

Contenido

Editorial

Artículos

Dossier: Estado y bienestar rural en la Argentina durante la primera mitad del siglo XX

Presentación

María José Ortiz Bergia y Alejandra Salomón. Estado y bienestar rural argentino en la primera mitad del siglo XX. Un problema historiográfico

María José Billorou. “Niños sanos para el progreso pampeano”. Las políticas de protección de la salud infantil en el Territorio Nacional de la Pampa en la primera mitad del siglo XX

Ivana Hirschegger. Producción y bienestar social en el campo mendocino: el Estado y las posibilidades de capacitación agrícola durante el primer peronismo (Argentina)

Juan Manuel Cerdá. Las desigualdades educativas en Mendoza en la primera mitad del siglo XX

María Silvia Di Liscia. Del brazo civilizador a la defensa nacional: políticas sanitarias, atención médica y población rural (Argentina, 1900-1930)

Luciano Barandiarán. La intervención estatal en el mundo del trabajo: la aplicación de la Ley de Descanso Dominical en el centro bonaerense (Tandil, 1917-1930)

Yolanda de Paz Trueba. Familias pobres y Defensores de Menores en el centro de la provincia de Buenos Aires. Formas de intervención en la transición al siglo XX

María Ullivarri. Disputas en torno a las políticas públicas, la legislación laboral y el bienestar obrero en la industria azucarera de Tucumán/Argentina (1917-1943)

Marcelo Jerez. “Los problemas de Jujuy son la tierra y la vivienda”. La ley de vivienda obrera rural durante el primer peronismo en Jujuy (Argentina)

Tema Abierto

Carlos Guzmán Mendoza, Roberto González Arana y Francisco Eversley Torres. Liberalización y re-democratización. De la representación a la participación política en Colombia a veinticinco años de la Constitución de 1991

Reseñas

Normas para autores

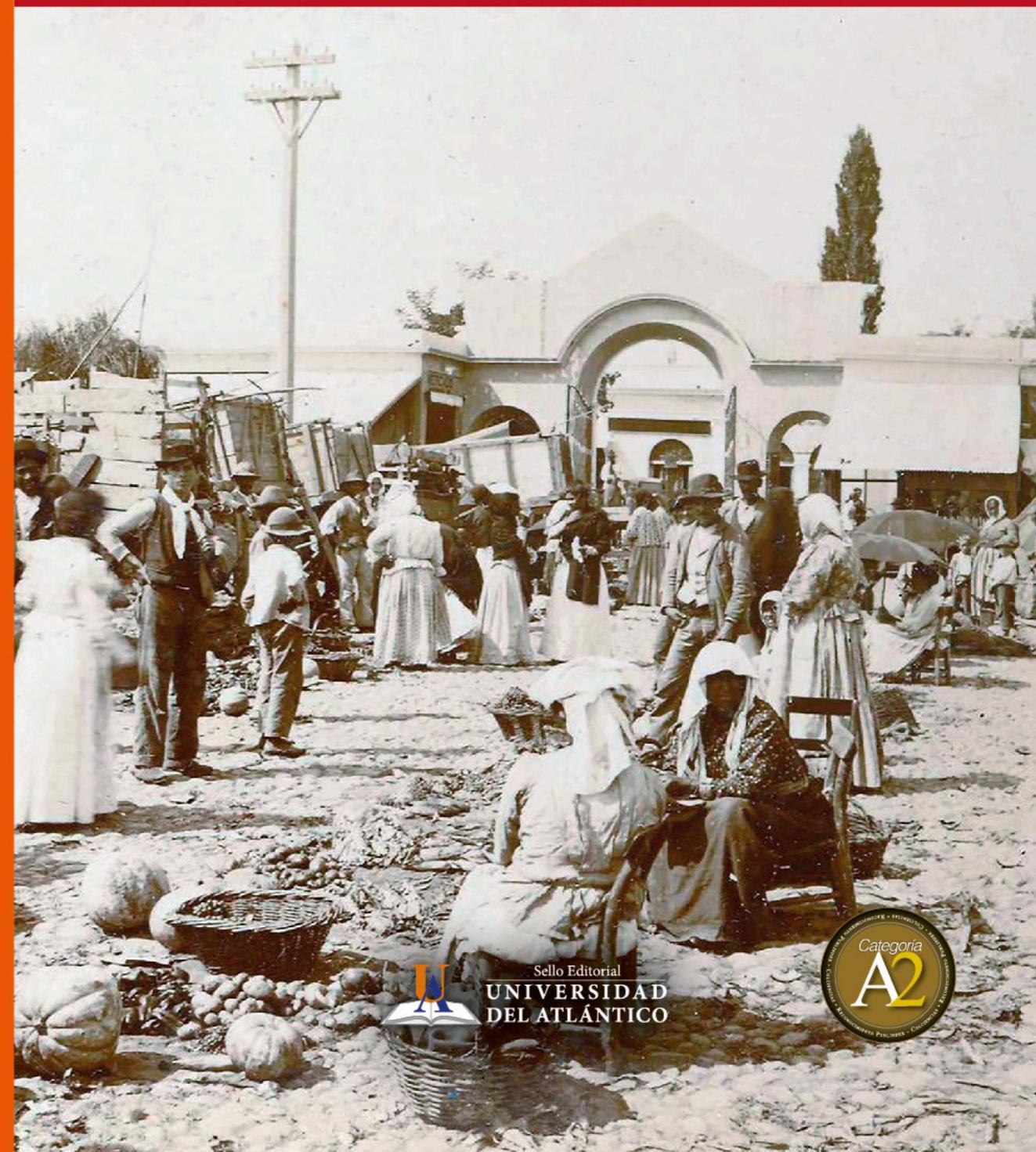
HISTORIA CARIBE 31

ISSN 0122-8803

VOL XII No. 31

Julio - Diciembre de 2017

HISTORIA CARIBE 31



HISTORIA CARIBE



Sello Editorial

UNIVERSIDAD
DEL ATLÁNTICO

REVISTA HISTORIA CARIBE

ISSN 0122-8803

Depósito Legal 3121 Ministerio de Cultura
Volumen XII N° 31. Julio-Diciembre de 2017

Revista del Grupo de Investigaciones Históricas en Educación e Identidad Nacional, perteneciente al Programa de Historia y a la maestría en Historia de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad del Atlántico, Barranquilla-Colombia.

Editor: Dr. Luis Alarcón Meneses
Editora invitada: Dr. Alejandra Salomón
Dr. María José Ortiz Bergia

Director: Dr. Jorge Conde Calderón

Fundadores: Nacianceno Acosta, José Ramón Llanos, Cesar Mendoza Ramos, Jorge Conde Calderón, Luis Alarcón Meneses (1995).

Comité Editorial: Dr. Roberto González Arana (Universidad del Norte, Colombia), Dr. Hugues Sánchez Mejía (Universidad del Valle, Colombia), Dra. Teresa Artieda (Universidad Nacional del Nordeste, Argentina), Dr. Frank Simón (Universidad de Gante, Bélgica), Gabriela Ossenbach (Universidad de Educación a Distancia, España).

Comité Científico Internacional: Dr. Stanley Engerman (University of Rochester), Dr. Juan Marchena (Universidad Pablo de Olavide, España), Dra. Rosa María Rodríguez Izquierdo (Universidad Pablo de Olavide, España), Dra. Eugenia Roldán Vera (Centro de Investigaciones y Estudios Avanzado, México), Dr. Agustín Escolano Benito (Universidad de Valladolid, España), Dr. Manuel de Puelles Benítez (Universidad Nacional de Educación a Distancia, España), Dr. Marc Depaepe (Centre for the History of Intercultural Relations, Bélgica), Dr. Leoncio López-Ocón (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España), Dra. Lucía Martínez Motezuma (Universidad del Estado de Morelos, México).

Coordinación Editorial: Eva Sandrin García Charris (Universidad del Atlántico, Colombia)
Luis Manuel Pérez Zambrano (Universitat de Lleida, España)

Equipo de traductores: Inglés: Julio Maldonado Arcón (Universidad del Atlántico, Colombia), Martha Cecilia García Chamorro (Universidad del Atlántico, Colombia), Jonathan Gutierrez Acevedo (Universidad del Atlántico, Colombia). Portugués: Jónatan Melo de Lucena (Universidad del Atlántico, Colombia), Bryan Arrieta Núñez (Universidad del Atlántico). Francés: Omelia Hernández Olivero (Universidad del Atlántico, Colombia), Efraín Morales Escorcía (Universidad del Atlántico, Colombia), Mónica Tatiana Rolong Gamboa (Universidad del Atlántico, Colombia), Liseth Villar Guerra (Universidad del Atlántico, Colombia).

Corrección de estilo, diseño, diagramación e impresión: Calidad Gráfica.

A esta revista se le aplicó Patente de Invención No. 29069.



Historia Caribe es una publicación semestral especializada fundada en 1995, dirigida a personas interesadas en temas históricos, teniendo como objetivo la divulgación de artículos inéditos que sean el resultado o avance de investigaciones originales o balances historiográficos, así como reflexiones académicas relacionadas con los estudios históricos, a través de los cuales se aporte al conocimiento histórico regional, nacional e internacional.

Palabras clave: Historia, Caribe colombiano, historia regional, historiografía.

Versión digital: ISSN 2322-6889
http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/Historia_Caribe/index

Canje, contacto y suscripción:
km 7 Vía al mar, Ciudadela Universitaria. Bloque G, 3er piso, Sala 303G. Teléfonos: 3197010 Ext. 1251,
Barranquilla Colombia.
Correo electrónico: historiacaribe@mail.uniatlantico.edu.co/historiacaribe95@gmail.com, www.uniatlantico.edu.co



Las ideas expuestas aquí son responsabilidad de los autores
Revista Historia Caribe del Grupo de Investigaciones Históricas en Educación e Identidad Nacional, cuenta con una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 International License.

Se autoriza la citación, uso y reproducción parcial o total de los contenidos para lo cual se deberá citar fuente

PORTADA:
Un mercado en Córdoba año 1900
Tomado de: <https://goo.gl/CVEa9k>
Diseño de la portada: diseñador Alvaro Andrés González Chinchilla
Departamento de Diseño, Calidad Gráfica



RECTORA (E):
Rafaela Vos Obeso
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO:
Roberto Pérez Caballero
VICERRECTOR DE INVESTIGACIONES, EXTENSIÓN Y PROYECCIÓN SOCIAL:
Luis Carlos Gutiérrez Moreno
VICERRECTORA DE DOCENCIA:
Clara Fay Vargas Lazcarro
VICERRECTORA DE BIENESTAR DE UNIVERSITARIO:
Marta Ospina Hernández
DECANO FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS:
Fidel Llinas Zurita
COORDINADOR DE LA MAESTRÍA EN HISTORIA:
Jorge Conde Calderón
COORDINADOR DEL PROGRAMA DE HISTORIA:
Dalín de Jesús Miranda Salcedo

© UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO BARRANQUILLA
Julio-Diciembre de 2017

ÁRBITROS PARA ESTE NÚMERO

Javier Eugenio Roberti (Universidad Nacional Entre Ríos, Argentina); Graciela Beatriz Agnese (Pontificia Universidad Católica Argentina); Eva Mara Petitti (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina); María Lidia Lenis (Universidad Nacional de Tucumán, Argentina); Marcela Alicia Tamagnini (Argentina); Ana Soledad Briolotti (Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género, Argentina); Laura Gabriela Caruso (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina); Sergio Angel Baquero (Universidad Sergio Arboleda, Colombia); Alejandro Ramón Herrero (Academia Nacional de Ciencias, Argentina); María Fernanda Barcos (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina); Giannina Mussi (Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina); María Paula Luciani (Universidad Nacional de San Martín, Argentina); Talía Violeta Gutiérrez (Centro de Estudios de la Argentina Rural, Argentina); Adriana Mercedes Kindgard Busignani (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina); Lucas Codesido Marzoratti (Universidad Nacional de la Matanza, Argentina); Margarita Jiménez Badillo (Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados – Universidad Autónoma de Guerrero, México); Nicolás Domingo Moretti (Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos Segreti, Argentina); Alejandra Landaburu Maronna (Universidad Nacional de Tucumán, Argentina); Diego Ceruso (Universidad de Buenos Aires, Argentina); Carolina Biernat (Centro de Estudios en Historia, Cultura y Memoria – Universidad Nacional de Quilmes, Argentina); Nicolás Azzolini (Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia – Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Argentina).

INDEXADA EN:



Sistema Nacional de Indexación y Homologación de Revistas Especializadas de CT+I. Actualmente: Categoría A2.
<http://publindex.colciencias.gov.co:8084/publindex/>



Es la mayor base de datos de resúmenes y citas de la literatura revisada por pares, revistas científicas, entre otros.
<http://www.scopus.com/>



SciELO Citation Index
<http://thomsonreuters.com/en.html>



Scientific Electronic Library Online. Es una biblioteca virtual para Latinoamérica, el Caribe, España y Portugal.
<http://www.scielo.org.co/?lng=es>



Es la base de datos de información científica de texto completo. Actualmente en: Historical Abstracts, Fuente Académica Premier y Discovery Services.
<http://www.ebscohost.com/>



Red de Revistas Científicas de América Latina y del Caribe, España y Portugal. Sistema de Información Científica de la Universidad Autónoma del Estado de México.
<http://www.redalyc.org/>

La revista Historia Caribe también está indexada en las siguientes bases de datos:

Scimago Journal Rank, es un sistema de medición del impacto de la citación de las revistas científicas.
<http://www.scimagojr.com/>

Directory of Open Access Journals (DOAJ). <http://doaj.org/>
Ulrich's Periodicals Directory. CSA-ProQuest. (EEUU).

Red de Bibliotecas Universitarias Españolas (REBIUM), es una comisión sectorial de la Conferencia de Rectores de la Universidades Españolas (CRUE). <http://www.rebiu.org/>

Dialnet. Es uno de los mayores portales bibliográficos de acceso libre coordinado por la Universidad de La Rioja (España). <http://dialnet.unirioja.es/>

Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. <http://www.latindex.unam.mx/>

Clase. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. <http://132.248.9.1:8991>

LatAm-Studies. Estudios Latinoamericanos. La fuente de información autorizada más completa sobre Latinoamérica y el Caribe. <http://www.latam-studies.com/HistoriaCaribe.html/>

Informe Académico. Cengage Learning, National Geographic Learning.

Cibera. Biblioteca Virtual Iberoamérica, España y Portugal del *Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz*. (Alemania).

Catalogada en las siguientes bibliotecas en Colombia y en el mundo:

Biblioteca Nacional de Colombia.

Biblioteca del Congreso de la República de Colombia.

Biblioteca Luis Angel Arango (Colombia).

Centro Internacional de la Cultura Escolar, CEINCE. (España).

Escuela de Estudios Hispano-Americanos. (España).

Swets. Servicio de gestión de contenidos para bibliotecas y editores. (Reino de los Países Bajos).

Library of Congress. (EEUU).

Librarian For Latin America, Spain and Portugal. *Harvard College Library, Harvard University*. (EEUU).

LLILAS Bendon Latin American Studies and Collections. *University of Texas Libraries, The University of Texas at Austin*. (EEUU).

Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC. Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España. (España).

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID. Ministerio de Asuntos Exteriores. (España).

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. OEI. (España).



Contenido

Editorial	9
Artículos	
Dossier: Estado y bienestar rural en la Argentina durante la primera mitad del siglo XX	13
Presentación	
María José Ortiz Bergia y Alejandra Salomón. Estado y bienestar rural argentino en la primera mitad del siglo XX. Un problema historiográfico	19
María José Billorou. “Niños sanos para el progreso pampeano”. Las políticas de protección de la salud infantil en el Territorio Nacional de la Pampa en la primera mitad del siglo XX	45
Ivana Hirschegger. Producción y bienestar social en el campo mendocino: el Estado y las posibilidades de capacitación agrícola durante el primer peronismo (Argentina)	85
Juan Manuel Cerdá. Las desigualdades educativas en Mendoza en la primera mitad del siglo XX	127
María Silvia Di Liscia. Del brazo civilizador a la defensa nacional: políticas sanitarias, atención médica y población rural (Argentina, 1900-1930)	159
Luciano Barandiarán. La intervención estatal en el mundo del trabajo: la aplicación de la Ley de Descanso Dominical en el centro bonaerense (Tandil, 1917-1930)	195
Yolanda de Paz Trueba. Familias pobres y Defensores de Menores en el centro de la provincia de Buenos Aires. Formas de intervención en la transición al siglo XX	229
María Ullivarri. Disputas en torno a las políticas públicas, la legislación laboral y el bienestar obrero en la industria azucarera de Tucumán/Argentina (1917-1943)	259
Marcelo Jerez. “Los problemas de Jujuy son la tierra y la vivienda”. La ley de vivienda obrera rural durante el primer peronismo en Jujuy (Argentina)	293
Tema Abierto	
Carlos Guzmán Mendoza, Roberto González Arana y Francisco Eversley Torres. Liberalización y re-democratización. De la representación a la participación política en Colombia a veinticinco años de la Constitución de 1991	327
Reseñas	355
Índice General de Historia Caribe	369
Normas para autores	373



Content

Editorial	9
Articles	
Presentation	
Dossier: State and rural Welfare in Argentina during the first half of the 20th century	13
María José Ortiz Bergia y Alejandra Salomón. State and rural Argentine welfare in the first half of the 20th century. A historiographic problem	19
María José Billorou. “Healthy children towards the progress in La Pampa”. Policies for the protection of children’s health in the National Territory of La Pampa in the first half of the 20th century	45
Ivana Hirschegger. Production and Social Welfare in the country in Mendoza: The State and the possibilities for agricultural education during the first period of Peronism (Argentina)	85
Juan Manuel Cerdá. Inequalities in Education in Mendoza in the first half of the twentieth century	127
María Silvia Di Liscia. From the civilizing arm to the national Defense: Health Policy, Medical Care and Rural Population (Argentina, 1900-1930)	159
Luciano Barandiarán. State intervention in the working world: The application of the Sunday Rest Law in the center of Buenos Aires (Tandil, 1917-1930)	195
Yolanda de Paz Trueba. Poor families and Children’s Ombudsperson in the center of Buenos Aires Province. Forms of intervention in the transition to the 20th century	229
María Ullivarri. Disputes around public policies, Labour Legislation and Workers Welfare in the sugar industry of Tucumán – Argentina (1917-1943)	259
Marcelo Jerez. “Jujuy’s problems are the Land and the housing” Rural Workers Housing Act during the first period of Peronism in Jujuy (Argentina)	293
Open topic	
Carlos Guzmán Mendoza, Roberto González Arana y Francisco Eversley Torres. Liberalization and re-democratization. From representation to political participation in Colombia after twenty five years of Constitution of 1991	327
Reviews	355
General Index Caribbean History	369
Submission Guidelines	373



Conteúdo

Editorial	9
Artigos	
Dossiê: Estado e bem-estar rural na Argentina durante a primeira metade do século XX	13
Apresentação:	
María José Ortiz Bergia y Alejandra Salomón. Estado e bem-estar rural argentino na primeira metade do século XX. Um problema historiográfico	19
María José Billorou. “Crianças saudáveis para o progresso dos Pampas”. As políticas de proteção da saúde infantil no Território Nacional dos pampas na primeira metade do século XX	45
Ivana Hirschegger. Produção e bem-estar social no campo mendocino: O Estado e as possibilidades de capacitação agrícola durante o primeiro peronismo (Argentina)	85
Juan Manuel Cerdá. As desigualdades educacionais em Mendoza na primeira metade do século XX	127
María Silvia Di Liscia. Do braço civilizador à defesa nacional: políticas sanitárias, atenção médica e população rural (Argentina, 1900-1930)	159
Luciano Barandiarán. A intervenção estatal no mundo do trabalho: a aplicação da lei do Descanso dominical no centro de Buenos Aires (Tandil, 1917-1930)	195
Yolanda de Paz Trueba. Famílias pobres e defensores dos menores no centro da província de Buenos Aires. Formas de intervenção na transição ao século XX.	229
María Ullivarri. Disputas em torno às políticas públicas, a legislação trabalhista e o bem estar operário na indústria açucareira de Tucumán-Argentina. (1917-1943)	259
Marcelo Jerez. “Os problemas de Jujuy são a terra e a moradia”. A lei de moradia operária rural durante o primeiro peronismo em Jujuy (Argentina)	293
Questão em aberto	
Carlos Guzmán Mendoza, Roberto González Arana y Francisco Eversley Torres. Liberação e redemocratização. Da representação à participação política na Colômbia e 20 anos da Constituição de 1991	327
Resenhas	355
Índice Geral História Caribe	369
Regras e instruções para autores	373

Table des matières

Editorial	9
Articles	
Présentatio	
Dossier: État et bien-être rural en Argentine pendant la première moitié du XXème siècle	13
María José Ortiz Bergia y Alejandra Salomón. État et bien-être rural argentin lors de la première moitié du XXème siècle. Un problème historiographique	19
María José Billorou. “Des enfants sains pour le progrès de la Pampa”. Les politiques de protection de la santé des enfants dans le Territoire National de la Pampa dans la première moitié du XXème siècle.	45
Ivana Hirschegger. Production et bien-être social dans la campagne « mendocina »: l’État et les possibilités de formation agricole pendant le premier péronisme (Argentine)	85
Juan Manuel Cerdá. Les inégalités éducatives à Mendoza dans la première moitié du XXe siècle	127
María Silvia Di Liscia. Du bras civilisateur à la défense nationale: politiques sanitaires, soin médical et population rurale (Argentine, 1900-1930)	159
Luciano Barandiarán. L’intervention de l’État dans le monde du travail: l’application de la Loi du Repos Dominical dans le centre de la province de Buenos Aires (Tandil, 1917-1930)	195
Yolanda de Paz Trueba. Familles pauvres et Défenseurs des enfants, au centre de la province de Buenos Aires. Types d’intervention dans le passage au XXème siècle	229
María Ullivarri. Lutte autour des politiques publiques, la législation du travail et le bien-être des ouvriers dans l’industrie sucrière de Tucumán/ Argentine (1917-1943)	259
Marcelo Jerez. “Les problèmes de Jujuy sont la terre et le logement” La loi sur le logement ouvrier rural pendant le premier péronisme à la province de Jujuy (Argentine)	293
Question ouverte	
Carlos Guzmán Mendoza, Roberto González Arana y Francisco Eversley Torres. Libéralisation et rétablissement de la démocratie. De la représentation à la participation en Colombie 28 ans après la constitution de 1991	327
Commentaires	355
Indice Histoire générale des Caraïbes	369
Regles et instructions pour les auteurs	373

EDITORIAL

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.0>

Constantement llegan a la *Revista Historia Caribe*, un importante número de artículos remitidos por investigadores interesados en divulgar los resultados de sus investigaciones; igual situación ocurre con las revistas que hoy se editan en nuestro país en el área de las Ciencias Humanas y Sociales, las cuales, al contrario de lo que piensan los burócratas de la ciencia, resultan hoy insuficientes para albergar la producción que se genera en disciplinas como historia, sociología, antropología, filosofía, ciencias políticas, literatura y lingüística, entre otras.

Cada uno de los artículos que llegan a *Historia Caribe* son analizados por el equipo editorial de nuestra revista con el propósito de verificar si cumplen con las normas, la pertinencia, el rigor y el nivel que les permita pasar a la fase de evaluación a cargo de pares externos, los mismos que en medio de sus múltiples ocupaciones laborales sacan el tiempo para colaborar como pares ciegos en este ejercicio de comunidad académica, labor por la que no reciben ningún estipendio; solo nuestro más profundo agradecimiento.

Estos dictaminadores hacen parte de una comunidad académica sin la cual revistas como *Historia Caribe* no podrían subsistir, ya que estos, al igual que otros actores involucrados en este proceso, tales como autores, editores y lectores son quienes hacen posible la sostenibilidad de este proyecto editorial, el mismo que hoy cuenta con el reconocimiento de importantes sistemas de indexación internacionales.

Revista, que a pesar de las presiones y angustias generadas por el nuevo modelo de clasificación de publicaciones científicas impuesto por Colcien-

cias, no declinará en su pretensión de divulgar el saber histórico, sobre todo en una sociedad que como la nuestra requiere de referentes como la historia, sin la cual sería imposible comprender la complejidad de los hechos del presente.

Es por ello que *Historia Caribe* como proyecto editorial se ha venido redefiniendo, sin renunciar a sus principios de calidad y rigurosidad que deben alcanzar los trabajos que aquí se publican, asume con entereza el reto de incrementar y mejorar los mecanismos de circulación y visibilidad a través de las diversas plataformas electrónicas y dispositivos móviles, lo cual va de la mano de la búsqueda de una mayor integración en sistemas de indexación y resumen, índices de citación y bases hemerográficas de alto impacto mundial como *Scimago Journal Rank* a la que fuimos incorporados recientemente.

El camino sigue y la labor será ardua pero segura; para ello continuaremos recibiendo el apoyo institucional de la Universidad del Atlántico, lo cual garantiza implementar las acciones necesarias que buscan incrementar no solo el exigido índice de citas sino también continuar impactando en la divulgación del saber histórico, lo cual pasa necesariamente por redefinirnos ya no como una revista solo para publicar, sino sobre todo como una revista para leer.



Estado y bienestar rural en la Argentina durante la primera mitad del siglo XX

El propósito de este dossier ha sido el de problematizar el fenómeno del bienestar durante la primera mitad del siglo XX a través de la singularidad que planteó la experiencia histórica de la población rural en la Argentina. Con ello, nos propusimos descentrar la mirada sobre las políticas sociales en los grandes centros urbanos y aprehender las modalidades de intervención estatal frente a las problemáticas que las poblaciones de menor tamaño, en heterogéneos contextos socioeconómicos e institucionales, plantearon respecto a la distribución del bienestar.

En particular, nos interesó indagar en dos líneas. Por un lado, en las transformaciones de las estructuras políticas nacionales, provinciales y municipales en sus intentos por responder a las nuevas demandas sociales en contextos de baja densidad poblacional. Por el otro, en las políticas públicas implementadas tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural (trabajo, salud, vivienda, asistencia social, educación, servicios públicos), contemplando qué modalidades de intervención predominaron, qué expectativas generaron en la población, cuál fue su impacto y cómo se vincularon con distintas formas de acción colectiva. Esto nos llevó a plantearnos distintos interrogantes: ¿La problemática del bienestar en los espacios rurales emergió como cuestión específica en la agenda estatal? ¿En qué medida respondió a las necesidades y demandas de los destinatarios? ¿La misma generó el diseño y la implementación de políticas públicas diferenciadas de las intervenciones en los espacios urbanos? ¿Qué rasgos de los contornos rurales tuvieron centralidad en su desarrollo? ¿Cuáles fueron las modalidades de intervención estatal? ¿Qué niveles



estatales intervinieron en forma predominante? En consecuencia, nuestra presunción respecto a la historicidad de la agenda estatal rural nos indujo a seleccionar trabajos que dieran cuenta de la emergencia de una “cuestión social rural”, las áreas de intervención privilegiadas, los instrumentos de acción diseñados e instrumentados, los agentes involucrados, el despliegue territorial y los resultados alcanzados durante dicho arco temporal.

Con el eje puesto en la dilucidación de las cuestiones mencionadas, la convocatoria de los trabajos privilegió la selección de miradas sobre espacios rurales con estructuras diversas estatales y lógicas de ocupación y administración del territorio. Este criterio incluyó análisis enfocados en provincias, municipios, partidos y territorios nacionales con distintas improntas socioeconómicas, correspondientes a las economías regionales (vitivinícolas y azucareras) y al mundo pampeano (tanto su región bonaerense más dinámica como sus zonas más periféricas). Otro criterio consistió en integrar a especialistas en múltiples políticas sectoriales, tales como el mercado de trabajo, la asistencia social materno-infantil, la salud pública, la vivienda y la educación, a través de aproximaciones sobre las instancias de diseño e implementación de políticas públicas en escalas locales, provinciales y nacionales.

Creemos que el resultado de la convocatoria ha sido extremadamente rico y heterogéneo y esto nos ha permitido proyectar algunas respuestas respecto a la manera en que se cristalizó la distribución de bienes sociales en los espacios rurales de la Argentina.

El artículo de María José Ortiz Bergia y Alejandra Salomón propone una introducción a la temática. Para ello, revisa los presupuestos teóricos para una historia de las políticas sociales en perspectiva rural y efectúa una exploración de los aportes que se vienen realizando sobre esta temática en la historiografía argentina reciente. Finalmente, las autoras realizan un relevamiento de los avances, limitaciones y posibilidades que proporciona este campo de estudios.

La siguiente contribución es de María José Billorou, quien analiza la mane-

ra en que el Departamento Nacional de Higiene deliberó sobre los problemas sanitarios del Territorio Nacional de La Pampa y cómo operó sobre los mismos. Uno de los aspectos más interesantes de esta investigación es cómo pone de manifiesto que el diseño e instalación de los dispositivos de salud materno-infantiles de los años treinta replicaron modelos exitosos en la Capital Federal, en gran medida pasando por alto las particulares condiciones del territorio pampeano.

El estudio de Ivana Hirschegger aborda la capacitación agrícola en la provincia de Mendoza durante la etapa peronista, fundamentalmente en relación al combate de plagas. Una de las principales riquezas de su mirada reside en la consideración de la educación técnica no solo en su dimensión económica y productiva, sino también social, en tanto instrumento para elevar el nivel de vida y frenar el éxodo hacia las ciudades.

Juan Manuel Cerdá pone en evidencia los problemas que existieron a comienzos del siglo XX para impulsar la escolarización de las mujeres y de la población rural en general en una provincia vitivinícola como Mendoza. Su hipótesis coloca entre paréntesis el alcance efectivo de las políticas de bienestar rural y destaca los condicionamientos, tanto coyunturales como estructurales.

En esta línea, María Silvia Di Liscia examina la extensión de la acción estatal en materia sanitaria sobre la población de pequeñas localidades y áreas rurales del interior argentino en las primeras tres décadas del siglo XX. Su contribución devela el éxito relativo que tuvieron tales políticas, debido a dificultades burocrático-técnicas, la superposición organizativa jurisdiccional y restricciones financieras, aunque visibiliza el aumento del interés médico y social sobre conjuntos sociales débilmente medicalizados.

El análisis de Luciano Barandiarán muestra las limitaciones de la administración laboral en la campaña bonaerense y cómo su ejercicio fue responsabilidad de diversos agentes. De tal modo, según el autor, que la institucionalización de las pocas políticas sociales existentes obedeció a la reducida penetración de las agencias oficiales y a la mediación de los res-

ponsables de su aplicación, es decir, funcionarios policiales y particulares cuyas relaciones sociales e intereses personales interfirieron en el cumplimiento de las normativas.

Yolanda de Paz Trueba indaga la importancia que asumió en la campaña de la provincia de Buenos Aires la figura del Defensor de Menores, funcionario municipal encargado de tareas relacionadas con la colocación, el bienestar y la educación de los niños huérfanos o abandonados de la localidad. Las funciones de este agente fueron atravesadas por lógicas de crianza infantil, que motivaban acuerdos particulares sustentados en redes parentales o de vecindad.

En su trabajo, María Ullivarri aborda las pujas producidas alrededor de la economía azucarera tucumana y las políticas laborales entre trabajadores, empresarios y dirigentes políticos. A través de su investigación, la autora muestra los trances atravesados por los aparatos estatales para imponer nuevas reglas de juego en contextos históricos que constreñían las posibilidades de movilización sindical y política.

En consonancia, Marcelo Jerez explora la complejidad de los escenarios rurales y sus condicionamientos para impulsar reformas en espacios de extrema desigualdad social y reducidas capacidades estatales. Evidencia que, en contraposición a lo sucedido en las urbes de la provincia—en donde el Estado jujeño intervino en forma directa—, en el ámbito rural las responsabilidades de transformación habitacional recayeron sobre los empresarios privados.

El recorrido por los distintos trabajos permite, en definitiva, visibilizar la centralidad de esta línea de investigación y sus posibilidades futuras. Así, los estudios compilados coinciden en destacar la especificidad del bienestar rural argentino respecto de los espacios urbanos, la regularidad de las dificultades atravesadas por las agencias estatales en la aprehensión de las condiciones de vida de la población agraria y las temporalidades particulares en la construcción de políticas sociales en estos ámbitos. En otras palabras, estos trabajos apoyan el supuesto que sustentó este dossier, una

historia del bienestar rural argentino implica necesariamente una reescritura de la historia del bienestar en la Argentina.

Alejandra Laura Salomón

Editora Invitada

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET (Argentina)

María José Ortiz Bergia

Editora Invitada

CONICET (Argentina)

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.1>

Estado y bienestar rural argentino en la primera mitad del siglo XX. Un problema historiográfico*

MARÍA JOSÉ ORTIZ BERGIA

Profesora de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Correo electrónico: Ortizbergia.mj@gmail.com. La autora es doctora en Historia de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Entre sus publicaciones recientes tenemos: “La centralización estatal en la Argentina y el sistema de salud público cordobés en la primera mitad del siglo XX”, *Trabajos y Comunicaciones*, N° 44 (2016) y “Asociaciones vecinales en la posguerra: nuevas demandas y prestaciones sociales, ciudad de Córdoba”, *Revista de Historia Americana y Argentina*, Vol. 51 N° 2 (2016). Entre sus temas de interés están historia social Argentina, historia del Estado, políticas públicas, bienestar y metodología de la investigación histórica.

ALEJANDRA SALOMÓN

Profesora de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Correo electrónico: Ortizbergia.mj@gmail.com. La autora es doctora en Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina). Entre sus publicaciones recientes tenemos: en coautoría “Brechas del bienestar: el problema de la vivienda rural argentina entre las décadas de 1930 y 1950”. *Revista Trashumante* N° 10 (2017) y en coautoría “Prensa y participación popular en el ámbito municipal de la Argentina peronista”, en *Revista Estudios*, Universidad de Costa Rica, N° 31 (2015). Entre sus temas de interés están Historia socio-política argentina, políticas públicas, bienestar rural y desarrollo local.

Recibido: 29 de agosto de 2016

Aprobado: 2 de marzo de 2017

Modificado: 15 marzo de 2017

Artículo de investigación científica

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.2>

* Este artículo forma parte del proyecto: “Peronismo, políticas públicas y bienestar rural en la provincia de Buenos Aires (1946-1955)” financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-CONICET (Argentina).

Esta publicación está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0



Estado y bienestar rural argentino en la primera mitad del siglo XX. Un problema historiográfico

Resumen

El propósito es avanzar en la construcción del bienestar rural estatal como objeto de interés historiográfico. En tal dirección, se realiza un análisis crítico del bienestar rural argentino en perspectiva histórica, circunscrito a la primera mitad del siglo XX. Para ello, primero, se exploran los aportes historiográficos producidos sobre esta temática, sus posibilidades analíticas y algunos vacíos subsistentes. A continuación, se debate sobre los usos de lo *rural* en la comprensión histórica de las políticas sociales. Finalmente, se resumen algunos avances realizados en la dilucidación de las experiencias históricas del bienestar rural estatal en la Argentina que pueden ser útiles para una discusión en ciernes.

Palabras clave: Bienestar rural- políticas públicas- Estado- historiografía social.

State and rural Argentine welfare in the first half of the 20th century. A historiographic problem

Abstract

The purpose is to progress on the construction of the state rural welfare as an object of historiographic interest. In this sense, a critical analysis of the Argentine rural welfare is carried out from a historical perspective, circumscribed to the first half of the twentieth century. To do so, firstly, the historiographic contributions produced on this subject are explored, as well as its analytical possibilities and some remaining gaps. Secondly, the uses of the *rural* in the historical understanding of social policies are discussed. Finally, it is made a summary of some advances in elucidating the historical experiences of state rural welfare in Argentina that may be useful for a budding discussion.

Keywords: Rural welfare- public policies- State- social historiography.

Estado e bem-estar rural argentino na primeira metade do século XX. Um problema historiográfico

Resumo

O propósito é avançar na construção do bem-estar rural estadual como objeto de in-

teresse historiográfico. Nessa direção, se realiza uma análise crítica do bem-estar rural argentino na perspectiva histórica, circunscrito na primeira metade do século XX. Para isso, primeiro, se exploram a contribuição historiográfica produzida sobre esta temática, suas possibilidades analíticas y alguns vazios subsistentes. A continuación, se debate sobre os usos do *rural* na compreensão histórica das políticas sociais. Finalmente, se resume alguns progressos realizados na elucidação das experiências históricas do bem-estar rural na Argentina que podem ser úteis para uma discussão em andamento.

Palavras-chaves: bem-estar rural-políticas públicas-Estado-Historiografia social.

État et bien-être rural argentin lors de la première moitié du XXème siècle. Un problème historiographique

Résumé

Le but est celui d'avancer dans la construction du bien-être rural d'État comme objet d'intérêt historiographique. Dans ce sens, une analyse critique du bien-être rural dans une perspective historique est réalisée, circonscrit à la première moitié du XXème siècle. Pour ce faire, tout d'abord sont explorés les apports historiographiques produits autour de cette thématique, leurs possibilités analytiques et quelques vides subsistants. Ensuite, un débat est déroulé à propos des usages de ce qui est *rural* dans la compréhension historique des politiques sociales. Enfin certaines avancées sont résumées dans l'élucidation des expériences historiques du bien-être rural d'État en Argentine qui peuvent être utiles pour une discussion en gestation.

Mots clés: Bien-être rural, politiques publiques, État, historiographie sociale.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, a partir de distintos enfoques teóricos y estudios de caso, ha cobrado relevancia la discusión sobre el desarrollo rural y sus componentes. En general, los debates han girado en torno al modelo y los instrumentos que, desde la década de 1990, son capaces de mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres y rezagados de zonas rurales. En este sentido, un proclamado nuevo paradigma, denominado “desarrollo territorial rural”, preocupado por la proyección espacial de

las interacciones políticas, sociales, económicas e institucionales, propone estrategias de descentralización, de democracia participativa y de organización de los actores de la sociedad civil. Cabe señalar que en este paradigma el Estado es pensado como un sujeto subordinado en las discusiones y las posibles propuestas de solución.

Esa mirada anclada en tiempos contemporáneos nos ha inspirado a reflexionar sobre el derrotero histórico de las políticas sociales en los espacios rurales, las maneras en que se distribuyeron bienes y servicios públicos en el pasado y de qué modo estos impactaron en las condiciones de vida de la población. En otras palabras, la inmanencia de las controversias sobre el rol del Estado en el desarrollo rural nos ha impulsado a reflexionar sobre cómo las agencias estatales dirimieron la distribución del bienestar entre las poblaciones de menor tamaño, en complejos y variados contextos socioeconómicos e institucionales. La presunción de historicidad de la agenda estatal rural nos induce a preguntarnos sobre el surgimiento de una “cuestión social rural”, las áreas de intervención privilegiadas en pos de alcanzar el bienestar rural, los instrumentos de acción diseñados e instrumentados, los agentes elegidos para llevar a cabo la tarea, el despliegue territorial, el vínculo con los actores agrarios, los resultados alcanzados y cómo todos estos procesos fueron variando a lo largo del tiempo. En síntesis, nos lleva a cuestionarnos respecto a la viabilidad de una línea de investigación escasamente abordada por la comunidad académica argentina, en general, dedicada a reflexionar sobre las políticas sociales en los principales polos urbanos.

En pos de adentrarnos en este prometedor campo de estudios, en el siguiente artículo realizamos un análisis crítico del bienestar rural argentino en perspectiva histórica, ciñéndonos a la primera mitad del siglo XX etapa de configuración de una matriz estatal del bienestar rural en el país. Para ello, primero, repasamos los avances historiográficos producidos sobre la temática, sus posibilidades analíticas y algunos vacíos subsistentes. A continuación, reflexionamos sobre los usos de lo rural en la comprensión histórica de las políticas sociales. Finalmente, resumimos algunos avances que consideramos valiosos en la dilucidación de las experiencias históricas del bienestar rural y las políticas sociales en la Argentina.

1. LA HISTORIOGRAFÍA SOBRE EL BIENESTAR RURAL ARGENTINO

A partir de los años ochenta, la historia social argentina fue protagonista de una acelerada carrera ascendente, momento en el que se multiplicaron las líneas de investigación, las perspectivas teóricas y las estrategias metodológicas. A los estudios clásicos sobre el sindicalismo argentino se sumarían temáticas relativas al mundo del trabajo, las condiciones de vida material, las experiencias familiares, femeninas e infantiles, las prácticas de sociabilidad, asociacionismo y ocio. Estas prolíficas incursiones implicarían el desarrollo de una verdadera tradición disciplinar en torno a los problemas de la “cuestión social”, la “cuestión obrera” y las emergentes políticas sociales introducidas a instancias de los procesos de modernización, secularización, urbanización, industrialización y construcción estatal que sobrevivieron durante la primera mitad del siglo XX¹. El problema del bienestar rural, sin embargo, quedó relegado entre las inquietudes intelectuales de ese campo historiográfico y, durante más de dos décadas, los historiadores sociales argentinos demostraron una vocación poco sistemática por el estudio de las modalidades de acceso al bienestar entre las poblaciones rurales, concentrando su interés en los espacios urbanos, en especial en ciudades grandes e intermedias ubicadas en general en la región pampeana. Lentamente, en los últimos quince años, este panorama ha comenzado a modificarse, con el despliegue de una mayor sensibilidad respecto a las coordenadas materiales y simbólicas que identificaron las experiencias de individuos, familias y colectivos en espacios rurales. Como consecuencia, nuevos estudios, publicaciones y eventos académicos han canalizado esta preocupación por conocer la “cuestión social”, la “cues-

1 Algunos textos clásicos de esta tradición son: Leandro Gutiérrez, “Condiciones de la vida material de los sectores populares en Buenos Aires: 1880-1914”, *Revista de Indias* No. 41 (Ene 1, 1981): 167-202; Leandro Gutiérrez y Luis Alberto Romero, *Sectores populares, cultura y política*. Buenos Aires en las entreguerras (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007 [1995]), 216; Diego Armus (comp.), *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de historia social argentina* (Buenos Aires: Sudamericana, 1990), 361; Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916* (Buenos Aires: Ed. Sudamericana/Universidad de San Andrés, 1995), 250; Juan Suriano (comp.), *La cuestión social en la Argentina 1870-1943* (Buenos Aires: Editorial La Colmena, 2000), 334. El libro compilado por Juan Suriano puede considerarse en alguna medida un parteaguas de esta tradición al incorporar dos trabajos dedicados a contextos rurales. Un capítulo a cargo de Celia Bravo sobre los trabajadores azucareros y otro de Enrique Mases dedicado a la “cuestión indígena” en el norte patagónico.

ción obrera” y las “políticas sociales” argentinas en remozadas versiones rurales.

Inicialmente, es posible afirmar que buena parte de los trabajos ligados al bienestar y a las políticas públicas en los espacios rurales argentinos ha sido estimulada por dimensiones relativas a cuestiones agrarias². El desarrollo de la historia de la educación técnica patentiza esta tendencia. La vitalidad de los estudios obedece, en gran medida, al interés por los cambios y continuidades de los perfiles productivos y su explicación a partir de la conformación de saberes especializados en torno al agro, su transmisión y al rol del Estado en ese proceso³. Estas contribuciones, por cierto ricas, develan básicamente los mecanismos de articulación entre las políticas públicas y las dinámicas económicas, predominando una visión utilitarista del problema del bienestar.

Similar directriz se observa en el terreno de la política laboral, cuyo análisis ha sido traccionado por los interrogantes sobre el mercado de trabajo estacional emplazado en la región cerealera y en las economías del interior (como la azucarera, vitivinícola, algodonera o yerbatera) entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX⁴. En esta línea, el conocimiento sobre el origen de los trabajadores migrantes, una de las bases políticas del peronismo, cimentó indagaciones sobre sus tradiciones sindicales y experiencias con la mediación estatal⁵. Este tema incentivó también explo-

2 Al respecto, puede agregarse que en el mismo discurso estatal el problema de la “justicia social” en el mundo rural en general era traducido también como el de la tierra y el trabajo. Alejandra Salomón, “El bienestar social rural en el discurso peronista. Buenos Aires, 1952-1955”, en *Miradas desde la Historia social y la Historia intelectual. América Latina en sus culturas: de los procesos independentistas a la globalización*, eds. Hugo Cancino et al. (Córdoba: CEH-UCC, 2012), 681-694.

3 Talía Gutiérrez, *Educación, agro y sociedad: Políticas educativas agrarias en la región pampeana, 1897-1955* (Bernal: UNQ, 2007), 262; Florencia Rodríguez Vázquez, *Educación y vitivinicultura. Formación de recursos humanos y generación de conocimientos técnicos en Mendoza (1890-1920)* (Rosario: Prohistoria, 2012), 211.

4 Los abordajes sobre el problema azucarero y la legislación laboral muestran la trascendencia de la movilización obrera rural a comienzos del siglo XX. Celia Bravo, “Liberales, socialistas, Iglesia y patrones frente a la situación de los trabajadores en Tucumán”, en *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, comp. Juan Suriano (Buenos Aires: La Colmena, 2000), 31-61. Alejandra Landaburu, “Los industriales y el Departamento Provincial del Trabajo ante el conflicto obrero de 1919 en Tucumán”, en *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, comps. Mirta Zaida Lobato y Juan Suriano (Buenos Aires: Edhasa, 2014), 85-104.

5 Roberto Korzeniewicz, “Las vísperas del peronismo. Los conflictos laborales entre 1930 y 1943”, *Desarrollo Económico* 131 (1993): 323-354; Adrián Ascolani, *El sindicalismo rural en la Argentina. De la resistencia clasista a la comunidad organizada (1928-1952)* (Bernal: UNQ, 2009), 392.

raciones sobre la lenta institucionalización de nuevas formas de resolución estatal del conflicto laboral agrario argentino a comienzos del siglo XX⁶.

Ahora bien, más allá de estos ricos aportes, no resulta del todo claro si la dependencia de los problemas del bienestar rural respecto a las cuestiones agrarias ha sido el resultado de las perspectivas historiográficas adoptadas, o si, por el contrario, puede considerarse más bien un sesgo nativo. En el último apartado retomaremos la trayectoria histórica de esta interdependencia entre las políticas sociales y las políticas agrarias.

Comparativamente, el estudio sobre las condiciones de reproducción en el mundo rural en la primera mitad del siglo XX ha propiciado menor atención que las temáticas agrarias. Esto aplica tanto a la situación de la vivienda como a las formas de acceso a la salud, la alimentación, los servicios públicos, el ocio y la educación general. Esa desatención contrasta con la aparente paradoja del crecimiento económico argentino. Las investigaciones sobre el cinturón cerealero o las economías regionales cuyanas muestran que la expansión material de la época, el incremento de la producción y la comercialización de los productos de la tierra no se volcaron automáticamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural⁷. Los niveles de analfabetismo, las dificultades para acceder a prestaciones médicas, la mala calidad de los alimentos, la desprotección de la infancia, las condiciones de inseguridad en los campos y la precariedad de las comunicaciones se habrían prolongado durante décadas.

6 Luciano Barandiarán, “El accidente fatal del trabajador rural y la justicia en el centro de la provincia de Buenos Aires (1935-1947)”, *Res Gesta* 51 (2014): s/p; Juan Manuel Palacio, *La Paz del trigo. Cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano 1890-1945* (Buenos Aires: Edhasa, 2004), 226; Juan Manuel Palacio, “De la Paz a la discordia: El peronismo y la experiencia del Estado en la Provincia de Buenos Aires (1943-1955)”, *Desarrollo Económico* vol. 49, N° 194 (2009): 221-246; Adrián Ascolani, *El sindicalismo rural*, 392. ; Noemí Girbal-Blacha, *Vivir en los márgenes. Estado, políticas públicas y conflictos sociales. El Gran Chaco Argentino en la primera mitad del siglo XX* (Rosario: Prohistoria, 2011), 172; Juan Manuel Palacio, “La justicia peronista: El caso de las Cámaras de arrendamientos y aparcerías rurales (1948-1955)”, *Anuario IEHS* 26 (2011): 75-99.

7 Una mirada amplia sobre el problema del bienestar en los espacios rurales que pondera variables como la vivienda, la alimentación, la educación y la salud, puede verse en Beatriz Moreyra y Fernando Remedi, “Las cosas de todos los días en los espacios rurales de Córdoba a comienzos del siglo XX”, *Anuario IEHS* 20 (2005): 263-310; Juan Manuel Cerdá, *Condiciones de vida y vitivinicultura. Mendoza, 1870-1950* (Bernal: UNQ, 2011), 251.

Es en el área de la salud y la enfermedad en donde pueden reconocerse, sin embargo, algunas excepciones al silencio reinante sobre estos temas. En ese sentido, han sido objeto de indagación las reacciones de las dirigencias políticas a afecciones como el paludismo, el bocio, el chagas y la fiebre hemorrágica argentina en contextos socioeconómicos dispares⁸. En cada caso, los historiadores destacaron las dificultades de los dispositivos sanitarios argentinos para adaptarse a las necesidades y los rasgos específicos de las poblaciones rurales, en gran medida producto del ralentizado proceso de “puesta en valor de una población que, hasta entonces, permanecía ajena a las preocupaciones de las autoridades sanitarias”⁹. Para algunos investigadores, la tardía adopción en el país de la medicina tropical constituyó un buen indicio de la lejanía que a comienzos del siglo XX existía entre los médicos y la suerte de la población rural¹⁰. Tal distancia discrepa con la centralidad que por la misma época asumieron las enfermedades del mundo urbano¹¹. En esos términos, resultan interesantes los abordajes que desplazan la mirada de los contornos urbanos hacia los rurales e impugnan las visiones más lineales respecto al proceso de medicalización producido en la sociedad argentina. Proponen, en cambio, una trayectoria más sinuosa, conflictiva y tardía para la consolidación de la práctica médica, la expansión de los servicios de salud y el mejoramiento de las condiciones sanitarias de la población¹².

8 Adriana Álvarez, *Entre muerte y mosquitos. El regreso de las plagas en la Argentina (siglos XIX y XX)* (Buenos Aires: Biblos, 2010), 219; Graciela Agnese, *Historia de la fiebre hemorrágica argentina. Imaginario y espacio rural (1963-1990)* (Rosario: Prohistoria, 2010), 169; Simone Petraglia Kropf, “En busca de la Enfermedad del Brasil: los médicos del interior y los estudios sobre el Mal de Chagas (1935-1956)”, en *Historia de salud y enfermedad en América Latina siglos XIX y XX*, eds. Adrián Carbonetti y Ricardo González Leandri (Córdoba: CEA, 2008), 147-183; María Silvia Di Liscia, “Relaciones peligrosas: sobre bocio, cretinismo e inferioridad (Argentina, 1870-1920)”, en *De normas y transgresiones. Enfermedad y crimen en América Latina (1850-1950)*, eds. Claudia Agostoni y Elisa Speckman (México: IIH-UNAM, 2005), 21-54.

9 Adriana Álvarez, *Entre muerte y mosquitos...* 69.

10 Sandra Caponi, “Trópicos, microbios y vectores”, *História, Ciências, Saúde. Manguinhos*, vol. 9 (2002): 111-38.

11 María Silvia Di Liscia, “Relaciones peligrosas”.

12 Adrián Carbonetti y Adriana Álvarez, *Fragmentos de la historia de la salud en la Argentina rural (Villa María: Eduvim, 2013)*, 138; Ernesto Bohoslavsky y María Silvia Di Liscia, “La profilaxis del viento. Instituciones represivas y sanitarias en la Patagonia argentina, 1880-1940”, *Asclepio, LX* (2) (2008): 187-206; María Silvia Di Liscia, “Dificultades y Desvelos de un Estado interventor. Instituciones, salud y sociedad en el Interior Argentino. La Pampa, 1930-1946”, *Anuario IEHS*, 22 (2007): 187-206; María Silvia Di Liscia, “Itinerarios curativos. Saberes, terapias y prácticas médicas indígenas, populares y científicas (Región Pampeana, 1750-1910)” (Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2000), 485.

La educación, la familia, el género y la infancia en el mundo rural son otras de las temáticas que, si bien en forma menos sistemática, han recibido atención en la historiografía argentina. Especialmente, se han efectuado progresos respecto a las políticas educativas y asistenciales estructuradas con la finalidad de educar, nacionalizar y proteger a niños y mujeres¹³. Estas exploraciones han puesto de manifiesto la magnitud del temprano esfuerzo de los distintos niveles estatales en la escolarización infantil y la instrucción femenina; sin por ello olvidar las debilidades, incoherencias e indefiniciones estatales y la imprescindible intervención de la sociedad civil en la instrumentación de esos servicios públicos¹⁴. De tal modo, se han diversificado las publicaciones que destacan el activismo de la sociedad civil en la articulación de diferentes respuestas a los problemas sociales, a través de organizaciones de beneficencia, mutualismo, sociedades de fomento, cooperadoras escolares y agrupaciones de diferente tipo¹⁵. Esto ha favorecido una mirada más reflexiva sobre la formación estatal y, a su vez, de las relaciones cooperativas, complementarias y conflictivas, que los agentes estatales entablaron con la población en la generación de políticas sociales.

13 Talía Gutiérrez, *Educación, agro y sociedad*; Talía Gutiérrez, “Actuar sobre la mujer de campo, empleando a la mujer misma como educadora. Una visión histórica del discurso ruralista, Argentina, 1920-1945”, en *Cuestiones agrarias en Argentina y Brasil*, coords. Noemí M. Girbal-Blacha y Sonia Regina Mendoza (Buenos Aires: Prometeo, 2007), 183-202; Alejandra de Arce, *Mujeres, familia y trabajo. Chacra, algodón y caña en la Argentina (1930-1960)* (Bernal: UNQ, 2016), 320. Yolanda de Paz Trueba, *Mujeres y esfera pública. La campaña bonaerense entre 1880 y 1910* (Prohistoria: Rosario, 2010), 172; María Andrea Nicoletti, “Formar ciudadanos argentinos y católicos en la Patagonia Norte de los Territorios Nacionales: La Congregación Salesiana y las escuelas del Estado (1880-1950)”, *Boletín Americanista* 72 (2016): 71-88.

14 Adrián Ascolani, “La escuela primaria rural en Argentina. Expansión, orientaciones y dificultades (1916-1932)”, *Revista Teías* vol. 14, N° 28 (2012), 309-324; Adrián Ascolani, “Ruralidad, analfabetismo y trabajo en la Argentina. Proyectos y acciones del consejo nacional de educación (1930-1940)”, *Cadernos de História da Educação*, vol. 3, N° 14 (2015), 853-877.; María José Billorou, “Los comedores escolares en el interior argentino (1930-1940). Discursos, prácticas e instituciones para el ‘Apoyo a los Escolares Necesitados’”, en *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890 -1960)*, comps. Lucía Lionetti y Daniela Míguez (Rosario: Prohistoria, 2010), 155-174.

15 Lucía Lionetti, “Políticas sociales del Estado y la sociedad civil desde el cuerpo de la niñez pobre en la Argentina (1900-1940)”, *Anuario del CEH*, N° 9 (2009): 97-116; María José Billorou, “Los niños en escena. Las políticas de protección a la infancia en el Territorio Nacional de la Pampa (1920-1940)”, en *Tierra adentro... instituciones económicas y sociales en los Territorios Nacionales (1884-1951)*, comps. Andrea Lluch y Marisa Moroni, (Rosario: Prohistoria/Universidad Nacional de La Pampa, 2010), 141-162.

Una rápida revisión de los trabajos relevados nos proporciona entonces algunas pistas respecto a cómo la construcción del bienestar rural ha implicado un proceso complejo, de una enorme variabilidad en el tiempo y en el espacio y en el que estuvieron involucrados diversos niveles estatales y organizaciones civiles. El desplazamiento de la mirada desde los contextos urbanos hacia los espacios rurales, menos integrados política y socioeconómicamente, cuestiona entonces algunos de los supuestos sobre las capacidades del Estado para territorializarse y la actuación de los agentes civiles en la generación de bienes públicos.

Con base en la revisión de las principales contribuciones producidas, es posible asimismo vislumbrar algunas limitaciones de la historiografía sobre el bienestar rural en general y el estatal en particular. Una de ellas es el desarrollo desigual del conocimiento sobre el conjunto del espacio rural argentino. Lo que sabemos sobre estas cuestiones en buena medida sigue concentrada en la región pampeana y en los Territorios Nacionales¹⁶. Si bien se han dado pasos decisivos para incursionar en otras áreas, algunas provincias de las regiones noroeste, noreste, cuyana e incluso mesopotámica están claramente subrepresentadas en la producción historiográfica. La concreción de diálogos más fluidos entre los estudiosos de esas diferentes latitudes permitiría efectuar ejercicios comparativos sobre las dinámicas políticas, sociales y económicas entre los distintos espacios regionales.

En segundo lugar, es cada vez más evidente la necesidad de ampliar la mirada más allá del mundo estrictamente rural, relevando las articulaciones con la historia urbana y periurbana. Por ejemplo, examinando cómo los patrones de política social reducen el aislamiento y el éxodo rural al mejorar las condiciones materiales de vida y favorecer la integración económica, social y cultural de los habitantes de los pueblos rurales con las zonas circundantes.

En tercer lugar, resulta imperioso el planteo de nuevos temas y problemas,

16 Eran unidades político-administrativas creadas a fines del siglo XIX y carentes de autonomía. A partir de 1950 adquirieron el estatus de provincias.

tales como la pobreza, el consumo, la vivienda rural¹⁷, los servicios de infraestructura social subsidiados o gestionados por el Estado (electricidad, agua potable, saneamiento, control de inundaciones, telecomunicaciones, transportes, red vial).

Cuarto, sería enriquecedor partir de la premisa de que las condiciones de vida en el espacio rural no resultan asimilables a las del medio urbano. En general, los estudios sobre el bienestar asocian la pobreza a la presencia o ausencia de indicadores elaborados para las ciudades, una medida abstracta confeccionada técnicamente que no forzosamente coincide con los umbrales de satisfacción definidos por la población rural. Esto se debe a que dichos umbrales conllevan una dimensión cultural, además de material, en la que vale la pena ahondar¹⁸.

Quinto, es necesario eludir la tendencia a equiparar el bienestar con las políticas sociales, puesto que existen políticas públicas no estrictamente sociales que contribuyen enormemente a la mejora en las condiciones de existencia. Por ejemplo, la electrificación genera sinergias positivas en la calidad de vida de los hogares rurales y suele ser subestimada por las miradas urbano-céntricas. Asimismo, el buen estado de los medios de comunicación, como caminos y ferrocarriles, es determinante en el desenvolvimiento rural: garantiza una mejor accesibilidad a los mercados, escuelas y servicios de salud; mejora los ingresos y las oportunidades de empleo; y promueve la sociabilidad. Variables que juegan un papel cardinal en la mitigación de la pobreza y en la radicación rural. Estas cuestiones complejizan necesariamente el abordaje del desarrollo rural, de sus realidades, posibilidades y restricciones.

Finalmente, en lo que hace estrictamente a las políticas públicas y al bienestar rural, el análisis de las políticas sociales en contextos rurales demanda una revisión más sistemática de nuestra comprensión de los contextos materiales y simbólicos en las que se estructuraron y de los condicionamien-

17 Aproximaciones a la temática aparecen en Anahí Ballent, *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955* (Buenos Aires: UNQ, 2005), 280.

18 Amartya Sen, *Desarrollo y libertad* (Buenos Aires: Planeta: 2000), 440.

tos y posibilidades que los mismos impusieron a la construcción de intervenciones estatales. De tal modo, como veremos en las siguientes páginas, es altamente probable que esta agenda de investigación se vea beneficiada por una mayor reflexión sobre los comportamientos sociales, su incidencia en la configuración de las estructuras estatales y en la edificación del poder en el medio rural.

2. POR UNA CLAVE RURAL DE LA HISTORIA DEL BIENESTAR EN LA ARGENTINA

En este apartado nuestro objetivo es reflexionar sobre la especificidad de una mirada de la ruralidad para un historiador interesado por las políticas sociales. No es novedoso afirmar que la misma definición de lo *rural* entraña grandes dificultades debido a la polisemia que el término ha tenido dentro del campo académico¹⁹. La asociación de lo rural con el predominio casi absoluto de actividades agropecuarias y baja densidad poblacional otorgó por mucho tiempo una identificación que permitía despejar algunas ambigüedades del concepto, con base en datos observables y cuantificables estadísticamente²⁰. Sobre esta premisa, el espacio rural era definido por sus propiedades objetivas, en función de las distancias geográficas y de su estructuración interna.

Desde fines del siglo XIX y hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, el modelo explicativo del funcionamiento del espacio rural se basó en un enfoque dicotómico, en el que el campo era delimitado por su opuesto, la ciudad, según la variación de tamaño, formas y relación del hombre con la naturaleza. Las tradiciones sociológicas fueron importantes en la construcción de dicha conceptualización, al imprimir un fuerte acento binario a los sistemas de clasificación de la realidad, entre los que se destacó naturalmente la antinomia entre el campo y la ciudad. El mundo, implícitamente, se imaginaba dividido estrictamente en dos partes, separadas

19 Ángel Paniagua Mazorra y Keith Hoggart, “Lo rural, hechos, discursos o representaciones? Una perspectiva geográfica de un debate clásico”, *Globalización y mundo rural*, N° 803 (2002): 61-71.

20 Paul Cloke, “An Index of Rurality for England and Wales”, *Regional Studies*, 11 (1977): 37-46; Vicki Harrington y Dan O’ Donoghue, “Rurality in England and Wales 1991: A Replication and Extension of the 1981 Rurality Index”, *Sociologia Ruralis*, vol. 38, N° 2 (1998): 178-203.

y separables: lo urbano y lo rural, donde lo segundo se miraba desde lo primero²¹. En la segunda posguerra, si bien continuó primando la visión antinómica, comenzó a cobrar fuerza la idea de conexión entre ambos espacios. Se hizo referencia entonces al *continuum*, destacándose que los procesos rurales eran una continuidad espacial de los procesos urbanos; aunque los primeros siguieran siendo evocados en relación a los segundos, y no desde su propia dinámica.

Frente a las visiones cuantitativas que tuvieron peso en el pasado, pero también persisten en la actualidad, en la década del noventa otra vertiente introdujo una novedad: lo rural como una “construcción social” fundamentada en representaciones que orientan comportamientos y conductas²². El *constructivismo* como acercamiento alternativo al estudio del ámbito rural ha dado lugar a que el mismo fuera apreciado en todo su dinamismo, con sus propias singularidades y matices; y no como una entidad fija, cerrada, inmóvil y socialmente homogénea. Al respecto, es valioso el aporte de Raymond Williams, quien consideraba al campo no como una categoría sociológica, sino como un espacio cultural, construido por operaciones simbólicas que remiten a un imaginario social²³. De esta manera, atribuía importancia a lo cultural como un elemento configurador de las relaciones sociales. Ello encierra una notable visión plural de la sociedad rural, donde cada grupo puede generar su propia representación espacial. Además, conduce a un enriquecimiento temático ligado a estilos de vida, visiones y valores.

A nuestro criterio, los estudios históricos sobre el mundo rural pueden beneficiarse particularmente de este abordaje que estimula la percepción de que el medio rural no se circunscribe al agro y que la comprensión de su dinámica exige el análisis de las representaciones sociales y las interacciones entre distintos actores. En este sentido, lo rural se asienta en la producción subjetiva del espacio por parte de quienes vivieron allí y, a la

21 Carlos Reboratti, “Los mundos rurales”, en *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario*, comp. Susana Torrado (Buenos Aires: Edhasa, 2007), 87.

22 Michel Blanc, “La ruralité: diversité des approches”, *Économie rurale*, N° 242 (1997): 5-12. Keith Hoggart, “Let’s do Away with Rural”, *Journal of Rural Studies*, N° 6 (1990): 245-257.

23 Raymond Williams, *El campo y la ciudad* (Buenos Aires: Paidós, 2001). 410.

vez, en prácticas políticas y culturales específicas. Esta aproximación invita a pensar el modo en que la configuración social del espacio influye en la identidad. Al respecto, María de Nazareth Baudel Wanderley propone dos elementos diferenciadores del espacio rural: la ocupación de un territorio con formas de dominación sustentadas en el uso y la tenencia de la tierra y de otros recursos naturales, y como lugar de vida, lo que otorga una identidad²⁴.

Esta focalización introduce otra cuestión: la historicidad. Como plantea Raymond Williams, el campo y la ciudad son realidades históricas variables, tanto en sí mismas como en las relaciones que mantienen entre sí, existiendo además muchos tipos de organizaciones intermedias y formaciones sociales y físicas²⁵. El mundo rural detenta particularidades históricas, sociales, culturales, dotadas de una realidad propia, inclusive en su relación con el mundo urbano. Es decir, el tipo de relación social que caracteriza la ruralidad depende, en buena medida, del grado de articulación entre los habitantes rurales y aquellos de concentraciones urbanas. A su vez, estos grados de integración se corresponden con el acceso a servicios (educación, transportes, salud, red vial), a los mercados, al Estado, etc.; y condicionan el funcionamiento de la sociedad, la economía y la política locales. En esta línea, el estudio empírico de los sujetos, sus redes y sus organizaciones se vuelve absolutamente crucial para aprehender situaciones localizadas témporo-espacialmente.

Estas reflexiones sobre el mundo rural nos proporcionan dos claves centrales para introducirnos en las lógicas del bienestar estatal en los espacios rurales de comienzos del siglo XX. Primero, debemos tomar nota de que se trata de territorios con una densidad poblacional relativamente baja (si bien enmarcada dentro de una gran variabilidad de situaciones, pero claramente diferenciada de la urbana), una intensa relación con el medio natural (ya sea a través del uso de los recursos y servicios naturales para la producción agropecuaria como por su aprovechamiento en otro tipo

de actividades) y redes territoriales que articulaban los ámbitos dispersos y los centros poblados de diferente tamaño, estando estos, según era la situación, fuertemente integrados al medio rural²⁶.

Segundo, lo rural comprendía un tipo de relaciones sociales con un fuerte componente personal. Sobre la base de vigorosas relaciones familiares y vecinales es posible identificar algunas particularidades del medio rural de la primera mitad del siglo XX, tales como la relevancia de la figura del padre, la confianza/desconfianza, la familia y el compromiso con la vida local. Por otro lado, este tipo particular de relaciones sociales, que podían derivar tanto en colaboración como en conflictos, generaba, a su vez, un enérgico control social por parte de la comunidad. Ello abre un rico campo de exploración sobre experiencias y áreas de conocimiento no referenciadas estrictamente dentro de las líneas más tradicionales de la historiografía urbano-céntrica.

3. ALGUNOS SUPUESTOS PARA UN DEBATE EN CIERNES

Como señalamos en la introducción, en el estado de los estudios sobre el bienestar rural en la Argentina aún persiste un conjunto muy amplio de preguntas pendientes: ¿La problemática del bienestar en los espacios rurales emergió como temática específica en la agenda estatal durante esa época? Si así fue, ¿en qué medida respondió a las necesidades y demandas de los destinatarios y no fue una réplica de las intervenciones públicas en los espacios urbanos? ¿Qué rasgos de los contornos rurales asumieron centralidad en su desarrollo? ¿Cuáles fueron las modalidades de intervención estatal? ¿Qué niveles estatales accionaron en forma predominante?

La revisión de la bibliografía detallada previamente, de la literatura teórica reseñada y de los trabajos que componen este *dossier* proporcionan algunas pistas sobre estos interrogantes y ponen de relieve la riqueza de una línea de estudios abocada a las modalidades en las que en el pasado se ha

24 María de Nazareth Baudel Wanderley, "A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural", en *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, comp. Norma Giarracca (Buenos Aires: CLACSO, 2001), 31-44.

25 Raymond Williams, *El campo y la ciudad*, 357.

26 Hortencia Castro y Carlos Reboratti, "Revisión del concepto de ruralidad en la Argentina y alternativas posibles para su redefinición", Serie Estudios e Investigaciones N° 15, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Buenos Aires (2007).

producido, distribuido y/o usufructuado el bienestar social en los espacios rurales argentinos. Así pues, al momento nos es posible identificar tres grandes cuestiones que ameritan especial, aunque no exclusiva, ponderación a la hora de historizar el surgimiento y derrotero de una “cuestión social rural”: la incidencia de los imaginarios sociales en las agendas públicas, la fragilidad organizativa de los actores rurales y los condicionantes coyunturales y estructurales presentes en el medio rural.

En primera instancia, la literatura sobre el tema permite intuir que, en la primera mitad del siglo XX, la concepción sobre lo rural generó importantes consecuencias a la hora de definir las políticas públicas. En un contexto en que el concepto de progreso estaba asociado al pasaje unilineal de lo tradicional a lo moderno, del agro a la industria, de lo rural a lo urbano, lo rural en general pareció subestimarse, ocupando un lugar residual, básicamente como un espacio productivo. El bienestar rural, en consecuencia, se erigía como una cuestión innombrada e incomprensible para buena parte de la dirigencia política argentina. En consonancia, las evidencias sugieren la escasez o inexistencia de programas oficiales específicos y continuos sobre los problemas de salud, trabajo, vivienda y asistencia social de la población rural. La discontinuidad y la falta de planeamiento a largo plazo habrían sido las marcas distintivas de tales políticas.

Que esa “cuestión social rural” resultara escasamente incorporada en los programas oficiales, en las agendas públicas y en las discusiones de las agencias técnicas –con exiguas excepciones²⁷– puede vincularse también con un segundo motivo. Esto es, al hecho de que las mismas poblaciones dispersas de la Argentina interior tuvieran dificultades para articular una “voz” audible y cohesionada capaz de obtener respuestas de algún tipo por parte de las autoridades públicas. En el caso de los trabajadores rurales, su inestabilidad y movilidad, así como el mayor aislamiento relativo, habrían contribuido a ello. En general, la aceptación de la inevitabilidad de sus condiciones de vida y/o la autogestión, en contextos con mayores niveles de ingresos como la pampa húmeda, habrían sido las actitudes más

27 Talía Violeta Gutiérrez, “La educación del colono pampeano en épocas de conflicto: entre la defensa de sus intereses y el control social, 1910-1920”, E.I.A.L., Vol. 16 No. 2 (2005): 85-110.

comunes durante la primera mitad del siglo XX, a pesar de algunos estallidos puntuales (como el Grito de Alcorta, por ejemplo).

La inexistencia de un debate público sobre los problemas sociales de los espacios rurales y la generación de dispositivos eficaces pareció comenzar a ser subsanada a partir de los años treinta, momento en el que la mayoría de los trabajos sitúan un quiebre en la identificación y el tratamiento de los problemas sociales de la Argentina rural²⁸. La centralidad de ese corte no es casual, sino que responde a una crisis del mundo agrario, que impulsó a la dirigencia política a esbozar respuestas a los desafíos generados por la supervivencia de un modo de vida y un proyecto de país atado a la producción agropecuaria²⁹. En esos términos, el descubrimiento de la Argentina rural, de sus habitantes, necesidades y conflictos, fue de la mano de las migraciones internas, del des poblamiento del campo, de la crisis agraria, de la emergencia de endemias y de la pobreza como agentes que dañaban la fortaleza de la Nación.

Una etapa diferente se habría desplegado a partir de los años cuarenta, en tanto algunas contribuciones revelan una acción pública más sistemática sobre la población rural a partir de los gobiernos peronistas. Los intentos de aplicación del llamado Estatuto del Peón Rural y las políticas de sanitarismo dan cuenta de una preocupación por los problemas, demandas y conflictos de la Argentina rural, destinada a trastocar su marginalidad previa. Ahora bien, esos virajes no habrían implicado la erosión de la noción de que el crecimiento del país se sustentaba en la expansión de los sectores industriales y en la urbanización de la vida moderna. Asimismo, habría subsistido la tendencia a tratar los problemas rurales con una lógica urbana y aacomparar la agenda del bienestar social rural con la agenda productiva.

28 Esto avala las visiones que indican cómo en distintos espacios regionales resultó evidente que la “cuestión social” constituía también un problema rural. Noemí Girbal-Blacha, *Vivir en los márgenes...* 76.

29 Anahí Ballent y Adrián Gorelik, “País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis”, en *Nueva Historia Argentina, crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930-1943)*, dir. Alejandro Cattaruzza (Buenos Aires: Sudamericana, 2001), 143-200.

Varios de los dispositivos que comenzaron a implementarse sobre los espacios rurales desde los años treinta mostraron la permanencia de la inconmensurabilidad de esta dimensión territorial en la reflexión de las autoridades nacionales y provinciales y en sus elencos técnicos. No fue raro que las políticas diseñadas para resolver cuestiones socialmente conflictivas como la salud y la asistencia social fueran hegemonizadas por definiciones y soluciones producidas para los espacios urbanos concentrados. Además, las políticas sociales parecieron instituirse a partir de un complejo conjunto de relaciones, intereses e ideas que se presentaban en función de reclamos de “justicia social”, pero respondían más a necesidades de la estructura productiva.

Este punto nos conduce a la tercera cuestión que queremos remarcar: los condicionantes. A pesar de algunos grandes esfuerzos, las cifras y diagnósticos indican fuertes brechas entre regiones y sectores de la población rural. Problemas básicos, que suelen ser minimizados o no suficientemente dimensionados desde un prisma urbano —como el trabajo infantil o la precariedad de las comunicaciones—, incidieron en el alcance efectivo de las políticas de bienestar rural. Esas limitaciones, tanto coyunturales como estructurales (financieras, técnico-burocráticas, legales, políticas, sociales), entraron en colisión directa con muchos de los instrumentos con los que se pretendió mejorar la calidad de vida rural. La compleja institucionalización de las pocas políticas públicas existentes puede atribuirse en buena medida a las escasas capacidades estatales, pero también a la débil legitimidad de las autoridades, la importancia de las relaciones personales y la resistencia de la población.

Diversos agentes, como los maestros, policías, jefes políticos, autoridades municipales e incluso particulares, habrían corporizado al Estado en los espacios rurales de comienzo de siglo. Sin embargo, en los contornos rurales su legitimidad, instrumentos y saberes dependieron tanto de la esfera estatal como de la movilización de recursos y principios de valoración construidos localmente, tal como hemos mencionado en el anterior apartado. En territorios con una baja densidad de población relativa, lo rural comprendía entonces un tipo de relaciones sociales en el que predominaba un componente personal sustentado en vínculos vecinales y parentales

entre una parte significativa de los habitantes. Confirma así, lo dicho por Christophe Albaladejo, quien destaca la centralidad que hasta los años sesenta asumieron dichos lazos en las sociedades rurales pampeanas³⁰. Dicha proyección explica la profundidad de los compromisos, el carácter interpersonal de los tratos, el estilo a veces paternalista del liderazgo y el tratamiento discrecional de ciertos temas. Como consecuencia, la vulnerabilidad de las políticas sociales en esos contextos habría obedecido tanto a la reducida penetración de las agencias oficiales como a la mediación de los responsables de su aplicación, cuyos intereses personales y redes sociales condicionaban la aplicación de las normativas.

La instrumentación de políticas sociales rurales también habría debido franquear difíciles procesos de construcción de acuerdos y legitimidad entre los diversos actores agrarios. Esta realidad se exagera, por ejemplo, en el caso de las economías azucareras del norte argentino, en donde los dueños de los ingenios concentraban el poder económico y político, constriñendo las posibilidades de movilización sindical y política e imponiendo a las nuevas reglas laborales un ritmo de avance al compás de las contiendas políticas. Por otro lado, una mirada más amplia permite vislumbrar la participación de los empresarios privados en la distribución del bienestar, y cómo su actuación definió derechos, atribuciones y responsabilidades entre los sujetos implicados³¹. La delimitación de las “reglas de juego” de la redistribución social excedió, por cierto, al Estado.

A MODO DE CIERRE

El disparador de este artículo ha sido la incertidumbre respecto a las especificidades y las potencialidades de un campo de estudio débilmente desarrollado en la historiografía argentina: el bienestar social rural. Desan-

30 Christophe Albaladejo, “De la pampa agraria a la pampa rural: la reconstrucción de las “localidades” y la invención del “desarrollo rural local””, *Párrafos Geográficos*, vol. 5, N° 1 (2006): 33.

31 Tradicionalmente los ingenios azucareros implementaron discrecionalmente medidas asistenciales para sus trabajadores (de carácter educativo, sanitario y asistencial) como resultado de su utilitarismo como medio de control de la mano de obra, de la influencia del catolicismo social y de una perspectiva paternalista de las relaciones laborales. Alejandra Landaburu, “Paternalismo empresarial y condiciones de vida en los ingenios azucareros tucumanos. Fines del siglo XIX y principios del XX”, *Historia Regional*, N° 33 (2015): 27-49.

dando el camino, tenemos el convencimiento de que el impacto del giro constructivista, el desarrollo de una reflexión más sistemática sobre los juegos de escala y la emergencia de los estudios sobre el Estado han creado un clima favorable para pensar los problemas de la “cuestión social” y el acceso al bienestar estatal en clave rural.

Para abordar esa historia del mundo rural, en primera instancia, es fundamental visibilizar la heterogeneidad como un rasgo intrínseco de la formación estatal y la provisión del bienestar a lo largo de Argentina. Todo intento por eludir la complejidad favorece miradas uniformadoras que obturan el conocimiento de las experiencias pretéritas. La diversidad de escenarios, de factores operantes, actores y condicionantes materiales y simbólicos constituye una norma para pensar los desajustes sociales y las respuestas que estos motorizaron a lo largo del tiempo. Las realidades pampeanas, norteafricanas, territorianas y cuyanas aquí exploradas son concluyentes a la hora de demostrar ese variopinto universo del bienestar rural argentino.

Ahora bien, captar la variabilidad histórica no implica renunciar al reconocimiento de regularidades y patrones comunes. Los espacios rurales y urbanos argentinos vivieron interconectados y afectados por procesos de escala regional, nacional e internacional que acompañaron los ritmos y la orientación de las transformaciones estatales y sociales. Las posibilidades de construir una periodización de la reforma de las agendas públicas y la estructuración de acciones estatales apuntan en este sentido y abonan el camino para próximos descubrimientos.

Finalmente, resulta imprescindible una aproximación más sistemática destinada a develar la compleja matriz social existente en los espacios rurales y cómo incidió en el acceso al bienestar. Una mirada atenta muestra que la sociedad civil, la sociedad política y los aparatos estatales han mantenido fluidas, continuas y estrechas relaciones en la identificación y resolución de los desajustes sociales. En particular, por lo que hemos analizado, es posible aseverar que las políticas sociales en los espacios rurales parecieron depender más de los incentivos producidos por las estructuras agrarias

y las estrategias de actores locales que de proyectos, medidas y sujetos emanados de los centros de poder estatales. Una mirada de “abajo hacia arriba” y desde “los márgenes hacia el centro” puede constituir una fructífera estrategia analítica para enfrentar una agenda del bienestar rural en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Aelo, Oscar. El peronismo en la provincia de Buenos Aires 1946-1955. Caseros: Eduntref, 2012.
- Agnese, Graciela. Historia de la fiebre hemorrágica argentina. Imaginario y espacio rural (1963-1990). Rosario: Prohistoria, 2010.
- Albaladejo, Christophe. “De la pampa agraria a la pampa rural: la reconstrucción de las “localidades” y la invención del “desarrollo rural local””. *Párrafos Geográficos*, vol. 5, N° 1 (2006): 27-52.
- Álvarez, Adriana. Entre muerte y mosquitos. El regreso de las plagas en la Argentina (siglos XIX y XX). Buenos Aires: Biblos, 2010.
- Armus, Diego (comp.). Mundo urbano y cultura popular. Estudios de historia social argentina. Buenos Aires: Sudamericana 1990.
- Ascolani, Adrián. “La escuela primaria rural en Argentina. Expansión, orientaciones y dificultades (1916-1932)”. *Revista Teías*, vol. 14, N° 28 (2012): 309-324.
- Ascolani, Adrián. “Ruralidad, analfabetismo y trabajo en la Argentina. Proyectos y acciones del consejo nacional de educación (1930-1940)”. *Cadernos de História da Educação*, vol. 3, N° 14 (2015): 853-877
- Ascolani, Adrián. El sindicalismo rural en la Argentina. De la resistencia clasista a la comunidad organizada (1928-1952). Bernal: UNQ, 2009.
- Bacolla, Natacha. “Política, administración y gestión en el peronismo santafecino, 1946-1955”. En *La invención del peronismo en el interior del país*, editado por Darío Macor y César Tcach. Santa Fe: UNL, 2003, 111-162.
- Ballent, Anahí y Adrián Gorelik. “País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis”. En *Nueva Historia Argentina, crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930-1943)*, dirigido por Alejandro Cattaruzza. Buenos Aires: Sudamericana, 2001, 143-200.

- Ballent, Anahí. Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955. Buenos Aires: UNQ, 2005.
- Barandiarán, Luciano. “El accidente fatal del trabajador rural y la justicia en el centro de la provincia de Buenos Aires (1935-1947)”. *Res Gestas* 51 (2014): s/p.
- Baudel Wanderley, Maria de Nazareth. “A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural”. En *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, compilado por Norma Giarracca. Buenos Aires: CLACSO, 2001, 31-44.
- Berrotarán, Patricia, Aníbal Jáuregui, y Marcelo Rougier. Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo, 1946-1955. Buenos Aires: Imago Mundi, 2004.
- Berrotarán, Patricia. Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista. Buenos Aires: Imago Mundi, 2003.
- Billorou, María José. “Los comedores escolares en el interior argentino (1930-1940). Discursos, prácticas e instituciones para el ‘Apoyo a los Escolares Necesitados’”. En *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, compilado por Lucía Lionetti y Daniela Míguez. Rosario: Prohistoria, 2010, 155-174.
- Billorou, María José. “Los riñas en escena. Las políticas de protección a la infancia. en el territorio, nacional de la pampa (1920-1940). En tierra adentro Instituciones económicas 3 locales en los territorios nacionales (1884-1951), compilado por Andrea Lluch y Marisa Moroni Rosario: Prohistoria Universidad Nacional de la Pampa, 2010, p-p.141-162.
- Blanc, Michel. “La ruralité: diversité des approches”. *Économie rurale*, N° 242 (1997): 5-12.
- Bohoslavsky, Ernesto y María Silvia Di Liscia. “La profilaxis del viento. Instituciones represivas y sanitarias en la Patagonia argentina, 1880-1940”, *Asclepio*, LX (2) (2008): 187-206.
- Bravo, Celia. “Liberales, socialistas, Iglesia y patronos frente a la situación de los trabajadores en Tucumán”. En *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, compilado por Juan Suriano. Buenos Aires: La Colmena, 2000, 31-61.
- Campione, Daniel. Prolegómenos del peronismo. Los cambios en el Estado Nacional: 1943-1946. Buenos Aires: FISyP/Manuel Suárez, 2003.

- Caponi, Sandra. “Trópicos, microbios y vectores”, *História, Ciências, Saúde. Manguinhos*, vol. 9 (2002): 111-38.
- Carbonetti, Adrián y Adriana Álvarez. Fragmentos de la historia de la salud en la Argentina rural. Villa María: Eduvim, 2013.
- Castro, Hortencia y Reboratti, Carlos. “Revisión del concepto de ruralidad en la Argentina y alternativas posibles para su redefinición”. Serie Estudios e Investigaciones N° 15, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Buenos Aires (2008).
- Cerdá, Juan Manuel. Condiciones de vida y vitivinicultura. Mendoza, 1870-1950. Bernal: UNQ, 2011.
- Cloke, Paul. “An Index of Rurality for England and Wales”. *Regional Studies*, 11 (1977): 37-46.
- de Arce, Alejandra. Mujeres, familia y trabajo. Chacra, algodón y caña en la Argentina (1930-1960). Bernal: UNQ, 2016.
- de Paz Trueba, Yolanda. Mujeres y esfera pública. La campaña bonaerense entre 1880 y 1910. Prohistoria: Rosario, 2010.
- Di Liscia, María Silvia. “Dificultades y Desvelos de un Estado interventor. Instituciones, salud y sociedad en el Interior Argentino. La Pampa, 1930-1946”. *Anuario IEHS*, 22 (2007): 187-206.
- Di Liscia, María Silvia. “Imaginario y derroteros de la salud en el interior argentino. Los Territorios Nacionales (fines del siglo XIX y principios del XX)”. *Entrepasados* 33 (2008).
- Di Liscia, María Silvia. “Relaciones peligrosas: sobre bocio, cretinismo e inferioridad (Argentina, 1870-1920)”. En *De normas y transgresiones. Enfermedad y crimen en América Latina (1850-1950)*, editado por Claudia Agostoni y Elisa Speckman. México: IIH-UNAM, 2005.
- Di Liscia, María Silvia. “Itinerarios curativos. Saberes, terapias y prácticas médicas indígenas, populares y científicas (Región Pampeana, 1750-1910)”. (Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2000).
- Girbal-Blacha, Noemí. Vivir en los márgenes. Estado, políticas públicas y conflictos sociales. El Gran Chaco Argentino en la primera mitad del siglo XX. Rosario: Prohistoria, 2011.
- Gutiérrez, Leandro y Luis Alberto Romero. Sectores populares, cultura y política. Buenos Aires en las entreguerras. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007 [1995].

- Gutiérrez, Leandro. "Condiciones de la vida material de los sectores populares en Buenos Aires: 1880-1914". *Revista de Indias* 41 (Ene 1, 1981): 167-202.
- Gutiérrez, Talía. "Actuar sobre la mujer de campo, empleando a la mujer misma como educadora. Una visión histórica del discurso ruralista, Argentina, 1920-1945". En *Cuestiones agrarias en Argentina y Brasil*, coordinado por Noemí M. Girbal-Blacha y Sonia Regina Mendoza. Buenos Aires: Prometeo, 2007.
- Gutiérrez, Talía. "La educación del colono pampeano en épocas de conflicto: entre la defensa de sus intereses y el control social, 1910-1920". *E.I.A.L.*, Vol. 16 N° 2 (2005): 85-110.
- Gutiérrez, Talía. *Educación, agro y sociedad: Políticas educativas agrarias en la región pampeana, 1897-1955*. Bernal: UNQ, 2007.
- Harrington, Vicki y O' Dan Donoghue,. "Rurality in England and Wales 1991: A Replication and Extension of the 1981 Rurality Index". *Sociologia Ruralis*, vol. 38, N° 2 (1998): 178-203.
- Hirschegger, Ivana. "Alcance territorial de las políticas públicas peronistas en la provincia de Mendoza (Argentina), 1946-1955". *Apuntes*, 66 (2010).
- Hoggart, Keith. "Let's Do Away with Rural". *Journal of Rural Studies*, N° 6 (1990): 245-257.
- Korzeniewicz, Roberto. "Las vísperas del peronismo. Los conflictos laborales entre 1930 y 1943". *Desarrollo Económico* 131 (1993): 323-354
- Landaburu, Alejandra. "Paternalismo empresarial y condiciones de vida en los ingenios azucareros tucumanos. Fines del siglo XIX y principios del XX". *Historia Regional*, N° 33 (2015): 27-49.
- Landaburu, Alejandra. "Los industriales y el Departamento Provincial del Trabajo ante el conflicto obrero de 1919 en Tucumán". En *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, compilado por Mirta Zaida Lobato y Juan Suriano. Buenos Aires: Edhasa, 2014.
- Lionetti, Lucia. "Políticas sociales del Estado y la sociedad civil desde el cuerpo de la mujer pobre en la Argentina (1900-1940)". *Amario del CEH* N° 9 (2009):97-116.
- Lluch, Andrea y Marisa Moroni, (comps.). *Tierra adentro...Instituciones económicas y sociales en los Territorios Nacionales (1884-1951)*. Rosario: Prohistoria, 2010.

- Moreyra, Beatriz y Fernando Remedi,. "Las cosas de todos los días en los espacios rurales de Córdoba a comienzos del siglo XX". *Anuario IEHS* 20 (2005): 263-310.
- Moreyra, Beatriz. *Cuestión social y políticas sociales en la Argentina. La modernidad periférica. Córdoba, 1900-1930*. Bernal: UNQ, 2009.
- Nicoletti, María Andrea. "Formar ciudadanos argentinos y católicos en la Patagonia Norte de los Territorios Nacionales: La Congregación Salesiana y las escuelas del Estado (1880-1950)". *Boletín Americanista* 72 (2016): 71-88.
- Ortiz Bergia María José. "El Estado en el interior nacional en la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión". *Estudios Sociales del Estado*, N° 1 (2015): 59-85.
- Palacio, Juan Manuel. "De la Paz a la discordia: El peronismo y la experiencia del Estado en la Provincia de Buenos Aires (1943-1955)". *Desarrollo Económico* vol. 49, N° 194 (2009): 221-246.
- Palacio, Juan Manuel. "La justicia peronista: El caso de las Cámaras de arrendamientos y aparcerías rurales (1948-1955)". *Anuario IEHS* 26 (2011): 75-99.
- Palacio, Juan Manuel. *La Paz del trigo. Cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano 1890-1945*. Buenos Aires: Edhasa, 2004.
- Paniagua Mazorra, Ángel y Keith Hoggart,. "Lo rural, ¿hechos, discursos o representaciones? Una perspectiva geográfica de un debate clásico". *Globalización y mundo rural*, N° 803 (2002): 61-71.
- Petraglia Kropf, Simone. "En busca de la Enfermedad del Brasil: los médicos del interior y los estudios sobre el Mal de Chagas (1935-1956)". En *Historia de salud y enfermedad en América Latina siglos XIX y XX*, editado por Adrián Carbonetti y Ricardo González-Leandri. Córdoba: CEA, 2008, 147-183.
- Piazzesi, Susana. *Conservadores en provincia. El iriondismo santafesino 1937-1943*. Santa Fe: UNL, 2009.
- Prol, Mercedes. *Estado, movimiento y partido peronista. La ingeniería institucional en Santa Fe, 1943-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2012.
- Ramacciotti, Karina. *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos, 2009.

- Reboratti, Carlos. “Los mundos rurales”. En *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario*, compilado por Susana Torrado. Buenos Aires: Edhasa, 2007, 85-107.
- Rodríguez Vázquez. Florencia. *Educación y vitivinicultura. Formación de recursos humanos y generación de conocimientos técnicos en Mendoza (1890-1920)*. Rosario: Prohistoria, 2012.
- Ruffini, Martha. *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*. Bernal: UNQ, 2007.
- Salomón, Alejandra. “El bienestar social rural en el discurso peronista. Buenos Aires, 1952-1955”. En *Miradas desde la Historia social y la Historia intelectual. América Latina en sus culturas: de los procesos independentistas a la globalización*, editado por Hugo Cancino et al. Córdoba: CEH-UCC, 2012, 681-694.
- Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta: 2000.
- Suriano, Juan (comp.). *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*. Buenos Aires: Editorial La Colmena, 2000.
- Williams, Raymond. *El campo y la ciudad*. Buenos Aires: Paidós, 2001.
- Zimmermann, Eduardo A. *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana/Universidad de San Andrés, 1995.

“Niños sanos para el progreso pampeano”. Las políticas de protección de la salud infantil en el Territorio Nacional de La Pampa en la primera mitad del siglo XX*

MARÍA JOSÉ BILLOROU IMAZ

Profesora de la Universidad Nacional de La Pampa (Argentina). Correo electrónico: majobillo@gmail.com. La autora es Magister en Estudios Sociales y Culturales de la Universidad Nacional de La Pampa (Argentina). Entre sus publicaciones recientes tenemos: “Las mujeres en los márgenes: Educación y salud en el interior argentino (1930-1945)” *Delaware Review of Latin American Studies*, Vol. 17 No. 2 (2016) y “Mujeres que trabajan. Las maestras pampeanas en la primera mitad del siglo XX” *Anuario de la Facultad de Ciencias Humanas*, N° XII (2015). Entre sus temas de interés están historia de la salud, historia social, historia de la infancia y género.

Recibido: 1 de septiembre de 2016

Aprobado: 26 de enero de 2017

Modificado: 8 de febrero de 2017

Artículo de investigación científica

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.3>

Para citar este artículo: Salomón, Alejandra Laura y Ortiz Bergia, María José. “Estado y bienestar rural argentino en la primera mitad del siglo XX. Un problema historiográfico”, *Historia Caribe* Vol. XII No. 31 (Julio-Diciembre 2017): 19-44. DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.2>

* Este artículo forma parte del proyecto: “Burocracias e instituciones en la Argentina: salud, educación, tecnología, seguridad y administración en contexto histórico (siglo XX)” financiado por la Universidad de La Pampa (Argentina). Esta publicación está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0



“Niños sanos para el progreso pampeano”. Las políticas de protección de la salud infantil en el Territorio Nacional de La Pampa en la primera mitad del siglo XX

Resumen

Este trabajo busca analizar el impacto concreto de las políticas sanitarias y asistenciales, concebidas a nivel nacional, para el amparo de la infancia en un área del interior argentino, La Pampa. La creación de instituciones de protección a determinados sectores, considerados vulnerables, los niños y las madres, permiten estudiar, especialmente para el caso del Territorio Nacional de la Pampa, los alcances y los límites de las acciones estatales. Los Censos, las memorias de los gobernadores, las memorias de la Dirección de Maternidad e Infancia, la prensa médica, los registros del personal del Centro de Higiene Materno Infantil, muestran un entramado de actores y prácticas que constituyen la estructura institucional del cuidado infantil tanto a nivel nacional como local.

Palabras clave: Políticas sociales, Protección materno-infantil, Estado, La Pampa.

“Healthy children towards the progress in La Pampa”. Policies for the protection of children’s health in the National Territory of La Pampa in the first half of the 20th century

Abstract

This paper aims at analyzing the concrete impact of health and welfare policies conceived at the national level for the protection of children in an area of the Argentinean interior, La Pampa. The creation of institutions to protect certain sectors, considered vulnerable, children and mothers, allow to study the scope and limits of state actions, especially for the case of the National Territory of La Pampa. The Censuses, Governor’s Memoirs, Memoirs of the Maternity and Childhood Directorate, the Medical Press, and the Maternal and Child Health Center staff records show a network of actors and practices that constitute the institutional structure of child care nationally and locally.

Keywords: Social policies, Maternal and child protection, State, La Pampa

“Crianças saudáveis para o progresso dos Pampas”. As políticas de proteção da saúde infantil no Território Nacional dos pampas na primeira metade do século XX

Resumo

Este trabalho busca analisar o impacto concreto das políticas sanitárias e assistenciais, concebidas a nível nacional, para o amparo da infância em uma área do interior argentino, La Pampa. A criação de instituições de proteção a determinados setores, considerados vulneráveis, as crianças e as mães, permitem estudar, principalmente para o caso do Território Nacional, da Pampa, os alcances e os limites das ações estatais. Os Censos, as memórias dos governadores, as Memórias da Direção da Maternidade e infância, a Imprensa Médica, os registros de funcionários do Centro de Higiene Materno-infantil, mostram uma rede de atores e práticas que constituem a estrutura institucional do cuidado infantil tanto a nível nacional como local.

Palavras-chaves: Políticas sociais, Proteção Materno-infantil, Estado, La Pampa.

“Des enfants sains pour le progrès de la Pampa”. Les politiques de protection de la santé des enfants dans le Territoire National de la Pampa dans la première moitié du XXème siècle

Résumé

Ce travail cherche à analyser l’impact concret des politiques sanitaires et d’assistance sociale, conçues au niveau national visant la protection des enfants de la Pampa, en Argentine. La création des établissements de protection permettent l’étude des effets et limitations des actions gouvernementales dans certains secteurs considérés vulnérables (enfants et mères). Les recensements, les rapports des gouvernements, les rapports de la Direction de Maternité et enfance, la presse médicale, les registres du personnel du centre d’hygiène maternel et des enfants montrent toute une liste d’acteurs et pratiques constituant la structure institutionnelle du soin des enfants au niveau national et local.

Mots clés: Politiques sociales, Protection maternel et des enfants, État de la Pampa.

INTRODUCCIÓN

A principios del siglo XX, la creciente preocupación por la salud, la atención y la protección a la infancia convocaron la atención de la opinión pública y legitimaron la intervención estatal mediante la ejecución de políticas sanitarias destinadas al cuidado infantil. El colectivo médico cumplió un rol fundamental en ellas no solo como su ejecutor sino como su garante mediante la creación de un discurso científico sobre la crianza infantil. De esta manera, el cuidado infantil se transformó después de la Primera Guerra Mundial en un tema central de la agenda internacional y posibilitó la difusión de ideas, discursos y prácticas dentro de la comunidad científica.

Las políticas de protección a la infancia, originariamente urbanas, tuvieron como objetivo, en un primer momento, la reducción de su mortalidad pero además se encaminaron a responder a los desafíos de la presencia creciente de niños en su seno. De esta manera, se perfiló una nueva concepción de la infancia que remarcaba su diferenciación con el mundo adulto.

Sin embargo, hacia principios de siglo, los territorios nacionales, áreas de muy reciente poblamiento, parecían estar aisladas de estas iniciativas, debido a una visión benéfica e idílica de su entorno que las asociaba con ausencia de enfermedades y patologías. No obstante, hacia los años 30 del siglo XX, paulatinamente, estas ideas llegaron al Territorio Nacional de La Pampa y generaron la necesidad concreta del accionar público especialmente sobre los sectores populares, a partir de la instauración de instituciones sanitarias y del afianzamiento de la profesión médica.

El Estado nacional, a finales de la década de 1930, creó instituciones y gestó políticas públicas, de mayor alcance, para garantizar la salud y el bienestar infantil a lo largo del territorio argentino. Aunque las primeras iniciativas para la protección de madres y niños comenzaron hacia fines del siglo XIX, su acción se había circunscrito a las principales ciudades del Litoral, especialmente Buenos Aires. La preocupación por el futuro de la población argentina basada en razones morales y políticas (en consonancia

con las ideologías médicas eugénicas¹) promovió en el Territorio Nacional de La Pampa una atención privilegiada a los niños de madres pobres. Su funcionamiento efectivo dependió de un entramado de relaciones suscitadas entre diferentes jurisdicciones; de esta manera colocó la ejecución concreta de las políticas de protección y asistencia a la niñez tanto en los distintos agentes estatales como en la comunidad. Dentro de una estructura sanitaria en ciernes, —en 1930—, se creó un centro maternal transformado en 1937 en un Centro MaternalInfantil, dependiente de la Dirección de Maternidad e Infancia, al cual se anexó un Hogar MaternoInfantil. La concepción de la labor a realizar se encontraba fuertemente anclada en experiencias urbanas; la posibilidad de atender a una población diseminada en un territorio dilatado con desigualdades regionales, que como la prensa local describía, dificultaba “la intervención rápida de los centros, cuando la ayuda debe ser llevada a lugares distantes y despoblados”² solamente se esbozó en los inicios de la década de 1940 con el desarrollo de Campañas Sanitarias. Estos habitantes, con graves necesidades estructurales, desnutrición y pauperismo, permanecieron aislados y olvidados.

Este artículo analiza la construcción de una incipiente política de protección materno-infantil en un área del interior argentino, La Pampa³, que a

1 La teoría eugenésica fue elaborada por Francis Galton a fines del siglo XIX, quien la consideró como la ciencia del mejoramiento del linaje y sostuvo la importancia de la herencia en la obtención de todos los caracteres de los seres vivientes, de manera que la influencia del medio resultaba mínima en el desarrollo de los individuos. La finalidad de la eugenesia, entonces, era utilizar todos los medios que puedan razonablemente utilizarse para hacer que las clases más útiles para la comunidad contribuyan más que lo que es su proporción a la siguiente generación. Armando García González y Raquel Álvarez Peláez, *En busca de la raza perfecta. Eugenesia e higiene en Cuba (1898-1958)* (Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1999), XXIII-XXIV. El abordaje de la teoría eugenésica provocó una distinción entre los diferentes alcances desarrollados por los países anglosajones y latinos en su conceptualización e implementación. Nancy Leys Stepan, *“Hour of eugenics”: Race, Gender and Nation in Latin America*. (Ithaca: Cornell University Press, 1991). Discutido por una serie de trabajos. Marisa Miranda y Gustavo Vallejo (comp.), *Darwinismo social y eugenesia en el mundo latino*. (Buenos Aires: Siglo XXI de Argentina Editores, 2005), Marisa Miranda y Gustavo Vallejo (dirs.), *Una Historia de la Eugenesia. Argentina y las redes biopolíticas internacionales* (Buenos Aires: Biblos, 2012).

2 “Pueblos sin defensa médica”, *La Capital*, Santa Rosa, 7 de junio, 1939, 2.

3 El Territorio Nacional de La Pampa, localizado en el centro de la Argentina, comparte rasgos físicos, ambientales, históricos y geográficos con distintos espacios; al noroeste presenta características de la llanura pampeana, al extremo oeste, del área cuyana y al centro sur, del ambiente patagónico. El proceso de conquista de los pueblos originarios y ocupación militar de los territorios, conocido como la “Conquista del Desierto” en 1879, provocó el repoblamiento junto a la ocupación de las tierras

partir de su condición legal de territorio, posibilita no solo considerar la planificación de las políticas sanitarias y asistenciales concebidas a nivel nacional para el amparo de la infancia sino su puesta en práctica en un dilatado espacio con una población radicada en pequeñas localidades. Hasta los años 50, la mayoría de los habitantes pampeanos vivían en áreas rurales, las ciudades concentradas en la franja este del territorio eran incipientes: solo dos de ellas tenían diez mil habitantes, el resto no superaba los cinco mil habitantes; en ellas la vida cotidiana giraba en torno a la llegada del ferrocarril, la siembra y la cosecha⁴.

Los censos, las memorias de los gobernadores, las memorias de la Dirección de Maternidad e Infancia, la prensa médica, los registros del personal del Centro de Higiene Materno-Infantil, muestran un entramado de actores y prácticas que constituyen la estructura institucional del cuidado infantil tanto a nivel nacional como territorial.

1. LAS POLÍTICAS NACIONALES POR LA SALUD INFANTIL: EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE HIGIENE

A principios del siglo XX, en el mundo occidental, el desarrollo de la salud infantil respondió a diferentes factores, entre ellos el impulso brindado por el movimiento higienista –debido a sus dimensiones poblacionales y raciales– y el proceso de medicalización que afectó a la sociedad. El higienismo señaló la importancia de la protección física de la niñez, especialmente de aquellos sectores más pobres y vulnerables; sus prácticas apuntaban al fortalecimiento del cuerpo, el contacto intenso con el aire y el sol, el

despojadas. El Estado Argentino los incorporó mediante la Ley N°1532 de 1884 como Territorios Nacionales; situación que implicó la adopción de un tipo de organización político-administrativa caracterizada por la centralización del poder. Los habitantes de los Territorios Nacionales no podían elegir autoridades para la Gobernación, directamente nombradas por las autoridades centrales y a nivel nacional carecían de representación parlamentaria; sus derechos políticos estaban restringidos. De esta manera, se impulsó la puesta en marcha de un proyecto modernizador mediante la subordinación de las nuevas sociedades a la autoridad nacional. Andrea Lluch, y Claudia Salomón Tarquini, ed. Historia de la Pampa. Sociedad, política y economía desde los poblamientos iniciales hasta la provincialización (ca. 8000 AP a 1952) (Santa Rosa: EdUNLPam, 2014).

4 María Silvia Di Liscia, Claudia Salomón Tarquini y Stella Cornelis, “Estructura social y población”, en Historia de la Pampa II. Sociedad, política y economía de la crisis del treinta al inicio de un nuevo siglo, eds Andrea Lluch y María Silvia Di Liscia, (Santa Rosa: EdUNLPam, 2011), 59-60.

desarrollo de hábitos cotidianos de disciplina, higiene personal, conducta y una alimentación adecuada⁵. Sin embargo, a partir de 1920 estimuló la creación de una red de instituciones de asistencia y prevención, destinadas a responder a los cambios que la modernización había provocado⁶.

La Salud Pública incorporó tempranamente la especialización médica para crear una medicina de la infancia gracias a razones morales y políticas, en consonancia, desde luego con ciertas novedades técnicas y científicas. El sistema tradicional de atención a la salud en Argentina estaba basado en la figura del médico, que ejercía su tarea generalmente solo o con uno o dos médicos asociados. Sin embargo, desde comienzos de siglo XX, existieron centros de atención especializadas en donde comenzaron a diferenciarse algunas especialidades; entre las primeras se encontraban la atención de niños⁷.

Dentro de esta incipiente especialización de la práctica médica, el cuidado de la salud materno-infantil, paulatinamente, se fragmentó en numerosos saberes expertos; la obstetricia reivindicó para sí la atención del nacimiento y de los primeros momentos de la vida humana; simultáneamente la pediatría centralizó el cuidado de la salud durante la niñez. Hacia 1920, el proceso de construcción de la pediatría como especialidad médica se había consolidado; en tanto resultado del triunfo de una serie de argumentos fundados en el estatuto social específico de la infancia por sobre aquellos otros que defendían el carácter común del cuerpo de niños y adultos y, por

5 Diego Armus, La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950 (Buenos Aires: Edhasa, 2007), 97-98.

6 Diego Armus, “El descubrimiento de la enfermedad como problema social”, en El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916). Nueva historia argentina. Tomo 5 (dir.) Mirta Lobato (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2000). Adriana Álvarez y Daniel Reynoso, “Entre el abandono y la debilidad. El cuidado de la salud en la primera infancia, 1920-1930”, en Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil: siglos XIX y XX eds. Isabella Cosse, Valeria Llobet, Carla Villalta y María Carolina Zapiola (Buenos Aires: Teseo, 2011).

7 Esta organización se debió a que las bases científicas técnico-científicas de la práctica profesional no requerían todavía instalaciones complejas ni estimulaban la división en especialidades. La profesión médica estaba coordinada por redes informales de referencia entre generalistas y especialistas, y por relaciones flexibles de equipo médico y entre médicos y hospitales. Susana Belmartino, La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos (Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2005), 24-25.

lo tanto, una atención clínica común a pacientes de cualquier edad⁸. Desde sus inicios la práctica médica pediátrica estuvo muy vinculada a actividades de carácter educativo⁹.

En Argentina, el grupo médico se asoció con el Estado¹⁰ debido a la importancia adquirida para el Estado del área de atención a la salud y del control higiénico de la población, a la luz de la aparición de la cuestión social a fines del siglo XIX. La modernización del país trajo aparejados nuevos problemas, derivados sobre todo de la inmigración, la urbanización descontrolada y de una incipiente industrialización. La sociedad, cada vez más compleja y heterogénea, requirió de una actividad gubernamental más amplia y sofisticada que estimuló la creación de organismos específicos para canalizarla; de esta manera, aumentó la influencia del naciente entramado profesional, en especial del colectivo médico¹¹.

Durante el período de entreguerras, se consolidó el proyecto político de un grupo de médicos quienes, a partir del Departamento Nacional de Higiene, intentaron responder a los problemas sociales y ampliar la estructu-

8 El proceso de consolidación de la pediatría como especialidad médica implicó la obtención de algún grado de legitimidad, tanto al interior del campo científico profesional de la medicina, como afuera y más allá del mismo. María Adelaida Colángelo, “El saber médico y la definición de una ‘naturaleza infantil’ entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX en la Argentina”, en *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil: siglos XIX y XX*, eds. Isabella Cosse, Valeria Llobet, Carla Villalta y María Carolina Zapiola (Buenos Aires: Teso, 2011), 109-110.

9 Esteban Rodríguez Ocaña, “La salud infantil, asunto ejemplar en la historiografía contemporánea”, *DYNAMIS Acta hispanica ad medicinae scientiarumque historiam illustrandam* Vol. 23 (2003):33-34.

10 La relación entre el Estado y la profesión médica adquirió dimensiones particulares en Argentina. En gran medida, la consolidación del Estado argentino fue posible gracias al aporte de grupos de intelectuales y profesionales que orientaron su actividad hacia cuestiones específicas, se integraron a los estamentos superiores y cumplieron un papel fundamental como articuladores de ideas y prácticas institucionales en boga a nivel internacional. De esta manera, participaron en el complejo proceso de consolidación y adquisición de autonomía de determinados campos de saberes y prácticas específicas, paradójicamente tributarios del propio afianzamiento estatal. Así, el proceso se desarrolló bajo una doble dimensión: la constitución del grupo profesional al mismo tiempo que la constitución del aparato estatal; ambos aspectos se fortalecieron mutuamente. Ricardo González Leandri, “El Consejo Nacional de Higiene y la consolidación de una elite profesional al servicio del Estado. Argentina, 1880-1900”, *Anuario de Estudios Americanos*. Tomo 61-2 julio-diciembre 2004:573.

11 Ricardo González Leandri, “Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX” en *La cuestión social en Argentina. 1870-194*, eds. Juan Suriano (Buenos Aires: Editorial La Colmena, 2000).

ra burocrática del Estado en su calidad de expertos. El protagonismo de los médicos en la gestación de políticas públicas se acentuó en la década de 1930 debido a una serie de procesos. Por un lado, la creciente intervención estatal en la sociedad extendió el papel de la burocracia, por el otro, la demanda oficial de profesionales respondió a una nueva noción de la salud concebida como valor integral y absoluto¹².

En 1923 el Departamento Nacional de Higiene, bajo la dirección de Gregorio Aráoz Alfaro¹³, reconocido defensor de la protección integral de la salud infantil, buscó con la creación de la Sección de Asistencia y Protección a la Maternidad y la Infancia tanto modernizarla como ampliar su campo de acción.

La institución del nuevo organismo dotado de una especialización en la organización burocrática respondió a varios factores. En primer lugar, intentó satisfacer las demandas existentes sobre la necesidad de extender las atribuciones del organismo para responder eficazmente a una realidad candente, la existencia de altas tasas de mortalidad infantil en todo el país¹⁴. En segundo lugar, adhirió a las ideas prevalecientes en el discurso médico internacional sobre la importancia del cuidado de la niñez¹⁵ y finalmente

12 Carolina Biernat, “El proyecto político médico” En el Departamento Nacional de higiene durante la entreguerra”, en *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, eds. Sabrina Frederic, Osvaldo Graciano Soprano. (Rosario: prohistoria, ediciones 2010). 144.

13 Pediatra e higienista, profesor honorario de la Facultad de Medicina, miembro de las academias de Medicina y Ciencias Morales y Políticas, presidente del Consejo del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia

14 Carolina Biernat y Karina Ramacciotti, *Creer y multiplicarse. La política sanitaria materno-infantil. Argentina 1900-1960* (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2013), 109.

15 La protección de la infancia adquirió un protagonismo después de la Primera Guerra Mundial a raíz de sus consecuencias demográficas. La creación de dos asociaciones internacionales, la *Union Internationale des Secours aux Enfants*, también conocida como *Save the Children* en 1919 por la iniciativa de Eglantyne Jebb y de la *Association Internationale pour la Protection de l'Enfance* por la decisión del gobierno belga en 1921 mostraron la importancia social de la defensa de la niñez. La Sociedad de las Naciones, formada en 1919, se transformó en el organismo responsable de la coordinación en el ámbito internacional de las acciones de protección a la niñez; para ello instituyó en 1926 un *Comité pour la Protection de L'Enfance* que funcionó como centro de estudio y documentación. Otras agencias de la Sociedad diseñadas para enfrentar problemas sanitarios, laborales y de cooperación cultural, igualmente, se ocuparon de la infancia. Las condiciones imperantes en Europa, donde la mortalidad infantil y la desnutrición se convirtieron en un problema urgente, guiaron las acciones a seguir. Eugenia Scarzarella, “Los pibes en el Palacio de Ginebra: las investigaciones de la Sociedad de las Naciones sobre la infancia latinoamericana (1925-1939)”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 14, No 2 julio-diciembre (2003).

incorporó la experiencia exitosa llevada adelante por la Asistencia Pública de la ciudad de Buenos Aires¹⁶.

La nueva Sección del Departamento Nacional de Higiene encauzó sus acciones hacia la creación de los Centros de Higiene Maternal e Infantil. Estos establecimientos, nuevos modelos de gestión estatal de la salud, incorporaron los conceptos de higiene y medicina preventiva vigentes en Estados Unidos¹⁷. Sus acciones se dirigieron a la “protección y asistencia al niño dentro de la familia”; así, priorizaba la atención del núcleo familiar y no solo de niños y madres. La asistencia a la familia supuso “la existencia simultánea y relacionada de problemas diversos de orden económico, médico y social en una sola unidad familiar” y provocó transformaciones en la estructura institucional ya que surgió “la necesidad de una coordinación de todos los esfuerzos hacia un mismo fin”¹⁸. Se adoptaban las novedades institucionales y los logros alcanzados por la organización de salud norteamericana; la centralización de los servicios, su direccionamiento hacia un grupo más amplio, la familia, y la inclusión de la totalidad de las funciones: la asistencial, la educativa y la social. La adopción del modelo norteameri-

16 La mortalidad infantil en la ciudad de Buenos Aires descendió desde 1870 mucho más rápido que en el resto del país. En un primer momento, se desarrolló una fase de declive acelerado, entre 1890 y 1904. En menos de quince años los valores disminuyeron por debajo de 100 por mil. A partir de la década de 1920 se registró una fase de descenso sostenido, con variaciones relativas muy significativas a partir de la década de 1930. Esta disminución comprendió tanto las muertes por enfermedades endógenas como por patologías. A mediados del siglo XX, alcanzó valores por debajo de 40 por mil. De manera esperada, el descenso una vez iniciado, se sostuvo a lo largo del tiempo. Marcela Nari, *Las políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires, 1890-1940*, (Buenos Aires: Biblos, 2004), 27. Ver también Victoria Mazzeo, *Mortalidad infantil en la Ciudad de Buenos Aires (1856-1986)* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1993), y Wanda Cabella y Raquel Pollero, “El descenso de la mortalidad infantil en Montevideo y Buenos Aires entre 1890 y 1950”, Ponencia presentada en el I Congreso de la Asociación latinoamericana de población ALAP, realizada en Caxambú, Brasil del 18 al 20 de septiembre de 2004.

17 En Estados Unidos, los dos primeros “Centros de Salud” fueron erigidos simultáneamente en las ciudades de Pittsburgh y Filadelfia hacia 1912 y rápidamente se difundieron hacia otras ciudades norteamericanas; para 1915, funcionaban ya organismos semejantes en Nueva York y Baltimore. Estas instituciones representaban las nuevas concepciones de medicina social y preventiva que llamaban la atención de los higienistas argentinos

18 Alberto Zwanck, “La Unidad Sanitaria en la Asistencia de la Maternidad y de la Infancia. Resumen de la Conferencia Pronunciada en la Sociedad de Puericultura”, *Anales de la Sociedad de Puericultura de Buenos Aires*, Tomo IX (1943): 1-3.

cano¹⁹ de atención a la salud por parte de los organismos dependientes del Estado nacional respondió por una parte al período en que fueron implementados, finales de la década del 30, período en el cual la influencia estadounidense se fortaleció. En segundo lugar, a la eficiencia mostrada por el Estado norteamericano en responder a las consecuencias sociales de la crisis del 30, especialmente en las zonas rurales. Finalmente a las ventajas que este modelo presentó para resolver, a través de una única dependencia múltiples funciones con poco personal.

De esta manera, los nuevos establecimientos no solo incorporaban los conceptos de higiene y medicina preventiva modernos, sino que presentaban una serie de ventajas frente a las instituciones urbanas creadas hasta el momento.

En primer lugar, se adecuaban a los limitados recursos²⁰ con que contaba el Departamento Nacional de Higiene. Su localización en un pequeño poblado a partir del cual ejercía una zona de influencia permitía la puesta en práctica de políticas de salud sin demasiada inversión inicial; así, “la campaña se divide en zonas tributarias de un Centro de Higiene Maternal e Infantil, desde donde se irradia una acción constante”.

En segundo lugar, su gestión se dirigía hacia la familia “desde el período preconcepcional”, por lo tanto, incluía bajo una misma institución diferentes especialidades (la obstetricia, la puericultura, la pediatría), impedía la superposición de prácticas y reforzaba la acción de los escasos agentes

19 Estados Unidos, con un énfasis en el desarrollo técnico en aparatología, con organismos estatales de protección y asistencia a la infancia presentados internacionalmente como activos y eficaces y con una política de captación-cooptación; planteó un nuevo modelo para la protección a la infancia que atrajo la atención de los médicos argentinos para plasmarlo en sus instituciones. María José Billorou “El niño es un todo y debe ser servido como tal. Las relaciones entre el Children’s Bureau y la Dirección de Protección a la Primera Infancia”, en *Historias de salud y enfermedad en América Latina*, eds, Adrián Carbonetti; y Ricardo González Leandri (Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, CONICET, 2008).

20 Dicha repartición solo contó para implementar su labor con una exigua cifra anual en el presupuesto del Departamento Nacional de Higiene bajo el título de “servicios de puericultura”. Carolina Biernat y Karina Ramacciotti, “La tutela estatal de la madre y el niño en la Argentina: estructuras administrativas, legislación y cuadros técnicos (1936-1955)”, *História, Ciências, Saúde- Maguinhos* Vol. 15, N° 2, abril-junio (2008): 335.

sanitarios, que en muchos casos no poseían una formación tan especializada. En tercer lugar, comprendió diferentes funciones: la asistencial, la educativa y la social; “todos los aspectos organizados de la asistencia ejercida” pero la flexibilidad de los nuevos establecimientos permitía su adaptación “en su organización a las diversas necesidades de cada lugar”²¹. El nuevo modelo de gestión permitía con el personal disponible ampliar las prestaciones a través de la centralización de los servicios y facilitaba el acceso de una población dispersa y con dificultades de transporte y movilización a instituciones de salud próximas.

La experiencia norteamericana brindaba así posibilidades de extender las políticas generadas en los centros urbanos a pequeñas poblaciones del interior del país en el contexto argentino de inexistencia de medidas uniformes y extensivas que alcanzaran a todos los grupos necesitados. La acción de los agentes sanitarios, fundamentalmente, de los médicos y las visitadoras sociales, se convirtió en el eje central que posibilitaba “llevar los beneficios de la obra a los rincones más alejados y apartados”²².

Los servicios localizados en los Centros Maternales e Infantiles dependientes del Departamento Nacional de Higiene ofrecían un modelo de curso de acción que priorizaba las necesidades locales e intentaban adaptarse a la compleja superposición de jurisdicciones en juego en el territorio argentino. Se establecieron tres Centros: uno, en San Juan, otro, en Mercedes (Corrientes) y el último, en Santa Rosa (La Pampa).

2. EL CENTRO DE HIGIENE MATERNAL E INFANTIL EN EL TERRITORIO NACIONAL DE LA PAMPA: “EL MÁXIMO DE RESULTADOS CON EL MÍNIMO DE GASTOS”

Los primeros servicios de salud en el Territorio Nacional de La Pampa, incipientes hospitales y salas de primeros auxilios, surgieron a partir de la iniciativa de la sociedad civil. Así, entre 1884 y finales de los años 20, las

21 Aníbal Olarán Chans, “La legislación argentina en materia de protección a la maternidad y a la infancia”, en *Actas y trabajos del Primer Congreso Nacional de Puericultura* (Buenos Aires: Imprenta Alfredo Frascoli, 1941), 164-165.

22 Aníbal Olarán Chans, “La legislación argentina”, 164-165.

mismas comunidades a través de asociaciones locales de beneficencia con apoyo de los municipios organizaron y gestionaron una rudimentaria red de instituciones de salud en la franja este y noreste de La Pampa²³. Las situaciones cotidianas de enfermedad que afectaban a los vecinos, generaron soluciones que utilizaron las donaciones, los subsidios de diferentes sectores sociales y las arcas de los municipios como fuentes de financiamiento para organizar y sostener la atención de la salud²⁴. Recién en 1894, el Estado consideró necesaria la institución de un cargo específico para supervisar la salud del Territorio Nacional, el médico de la gobernación, con amplísimas funciones²⁵.

En gran medida, estas iniciativas descansaron en un diagnóstico sobre la “salud territorialiana” a partir de la inexistencia de epidemias en una zona con pequeños núcleos urbanos y con una población rural no contaminada debido a su activo contacto con una naturaleza pujante y sana. El campo, idealizado como un espacio de salud y de armonía, se convirtió para una parte de la sociedad argentina y de sus sectores dirigentes en un destino terapéutico, reformador y moralizante; la combinación de la vida al aire libre, fuente de salud y la posibilidad de trabajar en la campaña aseguraban al mismo tiempo una existencia más sana como la obtención de una profesión útil, adecuada y decente. Así, esta concepción junto a las limitaciones del Estado en el Territorio, tanto a partir de su representación

23 Esta zona formaba parte del conjunto espacial denominado “pampeano”, tanto desde una perspectiva natural como económico-social. Por lo tanto, concentró tanto la actividad agrícola-ganadera como la mayoría de los habitantes del Territorio. El Segundo Censo Nacional realizado en 1895, primero que recogió los datos demográficos del Territorio Nacional de La Pampa, estableció una población de 25.914 personas. El crecimiento demográfico fue constante hasta el año 1935, cuando alcanzó a 175.077 personas, según los datos del Censo Territorial de 1935 Evaristo Pérez Virasoro, Memoria presentada al Superior Gobierno de La Nación año 1935 (Santa Rosa: Ministerio del Interior, Talleres Gráficos de la Provincia de La Pampa, 1936), 42.

24 María José Billorou, María Silvia Di Liscia y Ana Rodríguez, “La disputa en la construcción de la cuestión social en el interior argentino. Tensiones entre el Estado y las mujeres (ca.1900-1940)”, en *Luchas, resistencias y representaciones. Argentina, siglos XIX y XX*, comp. por María Celia Bravo, Fernanda Gil Lozano y Valeria Silvina Pita (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2007).

25 El médico de la Gobernación respondía a las directivas del Departamento Nacional de Higiene y sus funciones abarcaban peritajes médico-legales, inspecciones sanitarias urbanas y epidemias. María Silvia Di Liscia, “Cifras y problemas. Las estadísticas y la salud en los territorios nacionales (1880-1940)”. *Salud Colectiva* Vol. 5 N° 2 mayo-agosto (2009):263.

política como de su estructura burocrática, obstaculizaron el desarrollo de un sector de profesionales de la salud que pudiera erigirse como agente social y político de nuevas políticas sanitarias²⁶. Otro factor que restringió una expansión dinámica de los organismos sanitarios radicó en las posibilidades existentes para los sectores altos y medios de la sociedad pampeana de acceso a los consultorios privados, y en casos de mayor complejidad, a la estructura porteña de servicios de salud.

El Departamento Nacional de Higiene, durante la dirección del doctor. José Penna, decidió en 1913 la instalación simultánea de Administraciones Sanitarias y Asistencias Públicas, a instancias del ejemplo de la ciudad de Buenos Aires, en siete capitales de Territorios Nacionales. La presencia de estos Centros Sanitarios concentró en una única institución varias funciones: control profesional, sanitario-higiénico y registro epidémico e intentó dar alcance nacional a sus políticas. Sin embargo, su tarea sufrió serias limitaciones: escasez de personal médico y técnico, insuficiencia de servicios de internación (solo algunas instituciones disponían de unas pocas camas para pacientes muy graves) e imposibilidad de atender a aquellos pobladores fuera de las pequeñas localidades donde se encontraban²⁷.

La fundación de la Administración Sanitaria y Asistencia Pública en Santa Rosa significó el establecimiento de la primera institución sanitaria pública en La Pampa; sin embargo se instituyó como un centro modesto de escasa complejidad, casi una enfermería. En sus inicios, su personal se circunscribió a dos médicos y a dos auxiliares; la falta de personal profesional se constituyó en un rasgo inalterable de la institución en las primeras décadas del siglo. Hacia 1931, la planta estaba compuesta de dos médicos —el director y un subalterno—, el guarda sanitario-administrador, dos enferme-

26 En 1912, el I Censo Territorial señalaba 42 personas dentro de “profesiones sanitarias” (incluía además enfermeros, farmacéuticos, odontólogos, parteras, entre otras profesiones). En 1914, el III Censo Nacional señalaba 30 en esa categoría; que se incrementaron a 78 en el II Censo Territorial de 1923. María Silvia Di Liscia y Ana María T. Rodríguez “La cuestión social y las instituciones sociales”, en *Historia de la Pampa Sociedad, política y economía desde los poblamientos iniciales hasta la provincialización* (ca. 8000 AP a 1952), ed. Andrea Lluch, y Claudia Salomón Tarquini (Santa Rosa: EdUNLPam, 2014), 447.

27 Las Asistencias Públicas se localizaron en Posadas, Resistencia, Formosa, Neuquén, Santa Rosa, Viedma, Río Gallegos y Trelew. María Silvia Di Liscia, “Cifras y problemas”, 264-265.

ros y dos sirvientes²⁸. Para 1943 estos exigüos recursos humanos apenas progresaron con la creación de un puesto técnico de gran importancia, el vacunador; al que se le habían sumado dos nuevos trabajadores dentro del personal auxiliar²⁹.

La emulación de una institución sobre la experiencia exitosa en una realidad urbana de grandes dimensiones, la ciudad de Buenos Aires, buscaba atender las necesidades de una población extendida en un amplio espacio. El Territorio Nacional de La Pampa estaba claramente diferenciado en dos áreas: una, más dinámica y con mayor densidad demográfica, al Este (donde se establecieron pequeñas localidades en los inicios del siglo XX como parte de la puesta en producción de las tierras y de la llegada del ferrocarril) y la otra menos desarrollada al Oeste (poblada por familias criollas e indígenas que practicaban la cría del ganado caprino en combinación con otras estrategias). El total de la población del Territorio Nacional de La Pampa alcanzaba 101.338 habitantes hacia 1914; en ese año 6.404 pobladores vivían en General Pico y 5.487 residían en Santa Rosa, las dos localidades principales de La Pampa³⁰. De esta manera, la creación de la estructura de servicios se adecuaba débilmente a la realidad local en tanto no respondía a la presencia de una población claramente rural extendida en un amplio territorio.

El Decreto 31.299 firmado por el presidente Uriburu³¹, que estableció la creación en 1930 del Centro para el Territorio Nacional de La Pampa, revelaba claramente las características enunciadas anteriormente. La multiplicidad de especialidades en su seno se observaba en la organización planeada. De tal manera, se proyectaba que el Centro contara con: consultorio pre-concepcional y pre-natal para mujeres grávidas, hogar-taller

28 “Nota del Departamento Nacional de Higiene” (27 de febrero de 1931), en AHP, Fondo de Gobierno, N° 41-E.

29 “Nómina del personal de la Administración Sanitaria y Asistencia Pública del Territorio Nacional de la Pampa” (Año 1943), AHP, Fondo de Gobierno.

30 María Silvia Di Liscia y Andrea Lluch, “La población pampeana y sus transformaciones”, en *Historia de la Pampa. Sociedad, política y economía desde los poblamientos iniciales hasta la provincialización* (ca. 8000 AP a 1952), eds. Andrea Lluch y Claudia Salomón Tarquini (Santa Rosa: EdUNLPam, 2014), 104-105.

31 “Decreto 31.299 H 1930”, Presidente Uriburu, AHP, Fondo de Gobierno.

para embarazadas y convalecientes, sala de partos, maternidad y asistencia domiciliaria, cantina maternal, baños, servicio odontológico, dispensario de lactantes, consultorios de enfermedades de niños con cocina de leche y servicio social anexo, pequeño hospital de niños (solos o con su madre según sea el caso), hogar para menores abandonados, cantina infantil y escuela de puericultura para madres y niñas.

Sin embargo, la estructura concebida por el Departamento Nacional de Higiene se encontró con inmensos desafíos para su adecuada concreción en La Pampa. En primer lugar, aunque la nueva institución obtuvo los recursos para su actividad de las autoridades nacionales, desde su inauguración fue indispensable para el efectivo funcionamiento del Centro la colaboración activa de la sociedad santarroseña: del Municipio, de los vecinos a través de una de las sociedades locales de beneficencia, de la Asociación de Damas Cooperadoras del Patronato de Menores y de pobladores locales en forma individual³².

En segundo lugar, la complejidad y multiplicidad de los servicios de salud planeados distó de aquellos efectivamente brindados; solo se instalaron la maternidad, el consultorio odontológico, la cocina de leche y los consultorios externos para el control ginecológico, del embarazo y de la salud del niño durante los dos primeros años de vida. En gran medida, como ya lo hemos señalado, se debió a la insuficiencia de personal médico y técnico pero también a la efectiva concurrencia de pacientes a la nueva estructura sanitaria.

La protección integral de la salud infantil incluía el control profesional sobre todo el proceso de reproducción y crianza en el cual la medicalización de los partos constituyó una parte. Sin embargo, la Maternidad rápidamente se convirtió en el centro de la acción sanitaria; el número de camas se reveló insuficiente por lo que fue constantemente ampliado ante una demanda creciente. Hasta su creación, la mayoría de los nacimientos

32 El vecino santarroseño, Alfonso P. Gamberini, dueño de la casa ocupada por el flamante Centro ante la imposibilidad de la Comuna de seguir abonando el importe del alquiler, hizo donación de seis meses de arrendamiento; de esta manera, impidió la clausura del servicio de asistencia y de protección a la madre y al niño.

ocurrían en los domicilios particulares, en muchos casos bajo la supervisión de la partera³³ y en menor medida, del médico. En el período de septiembre de 1932 a agosto de 1933, el 36 % de los nacimientos ocurridos en Santa Rosa fueron realizados en el Instituto Maternal³⁴. Su éxito podía deberse a múltiples factores, a la ausencia de establecimientos de salud, a las dificultades de los habitantes rurales de las zonas vecinas para lograr la supervisión de un parto en sus domicilios y a la inexistencia “de requisitos de ninguna índole” para la atención de las embarazadas en la Maternidad. No obstante, esta afluencia de pacientes no respondía a las expectativas de los médicos de “no esperar al último momento para su atención, sino de hacerse examinar previamente y con la mayor anticipación posible, a fin de orientar la mejor marcha de su embarazo”. Las mujeres utilizaron este servicio según sus necesidades y evitaron un control riguroso; para ello “solían preguntar, ya sea personal o telefónicamente, si tal o cual embarazada podía internarse”³⁵.

Los consultorios externos posibilitaron el establecimiento del examen médico como una práctica de rutina para los niños y niñas que supuso el triunfo de una visión, la médica, sobre la familia y la crianza³⁶. En 1933 el servicio de niños, dirigido al control de la salud de los pequeños para que “puedan capear la más tormentosa época de su vida, que son los dos primeros años” atendió tres mil trescientos setenta y siete consultas, el consultorio ginecológico realizó ciento ochenta y ocho consultas mientras que el servicio odontológico practicó cuatrocientas cincuenta y nueve consultas de mujeres y niños³⁷.

El objetivo principal del nuevo Centro de Higiene Maternal e Infantil, como ya lo planteamos, buscó combatir la mortalidad infantil, cuya causa

33 Los avisos clasificados de los principales diarios de Santa Rosa ofrecían diariamente los servicios de varias parteras que proponían distintas alternativas de atención; la atención en los hogares, especialmente rurales y la recepción de pensionistas.

34 Durante este lapso ciento sesenta y tres partos de los cuatrocientos cuarenta y tres nacimientos ocurridos en Santa Rosa se realizaron en la Maternidad. “Centro de Higiene y Protección Maternal e Infantil”, La Arena, Santa Rosa, 21 de agosto de 1934, 5.

35 “Centro de Higiene y Protección Maternal”, 5.

36 Esteban Rodríguez Ocaña, “La salud infantil”, 32.

37 “Centro de Higiene y Protección Maternal”, 5.

más frecuente radicaba en la alimentación. A partir del éxito logrado en la ciudad de Buenos Aires, se impuso una nueva prestación: la Cocina de Leche para la elaboración y el reparto de alimentos. En esta Cocina, se preparaban los alimentos indicados cotidianamente, en porciones divididas con la dosificación necesaria para la crianza de un niño sano. Al mismo tiempo, buscó transformarse en una escuela para las madres en la técnica dietética infantil. Si la madre se encontraba imposibilitada de alimentar naturalmente a su hijo, la Cocina de Leche dirigida por la preparadora que era el personal capacitado en la elaboración de las fórmulas alimenticias corrientes indicadas por el médico³⁸, proveía conjuntamente con las indicaciones médico-higiénicas, la solución del problema económico. Se entregaba diariamente, en el horario establecido, la ración para 24 horas repartidas en frascos y acondicionada en una canasta de alambre. El único desembolso requerido era un depósito en garantía de los frascos y canastas, devuelto al dejar de retirar el alimento. Durante 1933, ochenta niños recibieron cinco raciones diarias, lo que constituyó un total de cuatrocientas mensuales y doce mil anuales³⁹.

En el momento de su creación, el personal estaba compuesto por los doctores José Curci, Salvador T. Montoya y Luis Moré; los odontólogos Carlos E. Anello y Alberto Leiva; la obstétrica María Rivier de Goñi y las enfermeras Pilar País Colom y María de Amayor; todos trabajaban en forma *ad-honorem*⁴⁰. La totalidad de los nuevos cargos creados para el funcionamiento del centro continuaba sin percibir pago alguno por su trabajo. De esta manera, el Estado Nacional exigió la transformación de las funciones sanitarias, sin grandes erogaciones, a raíz de la insuficiencia de recursos asignados por el presupuesto a la repartición. Los médicos a cargo del funcionamiento de los servicios maternales-infantiles eran aquellos nombrados en la Asistencia Pública, el jefe del Centro, el Dr. Mario Cabella era el

38 Las preparaciones incluían desde simples diluciones de leche y agua, los preparados de leches modificadas como el bauberre, leche albuminosa, leche hipergrasosa de Gaing, entre otras, hasta el cocimiento de cereales y harinas.

39 Se utilizaron veintiséis mil litros de leche, ciento veinte kilos de leche en polvo y mil setecientos veinte kilos de harina para la elaboración de las raciones durante 1933. "Centro de Higiene y Protección Maternal", 5.

40 "Decreto 31.299 H 1930", Presidente Uriburu, AHP, Fondo de Gobierno.

Director de la Asistencia y el jefe de Clínica era el Dr. Serafín Lorenzano. Posteriormente se designó un médico exclusivo para el Centro, primero al Dr. Ovidio Andrada y luego al Dr. Segundo Taladriz⁴¹. Los profesionales, que ejercieron sus tareas en estas condiciones precarias e inestables, variaron a lo largo de los años. Alberto Leiva permaneció como odontólogo y Pilar País Colom continuó como enfermera. Una nueva partera Dina S. de Pavanello⁴² reemplazó a María Rivier de Goñi. Se incorporaron nuevas funciones a partir de la creación de innovaciones institucionales; a partir de la institución de la cocina de Leche se instituyó el cargo de preparadora de alimentos a cargo la Señora. Ana María G de Varela, y la labor social, responsabilidad de dos visitadoras, Margarita Eva Malaurie y Victoria Gómez. Las visitadoras⁴³, auxiliares sanitarias que se ocupaban sobre todo de los "casos sociales", constituyeron una profesión absolutamente feminizada. Su origen tiene relación con una visión de género muy particular, que planteaba la necesidad de incorporar la abnegación y el cuidado higiénico-científico para un seguimiento sistemático de la población indigente. Finalmente el personal se completaba con un auxiliar, Carlos F. Cordes.

La nueva institución, modelo de protección a la infancia, adaptó las modernas ideas vigentes en el discurso médico internacional y nacional a las realidades posibles de ser implementadas en el Territorio Nacional de La

41 "Médico del Centro Maternal e Infantil", La Capital, Santa Rosa, 17 de junio, 1939, 4.

42 Dina S. de Pavanello, inmigrante italiana, obtuvo su diploma en su país de origen y realizó su revalidación en la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Su trabajo en el Centro Maternal e Infantil respondió a una búsqueda de prestigio y de autoridad social más que la obtención de un trabajo remunerado. Su designación como partera en la sala de obstetricia del Hospital Regional en 1930 se presentó en la prensa local como "un acto de justicia", ya que "después de largos años de prestar gratuitamente sus servicios en el Centro Maternal e Infantil, este nombramiento viene a significar su reconocimiento a los méritos tan desinteresadamente conquistados". "Designación de la Sra. Dina de Pavanello", La Capital, Santa Rosa, 4 de febrero, 1938, 4.

43 La higiene social y el interés en el cuidado infantil generaron una nueva carrera para las mujeres, como visitadoras sociales. Como respuesta a estas voces prestigiosas, que legitimaban sus pedidos en gran medida en la experiencia de Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Bélgica, e incluso de Brasil y Uruguay, en 1925, se creó el Curso de Visitadoras de Higiene Social, en el Instituto de Higiene de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires. Paulatinamente otras instituciones incorporaron la formación de personal auxiliar femenino. María Silvia Di Liscia y María José Billorou, "Una introducción. Las visitadoras. Los ojos de los médicos y las miradas sobre los pobres", en Cuadernos de las Visitadoras de Higiene. Fuentes para una historia de género regional, ed. María Silvia Di Liscia y María José Billorou. (Santa Rosa: Instituto Interdisciplinario de Estudios de la Mujer - Universidad Nacional de la Pampa, 2005), 11-12.

Pampa. El exitoso ejemplo urbano porteño debía irradiarse a los espacios recientemente poblados dependientes del Estado Central, los territorios, sin una información fehaciente de las necesidades concretas de los distritos a su cargo⁴⁴. Los problemas sanitarios pampeanos no fueron estudiados en su especificidad para brindarles respuestas efectivas, sino concebidos como laboratorio donde se aplicarían las fórmulas y estrategias adecuadas a la ciudad de Buenos Aires.

3. UNA NUEVA LEGISLACIÓN NACIONAL: LA LEY PALACIOS Y LA CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE MATERNIDAD E INFANCIA

Se incorporó en la agenda de las instituciones de salud nacionales la necesidad de articular una política nacional de protección materno-infantil cuya construcción constituyó una doble novedad. En primer lugar, el sujeto de asistencia, el binomio madre-hijo cobró importancia a partir de nuevas preocupaciones demográficas y sociales, pero también del planteo de nuevas estrategias de protección y cuidado desde el discurso médico. En segundo lugar, el actor responsable de la asistencia; desde inicios del siglo XX, el Estado Nacional protagonizó un lento y conflictivo proceso de centralización de los servicios de salud y atención de madres y niños, en el cual el Departamento Nacional de Higiene ocupó un lugar central⁴⁵. Los primeros pasos se dirigieron a la creación de una estructura específica de mayor jerarquía, que sostuviera y dirigiera las nuevas líneas de acción⁴⁶.

En mayo de 1926 los doctores Aníbal Olarán Chans⁴⁷ y Luis Siri, responsa-

44 María Silvia Di Liscia, "Cifras y problemas", 271.

45 Carolina Biernat y Karina Ramacciotti, *Crecer y multiplicarse*, 103-104.

46 Varios proyectos legislativos, en pos de lograr este objetivo, se presentaron en el Congreso Nacional durante este período sin suerte: el diputado radical Leopoldo Bard lo hizo en 1922, 1923 y 1926; el diputado Carlos Rodríguez en 1929 y finalmente, los diputados Ramón Loyarte y Benjamín González en 1932 Carolina Biernat, "El proyecto político médico", 146-147. Estos proyectos nacionales dialogaron con medidas provinciales aisladas. Carolina Biernat y Karina Ramacciotti, *Crecer y multiplicarse*, 113.

47 Aníbal Olarán Chans, pediatra y puericultor. Graduado en 1919 en la Facultad de Ciencias Médicas. Elaboró su tesis sobre "Climatoterapia de la tuberculosis en la República Argentina". Director General de Maternidad e Infancia de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia del Departamento Nacional de Higiene hasta 1946. Jefe de la Policlínica de Niños y Departamento del Lactante del Hospital Alemán. Autor de numerosos trabajos entre los que se destacaron, *Higiene y alimentación del Niño con prólogo de Aráoz Alfaro Quién es quién en la Argentina: biografías contemporáneas*. (1958-59) (Buenos Aires: G. Kraft, 1958-1959), 556-557.

bles de la Sección de Asistencia y Protección a la Maternidad y la Infancia del Departamento Nacional de Higiene, presentaron en la Sociedad Argentina de Pediatría un programa de asistencia y protección de la madre y el niño. Dicho proyecto, con el aval de la Sociedad, se remitió al Congreso Nacional; después de casi diez años, el senador Alfredo Palacios lo presentó a la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores. Por fin, luego de los trámites legales pertinentes, el 21 de diciembre de 1936 se sancionó la Ley de Protección Maternal e Infantil (12.341), conocida también como Ley Palacios, que implantó la Dirección de Maternidad e Infancia bajo la dependencia del Departamento Nacional de Higiene. Un decreto reglamentario de marzo de 1937, elaborado por Aníbal Olarán Chans y Luis Siri –designados Director y Subdirector de la nueva repartición–, reafirmó el carácter nacional de la nueva repartición del Departamento Nacional de Higiene y determinó su organización interna.

Sin embargo, en julio de 1937 el Patronato Nacional de Menores, organismo privado encargado de la asistencia de la infancia abandonada y delincuente, dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, planteó una oposición formal a la reglamentación de la Ley 12.341 debido a la existencia de una superposición de atribuciones entre el Patronato y la Dirección recién creada. La resolución a este conflicto, dada por el Decreto 5.520, del 15 de junio de 1938, estableció una nueva reglamentación de la ley "Palacios" en la que se reorganizó la Dirección y se restringió su incumbencia a los niños menores de 6 años⁴⁸.

Más allá de los conflictos planteados⁴⁹, la finalidad de la legislación era la institución de un organismo estatal nacional que estableciera políticas de protección a la madre y al niño. El objetivo central de la acción de la nueva Dirección, tal como emanaba del artículo tercero de la ley, era "propender al perfeccionamiento de las generaciones futuras por el cultivo armónico de la personalidad del niño en todos sus aspectos, combatiendo la morbilidad infantil en todas sus causas y amparando a la mujer en su condición de madre o futura madre". Claramente, la nueva reglamentación

48 Carolina Biernat y Karina Ramacciotti, *Crecer y multiplicarse*, 115-121.

49 Carolina Biernat y Karina Ramacciotti, "La tutela estatal de la madre y el niño"; 337.

priorizaba los territorios nacionales como ámbito de acción de las instituciones sanitarias estatales.

El instrumento seleccionado por las autoridades de salud, gracias a la novedad científica que encarnaba como a las ventajas y capacidades que entrañaba, fue el Centro Maternal e Infantil. Como ya señalamos, la Dirección de Maternidad e Infancia, desde su creación, privilegió la creación de dichos establecimientos “dispersos en todo el territorio del país” como elemento organizativo central de su labor. La gran diversidad de la nación, “con características fundamentalmente distintas en sus diferentes zonas”, particularidades “de clima, de raza, de costumbres, de recursos y de cultura” requerían por lo tanto instituciones ágiles que brindaran “soluciones diversas adaptadas a las necesidades propias de cada región”⁵⁰. Además, estos organismos eran los únicos capaces de brindar una asistencia que contemplara los principios de la medicina social⁵¹ sostenidos en la Ley Palacios “no solo la protección sino la asistencia activa, aun bajo la faz médica, de la madre y del niño”⁵². Así, en correspondencia con los postulados centrales de la medicina social, las nuevas organizaciones se dirigieron hacia un sujeto colectivo, la niñez que debía ser preservada de la enfermedad, y fueron más allá de la asistencia hacia un sujeto individual: el enfermo que debía ser sanado.

Los logros alcanzados en la ciudad de Buenos Aires, especialmente por la labor de la estructura institucional municipal, la Dirección de Protección a la Primera Infancia, se convirtieron en objetivos a alcanzar en el ámbito

50 Aníbal Olarán Chans, “La legislación argentina”, 164.

51 A partir de los años veinte, la medicina comienza a ocuparse de la problemática social vinculada a su área y esto se demuestra en los diferentes contenidos adjudicados al calificativo social. Un primer significado alude a aquellas conductas desviadas de las normas sociales, el alcoholismo, las enfermedades venéreas, la prostitución, las toxicomanías; un segundo sentido se aplica para la tuberculosis y la tercera acepción comenzó a utilizarse para la reivindicación de una intervención preventiva que preservara los intereses de la comunidad Susana Belmartino, “La emergencia del estado social en la Argentina: construcción de nuevas relaciones Estado/sociedad en salud”, en *Historias de enfermedades, salud y medicina en la Argentina del siglo XIX-XX*, editado por Adriana Álvarez, Irene Molinari, y Daniel Reynoso (Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2004), 272.

52 Aníbal Olarán Chans, “La legislación argentina”, 164.

nacional; ya que en el resto del país, la mortalidad infantil no descendió como en la ciudad de Buenos Aires⁵³.

Esta tarea, sin embargo, involucró muchas dificultades. La más perentoria, la insuficiencia presupuestaria⁵⁴. Así, solo existían cincuenta instituciones para todo el país, todas las provincias y territorios tenían uno, y en otros casos llegaban a cuatro centros por jurisdicción; distaba enormemente de las aspiraciones médicas de establecer una red de quinientos centros para cubrir todo el territorio nacional. Una iniciativa que intentaba paliar la insuficiencia de infraestructura fue la construcción de tres equipos de consultorios ambulantes de puericultura, con sedes en el norte, Salta; en el centro, San Luis y en el sur, Santa Rosa, la capital del Territorio Nacional de La Pampa. Se pretendía, con la menor inversión posible, atender las necesidades de la población del interior dispersa en un amplio territorio.

Al mismo tiempo, la restricción de los recursos disponibles se trasladó a las condiciones laborales para el ejercicio profesional del personal médico y técnico necesario para una eficaz obra de asistencia. Los sueldos exigüos

53 La situación presentó diferencias regionales nítidas. En la década de 1920, las provincias del norte argentino mantuvieron una mortalidad elevada, Tucumán, Salta, Catamarca, Jujuy entre los 150 por mil y los 200 por mil; situación sin casi variaciones vivieron las provincias de Cuyo, San Juan, Mendoza y San Luis, aunque en esta última el índice era de 124 por mil. Las provincias del Litoral, Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe, ostentaban unos valores entre 100 por mil y 120 por mil. Los valores de Córdoba alcanzaban los 135 por mil. Solo la provincia de Buenos Aires había logrado descender este índice por debajo de los 100 por mil: 99 por mil Boris Fausto y Fernando Devoto, Brasil e Argentina. Un ensayo de historia comparada (1850-2002) (San Pablo: Editora 34, 2004), 155. El registro estadístico de la cantidad de niños menores de un año de vida muertos denunciaba graves fallas del aparato estatal. En primer lugar, la poca fiabilidad de los datos radicaba en gran medida, a la irregularidad en el registro de nacimientos así como de defunciones de niños, situación favorecida por la práctica de inhumar los fallecimientos en cementerios particulares. Hernán Otero, “La transición demográfica argentina a debate. Una perspectiva espacial de las explicaciones ideacionales, económicas y político-institucionales”, en *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y la población*, dir. Hernán Otero (Buenos Aires: Siglo XXI de Argentina Editores, 2004), 99.

54 El presupuesto con que contaba hacia 1939 la Dirección alcanzaba la “reducida suma de 1.700.000 pesos”. Aníbal Olarán Chans. “La obra de la Dirección de Maternidad e Infancia en el interior de la República”, *Anales de la Sociedad de Puericultura de Buenos Aires*, Tomo V, N° 3, julio-septiembre (1939): 139. Importe que se redujo a la asignación anual de 1.000.000 pesos incluida en la Ley de Presupuesto General de Gastos de la Nación. Si la formación de un centro materno infantil significaba “la suma de 22.000 pesos, cifra que alcanzaba los 100.000 pesos si se incluían los servicios de maternidad”, la posibilidad de extender la red institucional se encontraba seriamente limitada. Aníbal Olarán Chans, “La legislación argentina”, 168.

determinaron, en gran medida, la falta de especialización de los recursos humanos del Centro, el médico, la enfermera-visitadora y la preparadora de alimentos; para solucionar esta necesidad⁵⁵ se planeó la creación de un Instituto Modelo en Buenos Aires⁵⁶ que finalmente nunca se realizó. La incipiente red institucional de Centros Maternales Infantiles se organizó con base en una jerarquía de la oferta de recursos y servicios disponibles. Los establecimientos de menor complejidad fueron señalados como categoría A; esta diversidad aumentaba hasta llegar a la categoría E que calificaba a los Centros que contaban con los servicios de mayor importancia y multiplicidad⁵⁷. Solo dos de estos funcionaban en el país, los creados en 1923, uno en Mercedes, provincia de Corrientes y el otro en Santa Rosa, Territorio Nacional de La Pampa⁵⁸.

4. EL NUEVO CENTRO: LOS ALCANCES CONCRETOS DE LAS NUEVAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN A LA SALUD DE MADRES Y NIÑOS

El impulso de políticas concretas de protección y auxilio a la infancia, realizado por el Estado Nacional, se integraba a un proceso de expansión de las instituciones sanitarias. Paralelamente a la integración del Centro existente en la ciudad de Santa Rosa dentro de la categoría más completa en los servicios asistenciales infantiles, se inauguró en 1938 el Hospital Regional también en la ciudad de Santa Rosa⁵⁹, con una capacidad de in-

55 El proyecto se orientó especialmente a la formación de enfermeras, visitadoras y preparadoras de alimentos; en menor medida se incluyó, también a las parteras, de quienes se buscaba preferentemente que fueran oriundas de la zona.

56 Concebido como Escuela Práctica de Puericultura, su finalidad era uniformar las normas de todas las instituciones para llevar a cabo “una obra armónica”. Hacia 1939, el Instituto solo continuaba en bosquejo y en parte, la función educativa y centralizadora, la realizaba el Centro de Higiene Maternal e Infantil instalado en Avellaneda. Aníbal Olarán Chans, “La obra de la Dirección de Maternidad e Infancia”, 140.

57 Los Centros E poseían consultorio externo de niños y de madres, servicio social, internado de niños, sala-cuna, hogares para embarazadas y madres, maternidad, cantinas maternal e infantil, baños para madres y niños, y asistencia odontológica.

58 Aníbal Olarán Chans, “La obra de la Dirección de Maternidad e Infancia”, 140-143.

59 El presidente de la Comisión Asesora de Asilos y Hospitales Regionales, Dr. Nicolás Lozano, viajó desde la ciudad de Buenos Aires para inaugurar el Hospital Regional el 8 de febrero de 1938. En su estadía en Santa Rosa, visitó los diferentes establecimientos locales de asistencia social, especialmente el Patronato de Menores y el Centro de Higiene Maternal e Infantil. Según la prensa local, “elogiaron la obra que desarrollan” y el “valioso aporte que ello significa para el alivio de los necesitados”. “El presidente de la Comisión Asesora de Hospitales Regionales visitó los establecimientos de Asistencia Social locales”, La Capital, Santa Rosa, 9 de febrero, 1938, 1.

ternación de alrededor de doscientas camas y con la infraestructura más moderna disponible.

La creación de incipientes servicios de salud se legitimó, en la sociedad pampeana de inicios de la década del 30, por los efectos de la dura crisis agroclimática, una sequía prolongada, que sumada a los cambios en los mercados internacionales de productos primarios, perjudicó a la región. Ambos fenómenos generaron una significativa pérdida demográfica. Desde 1935, la población del Territorio que había alcanzado las 175.077 personas según los datos del Censo Territorial del mismo año comenzó a disminuir hasta comprender los 167.352 habitantes en 1942⁶⁰. La pérdida demográfica implicó el despoblamiento de muchas áreas rurales, y un desarrollo mayor de las metrópolis del Litoral, que incrementaron su población de manera explosiva. En este contexto, era improbable un crecimiento vegetativo explosivo que pudiese paliar la pérdida de población; por lo tanto una alternativa viable para aumentar la fue la reducción de la mortalidad infantil⁶¹.

El Centro de Higiene se expandió a partir de las prestaciones vigentes, los consultorios y la Cocina de Leche que funcionaban en el Edificio de la Asistencia Pública; la Maternidad junto al nuevo Hogar Maternal Infantil se mudaron a otra propiedad en alquiler. La localización de estos últimos servicios, más alejada del centro de la ciudad, respondía a las dificultades edilicias existentes para encontrar sitios adecuados en el interior del país junto a la imposibilidad de hacerles reformas en tanto locales alquilados. Además, este emplazamiento en pleno corazón del barrio de los trabajadores intentaba garantizar su función médicosocial.

El perfil establecido por la Dirección de Maternidad e Infancia que caracterizaba a un “Centro bien dotado” señalaba tres ejes de acción. En primer lugar, los servicios destinados a la acción educativa y social, en tanto cons-

60 María Silvia Di Liscia y Andrea Lluch, “La población pampeana y sus transformaciones”, 107.

61 En 1935, los nacidos vivos habían sido 4.521 y las defunciones alcanzaron a 1.822. En 1941, se operó una reducción porque hubo 4.339 nacidos vivos y 1.511 defunciones. Ezequiel Ander Egg, La Pampa. Esbozo preliminar para un estudio de su estructura socio-económica. Volumen 1. Demografía (Santa Rosa; Gobierno de la Provincia de la Pampa, 1958), 96-97.

tituían el núcleo central de la medicina social incluían una gran diversidad de prácticas. Se mantuvo la organización más tradicional de consultorios e internados en la que se introducían novedades: baños, cocina de leche, visitas domiciliarias, exposiciones, centros de enseñanza, sala-cunas⁶². En segundo lugar, las prestaciones orientadas a la atención de las madres antes, durante y después del nacimiento, que intentaban dar solución no solo a los problemas médicos sino también a la situación social de las mujeres solas y pobres⁶³. En tercer lugar, los beneficios destinados a la atención pediátrica, sector que conservaba un predominio en la estructura organizativa⁶⁴. Finalmente, se agregaban los “servicios anexos” que representaban tanto el papel de los adelantos tecnológicos en el área médica como el desarrollo de las disciplinas anexas en el campo de acción: la protección materna infantil⁶⁵.

El Centro MaternoInfantil de la ciudad de Santa Rosa, que alcanzó la mayor categoría dentro del sistema, nos permite analizar la práctica concreta de los servicios de atención y protección a la infancia del Departamento Nacional de Higiene. La conducción del Centro estaba a cargo del director de la Asistencia Pública, Dr. Mario P. Cabella. En el mismo edificio de la Asistencia, junto a la dirección, se encontraban las secciones relacionadas: administración y bio-estadigrafía. Las innovaciones introducidas en las prestaciones compartieron el mismo espacio. El área social expandió su

62 Esta área implicaba la existencia de consultorio preconcepcional, consultorio prenatal, consultorios para nodrizas y lactantes sanos o con simples trastornos nutritivos, consultorios para niños mayores de dos años no enfermos, instalaciones completas de baños para embarazadas, madres y niños, servicios de enfermeras visitadoras de niños a domicilio, centro de enseñanza práctica de puericultura para madres, maestras y alumnas de escuelas primarias y secundarias, cocina de leche, exposiciones de puericultura permanentes y ambulantes, internados para madres sanas con sus hijos, internados para niños solos, sala-cuna para madres trabajadoras. Aníbal Olarán Chans, “La legislación argentina”, 165.

63 Los servicios dentro de esta sección comprendían: hogar para embarazadas solteras, abandonadas o indigentes, salas de parto, maternidad y hogar para madres solteras, abandonadas o indigentes. Aníbal Olarán Chans, “La legislación argentina”, 165.

64 Las prestaciones pediátricas constaban de los consultorios externos para niños enfermos así como de salas de aislamiento para niños internos enfermos. Aníbal Olarán Chans, “La legislación argentina”, 165.

65 Los servicios anexos comprendían rayos x, rayos ultravioletas, oftalmología, otorrinolaringología, ortopedia, gimnasia, servicios de odontología, laboratorios de análisis biológicos, químicos y de leche. Aníbal Olarán Chans, “La legislación argentina”, 166.

asistencia con una estructura más compleja: la Cocina de Leche se transformó en una Cantina Maternal e Infantil, se consolidó el Servicio Social encargado de las visitas domiciliarias y de la Escuela de Madres y se añadió un nuevo beneficio: los baños para señoras y niños. Los consultorios externos sumaron especialidades a las existentes, junto a los odontológicos se incorporaron garganta, nariz, oído, ojos y piel. Se perfeccionó el Centro con una Sección Técnica que consolidó su modernidad profesional: el laboratorio, la farmacia, los rayos X y la división de fisioterapia.

La Maternidad, servicio del Centro ya afianzado, funcionaba en un edificio separado. El número de partos (Cuadro N° 1) en pocos años había aumentado considerablemente; a pesar del funcionamiento, desde su inauguración en 1938, de una sala de obstetricia en el Hospital Común Regional a cargo de la anterior partera del Centro, Señora Dina S. de Pavanello. Entonces de un “reducido movimiento inicial” multiplicó su demanda “en tan corto tiempo”⁶⁶, ya que pudo “llenar con eficiencia las exigencias de la natalidad en la población, particularmente en lo que respecta a la clase indigente”, la cual en mayor medida utilizaba sus servicios. Esta situación desbordó la infraestructura existente y obligó al Director de la Asistencia y responsable del Centro, Dr. Mario P. Cabella, a gestionar ante las autoridades del Departamento Nacional de Higiene, un edificio propio⁶⁷. Abarcaba el control del embarazo y la atención del parto; para ello disponía de una sala de partos y cirugía como de las instalaciones necesarias para el alojamiento de embarazadas y púerperas.

Cuadro 1. Mujeres Atendidas (1938-1942)

	1938	1940	1941	1942
Consultas ginecológicas	318	-	1.908	2.190
Consultorio prenatal	475	2.130	-	-
Internadas	671	-	742	761
Atendidas durante el parto	242	378	348	385

Fuentes: Evaristo P. Virasoro, Memoria del Gobierno. “Planillas correspondientes al movimiento registrado en el Centro de Higiene Maternal e Infantil” (Año 1941-1942), AHP, Fondo de Gobierno. “Informe elevado por el director el Dr. Mario Cabella” (Año 1942-1943) AHP, Fondo de Gobierno. Elaboración propia.

66 “El edificio de la Maternidad”, La Capital, Santa Rosa, 29 de junio, 1939, 2.

67 “Gestiónase edificio propio para la Maternidad Local”, La Capital, Santa Rosa, 26 de junio, 1939, 2.

La sección infantil, localizada junto a la Maternidad, estaba compuesta por los consultorios externos y el internado de lactantes enfermos, solos o con sus acompañantes. El consultorio externo pediátrico mostraba un gran dinamismo y se constituyó en uno de los servicios más utilizados por la población de la ciudad (Cuadro N° 2). La cantidad de pacientes atendidos en los consultorios se mostraba acorde en relación al conjunto de habitantes de la ciudad; para 1935 la población de Santa Rosa alcanzaba los 10.326 habitantes sobre un total 175.077 en toda La Pampa⁶⁸.

Cuadro 2. Niños Atendidos (1938-1943)

	1938	1940	1941	1942	1943
Consultorio Externo	10.295	10.186	8.848	6.050	7.509
Internados con o sin su madre	357	795	1.358	618	

Fuente: Evaristo P. Virasoro, Memoria del Gobierno. “Planillas correspondientes al movimiento registrado en el Centro de Higiene Maternal e Infantil” (Año 1941-1942), AHP, Fondo de Gobierno. “Informe elevado por el director el Dr. Mario Cabella” (Año 1942-1943) AHP, Fondo de Gobierno. Elaboración propia

Las prácticas médicas técnicas más frecuentes realizadas fueron las aplicaciones de rayos ultravioletas y, en menor grado, las intervenciones quirúrgicas. La utilización de rayos para el tratamiento de la ictericia en el recién nacido disminuyó con el correr de los años, aunque se mantuvo como tratamiento. Por su parte, la reducción de las cirugías menores acompañó a la consolidación del Hospital Regional como centro quirúrgico de complejidad. De igual manera, el descenso de los niños atendidos en consultorios externos acompañó la creación de nuevos servicios en el nuevo establecimiento.

Cuadro 3. Prácticas realizadas en el Centro Maternal e Infantil (1938-1942)

	1938	1940	1941	1942
Aplicaciones rayos ultravioletas	1.170	833	530	310
Intervenciones quirúrgicas	58	131	-	-
Baños Niños y Mujeres	19.242	31.490	29.771	23.791

Fuente: Evaristo P. Virasoro, Memoria del Gobierno. “Planillas correspondientes al movimiento registrado en el Centro de Higiene Maternal e Infantil” (Año 1941-1942), AHP, Fondo de Gobierno. “Informe elevado por el director el Dr. Mario Cabella” (Año 1942-1943) AHP, Fondo de Gobierno. Elaboración propia

Sin embargo, las prestaciones realizadas en el Centro en mayor número fueron los baños de niños y madres. La Ley de Protección Maternal e Infantil en su artículo 64 establecía dentro de los servicios específicos perseguidos por la división VI: asistencia a niños enfermos anormales y necesitados, “por todos los medios posibles la instalación de servicios gratuitos de baños para madres y niños”⁶⁹. Esta práctica se encontraba legitimada a partir de una concepción de higiene positiva, que combinaba la preocupación por la salud, la plenitud física y la perfección moral. La limpieza tanto del cuerpo como de los ambientes se convirtió en instrumento clave para la prevención de enfermedades. La difusión del discurso médico en toda la sociedad explica, en gran medida la generalización e incorporación de este hábito. Sin embargo, la dependencia de las instalaciones del Centro evidenciaba la poca infraestructura disponible de servicios básicos en una localidad, Santa Rosa, que aumentaba su población y se extendía. El servicio de aguas corrientes era “escaso” en relación a la zona poblada; situación que afectaba a los “barrios populosos” cercanos al radio céntrico de la localidad que no disfrutaban de los “beneficios de la distribución del agua”⁷⁰ pero era aún más acuciante en “los suburbios de la ciudad” definidos en tanto “transición entre la ciudad y el campo” cada vez “más intensos en población”⁷¹. La prensa local en sus editoriales reflejaba estas dificultades como obstáculos para el desarrollo de una vida sana, individual y colectiva. Los vecinos santarroseños recurrieron al Centro para resolver situaciones cotidianas; de esta manera, las políticas sanitarias nacionales coincidieron con necesidades concretas locales, que en gran medida, desconocían.

La odontología se consolidó como una especialidad dentro del Centro, en consonancia con las directivas de la Dirección de Maternidad e Infancia. En gran medida, este éxito se debió a la ausencia de instituciones que brindaran estos servicios. La preocupación del Estado Nacional por implementar políticas tendientes a promover la salud odontológica de madres y niños emanaba de la propia Ley Palacios que establecía entre sus divisiones, la última y octava: la asistencia odontológica. El Estado invirtió

68 María Silvia Di Liscia y Andrea Lluch, “La población pampeana y sus transformaciones”, 105-107.

69 “Ley de Protección Maternal e Infantil (Ley Palacios)”, Anales de la Sociedad de Puericultura de Buenos Aires Tomo IV, N° 2, abril-junio 1938): 171.

70 “Un servicio de aguas corrientes”, La Capital, Santa Rosa, 6 de julio, 1939, 2.

71 “El agua corriente en la ciudad”, La Capital, Santa Rosa, 20 de diciembre, 1939, 2.

en la compra del equipamiento necesario para la instalación de modernos consultorios odontológicos⁷². Como se observa en el cuadro siguiente (Cuadro 4), la atención odontológica adquirió una fuerte presencia dentro de los servicios brindados por el Centro para madres y niños, que se mantuvo constante a lo largo de los años.

Cuadro 4. Atenciones odontológicas (1938-1942)

Año	Niños y mujeres atendidas
1938	2955
1940	2274
1941	3338
1942	3371

Fuente: Evaristo P. Virasoro, Memoria del Gobierno. "Planillas correspondientes al movimiento registrado en el Centro de Higiene Maternal e Infantil" (Año 1941-1942), AHP, Fondo de Gobierno. "Informe elevado por el director del Dr. Mario Cabella" (Año 1942-1943) AHP, Fondo de Gobierno. Elaboración propia

El servicio social acrecentó sus funciones y adquirió una visibilidad social con la reorganización del Centro. La antigua Cocina de Leche extendió su tarea con su transformación en Cantina Maternal e Infantil y a la entrega de los frascos de leche se le sumaron raciones de comida (Cuadro 5). El número de entregas efectuadas, casi diez veces más anualmente, demuestra el aumento de la presión de la población por el servicio alimentario. Nuevamente, la dinámica territorial permite explicar el alcance eficaz de la tarea; la crisis agroclimática regional⁷³ afectó la alimentación de los pobladores pampeanos. Hacia comienzos de la década de 1930, esta situación provocó diferentes alternativas institucionales para dar respuestas a las acuciantes necesidades alimentarias de los niños⁷⁴.

72 La Memoria del año 1940 de la Dirección de Maternidad e Infancia consignaba la compra por licitación de moderno equipamiento para los consultorios de los centros de Avellaneda, Formosa, Mercedes (Corrientes), San Juan y Santa Rosa (La Pampa), en funcionamiento, y de los centros de Concordia, Cruz del Eje, Esquel, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Resistencia, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Zárate, cuyas actividades deben iniciarse en 1941. Cada consultorio contaba con un equipo dental, un sillón hidráulico, un mueble para guardar instrumental, un balde automático e instrumental para cirugía. Carolina Biernat y Karina Ramacciotti, *Crece y se multiplica*, 123.

73 El manejo deficiente de los suelos agrícolas, la deforestación excesiva, la irregularidad pluviométrica, junto a la aguda crisis de rentabilidad de la agricultura pampeana y del modelo económico del país, se conjugaron con tres años de sequía extrema y voladura de suelos. María Silvia Di Liscia y Andrea Lluich, "La población pampeana y sus transformaciones", 106.

74 Los docentes organizaron junto a las asociaciones cooperadoras escolares una serie de instituciones, los comedores escolares avalados por las autoridades educativas nacionales; así, se instaló una

Cuadro 5. Alimentos distribuidos (1938-1942)

	1938	1940	1942
Leche	51.252 litros	57.725,50 litros	43.463 litros
Leche en polvo	433 kilos	506 kilos	
Harinas	15 kilos 260 gramos	20.26 kilos	
Azúcar	05 kilos	4.129 kilos	
Frascos de leche	133.975	180.791	192.131
Raciones de comida	36.375		

Fuente: Evaristo P. Virasoro, Memoria del Gobierno. "Planillas correspondientes al movimiento registrado en el Centro de Higiene Maternal e Infantil" (Año 1941-1942), AHP, Fondo de Gobierno. "Informe elevado por el director del Dr. Mario Cabella" (Año 1942-1943) AHP, Fondo de Gobierno. Elaboración propia

Las visitadoras de Higiene⁷⁵ se erigieron en la presencia cotidiana en contacto con las familias, por lo tanto parte importante de su tarea se desarrollaba fuera de los centros sanitarios y asistenciales. Estas mujeres buscaron construir un vínculo permanente con el Centro y actuaron como eficaces intermediarias entre médicos y familias. La presencia de servicios consolidados para la atención de la salud infantil no había logrado todavía que la totalidad de la población recurriera a ellos habitualmente, por lo tanto la acción de las visitadoras se constituyó en una estrategia innovadora para lograr el contacto con aquellos niños cuyo crecimiento se encontraba más alejado de la supervisión y el control.

Cuadro 6. Cantidad de visitas realizadas a los hogares (1936-1943)

Año	Cantidad de visitas
1936	118
1937	1.560
1938	1.242
1939	1.180
1940	1.216
1941	2.344
1942	1.130
1943	2.804

Fuente: Evaristo P. Virasoro, Memoria del Gobierno. "Planillas correspondientes al movimiento registrado en el Centro de Higiene Maternal e Infantil" (Año 1941-1942), AHP, Fondo de Gobierno. "Informe elevado por el director del Dr. Mario Cabella" (Año 1942-1943) AHP, Fondo de Gobierno. Elaboración propia

estructura de asistencia alimentaria más completa y permanente en todo el Territorio que asistió a los escolares necesitados. María José Billorou, "Los niños en escena. Las políticas de protección a la infancia en el Territorio Nacional de la Pampa (1920-1940)", en eds. Tierra adentro.... Instituciones económicas y sociales en los Territorios nacionales (1884-1951) Andrea Lluich y Marisa Moroni (Rosario: Prohistoria Ediciones, 2010), 154,159-160.

75 Durante el período 1938-1943, las visitadoras fueron: Elena Zucca, Mercedes Mallo de Korn, María Ester Malaurie de Ulivarri, Victoria Gómez de Zucca, Sara R. Higoivi de Acuña, y Libertad Kelly.

El Cuadro N° 6 nos permite observar el gran número de visitas efectuadas, en tanto constituían el núcleo de su labor. El objetivo de dicha actividad era múltiple, incluía tanto recordar el calendario de vacunación, llevar la medicación en enfermedades como la tuberculosis y las venéreas, realizar el control de los embarazos y de los partos, observar la alimentación de bebés y niños pequeños –con vigilancia del peso, altura y otras variables de crecimiento normal– además de examen del orden y limpieza de las personas y viviendas. Ejercían, además, tareas de inspección; vigilaban que los partos fueran realizados por parteras autorizadas y estaban obligadas a denunciar la atención ilegal de los nacimientos. En muchos de los casos, sus acciones buscaban transformar situaciones sociales desesperadas, se ocupaban de legalizar los matrimonios, sobre todo ante la presencia de hijos en la pareja, y de conseguir víveres⁷⁶.

El Hogar Materno-Infantil, obra novedosa guiada por los principios de la medicina social en boga, proporcionaba una solución a las necesidades de madres trabajadoras, quienes podían confiar el cuidado y atención de sus hijos hasta los seis años durante el día para ir a lavar la ropa, limpiar o servir en casas de familia; los niños retornaban a sus hogares con sus padres por la noche. Existía además el Jardín de Infantes atendido por maestras del cuerpo de visitadoras⁷⁷. El Hogar llegó a albergar en los años siguientes a más de sesenta niños de hasta seis años. De acuerdo al registro pormenorizado llevado a cabo por la encargada, las mismas madres iban a limpiar y a lavar la ropa del Hogar gratuitamente⁷⁸.

El Centro de Higiene amplió su oferta de servicios y prestaciones e implementó algunas de las estrategias de protección maternal e infantil más innovadoras –las visitas sociales y el Hogar Infantil–; sin embargo, la médula central de su tarea radicó en las prestaciones más sencillas, la consulta médica de madres e hijos.

ALGUNAS CONCLUSIONES: “LA OBRA DEL CENTRO ES ALENTADORA”

La protección infantil en el Territorio Nacional de La Pampa formó parte de una visión más sistémica y global de los problemas de salud de la población argentina. El Estado buscó generar políticas públicas que lo constituyeran como un actor dinámico para satisfacer las demandas de salud de la sociedad argentina⁷⁹. La fundación del Centro de Higiene Maternal e Infantil en 1930, así como su posterior reorganización hacia 1938, evidenciaron el compromiso estatal de llevar adelante una política centralizada de asistencia a la salud de la niñez que generara una nueva relación entre el Estado Nacional, los estados provinciales y los municipios en Argentina con éxito dispar.

El análisis de la obra efectiva realizada en los Territorios Nacionales, especialmente en La Pampa, ejemplo modélico, nos permite elaborar una serie de interrogantes. Las superposiciones jurisdiccionales que involucran diferentes instituciones y niveles de gobierno aparecen desdibujadas en el caso estudiado, ya que antes de una efectiva centralización estatal, la atención a la salud era brindada a través de una estructura diversificada en instituciones públicas y privadas tanto dependientes de las sociedades de beneficencia, como de los municipios y del Estado Nacional⁸⁰. Este accionar, a pesar de responder a la normativa legal vigente, mostraba las debilidades económicas y políticas de un Estado territorialiano, incapaz de dar respuesta efectiva a las necesidades concretas de sus habitantes. Las posibilidades de actuación autónoma de la Gobernación, que a partir de la década de 1930 desarrolló un mayor protagonismo, estuvieron limitadas por la condición política de Territorio Nacional y por la estructura económica y social existente. Así, la situación de crisis económica y social que vivió La Pampa en los años 30 provocó que los gobernantes, intelectuales y profesionales petitionaran e insistieran en la intervención del Estado Nacional, último responsable de la población de los Territorios Nacionales para evitar el despoblamiento, el aumento de la pobreza y de las en-

76 María Silvia Di Liscia y María José Billorou, “Una introducción. Las visitadoras” 17.

77 “Cincuentenario de Santa Rosa” (Año 1942), AHP, Fondo Gobierno, Carpeta N°7, Legajo N° 1.

78 “Cuadernos de Partes Diarios del Hogar del Niño Encargada: Matilde Puitz” (Años 1940-1941), AHP, Fondo Salud.

79 Susana Belmartino, La atención médica argentina.

80 María Silvia Di Liscia y Ana María T. Rodríguez, “La cuestión social y las instituciones sociales”, 452.

fermedades sociales⁸¹. Así confluyeron dinámicas tanto nacionales como regionales en la implementación del protagonismo del Estado Nacional en la salud infantil.

No obstante, el desarrollo del Centro, mostraba las limitaciones de las políticas estatales planeadas desde Buenos Aires. Su calificación dentro de las instituciones de mayor jerarquía y complejidad de la División de Maternidad e Infancia lo constituyó en modelo a seguir. Sin embargo, las prestaciones efectuadas en la institución exponían la distancia existente entre la planificación estatal y la realidad local. Los recursos disponibles en el erario nacional para su realización se constituyeron como una primera limitación para ampliar la infraestructura, el personal, el equipamiento técnico requerido y los servicios brindados. De esta manera, una gran parte de los niños y madres del espacio pampeano, especialmente aquellos alejados de los centros urbanos y sin posibilidades de trasladarse por las dificultades en las comunicaciones, no tuvieron acceso a los servicios.

A pesar de esto, la tarea desarrollada por el Centro alcanzó algunos logros. La pérdida demográfica, consecuencia de la crisis agroclimática, implicó el despoblamiento de muchas áreas rurales. Dada la conexión con el ferrocarril, principal medio de comunicación, los migrantes pampeanos seguramente eligieron la provincia de o la ciudad de Buenos Aires como destino final. En este contexto, era improbable un crecimiento vegetativo explosivo que pudiese paliar la pérdida de población; por lo tanto una alternativa viable para aumentarla fue la reducción de la mortalidad infantil a través del cuidado de embarazadas y recién nacidos. La disminución de la natimortalidad, más allá de las limitaciones en el registro estadístico, en la ciudad “del cincuenta y uno por mil nacidos muertos en 1928 al quince por mil en 1938”⁸² demuestra el desarrollo de la obra sanitaria.

Madres y niños, concurren al Centro, recibieron sus prestaciones, utilizaron sus servicios, estuvieron en contacto con médicos y enfermeras,

81 María Silvia Di Liscia, Claudia Salomón Tarquini y Stella Cornelis, “Estructura social y población”, 64.

82 “Nota del gobernador Miguel Duval del 18 de septiembre de 1940”, en AHP, Fondo de Gobierno.

abrieron sus hogares a las visitadoras. Su presencia, en aumento durante estos años, nos revela su confianza en la estructura sanitaria para curar dolencias, controlar el crecimiento de los infantes y atender sus necesidades concretas. La vigilancia médica sobre el cuidado infantil se extendió en la sociedad pampeana que paulatinamente incorporó sus preceptos. Al mismo tiempo, los pacientes, supieron resignificar muchas de las prestaciones para resolver problemas cotidianos de otra índole.

La prensa local reflejó este prestigio, en sus páginas se exponían con orgullo las actividades del Centro. Su eficiencia se demostraba en la publicación de la estadística mensual de su funcionamiento. Más allá de las debilidades y limitaciones existentes, la sociedad pampeana acreditaba las incipientes instituciones públicas de protección a la infancia, referentes del progreso alcanzado y de una sociedad que se movilizaba para el logro “de las ventajas que de ellos obtienen los niños, la reserva del futuro de la patria”⁸³.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

“Ley de Protección Maternal e Infantil (Ley Palacios)”. Anales de la Sociedad de Puericultura de Buenos Aires Tomo IV, N° 2, abril-junio (1938): 157-172.

Olarán Chans, Aníbal. “La legislación argentina en materia de protección a la maternidad y a la infancia”. En Actas y trabajos del Primer Congreso Nacional de Puericultura. Buenos Aires: Imprenta Alfredo Frascoli, 1941, 159-169.

Olarán Chans, Aníbal. “La obra de la Dirección de Maternidad e Infancia en el interior de la República”. Anales de la Sociedad de Puericultura de Buenos Aires, Tomo V, N° 3, julio-septiembre 1939): 138-145.

Olarán Chans, Aníbal. Santa Rosa: Ministerio del Interior, Talleres Gráficos de la Provincia de La Pampa, 1938.

Quién es quién en la Argentina: biografías contemporáneas. (1958-59) Buenos Aires: G. Kraft, 1958-1959.

83 “Los comedores escolares y su obra”, La Capital, Santa Rosa, 21 de junio de 1939, 4.

- Pérez Virasoro, Evaristo. Memoria presentada al Superior Gobierno de La Nación año 1935. Santa Rosa: Ministerio del Interior, Talleres Gráficos de la Provincia de La Pampa, 1936.
- Pérez Virasoro, Evaristo. Memoria presentada al Superior Gobierno de La Nación años 1936-1937.
- Rodríguez, Germinal. Compendio de demofilaxis. Buenos Aires: López & Etchegoyen, editores, 1955.
- Zwanck, Alberto. "La Unidad Sanitaria en la Asistencia de la Maternidad y de la Infancia. Resumen de la Conferencia Pronunciada en la Sociedad de Puericultura". Anales de la Sociedad de Puericultura de Buenos Aires Tomo IX (1943): 1-4.
- "Centro de Higiene y Protección Maternal e Infantil". La Arena, Santa Rosa, 21 de agosto, 1934.
- "Designación de la Sra. Dina de Pavanello". La Capital, Santa Rosa, 4 de febrero, 1938.
- "El agua corriente en la ciudad". La Capital, Santa Rosa, 20 de diciembre, 1939.
- "El edificio de la Maternidad". La Capital, Santa Rosa, 29 de junio, 1939.
- "El presidente de la Comisión Asesora de Hospitales Regionales visitó los establecimientos de Asistencia Social locales". La Capital, Santa Rosa, 9 de febrero, 1938.
- "Gestionase edificio propio para la Maternidad Local". La Capital, Santa Rosa, 26 de junio, 1939. "Médico del Centro Maternal e Infantil". La Capital, Santa Rosa, 17 de junio, 1939.
- "Pueblos sin defensa médica". La Capital, Santa Rosa, 7 de junio, 1939.
- "Un servicio de aguas corrientes". La Capital, Santa Rosa, 6 de julio, 1939. Archivo Histórico Provincial (AHP), Santa Rosa, Territorio Nacional de La Pampa, Argentina. Fondo de Gobierno.
- Archivo Histórico Provincial (AHP), Santa Rosa, Territorio Nacional de La Pampa, Argentina. Fondo Salud.

Fuentes secundarias

- Álvarez, Adriana y Daniel Reynoso. "Entre el abandono y la debilidad. El cuidado de la salud en la primera infancia, 1920-1930. En *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil: siglos XIX y XX*, editado por Isabella Cosse, Valeria Llobet, Carla Villalta y María Carolina Zapiola. Buenos Aires: Teseo, 2011, 123-148.

- Ander Egg, Ezequiel. La Pampa. Esbozo preliminar para un estudio de su estructura socio-económica. Volumen 1. Demografía. Santa Rosa: Gobierno de La Provincia de la Pampa, 1958.
- Armus, Diego. "El descubrimiento de la enfermedad como problema social" En *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*. Nueva historia argentina. Tomo 5, dirigido por Mirta Lobato. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2000, 507-550.
- Armus, Diego. *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950*. Buenos Aires: Edhasa, 2007.
- Belmartino, Susana. "La emergencia del estado social en la Argentina: construcción de nuevas relaciones Estado/sociedad en salud". En *Historias de enfermedades, salud y medicina en la Argentina del siglo XIX-XX*, editado por Adriana Álvarez, Irene Molinari, y Daniel Reynoso. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2004, 257-289.
- Belmartino, Susana. *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2005.
- Biernat, Carolina, "El proyecto político médico en el Departamento Nacional de Higiene durante la entreguerra". En *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, editado por Sabrina Frederic, Osvaldo Graciano y Germán Soprano. Rosario: Prohistoria Ediciones, 2010, 141-168.
- Biernat, Carolina y Karina Ramacciotti. "La tutela estatal de la madre y el niño en la Argentina: estructuras administrativas, legislación y cuadros técnicos (1936-1955)". *História, Ciências, Saúde-Maguiinhos* Vol. 15, N° 2, abril- junio (2008): 331-351.
- Biernat, Carolina y Karina Ramacciotti. *Crecer y multiplicarse. La política sanitaria materno-infantil. Argentina 1900-1960*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2013.
- Billorou, María José "El niño es un todo y debe ser servido como tal. Las relaciones entre el Children's Bureau y la Dirección de Protección a la Primera Infancia" En *Historias de salud y enfermedad en América Latina*, editado por Adrián Carbonetti. y Ricardo GonzálezLeandri. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, CONICET, 2008, 185-203.

- Billorou, María José “Los niños en escena. Las políticas de protección a la infancia en el Territorio Nacional de la Pampa (1920-1940)”. En *Tierra adentro... Instituciones económicas y sociales en los Territorios nacionales (1884-1951)* compilado por Andrea Lluch y Marisa Moroni. Rosario: Prohistoria ediciones, 2010, 141-161.
- Billorou, María José, María Silvia Di Liscia y Ana Rodríguez. “La disputa en la construcción de la cuestión social en el interior argentino. Tensiones entre el Estado y las mujeres (ca.1900-1940)”. En *Luchas, resistencias y representaciones. Argentina, siglos XIX y XX*, compilado por María Celia Bravo, Fernanda Gil Lozano y Valeria Silvina Pita. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2007,123-149.
- Cabella, Wanda y Raquel Pollero. “El descenso de la mortalidad infantil en Montevideo y Buenos Aires entre 1890 y 1950”. Ponencia presentada en el I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Caxambú, Brasil del 18 al 20 de septiembre de 2004.
- Colángelo, María Adelaida. El saber médico y la definición de una ‘naturalidad infantil’ entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, en la Argentina. En *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil: siglos XIX y XX*, editado por Isabella Cosse, Valeria Llobet, Carla Villalta y María Carolina Zapiola. Buenos Aires, Teseo, 2011, p.101-121.
- Di Liscia, María Silvia. “Instituciones sociales en el interior argentino: una compleja construcción estatal (1884-1940)” Ponencia presentada en Ica-52 Congreso Internacional de Americanistas, Sevilla, Julio 17-21, 2006.
- Di Liscia, María Silvia. “Cifras y problemas. Las estadísticas y la salud en los territorios nacionales (1880-1940)”. *Salud Colectiva* vol. 5 N°2 mayo- agosto (2009):259-278.
- Di Liscia, María Silvia y María José Billorou. “Una introducción. Las visitadoras. Los ojos de los médicos y las miradas sobre los pobres”. En *Cuadernos de las Visitadoras de Higiene. Fuentes para una historia de género regional*, editado por María Silvia Di Liscia y María José Billorou. Santa Rosa: Instituto Interdisciplinario de Estudios de la Mujer - Universidad Nacional de la Pampa, 2005, 9-19.
- Di Liscia, María Silvia, Claudia Salomón Tarquini y Stella Cornelis. “Estructura social y población”. En *Historia de la Pampa II. Sociedad, política y economía de la crisis del treinta al inicio de un nuevo si-*

- glo, editado por Andrea Lluch y María Silvia Di Liscia. Santa Rosa: EdUNLPam, 2011, 59-81.
- Di Liscia, María Silvia y Andrea Lluch. “La población pampeana y sus transformaciones”. En *Historia de La Pampa Sociedad, política y economía desde los poblamientos iniciales hasta la provincialización (ca. 8000 AP a 1952)*, editado por Andrea Lluch y Claudia Salomón Tarquini. Santa Rosa: EdUNLPam, 2014,101-113.
- Di Liscia, María Silvia y Ana María T. Rodríguez. “La cuestión social y las instituciones sociales”. En *Historia de La Pampa Sociedad, política y economía desde los poblamientos iniciales hasta la provincialización (ca. 8000 AP a 1952)*, editado por Andrea Lluch y Claudia Salomón Tarquini. Santa Rosa: EdUNLPam, 2014, 445-462.
- García González, Armando y Raquel Álvarez Peláez, . En busca de la raza perfecta. Eugenesia e higiene en Cuba (1898-1958). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1999.
- González Leandri, Ricardo. “Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX”. En *La cuestión social en Argentina. 1870-1943*, editado por Juan Suriano. Buenos Aires: Editorial La Colmena, 2000, 217-243.
- González Leandri, Ricardo. “El Consejo Nacional de Higiene y la consolidación de una elite profesional al servicio del Estado. Argentina, 1880-1900”. *Anuario de Estudios Americanos*. Tomos 61-2 julio-diciembre (2004):571-593.
- Lluch, Andrea y Claudia Salomón Tarquini, edi. *Historia de La Pampa Sociedad, política y economía desde los poblamientos iniciales hasta la provincialización (ca. 8000 AP a 1952)*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2014.
- Fausto, Boris y Fernando Devoto. *Brasil e Argentina. Un ensaio de história comparada (1850-2002)*. San Pablo: Editora 34, 2004.
- Mazzeo, Victoria. *Mortalidad infantil en la Ciudad de Buenos Aires (1856-1986)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1993.
- Miranda, Marisa y Gustavo Vallejo (compiladores). *Darwinismo social y eugenesia en el mundo latino*. Buenos Aires: Siglo XXI de Argentina Editores, 2005.
- Miranda, Marisa y Vallejo, Gustavo (dirs.). *Una Historia de la Eugenesia*.

- Argentina y las redes biopolíticas internacionales. Buenos Aires: Biblos, 2012.
- Nari, Marcela. Las políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires, 1890-1940. Buenos Aires: Biblos, 2004.
- Otero, Hernán. “La transición demográfica argentina a debate. Una perspectiva espacial de las explicaciones ideacionales, económicas y político-institucionales”. En *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y la población*, dirigido por Hernán Otero. Buenos Aires: Siglo XXI de Argentina Editores, 2004, 71-170.
- Rodríguez Ocaña, Esteban. “La salud infantil, asunto ejemplar en la historiografía contemporánea”. *DYNAMIS Acta hispanica ad medicinae scientiarumque historiam illustrandam* Vol. 23 (2003):27-36.
- Scarzanella, Eugenia. “Los pibes en el Palacio de Ginebra: las investigaciones de la Sociedad de las Naciones sobre la infancia latinoamericana (1925-1939)”. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 14, No. 2, julio-diciembre (2003): 5-30.
- Stepan, Nancy Leys. “Hour of eugenics”: Race, Gender and Nation in Latin America. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

Producción y bienestar social en el campo mendocino: el Estado y las posibilidades de capacitación agrícola durante el primer peronismo (Argentina)*

IVANA HIRSCHEGGER

Afiliada institucionalmente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-CONICET (Argentina). Correo electrónico: ivanah@mendoza-conicet.gov.ar. La autora es doctora en Historia de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina). Entre sus publicaciones recientes tenemos: “Educación y trabajo en Mendoza: las escuelas técnicas regionales de oficio en sus orígenes (1939-1944)” *Revista Iberoamericana de Industria, Viticultura y Ruralidad (RIVAR)* Vol. 3 N° 8 (2016) y en coautoría “Estudio de la interrelación entre las demandas vecinales y su recepción durante el primer peronismo en departamentos de la provincia de Mendoza (1946-1951)”, en *Revista de Historia Americana y Argentina* N° 51 (2016). Entre sus temas de interés están historia económica, historia social, historia de las instituciones.

Recibido: 30 de agosto de 2016

Aprobado: 28 de enero de 2017

Modificado: 8 de febrero de 2017

Artículo de investigación científica

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.4>

Para citar este artículo: Billorou Imaz, María José. “Niños sanos para el progreso pampeano”. Las políticas de protección de la salud infantil en el Territorio Nacional de La Pampa en la primera mitad del siglo XX”, *Historia Caribe* Vol. XII No. 31 (Julio-Diciembre 2017): 45-84. DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.3>

* Este artículo forma parte del proyecto: “El Estado regulador durante la década de 1930: crisis vitivinícola, diversificación productiva, conocimiento técnico y obras de infraestructura” financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional de Cuyo (Argentina). Esta publicación está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0



Producción y bienestar social en el campo mendocino: el Estado y las posibilidades de capacitación agrícola durante el primer peronismo (Argentina)

Resumen

Se busca identificar políticas públicas en materia de enseñanza técnica-agrícola para los sectores rurales de la provincia de Mendoza. En esta provincia, la escasez de mano de obra especializada para tareas rurales, en un contexto en el que la producción agrícola había mermado, hacía necesaria la difusión de conocimientos técnico-agrícolas por parte del Estado. Si bien hubo ciertos avances en materia de enseñanza y parte de las iniciativas estatales alcanzaron a ciertos sectores rurales, falencias en la planificación, las distancias, cuestiones laborales y problemas socioeconómicos, así como también la falta de recursos presupuestarios limitaron las posibilidades de acceso a este tipo de orientación. En este sentido, la educación práctica sobre tareas agrícolas no logró ser difundida de manera masiva por el Estado ni aplicada por la mayoría de los agricultores. Entre las fuentes consultadas se pueden mencionar los periódicos provinciales y departamentales, estadísticas (provinciales y nacionales), revistas de divulgación, y toda aquella documentación oficial de tipo económica y social.

Palabras claves: educación, agricultura, Estado, Mendoza, primer peronismo.

Production and Social Welfare in the country in Mendoza: The State and the possibilities for agricultural education during the first period of Peronism (Argentina)

Abstract

This article aims at identifying public agricultural technique education policy for the rural areas of the province of Mendoza. In this province, the manpower shortage for rural tasks, in a context in which agricultural production had diminished the dissemination of agricultural technique education knowledge by the State was necessary. Although some progress was made in education and State initiatives reached the rural sectors, shortcomings in the planning, the distances, labour issues and socio-economic problems, as well as the lack of budgetary resources limited the possibilities of access to this type of orientation. In this regard, practical education on agricultural tasks failed to be released massively by the State or applied by the majority of farmers. The sources consulted include the provincial and departmental newspapers, statistics (provincial and national), journals, and all social and economic official documentation.

Keyword: education, agriculture, State, Mendoza, Peronism first period.

Produção e bem-estar social no campo mendocino: o Estado e as possibilidades de capacitação agrícola durante o primeiro peronismo (Argentina)

Resumo

Buscamos identificar políticas públicas em matéria de ensino técnico-agrícola para os setores rurais da província de Mendoza. Nesta província, a escassez de mão-de-obra especializada para tarefas rurais, em um contexto no qual a produção agrícola havia diminuído, fez com que se tornasse necessária a difusão de conhecimentos técnico-agrícolas por parte do Estado. Embora ocorressem certos avanços em relação ao ensino e parte das iniciativas estatais alcançavam determinados setores rurais, falências na planificação, as distâncias, questões laborais e problemas socioeconômicos, assim como também a falta de recursos orçamentais limitaram as possibilidades de acesso a este tipo de orientação. Neste sentido, a educação prática sobre tarefas agrícolas não conseguiu ser difundida de maneira massiva pelo Estado, muito menos aplicada pela maioria dos agricultores. Entre as fontes consultadas podemos mencionar os jornais provinciais e departamentais, estatísticas (provinciais e nacionais), revistas de divulgação e toda aquela documentação oficial de tipo econômica e social.

Palavras-chave: Educação, Agricultura, Estado, Mendoza, Primeiro peronismo.

Production et bien-être social dans la campagne «mendocina»: l'État et les possibilités de formation agricole pendant le premier péronisme (Argentina)

Résumé

Le but est d'identifier les politiques publiques en matière d'enseignement technique-agricole pour les secteurs ruraux de la province de Mendoza. Dans cette zone, le manque de main d'œuvre spécialisée pour les activités rurales, dans un contexte où la production agricole avait diminué, demandait péremptoirement la diffusion de connaissances technico-agricoles de la part de l'État. Malgré quelques progrès en matière d'enseignement et bien qu'une partie des initiatives de l'État aient atteint quelques secteurs ruraux, des faiblesses dans la planification, les distances, des affaires du travail et des problèmes socioéconomiques, ainsi que le manque de budget ont limité les possibilités d'accès à cette sorte de formation. Dans ce sens-là, l'éducation pratique sur des activités agricoles n'a pas pu être diffusée de manière massive par l'État ni appliquée par la plupart des agriculteurs. Parmi les sources consultées, faut-il mentionner les journaux provinciaux et départementaux, des statistiques (provinciales et nationales), des revues de divulgation et des documents officiels de nature économique et sociale.

Mots clés: éducation, agriculture, État, Mendoza, premier péronisme.

INTRODUCCIÓN

No obstante el componente económico y productivo, la capacitación agrícola comportaba para el peronismo un sentido social ya que debía contribuir a elevar el nivel general de vida de la población rural (cultural, social y material)¹ y así radicar en la tierra, de forma permanente, a las familias de agricultores y evitar el éxodo hacia las ciudades². Estas ideas fueron objeto de debate en la Argentina desde fines del siglo XIX, y si bien lograron escasos los resultados, se profundizaron en los años 30 ante los efectos de la crisis con el fin de evitar una posible conflictividad urbano-rural. En la provincia de Mendoza no hubo mayores logros en este sentido, ya que no obstante el ímpetu de los gobiernos de impulsar conocimientos técnico-agrícolas, las políticas no siempre estuvieron destinadas a la captación de los agricultores o habitantes de las zonas rurales y a la radicación definitiva de sus graduados en el campo, tal es el caso de la escuela Nacional de Vitivinicultura (creada en 1896). Por otra parte, establecimientos de influencia micro-regional y que fueron creados para promover las diversas agroindustrias locales y el poblamiento y asentamiento de las familias en el espacio rural, como fue la escuela Granja de San Rafael (creada en 1908), tuvieron corta duración, ya que la escasez de recursos y de concurrencia de alumnos hicieron que cerrara en reiteradas oportunidades. A fines de la década de 1930, no obstante la creación de tres escuelas agrícolas de alcance micro-regional, problemas estructurales e internos condicionaron el buen funcionamiento del sistema educativo de base agrícola³.

1 Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones, Segundo Plan Quinquenal, 113.

2 Adriana De Miguel, "La nueva configuración del campo profesional, las transformaciones en el sujeto pedagógico y el retorno de la didáctica en la historia del discurso pedagógico en Entre Ríos (1930-1966)", en Adriana, *La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945)*, T. IVed. Puigrós (Buenos Aires: Editorial Galerna, 1997); Presidencia de la Nación. *La Nación Argentina, Justa, Libre y Soberana*. Tercera Edición; 1950, 394, en Archivo General de la Nación (AGN) (Buenos Aires, Imprenta Oficial), Talía Gutiérrez, *Educación, Agro y Sociedad. Políticas educativas agrarias en la región pampeana. 1897-1955* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2007), 15.

3 Rodríguez Vázquez, Florencia, "Las escuelas de orientación productiva en Mendoza como fundamento de la consolidación de la economía regional vitivinícola argentina (1880-1914)", *Anuario de Historia de la Educación* N° 1 (2012): 54; Hirschegger, Ivana, "Educación y trabajo en Mendoza: las escuelas técnicas regionales de oficio en sus orígenes (1939-1944)", *Revista Iberoamericana de Industria, Viticultura y Ruralidad (RIVAR)*, No 8 (2016): 207-255.

Estos antecedentes, que muestran límites en la llegada de conocimientos agro-técnicos a sectores rurales en etapas previas al peronismo, nos llevan a preguntarnos entonces acerca de lo sucedido en los años posteriores, es decir, en qué medida se buscó y logró mejorar los niveles educativos de la población del campo entre mediados de 1940 y 1950. Este propósito se justifica también en función del contexto socio-productivo que experimentó la provincia y que es desarrollado en un primer apartado del artículo.

De esta manera se pretende no solo contribuir a llenar un vacío historiográfico sobre nuestra problemática en este ámbito y período específico⁴, sino también formar parte del debate sobre las concreciones del peronismo clásico, especialmente aquel enfocado en la distancia entre las normas y las prácticas, entre las metas y los resultados. No obstante lo sostenido por autores como Juan Manuel Palacio de que la renovación historiográfica acerca del fenómeno peronista impide, "en su afán por demostrar lo que no se logró, una justa ponderación de la contribución de las políticas peronistas a la historia más larga⁵", destacamos este modo de abordaje como uno de los caminos para establecer algunas continuidades y rupturas

4 En las últimas décadas, han proliferado los estudios centrados en la educación rural de los siglos XIX y XX de algunos países de Latinoamérica. Un recorrido historiográfico que merece destacarse es el realizado por Alicia Civera, quien transita por las diferentes perspectivas y disciplinas que han abordado el tema en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, entre otros (Ver "Alcances y retos de la historiografía sobre la escuela de los campos en América Latina (siglos XIX y XX)", *Cuadernos de Historia* N° 34 (2011): 7-30 Particularmente sobre Argentina, la educación técnico-agrícola a nivel provincial y regional ha sido estudiada por Adrián Ascolani, "La Pampa pródiga. Una imagen del mundo rural para escolares (1920/1945)", *Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales* N° 1 (2000): 1-16; "Las categorías proceso de tecnificación y proceso de civilización contrastadas en el estudio de la sociedad agraria de un país periférico: el caso de la región del cereal en Argentina (primera mitad del siglo XX)", *Revista Gestão Industrial, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Ponta Grossa*, vol. 1, N° 4 (2005): 1-17; Talía Gutiérrez, "Educación, Agro y Sociedad ..."; Federico Martocci, *Enseñar a cultivar en el territorio Pampeano, Escuelas, agronomías y estaciones experimentales (1900-1953)* (Ediciones INTA: La Pampa, 2011): 75; Ivana Hirschegger, "El Estado y la enseñanza durante el peronismo: primeras acciones en torno a la orientación agroindustrial en el departamento de San Rafael (Mendoza-Argentina) entre 1947-1951", *Tiempo Histórico* N° 9 (2014).

5 Señala que aquellos que proponen analizar los éxitos y fracasos se han encargado de "desmantelar" el fenómeno, mostrando políticas públicas (inmigratorias, industriales, sociales, etc.) de carácter contingente, coyuntural y muchas veces contradictorio. Estos trabajos demuestran la distancia entre lo que el peronismo quiso hacer y lo que realmente logró y una de las razones importantes de esos escasos resultados ha sido la existencia de contradicciones internas del Estado, las agendas enfrentadas y las luchas internas de la burocracia. Sin embargo, el autor se pregunta ¿hasta qué punto es necesario insistir en que no fue todo lo exitoso que se propuso ser para entender que, en todo caso, fue todo lo exitoso y poderoso que pudo ser? (Juan Manuel Palacio, "Desarmando el Peronismo. Estudios recientes sobre el período 'clásico'", *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* (2010): 11.

con respecto al pasado de un espacio poco estudiado como el mendocino, como así también para demostrar que los resultados de la acción estatal fueron diversos y que carecieron de homogeneidad⁶. Con respecto a las políticas públicas, frente a aquellos estudios que destacan mayores beneficios sociales y resultados para las grandes áreas urbanas⁷, existen posiciones que revelan que la política social durante el período 1946-1955 tuvo un gran alcance territorial, produciéndose una importante expansión hacia las zonas más postergadas y alejadas del interior del país⁸. Frente a estas interpretaciones resulta oportuno analizar en qué medida los sectores representantes del agro reclamaron la capacitación de la población rural y si estuvo presente en sus reclamos el objetivo de proteger y amparar al productor agrícola. Nos interesa conocer cuáles fueron las acciones concretas del Estado en respuesta a esas necesidades y demandas. Esto nos lleva a identificar varios niveles en los cuales se divide el subsistema estatal de educación agraria⁹. Por un lado, el proporcionado por las escuelas rurales y técnicas de fruticultura; y por otro, diversas modalidades de difusión de los saberes técnicos de tipo extensivas¹⁰, algunas de ellas destinadas a grupos o sectores que por diversos motivos no podían asistir a las instituciones educativas de manera regular. Como es sabido, el interés del Estado por impulsar diferentes instancias de formación de agricultores no fue privativo de este período¹¹, ya que la capacitación de productores que no tenían acceso a las escuelas era brindada por el Ministerio de Agricultura de la

6 Patricia Berrotarán, et al., *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo (1946-1955)*, (Buenos Aires: Imago Mundi, 2004).

7 Ver Peter Ross, "Justicia Social: Una evaluación de los logros del peronismo clásico", *Anuario del I EHS*, Vol. N° (1993); Luciano Andrenacci, et al., "Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo Clásico (1943-1955)", en Julián Bertranou, comp. et al, *El país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en Argentina*, (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004); Karina Ramacciotti, *La política sanitaria del peronismo*, (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2009).

8 Juan Carlos Torre y Elisa Pastoriza, "La democratización del bienestar", en *Nueva Historia Argentina, Los Años Peronistas (1943-1955)*, T. 8 Juan Carlos Torres (Buenos Aires: Editorial Sudamericana 2002); Susana Belmartino, *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*, (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Ediciones (2005), 53.

9 Talía Gutiérrez, "Educación, Agro y Sociedad...". 17-18.

10 Carlos Alemany, "Aportes para el estudio de la dinámica y evolución histórica de la extensión rural en Argentina", *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 35 (2011): 63-90.

11 Talía Gutiérrez, "Educación, Agro...", 17-18; Florencia Rodríguez Vázquez, *Educación agrícola y vitivinicultura en Mendoza. La formación de recursos humanos y la generación de conocimientos técnicos (1890-1920)* (Rosario: Prohistoria, 2013), 51; Federico Martocci, "Enseñar a cultivar..."; Ivana Hirschegger, "Educación y trabajo en Mendoza.

Nación (MAN) desde fines del siglo XIX y principios del XX. En otras regiones del país, como la Pampeana, la puesta en práctica de otras modalidades de enseñanza dependió mayormente de las reparticiones nacionales. En el Territorio Nacional de La Pampa, por ejemplo, se destaca una gran injerencia del Ministerio¹² y un importante rol de los agrónomos mediante conferencias sobre temáticas agrícolas, recepción de consultas por correspondencia, visitas a los poblados y campos de la región, publicaciones sobre su especialidad en la prensa y distribución de textos y folletos¹³. Estos antecedentes nos llevan entonces a indagar no solo la introducción de contenidos en los programas de las escuelas y su funcionamiento, sino también otras formas de intervención en los ámbitos rurales, a la vez que nos guían en la observación de la labor del gobierno nacional en Mendoza, ya fuera a través del MAN o de la Universidad Nacional de Cuyo¹⁴ y en su relación con reparticiones provinciales. La identificación de elementos de enseñanza agrícola en las escuelas primarias rurales y técnicas de fruticultura, y de otras formas de difusión de este tipo de conocimientos, ya fuera para la agricultura en general como para solucionar problemas concretos, como por ejemplo las plagas agrícolas, será el medio utilizado para observar en qué medida el Estado procuró el amparo del productor agrícola y cuál fue su capacidad de extenderse a lugares apartados de los centros urbanos. Se tendrán en cuenta los factores que pudieron incidir en las mayores o menores posibilidades de acceso a la educación por parte de la población.

La provincia de Mendoza, cuya población rural representaba el 49 % del total de habitantes, estaba compuesta para ese entonces por 17 departamentos (municipios). La tierra subdividida es la que pertenece a la zona irrigada y está sometida a cultivos intensivos (viñedos, frutas y hortalizas) distribuidos en dos oasis, el Norte y el Sur. Los departamentos de Godoy

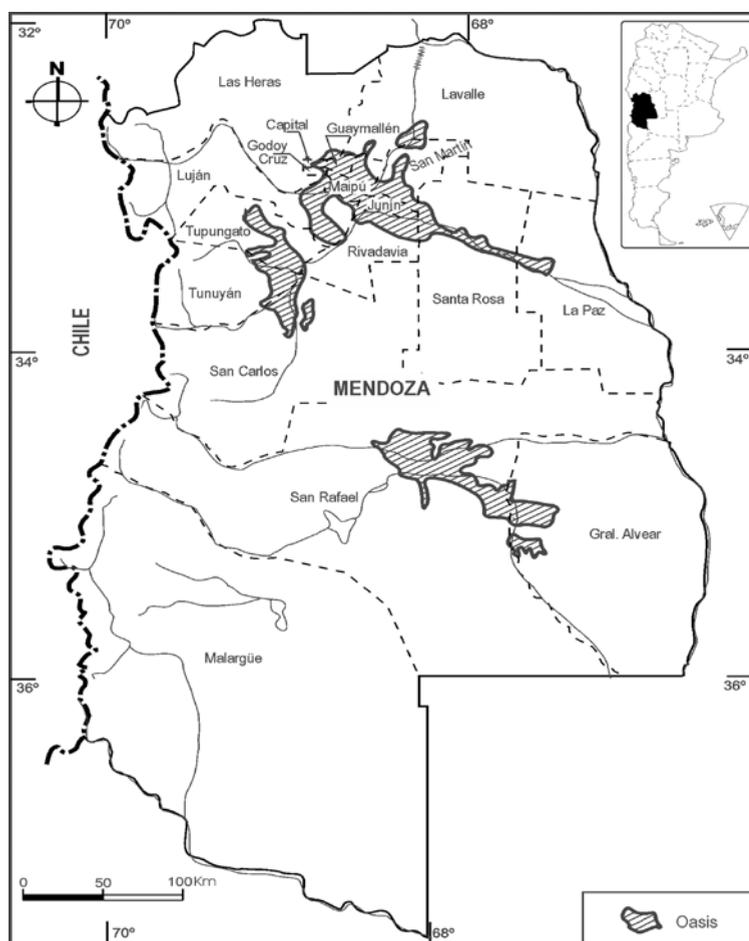
12 Esto se debía principalmente a que este como otros territorios del país (Neuquén, Río Negro, Chaco, Formosa, Misiones y Santa Cruz) estuvieron hasta la década de 1950 bajo la órbita del Estado nacional. Entre 1951 y 1955 fueron convirtiéndose gradualmente en provincias (Ver Martha Ruffini, "Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización". *Revista Avances del Cesor*, Año V, No. 5 (2005): 132-148.

13 Federico Martocci, "Enseñar a cultivar...", 70.

14 Que para ese entonces nucleaba a Mendoza, San Juan y San Luis.

Cruz, Guaymallén, Junín, Maipú, San Martín y cierto sector de Rivadavia, constituían la región agrícola por excelencia del oasis Norte de la provincia, la tierra estaba muy subdividida (10 ha por explotación) por la gran demanda y la característica intensa de los cultivos. Se trata de un oasis con características históricas, con la ciudad de Mendoza como centro político, económico y de servicios. La otra zona importante de cultivos, la del oasis Sur, está regada por los ríos Atuel y Diamante y se correspondía con los departamentos de San Rafael, General Alvear y luego de 1951 con Malargüe (Ver Mapa N° 1).

Mapa 1.
Departamentos de la Provincia de Mendoza



Fuente: MAGRAF (CCT-Mendoza, CONICET).

El aporte de conocimientos sobre políticas peronistas en espacios más pequeños ha constituido la mayor originalidad de algunas investigaciones en los últimos años, y ha permitido dar cuenta de la complejidad del fenómeno peronista y de la diversidad de realidades, incluso dentro de una misma provincia¹⁵. Es por ello que si bien tendremos en cuenta, según la información disponible, las políticas diseñadas para la provincia en su conjunto, el interés por observar particularidades distintivas respecto de otros campos más amplios¹⁶ –como el provincial– nos remite a dirigirnos, a través de algunos ejemplos concretos, a las intervenciones específicas a nivel departamental (municipal) de ambos oasis. En el caso del sur, seleccionamos a San Rafael, cuya riqueza económica estaba basada en la producción agrícola en su fase primaria e industrial¹⁷, no obstante su producción había sido afectada considerablemente por las plagas agrícolas. Esto, sumado al hecho de que el urbanismo adquiría en el departamento un ritmo ascendente¹⁸, despierta nuestro interés por descubrir si el Estado procuró aplicar políticas de difusión de conocimientos agrícolas para su población rural.

1. CONTEXTO SOCIO-PRODUCTIVO DE LA PROVINCIA

Entre fines de la década de 1940 y principios de 1950, mientras a nivel nacional se replanteaba la política económica que fomentaba la “vuelta al campo” y la reactivación de las actividades agropecuarias como producto de la crisis, ciertas agroindustrias mendocinas, entre ellas la vitivinícola, sufrieron una declinación, situación que hizo necesaria la aplicación de po-

- 15 Julio Melón Pirro y Nicolás Quiroga (eds.), “El peronismo bonaerense: partido y prácticas políticas, 1946-1955” (Mar del Plata: Ediciones Suárez, 2006), 1-219; Alejandra Salomón, *El peronismo en clave rural y local. Buenos Aires, 1945-1955* (Buenos Aires: UNQ, 2012), 1-276; María Solís Carnicer, y Rebeca Camaño Semprini, Dossier, “El peronismo a escala local y provincial: balances historiográficos y avances empíricos”, *Coordenadas, Revista de Historia local y Regional* Vol 1, N° 2 (2014), 1-5.
- 16 Sandra Fernández y Gabriela Dalla Corte, Lugares para la historia. *Espacio, historia regional e historia local en los estudios contemporáneos* (Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 2001), 91-118.
- 17 José Francisco Martín, *Estado y empresas. Relaciones inestables, políticas estatales, y conformación de una burguesía industrial regional* (Mendoza: EDIUNC, 1992), 140; Marta, Guibourdenche de Cabezas, “San Rafael visto a través de las estadísticas”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo* (1956).
- 18 Entre 1914 y 1947 aumentó un 460 % (República Argentina, III Censo Nacional de 1914 (Buenos Aires: Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía, 1916), 313; Presidencia de la Nación, IV Censo General., 307).

líticas destinadas a aumentar la producción y promover la diversificación. Por otra parte, frente al urbanismo experimentado entre los siglos XIX y XX en la Argentina, en Mendoza se advirtió un aumento considerable de la población urbana (230 %), destacándose en la década de 1940 el surgimiento de centros urbanos de importancia en los diferentes departamentos que la componen. Si bien continuaba siendo una característica general la existencia de amplios territorios con población diseminada, el total de habitantes de las zonas urbanas de la provincia llegaba a superar al de las zonas rurales (50,5 % y 49,5 %, respectivamente)¹⁹.

Teniendo en cuenta los problemas que atravesaban las zonas rurales en materia de analfabetismo, deserción, mortinatalidad y mortalidad infantil, los cuales eran de larga data en la provincia, debían ampliarse las medidas de carácter social para mejorar las condiciones de vida, a la vez ofrecer instrumentos de contención demográfica. Para cumplir con este objetivo, los planes de gobierno para Mendoza estipulaban, siguiendo el plan de reforma agraria nacional, la expropiación de superficies incultas, otorgamiento de créditos para la construcción de viviendas rurales, compra de herramientas y semillas para comenzar a producir; y proponían, además, una conversión de la tenencia de la tierra, considerando que el 30 % de la superficie explotada lo era bajo arrendamiento. También figuraba en la agenda pública una defensa directa de la producción a través del seguro agrícola –frente a los accidentes climáticos– y la lucha contra las plagas de la agricultura²⁰. La presencia y avance de la filoxera en provincias de Cuyo (Mendoza y San Juan) principalmente entre las décadas de 1930 y 1950²¹, fue un problema que afectó a la producción de vid (Gráfico N° 1). Este insecto, de origen americano, fue reconocido como un factor incidente del menor rendimiento de los viñedos y de desequilibrio vitivinícola²².

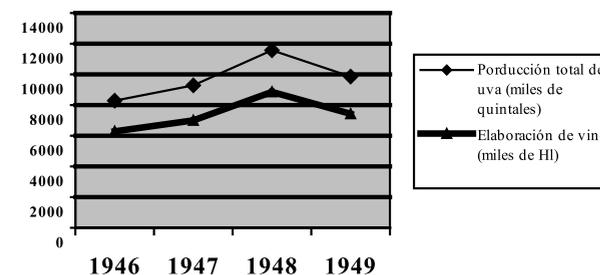
19 Presidencia de la Nación, Dirección General de Estadísticas y Censos, IV° Censo General de la Nación T. I, Vol. I, (Buenos Aires: editorial, 1947), 307, en Biblioteca de la Dirección General de Estadísticas de Mendoza (BDEIE).

20 Gobierno de Mendoza, Mensaje del gobernador a la Legislatura (Mendoza, 1949, 58), en Biblioteca de la Legislatura de Mendoza (BLM).

21 Lía Borcosque y , Silvana Frau. “Una aproximación al problema de la filoxera en viñedos de San Juan y Mendoza (1930-1950)”, Revista de Historia Americana y Argentina N° 46 (2011): 5.

22 Ivana Hirschegger, “Agroindustrias y políticas públicas. El caso de la vitivinicultura mendocina durante el peronismo clásico (1946-1955)”, Prohistoria N° 13 (2010): 110.

Gráfico 1
Producción de uva y vino en la Provincia de Mendoza (1946-1949)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos del Anuario. Síntesis estadística y geográfico-económica, 1952-1953 (Mendoza, Ministerio de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas, 1954).

Si bien se llegaron a tomar algunas medidas de carácter profiláctico y de lucha directa, no dieron resultados satisfactorios, ya que la filoxera tendió a aumentar llegando a representar el 50% de la superficie cultivada entre 1941 y 1942²³. Se advirtió entonces sobre la necesidad de aplicar otras alternativas centradas en la lucha indirecta, es decir, crear un ambiente adverso al insecto como el empleo de vides americanas resistentes a las plagas²⁴. Hacia 1946 se encontraron focos filoxerados en zonas que hasta ese momento habían sido declaradas indemnes como San Rafael, Luján de Cuyo, Junín, San Martín y Rivadavia. Con esto, la superficie de viñedo filoxerado ascendía a más de 60.000 ha. (55 % de la superficie cultivada)²⁵, afectando a once de los diecisiete departamentos de la provincia (Capital, Godoy Cruz, Luján, Las Heras, Guaymallén, Maipú, Junín, San Martín, San Rafael, General Alvear y Rivadavia)²⁶.

Sin desconocer que la reconstitución del viñedo podía tropezar con problemas como la reducida importación de elementos para tareas de injertación, el sistema de administración de las explotaciones vitícolas en Cuyo

23 Mientras que en el período 1937-1938 la superficie filoxerada era del 5%. Revista Vinos, Viñas y Frutas Vol. No, (1946): 161 en Biblioteca General San Martín (BGSM).

24 Revista Vinos, Viñas... (1946): 160-191, en BGSM.

25 Gobierno de Mendoza, Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego, Censo Agropecuario de Mendoza, Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas, Censo Agropecuario de 1947 (Mendoza: editorial 1949), 18, en BDEIE.

26 Revista Vinos, Viñas..., (1946): 161-163, en BGSM.

—sistema de contrato²⁷—, la escasez de material para la reconstitución y el elevado costo de injertación, no existían conocimientos suficientes sobre preparación de terrenos para la plantación y de mano de obra especializada. Por lo tanto, la falta de nociones acerca de las técnicas de cultivo más adecuadas por parte de los agricultores, hacía necesario capacitar y asesorar al agricultor como forma de lograr la calidad y el crecimiento en la producción. Se trataba pues de una política de asistencia técnica al pequeño y mediano productor²⁸ reclamada, como veremos a continuación, por los sectores del agro.

a. La necesidad de mano de obra especializada en la agricultura mendocina: un reclamo desde diferentes sectores

En el período estudiado, la necesidad de capacitar al productor rural fue una problemática planteada por diferentes fuerzas representativas del agro, tanto privadas como oficiales. Por una parte, entidades empresariales como la Asociación de la Industria Vitivinícola Argentina (AVA) transmitían, a través de la revista mensual *Revista Vinos, Viñas y Frutas*²⁹, la necesidad de divulgar los saberes técnicos como estrategia para incrementar el rendimiento de los cultivos de Mendoza³⁰; y por otra, organizaciones de carácter gremial como la Corporación Frutícola Argentina reconocían la falta de una campaña sistemática y coordinada de educación a los productores en el tema filoxérico³¹.

Al igual que en la Región Pampeana, en Mendoza, los ingenieros agrónomos fueron quienes alentaron en su mayor parte la aplicación de medidas sobre educación agraria, fueron incluso grandes partícipes de la educación propiciada por las escuelas agrícolas, ya fuera como profesores —en el dictado de las materias— o como directivos. También se destacaron, como veremos luego, en el dictado de cursos de extensión a los agricultores. Los

27 El contratista se concentraba en realizar las labores de mantenimiento establecidas en el contrato resultando difícil al propietario encomendarle tareas extras de reconstitución.

28 Teniendo en cuenta la amplia subdivisión de la tierra en la provincia (no superaban las 10 ha por explotación).

29 Aunque editada en Buenos Aires recogía en forma periódica las problemáticas de Mendoza.

30 *Revista, Vinos, Viñas...* (1948): 103-104, en BGSM.

31 *Revista de la Corporación Frutícola Argentina Año XII N° 140*, (31 de agosto de 1946): 21, en BGSM.

técnicos de la Dirección General de Investigaciones Agrícolas, dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación, que tenían la responsabilidad de investigación y difusión, destacaron la necesidad de establecer un mayor contacto con los agricultores, considerando que parte de los fracasos en los cultivos se debía a la falta de conocimiento de los productores, por ejemplo, en la elección de variedades para las plantaciones de frutales³². Con respecto a las plagas de la agricultura en particular, los agrónomos de la Dirección sostenían que dada la enorme cantidad de insectos y hongos que parasitaban y perjudicaban a frutales, hortalizas, cereales, forestales, etc., y ante la escasez de conocimientos y experiencia del agricultor, resultaba oportuno brindar nociones sobre cómo prevenir y combatir plagas y enfermedades, imponiéndose así la lucha contra ellas mediante el empleo de métodos adecuados, drogas de buena calidad y aplicaciones en el tiempo correcto³³. Si bien en estos discursos aparece una clara intención de mejorar los métodos para incrementar la producción, al igual que algunas zonas de la Pampa³⁴, hubo agrónomos con una fuerte vinculación con las problemáticas socioeconómicas rurales. Como veremos luego, esto pudo observarse en algunos directores de escuelas técnicas agrícolas, quienes se preocuparon por brindar otras instancias educativas a fin de facilitar su llegada a aquellos pobladores que por diversos motivos no podían acceder a las escuelas.

Reparticiones de carácter provincial —como la Dirección de Industrias y Fomento Agrícola— solicitaron ante el Ministerio de Agricultura de la Nación la realización de cursos de capacitación para agricultores sobre técnicas y prácticas del cultivo de viñedos³⁵. A esto adhirieron algunos legisladores nacionales por Mendoza, como fue Alejandro Mathus Hoyos, quien se desempeñó como Presidente de la Comisión de Agricultura del Senado Nacional y se destacó por su labor en materia de fomento de la actividad agrícola de Mendoza. En una reunión con productores de San Rafael, el funcionario destacaba la existencia de una educación sin orien-

32 IDIA, Informativo de Investigaciones Agrícolas N° 12 (diciembre de 1948): 6en BGSM.

33 *Revista de la Corporación Frutícola...*, N 150 (junio 1947): 23.

34 Federico Martocci, “Enseñar a cultivar...”, 17.

35 *Revista, Vinos, Viñas...*, (1948): 103-104, en BGSM.

tación agrícola³⁶. Si bien no es nuestro objetivo desarrollar la trayectoria de este político, podemos decir que tuvo gran injerencia en varios asuntos de interés para el agricultor, obteniendo resultados positivos para algunas escuelas técnico-agrícolas de la provincia.

Los discursos gubernamentales refieren la necesidad de una acción agraria eficaz tendiente a mejorar las condiciones de vida de la población rural, lo cual implicaba el apoyo, la colaboración y el asesoramiento del Estado a los hombres del campo para la solución de todos sus problemas agrícolas³⁷. A partir de 1950 y ante el mayor impacto que había tenido la filoxera sobre los viñedos, el gobierno provincial enfatizó aún más en la necesidad de formar personal capacitado para las tareas rurales. De esta manera, el entonces gobernador Blas Brisoli (1949-1951) sostenía que el cultivo de la vid sobre pie resistente requería ciertas labores especiales que exigían el empleo de mano de obra especializada, de la cual no disponía la provincia. Se debía llevar a cabo la capacitación del viticultor mediante cursos prácticos sobre el mismo terreno en el que se hacían las investigaciones. A la vez, recalca Brisoli que la necesidad de crear conciencia en los agricultores sobre la tarea propia y su colaboración en la lucha contra esa plaga demandaba una campaña directa de asesoramiento y difusión, lo cual requería la presencia de los técnicos en el campo³⁸.

Así, para crear esa conciencia, la cobertura de los programas educativos debía alcanzar no solo a quienes pusieran en producción las explotaciones agrícolas (peones y peritos agrícolas) sino también a quienes colaboraban con las labores agrícolas y la economía doméstica (mujeres y niños). Esto tenía que comenzar desde las escuelas primarias, debiendo los programas apuntar no solo instruir sobre las habilidades técnicas, sino también a fomentar el aprecio por las labores del campo y afianzar la “argentinidad”. En este sentido, al “restaurar el aspecto vocacional y misionero del niño”, se le daba a la educación un sentido social³⁹.

36 Diario El Comercio, San Rafael, 9 de junio de 1949, 4.

37 Mensaje del gobernador..., (1949, 58).

38 Gobierno de Mendoza, Mensaje del gobernador a la Legislatura (Mendoza, 1951,76), en BLM.

39 Talía Gutiérrez, “Educación, Agro...”, 208-209.

Por lo tanto, ante el reconocimiento de la carencia de conocimientos por parte del gobierno provincial, los reclamos de medidas necesarias para los agricultores recayeron sobre organismos nacionales⁴⁰. Esto también sucedió a escala municipal. En San Rafael (oasis Sur), por ejemplo, las demandas provinieron de diferentes sectores. Uno de ellos fue la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura, que si bien fue una entidad gremial que representaba al empresariado departamental, veló por intereses socioeconómicos del sector rural sanrafaelino⁴¹. Ante la urgente necesidad de formación de personal técnico, considerado por la entidad como factor indispensable para el perfeccionamiento de las explotaciones agrícolas, auspició, a través de sus pedidos al Ministerio de Agricultura de la Nación, la creación de una escuela técnica agrícola para formar jóvenes en las tareas del campo. Desde la perspectiva de la entidad “...la mayor destreza, habilidad y preparación técnica aseguraría la vida de las explotaciones, su desarrollo y la comercialización progresiva de los productos”. Las demandas de capacitación de mano de obra y su incidencia positiva en la producción fue tema recurrente en la revista que editaba dicha institución, mencionando que “...la atención técnica de los cultivos determina la alta calidad de la fruta de San Rafael”⁴². Pero el discurso de esta entidad gremial no solo apuntaba a un fin económico, sino a que se pretendía brindar al hombre del campo amor por su tierra como fuente de “bienestar y progreso social”⁴³.

Quienes también solicitaron al MAN una defensa más intensa del estado sanitario de los cultivos fueron los fruticultores del departamento⁴⁴, y en ciertas oportunidades fueron representados en sus pedidos por el gobierno municipal que reclamó a través de notas, cursos de capacitación técnica y práctica para productores a realizarse en la escuela técnico-agrícola del departamento⁴⁵.

40 Carlos Evans, Gobernador de la Provincia, Reseña general de la labor administrativa cumplida en el primer año de gobierno (Mendoza, 1952-1953, 57), en BGSM.

41 Diario El Comercio, San Rafael, 25 de enero de 1951, 2.

42 Revista de la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de San Rafael (Mendoza, 1946): 19, en Archivo del Museo de Ciencias Naturales de San Rafael (ACNSR).

43 Revista de la Cámara de Comercio..., 35.

44 Diario Los Andes, Mendoza, 3 de julio de 1946, 4.

45 Diario El Comercio, San Rafael, 2 de junio de 1950, 3.

Estas demandas, que se manifestaron entre mediados de la década de 1940 y los primeros años de la de 1950, evidencian la necesidad de formar mano de obra especializada en las tareas del campo. En ciertas oportunidades se percibe en estos pedidos un fin productivo en sí mismo, pero en otras aparece un discurso que vela por los intereses de los agricultores.

2. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA TRANSMISIÓN DE CONOCIMIENTOS AGRÍCOLAS

a. Las escuelas rurales

En la provincia, para la formación manual de los niños que asistían a las escuelas primarias se propusieron varias iniciativas, considerándose necesarias ante el alto porcentaje de hijos de agricultores que no terminaban sus estudios. Una de ellas consistió en incluir en los programas de las distintas materias de las escuelas primarias rurales ejemplos relacionados con el agro. Así, junto con la observación directa de plantas, animales de granja y el estudio de temas rurales, se realizarían tareas agrarias con los alumnos en pequeñas huertas creadas en las escuelas, la cría de animales de granja y el ordeño y producción de leche en un pequeño tambo. Es decir, la práctica y la técnica serían uno de los medios para inculcar “la conciencia infantil sobre el trabajo industrial y agrícola”⁴⁶.

Como complemento, se encontraban los cursos de pre-aprendizaje en quinto y sexto grado, incluyendo clases teórico-prácticas vinculadas al campo, pero cuya temática variaba según fueran varones (agricultura, mecánica, granja, carpintería, albañilería) o mujeres (agricultura, granja y economía doméstica)⁴⁷. Este pre-aprendizaje, adecuado a la región y al medioambiente, intentaba inculcar en el niño la importancia del trabajo, difundiendo las nociones elementales de las labores agrícolas e industriales y las tareas del artesanado.

46 Ministerio de Agricultura de la Nación, Dirección General de Enseñanza y Fomento Agrícola, Dirección de Enseñanza Extensiva. Dirección de Informaciones, “Manera de aumentar el rendimiento de una huerta familiar. Cartilla de Huertos Escolares y familiares” (Buenos Aires, 1946); Diario Los Andes, Mendoza 23 de enero de 1948, 4.

47 “La orientación agrícola en la escuela primaria, El pre-aprendizaje en las escuelas rurales”, Mundo Agrario, Revista Mensual de Ganadería, Agricultura e Industria, Año 1, N° 6, (noviembre de 1949): 103-104.

La implementación de estos cursos iría acompañada de otras iniciativas como la creación de huertos escolares. Así, por resolución del Ministerio de Educación de la Nación fue creada una comisión denominada “Huertos Escolares Demostrativos”, con la finalidad de propender a la formación educativa en todas las escuelas del país de la actividad hortícola⁴⁸. Estos huertos debían localizarse en aquellas escuelas aptas en cuanto a disponibilidades de terreno, agua de riego, adecuada ubicación y personal docente capacitado. Si bien la aplicación de los cursos de pre-aprendizaje en las escuelas rurales fue incluida en el plan de estudios de 1949 para la Región Pampeana y generalizada a algunas provincias⁴⁹, se puede comprobar que las escuelas provinciales de Mendoza continuaron dictando las mismas materias de enseñanza primaria, sin inclusión de asignaturas vinculadas a tareas agrícolas⁵⁰.

Para poder efectivizar estas iniciativas en el nivel primario, las escuelas ubicadas en zonas agrícolas debían reunir ciertos requisitos como era contar con una parcela de tierra, agua de riego, salones separados para el dictado de los cursos (agricultura y economía doméstica) y trabajos de laboratorio, disponer de herramientas y utensilios necesarios, y contar con personal docente capacitado⁵¹. Sin embargo, la educación primaria de algunos departamentos mendocinos atravesó por una mala planificación y escasez de recursos económicos, sobre todo a partir de 1949, que impidieron llevar a cabo determinadas acciones de carácter social, no logrando resolverse problemas de infraestructura. Ello afectó no solo el funcionamiento de las escuelas primarias comunes, ubicadas en zona rural, sino también a las escuelas hogares, imprescindibles para nuclear a aquella población en edad escolar que se encontraba dispersa en extensos territorios. El fenómeno inflacionario, con sus aumentos de precios, incidió en el cumplimiento de los planes de obras públicas, ya que las prioridades estuvieron dirigidas a cubrir la pérdida de poder adquisitivo del salario del personal –producto

48 Mundo Agrario, Revista Mensual..., 20.

49 Talía Gutiérrez, “Educación, Agro...”, 214.

50 Gobierno de Mendoza, Dirección General de Escuelas, Acta de Exámenes de Alumnos y Planillas de Calificaciones de sexto grado de las escuelas primarias provinciales (1946-1955), en Archivo de la Sección Diplomas y Certificaciones de la Dirección General de Escuelas (ADGE).

51 Mundo Agrario, Revista Mensual..., 102.

de la inflación—, y a atender en menor medida la infraestructura edilicia del campo.

En provincias de la Región Pampeana existieron otros motivos que afectaron el desenvolvimiento de esta orientación en la campaña. Por ejemplo, en Buenos Aires, el hecho de que los alumnos formaran parte de la producción familiar desarrollada en sus campos tornaba difícil e incluso redundante poner en práctica lo dispuesto para estas escuelas⁵². En el territorio nacional de La Pampa influyeron otros factores como la capacidad técnica de los maestros para instruir a los niños en las escuelas⁵³. Los maestros debían poseer conocimientos técnicos, científicos y prácticos de agricultura, economía doméstica o industrias agrícolas; agrado por la vida rural; espíritu amistoso hacia las familias campesinas; y ser capaces de dar sugerencias prácticas en relación con los trabajos de la chacra⁵⁴. En la provincia de Mendoza, la carencia de este tipo de aptitudes se vio reflejada en la solicitud del gobierno provincial al MAN y al Consejo Nacional de Educación para la formación de maestros provinciales⁵⁵.

Sin embargo, algunos datos proporcionados por los periódicos y otras fuentes sugieren que una nueva orientación se estaba poniendo en marcha en ciertas áreas rurales del oasis Sur de la provincia. Si bien en la currícula de las escuelas no hubo modificaciones, en 1949, desde el MAN y el Ministerio de Educación se proyectó la formación de huertas escolares en algunos establecimientos⁵⁶, dada la importancia que tenía allí la actividad hortícola (tomate y papa)⁵⁷. Además, el MAN organizó en dicho depar-

52 Rosa María Celeste De Marco, “Escuelas rurales y colonización en el periurbano bonaerense, un estudio de caso (1946-1955)”, *Astrolabio* N° 13 (2014): 305.

53 Federico Martocci, “Enseñar a cultivar...”, 41.

54 *Mundo Agrario*, Revista Mensual..., 102-103.

55 *Diario Los Andes*, Mendoza 8 de enero de 1952, 5.

56 *Diario Los Andes*, Mendoza 22 de julio de 1949, 3.

57 Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego, Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas, Censo Agropecuario de 1960 (Mendoza): Imprenta Oficial, 1962, 62, en BDEIE; Matilde, Velazco, “La horticultura en Mendoza”, *Boletín de Estudios Geográficos* N° 39 (1953): 69. Gobierno de Mendoza, Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego, Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas, Aspectos de la horticultura mendocina, Estudios Especiales N° 7(1961) 60; Gobierno de Mendoza, Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas. Situación de la Horticultura y fruticultura. Zona Sur de Mendoza, 1970-1971, (Mendoza: Imprenta Oficial, 1971). 34.

tamento cursos durante las vacaciones para maestros a fin de ampliar los conocimientos de la agricultura y granja⁵⁸. Este hecho refuerza entonces la idea de la necesidad de incorporar nociones sobre la temática ante la carencia de maestros altamente capacitados.

Teniendo en cuenta que la industria de la leche y sus derivados (crema y manteca) adquiría también impulso en el departamento, pudimos observar la creación de establecimientos primarios con orientación específica en la zona, como fue la escuela de Niños Tamberos. Dicha escuela implicaba una modalidad inédita, pues dependía del Patronato de Menores y funcionaría en la Colonia Hogar de Menores, ubicada en el distrito de 25 de Mayo (a 25 km de la ciudad de San Rafael). Debe destacarse que el Patronato de Menores, constituido por establecimientos para protección de menores, colonias y hogares, amplió su órbita de actuación realizando una ejecución integral de protección, educación y orientación de la minoridad. No solo tenía a su cargo el cuidado de menores desamparados o en estado de abandono, sino que incorporó a sus estructuras otros establecimientos particulares, que no podían sustentarse por sus propios medios. A la enseñanza primaria común, con contenidos sobre moral y religión, se le sumaba la reorganización de diversos talleres y la creación de otros nuevos en escuelas de especialización⁵⁹. Se esperaba así, que la institución colaborara con la enseñanza de las tareas vinculadas con el agro⁶⁰. En este caso, la función técnico-agrícola se vinculaba claramente con la de tipo asistencialista-social.

b. Las Escuelas Técnicas Regionales de Oficio para formar jóvenes en tareas agrícolas

La Ley provincial N° 1378, sancionada en 1939 durante la gobernación del demócrata Coromina Segura, creó las “Escuelas Técnicas Regionales de Oficio”. Las mismas estaban destinadas a formar jóvenes —entre 13 y 17 años— artesanos técnicos, capataces idóneos y trabajadores en las agroindustrias de la provincia como eran la vitivinicultura, agricultura, fruticultu-

58 *Diario Los Andes*, Mendoza 26 de enero de 1948, 4.

59 Mensaje del Gobernador..., 1951, 58.

60 Decreto N° 3.581, 28 de agosto de 1952, 2013, en *Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza* (BO); Ministerio de Gobierno y Asistencia Social, Ley N° 2025 del 16 de octubre de 1951, en BO.

ra, olivicultura, cunicultura, sericultura y de granja en general, entre otras. Bajo jurisdicción de la Dirección General de Escuelas, las mismas fueron instaladas en tres departamentos de la provincia, debiendo nuclear además a jóvenes de sus zonas de influencia. Dos de estas escuelas fueron instaladas en el oasis Norte (Guaymallén y Rivadavia) y una en el oasis Sur (San Rafael)⁶¹. Debe destacarse que además de la función técnica, estas escuelas debían cumplir una función social, teniendo en cuenta el porcentaje de analfabetismo (10 %) y deserción (73 %) que la provincia experimentaba a principios de la década de 1940, algo que se acentuaba en micro-regiones fuera del Gran Mendoza⁶². Por un lado, estas escuelas proporcionarían un régimen de internado o seminternado para asegurar la permanencia de los alumnos, brindando además programas de estudio con materias de quinto y sexto grado para aquellos alumnos que no hubiesen finalizado los estudios primarios. El cursado de estas materias era una condición obligatoria para poder obtener la enseñanza agrícola.

Desde sus orígenes, a fines de la década de 1930, los programas de estudio de estos establecimientos se ajustaron a las actividades productivas de cada micro-región y a la vez se adaptaron al proceso de diversificación agroindustrial impulsado desde la provincia. Tenían una orientación de tres años con asignaturas de instrucción primaria –quinto y sexto grado– y otras relacionadas con el cultivo de árboles y agricultura en general, horticultura y granja⁶³. Si bien se proporcionaban contenidos teóricos, trataba de brindar una orientación eminentemente práctica, aunque no es una orientación exclusiva de esta época, ya que como señalamos, las políticas de difusión de conocimientos agrícolas datan de fines del siglo XIX.

Hacia principios de la década de 1950 se produjeron reformas en sus contenidos que proporcionaban un mayor grado de especialización en las tareas agrícolas desde el primer año del ciclo y que intentaba un conocimiento más diversificado con la introducción de materias como olivi-

61 Una aproximación de la enseñanza agrícola en la escuela primaria puede verse en Ivana Hirschegger, "El Estado y la enseñanza durante el peronismo...", 1-30

62 Presidencia de la Nación, IV Censo Escolar de la Nación, 1948, 426, en BDEIE.

63 Sobre los programas de estudio puede verse a Ivana Hirschegger, "Educación y trabajo en Mendoza: las escuelas técnicas regionales.", 1-27.

cultura. En tercer año y dentro de un contexto en el que se acentuaba el impacto de las plagas sobre la producción, se introdujo en la currícula de las escuelas la materia denominada Sanidad Vegetal⁶⁴, destinada a impartir conocimientos sobre uno de los principales problemas para los agricultores (las plagas) y los procedimientos más novedosos para su prevención y tratamiento.

Sin embargo, las actividades de estas instituciones no tuvieron los resultados esperados, y esta fue una tendencia que se venía gestando desde su fundación⁶⁵. Afirma Adrián Ascolani para la década de 1930 que más allá de la intención oficial de capacitar a los hijos de los agricultores, este tipo de iniciativa no siempre fue aplicada. A las escuelas solo concurrían los hijos de agricultores ricos y de empresarios, porque además de costosas, los requisitos de admisión eran difíciles de ser cubiertos por hijos o agricultores⁶⁶. Teniendo en cuenta esto último, en Mendoza los requisitos de ingreso para el joven agricultor probablemente se transformaban en un impedimento. Uno de ellos fue el hecho de que no todas las escuelas primarias de Mendoza impartían cuarto grado⁶⁷, a lo que se le sumaba el alto porcentaje de deserción escolar en tercer grado⁶⁸. Esta falta de finalización de los estudios por parte de los niños, les impedía por lo tanto ingresar al nivel técnico, en tanto era requisito indispensable poseer, al menos, cuarto grado aprobado.

64 Revista Mensual Buenos Aires al Pacífico (BAP) (agosto de 1941): 39-41, en BDSM; Dirección General de Escuelas. Acta de Exámenes de Alumnos y Planillas de Calificaciones de primero, segundo y tercer año de la Escuela Técnica de Industria de Granja de Rivadavia (Mendoza, 1948); Dirección General de Escuelas, Acta de Exámenes de Alumnos y Planillas de Calificaciones de Tercer Año de la Escuela Técnica de Viticultura, Floricultura y Horticultura de Guaymallén (Mendoza, 1953); Dirección General de Escuelas. Acta de Exámenes de Alumnos y Planillas de Calificaciones de primero, segundo y tercer año de la Escuela Técnica de Fruticultura N° 4, (Mendoza, 1950-1955); Armando Crimi, Reseña histórica de la escuela Miguel A. Pouget. (Mendoza editorial, 1983, 7).

65 Incluso, y como hemos mencionado, el sistema educativo de base agrícola de Mendoza transitó problemas de recursos desde principios de siglo, a tal punto que algunos establecimientos agrícolas como la escuela Granja de San Rafael (creada en 1908), tuvo que cerrar sus puertas en reiteradas oportunidades.

66 Ascolani, Adrián, "Los agricultores y la educación para la modernización y la integración social durante el apogeo y la crisis de la Argentina agroexportadora, 1899-1936", (Coords.), Campesinos y escolares: la construcción de la escuela en el campo latinoamericano (siglos XIX y XX), Alicia Civera, J. Alfonseca Giner de los Ríos y C. Escalante (México: El Colegio Mexiquense-Miguel Ángel Porrúa, 2011), 359.

67 BGSME, Guía de Mendoza, Departamentos de Mendoza, 1940.

68 BDEIE, IV° Censo Escolar de la Nación, Buenos Aires, 1948, 428-430.

Por otra parte, las condiciones precarias de los establecimientos, la falta de recursos de todo tipo, la inasistencia y dificultad de los estudiantes para permanecer y finalizar sus estudios en tiempo y forma fue una tendencia que comenzó en tiempos previos al peronismo y que persistió a través del tiempo. La deserción registrada a principios de la década de 1940 obedecía a varios factores como el trabajo en las fincas y la necesidad de los padres de contar con sus hijos en las labores del campo. Es decir, en Mendoza la deserción estuvo principalmente asociada a las condiciones socioeconómicas de la población y, en especial, afectaba más a los sectores rurales que a los urbanos, enfrentados a la necesidad de complementar los bajos ingresos familiares⁶⁹.

La lejanía entre las escuelas y ciertas poblaciones también fue obstáculo para la asistencia de los jóvenes, sobre todo en departamentos de amplias extensiones territoriales como San Rafael (70.000 km²). El hecho de ubicarse la escuela de fruticultura en las inmediaciones de la villa cabecera actuaba como un impedimento para la asistencia de jóvenes residentes en distritos muy alejados, algunos de ellos entre 50 y 100 km de distancia. Existieron además inconvenientes estructurales que impidieron una solución al problema de las distancias y las malas condiciones socioeconómicas de los alumnos. Las escuelas no siempre contaron con infraestructura y recursos para brindar de forma gratuita alojamiento a los alumnos y esto puede verse en las partidas presupuestarias⁷⁰.

69 Juan Manuel Cerdá, "Crecimiento económico y condiciones de vida en la provincia de Mendoza (Argentina). Educación y variables demográficas como indicadores de bienestar", XIII Congreso de Historia Agraria. (Lleida: editorial 2011): 24.

70 Entre 1948 y 1954 la participación de la educación técnica en la asignación de gastos del presupuesto provincial fue relativamente escasa (variando entre el 4 y el 7 %). En cuanto a las Escuelas Técnicas Regionales de Agricultura y Ganadería de la provincia, además del pago de Sueldos y Jornales, el presupuesto provincial contemplaba gastos administrativos, sumas para la alimentación de los alumnos y el cuidado de la salud (medicamentos) y gastos en materiales de enseñanza (útiles, libros, impresiones y encuadernaciones). Para las clases prácticas debían proveer también materiales y materias primas, animales, máquinas, herramientas, haciéndose cargo también de los gastos de conservación. Esto empeoró tras la disminución de gastos en el período 1951 y 1954 del 36 %. Ley N° 1.695, Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos (Mendoza, 1948, 131-134); Ley N° 2.019, Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el ejercicio 1951 (Mendoza, 1952, 332-335); Ley N° 2278, Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el ejercicio 1954. (Mendoza, 1954, 256-258).

Si bien en la provincia la enseñanza especial sufrió un aumento de estudiantes entre 1948 y 1952 (50 %), si realizamos una comparación de la educación agrícola en relación con otras especialidades, principalmente las vinculadas con las actividades y servicios de los centros urbanos, podemos decir que estas nuclearon un mayor porcentaje de alumnos. En 1948 de un total de 3.700 estudiantes en educación especial, solo el 2 % siguió estudios técnico-agrícolas, produciéndose la mayor concurrencia de varones en las escuelas técnicas de oficio e industriales de la nación, dedicadas a la formación de obreros especializados en electricidad, hierro, carpintería y construcciones, mecánica y química⁷¹, y radicados en los centros urbanos de Godoy Cruz, Maipú y San Rafael⁷². Estas tuvieron una asistencia de 400 alumnos frente a los 85 de las escuelas agrícolas, dada la mayor exigencia de personal especializado en áreas como la industria y el comercio, y a las mayores posibilidades de la población urbana de continuar sus estudios. Si bien las zonas urbanas de Mendoza no estuvieron exentas de ciertos problemas —por ejemplo de carácter edilicio—, existieron sin duda mejores condiciones de vida producto de la ampliación de ciertos servicios sociales (educación y salud) y públicos (extensión de luz eléctrica y agua potable); mayores rentas en virtud del crecimiento de la actividad comercial; como así también de mayores posibilidades de traslado ante las menores distancias y la disponibilidad de medios de transporte⁷³. En San Rafael, por ejemplo, la Escuela Industrial de la Nación logró acrecentar el número de alumnos entre 1948 y 1952⁷⁴. Esta escuela, que estaba ubicada en el núcleo urbano más importante en materia de servicios y actividad comercial, se destacaba por la fabricación de artículos relacionados con las industrias de carácter dinámico como eran las metálicas básicas y productos metálicos

71 Horacio Gaggero, "La expansión de la Educación Técnica durante el gobierno peronista (1943-1955)", Actas de las XIII Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas, Buenos Aires (2008).

72 Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas, Series Estadísticas de la Provincia de Mendoza, Número Especial del Boletín Informativo. N° 4 Mendoza (1949): 50.

73 Laura Ortega e Ivana Hirschegger, "Estudio de la interrelación entre las demandas vecinales y su recepción durante el primer peronismo en departamentos de la provincia de Mendoza (1946-1951)", Revista de Historia Americana y Argentina N° 51 (2015): 20-40.

74 De 47 alumnos en 1948 a 130 en 1952 (Guibourdenche de Cabezas, Marta, "San Rafael visto a través...", s/p).

(planchas eléctricas, herramientas y diversos tipos de maquinarias)⁷⁵ con un crecimiento altamente significativo a partir de 1953 en nuestra provincia⁷⁶.

En definitiva, existieron un conjunto de factores ajenos al individuo que determinaron el acceso a un nivel educativo: las condiciones económicas de los individuos y sus familias, los requerimientos impuestos por el mercado de trabajo, como así también la falta de oferta educativa que llegue a toda la población⁷⁷.

Ahora bien, en ciertos territorios de la Región Pampeana, cuando las escuelas de enseñanza agrícola mostraron límites en su funcionamiento, o bien definitivamente no existían escuelas en ciertas zonas, se implementaron diversas acciones de extensión que buscaban, precisamente, la difusión de diversos conocimientos técnicos entre la población joven y adulta que por motivos señalados (económicos, culturales, de edad o de distancia), no tenía acceso al sistema común de enseñanza⁷⁸. Esta política encuentra raíz en el sistema de agronomías regionales implementado en todo el país desde 1908 con un doble objetivo: técnico –transmitir conocimientos útiles para poner en producción vastos terrenos– y otro social, pues los agrónomos enviados por el Ministerio debían difundir nociones sobre cooperativismo, bondades de la vida rural, ahorro, entre otras. Este sistema, además, tenía mayor repercusión entre los productores pues las conferencias y charlas buscaban responder a sus inquietudes concretas. Frente a esto observaremos en qué medida el gobierno peronista se hizo eco de estas directrices, ofreciendo en Mendoza capacitación y asesoramiento técnico a dicha población⁷⁹.

75 Diario Los Andes, Mendoza, 23 de diciembre de 1947, 6; 5 de diciembre de 1949, 8.

76 Francisco Martín, “Estado y empresas. Relaciones...”, 207.

77 Juan Manuel Cerdá, Condiciones de vida y vitivinicultura, Mendoza 1870-1950 (Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2011), 127.

78 Talía Gutiérrez, “Educación, agro...”, 216; “Enseñanza agrícola, mujer y familia en la política agraria peronista, Buenos Aires, 1946-1955”, 49 Congreso Internacional de Americanistas. Ecuador. (1997) 2, Federico Martocci, “Enseñar a cultivar...”, 23.

79 Presidencia de la Nación. La Nación Argentina, Justa, Libre y Soberana. Tercera edición (Buenos Aires, 1950, 394, en Archivo General de la Nación, (AGN).

3. OTRAS INSTANCIAS INSTITUCIONALES DE DIFUSIÓN: LA IMPORTANTE LABOR DEL GOBIERNO NACIONAL

a. Clubes Agrícolas y Misiones Monotécnicas

La educación de tipo extensivo se diferencia de la proporcionada por las escuelas en tanto en estas es necesario que el alumno en edad escolar – desde la infancia hasta la juventud– asista al establecimiento y se ajuste a sus normas. El extensionismo es una instancia institucional de divulgación de técnicas agrícolas *in situ* entre los productores. En nuestro país, este tipo de actividades fue organizado por el Estado, por ejemplo, a través de la figura de los agrónomos regionales desde 1908 y del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), y así ha proporcionado los saberes agronómicos a aquellos sectores de jóvenes y adultos que no tenían acceso a los establecimientos educativos⁸⁰. Este sistema se mantiene hasta la actualidad.

Para los niños y jóvenes, se verifica la incorporación de modalidades de enseñanza de agricultura y granja a través de la creación de clubes agrícolas y la oferta de cursos temporales o esporádicos proporcionados por las escuelas técnicas de agricultura y ganadería de la región. El MAN fue el organismo encargado de la organización y del control de clubes agrícolas en las escuelas nacionales y provinciales de Mendoza. Si bien en el país la formación de estos es previa al peronismo, durante la década de 1940 renovó su impulso y se constituyó en una de las formas elegidas para atraer a los niños y jóvenes y facilitar también mayor contacto entre el docente y la familia⁸¹.

Según la prensa mendocina, en algunos casos, la implementación de estos clubes fue una experiencia positiva en San Rafael, sin embargo, pudo concretarse solo en algunos establecimientos, ya que existieron inconvenientes como la falta de terreno adecuado para la enseñanza práctica y de espacio en el interior de cada establecimiento⁸², tal como sucedía para el

80 Carlos, Alemany, “Aportes para el estudio de la dinámica...”, 63-90.

81 Talía, Gutiérrez, “Enseñanza agrícola, mujer...”, 4.

82 Diario Los Andes, Mendoza 26 de enero de 1948, 5.

caso de las huertas escolares y los cursos de pre-aprendizaje. En definitiva, la creación de estas organizaciones también tropezaría con las deficiencias de la obra pública. Si bien no hemos hallado datos de la localización exacta de estos clubes dentro del departamento, hacia 1955, continuaba la campaña informativa acerca de su creación, auspiciándose bajo el lema de que sus miembros o socios aprenderían a cultivar y criar animales en sus casas, lo que reduciría a la vez los gastos familiares.

Según el programa de gobierno, en aquellos medios rurales de pequeñas poblaciones en donde no fuere posible instalar una escuela técnica, se instalarían Misiones Monotécnicas y de Extensión Cultural para varones y de Cultura Rural y Doméstica para mujeres⁸³, dependientes de la Dirección General de Enseñanza Técnica (MAN). Ambas tenían por objetivo atender las necesidades de aquellos pobladores de lugares pequeños que, egresados de la escuela primaria, no recibían ningún otro tipo de capacitación⁸⁴. Las misiones monotécnicas se instalarían en cada población para realizar cursos de dos años de formación de mano de obra calificada en artesanías locales y diversos oficios. No obstante estas disposiciones, solo se verifica en 1950 la presencia de una misión monotécnica en General Alvear, departamento ubicado también en el oasis sur de Mendoza⁸⁵, a la cual podían asistir también, dada su cercanía, habitantes del distrito de Villa Atuel (San Rafael). No tenemos datos en cuanto a la formación específica de dicha misión, sin embargo, sabemos que en principio, no eran estrictamente rurales, sino que fue a partir del año 1952, de acuerdo con el cambio de rumbo establecido en el plan económico y en el segundo plan quinquenal, que se introduce la especialización "Agropecuaria" en las misiones para varones⁸⁶. En cuanto a las misiones de enseñanza doméstica y cultura rural destinada a las mujeres, no tenemos registros de su existencia en la provincia.

b. La capacitación sobre las plagas en la agricultura

Entre las instituciones generadoras de conocimientos en el país, se contó con las Estaciones Experimentales, las cuales combinaron la función experimental con la educativa desde principios del siglo XX⁸⁷. Específicamente, la función de estas agencias estatales fue resolver, en forma coordinada con universidades y entidades particulares, los problemas agrícolas, dar a la actividad productiva mejores variedades y poner barreras científicas a la expansión de las plagas. Esto se llevaría a cabo mediante el mejoramiento de las plantas cultivadas, la investigación sobre enfermedades de las plantas, la lucha contra las plagas de los cultivos, y la orientación y asesoramiento a los agricultores⁸⁸. En nuestra provincia, estos establecimientos debían asesorar a los viñateros, a partir de los resultados que se obtenían de los viñedos experimentales oficiales, sobre el empleo de los porta-injertos más adecuados.

Según las palabras del Ministro de Agricultura de la Nación, Carlos Emery:

Estos establecimientos servirán para que los chacareros lleguen hasta ellos y puedan ver como se trabaja. (...) hay que hacer variar los métodos, enseñando a la gente cual es la forma moderna de trabajar para obtener el máximo de producción a los menores costo". Ha sido mi preocupación preferente (...) coordinar las tareas de investigación (...) porque toda la labor que se realice en ese sentido es poca ante la necesidad que tiene el país de orientar perfectamente la producción y que sea posible que los productores sepan, en cualquier parte del territorio en que se encuentren, que es lo que deben producir, cuáles son los cultivos que darán mayores rendimientos económicos y cuáles los que darán mayor seguridad de cosecha, de acuerdo con las condiciones agroecológicas de las distintas zonas..."⁸⁹.

83 Anales de la Legislación Argentina, T. VIII-B, (Mendoza, Ediciones la Ley 1948, 488); Presidencia de la Nación, Servicio Internacional de Publicaciones Argentinas, Síntesis de la Educación, (Buenos Aires, 1952, 54), en Biblioteca Peronista (BP).

84 Ministerio de Educación de la Nación, Labor desarrollada durante la Primera Presidencia del General Juan Perón (Buenos Aires, 1952, 13). en AGN.

85 Decreto N° 604, BO, 12 de febrero de 1951, 2.233.

86 Talía Gutiérrez, "Educación, agro...", 119-221.

87 Un ejemplo de ello puede verse en el territorio nacional de La Pampa. La estación de Guatraché tuvo esta característica desde su creación hasta los primeros años de la década de 1950 Federico Martocci, "Enseñar a cultivar...", 18.

88 IDIA N° 47, noviembre de 1951, 24-28. IDIA No octubre de 1948, 1-2. Diario Los Andes, Mendoza, 7-7-1953, 5.

89 Palabras del Ministro de Agricultura Carlos Emery, IDIA N° 22, octubre de 1949, 1-2.

En Mendoza, las primeras Estaciones Experimentales de jurisdicción provincial fueron creadas a principios de la década de 1940. Dependientes primero de la Sección Antifloxérica y Patología Vitivinícola de la Dirección de Industrias y Fomento Agrícola de la provincia, fueron transferidas luego al Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas. Estas estaciones, que realizaban ensayos para combatir las plagas, estaban situadas en departamentos del oasis Norte: distrito El Sauce y Km 8 (Departamento de Guaymallén), Perdriel (Luján de Cuyo), y Russell (Maipú). Posteriormente, ya durante el peronismo, fueron creadas cinco Estaciones Experimentales más: El Cerrito (San Rafael) y La Consulta (San Carlos)⁹⁰, en 1950. En 1953 en el distrito de Palmira (San Martín), Lagunita (Guaymallén), y Villa Atuel (San Rafael). Es decir, si bien la acción antifloxérica no fue exclusiva del peronismo, este logró, a través de la creación de Estaciones Experimentales extenderla no solo a otros departamentos del Norte sino también del Sur.

Uno de los fines de estas estaciones, como dijimos, era asesorar a los viñateros sobre el empleo de los porta-injertos más adecuados, según los resultados que obtenían de los viñedos experimentales oficiales. A partir de esto, pudo corroborarse que en la práctica, además de su función experimental, las estaciones ubicadas en el oasis Norte cumplieron una labor educativa, pero con una fuerte vinculación con los organismos nacionales. En 1948, se creó, dependiente de la Universidad Nacional de Cuyo, el Departamento de Consulta y Experimentación Regional y el Instituto de Industrias Agrarias⁹¹. Este departamento, por intermedio de sus ingenieros agrónomos Aquiles De Benedectis y Pedro A. Zuluaga, organizó cursos de injertadores, los cuales a la vez fueron sometidos a consideración del Ministro de Economía, Obras Públicas y Riego de la Provincia. Por su parte, el Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas colaboró con el citado departamento, proporcionando los técnicos más idóneos para el dictado de los cursos, ya que se realizarían en las escuelas de Injertadores y Capacitación Vitícola ubicadas en las Estaciones Experimentales de su

dependencia y que hasta ese momento funcionaban. Si bien no hemos podido acceder a información más específica sobre estas escuelas, su sola existencia indica el carácter educativo –y tal vez de carácter permanente– que se le imprimió a las Estaciones Experimentales del oasis Norte.

Las cursos de injertadores, a realizarse en estas escuelas de capacitación, tenían por finalidad formar personas capacitadas técnicamente y proporcionar los conocimientos necesarios para desempeñarse en la preparación de las estacas y barbados. Uno de los cursos fue dictado en la Estación Experimental de Perdriel (Luján de Cuyo), siendo los ingenieros agrónomos los encargados de enseñar sobre métodos de injertación. Otro de los cursos fue realizado en la Estación Experimental de Russell (Maipú) a cargo de un enólogo. En Guaymallén, fueron organizados dos cursos, uno en la Estación Experimental ubicada en la escuela técnica-agrícola Miguel Amado Pouget, también a cargo de un ingeniero agrónomo; y el otro en la estación km 8 del mismo departamento⁹².

Debe destacarse que a dichos cursos podía asistir aquella población que residiera en las proximidades de la estación, pero también se convocaba a los agricultores de las zonas de influencia, pues las actividades de estos establecimientos debían beneficiar a más de un departamento. En este sentido, se visualiza la idea de una expansión territorial de los saberes prácticos, es decir, si bien la obtención de conocimientos dependía de la proximidad geográfica de la Estación Experimental, no se desechaba la influencia de las instituciones sobre poblaciones de zonas más distantes⁹³. Un incentivo para atraer a alumnos lo constituyó la gratuidad de los cursos y el otorgamiento del certificado de “Práctico en injertación de vides”. Hacia 1948 se logró obtener la asistencia de 60 alumnos aproximadamente⁹⁴.

Si bien estos cursos iban dirigidos a los agricultores, este tipo de capacitación también se extendió a los niños. Así, se crearon en las colonias de menores –dependientes del patronato– escuelas de injertadores y viveros

90 Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego, Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas, Anuario, Síntesis Estadística, Geográfica y Económica de Mendoza (Mendoza, 1952, 72-73), en BDEIE.

91 Diario Los Andes Mendoza, 9 de enero de 1948, 3; 15 de enero de 1948, 4.

92 Diario Los Andes, Mendoza, 15 de enero de 1948, 4.

93 Federico Martocci, “Enseñar a cultivar...”, 80.

94 Diario Los Andes, Mendoza, 15 de enero de 1948, 4.

de pie americano (tipo experimental), concretamente en la Colonia “9 de Julio” del departamento de Luján de Cuyo (oasis Norte), en 1952. Es de destacar que esta nueva orientación se sumaba a la actividad tampera ya practicada por los menores en ese lugar, otorgando un certificado de competencia práctica de injertación a todos aquellos alumnos que desarrollasen un ciclo de estudios teórico-prácticos de dos años de duración⁹⁵.

Hacia 1952, el gobernador Carlos Evans remarcaba que la capacitación por medio de estas escuelas, si bien contribuía a la provisión de auxiliares técnicos que demandaba la transformación del cepaje, se tornaba insuficiente, no lográndose hasta ese momento solucionar el problema vitícola⁹⁶.

Los graves inconvenientes producidos por la filoxera, con un total de 100.000 ha infectadas y la labor insuficiente de las estaciones, obligó al gobierno a profundizar las medidas de lucha, creando en 1953 mediante la sanción de la Ley N° 2.220, el Instituto de Investigaciones de la Vid y el Vino, dependiente del Ministerio de Economía de la Provincia. Dicho instituto fue el encargado de realizar un estudio integral de los problemas vitivinícolas y de acciones de Orientación y Fomento Vitivinícola a través de un plan progresivo de reconstitución de viñedos filoxerados, reglamentación de escuelas de injertadores de vid, difusión de conocimientos, medios de lucha, asesoramiento técnico a los productores, etc.⁹⁷. En síntesis, sería el ente encargado de llevar a cabo la campaña antifiloxérica, dictando el Poder Ejecutivo decretos para atender los gastos que demandase.

En la práctica, a través de este organismo se aumentó la distribución de material de fomento (estacas y barbados) de vides americanas resistentes a la plaga, se plantaron 21 ha nuevas de vides de plantas madres resistentes a la filoxera y tres nuevos viñedos de ensayo y se puso al servicio de los viticultores asesorando de manera gratuita⁹⁸. Su creación motivó además, la instalación de otras Estaciones Experimentales en áreas alejadas del Gran Mendoza para acelerar los estudios y la multiplicación de pies americanos

aptos para sustituir viñedos filoxerados. Como ya mencionamos, en 1953 fueron instaladas nuevas estaciones en el distrito de Palmira (San Martín), La Lagunita (Guaymallén), y por último en el distrito de Villa Atuel, de San Rafael⁹⁹. Se rescata así la importancia de esta obra por ser Villa Atuel una de las zonas agrícolas más importantes y representativas del departamento.

Los cursos de injertadores que ofrecían las Estaciones Experimentales del oasis Norte continuaron sus actividades en los años posteriores y, aunque lograron una mayor concurrencia de alumnos en relación a 1948 (143 alumnos en 1954)¹⁰⁰, no puede considerarse una matrícula lo suficientemente amplia en virtud del impacto que había tenido la filoxera en las diferentes zonas de la provincia y del alto porcentaje de población rural –en relación a la urbana– que tenían los departamentos en donde se dictaban, sobre todo Maipú y Luján de Cuyo (entre el 55 % y el 60 %)¹⁰¹.

Con respecto a la función de las Estaciones en el Sur, no poseemos datos que indiquen acciones de asesoramiento al viñatero. Dada su posterior creación, en la década de 1950, probablemente estas se encontraban en los comienzos de su etapa investigativa. En definitiva, si bien es destacable la creación por parte del peronismo provincial de Estaciones Experimentales en el Sur, la acción de difusión de métodos de cultivo entre los agricultores, posiblemente fue más tardía en relación con el oasis Norte.

En el interés por conocer si el peronismo logró, transmitir mediante otras vías conocimientos en las zonas rurales, hemos constatado la importante labor que llevó a cabo el Estado Nacional, a través de un sistema de cursos por medio de la Universidad Nacional de Cuyo. Así, en el local de la Escuela Normal Mixta de la ciudad de San Rafael funcionaba la Secretaría de la delegación San Rafael de la citada universidad, donde se suministraba a los interesados informes sobre los diversos cursos que se dictaban en la zona. Estos cursos, destinados a los agricultores, comprendían contenidos sobre empaque e industrialización de frutas, mejoramiento de los siste-

95 Decreto N° 3581, BO, 22 de agosto de 1952, 3282.

96 Gobierno de Mendoza, Mensaje del Gobernador a la Legislatura (Mendoza, 1952), 142.

97 BO, Mendoza, 12 de septiembre de 1953.

98 Diario Los Andes, Mendoza, 23 de agosto de 1954, 4.

99 Mensaje del gobernador a la Legislatura, (Mendoza, 1954), 130.

100 Mensaje del gobernador a la Legislatura (Mendoza, 1954), 34.

101 Presidencia de la Nación, IV Censo General..., 291; Presidencia de la Nación, Dirección General de Estadísticas y Censos, V Censo General de la Nación (Buenos Aires, 1961), en BDEIE.

mas de elaboración de vino y aceite, reconocimiento y control de plagas que afectan a la agricultura, mejoramiento de los principales cultivos de la zona, fomento avícola, fomento de ganado vacuno y lanar. Para acceder a ellos se debía poseer certificado de estudios primarios, certificado con documento expedido por la Secretaría de Trabajo y Previsión de San Rafael, ser agricultor, obrero o hijo de obrero del agro o industria, y certificado de salud¹⁰². La imposición de estos requisitos, sumado al hecho de que los cursos se dictaran en zonas de la ciudad de San Rafael, hacían difícil o casi imposible el acceso de aquellos agricultores que no reunieran tales características o vivieran en áreas cultivadas muy distantes como Las Malvinas, Jaime Prats, Cañada Seca o Rama Caída¹⁰³.

Para la población de estos lugares se encontraba, bajo jurisdicción del MAN, la Escuela de Agricultura y Ganadería “La Guevarina”, ubicada en la finca “Los Pinos”, conocida generalmente como paraje “La Guevarina” del distrito de Villa Atuel, a una distancia de 55 km, de la villa cabecera de San Rafael. Si bien esta escuela no logró tener un funcionamiento regular por la escasez de alumnos y recursos materiales¹⁰⁴, la institución buscó una apertura al conjunto de la población, posiblemente, ante el reducido número de estudiantes. Su línea extensionista se debió en parte al perfil de sus autoridades, y en esto cabe destacar nuevamente la presencia de los ingenieros agrónomos. El director de la escuela fue el ingeniero agrónomo Jorge Alfredo Luque, quien además se desempeñó como investigador de la Facultad de Ciencias Agrarias (Mendoza) de la Universidad Nacional de Cuyo. Fue un gran difusor de investigaciones en temas agrícolas –como el riego– mediante publicaciones en boletines y revistas nacionales como *El Almanaque* (del MAN) y *el Boletín de Producción y Fomento Agrícola*. La Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Cuyo y el diario provincial *Los Andes* también contaron con divulgaciones del agrónomo. Asimismo, revistas departamentales de publicación mensual como la de Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de San Rafael hicieron eco de sus investigaciones.

La labor de dicho ingeniero logró extenderse hacia zonas eminentemente rurales cercanas a Villa Atuel. En 1949 en una escuela primaria nacional ubicada en Cañada Seca, dictó una conferencia sobre temas agrícolas a la que asistieron agricultores del lugar y personal del establecimiento escolar. A la vez, difundió parte de sus conocimientos a través de la entrega de folletos de su autoría sobre sistemas de conducción y poda de vid¹⁰⁵. Un año más tarde el técnico organizó y proporcionó en la escuela “La Guevarina” un ciclo de clases teóricas y prácticas de agricultura especializada titulado “el cultivo de las viñas”, y lo destacable es su apertura a agricultores, alumnos de cursos superiores de escuelas primarias y público en general del departamento¹⁰⁶, es decir, esta institución impartiría a los niños contenidos que los programas de las escuelas primarias rurales no brindaban.

Esta importante personalidad en el área educativa puso especial énfasis en la lucha contra las plagas (floxera), proporcionando conocimiento sobre métodos de reconstitución del viñedo y el cultivo de la vid (sistemas de conducción y de poda de parrales y viñedos), incluyendo también la difusión de técnicas novedosas sobre otras labores agrícolas¹⁰⁷. En este sentido, vale mencionar también la expansión territorial de su labor educativa a través de los cursos de tractoristas y mecánica agrícola, no solo en zonas cercanas a la ciudad, sino también en territorios rurales como Rama Caída¹⁰⁸.

Otra cuestión sobre la cual actuó el MAN, conjuntamente con el gobierno de la provincia, fue la lucha contra la mosca del mediterráneo, plaga que atacaba a las plantas frutales. Bajo su órbita, se encontraba el Centro Regional Andino de Investigaciones Agrícolas, compuesto por la Estación Experimental Nacional de Mendoza. Esta estación estaba integrada a su vez por tres subestaciones experimentales creadas en 1947, que anteriormente eran campos experimentales. Con una orientación dedicada a la vitivinicultura, fruticultura y horticultura estaban ubicadas en las zonas

102 Diario Los Andes, Mendoza, 4 de febrero de 1948, 4.

103 La distancia de estos distritos rondaba entre los 20 y los 70 km.

104 Diario El Comercio, San Rafael-Mendoza, 14 de julio de 1951, 3.

105 El Comercio, San Rafael, 22 de noviembre de 1949, 3

106 Diario El Comercio, San Rafael-Mendoza, 27 de mayo de 1950, 3.

107 Diario Los Andes, Mendoza, 3 de agosto de 1951, 5.

108 Diario El Comercio, San Rafael 26 de julio de 1950, 3; Diario Los Andes, Mendoza, 20 de agosto de 1950, 6.

básicas en que puede subdividirse el Norte de la provincia: Luján de Cuyo, Junín y La Consulta (San Carlos) (Ver Mapa N° 1). Cada subestación debía actuar sobre los departamentos de su zona de influencia¹⁰⁹. De esta manera, la ubicación de estas tres subestaciones permitía a la Estación Experimental Mendoza abarcar todas las zonas agrícolas de la provincia, exceptuando los departamentos del Sur: San Rafael y General Alvear. Para las actividades investigativas de estas zonas se encontraba el Vivero Experimental “Rama Caída” del Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico (BAP), fundado en 1920 y elevado a la categoría de Estación Experimental recién en 1958, una vez constituido el INTA¹¹⁰.

Ante las perspectivas dudosas que presentaba el envío de fruta proveniente de esta zona al principal mercado como era Estados Unidos, el Ministerio de Agricultura de la Nación, por intermedio de la Dirección General de Sanidad Vegetal y Acridiología, dispuso la inmediata realización de la campaña contra la mosca. Fue creada así la Junta Mixta de Lucha contra las Plagas de la Agricultura, organismo constituido por representantes provinciales y nacionales –en su mayoría ingenieros agrónomos– y encargado de coordinar las acciones entre el MAN, a través de las subestaciones experimentales, y el Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego de la provincia¹¹¹. Las medidas de difusión previas a la campaña fueron la distribución de afiches en toda la provincia y proyección de diapositivas a los productores, maestros y alumnos de las escuelas primarias¹¹². Por otra parte, se prepararon en los laboratorios pequeños tubos conteniendo adultos, pupas y larvas y se entregaron al personal técnico para que mostrara directamente a los productores cómo era la mosca en dichos estados en su tamaño natural.

Otra de las vías de difusión utilizadas fueron disertaciones en los distintos departamentos, surgiendo de dichas reuniones comisiones locales, presidi-

109 Ministerio de Agricultura de la Nación, Estación Experimental de Mendoza, Memoria de 1948, en Biblioteca INTA-Mendoza (BIM).

110 Daniela Mathey, La Importancia del ferrocarril para el desarrollo agrícola en la Región de Cuyo: el vivero de Rama Caída (Mendoza: INTA, 1998) 6.

111 BO, Decreto N° 1.524, 20 de agosto de 1948.

112 Ministerio de Agricultura de la Nación, Estación Experimental..., Memoria de 1948, en BIM.

das por los intendentes municipales e integradas por funcionarios nacionales, provinciales, agricultores e industriales. Además, el Estado nacional y provincial se valió de otros medios, algunos de repercusión masiva, para alertar al agricultor sobre la existencia de esta plaga y dar a conocer el plan de lucha a desarrollarse. Tanto las difusoras radiales como los periódicos locales fueron utilizados para llevar periódicamente al productor las medidas y las disposiciones del plan. Además fueron repartidos volantes impresos con instrucciones sobre los métodos a seguir. Es de destacar también la interacción directa entre los técnicos y los productores al enseñarles a estos, en sus propios campos, sobre tratamientos y aplicación de insecticidas (DDT 50 %) y sobre el entierro de la fruta infectada¹¹³.

Sin desconocer, teniendo en cuenta las memorias, que estas acciones fueron destinadas a la mayoría de los departamentos de la provincia, enfocándonos en San Rafael, podemos decir que en este se llevó a cabo un plan de acción coordinado en el que intervinieron en forma conjunta la Junta Mixta de Lucha contra las Plagas, la Agronomía Regional de San Rafael, la Dirección de Sanidad Vegetal y representantes de sectores rurales como la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura del departamento. Entre las medidas ejecutadas estaba el espolvoreo con DDT (con helicópteros) en la zona urbana, mientras en la zona rural los agricultores debían realizar la tarea de pulverizar con productos vendidos por la Agronomía Regional a previos de fomento. En cuanto a los medios de divulgación, si bien desde un principio se utilizaron en la provincia emisoras radiales, periódicos y afiches, es probable que no siempre tuvieran llegada a productores, sobre todo de las zonas más alejadas. En este caso podemos suponer que el Vivero Nacional Rama Caída, dependiente de la Dirección de Fomento Agrícola del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación, fue en cierta medida una instancia más directa y segura de transmisión de conocimientos a los agricultores de San Rafael. Como medio de divulgación el Vivero contó también con el *Catálogo N° 3* dedicado a frutales. Se trató de

113 Ministerio de Agricultura de la Nación, Estación Experimental de Mendoza, Memoria de 1949, en BIM.

una especie de boletín que instruía sobre tratamiento y cuidado de plantas frutales y distintas variedades injertadas¹¹⁴.

Por último, destacamos que a fin de dar a conocer al público en general y a los agricultores en particular los daños que ocasionaban las diversas plagas de la agricultura y las formas más apropiadas para prevenirlos, el MAN organizó la “Semana de la Sanidad Vegetal”, la cual fue extendida también al sur de Mendoza¹¹⁵. En San Rafael y General Alvear, se dieron consejos, demostraciones prácticas y orientación a los productores agrarios sobre los distintos problemas relacionados con la sanidad vegetal. Con la participación de técnicos nacionales y provinciales se programó un itinerario de reuniones de carácter práctico a pie de obra con agricultores en algunas fincas ubicadas en diferentes distritos como Cuadro Nacional, Ballofet, Rama Caída (San Rafael) y Poste de Hierro (General Alvear)¹¹⁶.

REFLEXIONES FINALES

Más allá del ímpetu del peronismo por extender los beneficios educativos a una mayor cantidad de población, siguiendo aquella línea historiográfica que analiza los logros y fracasos del período peronista y sostiene la aplicación de una política social importante en territorios alejados de las ciudades¹¹⁷, podemos decir que la ampliación del sistema educativo con orientación agroindustrial para la población del campo mendocino no logró concretarse en todo su alcance. Si bien se evidencian algunos avances en colonias de menores al incorporar prácticas agrícolas en los programas de estudio, en general la eficacia en la implementación y funcionamiento de las propuestas para las escuelas rurales y técnicas, como así también las posibilidades de acceso de la población se vio entorpecida por factores geográficos, socioeconómicos y estructurales (internos a las escuelas). Sin

114 Ministerio de Agricultura y Ganadería, Dirección General de Fomento Agrícola, Catálogo N° 3: Frutales, (Buenos Aires, 1953), en BIM.

115 Diario Los Andes, Mendoza, 1 de agosto de 1950, 6; 2 de agosto de 1950, 2.

116 Diario Los Andes, Mendoza, 30 de julio de 1950, 6.

117 Juan Carlos Torre y Elisa Pastoriza, “La democratización del...”; Susana Belmartino, La atención médica...

embargo, el mismo Estado buscó resolverlas a través de la inclusión de modalidades educativas de tipo extensivas (clubes agrícolas, cursos, ingenieros agrónomos, Estaciones Experimentales). El estudio de estas acciones nos permite por un lado, acompañar lo sostenido por investigaciones de otras provincias acerca de la importante participación del MAN en la organización de diferentes modalidades de extensión; y por otro, rescatar particularidades y ciertos límites en la capacidad del Estado para extenderse a determinadas zonas.

Si bien el Estado nacional mostró su presencia en el oasis Norte —en coordinación con el provincia—, a través de los cursos de injertadores por ejemplo, este también llevó a cabo iniciativas en el Sur y no tardó en extender hacia ese lejano territorio su función educadora. Se valió para ello de la Universidad Nacional de Cuyo y de la escuela de Agricultura “La Guevarina”, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Esta institución, con un perfil extensionista y a través de conferencias y cursos temporales, logró llegar a productores de ciertas zonas rurales de San Rafael. Una acción conjunta entre diferentes niveles de gobierno pudo también visualizarse en la campaña contra la Mosca del Mediterráneo en ese departamento y en la “Semana de la Defensa Sanitaria”. Esto nos permitió a la vez, observar cómo políticas diseñadas por el gobierno nacional tuvieron impacto a nivel local. Otra de las instancias que suponemos cumplió una función divulgadora y con mayores posibilidades de acceso de los productores de la zona fue el Vivero Nacional Rama Caída.

Las tareas de difusión de conocimientos, junto con otras políticas públicas, debían actuar como instrumento de contención social y equilibrio demográfico, sin embargo, el estudio realizado permite observar que la orientación agrícola estuvo lejos de ser masivamente difundida y aplicada por los productores de la provincia. Primeramente, los límites con que se encontraron las escuelas técnicas —como la baja inscripción, la alta deserción y la falta de recursos económicos— tuvieron como resultado escasa formación de recursos humanos. En cuanto a la educación de tipo extensiva, la información disponible no nos permite sustentar la idea de una acción integral y continua por parte del Estado, sino sólo algunos casos aislados de una

labor emprendida en algunas zonas y en momentos determinados. Como puede percibirse en el desarrollo del trabajo, los reclamos por mayor educación estuvieron presentes también en la década de 1950, lo que sugiere que la acción emprendida por las instituciones estatales en los años previos no había resultado suficiente. En el caso de San Rafael, por ejemplo, es probable que solo un pequeño porcentaje de los agricultores recibiera información de este tipo, ya que varios eran los distritos que lo conformaban y eran zonas importantes de cultivo, sin embargo, no se registra la llegada de instancias institucionales de educación en esos territorios. Sin embargo, esas demandas también pueden ser reflejo de la apertura de canales de participación más directos que, a principios de la década de 1950 existieron en el país, la mayoría provenientes de organizaciones de la sociedad civil¹¹⁸. Si bien no nos hemos detenido aquí en el análisis del papel de otros medios de divulgación oficiales y privados (como fueron las revistas científicas, los boletines, los folletos de investigación agrícola, etc.), consideramos que es otra de las posibles líneas de estudio que nos permitirán, a futuro, abordar y profundizar la problemática planteada.

BIBLIOGRAFÍA

Archivos

- Archivo General de la Nación (AGN), Buenos Aires, Argentina.
 Archivo del Museo de Ciencias Naturales de San Rafael (ACNSR), San Rafael (Mendoza), Argentina.
 Archivo de la Sección Diplomas y Certificaciones de la Dirección General de Escuelas General (ADGE), Mendoza, Argentina.
 Biblioteca de la Dirección General de Estadísticas de Mendoza (BDEIE), Mendoza, Argentina.
 Biblioteca de la Legislatura de Mendoza (BLM), Mendoza, Argentina.
 Biblioteca General San Martín (BGSM), Mendoza, Argentina.
 Biblioteca INTA-Mendoza (BIM), Mendoza, Argentina.

Publicaciones periódicas

Diario El Comercio

Diario los Andes

- Acha, Omar. "Sociedad Civil y Sociedad Política durante el Primer Peronismo". en *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 174 (2004):199-230.
- Aleman, Carlos. "Aportes para el estudio de la dinámica y evolución histórica de la extensión rural en Argentina". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 35 (2011): Anales de la legislación Argentina I. VIII, B. Mendoza: Ediciones La Ley, 1948
- Andrenacci, Luciano, et al, "Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo Clásico (1943-1955)". En *El país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en Argentina*. compilado por J Bertranou, J. M Palacio, y G Serrano,.. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004, 83-114.
- Ascolani, Adrián. "La Pampa pródiga. Una imagen del mundo rural para escolares (1920/1945)". *Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales* N° 1 (2000): 1-16.
- Ascolani, Adrián. "Las categorías proceso de tecnificación y proceso de civilización contrastadas en el estudio de la sociedad agraria de un país periférico: el caso de la región del cereal en Argentina (primera mitad del siglo XX)". *Revista Gestão Industrial, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Ponta Grossa*, vol. 1, N° 4 (2005):1-17.
- Ascolani, Adrián. "Los agricultores y la educación para la modernización y la integración social durante el apogeo y la crisis de la Argentina agroexportadora, 1899-1936". En Alicia Civera, J. Alfonseca Giner de los Ríos y C. Escalante. *Campesinos y escolares: la construcción de la escuela en el campo latinoamericano (siglos XIX y XX)*, coordinado por: México: El Colegio Mexiquense-Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- Belmartino, Susana. *La atención médica argentina en el siglo XX Instituciones y procesos: Buenos Aires: siglo Veintiuno Ediciones*, 2005.
- Berrotarán, Patricia,., *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo (1946-1955)*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2004).
- Borcosque, Lía y Silvana Frau, "Una aproximación al problema de la filoxera en viñedos de San Juan y Mendoza (1930-1950)". *Revista de Historia Americana y Argentina* N° 46 (2011):1-13.

118 Omar Acha, "Sociedad Civil y Sociedad Política durante el Primer Peronismo", *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 174 (2004): 206-208. Una manifestación clara del aumento de demandas puede verse en Ortega y Hirschegger, "Estudio de la interrelación entre las demandas vecinales...".

- Cerdá, Juan Manuel. "Crecimiento económico y condiciones de vida en la provincia de Mendoza (Argentina). Educación y variables demográficas como indicadores de bienestar". XIII Congreso de Historia Agraria. Lleida editorial, (2011).
- Cerdá, Juan Manuel. *Condiciones de vida y vitivinicultura, Mendoza 1870-1950*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2011.
- Civera, Alicia. "Alcances y retos de la historiografía sobre la escuela de los campos en América Latina (siglos XIX y XX)". Cuadernos de Historia N° 34 (2011): 7-30.
- De Marco, Rosa María. "Escuelas rurales y colonización en el periurbano bonaerense, un estudio de caso (1946-1955)". Astrolabio N° 13 (2014): 284-312.
- De Miguel, Adriana. "La nueva configuración del campo profesional, las transformaciones en el sujeto pedagógico y el retorno de la didáctica en la historia del discurso pedagógico en Entre Ríos (1930-1966)". En *La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945)*. T. IV, editado por Adriana Puiggros (Buenos Aires: Editorial Galerna, 1997): 97-167.
- Fernández, Sandra y Gabriela Dalla Corte. *Lugares para la historia. Espacio, historia regional e historia local en los estudios contemporáneos*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 2001.
- Gaggero, Horacio. "La expansión de la Educación Técnica durante el gobierno peronista (1943-1955)". *Actas de las XIII Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas*. Buenos Aires (2008).
- Guibourdenche de Cabezas, Marta. "San Rafael visto a través de las estadísticas", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo* (1956): s/p.
- Gutiérrez, Talía. *Educación, Agro y Sociedad. Políticas educativas agrarias en la región pampeana. 1897-1955*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2007.
- Gutiérrez Talía. "Enseñanza agrícola mujer y familia en la política agrarias peronistas Buenos Aires, 1946-1955. Congreso Internacional de Americanistas, Ecuador, 1997.
- Hirschegger, Ivana. "Agroindustrias y políticas públicas. El caso de la vitivinicultura mendocina durante el peronismo clásico (1946-1955)". *Prohistoria* N° 13 (2010):99-123.

- Hirschegger, Ivana. "El Estado y la enseñanza durante el peronismo: primeras acciones en torno a la orientación agroindustrial en el departamento de San Rafael (Mendoza-Argentina) entre 1947-1951". *Tiempo Histórico* N° 9 (2014):1-27.
- Hirschegger, Ivana. "Educación y trabajo en Mendoza: las escuelas técnicas regionales de oficio en sus orígenes (1939-1944)". *Revista Iberoamericana de Industria, Viticultura y Ruralidad (RIVAR)* N° 9 (2015):1-30.
- Mathey, Daniela. "La Importancia del ferrocarril para el desarrollo agrícola en la Región de Cuyo: el vivero de Rama Caída". Mendoza: INTA, 1998.
- Martín, José Francisco. *Estado y empresas. Relaciones inestables, políticas estatales, y conformación de una burguesía industrial regional*. Mendoza: EDIUNC, 1992.
- Martocci, Federico. *Enseñar a cultivar en el territorio Pampeano, Escuelas, agronomías y estaciones experimentales (1900- 1953)*. La Pampa: Ediciones INTA, 2011.
- Melón Pirro, Julio y Nicolás, Quiroga (eds). *El peronismo bonaerense: partido y prácticas políticas, 1946-1955*. Mar del Plata: Ediciones Suárez, 2006.
- Ortega, Laura e Ivana Hirschegger,. "Estudio de la interrelación entre las demandas vecinales y su recepción durante el primer peronismo en departamentos de la provincia de Mendoza (1946-1951)". *Revista de Historia Americana y Argentina* N° 51 (2015): 20-40.
- Ossana, Edgardo (coord.), *Sobre viejos y nuevos saberes. Educación, trabajo y producción en la provincia de Santa Fe*. Rosario: Laborde Editor, 2009.
- Palacio, Juan Manuel. "Desarmando el Peronismo. Estudios recientes sobre el período 'clásico'". *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* Vol. N° (2010): 1-11.
- Pérez Romagnoli, Eduardo. "Plagas de la agricultura en Mendoza: la langosta en los comienzos de la vitivinicultura moderna (1890-1900)". *Revista de Historia Americana y Argentina* N° 46 (2011).
- Presidencia de la Nación, subsecretarial de informaciones, segundo plan quinquenal.

- Romacciotti, Karina. La política sanitaria del peronismo. Buenos Aires: editorial Bibles, 2009.
- Rodríguez Vasquez, Florencia. Educación agrícola y vitivinicultura en Mendoza. La formación de recursos humanos y la generación de conocimientos técnicos (1890-1920). Rosario: prohistoria, 2013 República Argentina III censo Nacional de 1914. Buenos Aires: Talleres Gráficos de L.J. Rosso y Cia, 1916.
- Rodríguez Vázquez, Florencia. “Las escuelas de orientación productiva en Mendoza como fundamento de la consolidación de la economía regional vitivinícola argentina (1880-1914)”, Anuario de Historia de la Educación N° 1 (2012): 45-67.
- Ross, Peter. “Justicia Social: Una evaluación de los logros del peronismo clásico”. Anuario del IEHS Vol N° (1993): 105-124.
- Ruffini, Martha. “Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización”. Revista Avances del Cesor, Año V, N° 5 (2005): 132-148.
- Salomón, Alejandra. El peronismo en clave rural y local. Buenos Aires, 1945-1955. Buenos Aires: UNQ, 2012.
- Solis Carnicer, María y Rebeca Camaño Semprini, . Dossier, “El peronismo a escala local y provincial: balances historiográficos y avances empíricos”. Coordinadas, Revista de Historia local y Regional Vol. 1 N° 2 (2014): 1-5.
- Torre, Juan Carlos y Elisa Pastoriza, “La democratización del bienestar”. En Nueva Historia Argentina, Los Años Peronistas (1943-1955) T. VIII. Dirigido por Juan Carlos Torre,.. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2002.
- Velazco, Matilde. “La horticultura en Mendoza”. Boletín de Estudios Geográficos N° 39 (1953).

Para citar este artículo: Hirschegger, Ivana. “Producción y bienestar social en el campo mendocino: el Estado y las posibilidades de capacitación agrícola durante el primer peronismo (Argentina)”, *Historia Caribe* Vol. XII No. 31 (Julio-Diciembre 2017): 85-126. DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.4>

Las desigualdades educativas en Mendoza en la primera mitad del siglo XX*

JUAN MANUEL CERDÁ

Afiliado institucionalmente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-CONICET (Argentina). Correo electrónico: jmcerda@unq.edu.ar. El autor es doctor en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina). Entre sus publicaciones recientes tenemos: en coautoría “Brechas del bienestar: el problema de la vivienda rural argentina entre las décadas de 1930 y 1950”. Revista Trashumante N° 10 (2017) y en coautoría “Intervención estatal y agroindustria vitivinícola: el caso de la Junta Reguladora de Vinos”. H-Industria, Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina, Año 10, N° 18, (2016). Entre sus temas de interés están vitivinicultura, pobreza rural y condiciones de vida en Argentina y América Latina.

Recibido: 26 de agosto de 2016

Aprobado: 26 de enero de 2017

Modificado: 5 de marzo de 2017

Artículo de investigación científica

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.5>

* Este artículo forma parte del proyecto: “Un estudio multidimensional en torno a la vitivinicultura mendocina” financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET (Argentina). Esta publicación está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0



Las desigualdades educativas en Mendoza en la primera mitad del siglo XX

Resumen

Este trabajo se basa en el análisis de los Censos Nacionales de Población y Educativos, informes institucionales y en los informes de algunos expertos que fueron funcionarios en la provincia de Mendoza. En él, la educación es vista como indicador del grado de desarrollo alcanzado por la sociedad mendocina en la primera mitad del siglo XX. Se eligió esta provincia por sus características económicas y porque en ella los datos permiten hacer un análisis desagregado a nivel local. A partir del estudio de información cuantitativa y cualitativa fue posible identificar la existencia de importantes desigualdades de oportunidades educativas tanto por género, como entre las regiones que componen la provincia. En particular, se evidenciaron las mayores dificultades de las mujeres con relación a los hombres para completar o acceder a la educación básica, así como las diferencias entre las áreas urbanas y rurales. Asimismo, se observó una elevada tasa de abandono escolar desde temprana edad en áreas rurales, casi siempre por las necesidades económicas de sus familias.

Palabras clave: educación, analfabetismo, desarrollo económico, Mendoza, Argentina.

Inequalities in Education in Mendoza in the first half of the twentieth century

Abstract

This paper is based on the analysis of National Population and Educational Censuses, institutional reports and some experts' accounts, who were officials of Mendoza Province. In here, education is seen as an indicator of the level of development reached by the society in Mendoza in the first half of the twentieth century. This province was chosen because of its economic characteristics and the obtained data, which could lead to a disaggregated local analysis. From the study of qualitative and quantitative data was possible to identify the existence of major inequalities in educational opportunities in gender as well as in the regions that make part of the province. In particular, major difficulties were evident in women, comparing to men, to complete or have access to basic education, as well as the differences between the urban and rural areas. In addition, a high rate of school truancy at early ages in rural areas was observed, almost always due to economic needs in their families

Keyword: education, illiteracy, economic development, Mendoza, Argentina

As desigualdades educacionais em Mendoza na primeira metade do século XX

Resumo

Este trabalho se baseia em análises dos Censos Nacionais de População e Educativos, relatórios institucionais e em relatórios de alguns especialistas que foram funcionários na província de Mendoza. Nele, a Educação em vista como indicador de grau de desenvolvimento alcançado pela Sociedade de Mendoza na primeira metade do século XX. Selecionou-se esta província por suas características econômicas e por que nela os dados permitem uma análise descentralizada a nível local. A partir do estudo de informação quantitativa qualitativa, foi possível identificar a existência de importantes desigualdades de oportunidades educativas tanto por gênero, como entre as regiões que compõe a província. Em particular se evidenciaram as maiores dificuldades das mulheres em relação aos homens para completar ou ter acesso à educação básica, assim como as diferenças entre as áreas urbanas e rurais. Também se observou uma elevada taxa de abandono escolar entre as crianças nas áreas rurais, quase sempre pelas necessidades econômicas de suas famílias.

Palavras-chaves: educação, analfabetismo, desenvolvimento econômico, Mendoza, Argentina.

Les inégalités éducatives à Mendoza dans la première moitié du XX^e siècle

Résumé

Ce travail se fonde sur l'analyse des Recensements Nationaux de Population et Éducatifs, sur des rapports institutionnels et sur des rapports de quelques experts qui furent des fonctionnaires dans la province de Mendoza. Dans cet article, l'éducation est vue comme un indicateur du niveau de développement atteint par la société de la province de Mendoza dans la première moitié du XX^e siècle. On a choisi cette province par ses caractéristiques économiques et parce que dans son cas les données permettent de faire une analyse détaillée au niveau local. À partir de cette étude d'information quantitative et qualitative, on a pu identifier l'existence d'importantes inégalités d'accès à l'éducation tant par genre que parmi les régions qui composent la province. On a notamment mis en évidence les plus grosses difficultés des femmes par rapport aux hommes pour compléter ou accéder à l'éducation basique, ainsi que les différences entre les aires urbaines et rurales. De même, on a remarqué un taux élevé de désertion scolaire dès le plus jeune âge dans les zones rurales, presque toujours associé aux mauvaises conditions économiques de leurs familles.

Mots clés: éducation, analphabétisme, développement économique, Mendoza, Argentina.

INTRODUCCIÓN

La educación pública y gratuita fue una de las primeras políticas desarrolladas en la Argentina como parte de la construcción del Estado Nacional a finales del siglo XIX. El analfabetismo ha sido uno de los problemas sociales que más ha preocupado al Estado argentino hasta el punto de que la organización y el sostenimiento de la instrucción primaria era —junto con la organización de justicia y el régimen municipal— uno de los tres requisitos que la Constitución Nacional imponía a las provincias para que el gobierno federal las reconociera en libre y pleno goce de sus instituciones, (Art. 5). Esta idea se fortaleció con la promulgación de la Ley 1.420 en 1884, la cual tenía como propósito la implementación de un sistema educativo obligatorio, gratuito, gradual y conforme a los preceptos de la higiene (Art. 2). La legislación garantizaba el derecho a la educación a todos los individuos y apelaba a la responsabilidad de los padres, los cuales serían penalizados si no cumplían con la obligatoriedad de mandar a sus hijos a la escuela (Arts. 17 y 44, inciso 8°). Sin embargo, el proceso de inclusión a la escolarización primaria recién se universalizó a mediados del siglo pasado pero, como se mostrará, de manera desigual tanto a nivel del territorio como también entre sexos. En particular, el grado de escolarización alcanzado por los niños estaba fuertemente relacionado con las posibilidades económicas de sus familias así como también con la disponibilidad de infraestructura educativa.

Este trabajo se centra en el análisis de las desigualdades en los logros educativos y sus factores asociados en la provincia de Mendoza. En particular, se busca analizar en profundidad en qué medida estos fueron alcanzados en dicho territorio. Para ello se parte de la hipótesis de que la educación es un bien deseado por todos los individuos de una forma más o menos homogénea, más allá de las posibilidades que cada uno de ellos tenga para acceder a ella y del nivel alcanzado en cada período histórico. Así, se entiende que la educación fue un bien requerido por los sectores subalternos que veían en ella una forma de ascenso social para sus hijos. Esto ha quedado reflejado en la dramaturgia costumbrista de comienzos del siglo XX como, por ejemplo, en *M'hijo el doctor* de Florencio Sánchez.

Sin embargo, más allá del deseo de los individuos, existieron condiciones que incidieron en el acceso efectivo a la educación y, por lo tanto, en

los niveles de analfabetismo. Estos factores se vincularon, tanto con las políticas públicas que desde el Estado se promovieron como con la demanda de educación que la sociedad hizo. Respecto de lo primero, puede mencionarse la existencia de establecimientos públicos cercanos al lugar donde el niño vive, la posibilidad de acceder al material didáctico para el aprendizaje, la disponibilidad de maestros, entre muchos otros. Respecto de los factores que incidieron sobre la demanda de educación es posible mencionar las condiciones materiales de la familia que permitieron (o no) la asistencia a la escuela y, en cierta medida, los requerimientos de selección en el mercado de trabajo, que pudieron condicionar las elecciones del tipo o grado de educación que debía alcanzar un individuo. Así, el nivel educativo alcanzado por las personas determinaría las posibilidades de acceso a un puesto de trabajo y, a su vez, la posibilidad de un mayor desarrollo individual o ascenso social.

En este sentido, el nivel de analfabetismo promedio también es un indicador aproximado de los requerimientos mínimos del proceso productivo o del mercado de trabajo en un momento histórico determinado. Así, la educación estaría vinculada a las construcciones sociales a las que los individuos deben someterse para mantenerse dentro de un sistema de reglas y costumbres aceptadas, las que, a su vez, dan forma a sus preferencias. En este sentido, los requerimientos de ciertos conocimientos por parte del mercado de trabajo pudieron actuar (o no) como incentivo del incremento educativo de una sociedad. En sociedades predominantemente rurales estos requerimientos estarían asociados a prácticas culturales asociadas a la producción primaria mientras que en las sociedades urbanas los requerimientos educativos formales aumentarían debido al tipo de actividad que allí predomina: comercio, industria y servicios.

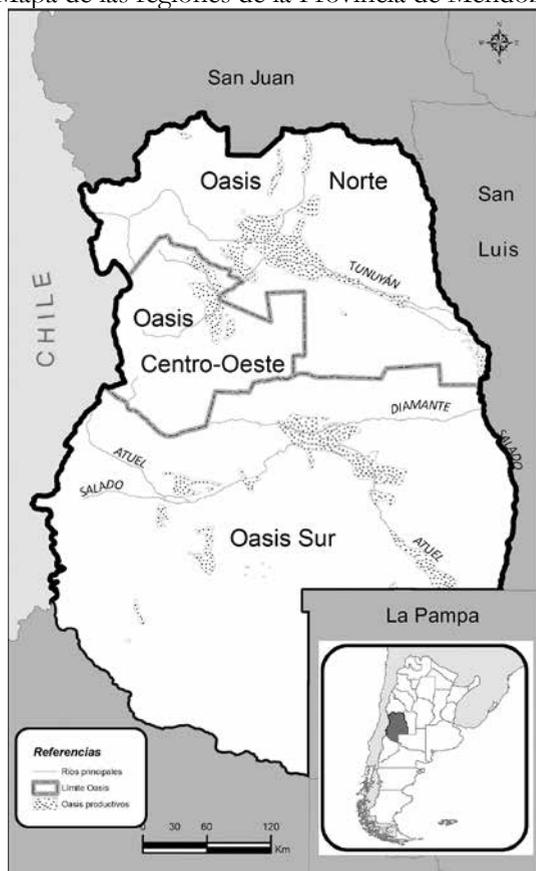
En este marco general, nos interesa analizar la evolución de la educación en la provincia de Mendoza durante la primera mitad del siglo XX, poniendo especial atención a la década de 1930. Durante todo el período estudiado, Mendoza tenía los valores cercanos a la media nacional, pero con niveles que se diferenciaban entre un departamento y otro¹. Esto per-

¹ Sin embargo, los resultados obtenidos están enmarcados en un proceso más general que ocurrió a nivel nacional, caracterizado por la disminución progresiva e ininterrumpida de los niveles de analfabetismo desde la implementación de la Ley 1.420 hasta mediados del siglo XX.

mite analizar la evolución de las diferentes variables, así como también los efectos que tuvieron las políticas públicas a escala local.

Por otro lado, Mendoza se encuentra ubicada en el centro-oeste de la República Argentina y cuenta con la particularidad de concentrar en tres oasis productivos (el 3 % de su territorio) el total de la población y de su producción, convirtiéndose las tierras irrigadas en regiones socio-productivas complejas. Estos oasis productivos se dividen en tres: el Oasis norte, que comprende las cuencas del río Mendoza y Tunuyán, el Oasis Sur irrigado por el río Diamante y Atuel y el Oasis Centro-Oeste (más conocido como Valle de Uco) que está alimentado por las aguas del río Tunuyán (Ver imagen 1).

Imagen 1
Mapa de las regiones de la Provincia de Mendoza



Fuente: Elaboración propia

Esto dio lugar a que haya una mayor movilidad de las personas entre el espacio rural y urbano que en otras regiones del país donde las distancias eran más significativas. Esta movilidad de personas también fue favorecida por la producción vitivinícola que demandaba gran cantidad de mano de obra en períodos muy puntuales a lo largo del año². Esto facilitó que los sectores de menores recursos tuvieran ingresos a lo largo del año realizando diversas tareas, en el marco de una alta estacionalidad laboral. En Mendoza esta producción se basó en la pequeña propiedad –producto de un acceso más fácil a la tierra con relación a otras regiones del país– y en el trabajo familiar, que incluyó el trabajo de los menores como se ha mostrado en otro³. Según la historiografía clásica estos factores habrían dado lugar a la construcción de una sociedad de clase media, “igualando”, de alguna manera, las condiciones materiales de su población. Partiendo de este supuesto nos planteamos aquí ver qué relación puede encontrarse entre diferentes grupos sociales y el acceso a la educación elemental. Si el postulado de igualdad se cumpliría deberíamos encontrar niveles de educación similares entre el campo y la ciudad y entre los diferentes grupos sociales, aspecto que como veremos no sucedió.

Aquí partimos de la idea que el proceso de poblamiento y el acceso a la educación fue heterogéneo y que los alcances de bienestar no fueron equitativos. El Oasis Norte –que comprende la ciudad de Mendoza y los departamentos circundantes, definido aquí como Gran Mendoza– vivió una transformación temprana de su fisonomía y de su estructura social desde mediados del siglo XIX. La expansión del comercio y del sector de servicios convirtió a esta región en el centro de atracción y desarrollo urbano más importante de la provincia. A partir de la segunda mitad del siglo XIX, y en el marco de la construcción del Estado Nacional, se consolidó el modelo vitivinícola como parte de un proyecto político-económico de la élite local. Dicha actividad, que tiene sus orígenes en la época virreinal, fue modernizada y orientada para satisfacer la demanda de un mercado

2 Juan Manuel Cerdá, “Mercado de trabajo y condiciones de vida en Mendoza a comienzos del siglo XX”, *Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales*, Vol. 6, N° 12 (2006).

3 Juan Manuel Cerdá, “El trabajo infantil en la agricultura mendocina. Un ejercicio comparativo”, en *Trabajo agrícola. Una problemática vigente en la Argentina*, ed. Juan Manuel Cerdá y Talía Violeta Gutiérrez (Buenos Aires: Editorial CICCUS, 2009), 159-180.

interno creciente producto de la entrada de inmigrantes llegados del Mediterráneo⁴. Por su parte, a partir de la expansión de la frontera hacia el sur en la década de 1880 –luego del exterminio de los pueblos originarios–, se incorporaron nuevas tierras al modelo productivo vitivinícola y a partir de allí el crecimiento de la población en el Oasis Sur fue vertiginoso. Hasta el presente la provincia de Mendoza está fuertemente identificada con dicha actividad a pesar de que hoy no es la actividad principal⁵.

Esto permitió que la región de Cuyo⁶ en general y la provincia de Mendoza en particular se especializaran en esta agroindustria y se integraran al modelo agroexportador liderado por la región pampeana⁷. Un factor fundamental que facilitó todo este proceso fue el ferrocarril. La llegada de éste a la provincia (1885), al mismo tiempo que limitó la expansión de Mendoza como productora de cereales y carnes –producto de las ventajas comparativas que tenía la Pampa Húmeda– permitió organizar la economía provincial en torno a la producción vitivinícola, aprovechando sus propias ventajas comparativas derivadas del clima y el tipo de suelo. El ferrocarril posibilitó una mejor y más rápida comunicación con el litoral Atlántico y especialmente con los mercados de consumo más importantes del país, como eran Buenos Aires y Rosario.

Esto permite pensar en una cuasi unificación del espacio rural a las ciudades y su consecuente menor urbanización en términos relativos a nivel nacional. Como lo muestran los censos, la población que vivía en el sector rural representaba el 48 % del total de Argentina en 1914, mientras que en Men-

4 Pablo Lacoste, *El vino del inmigrante: los inmigrantes europeos y la industria vitivinícola argentina: su incidencia en la incorporación, difusión y estandarización del uso de topónimos europeos 1852-1980* (Mendoza: Consejo Empresario Mendocino, 2003).

5 En relación al PBI hoy la vitivinicultura en la provincia fue superada por la minería y los hidrocarburos, sin embargo, la identificación con dicha actividad está muy marcada.

6 Hay diferentes definiciones de esta región, pero tomaremos aquí la que incluye en ella a las provincias de San Juan, San Luis y Mendoza.

7 Entre otros ver Williams Fleming, *Regional development and transportation in Argentina. Mendoza and the Gran Oeste Argentino Railroad, 1885-1914* (New York & London: Garland Publishing, 1987); Rodolfo Richard-Jorba, *Poder, economía y espacio en Mendoza. 1850-1900. Del comercio ganadero a la agroindustria vitivinícola* (Mendoza: Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras, 1998) y Patricia Collado, “Mendoza, periferia de la periferia próspera. Un análisis sobre el modelo de desarrollo regional” (*Revista confluencia*, año 1, N° 1, (invierno 2003).

doza representaba el 68 %. Para 1947 la diferencia se había reducido pero la provincia se mantenía por arriba de la media nacional: 38% del total de la población del país vivía en áreas rurales, mientras que en Mendoza llegaba al 50 %. Por otro lado, esto implicó una mayor integración entre las actividades del ámbito rural con las urbanas que se vio reflejado en un mercado de trabajo marcado por la pluriactividad desde períodos muy tempranos⁸.

A partir de este marco general, se analizaron cuáles fueron los niveles de analfabetismo⁹ y los motivos de deserción escolar en la población de Mendoza a partir de fuentes tanto cuantitativas como cualitativas de la época, con el fin de mostrar las diferencias interregionales y las causas que las provocaban en el caso particular de la provincia. Para ello se ha realizado la reconstrucción de los niveles de analfabetismo a nivel provincial y regional, así como también de las series de asistencia promedio de alumnos, del total de maestros y de las escuelas existentes para gran parte del período en estudio. Este análisis permitió, por un lado, evaluar la existencia de oferta educativa y su evolución y, por otro lado, los indicadores de resultados educativos, es decir, los niveles de analfabetismo y deserción escolar.

REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

En general, la bibliografía sobre educación en Argentina se ha caracterizado por estudiar las instituciones, los conflictos en torno a la educación y su relación con la política, el Estado y la economía, cruzados cada uno de ellos por encuadres teórico-metodológicos diversos¹⁰. En este sentido, se destacan los diversos trabajos de Juan Carlos Tedesco y Adriana Puiggrós, quienes han desarrollado numerosos estudios sobre cada uno de estos

8 Juan Manuel Cerdá, “Mercado de trabajo.

9 Según los censos, analfabeto es toda persona que no sabe leer y escribir, mientras que semianalfabeto es aquella persona que sabe leer pero no escribir. Veremos más adelante que en los diferentes censos fue cambiando la edad a partir de la cual se determina dicho valor, aspecto que dificulta su comparabilidad en el tiempo.

10 Algunos balances que ayudaron a la contextualización del problema y de su desarrollo historiográfico son Adrián Ascolani, “Historia de la historiografía educacional argentina. autores y problemas (1910-1990)”, en *La educación en Argentina. Estudios de Historia*, ed. Adrián Ascolani (Rosario: Ediciones del Arca, 1999), Adrián Ascolani, “La investigación reciente en Historia de la educación argentina. Campo de estudio, interdisciplinar y problemáticas actuales”, en *El sistema educativo en Argentina*, comp. Adrián Ascolani (Rosario: Estudios de historia, Libro Editor, 2010).

aspectos¹¹. Juan Carlos Tedesco se centró en el estudio de las relaciones de poder y cómo el Estado ejerció el control-dominación sobre los diferentes sectores de la sociedad a partir de la educación. Para este autor la educación fue parte del proyecto del *Estado Oligárquico* en el que ocupaba un lugar central, con el fin de establecer un control social y un orden hegemónico. En cierta medida, Tedesco fue pionero en proponer esta visión donde la educación se sustentaba en causas políticas, diferenciándose así de los análisis más tradicionales institucionalistas o biográficos de figuras célebres de la educación argentina. En alguna medida, esta línea fue continuada y ampliada por los trabajos sobre educación de Mariano Plotkin y María Inés Barbero y Darío Roldán¹². Estos trabajos han sostenido que la educación estaba orientada a la incorporación a la vida política tanto de los extranjeros como de los nativos resaltando la acción política del Estado en la construcción de la ciudadanía a finales del siglo XIX y comienzos del XX. Desde esta mirada la educación en la Argentina del novecientos sirvió como una forma de naturalización de las reglas de la vida política democrática contribuyendo a aumentar la participación de todos los sectores de la sociedad a un proceso necesario de integración social¹³. Por el contrario, Adriana Puiggrós sostuvo que el verdadero propósito de los grupos dominantes era la homogeneización de los individuos (nativos y extranjeros) y su inclusión en un proyecto político nacional¹⁴. La búsqueda de un análisis interdisciplinario y la integración de la bibliografía sobre temas educativos llevaron a Puiggrós a desarrollar y compilar el proyecto “La educación en las provincias y territorios nacionales 1885-1945”, donde se da cuenta de dicho proceso en los diferentes espacios provinciales muy disímiles¹⁵. Un

11 Entre los textos más relevantes sobre la evolución de la educación en Argentina se encuentran: Juan Carlos Tedesco, *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)* (Buenos Aires: Nueva edición ampliada y 1ra. en Biblioteca Dimensión Argentina, Ediciones Solar, 1986), y Adriana Puiggrós, *La educación en las provincias y territorios nacionales 1885-1945*, (Buenos Aires: Colección Historia de la Educación en la Argentina, Editorial Galerna, 1993).

12 Mariano Plotkin, “Política, educación y nacionalismo en el Centenario”, en *Todo es Historia* No 221 (1985) y María Inés Barbero y Darío Roldán, “Inmigración y educación (1880-1910). La escuela como agente de integración”, *Cuadernos de historia regional*, Vol. III, N° 9 (1987).

13 María Inés Barbero y Darío Roldán, “Inmigración y educación...”, 80.

14 Adriana Puiggrós, *Sujetos, disciplina y curriculum*, en los orígenes del sistema educativo argentino (Buenos Aires: Editorial Galerna, 1990).

15 Adriana Puiggrós, *La educación en las provincias...*, Este compendio realmente interesante debe ser recuperado para los estudios sociales. Si bien los trabajos no mantienen una coherencia analítica ni teórica, hecho que fuera reconocido por la propia compiladora en la introducción del libro, han servido como base fundamental para las comparaciones realizadas en este artículo.

interesante cruce entre ambas posturas es el que realiza Lilia Ana Bertoni en su libro *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas*. A partir de un análisis que se centra en fuentes documentales para la Ciudad de Buenos Aires la autora da cuenta de un proceso complejo donde se cruza la construcción de la nacionalidad, la necesidad de incrementar la educación de los niños y las limitaciones que tenía el Estado Nacional de concretar la universalización de la educación básica.¹⁶ La educación aparece como un escenario de conflicto no solo político de intereses que cruzan la nacionalidad, la formación de individuos para el mercado y la construcción del Estado. A pesar de los diferentes abordajes estos referentes se han concentrado en las últimas décadas del siglo XIX y comienzos del XX donde el problema de la universalización de la educación fue en todo el país. Sin embargo, las implicancias de las políticas, los contextos económicos locales y las políticas públicas fueron muy diversas.

Pero quizás los estudios que más han aportado para pensar este problema en la provincia de Mendoza hayan venido de la mano de la sociología de la educación. En especial del trabajo realizado por Daniel Filmus, Ana Miranda y Julio Zelarayán, quienes han podido mostrar la relación entre el déficit educacional de los menores y su participación en el mercado de trabajo¹⁷. Según estos autores, en la década de 1990 las condiciones socioeconómicas de las familias fueron determinantes para medir las trayectorias educativas de los jóvenes. En particular, han verificado que aquellos jóvenes provenientes de hogares de bajos recursos se enfrentan con la necesidad de aportar a los ingresos familiares insertándose, por ello, más tempranamente en el mercado de trabajo que aquellos que provienen de familias de sectores medios y medio-altos los que permanecen por más tiempo en el sistema educativo. Asimismo, pudieron observar una clara correlación entre el nivel de escolarización de la madre y la probabilidad de

16 Lilia Ana Bertoni, *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas*. La construcción de la nación argentina a fines del siglo XIX (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001).

17 Daniel Filmus, Ana Miranda y Julio Zelarayán, “En el mercado de trabajo, ¿el saber no ocupa lugar?: egresados de la escuela media y primer año de inserción laboral”, 5to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (Buenos Aires: ASET, 2001).

los jóvenes de continuar con sus estudios. Según los autores, ello sugiere la presencia de un importante proceso de transmisión intergeneracional de desventajas¹⁸. En esta perspectiva subyace la idea de que la educación es una variable que nos aproxima a la problemática de la desigualdad y la reproducción de situaciones de inequidad social así como las diferencias entre los grupos sociales.

En la revisión de la literatura no se han encontrado trabajos que contengan una perspectiva histórica a partir de la cual se analice la educación como una variable asociada al progreso social y, en especial, que focalice sobre el impacto que esta tuvo en el desarrollo de los menores durante la primera mitad del siglo XX. Sin lugar a dudas, algunos de los factores que han influido en este vacío historiográfico han sido las limitaciones de las fuentes y la imposibilidad de reconstruir datos completos para dicho período; tarea que intentamos salvar aquí con las fuentes cualitativas que se han encontrado para la provincia de Mendoza.

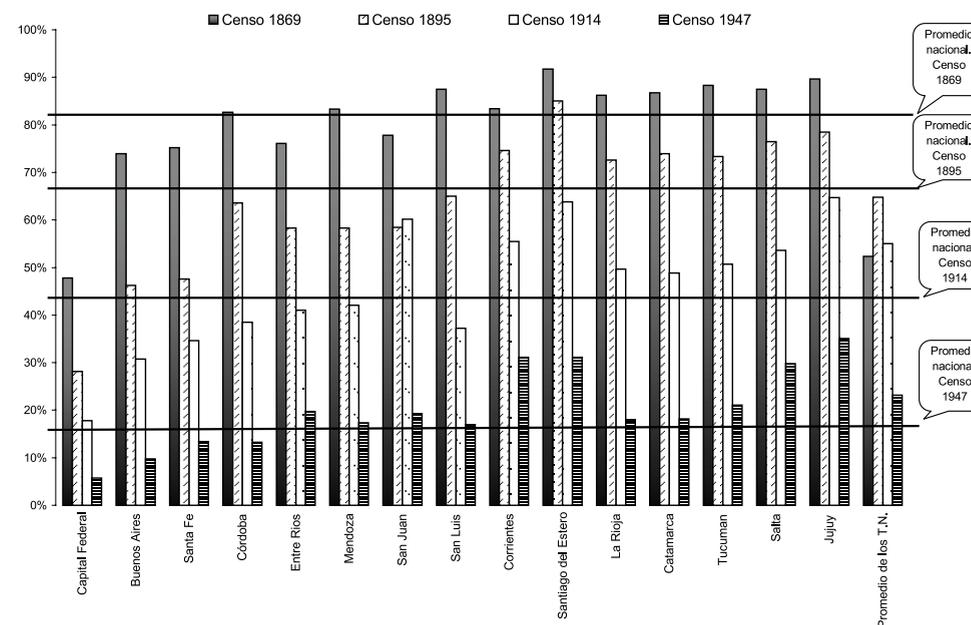
DINÁMICA Y DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DEL ANALFABETISMO EN MENDOZA

A partir de los datos compilados en los censos nacionales, podemos advertir que en materia educativa Mendoza se ubicó próxima al promedio nacional desde 1869 a 1947. La provincia tenía 83,3 % de analfabetos en el total de su población en 1869, valores que se redujeron rápidamente a 58 % para 1895 y 42 % en 1909. Este nivel se mantuvo relativamente estable entre 1909 y 1914 y volvió a descender hasta mediados del siglo XX, cuando el analfabetismo alcanzó 17,3 %, según el Cuarto Censo Nacional de 1947¹⁹. (Gráfico 1)

18 Otro trabajo que llega a resultados similares fue realizado por Silvio Feldman, “El trabajo de los adolescentes en Argentina. ¿Construyendo futuro o consolidando la postergación social?” en *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo*, eds. Irene Konterllnik y Cintia Jacinto (Buenos Aires: Losada, 1996).

19 Datos obtenidos de los Censos Nacionales de Población correspondientes a los años 1895, 1914 y 1947 y del Censo Provincial de Población de 1909.

Gráfico 1
Porcentaje de la población analfabeta según los censos nacionales por provincia



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos Nacionales de Población

Nota aclaratoria: Mientras que las estimaciones de la cantidad de analfabetos en los censos de 1895 y 1909 se realizaron sobre la base de los individuos mayores a 6 años, el censo de 1947 tomó la edad de 14 años como edad mínima para medir el analfabetismo, entendiendo que esta era la edad a partir de la cual el individuo terminaba su instrucción básica. Como puede apreciarse, el cambio metodológico es significativo lo que provocó una subcaptación de los analfabetos debido al sesgo de selección. De todas maneras, podemos presuponer que este sesgo fue relativamente homogéneo en todas las provincias

Si se ordena de forma creciente este indicador se puede advertir que las provincias de la región pampeana²⁰ se ubicaron sistemáticamente en la cola inferior de la distribución —con menor porcentaje de analfabetos—, luego las provincias de la región de Cuyo, seguidas por las provincias del norte y finalmente se ubican los territorios nacionales. Esto estaría mos-

20 La región pampeana incluye a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos.

trando una suerte de relación positiva (y esperable) entre educación y nivel de desarrollo donde, por un lado, están las provincias “ricas” con niveles bajos de analfabetismo y, por otro, provincias “pobres” con niveles altos de analfabetismo²¹. Sin embargo, estos promedios esconden diferencias significativas al interior de cada provincia.

Cuadro 1. Porcentaje de población analfabeta en Mendoza por departamento

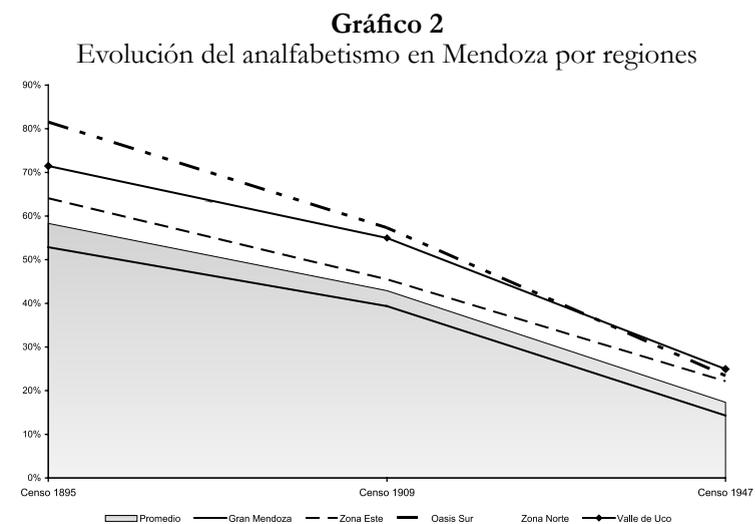
Departamentos	1895	1909	1947*
Ciudad de Mendoza	42,1 %	28,6 %	7,6 %
Godoy Cruz	51,3 %	38,8 %	10,8 %
Guaymallén	50,8 %	38,6 %	14,6 %
Luján de Cuyo	58,2 %	44,8 %	19,4 %
Maipú	62,0 %	46,0 %	19,1 %
Gran Mendoza	52,9 %	39,3 %	14,3 %
Gran Mendoza excluyendo a la ciudad de Mendoza	55,6 %	42,0 %	16,0 %
Junín	64,2 %	44,0 %	20,8 %
La Paz	65,2 %	51,5 %	25,7 %
Rivadavia	59,0 %	46,0 %	21,1 %
San Martín	63,9 %	47,6 %	20,3 %
Santa Rosa	68,0 %	38,4 %	22,9 %
Zona Este	64,1%	45,5%	22,0%
Lavalle	81,9 %	63,9 %	33,8 %
Las Heras	60,9 %	45,7 %	17,5 %
Zona Norte	71,4 %	54,8 %	23,5 %
San Rafael	81,5 %	57,3 %	23,4 %*
Oasis Sur	81,5 %	57,3 %	23,4%
San Carlos	70,8 %	53,6 %	25,0 %
Tunuyán	79,3 %	61,6 %	23,6 %
Tupungato	64,3 %	49,7 %	26,2 %
Valle de Uco	71,5 %	55,0%	24,9 %
Promedio provincial	58,3 %	42,9 %	17,3 %

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Nacionales de Población y al Censo Provincial de población de 1909. No hay datos desagregados por departamento para los censos de 1869 y 1914.

En el dato de analfabetismo correspondiente a San Rafael se ha decidido sumar los valores de Gral. Alvear para el año 1947 para poder establecer la comparación con los censos anteriores

21 La región pampeana comprende a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos; las provincias de Cuyo son: San Luis, Mendoza y San Juan; el noroeste está integrado por las provincias de Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Tucumán, Jujuy y Salta.

En el caso de Mendoza²² es posible observar que en cada uno de los años censales las discrepancias en el porcentaje de analfabetismo entre departamentos son muy marcadas (Cuadro 1). Estas diferencias se observan también a nivel de región. La única región que se ubicó por debajo de la media provincial a lo largo de todo el período fue el Gran Mendoza, destacándose dentro de ella los departamentos de la ciudad de Mendoza, Godoy Cruz y Guaymallén, estos últimos sobre todo en el último período intercensal. En particular, la ciudad de Mendoza es la que muestra los índices más bajos de analfabetismo a lo largo de todo el período. (Gráfico 2)



A pesar de las dificultades que existen en las fuentes censales para comparar en el tiempo el analfabetismo en los menores²³ se percibe una tendencia decreciente y constante que acompañó el ritmo observado en el promedio nacional²⁴. El Gráfico 2 también permite observar que, producto de las

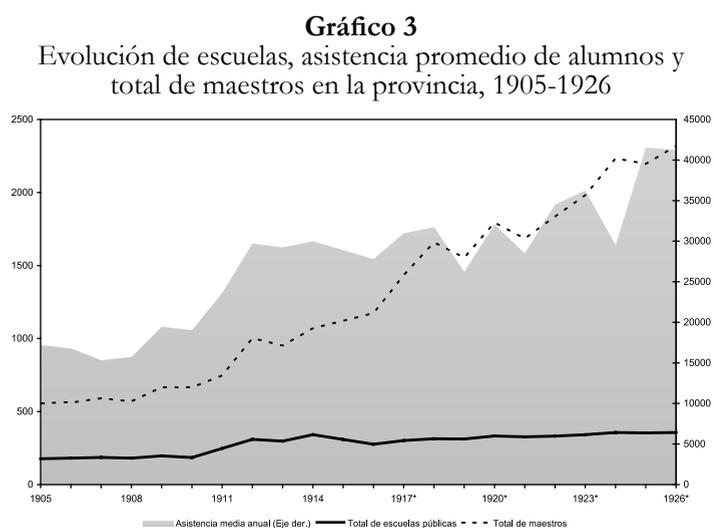
22 Para analizar este fenómeno se ha dividido a la provincia en cinco subregiones agrupando a los departamentos de la siguiente manera: Gran Mendoza: Mendoza Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Luján de Cuyo y Maipú; zona este: Junín, La Paz, Rivadavia, San Martín y Santa Rosa; zona norte: Lavalle y Las Heras; Oasis Sur: San Rafael; y Valle de Uco: San Carlos, Tunuyán y Tupungato.

23 Las diferencias metodológicas o la falta de datos a nivel desagregado entre los censos en algunos casos hace imposible construir una serie de largo plazo completamente homogénea.

24 Según el Censo Nacional de 1869 el 87,6 % de los menores no asistían a la escuela, mientras que el Censo Provincial de 1909 identificó al 56,6 % de los niños entre 6 y 14 años como analfabetos y 61 % de los que asistían a las escuelas. Para 1914, el porcentaje de niños en edad escolar analfabetos ascendía a 38,7 % y 3,1 % eran semianalfabetos. Si bien estos datos no son plenamente comparables (la asistencia no garantiza la alfabetización de los niños), permiten obtener una idea del aumento en el grado de

diferencias en el ritmo de descenso en el nivel de analfabetismo, se redujo la brecha entre los promedios regionales hacia comienzos del siglo XX, situación que luego se mantuvo constante hasta el final del período. Esto estaría dado por la expansión del sistema educativo en todo el país durante la primera década del siglo XX que implicó que aquellos departamentos de la provincia más rezagados pudieran mejorar su posición relativa en materia educativa²⁵.

Este decrecimiento del analfabetismo de los menores en la provincia estuvo asociado a un mayor acceso a la educación a partir de un aumento de la asistencia escolar ($R^2= 0,81$) y un incremento en la cantidad de maestros ($R^2= 0,95$) en las primeras décadas del siglo XX. Sin embargo, esto se verificó en un contexto donde el número de establecimientos se mantuvo casi constante a lo largo de todo el período lo que implicó un aumento en el promedio de alumnos por escuela, pasando de 97 alumnos en 1905 a 116 alumnos en 1926. (Gráfico 3)



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de 1914, p.83, mientras que los datos de 1916 a 1926 son extraídos de: Leopoldo Suárez, El problema escolar en la provincia. (Mendoza:s/d 1926), 16, 19, 23.

Nota: el dato de 1915 fue construido a partir de una estimación propia tomando como parámetro la tendencia central del período

Entonces, esta dificultad debió ser compensada a través de un incremento de maestros, lo que permitió bajar la proporción de alumnos por docente. Si bien no es posible conocer la distribución de los docentes, el incremento debió ser un factor que influyó positivamente sobre el descenso del analfabetismo en la región y que debió incidir favorablemente en la calidad educativa²⁶. Según los datos brindados por Leopoldo Suárez, el mayor descenso se dio en el período 1911-1919, cuando la relación pasó de 47 a 21 alumnos por docente, relación que se mantuvo hasta el final del período para el cual tenemos datos²⁷.

En este marco, el Gran Mendoza concentraba en su territorio más del 40 % de los establecimientos educativos de la provincia a lo largo de todo el período y, dentro de esta, la ciudad de Mendoza representaba el 15 % del total de las escuelas de la provincia. Sin embargo, el mayor crecimiento en el número de escuelas se observó en el resto de las regiones y, en especial, en San Rafael donde la creación de nuevos edificios escolares fue constante (Gráfico 4). Estos datos permiten presumir que este fue el factor fundamental que explica el descenso del analfabetismo entre 1909 y 1914 en la región Sur de la provincia. En apenas cinco años (1909-1914) el departamento de San Rafael pasó de tener una de las poblaciones en edad escolar con los mayores índices de analfabetismo –en 1909 el analfabetismo rondaba el 80 %– a ubicarse en 1914 cercano al 26 %, doce puntos porcentuales por debajo de la media provincial.²⁸ Por el contrario, las regiones del norte y el Valle de Uco –regiones rurales– quedaron rezagadas de esta mejora en infraestructura. Este factor podría explicar el menor dinamismo en la reducción del analfabetismo en esta región, especialmente en relación al Oasis Sur.

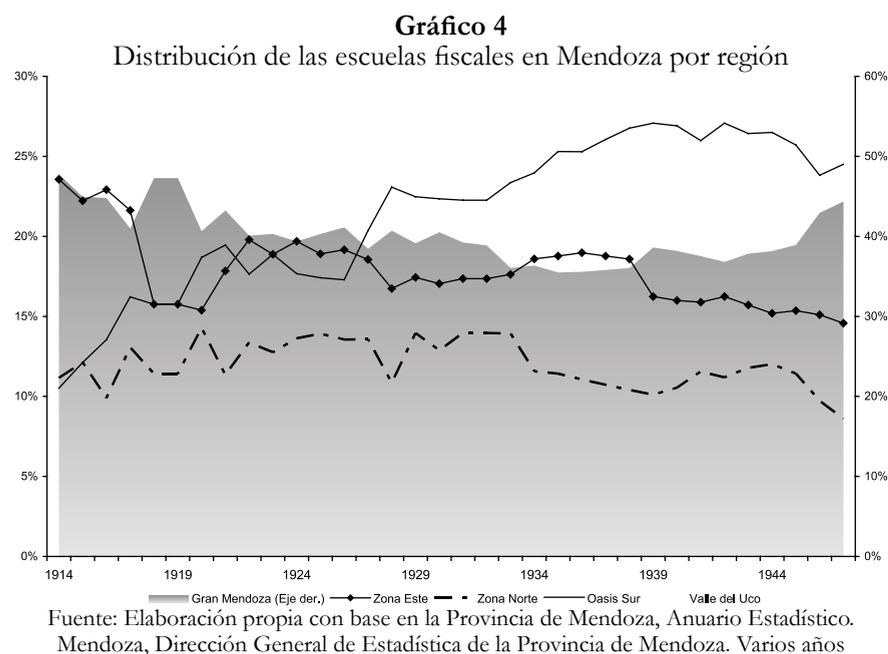
26 Leopoldo Suárez, El problema escolar en la provincia (Mendoza: s/d, 1926), Leopoldo Suárez se desempeñó como Director General de la Dirección General de Escuelas de la provincia de Mendoza durante el gobierno de Alejandro Orfila (1926-1928).

27 Según los datos obtenidos del Censo Nacional de 1914, la relación de alumnos por maestro para el promedio nacional era de 35. Las provincias con índices más bajos eran: Santa Fe (25), San Luis (29), Capital Federal (31) y Buenos Aires (33). Por el contrario, los niveles más elevados los encontramos en las provincias de Tucumán (47), Santiago del Estero (45) y Mendoza (45). Elaboración propia con base en los datos del Tercer Censo Nacional de Población de 1914.

28 Datos obtenidos del Tercer Censo Nacional de Población correspondiente al año 1914, tomo IX, 133. La media provincial de los menores entre 6 y 14 analfabetos para el año 1914 era de 38,7 %.

escolarización y también de alfabetización de la población en edad escolar. Fuente de información: Censo Nacional de Población correspondiente a 1869 (Buenos Aires: s/d), 693; Censo Provincial de Población correspondiente a 1909, (Mendoza: s/d), 58-64; y Tercer Censo Nacional de Población correspondiente a 1914 (Buenos Aires: s/d), 390-395.

25 Juan Carlos Tedesco, Educación y sociedad...



A pesar de estas mejoras experimentadas durante el período bajo análisis persistió un porcentaje significativo de los menores que no completaban su instrucción básica en la provincia de Mendoza, y con fuertes diferencias entre las regiones. Esto se debió a diversos factores, entre los cuales se pueden identificar aquellos asociados a los déficits en la oferta educativa –falta de escuelas, malas condiciones de los establecimientos, distancia de los poblados dispersos, entre otros-, y otros asociados a la situación socioeconómica de las familias –especialmente trabajo infantil y pobreza–. Todos ellos influyeron de manera negativa sobre las posibilidades de los niños para asistir o completar la escuela primaria.

EL ANALFABETISMO Y SUS CAUSAS EN LA PERSPECTIVA DE LOS EXPERTOS

Los informes realizados por Leopoldo Suárez (1926) y Dardo Olguín (1939) permiten dimensionar, para un período donde no contamos con datos cuantitativos, el problema del analfabetismo en la provincia²⁹. Am-

29 Leopoldo Suárez, *El problema...*, y Dardo Olguín, *El analfabetismo y sus factores* (Mendoza: Editorial Best Hnos., 1939), Leopoldo Suárez fue Superintendente General de Irrigación, Ministro de

los funcionarios realizaron un balance exhaustivo del analfabetismo con un lapso de más de diez años entre uno y otro. En los informes se resaltan la gravedad del problema en la provincia y su importancia para los respectivos gobiernos. Los informes permiten echar alguna luz sobre los procesos ocurridos y analizar cuáles eran los problemas más acuciantes para los funcionarios con relación a la educación en Mendoza. Estos informes deben ser leídos no solo como un análisis de las condiciones políticas, sociales y económicas sino también como proyectos de políticas públicas que tenían entre sus objetivos disminuir el analfabetismo provincial. Por otra parte, estos coinciden con el informe preliminar del Cuarto Censo Escolar de 1943, marcando la pervivencia de los problemas identificados por los expertos³⁰.

Los informes de Suárez y Olguín coincidieron en afirmar que el analfabetismo tenía consecuencias sociales muy importantes y que su erradicación era uno de los objetivos del Estado Provincial y Nacional. Según estos, las causas del analfabetismo podrían agruparse en dos grandes categorías: cuestiones estructurales del sistema educativo y factores sociales. Los autores coinciden en la escasez de escuelas y el mal estado de las existentes, hecho que era más preocupante en la campaña que en las grandes ciudades de la provincia. También era una constante el retraso en el pago de los salarios, la falta de docentes con títulos habilitantes (Suárez) o especializados (Olguín) y, por último, la necesidad de adecuar la currícula a las necesidades “diferentes” de las comunidades, haciendo especial referencia a la introducción de los contenidos de “educación práctica” para los sectores de bajos recursos o de sectores rurales³¹.

Industrias y Obras Públicas e interventor de la Dirección General de Escuelas durante los tres gobiernos radicales de la década del 20 (José Nestor Lencinas (1918-1919); Carlos Washinton Lencinas (1922-1924) y Alejandro Orfila (1926-1928)). Para una semblanza Suárez en la política provincial ver Patricia Barrio y Florencia Rodríguez Vázquez, “Instituciones, saberes y expertos para un Estado provincial: Leopoldo Suárez, de agrónomo a funcionario itinerante del lenicinismo, Mendoza, 1918-1930 Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”, tercera serie, No. 44 (primer semestre 2016); Por su parte, Dardo Olguín fue secretario de la Junta Central de Analfabetismo (dependiente de la Dirección General de Escuelas) durante la gobernación de Rodolfo Segura (1938-1941).

30 República Argentina, IV Censo Escolar de la Nación. Correspondiente a 1943 (Buenos Aires, 1947).

31 Ver Leopoldo Suárez, *El problema escolar...*, 1-19. y Dardo Olguín, *El analfabetismo y...*, 41-59, 108-123 y 135-152.

Uno de los problemas más graves que tuvieron que afrontar los sucesivos gobiernos provinciales durante las décadas de 1910 y 1920 fue el retraso en el pago de los salarios docentes que llevó, por otro lado, a la huelga de docentes de 1919³². Según Suárez:

“...un conjunto de fenómenos diversos, de honda repercusión en el cuerpo social, con carácter de conicidad algunos, y cuya expresión más inquietante y que más lastima el sentimiento público, es aquel significado por el atraso enorme en el pago de los sueldos de maestro al servicio de esta provincia. [...] A simple vista parecería ser que todo el problema radica en la indicada anomalía, tenazmente persistente como signo de descomposición, y que apuntada con enérgico y seguro corte, permitiría volver al ritmo regular del organismo y a la plena robustez de la entidad afectada”³³.

A pesar de esto, Suárez sostenía que si se tomara solo este aspecto estaríamos confundiendo “una manifestación superficial, a flor de piel, de la enfermedad, con la enfermedad misma”³⁴. Para Suárez, tan grave como ello era “el pauperismo de la escuela misma, en la campaña, su decadencia, su misérrima condición de templo en ruinas y sin dioses...”, haciendo clara referencia no solo a las malas condiciones edilicias sino a la recurrente denuncia de falta de maestros con títulos de Maestros Normales Nacionales³⁵. Por otro lado, otra preocupación de este funcionario era la ausencia y deserción de los alumnos, ya que finalmente era el factor fundamental que explicaba los niveles de analfabetismo en la provincia. Causa que sería compartida diez años más tarde por Dardo Olguín.

Para ambos, la deserción escolar también estaba asociada a las condiciones socioeconómicas de la población y, en especial, afectaba más a los pobladores de las zonas rurales que a los que vivían en las ciudades. En parti-

32 Jacinto Berardo De la Vega, *Mendoza 1919: ¡Huelga! El nacimiento de la sindicalización del Magisterio mendocino* (Mendoza: Ediciones Culturales de Mendoza, 1997).

33 Leopoldo Suárez, *El problema escolar...*, 10-11.

34 Leopoldo Suárez, *El problema escolar...*, 26.

35 Leopoldo Suárez, *El problema escolar...*, 26.

cular, coincidieron en establecer que las principales causas del ausentismo o la deserción escolar de los menores estaban dadas por la necesidad de trabajar para incrementar los ingresos de las familias:

“El trabajo de los niños alcanza vastas proporciones. Las cifras son elevadas en las ciudades, donde las fábricas, el comercio y los pequeños oficios callejeros los absorben. En la campaña, el porcentaje se supera, y no es exagerado afirmar que trabajan en las faenas rurales, muchas veces, a la par de los hombres.”³⁶ [...]

No bien los niños adquieren fuerza suficiente, los padres se aprovechan de su trabajo para acrecentar las entradas que, debido a sus escasos salarios, resultan insuficientes para el sostenimiento de una familia numerosa”³⁷.

Por su parte, Suárez afirmaba en esta misma línea:

“En el caso especialísimo nuestro [Mendoza], concurren a perjudicar la inscripción y la asistencia escolar, las apremiantes exigencias de nuestra principal y casi única industria, la vitivinicultura, encontrándose con frecuencia, durante varias épocas del año, en pugna los intereses materiales de esta con los intereses morales de la escuela primaria. En los meses de marzo y abril por ejemplo, se realizan los trabajos de la vendimia o sea la recolección de la uva, tarea en la que ocupan de preferencia las mujeres y los niños, viene luego en julio y agosto, la junta o recolección de sarmientos y en octubre el desbrote de los viñedos”³⁸.

36 Olguín, Dardo, *El analfabetismo y...*, 72.

37 Olguín, Dardo, *El analfabetismo y...*, 80.

38 Suárez, Leopoldo, *El problema...*, 20. Debe destacarse que Olguín escribió diez años más tarde un párrafo que es idéntico en contenido y, en cierta medida, en su redacción. Este dice “Mendoza es, por las características de su principal fuente de riqueza –la vitivinicultura– campo ampliamente propicio para explotar el trabajo de las criaturas, que como hemos visto, cuando son menores de 12 años les está terminantemente prohibido el trabajo, aún en tareas rurales (...) Terminada la vendimia, le sigue luego la poda y recolección de sarmiento, tarea que se realiza en los meses de julio y agosto. Posteriormente, cuando la vid empieza de nuevo a brotar, hay que desbrotarla y despampanarla. Esto ocurre en octubre. (Justamente cuando las escuelas se preparan para terminar el año escolar. En realidad el trabajo de la viña es continuo durante todo el año y los padres siempre encuentran motivos para obligar a trabajar a las criaturas”. Dardo Olguín, *El analfabetismo y...*, 81.

No solo se menciona como problemática la época de la vendimia, cuando los niños “trabajan a la par de los hombres”³⁹, sino que también se hace referencia a un trabajo intermitente pero continuo a lo largo del año que competía con la asistencia escolar de los menores. Estas salidas del ámbito educativo condicionaban sus posibilidades de los menores de acceder a los conocimientos básicos (lectura, escritura y aritmética) y a un desarrollo intelectual posterior. En este sentido, Suárez afirma que:

“La generalidad de los niños que truncan su instrucción escriben con gran torpeza, no saben aún expresarse sin el auxilio de otros los conocimiento que escribieron en el aula, y si en el hogar no se complementa la enseñanza o si la índole del trabajo a que se consagran, no favorece su desarrollo cultural, retornan al poco tiempo a su condición de analfabetos, malogrando así ellos, la acción de la escuela.

Esta comprobación se obtiene al examinar los jóvenes de veinte años que hacen su conscripción miliar. La mayoría de los conscriptos han ido a la escuela pero sin sacar ningún provecho de ella”⁴⁰.

Como se desprende de lo expuesto, la asistencia a la escuela no era una elección libre de los individuos o de sus familias sino que estaba fuertemente condicionada por el medio social, especialmente, por los factores económicos y productivos en los cuales se desarrollaban los menores. Suárez resalta la inacción de los funcionarios públicos que no hacían cumplir las leyes existentes en la provincia que prohibían el trabajo infantil desde 1918⁴¹.

39 Dardo Olgúin, El analfabetismo..., 72.

40 Leopoldo Suárez, El problema..., 40.

41 Leopoldo Suárez, El problema..., 20. La ley provincial N° 731 de 1918 prohibía el trabajo de los menores de 14 años si no habían completado su instrucción obligatoria (Art. 10°). Esta ley se vio reforzada por la sanción de la Ley Nacional de 1924 N° 11.317 que prohíbe el trabajo en todo el territorio nacional de menores de 12 años o que comprendidos en la edad escolar (14 años) no hayan completado la instrucción básica. Esta ley hace explícita la prohibición del trabajo de menores aún en el trabajo rural (art. 1°). Sin embargo, el problema del trabajo infantil es un problema recurrente en la provincia hasta el presente. Un trabajo que muestra esta continuidad histórica para la provincia es el de Juan Manuel Cerdá, “El trabajo infantil .

Las aseveraciones de Suárez pueden sonar exageradas pero, diez años más tarde, Olgúin hizo referencia a la misma situación, lo que marca una clara persistencia de esta situación a lo largo de la historia de la provincia. Basándose en los registros militares, Olgúin afirmaba que el índice de analfabetismo entre los jóvenes de la provincia que eran incorporados al servicio militar alcanzaba el 19,2 %, aun cuando algunos de ellos habían concurrido alguna vez al colegio⁴². Esto era producto del *desgranamiento* educativo que sufrían las escuelas y que involucraba a todas las regiones de la provincia. Los datos suministrados por el autor muestran que tan solo el 21 % de los niños de la provincia de Mendoza que comenzaban el colegio llegaba a cuarto grado. En este sentido, el Cuarto Censo de Educación nos brinda un marco más complejo al interior de la provincia. (Cuadro 2)

Cuadro 2. Población de 14 a 21 años que concurrió a la escuela, según haya o no terminado el nivel primario. Año 1943.

Departamento	Total	Terminó de cursar		Interrumpió los estudios		Finalizó el nivel primario %	
		Valores absolutos	Porcentaje	Valores absolutos	Porcentaje	Varones	Mujeres
Ciudad de Mendoza	9.941	5.714	57,5 %	4.227	42,5 %	62,5 %	53,3 %
Godoy Cruz	4.938	1.995	40,4 %	2.943	59,6 %	46,2 %	35,0 %
Guaymallén	6.722	1.965	29,2 %	4.757	70,8 %	32,6 %	26,2 %
Luján	3.442	642	18,7 %	2.800	81,3 %	21,6 %	15,9 %
Maipú	5.479	946	17,3 %	4.533	82,7 %	20,3 %	14,3 %
Gran Mendoza (excluyendo a la capital)	20.581	5.548	27,0 %	15.033	73,0 %	30,7 %	23,5 %
Junín	2.212	300	13,6 %	1.912	86,4 %	13,9 %	13,2 %
La Paz	529	83	15,7 %	446	84,3 %	19,2 %	12,7 %
Rivadavia	3.055	472	15,5 %	2.583	84,5 %	16,6 %	14,3 %
San Martín	3.815	689	18,1 %	3.126	81,9 %	19,8 %	16,5 %
Santa Rosa	742	71	9,6 %	671	90,4 %	11,0 %	8,2 %
Zona Este	10.353	1.615	15,6 %	8.738	84,4 %	16,9 %	14,4%
Las Heras	2.527	516	20,4 %	2.011	79,6 %	23,5 %	17,5 %
Lavalle	1.112	91	8,2 %	1.021	91,8 %	7,8 %	8,6 %
Zona Norte	3.639	607	16,7 %	3.032	83,3 %	18,7 %	14,8%

42 Sin ser el registro de enrolamiento un censo o una encuesta estratificada siempre se había acercado a los valores promedios de los censos nacionales, lo que hace presumir que, ante la ausencia de datos certeros, podía ser usada como fuente alternativa. Dardo Olgúin, El analfabetismo..., 28-38.

San Rafael	9.306	1.907	20,5 %	7.399	79,5 %	21,3 %	9,0 %
Gral. Alvear	2.506	405	16,2 %	2.101	83,8 %	16,9 %	15,5 %
Oasis Sur	11.812	2.312	19,6%	9.500	80,4%	20,4 %	18,8%
San Carlos	1.497	144	9,6 %	1.353	90,4 %	10,3 %	8,9 %
Tunuyán	1.171	146	12,5 %	1.025	87,5 %	13,0 %	12,0 %
Tupungato	602	73	12,1 %	529	87,9 %	13,6 %	10,6 %
Valle de Uco	3.270	363	11,1 %	2.907	88,9 %	11,9 %	10,3 %
Total	59.596	16.159	27,1 %	43.437	72,9 %	29,4 %	25,1 %
*Total excluyendo a la ciudad capital	49.655	10.445	21,0 %	39.210	79,0 %	23,2 %	19,0 %

Fuente: República Argentina, IV Censo Escolar de la Nación. Correspondiente a 1943, Buenos Aires, 1947, p. 426-427.

* En la última fila se incluyó el promedio provincial sin los valores de la ciudad capital. Se observa que los promedios disminuyen de manera significativa si se excluye a la ciudad ya que en ella los niveles de alfabetización, concurrencia y terminalidad educativa son más elevados que en el resto de la provincia

En primer lugar, se puede verificar que solo el 27,1 % de los jóvenes relevados por el censo había terminado el ciclo básico obligatorio. Este cuadro muestra, asimismo, las diferencias intrarregionales, donde se repiten, por un lado, los contrastes entre la ciudad capital y el Gran Mendoza, departamento que duplica al promedio provincial. Por otro lado, las diferencias son sustanciales entre la capital y el resto de los departamentos aun dentro la misma región, característica que se mantiene de los censos anteriores.

Al mismo tiempo, resulta interesante evaluar las diferencias educativas por sexo a partir de la información que brinda este Censo. Como se observa en las dos últimas columnas del Cuadro 2, los hombres tuvieron más posibilidades de terminar sus estudios que las mujeres. En este sentido, se verifica en la provincia una situación similar a la nacional donde la mujer es penalizada en términos de acceso a la educación. Sin embargo, nuevamente, esta situación no es homogénea a lo largo del territorio provincial ya que aquellas viviendo en las ciudades tuvieron mayores posibilidades de finalizar sus estudios en relación a las mujeres rurales, duplicando la media provincial. De hecho, el lugar de residencia (urbano o rural) parecería tener una mayor incidencia que el género sobre el acceso a la educación en general y a la alfabetización en particular.

Por otro lado, el censo permite establecer el grado de desgranamiento de la población entre 14 y 21 años de edad que se educó o asistió alguna vez

a la escuela (Cuadro 3). En este caso el censo muestra que las diferencias también eran significativas aquí entre la ciudad capital y el resto de las regiones. Mientras que el 57,5 % de los jóvenes de la ciudad capital había terminado la primaria, el promedio provincial tan solo llegaba a 27,1 %. En este caso, la ciudad de Mendoza, junto a Godoy Cruz, se diferencia del resto de los departamentos que muestran indicadores más cercanos al promedio provincial. Asimismo, se verifican diferencias en el resto de las regiones, especialmente en el Oasis Sur que se ubica 4 puntos porcentuales por encima de las regiones Este y Norte de la provincia. Debe notarse que el promedio de esta última región esconde una diferencia significativa entre los departamentos que la componen.

Cuadro 3. Desgranamiento educativo de la población de 14 a 21 años, clasificada de acuerdo al último grado aprobado y según región

	Ultimo grado aprobado						
	1 inf.	1 sup.	2do	3ro	4to	5to	6to
Ciudad de Mendoza	0,7%	3,2%	10,4%	20,5%	34,4%	42,5%	57,5%
Godoy Cruz	1,2%	4,1%	13,6%	29,7%	49,6%	59,6%	40,4%
Guaymanllén	1,9%	6,5%	20,5%	41,0%	62,9%	70,8%	29,2%
Luján	4,0%	9,7%	24,7%	48,0%	74,2%	81,3%	18,7%
Maipú	2,5%	8,1%	25,4%	49,3%	75,4%	82,5%	17,5%
Gran Mendoza	1,7%	5,7%	17,4%	34,8%	55,0%	63,1%	36,9%
Gran Mendoza excluyendo a la ciudad capital	2,2%	6,9%	20,8%	41,7%	64,9%	73,0%	27,0%
Junín	3,2%	9,4%	27,2%	53,4%	81,0%	86,4%	13,6%
La Paz	3,8%	12,1%	34,6%	55,8%	76,6%	84,3%	15,7%
Rivadavia	4,4%	10,0%	27,2%	51,1%	78,5%	84,5%	15,5%
San Martín	2,7%	8,2%	26,5%	50,4%	74,7%	81,9%	18,1%
Santa Rosa	1,6%	10,2%	30,2%	58,8%	83,0%	90,4%	9,6%
Zona Este	3,3%	9,3%	27,5%	52,1%	77,8%	84,4%	15,6%
San Rafael	3,3%	10,0%	28,9%	50,5%	73,6%	79,5%	20,5%
Gral. Alvear	2,3%	10,1%	34,0%	58,8%	77,8%	83,8%	16,2%
Zona Sur	3,1%	10,0%	30,0%	52,3%	74,5%	80,4%	19,6%
Las Heras	2,4%	8,9%	25,1%	49,6%	72,3%	79,6%	20,4%
Lavalle	5,2%	13,6%	45,0%	72,8%	88,1%	91,8%	8,2%
Zona Norte	3,3%	10,4%	31,2%	56,7%	77,2%	83,3%	16,7%
San Carlos	4,4%	14,8%	38,3%	62,1%	83,8%	90,4%	9,6%
Tunuyán	3,1%	9,9%	33,4%	60,5%	82,1%	87,5%	12,5%
Tupungato	2,7%	12,5%	36,2%	59,5%	80,4%	87,9%	12,1%
Valle de Uco	3,6%	12,6%	36,1%	61,1%	82,6%	88,9%	11,1%
Promedio provincial	2,5%	7,8%	23,5%	44,0%	65,7%	72,9%	27,1%

Fuente: República Argentina. IV Censo Escolar de la Nación. Correspondiente a 1943. Buenos Aires, 1947. pp. 428-429

Si tomamos como referencia al tercer grado, tenemos que el 44 % de los menores de la provincia abandonaron la escuela en dicho año, porcentaje

que se elevaba al 52 % en las regiones Este y Sur, en tono al 56 % en las regiones del Norte y del 60 % en el Valle del Uco. En contraposición, solo el 20 % de los niños de la ciudad de Mendoza dejan de asistir al colegio en ese grado. Asociado a esto, el censo estableció cuáles eran las causas más habituales de deserción escolar. Como se muestra en el Cuadro 4, el 40,5 % de los niños encuestados reveló que su abandono estuvo asociado al trabajo y el 9 % a la pobreza. O sea, la mitad de los menores no concurría a la escuela porque las condiciones económicas del hogar lo impedían. Por otro lado, los factores estructurales asociados a la oferta educativa revisten una importancia menor. En efecto, el 8,9 % declara no asistir por falta de grados y solo el 8,3 % por encontrarse alejado de la escuela.

Cuadro 4. Causas de abandono escolar, según región y sexo. Año 1943.

Regiones	Total									
	Trabajo	Enfermedad	Edad	Falta de grado	Distancia al colegio	Pobreza	Negligencia	Repetición	Otros	Total
Gran Mendoza	40,5%	8,3%	0,7%	3,1%	5,0%	12,7%	9,2%	1,9%	18,7%	100%
Zona Este	36,7%	4,4%	1,7%	12,6%	9,2%	8,2%	9,6%	2,1%	15,4%	100%
Zona Norte	37,0%	6,1%	1,3%	10,5%	9,5%	9,6%	9,9%	1,9%	14,1%	100%
Oasis Sur	40,9%	2,9%	3,1%	13,4%	11,0%	6,0%	6,3%	1,8%	14,6%	100%
Valle de Uco	45,8%	3,2%	1,9%	12,0%	10,9%	3,5%	8,0%	1,5%	13,1%	100%
promedio	40,5%	5,5%	1,6%	8,9%	8,3%	9,0%	8,5%	1,9%	15,8%	100%
Hombres										
Gran Mendoza	53,8%	5,1%	0,5%	2,4%	3,7%	11,3%	8,0%	1,7%	13,4%	100%
Zona Este	47,1%	2,8%	1,5%	11,5%	6,9%	7,7%	8,7%	2,1%	11,7%	100%
Zona Norte	46,8%	3,9%	1,4%	9,6%	7,1%	9,0%	10,5%	1,9%	10,1%	100%
Oasis Sur	48,8%	2,2%	3,2%	12,9%	8,6%	5,4%	5,6%	1,6%	11,6%	100%
Valle de Uco	56,5%	2,6%	1,4%	10,0%	7,9%	3,1%	6,8%	1,4%	10,2%	100%
promedio	51,2%	3,6%	1,5%	8,2%	6,4%	8,0%	7,7%	1,8%	11,7%	100%
Mujeres										
Gran Mendoza	30,2%	10,9%	0,8%	3,6%	5,9%	13,7%	10,2%	2,0%	22,7%	100%
Zona Este	27,2%	5,8%	1,8%	13,7%	11,3%	8,7%	10,5%	2,1%	18,9%	100%
Zona Norte	28,0%	8,2%	1,3%	11,3%	11,8%	10,2%	9,4%	2,0%	17,9%	100%
Oasis Sur	33,2%	3,6%	3,1%	13,9%	13,2%	6,5%	6,9%	2,0%	17,4%	100%
Valle de Uco	35,4%	3,8%	2,3%	13,9%	13,7%	3,9%	9,3%	1,7%	16,0%	100%
promedio	31,0%	7,3%	1,6%	9,6%	10,0%	9,8%	9,3%	2,0%	19,4%	100%

Fuente: República Argentina, IV Censo Escolar..., pp. 430-433.

Si se analizan los datos para cada una de las regiones se observa una marcada homogeneidad con relación a la principal causa de abandono que era el trabajo de los menores. Sin embargo, se observan diferencias sustanciales entre las regiones con la segunda causa de deserción. Mientras que la pobreza tenía una mayor incidencia en el Gran Mendoza, la falta de grados o la distancia a los establecimientos educativos eran más importantes en el Oasis Sur, Valle de Uco y en la región Norte. Por último, llama la atención la variable “otros” –que surge como suma de componentes–, ya que tiene un peso significativo, especialmente en el caso de las mujeres.

En efecto, el análisis por sexo sugiere que los hombres registran una mayor salida de la escuela por trabajo (51,2 %) en relación a las mujeres (31 %). Sin embargo, la segunda causa de deserción entre ellas corresponde a un conjunto de causas que no pueden ser identificadas y que fueron agrupadas en la categoría de “otros”, con una importancia relativa que casi duplica a los porcentajes obtenidos para los hombres. Se puede presumir que la deserción escolar en el caso de las mujeres estuvo asociada a tareas relacionadas con el hogar o a la “ayuda familiar” que no eran identificadas como trabajo ni siquiera cuando estas producían aportes monetarios al ingreso total familiar⁴³. Más allá de esta diferencia, el resto de las causas de la deserción escolar de los niños mendocinos fueron similares entre hombres y mujeres y, a su vez, entre las diferentes subregiones de la provincia.

Si bien estos datos no alcanzan para comprender el conjunto de factores que operaron en el analfabetismo y la deserción a nivel local, muestran unas tendencias que, aunque fuertemente heterogéneas, mantienen características comunes con el resto de la República. En este sentido, los resultados obtenidos para la provincia de Mendoza en la primera mitad del siglo XX no parecen diferir demasiado de la visión general que se tiene sobre la educación a nivel nacional, pero se han podido encontrar algunos indicios sobre la relación entre analfabetismo, los índices de deserción escolar y el trabajo de los menores, relación que parece haber sido establecida desde tiempos muy remotos en la provincia.

REFLEXIONES FINALES

Este trabajo ha analizado la evolución de la asistencia escolar y los niveles de analfabetismo a nivel global en la provincia de Mendoza, sus discrepancias entre regiones y género, y los factores asociados a tal fenómeno desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, en el marco de un proceso de políticas públicas que intentó mitigarlo.

43 Esta característica del trabajo femenino, como tareas en el hogar o tareas económicas pero identificadas como “ayuda familiar”, aún hoy sigue siendo una característica que se mantiene invisibilizada en la sociedad y solo pude ser visualizada con mediciones o encuestas específicas.

En particular, se ha intentado identificar las causas del analfabetismo en un grupo social altamente vulnerable como son los menores en general y de los sectores rurales en particular, debido a que sus elecciones se encontraban subordinadas a terceros: padres, tutores o Estado.

En este sentido, a partir del análisis de fuentes secundarias y de los datos que surgen de los censos educativos y de población es posible determinar que más allá de las limitaciones estructurales de falta de escuelas o maestros, las condiciones socioeconómicas y territoriales de los niños condicionaron sus posibilidades de acceso a la educación. Como han dejado plasmado Suárez para la década de 1920 y Olguín para la década de 1930, el trabajo infantil –más recurrente en las zonas rurales que en las urbanas– fue una de las condiciones fundamentales de la persistencia de analfabetismo en la provincia, aun cuando este estaba prohibido por la legislación. La falta de control por parte del Estado fue denunciada por estos expertos pero, sin embargo, los aspectos culturales asociados al trabajo familiar parecerían ser preponderantes para el desgranamiento y/o deserción escolar.

A partir de los censos también se ha podido mostrar que los factores estructurales como, por ejemplo, la falta de grados y la distancia al colegio, eran causas de menor importancia frente al problema del trabajo o la pobreza. Se observa, por su parte, una clara diferencia entre los menores de la ciudad capital y el resto de las regiones, ya fuesen estos varones o mujeres, que se corresponde con las visiones de los expertos de las décadas precedentes.

A pesar de todo esto, los niveles de analfabetismo fueron disminuyendo progresivamente en la provincia a lo largo de todo el período bajo análisis, aun cuando las causas asociadas a factores sociales no parecen haber cambiado significativamente. Si algunas de las circunstancias sociales hubiesen cambiado o, como dejaron expresado Olguín y Suárez, si solo se hubiese cumplido con la legislación sobre el trabajo infantil, sería posible pensar que los niveles de analfabetismo hubiesen sido aún menores y el desarrollo de las posibilidades individuales hubiese sido más equitativos entre hombres y mujeres y entre niños del área rural y de las ciudades. Sin lugar a dudas, la “desidia de los funcionarios encargados de hacer cumplir

la ley y de las autoridades municipales y policiales que tienen en sus manos los elementos conducentes a su aplicación rigurosa”⁴⁴ habría contribuido a que los niños tuvieran que realizar primero las actividades de producción y luego asistir a la escuela.

BIBLIOGRAFÍA

- Artieda, Teresa. “El magisterio en los territorios nacionales: el caso de Misiones”. En *La educación en las provincias y territorios nacionales 1885-1945*, editado por Adriana Puiggrós. Buenos Aires: Colección Historia de la Educación en la Argentina, Editorial Galerna, 1993.
- Ascolani, Adrián. “Historia de la historiografía educacional argentina. Autores y problemas (1910-1990)”. En *La educación en Argentina. Estudios de historia*, editado por Adrián Ascolani. Rosario: Ediciones del Arca, 1999.
- Ascolani, Adrián. “La investigación reciente en Historia de la educación argentina. Campo de estudio interdisciplinar y problemáticas actuales” En *El sistema educativo en Argentina*, editado por Adrián Ascolani (compilador). Rosario: Estudios de historia, Libro Editor, 2010.
- Barrio, Patricia y Florencia Rodríguez Vázquez. “Instituciones, saberes y expertos para un Estado provincial: Leopoldo Suárez, de agrónomo a funcionario itinerante del lencinismo, Mendoza, 1918-1930”. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera serie, número 44 (primer semestre 2016).
- Barbero, María Inés y Darío Roldán. “Inmigración y educación (1880-1910). La escuela como agente de integración”. *Cuadernos de historia regional*, Vol. III, N° 9. Buenos Aires: Universidad Nacional de Luján (1987): 72-86.
- Bertoni, Lilia Ana. *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nación argentina a fines del siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Cerdá, Juan Manuel. *Condiciones de vida y vitivinicultura. Mendoza, 1870-1950*. Bernal., Colección Convergencia, entre Memoria y Sociedad, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, 2011.

44 Leopoldo Suárez, *El problema...*, 20. En este mismo sentido se expresó Dardo Olguín en el apartado “El trabajo de los menores” en el libro de Dardo Olguín, *El analfabetismo...*

- Cerdá, Juan Manuel. "El trabajo infantil en la agricultura mendocina. Un ejercicio comparativo" En Trabajo agrícola. Una problemática vigente en la Argentina, editado por Juan Manuel Cerdá y Talía Violeta Gutiérrez. Buenos Aires: Editorial CICCUS, 2009.
- Cerdá, Juan Manuel. "Mercado de trabajo y condiciones de vida en Mendoza a comienzos del siglo XX". Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales, Vol. 6, N° 12 (primer semestre de 2006). Disponible en: <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v06n12a02/1229>
- Collado, Patricia. "Mendoza, periferia de la periferia próspera. Un análisis sobre el modelo de desarrollo regional", Revista Confluencia, año 1, N° 1 (invierno 2003).
- De la Vega, Jacinto Berardo. Mendoza 1919: ¡Huelga! El nacimiento de la sindicalización del Magisterio mendocino. Mendoza: Ediciones Culturales de Mendoza, 1997.
- Feldman, Silvio. "El trabajo de los adolescentes en Argentina. ¿Construyendo futuro o consolidando la postergación social?". En Adolescencia, pobreza, educación y trabajo, editado por Irene Konterllnik y Cintia Jacinto. Buenos Aires: Losada, 1996, 43-94.
- Filmus, Daniel, Ana Miranda y Julio Zelarayán. "En el mercado de trabajo, ¿el saber no ocupa lugar?: egresados de la escuela media y primer año de inserción laboral". 5^{ta} Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: ASET, 2001.
- Fleming, Williams. Regional development and transportation in Argentina. Mendoza and the Gran Oeste Argentino Railroad, 1885-1914. New York & London: Garland Publishing, 1987.
- Lacoste, Pablo. El vino del inmigrante: los inmigrantes europeos y la industria vitivinícola argentina: su incidencia en la incorporación, difusión y estandarización del uso de topónimos europeos 1852-1980. Mendoza: Consejo Empresario Mendocino, 2003.
- Macri, Mariela, Myriam Ford, Carolina Berliner y María Julia Moltoni. El trabajo infantil no es un juego. Estudios e investigaciones sobre trabajo infanto-adolescente en Argentina (1900-2003). Buenos Aires: Ed. Stella-La Crujía, 2005.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo. Trabajo infantil y adolescente en cifras. Síntesis de

- la primera encuesta y resultados de la provincia de Mendoza. Buenos Aires: Méti-OIT, 2006.
- Olguín, Dardo. El analfabetismo y sus factores. Mendoza: Editorial Best Hnos., 1939.
- Organización Internacional del Trabajo. Comunicado de prensa. Programa Internacional para la erradicación del trabajo infantil. Buenos Aires: Editorial IPEC, 2003.
- Plotkin, Mariano. "Política, educación y nacionalismo en el Centenario", Todo es Historia, N° 221 (1985): 65-80.
- Puiggrós, Adriana. La educación en las provincias y territorios nacionales 1885-1945, Colección Historia de la Educación en la Argentina. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1993.
- Puiggrós, Adriana. Sujetos, disciplina y curriculum, en los orígenes del sistema educativo argentino. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1990.
- Richard-Jorba, Rodolfo. Poder, economía y espacio en Mendoza. 1850-1900. Del comercio ganadero a la agroindustria vitivinícola. Mendoza: Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras, 1998.
- Sanchez, Florencio. M'hijo el doctor. Disponible en <http://www.biblioteca.org.ar/libros/70120.pdf>
- Suárez, Leopoldo. El problema escolar en la provincia. Mendoza: s/d, 1926.
- Tedesco, Juan Carlos. Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945). Buenos Aires: Ediciones Solar, 1986.
- Teobaldo, Mirta. "Estado y sociedad civil en la conformación y desarrollo del sistema educativo del Territorio Nacional de Río Negro". En La educación en las provincias y territorios nacionales 1885-1945, editado por Adriana Puiggrós. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1993.
- Teobaldo, Mirta. "Enseñar y aprender en las escuelas de la Patagonia Norte (1884-1957)" VIII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana. Buenos Aires, octubre-noviembre 2008.
- Fuentes**
- Censos Nacionales de Población correspondientes a los años 1895, 1914 y 1947.
- Censo Provincial de Población de 1909.

Constitución Nacional de la República Argentina.
Provincia de Mendoza. Anuario estadístico Mendoza. Dirección general
de Estadística de la provincia de Mendoza varios años
República Argentina, IV Censo Escolar de la Nación. Correspondiente a
1943, Buenos Aires, 1947.

Del brazo civilizador a la defensa nacional: políticas sanitarias, atención médica y población rural (Argentina, 1900-1930)*

MARÍA SILVIA DI LISCIA GARDELLA

Profesora de la Universidad Nacional de La Pampa (Argentina). Correo electrónico: silviadiliscia@gmail.com. La autora es doctora en Historia y Geografía del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España), Universidad Complutense de Madrid (España). Entre sus publicaciones recientes tenemos: “Salud e Inmigración en Argentina. Una historia compartida”, Quinto Sol, Revista de Historia, Volumen 20 No. 2 (2016). Entre sus temas de interés están historia de la salud y la enfermedad en Argentina y América Latina.

Recibido: 30 de agosto de 2016
Aprobado: 2 de marzo de 2017
Modificado: 3 de marzo de 2017
Artículo de investigación científica

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.6>

Para citar este artículo: Cerdá, Juan Manuel. “Las desigualdades educativas en Mendoza en la primera mitad del siglo XX”, *Historia Caribe* Vol. XII No. 31 (Julio-Diciembre 2017): 127-158. DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.5>

* Este artículo forma parte del proyecto: “Burocracias e instituciones en la Argentina: salud, educación, tecnología, defensa y administración en contexto histórico (siglo XX)” financiado por la Universidad Nacional de la Pampa (Argentina).
Esta publicación está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0



Del brazo civilizador a la defensa nacional: políticas sanitarias, atención médica y población rural (Argentina, 1900-1930)

Resumen

Se analiza la conformación y modificación de políticas sanitarias en las primeras tres décadas del Siglo XX, considerando el estudio del Departamento Nacional de Higiene y la Comisión Asesora de Asilos y Hospitales Regionales. Dichos organismos públicos, dirigidos por higienistas y psiquiatras de reconocido prestigio, intentaron extender la acción estatal sobre la población de pequeñas localidades y áreas rurales del interior argentino, a través medidas sanitarias e higiénicas. Tales propuestas tuvieron éxito relativo debido a dificultades burocrático-técnicas, a la superposición organizativa jurisdiccional y al financiamiento limitado, aunque aumentaron el interés médico y social sobre conjuntos sociales escasamente medicalizados.

Palabras clave: Políticas sanitarias públicas, Argentina, medicalización, siglo XX, extensión nacional.

From the civilizing arm to the national Defense: Health Policy, Medical Care and Rural Population (Argentina, 1900-1930)

Abstract

This article discusses the creation and modification of health policy in the first three decades of the 20th century, whereas the study of the National Department of Hygiene and the Advisory Committee of regional Nursing Homes and hospitals. These public institutions, led by renowned psychiatrists and hygienists, tried to extend the actions of the State on Argentine interior population of small towns and rural areas, through sanitary and hygienic regulations. Such proposals had relative success because of bureaucratic and technical difficulties, the organizational overlapping jurisdiction and the limited funding, although medical and social interest increased on sparsely medicalized social assemblies.

Keyword: Health State Policies, Argentina, Medicalization, 20th century, national reaching

Do braço civilizador à defesa nacional: políticas sanitárias, atenção médica e população rural (Argentina, 1900-1930)

Resumo

Analisa-se a conformação e modificação de políticas sanitárias nas primeiras três décadas do século XX, considerando o estudo do Departamento Nacional de Higiene e a Comissão Assessora de Asilos e Hospitais Regionais. Estes Organismos públicos, dirigidos por sanitaristas e psiquiatras de renome, tentaram estender ou ampliar a ação estadual sobre a população de pequenas localidades e áreas rurais do interior argentino, por meio de medidas sanitárias e higiénicas. Tais propostas tiveram relativo êxito devido à dificuldades burocráticas e técnicas, à superposição organizativa jurisdiccional e ao financiamento limitado, ainda que aumentaram o interesse médico e social sobre conjuntos sociais escassamente medicalizados.

Palavras-chaves: políticas sanitárias públicas, Argentina, medicalização, século XX, extensão nacional.

Du bras civilisateur à la défense nationale: politiques sanitaires, soin médical et population rurale (Argentine, 1900-1930)

Résumé

On analyse ici la conformation et la modification des politiques sanitaires dans les trois premières décennies du XXème siècle, tenant compte de l'étude faite par le Département National d'Hygiène et la Commission Conseillère d'Asiles et Hôpitaux Régionaux. Les précités organismes publics, dirigés par des hygiénistes et des psychiatres prestigieux, tentèrent de répandre l'action de l'état sur la population de petites communes et de zones rurales de l'intérieur argentin, grâce à de mesures sanitaires et hygiéniques. De telles propositions ont eu un succès relatif, dû à des difficultés burocrato-techniques, à la superposition organisatrice juridictionnelle et au financement limité, bien qu'ils ont augmenté l'intérêt médical et social par rapport à de groupes sociaux avec de faibles soins médicaux.

Mots clés: Politiques sanitaires publiques, Argentine, soins médicaux, Vingtième siècle, répandue nationale.

INTRODUCCIÓN

En las tres primeras décadas del siglo XX, una de las preocupaciones de las autoridades del Departamento Nacional de Higiene (DNH), principal organismo argentino a cargo de la salud y el contralor médico en Argentina, dependiente del Ministerio del Interior, fue intentar el aumento de la medicalización hacia las poblaciones rurales, situación que se puede visualizar tanto en los gobiernos conservadores que organizaron el país como en el acceso al poder de los de signo radical. La posibilidad del contagio de enfermedades infecciosas impulsó la expansión del brazo del Estado a través de campañas de tipo vertical¹. Así, la vacunación contra la viruela, y el intento del control de otras epidemias y endemias como la peste bubónica, la malaria y el tífus, significaron un avance significativo para extender las medidas de salubridad e higiene a los conjuntos sociales posibles de formar parte de la nueva ciudadanía nacional, ya fuese los recién llegados, inmigrantes de ultramar, población criolla y mestiza o indígenas conquistados recientemente. Un nuevo perfil de médicos-funcionarios se afianzó en el país, intentando nacionalizar las políticas sanitarias a todo el territorio. Este proceso está inmerso de las disputas al interior del Estado, ya que el DNH no era el único organismo encargado de la salud pública. Paralelamente, asume un importante rol la Comisión Asesora de Asilos y Hospitales Regionales, en adelante CAAHR, perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y encargada de la creación de nuevas

1 Desde 1880, las élites conservadoras propulsaron la organización estatal bajo un esquema de progreso económico, restricción política y control social; dicho modelo se erosionó con la llegada en 1916 al poder de los gobiernos radicales. A partir de la sanción de una normativa legislativa impulsada por un sector reformista de las élites y por los trabajadores, muchos de ellos inmigrantes, se amplió la base política permitiendo la expresión de nuevos actores políticos en el escenario nacional. Si bien entre 1916-1930 no se modificó la estructura estatal, las diversas facciones del radicalismo gobernante impulsaron diferentes formas de relación política con las jurisdicciones provinciales y el sistema legislativo, donde se centró la oposición conservadora. El golpe militar de 1930 cerró esta instancia democrática a nivel político, aunque a partir de ese momento la crisis económica generó mayor intervención estatal, acelerada luego durante los gobiernos peronistas. Para mayor puntualización, consultar Mirta Lobato, (dir), Nueva Historia de la Nación Argentina. T. V. El progreso, la modernización y sus límites, 1880-1916 (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2000); Alejandro Cattaruzza, (dir), Nueva Historia de la Nación Argentina. T. VII. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política, 1930-1943 (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2001); Susana Bandieri, Historia de la Patagonia (Buenos Aires: Sudamericana, 2005); Fernando Devoto, Historia de la inmigración en la Argentina (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2003).

instituciones en la Capital y en el interior argentino, con un plan propio vinculado a la internación y atención médica.

El desarrollo teórico de estas temáticas puede seguirse a través de las reglas de juego y el papel de los agentes en la construcción de instituciones sanitarias, de acuerdo a las concepciones teóricas vertidas por Belmartino. Así, durante este período, se detecta un desorden administrativo del aparato estatal nacional, con una administración laberíntica al servicio de un Estado mínimo y multiplicidad de agencias con funciones de control, sin eficiencia en el uso de los recursos disponibles. Los funcionarios a cargo de las mayores agencias denunciaron y revisaron la situación de inoperancia que a su vez los involucraba en un contexto de construcción de nuevas reglas de juego sin que se generase el encuadre político para imponerlas². A pesar de estas definiciones, quedan por integrar respuestas en relación al interior del país sobre la actuación de algunos de los ejecutores concretos de dichas políticas y sobre los intentos de remover la inercia institucional, que implicaría la erección de nuevas reglas de juego en relación a la extensión de la medicalización, con ampliación del control estatal del espacio territorial nacional. La medicalización puede definirse como un proceso incluido dentro de los avances sociales en relación a una cultura laica, de menor peso religioso, donde se incrementa la influencia de la autoridad de la profesión médica en muchos ámbitos de la vida, permeando y definiendo las conductas individuales³. Evoca la imposición de valores médicos hegemónicos y la supresión de la cultura popular bajo la consideración de “expropiación” y o “monopolio” de la salud frente a tradiciones médicas no oficiales y frente a sus practicantes⁴. No descartamos dicha utilización, pero le añadimos la de las demandas sociales frente a las posibilidades de

2 A mediados del siglo XIX se inicia en el mundo occidental la “segunda fase” de la transición epidemiológica, caracterizada por la declinación de la mortalidad que contribuyó al incremento de la esperanza de vida. En este proceso tuvieron impacto “certain biomedical innovations such as the worldwide vaccination campaigns against smallpox. En Ronald Barrett, Christopher W. Kuzawa, Thomas McDade, and George J. Armelagos, “Emerging And Re-Emerging Infectious Diseases: The Third Epidemiologic Transition”, *Annual Review of Anthropology* 27 (1998): 249.

3 Susana Belmartino, *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005), 59.

4 Peter Conrad, *The medicalization of society. On the Transformation on Human Conditions into Treatable Disorders* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 2007), 8.

mayor eficacia en la resolución de los problemas de salud-enfermedad, conceptos que vamos a intentar aplicar en el caso concreto de este estudio.

Dicha expansión acompañó en todo el mundo occidental a un incremento de la tecnología sanitaria, e hizo posible la eliminación de epidemias mortíferas, favoreciendo el progreso demográfico y material. En Argentina se trata de un proceso iniciado desde finales del siglo XIX en las áreas del Litoral y en la Capital Federal, pero hasta mediados del siglo XX la transformación higiénica era difícil en las áreas rurales del interior argentino, en especial en los Territorios Nacionales⁵. En este sentido, se requiere una definición del mundo rural; siguiendo a Reboratti, se suelen asumir de manera binaria en contraposición a lo urbano pero las fronteras entre ambos mundos se desvanecen, para conformarse un *continuum* territorial más dos aspectos contrapuestos. A los efectos estadísticos, se ha considerado en Argentina como población rural a la que habita en localidades menores a 2.000 habitantes. El país tenía en 1895 un 63 % de población rural, que descendió al 47% en 1914; aproximadamente 3,7 millones de los más de 7 millones de personas pueden ser considerados en 1914 habitantes rurales⁶.

La particularidad de un Estado, como el argentino, conformado en un territorio sobre el cual se ejerce un limitado control a principios del siglo XX, implica reflexionar sobre la construcción de un espacio burocrático. Como indica Carter, “standardised, homogenized, rationalised, ordered space that eases essential states functions (e.g. taxation), provides a platform for economics development, increasingly channels social relations

5 Dorothy Porter, “Introduction”, In *The History of Public Health and the Modern State*, Dorothy Porter, ed. (London: The Wellcome Institute Series of History of Medicine, 1994), 2-3.

6 Los Territorios Nacionales fueron creados en 1884 en espacios donde se había expulsado a la población indígena, tanto en la Patagonia argentina (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), como en el Norte del país (Chaco, Formosa, Misiones y luego en el denominado de Los Andes). A diferencia de las provincias, que gozaban de la autonomía y el autogobierno concedidos por la Constitución de 1853, el gobernador de cada Territorio era nombrado directamente por el Poder Ejecutivo. Se trataba de una importante porción del espacio nacional ya que los Territorios tenían 1.362.359 km² de la superficie total nacional, que abarcaba 2.885.620 km². Sin embargo, se trataba de áreas con baja población: en 1914, de 8.082.462 personas que componían el total nacional, solo 329.568 personas vivían en los Territorios Nacionales. En María Silvia Di Liscia y Ernesto Bohoslavsky, “La profilaxis del viento. Instituciones represivas y sanitarias en la Patagonia argentina, 1880-1940”, *Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia*, Vol. 60, n° 2 (2008): 194.

through state structures, and enhances or internalizes the role of the state in everyday social life”. En ese proceso, es preciso poner el acento sobre el rol de las burocracias sanitarias⁷. Tales aspectos resultan de interés porque permitirían definir el juego institucional sobre poblaciones “nuevas” de las agencias estatales destinadas a la expansión del control médico donde no existían vestigios anteriores de dicho proceso.

La propuesta es entonces analizar la documentación proveniente de los informes médicos así como publicaciones y manuales de agentes claves en la definición de políticas sanitarias y de atención médica. Para ello, se tomarán en cuenta en primer lugar los relatos de médicos en relación a campañas sanitarias y en segundo lugar, los perfiles y acciones de eminentes higienistas y psiquiatras que intentaron a través de dos agencias de singular importancia, el DNH y la CAAHR, ampliar el rango de las políticas a todo el territorio⁸. Nuestro período de análisis abarca las tres primeras décadas del siglo XX, cuando se configuran las políticas iniciales para incluir a la población del interior argentino, sobre todo a las que habitaban en las áreas rurales. La apuesta incluye además tomar en cuenta de manera especial los actores, dado que sus redes sociales, formación y decisiones influyeron en el ejercicio de una “estatidad” burocratizada y medicalizada, con sus límites y dificultades.

1. OTRA ARGENTINA

A principios del siglo XX, se dibujaban claramente dos países: Uno, el de las modernas ciudades del Litoral, que requería transformaciones y mejoras pero con modernos hospitales, profesionales y una activa acción higiénica, orgullo de la élite gobernante. Otro que, de acuerdo a esos mismos grupos, persistía anclado en el pasado colonial o sumido en las supersticiones, donde la población carecía de las mínimas ventajas de la higiene y la salubridad. Si bien las primeras preocupaciones médicas estuvieron en

7 Carlos Reboratti, “Los mundos rurales”, en *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo II, comp Susana Torrado (Buenos Aires: Edhasa, 2007), 85-88.

8 Eric D. Carter, “State Visions, landscape, and disease: Discovering malaria in Argentina, 1890-1920”, *Geoforum*, Vol. 39, N°1, January (2008): 278.

pos de eliminar las enfermedades epidémicas en las populosas urbes, se denota también una incipiente percepción de la necesidad de asumir otras medidas sanitarias⁹.

Gran parte de estos espacios se organizaron como Territorios Nacionales a finales del siglo XIX en áreas donde se había desplazado a la población indígena autónoma a través de una guerra de exterminio o acciones violentas de similar impacto y estaban ubicados en la Patagonia (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Tierra del Fuego, Santa Cruz), en el NO (Los Andes), centro y NE del país (Misiones, Formosa y Chaco). Se trataba de áreas subpobladas, en un país con baja demografía: Para 1914, el Tercer Censo Nacional indicaba que solo 329.568 habitaban los Territorios, en una superficie de 1.362.359 Km², mientras que en el resto del país, 7.885.237 personas vivían en una superficie de 1.523.261 Km²¹⁰.

El DNH, creado en 1880 y dependiente del Ministerio del Interior, amplió sus funciones desde la inicial inspección de profesionales y expendio de medicamentos en farmacias a un amplio abanico de actividades a partir de la Ley Orgánica de 1891¹¹. En 1904, bajo su auspicio, se reglamentó la Ley Nacional N° 4.202, que establecía la obligatoriedad de la vacunación antivariólica para la Capital y los Territorios Nacionales, donde se extendía el control efectivo del Ministerio del Interior¹². En esa legislación tuvieron injerencia tanto José Penna y Carlos Malbrán como Emilio Coni,

9 Como fuentes primarias, se destacan las existentes en publicaciones de orden sanitario (revistas médicas: Anales del DNH, La Semana Médica y La Prensa Médica) así como manuales, memorias, informes y artículos de especialistas de la época. Las fuentes secundarias detalladas obedecen antecedentes importantes sobre la temática, de amplio desarrollo en Argentina desde hace más de veinte años.

10 Emilio Coni, "Higiene y salubridad en la República Argentina", en I Congreso Médico Latino-Americano, T. I Santiago de Chile, 1901), 20-111.

11 Tercer Censo Nacional, 1 de junio de 1914, T. I a X (Buenos Aires: Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía, 1916).

12 El DNH fue dirigido desde finales del siglo XIX por Guillermo Udaondo y Eduardo Wilde (1891-1900), Carlos Malbrán (1900-1910), José Penna (1910-1916), Pascual Palma (1917), Gregorio Araoz Alfaro (1917) Juan Capurro (1917-1920), Teófilo Lecour (1920-1923), Gregorio Araoz Alfaro (1923-1928) y Tiburcio Padilla (1928-1930). En este artículo hemos focalizado la descripción de la tarea de Malbrán y Penna por cuestiones de espacio, más información sobre la organización del DNH en: Adriana Álvarez, Entre muerte y mosquitos. El regreso de las plagas en la Argentina (siglos XIX y XX) (Buenos Aires: Biblos, 2010), 40-41.

este último eminente higienista con una carrera de singular importancia en Buenos Aires pero también con un desarrollo e influencia en el interior argentino, ya fue él quien planificó la organización sanitaria de Mendoza y Corrientes, capitales provinciales.

A diferencia de las denominadas "provincias históricas", que preexistían antes de la Constitución Nacional de 1852, es decir a las de Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis), Centro y Norte (Córdoba, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Salta y Jujuy), Mesopotamia y Litoral (Santa Fé, Buenos Aires, Entre Ríos y Corrientes), los Territorios carecían de una estructura sanitaria similar a los Consejos de Higiene y dependían directamente del DNH. Pero dadas las dificultades materiales y técnicas de ese organismo, tanto la atención médica como las acciones de salubridad se llevaban a cabo a través del esfuerzo filantrópico, de asociaciones mutuales de inmigrantes o de los menguados presupuestos municipales, donde también aportaban los vecinos¹³.

El control de la viruela, peligrosa enfermedad infecciosa que causaba epidemias desde hacía siglos, se había iniciado en Argentina mucho antes, como hemos indicado¹⁴. Pero su extensión a toda la población, tal cual requería la legislación de 1904, se transformaba en una práctica difícil de llevar a cabo en los Territorios Nacionales. Y no solo se trataba de un problema estratégico, debido a las dificultades espaciales que implicaba el traslado de material y vacunadores: En la obra de Penna y Madero se expresaba que el Instituto Bacteriológico podía abastecer de placas de vacunación a toda la nación, pero que los Consejos de Higiene provinciales no las utilizaban, dejando a gran parte de la población sin este mecanismo de prevención¹⁵.

El DNH enfatizó la labor desarrollada durante años para llevar la vacuna a las poblaciones del interior, en su mayoría, carentes de todas las ventajas

13 María Silvia Di Liscia, "Marcados en la piel. Vacunación y viruela en Argentina (1870-1910)", Cadenas de Saúde Pública. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Vol. 16, N° 2 (2011): 420.

14 María Silvia Di Liscia y Ernesto Bohoslavsky, "La profilaxis del viento". 190-194.

15 María Silvia Di Liscia, "Marcados en la piel", 411-412.

de la higiene moderna. Los médicos encargados de la sanidad en cada Territorio, a veces también los únicos profesionales oficiales en kilómetros a la redonda como médicos de la gobernación y de la policía, enfatizaron en nutridos informes las deficientes condiciones sanitarias de los pobladores. También en las descripciones de los agentes del DNH para la vacunación, realizadas sobre las pequeñas localidades de las estepas patagónicas, las llanuras pampeanas, los bosques chaqueños, los desiertos andinos o la selva misionera, se entreven los enormes escollos por superar y controlar con escasos medios técnicos y humanos una geografía feraz y a la vez, salvaje e inhóspita.

Los informes médicos, publicados en los Anales del DNH, ponían bajo sospecha la noción de la civilización moderna, toda vez que quienes viajaban a vacunar o quienes vivían en esas alejadas latitudes, testimoniaban sobre las desesperantes enfermedades y condiciones higiénicas. A una pobreza contumaz, viviendas míseras y una dieta alejada de las mínimas condiciones nutricionales, así como escasez de remedios y de médicos, se sumaban la persistencia del curanderismo (sindicado como opuesto a toda medida de la modernidad) y la carencia de educación higiénica de sus pobladores.

Un ejemplo de estos relatos es el del Territorio Nacional de Río Negro en la campaña de vacunación de 1905, donde se describían los afanes e inconvenientes de la comisión vacunadora en el recorrido de un área de más de doscientos mil km² desde Buenos Aires por ferrocarril, luego en carruajes y en mulas, hasta las faldas de la Cordillera de los Andes. Los pequeños pueblos y parajes aislados (Choele Choel, Tragua Tragua, Bajo Juárez, Negro Muerto, Conesa, Pringles, Viedma, Balcheta, San Antonio Oeste, entre otros) con escasas edificaciones modernas y sin servicios sanitarios de ningún tipo, concentraban una dispersa población dedicada sobre todo a las actividades ganaderas, aunque ya aparecían otras posibilidades de desarrollo agrícola en los fértiles valles de los ríos Limay y Neuquén. Salvo los médicos oficiales, no se describen otros facultativos ni centros de atención, pero sí escuelas, colegios, capillas y cárceles en las incipientes urbanizaciones, donde se reunía a niños y adultos para aplicar la vacuna. Al finalizar el largo y pormenorizado relato, se hacía saber la renuencia de

la población en permitir esta acción higiénica, que debía solucionarse con el ejercicio del poder de policía del Estado nacional¹⁶.

Otro ejemplo lo constituye el informe sobre vacunación del mismo año en el Territorio Nacional de Neuquén, aún menos poblado que el anterior y cuyo responsable indicaba que había llevado la misión médica a pesar de la “población diseminada y una región áspera e ingrata, con caminos pedregosos y difíciles”. En la descripción de los magníficos paisajes de Chos Malal, Las Lajas y Junín de los Andes, de manera irónica, se indicaba que no había enfermedades propias, “si es que el adelanto actual de la ciencia no puede considerarse enfermedad el atraso intelectual, el abandono de las comodidades de la vida, la miseria económica de los pobladores de las regiones precordilleranas del Neuquén”¹⁷.

Igual situación se reflejaba en el resto de la Pampa y Patagonia argentina e incluso en el nordeste del país. Así, se describía la capital del Territorio Nacional de Formosa, pequeña localidad en crecimiento, como “un extraño campamento de viveros bacterianos”, sin agua en condiciones aceptables, con mataderos al aire libre y con precarios edificios públicos (escuela, municipalidad, cárcel, hospital de caridad) que funcionaban en espacios totalmente deficientes e inadecuados: “Salvo pocas excepciones, donde el peculio particular ha realizado un saneamiento relativo, a veces en medio de una pestífera vecindad, la mayor parte de las viviendas quedan como sitiadas en terrenos húmedos y entre emanaciones nauseabundas de tambos, caballerizas y letrinas al aire libre”¹⁸.

Una y otra vez, los médicos y vacunadores incorporaron una mirada impresionista sobre las dificultades de acceder a los territorios, incidir sobre las conductas de los pobladores y realizar la esperada transformación higiénica. Dicha visión poco específica y asistemática se debió a la imposibilidad de constituir en esta etapa las agencias públicas destinadas a recabar

16 José Penna y Horacio Madero, *La administración sanitaria y la asistencia pública de la ciudad de Buenos Aires*. (Buenos Aires: Imprenta, Litografía y Encuadernación G. Kraft, 1910, Tomo I), 730.

17 Germán Anshultz, “Comisión vacunadora en Río Negro”, *Anales del Departamento Nacional de Higiene*, en adelante *Anales del DNH*, Año XII, N°1 (1905): 314.

18 Eugenio Ramírez, “La vacunación en el Neuquén”, *Anales del DNH*, Año XII, N°1 (1905): 337.

estadísticas médicas confiables y actualizadas y a las propias dificultades de dicho proceso en los Territorios Nacionales, más desprotegidos aún que el resto del país¹⁹. Así y todo, los informes fueron considerados por la principal agencia nacional, el DNH: uno de sus funcionarios más destacados, Nicolás Lozano, reflexionaba sobre la necesidad de intervención nacional a partir de presupuestos específicos destinados al saneamiento de las pequeñas localidades ya que era imposible que las erogaciones destinadas a solventar las reformas sanitarias de base (agua, cloacas, pavimentación y otras) pudiesen asumirse con los magros recursos existentes en los Territorios Nacionales²⁰.

En el resto del país, el DNH tendría un accionar también difícil, ya que a los magros recursos se unían la superposición jurisdiccional entre los organismos provinciales y nacionales. Hacia 1908, Nicolás Lozano, encargado de la Sección de Vacuna, informaba de manera pormenorizada la intervención nacional en distintas Provincias: en Salta, a raíz de focos de peste bubónica; en San Luis, a causa de una epidemia de viruela y del establecimiento de una estación de desinfección en Corrientes²¹. Como en el caso de los Territorios Nacionales, se solicitaba a los gobiernos provinciales el envío periódico al DNH de la información estadística, obtenida a través de la recopilación mensual en los Registros Civiles, y tal insistencia demuestra la compleja coordinación de la salud pública a nivel nacional²².

2. INTENTAR UNA RACIONALIZACIÓN NACIONAL DE LAS POLÍTICAS SANITARIAS

Paralelamente a la situación anterior, en la primera década del siglo XX se

19 C. Valerio, "Estado sanitario de Formosa", Anales del DNH, Año XV, N°7 (1908): 384. Otros ejemplos se denotan en los textos sobre La Pampa, Chubut, Tierra del Fuego y Los Andes, publicados en la misma revista oficial del Departamento durante ese período y por otros médicos o funcionarios afines a dicha agencia.

20 Claudia Daniel, "Contar para curar: estadísticas y comunidad médica en Argentina, 1880-1940", *Historia, Saúdes, Manguinhos, Río de Janeiro*, Vol. 19, N° 1 (2012): 98 y María Silvia Di Liscia, "Cifras y problemas. Las estadísticas y la salud en los Territorios Nacionales (1880-1940)", *Salud Colectiva*, Vol. 2, N° 5 (2009): 259-278.

21 Nicolás Lozano, "Nota al Presidente del Departamento Nacional de Higiene", Anales del DNH, Año XV, N°6 (1908): 386.

22 Nicolás Lozano, "Memoria de la Sección 1era (Profilaxis interna y de vacuna), correspondiente al año 1907", Anales del DNH, Año XV, N°6 (1908): 243-257.

configura en el país un nuevo ideal profesional que descansaba "tanto en una redefinición de las jerarquías académicas y en una visión más compleja de las posibilidades de la intervención estatal y de su *intelligentzia* técnica como en una reflexión (...) acerca de la capacidad del juicio de pares"; aunque sin llegar a consolidarse hasta la década de 1930, tal y como indicó González Leandri²³. Nos detendremos en relación a tal cuestión a través de una revisión de los perfiles de los funcionarios y sanitaristas Carlos Malbrán y José Penna, en contraste con la figura de Domingo Cabred, actor singular de este período y especializado en psiquiatría. Dichos facultativos plantearon dos esquemas diferentes, aunque con intencionalidad nacional: por un lado, la vertiente de modificación ambiental y de las prácticas sanitarias y por otro, la atención médica institucional.

2. 1. La autoridad higiénico-sanitaria, un difícil mandato

Los dos presidentes del Departamento Nacional de Higiene en la primera década del siglo XX, Carlos Malbrán y José Penna, llegaron a ese cargo luego de una experiencia inicial en la jurisdicción porteña y en el Departamento pero a su vez, dicha actividad los catapultó hacia una carrera política como legisladores nacionales, con el apoyo y anuencia de los gobernantes conservadores. Ambos fueron especialistas sanitarios, en el estudio y control higiénico-urbano en relación a epidemias de gran impacto social como la peste bubónica, el cólera, el tífus, la malaria, la difteria, la sífilis y la tuberculosis, en contacto con científicos de relevancia internacional. Estos dos funcionarios impulsaron también reformas burocráticas, tratando de lograr que se extendiera el brazo estatal sanitario fuera de la Capital Federal, para llegar al resto del territorio, en un afán de "producir" espacialmente al Estado nacional. Y aunque uno de ellos provenía de una Provincia nortea y el otro no pertenecía a la élite médica porteña, ambos se establecieron en Buenos Aires, ya que sin duda era imposible desarrollarse en estos múltiples aspectos fuera de este ámbito, que concentraba las instituciones y asociaciones médicas de relevancia, tanto a nivel público y privado como académico y científico y que nutría a estos ascendientes grupos en sus estrategias y redes sociales.

23 "Circular del Ministerio del Interior solicitando de los gobiernos provinciales el envío de datos estadísticos", Anales del DNH, Año XV, N°6 (1908): 318-319.

Carlos Malbrán (1862-1940), catamarqueño de origen, se graduó en Buenos Aires con una tesis sobre el cólera. Su formación incluyó visitas a otros centros y contactos con investigadores destacados; así, en enero de 1888 fue encargado por el Gobierno Nacional para efectuar estudios de higiene y bacteriología en Munich y en Berlín. Se especializó en bacteriología y seroterapia y en 1893, estuvo a cargo de la Sección Bacteriología del DNH. Su carrera académica incluye el acceso como profesor y vicedecano en la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires y la elección en la Academia Nacional de Medicina. Fue además Senador Nacional por la Provincia de Catamarca²⁴. Malbrán llegó al máximo organismo sanitario argentino por la renuncia de Eduardo Wilde, quien había sido incapaz de controlar la epidemia de peste, y entre sus mayores logros se cuenta la organización del Instituto de Bacteriología, vinculado con la generación de sueros y vacunas.

Uno de los principales problemas con los cuales se enfrentó Malbrán fue la intervención en las provincias a raíz de las epidemias, ya que el DNH solo tenía injerencia en la Capital y en los Territorios Nacionales. Pero también preocupaban la expansión de determinadas endemias, como el caso de la malaria y la lepra. En 1902, se convocó a delegados provinciales para combatir la expansión del paludismo en un Congreso nacional y se llevó a cabo también una Conferencia Sanitaria sobre la lepra, donde participó como delegado José Penna, que planteó la obligatoriedad de la declaración de la enfermedad (cuestión no resuelta hasta 20 años después)²⁵. Se trataba de patologías sobre las cuales era preciso tomar acciones directas, de acuerdo a los médicos sanitaristas antes citados, quienes reclamaron en ambos casos ante el Ministro del Interior Joaquín V. González y el Vicepresidente Norberto Quirno Costa, ya que ponían en entredicho la imagen de un país civilizado, con espacios saludables y libres de las enfermedades cuyo imaginario estaba ligado a regiones selváticas, pantanosas y atrasadas, donde no había núcleos urbanos. La población de estas regiones rurales estaba al

24 Ricardo González Leandri, "Itinerarios de la profesión médica y sus saberes de Estado, Buenos Aires, 1850-1910". en *Los saberes del Estado*, comp Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann, (Buenos Aires: Edhasa, 2012), 145.

25 "Necrología", *La Semana Médica*, Vol. 47, N° 33 (1940): 391 y "Necrología", *La Prensa Médica Argentina*, Vol. 27, N° 32 (1940): 1676.

margen de muchas de las mejoras de las ciudades del litoral argentino: no tenía acceso a agua potable ni a cloacas, y en consecuencia, no podía aplicar las recomendaciones higiénicas para eliminar la lepra; o vivía en lugares infectados de mosquitos que transmitían la malaria.

En 1903, Malbrán impulsó la primera legislación en relación a la malaria, que justamente avanzó en el control de las regiones del NO. En 1905, una recomendación a los gobiernos provinciales de la dirección del DNH iba en esta dirección considerando la peligrosidad del contagio en las áreas urbanas, indicándose la conveniencia de organizar servicios de asistencia médica y desinfección en casos de enfermedades infecciosas "por lo menos en las capitales y en las ciudades de las Provincias", para controlar las aguas y alimentos para evitar la contaminación, avanzar en una estadística demográfica y generar una legislación para eliminar viviendas insalubres²⁶.

Una cuestión fundamental era el acceso a fondos presupuestarios de manera constante teniendo en cuenta la estructura financiera estatal de un Estado reducido y al mando de una élite política renuente a la intervención económica. En 1901, cuando era Presidente del DNH Carlos Malbrán, Penna había presentado un proyecto para gravar la sanidad marítima que preveía el cobro de una tasa, incluía la desinfección de los barcos y la vacunación y un impuesto a las recetas despachadas por las farmacias a los medicamentos denominados "específicos". Tal cuestión se aprobó por la Ley Nacional N° 4.039, reglamentada en 1908, que incorporaba así un financiamiento para luchar contra las enfermedades infectocontagiosas. Dado que las personas de menores recursos no utilizaban los específicos sino sustancias menos onerosas la medida tenía cierta dinámica redistributiva, donde los más pudientes financiaban a los carenciados. Pero la recaudación quedó en manos del Ministerio de Hacienda que ingresaba los montos a rentas generales sin integrarlos al presupuesto del DNH.²⁷ Varios funcionarios, entre los que se contaba Penna, intuían que este problema terminaría minando las posibilidades presupuestarias del DNH.

26 Juan Carlos Veronelli y Magalí Veronelli Correch, *Los orígenes de la salud pública en Argentina Tomo II* (Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud, 2004).

27 *Anales del DNH*, Año XII, N°1 (1905): 132.

Muchas de las propuestas de Malbrán quedaron solo en el papel y la insistencia posterior da fe de que no se había podido avanzar, como testificó José Penna (1855-1919), quien continuó bajo la presidencia del DNH. Veamos sintéticamente su biografía, ya que a diferencia de otros profesionales de la época (como José María Ramos Mejía, emparentado con una rancia estirpe patricia o Eduardo Wilde, eminente político conservador), la familia de Penna no puede considerarse parte de la élite sino que forma parte de los sectores en ascenso. La clave fue el acceso a la educación y no la fortuna, ya que su padre había inmigrado al país desde Milán y obtuvo el grado de Coronel por su actuación militar pero su familia no tenía recursos económicos para solventar los estudios de sus hijos. José Penna trabajó durante sus estudios secundarios y universitarios²⁸. En 1873 ya era practicante y junto a otros facultativos hizo frente a la mortífera epidemia de cólera; cuando había culminado su formación como médico, participó en los comités para controlar las epidemias de los años 1886-1888 que asolaron Buenos Aires y forjaron a una generación de higienistas bajo la transformación urbana. En 1889 era profesor en la cátedra de Patología Interna, ejercía como profesional en la Casa de Aislamiento (luego Hospital Muñiz) y había publicado dos obras relevantes para la epidemiología local, en relación a la viruela y al tífus²⁹. Ocupó luego la dirección de la Administración Sanitaria y Asistencia Pública de la Capital. La carrera profesional de este médico está signada por un progresivo ascenso hacia condiciones de mayor decisión política en los aspectos sanitarios, pero a la vez, una observación de las condiciones generales de dicho organismo detecta los límites de dichas propuestas dentro de las políticas nacionales en un Estado conservador que asumía la necesidad de reformas para hacer frente a la “cuestión social”, como veremos más adelante³⁰.

28 Adriana Álvarez, *Entre muerte y mosquitos*, 51.

29 Vicente Osvaldo Cutolo, *Nuevo diccionario biográfico argentino (1750-1930)* (Buenos Aires: Editorial Elche, 1968), 667.

30 Ambas fueron base para trabajos médicos posteriores y referencia de consulta; se trata de obras de considerable importancia que asumen los avances y discusiones científicos de la época con erudición y estadísticas acotadas pero fiables: José Penna, *La viruela en la América del Sur y principalmente en la República Argentina. Historia, estadística, clínica y profilaxis* (Buenos Aires: Félix Lajouane, 1885) y José Penna, *Epidemiología. Tífus exantemático en la República. Proyecto de nombramiento de una comisión para su estudio* (Buenos Aires: La Semana Médica, 1898).

Penna accedió a la Presidencia del DNH en 1910, cuando Malbrán fue elegido Senador, hasta 1916, ya que el triunfo radical significó un cambio en la estructura política de varios organismos gubernamentales. Este médico le imprimió otra dinámica al DNH, reorganizándolo en siete núcleos entre los que se destacan el de sanidad y profilaxis marítima y fluvial del puerto de la Capital; el de sanidad y profilaxis terrestre, que comprendía las delegaciones de las provincias y estaciones en los Territorios Nacionales; la profilaxis del paludismo, de la viruela y de la lepra, tuberculosis, bocio y otras; la higiene escolar, infantil, industrial y social; la atención del Instituto Bacteriológico central y los laboratorios regionales y ambulantes, y a los servicios de desinfección y saneamiento, entre otros. Además se incluían las dependencias encargadas de Ingeniería sanitaria, de la Inspección de Productos alimenticios, el Instituto Químico y el Instituto Antivariólico. De acuerdo a Veronelli y Veronelli, “las secciones definidas por Penna, a las cuales se agregarían otras durante la presidencia de Araoz Alfaro, se convirtieron en núcleos de formación de una reducida pero prestigiosa tecnoburocracia sanitaria que acumuló conocimientos y experiencia, ganó prestigio y respeto, y se identificó con los propósitos de la institución”³¹.

Sin duda, Malbrán y Penna no eran ajenos a los relatos médicos ya citados que pasaron por las páginas de los Anales del DNH en la primera década del siglo XX y permitían entrever una nación muy lejana de la salubridad e higiene triunfante en el litoral porteño, con una población alejada de sus ventajas e incluso renuente a recibirlas. Las solicitudes oficiales de los médicos del interior argentino y de los agentes sanitarios tuvieron escasa repercusión en ese momento: como muchas medidas, fueron parte de un Estado con dificultades por incidir en el espacio social pero a la vez, con agentes cuyas decisiones no se plasmaban en su totalidad en medidas concretas. Parte del juego institucional significaba tomar partido por una intervención concreta en los Territorios, donde los gobernadores eran designados por el Poder Ejecutivo Nacional, frente a una población carente

31 A fines del siglo XIX, el Estado requirió los saberes de las nacientes Ciencias Sociales así como de otros saberes técnicos, de la misma manera que los técnicos necesitaban del Estado para su consolidación e institucionalización. Ver al respecto Plotkin Mariano Ben y Eduardo Zimmermann. “Saberes del Estado en la Argentina, siglos XIX y XX”, en *Los saberes del Estado*, comps Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann, comps, (Buenos Aires: Edhasa, 2012), 10.

de muchos de los derechos políticos que ya gozaban las provincias “históricas”. En estas áreas, las tasas de analfabetismo siguieron siendo altas a lo largo del siglo XX, y tal situación, junto a la seguridad y la represión, preocupaban mucho más a las autoridades territorianas que la salud, la cual aseguraban inmejorable, aunque sin información ni certeza de ningún tipo³².

En 1910, junto a Horacio Madero, Subdirector del DNH, Penna publicó una obra clave donde detallaba el sistema público de higiene y sanidad de Buenos Aires, apuntando a sus logros y límites en una ciudad a la cabeza de las transformaciones en todo el país³³. Una profunda crítica del sistema sanitario atraviesa todo el texto, considerando la superposición administrativa, el presupuesto oneroso y la falta de coordinación de diferentes organismos, tanto de la ciudad de Buenos Aires como nacionales. Para estos funcionarios, también se trataba de una cuestión organizativa que excedía al DNH, ya que el Ministerio del Interior tenía entre sus funciones el control profesional, el expendio de medicamentos, lidiar con el control portuario de las epidemias y el sistema de ingresos al país para impedir enfermedades infecciosas, lo cual incluía la inspección de los miles y miles de inmigrantes que llegaban al puerto diariamente en esa época, así como la revisión de los ferrocarriles. De manera particular, le competía al DNH controlar los establecimientos educativos y a los escolares, así como el sistema de vacunación. Pero este organismo no tenía injerencia sobre otras importantes funciones sanitarias: Penna y Madero se quejaban de la existencia de la CAAHR en el Ministerio de Exterior y culto, encargada de la creación de asilos y hospitales, dejando ese espacio a las asociaciones filantrópicas, con quienes no tenían quizás una fluida relación. El Ministerio de Agricultura estaba a cargo del control de los sistemas de producción y circulación de alimentos y otros productos en condiciones seguras e higiénicas, y el Ministerio de Hacienda, de la inspección de bebidas; asimismo, la Dirección de Obras de salubridad de la Nación era la encargada de la construcción del sistema cloacal, de alcantarillas y de brindar el servicio de

32 Juan Carlos Veronelli y Magalí Veronelli Correch, Los orígenes de la salud pública, 363-364.

33 Sobre estos aspectos ver María Silvia Di Liscia, “Imaginario y derroteros de la salud en el interior argentino. Los Territorios Nacionales (fines del XIX y principios del XX)”, *Entre pasados*, Revista de Historia, N° 33 (2008): 49-69.

agua potable a todo el país³⁴. La Asistencia Pública realizaba por su parte una extensa labor médico-social en sus hospitales y centros, modelos de atención para todo el país, pero concentrados en la Capital.

Por lo tanto, se reclamaba una racionalidad administrativa, ya que la higiene pública atravesaba la prevención, la profilaxis sanitaria y la atención médica en numerosos niveles que debían integrarse para su control y eficacia. De acuerdo a Gregorio Araoz Alfaro, uno de los médicos argentinos con mayor reconocimiento internacional³⁵, Penna continuó como Diputado al mando del DNH (lo cual parece a simple vista incompatible) y gracias a su gran influencia política y contactos en las más altas esferas, —entre ellas con el entonces Presidente José Figueroa Alcorta— logró la aprobación en 1912 de la Ley Nacional N° 7.444, denominada “de defensa sanitaria”. De esta manera, obtuvo presupuesto para estaciones y medios de desinfección a los puertos y poblaciones de la República. Araoz Alfaro, sucesor de Penna, indicaba de manera grandilocuente y quizás un tanto desproporcionada que: “Jamás presidente alguno del Departamento tuvo tantos recursos a su mano y gozó de tan amplia confianza de parte del Congreso y del Gobierno”, con presupuesto global para que distribuyera según su gusto. Gracias a su gran autoridad como epidemiólogo, demostró a los legisladores los peligros que podían traer al país la escasez de medios actuales³⁶.

Según Araoz Alfaro, Penna había organizado con bases sólidas la profilaxis pública, “extendiendo su acción a toda la República”, con el apoyo de un Parlamento que de manera inédita le permitió administrar el presupuesto según su “ciencia y conciencia” pero sin ocuparse de la misma manera de todos los problemas sanitarios. Una velada crítica se asoma en este panegírico, al señalar que “tal vez pueda decirse con razón, como se ha sostenido al combatirlo en vida, que descuidó alguno de los más

34 José Penna y Horacio Madero, *La administración sanitaria* 25-26.

35 José Penna y Horacio Madero, *La administración sanitaria*, 32-37.

36 Gregorio Araoz Alfaro fue vicepresidente de la Sección de Higiene de la Sociedad de las Naciones entre 1927-1930, de acuerdo a Andrés Reggiani y Hernán González Bollo, *Denatalité, “Crisis de la race” et politiques démographiques en Argentine (1920-1940)*. *Vingtième Siècle, Revue d’histoire*, 3 N° 95, (2007): 40. Presidió el Departamento en varias oportunidades durante los gobiernos radicales y en un breve período al inicio del gobierno militar.

serios, abordó otros con criterio un poco burocrático y sin conocimiento personal de las regiones atacadas y de los habitantes que debía preservar, y cuyos hábitos y tendencias, así como las peculiaridades de aquéllas, es conveniente y necesario conocer³⁷.

Un ejemplo lo proporciona el hecho que, según la Ley 7444, se establecía para cada capital provincial y territorial un centro de profilaxis para prevenir enfermedades infectocontagiosas, y se incluía al médico de la gobernación y uno o dos guardias sanitarios; el afán principal era mantener a disposición del personal un equipo completo de desinfección, indispensable en caso de epidemias. Pero por falta de fondos el DNH pudo crear solo cuatro (dos en Córdoba, uno en Catamarca y uno en Jujuy) y con apoyo de los gobiernos provinciales³⁸.

A pesar de tales críticas, en los Territorios Nacionales hubo una transformación significativa aunque modesta, con la apertura de asistencias públicas todos, salvo Tierra del Fuego y Los Andes, con menor población. El 9 de julio de 1913 y de manera simultánea, se inauguraron centros que representaban directamente al DNH en siete capitales: Posadas, Resistencia, Formosa, Neuquén, Santa Rosa, Viedma, Río Gallegos y en la ciudad de Trelew (Chubut). Con la retórica florida del progreso y la higiene, funcionarios nacionales y autoridades locales, así como los futuros médicos a cargo de las asistencias, destacaban que se trataba de una nueva “conquista del desierto”, esta vez por la salud.

Sobre las capacidades técnico-médicas de las asistencias no se brindaba mucha información; salvo en el caso de Misiones que disponían de sala de consultorios externos, de intervención, ambulancia, laboratorio, enfermería y saneamiento a domicilio en la capital y servicio de vacunación en el interior, el resto señalaba el carácter modesto de los edificios e instalaciones, enfatizando su enorme potencialidad social³⁹. Como ejemplo,

37 Juan Carlos Veronelli y Magalí Veronelli Correch, *Los orígenes de la salud pública*, 370.

38 Gregorio Araoz Alfaro, *Crónicas y estampas del pasado* (Buenos Aires: Librería El Ateneo, 1938), 246.

39 Domingo Cabred, *Discursos pronunciados con motivo de la colocación de la piedra fundamental de los asilos y hospitales regionales en la República Argentina (Ley 4953)* (Buenos Aires: Talleres Gráficos J. Weiss y Preusche, 1918), 100. *Anales del DNH*, Año XVI, N° 1 (1909): 101.

José Oliver, director de la Asistencia Pública de Santa Rosa, mencionó el “grandioso plan de profilaxis del Dr. Penna en todo el territorio de la Nación”, llevando la lucha contra el paludismo en las provincias del norte, la vacunación y, en ese momento, la Asistencia Pública al resto del país⁴⁰. Ernesto Cano, médico de Trelew, percibía también que gran parte de la población estaba lejos de centros urbanos “con escasísimos medios de comunicación, privada de los auxilios de la ciencia médica. El habitante de estas latitudes es tan digno de ser tenido en cuenta por los poderes públicos como el de las ciudades, pues se encuentra más expuesto a sufrir en su organismo las influencias del medio ambiente”⁴¹.

Para Luis Navarro, representante del DNH en el mismo acto en Trelew, la acción pública había eliminado el fantasma de la peste, donde vivían un millón de almas; allí, a pesar de la aglomeración, había más seguridad que “en nuestras soledades, que no tienen más profilaxis que el viento”. La Asistencia Pública, nacida en Buenos Aires, podía también ejercer su labor civilizadora en las antípodas del progreso y esa estrategia incluía así a la población rural a un proyecto nacional de mayor envergadura⁴².

Volviendo a las medidas de Penna, es indudable que se trata de un funcionario con una visión burocrático-nacional, con apoyo político, que continuó y profundizó (incluso podríamos pensar que dibujó con anterioridad a su arribo a la presidencia) una propuesta diferente para el país. Penna expresó en 1909 que el DNH debía “desplegar todas sus energías, afirmar el poder de sus medios de acción y aplicar el producto de la ciencia y la experimentación”, y también que “la conservación de la salud pública implica una ley suprema a cuyos beneficios tienen derecho por igual todos los habitantes de la República”⁴³. Esta propuesta temprana implicaba además de campañas sanitarias para controlar determinadas enfermedades, un proyecto de prevención de endemias y epidemias, bajo el lema de la extensión de la desinfección y cuyo alcance implicaba de manera indirecta a la población rural, aunque por su especificidad solo podían desarrollarse

40 *Anales del DNH*, Año XX, N°2, (1913): 1170.

41 *Anales del DNH*, Año XX, N°2, (1913): 1172.

42 *Anales del DNH*, Año XX, N°2, 1913: 1175.

43 *Anales del DNH*, Año XX, N°2 (1913): 1177-1180.

técnicamente desde los centros urbanos. En el *Atlas sanitario argentino*, publicado con Antonio Restagnio en 1916, se abarcaba espacialmente todo el país a través de imágenes geográficas y mapas de página completa, que indican una intencionalidad de cobertura nacional de todo el territorio nacional.

Tal es así que su predecesor durante el gobierno radical Juan J. Capurro, admitió su gigantesca labor e intentó sin éxito profundizarla, a través de la creación de un Departamento de Salud Pública con alcance nacional, preocupado por la expansión de la pandemia de gripe que afectó sobre todo la población urbana con una alta morbi y mortalidad en todo el país⁴⁴. En 1920, se admitía que: “había múltiples direcciones sanitarias en el país, lo que trae una verdadera confusión, pues además de lo nacional vigente, en parte, en la Capital y los Territorios Nacionales, existen las que tienen las provincias y municipalidades, que dentro de la autonomía federal, tienen la suya y aplican su criterio científico, no siempre acertado y suficiente”⁴⁵. Para Capurro, era necesaria la organización burocrático-sanitaria a nivel central y con alcance nacional como lo había sido para Malbrán y Penna, lo cual permite reflexionar sobre la continuidad de políticas entre gobiernos de signo político diferente, como lo fueron los conservadores de principios de siglo y el radicalismo. Tal situación no es asombrosa, ya que la expansión de la higiene pública era una temática que unificaba a diferentes sectores políticos, lo que sí es significativo es que a pesar de estos acuerdos, tuviesen limitado alcance nacional.

No deberían ser ajenas a estas decisiones dos cuestiones: en primer lugar, los conflictos al interior del DNH con la llegada del gobierno radical de Yrigoyen, en 1916, y los reemplazos de técnicos con experiencia y reconocimiento, como era el caso de Araoz Alfaro, por funcionarios como

44 José Penna y Antonio Restagnio, *Atlas sanitario argentino* (Buenos Aires: Ministerio del Interior-Departamento Nacional de Higiene, 1916), La obra se publicó con mapas ampliados de todo el país, indicando en cada jurisdicción las estadísticas de morbilidad y mortalidad en relación a enfermedades endémicas y epidémicas (viruela, malaria, tuberculosis, entre otras).

45 Ver al respecto Adrián Carbonetti, “Historia de una epidemia olvidada. La pandemia de gripe española en la Argentina, 1918-1919”. *Desacatos*, N° 32 (2010): 159-174.

Capurro, catalogado por sus colegas con un perfil político y no necesariamente como el resto de los Presidentes del DNH, que habían sido también referentes técnicos⁴⁶. En segundo lugar, también pudo deberse a la superposición de otra agencia vinculada en este caso a la atención médica con aspiraciones de federalización e intentos de medicalizar un conjunto mayor de la población, que veremos a continuación.

2.2. Atención médica pública

En la primera década del siglo XX la cobertura médica era limitada, aunque en expansión en las áreas del Litoral y sobre todo, en Buenos Aires. Gran parte de los hospitales y centros de atención estaban administrados por la Sociedad de Beneficencia, una entidad filantrópica de larga data, profusa influencia y no poca organización, cuya tarea se realizaba frecuentemente gracias a subsidios gubernamentales⁴⁷. En la estructura estatal, su gestión dependía del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y no del Ministerio del Interior, en donde se situaba el DNH.

Ahora bien, el afán de transformación moderna, unido a una preocupación por la “cuestión social”⁴⁸, llevaron a médicos, pedagogos, criminólogos y otros especialistas a insistir en la creación de instituciones de atención. Tanto pobres, huérfanos, enfermos psiquiátricos o discapacitados mentales, así como otros “anormales” debían separarse del conjunto social adaptable a las condiciones capitalistas de un sistema social en un proceso de constante transformación; esta noción provenía de facultativos vinculados a la reclusión psiquiátrica que llegaron a incidir en el escenario de la salud pública.

Tal fue el caso de Domingo Cabred (1859-1929), quien provenía de la Provincia de Corrientes, estudió en Buenos Aires y se especializó en la nascente psiquiatría en el Hospicio de las Mercedes junto a su Director, el por entonces destacado Lucio Meléndez. Como los otros dos actores que

46 *Anales del DNH*, Año XXVI, N° 6 (1920): 375.

47 Juan Carlos Veronelli y Magalí Veronelli Correch, *Los orígenes de la salud pública*, 384.

48 José Penna y Horacio Madero, *La administración sanitaria*, Tomo II, 215.

hemos delineado, Cabred no era porteño, pero su tarea se desarrolló en la ciudad de Buenos Aires, tanto en Las Mercedes como en el Hospital de Alienadas, así como en la Universidad de Buenos Aires, y su formación también incluyó a centros de relevancia en psiquiatría en Europa⁴⁹. La conexión con la filantropía, además de sus nexos con los Presidentes Julio A. Roca y José Figueroa Alcorta y con el entonces canciller Montes de Oca le abrieron las puertas y el apoyo político para que se aprobase un proyecto de su autoría para la creación de la CAAHR, bajo la dependencia del Ministerio de Relaciones y Culto. La Ley de Previsión y Asistencia Social N° 4.953 que creaba en 1906 esta entidad preveía también el financiamiento de las obras a través del 5 % de la recaudación de la Lotería Nacional⁵⁰.

En 1910 Cabred inauguró el Hospital Regional de Resistencia (Chaco), primero de un largo listado, asegurando que habría varios más, tanto en Buenos Aires como en el interior argentino⁵¹. La institución resolvería las necesidades de los enfermos ante una epidemia de viruela y evitaría su traslado a los centros del Litoral, con los inconvenientes que eso suponía. El hospital disponía de ciento sesenta camas; cambio importante con los pequeños centros existentes hasta entonces en Chaco, y fue finalmente del único centro inaugurado en los Territorios Nacionales en esa década⁵².

49 En esta primera década, las movilizaciones de sectores populares y organizaciones sindicales llevaron a un ejercicio mayor de la represión de las élites, que asumían una constante y persistente sensación de amenaza de eliminación del orden social. La salud fue clave en este proceso, no ya bajo su vertiente higiénica sino que despunta por entonces la noción de “contagio social”: tuberculosis, afecciones psiquiátricas, sífilis, prostitución y alcoholismo se analizaron bajo la óptica de una progresiva disolución nacional, para lo cual los conservadores utilizaron medidas tanto policiales como reformistas, que iban desde la sanción de una legislación represiva a la protección de los trabajadores y de otros sectores populares. Ver Juan Suriano, “Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina”, en *La cuestión social en la Argentina, 1870-1943*, comp Juan Suriano, (Buenos Aires: La Colmena, 2000), 1-29.

50 Sobre el desarrollo de ambos hospitales de atención para enfermos mentales en Buenos Aires y la fundación de instituciones mentales de carácter innovador en relación a Cabred ver Jonathan D. Ablard, *Madness in Buenos Aires. Patients, Psychiatrists and the Argentine State, 1880-1983* (Calgary: University of Calgary Press, 2008), 37-44.

51 Juan Carlos Veronelli y Magalí Veronelli Correch, *Los orígenes de la salud pública*, 359-361.

52 Entre 1910 y 1918 se inauguraron: el asilo-colonia de Oliva para alienados en Córdoba, el asilo para retardados en Torres, el Hospital Común del Centro y el sanatorio para tuberculosos, también en Córdoba, el asilo-colonia en Olivera, Buenos Aires, el asilo nocturno en Buenos Aires y el Hospital Regional Andino en La Rioja. Ver al respecto Domingo Cabred, *Discursos pronunciados*, 73.

En la lujosa obra que incluía planos y esquemas en color, se plasmaba un proyecto de expansión de la atención de la salud. Así, al colocar la piedra fundamental del de Misiones, Cabred realizó un prolijo recuento de los problemas sanitarios de los Territorios, demostrando una sensibilidad notable en su reconocimiento y, además, cierta información demográfica obtenida del registro llevado a cabo por el Departamento durante los tres años anteriores. Se especificaban así, en cifras, las notables diferencias entre los dos países que comprendían la Argentina de entonces: la cantidad de camas era en Buenos Aires de 3,19 por mil habitantes y en los territorios, de 0,93 por mil (309 camas en total); y mientras que en Buenos Aires el índice de mortalidad general era de 17, 4 por cada mil habitantes, era de 24,80 por mil para Chubut⁵³.

Cabred continuó en su cargo hasta 1929, año de su deceso, y durante esos 25 años, se localizaron, diseñaron, construyeron y habilitaron unas 7.000 camas hospitalarias. Incluso este médico intervenía en la construcción y dirección inicial de los establecimientos, y a pesar que su creación “en territorios provinciales implicaba un avance sobre sus autonomías, no hubo reclamos; menos aún cuando se trataba de establecimientos para pacientes crónicos, que resultaban demasiado onerosos. Pero a nivel nacional, la aparición de otro núcleo de decisión y administración (...) destinado a la atención de la salud complicaba una situación nada simple”⁵⁴.

Tal cuestión permite observar que las dificultades de plasmar las acciones hacia la población del interior argentino estaban en la propia organización burocrática, escindida en dos entidades con acceso diferencial a fondos, ya que el DNH tuvo a partir de 1916 importantes dificultades presupuestarias (vinculadas sobre todo a la situación particular del Congreso Nacional) mientras que la CAAHR podía mantener su accionar debido a que dependía de otra entidad y Ministerio.

53 El Hospital Regional de Río Negro, en Allen, se inauguró hacia 1925 y el de La Pampa en Santa Rosa recién en 1938, veinte años después del anuncio de Cabred. Ver Ernesto Maeder, *Memorias de los gobernadores del Territorio Nacional del Chaco (1885-1899)* (Resistencia-Corrientes: Instituto de Historia, FH-UNNE, 1985), Domingo Cabred, *Discursos pronunciados*, 40.

54 Domingo Cabred, *Discursos pronunciados*, 82.

Los ejecutores políticos y técnicos conocían estas cuestiones y se esforzaron por solucionarlas. De acuerdo a Belmartino, el DNH indicaba que las deficiencias en el control y prevención de enfermedades se debía a criterios uniformes en salud pública, que se solucionarían unificando las normas a nivel nacional, con la sanción de un Código sanitario. Desde el punto de vista político, esto no fue tan sencillo: entre 1917 y 1922, hubo 7 proyectos de creación ingresados a la Cámara de Diputados para la creación de organismos dependientes del Ministerio del Interior, con jurisdicción en el país, para unificar la acción del Estado en salud pública pero tres de ellos planteaban organismos como direcciones o comisiones y los otros, una ampliación y consolidación del DNH. Todos fueron presentados por miembros destacados de dicho departamento, que configuraban una notabilidad médica⁵⁵. En este período no se resolvieron tales distorsiones, que requerían una modificación estructural de las agencias encargadas del sistema médico-sanitario.

CONCLUSIONES

Para las primeras tres décadas del siglo XX, la medicalización de la población argentina fue un problema complejo, sobre todo para aquella ubicada lejos de las grandes ciudades del Litoral. A pesar de la detección de los problemas sanitarios, la capacidad de organización de las entidades públicas se vio sobrepasada porque no era fácil sostener la estructura técnica, los recursos humanos y llevar adelante las transformaciones higiénicas requeridas para hacer frente a las enfermedades contagiosas. Sin embargo, hubo cierto avance en la distribución de la vacuna a las poblaciones rurales del interior en la primera década del siglo XX, lo cual significaba discurrir por una geografía fragmentada y a miles de kilómetros de distancia de las áreas modernizadas, donde muchos de sus habitantes carecían de las comodidades y posibilidades y vivían una existencia miserable. Los relatos médicos proporcionan una imagen de las dificultades de establecer medidas higiénicas, muchas de las cuales se originaban por una estatidad incipiente y difícil.

⁵⁵ Juan Carlos Veronelli y Magalí Veronelli Correch, *Los orígenes de la salud pública*, 359-361.

La necesidad de transformar la situación sanitaria representa un intento de cambiar las reglas de juego en relación al quehacer del DNH, centrado desde finales del siglo XIX en el ataque a las epidemias urbanas. Entre la primera y segunda década del siglo XX, llegan a la cabeza de los organismos sanitarios un nuevo sector de funcionarios médicos, encargados de expandir la modernidad prometida, que se visualizaban a sí mismos como el brazo civilizador del Estado nacional y tenían considerable peso político. Ese afán racionalizador permitió la aprobación de una batería de leyes, entre ellas, una que ampliaba la vacunación en Territorios Nacionales y en la Capital Federal, así como en los puertos de ingreso al país. De esta manera, se aprobó una medida de prevención de eficacia reconocida en una institución centralizada, a través de una organización sanitaria con alcance nacional. Asimismo, la apertura de Asistencias Públicas en la Pampa, Patagonia y el Nordeste argentino implicaba asumir la tarea higiénica más allá de los afanes municipales o filantrópicos, ampliando el radio a la población rural (toda vez que esos pequeños y nacientes centros urbanos concentraban la única atención médica de una amplia zona adyacente). Las asistencias públicas son hasta el día de hoy el eje de las políticas preventivas a nivel nacional y por eso su labor no debe soslayarse, pero constituyen instrumentos poco eficaces por sus carencias técnicas y en recursos humanos como para considerarlos más allá del esbozo de inicio de políticas nacionales, tanto sanitarias como de atención médica.

Pero a estos aspectos parcialmente positivos, que denotan una preocupación por ampliar la circulación y la influencia médica, es preciso contraponer el hecho de que las campañas sanitarias de las dos primeras décadas estuvieron dirigidas desde una concepción vertical y autoritaria, con las dificultades que suponía en relación a la intervención sobre una población lejana no solo en el espacio, sino mucho más culturalmente. A finales de la segunda década, se advierte que no solo era preciso generar y establecer instrumentos “portátiles” de atención sino mantener con recursos presupuestarios una estructura permanente, diferenciada burocráticamente y que atendiera a todos los aspectos de la salud de la población. Por ejemplo, el control de los espacios productivos del NO contra la malaria y el tífus suponía otros desafíos, ya que aquí el Estado debía negociar para eliminar los insectos, modificar las viviendas y las pautas de vida de los pobla-

dores con empresas, organismos filantrópicos y gobiernos provinciales, muchas veces renuentes o francamente hostiles. Y la aparición sistemática en pequeños centros urbanos de otras enfermedades como el cólera, la peste, la gripe, el tracoma, la difteria, la tuberculosis y la lepra supusieron desafíos aún mayores, que denotaban que la modernidad higiénica debía no solo establecerse en distintos puntos del país, sino profundizarse a un grado mayor, con la generalización a la población de agua potable, cloacas, viviendas higiénicas, acceso a medicamentos básicos y educación para la prevención, entre muchas otras medidas sanitarias.

Para esto se requería una estructura de impacto nacional, con información estadística y financiamiento para asumir las modificaciones, además de mayores insumos médicos y agentes capacitados, en un contexto de movilización social y a la vez, de represión conservadora, que coordinara de manera armónica con otras agencias de salud, como los Consejos provinciales. A pesar de la influencia política a través de contacto con las cabezas del Poder Ejecutivo y de la anuencia del Congreso Nacional cuando fueron diputados y senadores, tanto Malbrán como Penna no pudieron ampliar esas políticas de manera sostenible y sustentable y se profundizó el problema organizativo en las administraciones posteriores. La insistencia en la peligrosidad epidémica y en la necesidad de la defensa nacional no hicieron mella de manera concreta en la creación de una estructura mayor en el Ministerio del Interior para avanzar en estas primeras décadas del siglo XX en la conformación de una legislación que asumiera de manera centralizada las funciones sanitarias y de atención médica, así como la consolidación presupuestaria para lograrlo.

Y aún fue más preocupante, para estos organizadores, la apertura y el sostén económico a través de fuentes de la Lotería Nacional (y no del tesoro nacional y de presupuestos sancionados por el Congreso, como lo era el DNH), de una agencia diferente, encargada de la creación de instituciones de atención médica y social. La CAAHR, dependiente de Cancillería, le imprimió un rol proactivo a la fundación de asilos, orfanatos y hospitales, algunos construidos en el interior. En este sentido, Cabred obtuvo los recursos necesarios para solucionar a través de la internación un problema supuestamente grave: la peligrosidad de los sujetos “anormales” que

saturaban las ciudades, de acuerdo a los discursos de los médicos conservadores y que eran a su vez fruto y consecuencia de las modificaciones urbanas. La aparición de hospitales regionales en el interior fue parte de estas políticas, con un éxito limitado dado que muchos quedaron en el papel sin construirse. La persistencia de Cabred en la Comisión, sin embargo, da pie para reflexionar sobre su capacidad para mantenerse en el tiempo a pesar de cambios políticos de relevancia (de gobiernos conservadores a radicales, por ejemplo). A diferencia de la sucesión de funcionarios a cargo del DNH, cuyos cargos parecen haber estado unidos a los vaivenes políticos, este médico se afianzó durante más de dos décadas, cuestión quizás que exceda su prestigio como alienista e incluya la independencia de otros medios de financiamiento, por fuera del presupuesto del resto de las agencias estatales.

Los tres funcionarios a cargo del DNH y de la CAAHR, expertos en las áreas de higiene pública y psiquiatría, eran también profesores de la Universidad de Buenos Aires, que culminaron estudios o se especializaron en centros de referencia académica europeos. Las carreras de Malbrán y Penna en el DNH finalizaron con la elección como representantes en el Congreso Nacional, donde impulsaron proyectos sanitarios; la de Cabred se alargó durante décadas en el mismo organismo. Ninguno había nacido en la Capital Federal, donde fueron participantes asiduos de academias, en la Facultad de Ciencias Médicas, hospitales, asociaciones y otras entidades que los acercaron al colectivo médico porteño así como a una serie de decisores políticos vinculados con reformas sociales de diverso signo. La particularidad del nacimiento en las provincias argentinas puede haber pesado en el dibujo de políticas sanitarias nacionales, pero tuvo mayor impacto la experiencia personal en posiciones claves y en un ámbito donde se estaban realizando importantes transformaciones en la estructura sanitaria y en la atención médica a la vez.

En relación a los aspectos comunes, es preciso agregar que tanto quienes controlaron el DNH como la CAAHR publicitaron profusamente sus acciones, con obras de gran impacto visual: el Atlas Sanitario de Penna y Restagnio, munido de mapas que incluían todo el país y los planos de las instituciones de atención médica publicados a todo color en un texto

lujoso de los discursos de Cabred, le imprimieron a las campañas y otras acciones una cobertura espacial nacional. La publicación de las obras por fuera de las fuentes oficiales (estadísticas o informes) implica también el deseo de una amplia circulación, incluso más allá de las políticas de salud: era la forma elegida de testificar la cobertura del Estado con la pluma y en toda su amplitud, para así verificar de manera ampulosa el avance de su brazo civilizador.

La imposibilidad de llevar a cabo gran parte de estas propuestas se relaciona con la escasez presupuestaria y un desarrollo burocrático insuficiente. Su limitado éxito permite también reflexionar sobre lo que las élites de entonces consideraban realmente problemas acuciantes: las enfermedades contagiosas y las instituciones de internación para los “anormales”, pero unas y otras tenían sentido en los centros urbanos, donde se desarrollaban las epidemias y era posible detectar los subproductos de la mala vida—prostitutas, alcohólicos, tuberculosos, discapacitados, enfermos mentales y demás—, que no eran visibles, salvo excepciones, en las áreas rurales. Por lo tanto, la definición de los enfermos del interior, respondiendo a preguntas claves (quiénes, cuántos, dónde y cómo) y de las áreas rurales como tales, era difícil de lograr, en un Estado cuya materialidad tardaba en realizarse. Además, puede agregarse a esta compleja situación la cuestión jurisdiccional, porque para ambas agencias era más sencilla la intervención en los Territorios Nacionales, que no tenían una estructura sanitaria previa, que en las provincias históricas, donde era difícil la coordinación con las entidades previas. Pero los Territorios no representaban realmente un “peligro” higiénico, por su demografía escasa y dispersa, mientras que en las provincias existían concentraciones urbanas en expansión o áreas rurales necesarias de control sanitario, tanto para el desarrollo económico como para el bienestar social.

Estas cuestiones recién comenzaron a resolverse, y aún con muchas dificultades y obstáculos, en los años treinta y cuarenta, cuando el Ministerio de Obras Públicas planificó obras de importancia a nivel nacional (cloacas y agua corriente), así como hospitales y centros de atención y además, surgió en otra agencia nacional, las Fuerzas Armadas, la noción de la degradación argentina a raíz de la debilidad y morbilidad de los soldados que pro-

venían de las provincias y Territorios Nacionales. La defensa de la patria, en pos de una “raza” argentina y la consecuente protección de las fronteras conjuraron la noción de un habitante necesario de atención médica con medidas especiales, para hacer frente a la desnutrición, el raquitismo y la tuberculosis, enfermedades de la pobreza. Los Estados provinciales también asumieron mayor protagonismo, dada su cercanía espacial y las implicancias políticas locales de la atención a la salud pública⁵⁶.

En los años cincuenta, la salud de la población del interior, y aún la de las áreas rurales más dispersas, tuvo mayor visibilidad, cuando a través de las políticas gestadas durante los gobiernos peronistas se acometiera una profunda reorganización del sistema público de atención médica, que implicó la creación de una Secretaría y luego de un Ministerio vinculado directamente a la salud. En ese momento, la salud como derecho social asumió mayor importancia, frente a las nociones de contagio epidémico y social de etapas anteriores.

En el contexto actual donde la salud pública se desenvuelve entre la fragmentación de la atención pública y las dificultades presupuestarias para brindar prevención, diagnóstico y terapéutica eficaz, esta reflexión histórica podría ser útil para avanzar sobre políticas futuras que, a nivel nacional, dialoguen e integren a la población en sus diferentes niveles y sobre todo, en los espacios rurales. En tal sentido, el caso argentino no representaría un caso aislado en un subcontinente con problemáticas similares en relación a la preocupación médica sobre las poblaciones rurales, sino que permitiría avanzar en un estudio sobre políticas sanitarias comparadas en toda América Latina, tanto en la historia como en el presente. En tal sentido, esta propuesta de revisión de los procesos inscriptos en las decisiones de esas políticas recuperaría la operatividad del concepto mismo de medicalización. Así, bajo la base del optimismo sobre la modificación vertical de las conductas, se considera el ejercicio de una transformación de las condiciones reales y finalmente, mayor supervivencia y mejores perspectivas vitales para un significativo conjunto de la población.

56 Susana Belmartino, *La atención médica argentina*: 59-60.

BIBLIOGRAFÍA**Fuentes primarias y secundarias****Archivos**

- Anales del DNH, Año XII, N°1, 1905. Biblioteca de la Facultad de Medicina, UBA, Buenos Aires.
- Anales del DNH, Año XVI, N° 1, 1909. Biblioteca de la Facultad de Medicina, UBA, Buenos Aires.
- Anales del DNH, Año XX, N° 2, 1913. Biblioteca de la Facultad de Medicina, UBA, Buenos Aires.
- Anales del DNH, Año XXVI, N° 6, 1920. Biblioteca de la Facultad de Medicina, UBA, Buenos Aires.

Publicaciones periódicas

- Anschultz, Germán. "Comisión vacunadora en Río Negro". Anales del DNH, XII, N°1 (1905): 286-314.
- Barrett, Ronald, Christopher W. Kuzawa, Thomas McDade and George J. Armelagos. "Emerging And Re-Emerging Infectious Diseases: The Third Epidemiologic Transition". *Annual Review of Anthropology* 27 (1998): 247-71.
- Carbonetti, Adrián. "Historia de una epidemia olvidada. La pandemia de gripe española en la Argentina, 1918-1919". *Desacatos* Año 32 (2010): 159-174.
- Carter, Eric D. "State Visions, landscape, and disease: Discovering malaria in Argentina, 1890-1920". *Geoforum*, Vol. 39, N° 1 (2008): 278-293.
- "Circular del Ministerio del Interior solicitando de los gobiernos provinciales el envío de datos estadísticos". Anales del DNH Año XV, N°6 (1908): 318-319.
- Daniel, Claudia. "Contar para curar: estadísticas y comunidad médica en Argentina, 1880-1940". *História, Saúdes, Manguinhos* Vol 19, N° 1 (2012): 89-224.
- Di Liscia, María Silvia. "Imaginario y derroteros de la salud en el interior argentino. Los Territorios Nacionales (fines del XIX y principios del XX)". *Entrepasados. Revista de Historia* Vol 33 (2008): 49-69.
- Di Liscia, María Silvia y Ernesto Bohoslavsky. "La profilaxis del viento. Instituciones represivas y sanitarias en la Patagonia argentina, 1880-

1940". *Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia* Vol 60, N° 2 (2008): 187-206.

- Di Liscia, María Silvia. "Cifras y problemas. Las estadísticas y la salud en los Territorios Nacionales (1880-1940)". *Salud Colectiva* Vol 2, N° 5 (2009): 259-278.
- Di Liscia, María Silvia. "Marcados en la piel. Vacunación y viruela en Argentina (1870-1910)". *Cadernos de Saúde Pública. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz* Vol. 16, N° 2 (2011): 409-422.
- "Necrología". *La Semana Médica* Vol. 47, N° 33 (1940): 391.
- "Necrología". *La Prensa Médica Argentina* Vol. 27 N° 32 (1940): 1676.
- Lozano, Nicolás. "Nota al Presidente del Departamento Nacional de Higiene". Anales del DNH Año XV, N°6 (1908): 386.
- Lozano, Nicolás. "Memoria de la Sección 1era (Profilaxis interna y de vacuna), correspondiente al año 1907". Anales del DNH Año XV, N°6 (1908): 243-257.
- Ortiz Bergia, María José. "La salud pública en transformación. La estructuración de políticas sanitarias en Córdoba-Argentina, 1930-1943". *Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia* Vol. LXIV, N° 1 (2012):121-146.
- Ramírez, Eugenio. "La vacunación en el Neuquén". Anales del DNH, Año XII, N°1 (1905): 330-337.
- Valerio, C. "Estado sanitario de Formosa". Anales del DNH Año XV, N°7 (1908): 383-385.
- Reggiani, Andrés y Hernán González Bollo. *Denatalité, "Crisis de la race" et politiques démographiques en Argentine (1920-1940)*. *Vingtieme Siecle, Revue d'histoire*, 3 N° 95, (2007): 29-44.

Libros

- Ablard, Jonathan D. *Madness in Buenos Aires. Patients, Psychiatrists and the Argentine State, 1880-1983*. Calgary: University of Calgary Press, 2008.
- Álvarez, Adriana. *Entre muerte y mosquitos. El regreso de las plagas en la Argentina (siglos XIX y XX)*. Buenos Aires: Biblos, 2010.
- Araoz Alfaro, Gregorio. *Crónicas y estampas del pasado*. Buenos Aires: Librería El Ateneo, 1938.

- Bandieri, Susana. Historia de la Patagonia. Buenos Aires: Sudamericana, 2005.
- Belmartino, Susana. La atención médica argentina en el siglo XX: instituciones y procesos. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005.
- Cabred, Domingo. Discursos pronunciados con motivo de la colocación de la piedra fundamental de los asilos y hospitales regionales en la República Argentina (Ley 4953). Buenos Aires: Talleres Gráficos J. Weiss y Preusche, 1918.
- Cattaruzza, Alejandro –(dir).- Nueva Historia de la Nación Argentina. T. VII. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943). Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2001.
- Coni, Emilio. Higiene y salubridad en la República Argentina. T. I Santiago de Chile-Buenos Aires: I Congreso Médico Latino-Americano, 1901, , 20-111.
- Conrad, Peter. The medicalization of society. On The Transformation on Human Conditions into Treatable Disorders. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2007.
- Cutolo, Vicente Osvaldo. Nuevo diccionario biográfico argentino (1750-1930). Buenos Aires: Editorial Elche, 1968.
- Devoto, Fernando. Historia de la inmigración en la Argentina. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2003.
- González Leandri, Ricardo. “Itinerarios de la profesión médica y sus saberes de Estado. Buenos Aires, 1850-1910”. En Los saberes del Estado. Compilado por Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann,. Buenos Aires: Edhasa, 2012, 125-152.
- Maeder, Ernesto. Memorias de los gobernadores del Territorio Nacional del Chaco (1885-1899). Resistencia-Corrientes: Instituto de Historia, FH-UNNE, 1985.
- Lobato, Mirta (dir). Nueva Historia de la Nación Argentina. T. V. El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916). Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2000.
- Penna, José. La viruela en la América del Sur y principalmente en la República Argentina. Historia, estadística, clínica y profilaxis. Buenos Aires: Félix Lajouane, 1885.
- Penna, José. Epidemiología. Tifus exantemático en la República. Proyecto de nombramiento de una comisión para su estudio. Buenos Aires: La Semana Médica, 1898.

- Penna, José y Horacio Madero. La administración sanitaria y la asistencia pública de la ciudad de Buenos Aires. Tomos I y II Buenos Aires: Imprenta, Litografía y Encuadernación G. Kraft, 1910..
- Penna, José y Antonio Restagnio. Atlas Sanitario Argentino (contribuciones para su estudio). Buenos Aires: Ministerio del Interior, 1916.
- Plotkin, Mariano Ben y Eduardo Zimmermann. “Saberes del Estado en la Argentina, siglos XIX y XX”. En Los saberes del Estado, compilado por Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann,. Buenos Aires: Edhasa, 2012, 9- 28.
- Porter, Dorothy. “Introduction”. In The History of Public Health and the Modern State. edited by Dorothy Porter, London: The Wellcome Institute Series of History of Medicine, 1994, 1-44.
- Reboratti, Carlos. “Los mundos rurales”. En Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX, Compilado por Susana Torrado, Tomo II. Buenos Aires: Edhasa, 2007, 85-108.
- Suriano, Juan. “Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina”. En La cuestión social en la Argentina, 1870-1943, Compilado por Juan Suriano,. Buenos Aires: La Colmena, 2000, 1-29.
- Tercer Censo Nacional, 1 de junio de 1914. T. I Buenos Aires: Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía, a X, 1916.
- Veronelli, Juan Carlos y Magalí Veronelli Correch. Los orígenes de la salud pública en la Argentina. Tomo II Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud, 2004.

Para citar este artículo: Di Liscia Gardella, María Silvia. “Del brazo civilizador a la defensa nacional: políticas sanitarias, atención médica y población rural (Argentina, 1900-1930)”, *Historia Caribe* Vol. XII No. 31 (Julio-Diciembre 2017): 159-193. DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.6>

La intervención estatal en el mundo del trabajo: la aplicación de la Ley de Descanso Dominical en el centro bonaerense (Tandil, 1917-1930)*

LUCIANO OSCAR BARANDIARÁN

Afiliado institucionalmente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-CONICET (Argentina). Correo electrónico: cleido7@yahoo.com.ar. El autor es doctor en Historia de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Entre sus publicaciones recientes tenemos: en coautoría “Política y sociabilidad barrial: la memoria en torno a las veladas socialistas en el Barrio de la Estación de Tandil durante el período de entreguerras” Aletheia. Revista de la Maestría en Historia y Memoria de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Comunicación, Vol. 5 No. 10 (2015) y “El accidente fatal del trabajador rural y la justicia en el centro de la provincia de Buenos Aires (1935-1947)”, revista Res Gesta, No. 51 (2015). Entre sus temas de interés están Debates políticos y actores sociales en la construcción de la ciudadanía argentina (1860-2010).

Recibido: 23 de agosto de 2016

Aprobado: 8 de noviembre de 2016

Modificado: 12 de enero de 2017

Artículo de investigación científica

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.7>

* Este artículo forma parte del proyecto: “Estado y Sociedad en la Argentina del siglo XX. Mediación e intervención en las relaciones laborales: el accionar del Departamento del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (1917-1945)” financiado por el Consejo Nacional de investigaciones Científicas y Técnicas-CONICET (Argentina).

Esta publicación está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0



La intervención estatal en el mundo del trabajo: la aplicación de la Ley de Descanso Dominical en el centro bonaerense (Tandil, 1917-1930)

Resumen

El objetivo es analizar en el ámbito rural y urbano del centro bonaerense el accionar del Departamento del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (DPT), a través de la aplicación de la Ley de Descanso Dominical. A partir de un estudio de caso, se pretende observar las relaciones establecidas entre aquella repartición provincial y la sociedad local del partido de Tandil y su zona de influencia. Se estudian las formas iniciales de vinculación de los funcionarios provinciales y las problemáticas obreras del interior bonaerense, y las reacciones causadas por la intervención de los funcionarios del DPT.

Palabras claves: Legislación laboral, Departamento del Trabajo de la Provincia, trabajo rural, trabajo urbano, centro bonaerense.

State intervention in the working world: The application of the Sunday Rest Law in the center of Buenos Aires (Tandil, 1917-1930)

Abstract

The purpose of this article is to analyze, in the rural and urban areas of the center in Buenos Aires, the actions of the *Department of Labor of the Province of Buenos Aires* (DPT), through the application of the Sunday Rest Law. Based on a case study, it is intended to observe the relations established between that provincial division and the local society of the Tandil party and its area of influence. It is studied the initial forms of provincial officials' labor links and Buenos Aires workers issues as well as the reactions caused by the actions of DPT officials.

Keyword: Labor legislation, Department of Labor of the Province, rural work, urban work, Buenos Aires center.

A intervenção estatal no mundo do trabalho: a aplicação da lei do Descanso dominical no centro de Buenos Aires (Tandil, 1917-1930)

Resumo

O objetivo é analisar no âmbito rural y urbano do centro de Buenos Aires, a ação do Departamento do Trabalho da Província de Buenos Aires (DPT), através da aplicação

da lei do Descanso dominical. A partir de um estudo do caso, pretende-se observar as relações estabelecidas entre esta repartição provincial e a Sociedade local do partido de Tandil e sua zona de influência. Estudam-se as formas iniciais de vinculação dos funcionários da província, a problemática operária do interior de Buenos Aires, e as reações causadas pela intervenção dos funcionários do DPT.

Palavras-chaves: Legislação Trabalhista, Departamento do trabalho da Província, trabalho rural, trabalho urbano, centro de Buenos Aires.

L'intervention de l'État dans le monde du travail: l'application de la Loi du Repos Dominical dans le centre de la province de Buenos Aires (Tandil, 1917-1930)

Résumé

Le but est d'analyser dans le domaine rural et urbain du centre provincial la gestion du Département du Travail de la province de Buenos Aires (DPT), à travers l'application de la Loi du Repos Dominical. À partir d'une étude de cas, on prétend repérer les relations instaurées entre cette division provinciale et la société locale du parti de Tandil et sa zone d'influence. On étudie les formes initiales d'embauche des fonctionnaires provinciaux et les problématiques ouvrières de l'intérieur de la province de Buenos Aires et les réactions provoquées par l'intervention des fonctionnaires du DPT.

Mots clés: Législation du travail, Département du Travail de la Province, travail rural, travail urbain, centre de la province de Buenos Aires.

“En el extenso territorio de la provincia, vive y se desarrolla una población más numerosa que la existente en la Capital Federal. La cantidad de trabajadores en la misma, por consiguiente, es proporcionalmente mayor, también diseminada en ciudades, pueblos y campos, entregada a ocupaciones fabriles, comerciales, agrícolas, ganaderas”.

Bernardo Aineseider, 1927¹

1 Provincia de Buenos Aires, Departamento del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires 1922-1926 (La Plata: Taller de Impresiones Oficiales, 1927), 8. Bernardo Aineseider fue Director del DPT entre 1922 y 1930.

INTRODUCCIÓN

La provincia de Buenos Aires ha ocupado y ocupa un lugar central en Argentina por su preeminencia económica y demográfica, siendo el motor del crecimiento agroexportador que desde fines del siglo XIX sostuvo el país. Por otro lado, buena parte de la historia argentina se escribió con base en lo que aconteció allí, al coincidir al menos hasta 1880 la administración estatal nacional y la provincial en el mismo espacio. Eso explica, como ha sido señalado recientemente, que la historiografía bonaerense haya tenido una identidad difusa; por ende, escribir sobre problemas propios de la historia bonaerense implica hacerlo considerando las semejanzas y diferencias entre los procesos sociales que allí acontecieron con respecto a lo sucedido en la capital federal del país, la ciudad de Buenos Aires².

Si la historiografía provincial fue identificada con la nacional, al punto de ser dos relatos casi inseparables³, un segundo obstáculo en el campo de los análisis sobre las políticas sociales ha sido el desinterés por su tratamiento. Posiblemente el mejor ejemplo de ello sea el estudio de las políticas laborales. Hasta hace relativamente poco tiempo, la mayor parte de los trabajos sobre el tema se habían centrado en la historia del Departamento Nacional del Trabajo (DNT) y sus vinculaciones con organismos estatales laborales posteriores (la Secretaría de Trabajo y Previsión y el Ministerio de Trabajo), identificados con el acceso de Perón al poder (1943-1955)⁴;

2 Juan Manuel Palacio, "La provincia de Buenos Aires en la historia y en la historiografía", en *Historia de la provincia de Buenos Aires. Tomo I, Población, ambiente y territorio*, eds. Hernán Otero (Buenos Aires: Unipe-Edhasa, 2012), 9.

3 Juan Manuel Palacio, "La provincia de Buenos Aires", 23.

4 La historiografía argentina se ha ocupado en profundidad del DNT. Se han contemplado, entre otras dimensiones, su vinculación con la implementación de políticas sociales en Argentina: Daniel Lvovich y Juan Suriano (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952* (Buenos Aires: Prometeo-UNGS, 2006); Mirta Lobato y Juan Suriano, "Introducción. Trabajo, cuestión social e intervención estatal", en *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, comp. Mirta Lobato y Juan Suriano (Buenos Aires: Edhasa, 2013), 9-53. La etapa inicial del organismo: Néstor Auza, "La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX: El Departamento Nacional del Trabajo, 1907-1912", *Revista de Historia del Derecho* No. 15 (1987): 101-140; Germán Soprano, "Haciendo inspección. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907-1914)", en *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, eds. Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (Buenos Aires: Prometeo, 2010), 85-120.

o con antecedentes subnacionales de esa experiencia, como el gobierno bonaerense de Fresco entre 1936 y 1940⁵. Ese desinterés ha comenzado a revertirse al analizarse las políticas laborales desarrolladas desde, en y por las provincias en las décadas anteriores al surgimiento del peronismo⁶.

Esta nueva perspectiva en torno al origen de las políticas laborales a nivel federal ha significado un avance, pero necesita continuar profundizándose. En principio, con la excepción de la región pampeana y las provincias de Mendoza y Tucumán, se necesitan más estudios sobre la implementación de aquellas políticas en las restantes provincias y los Territorios Nacionales durante la primera mitad del siglo XX. Además, la mayor parte de los estudios existentes sobre los Departamentos del Trabajo a nivel subnacional han analizado lo que aconteció en sus sedes centrales ubicadas en

Las tendencias políticas e ideológicas de sus funcionarios, al igual que las influencias internacionales en torno a su creación: Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916* (Buenos Aires: Sudamericana-Universidad de San Andrés, 1995); Juan Suriano, "El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del Trabajo y las influencias internacionales", *Revista de Indias* Vol. LXXIII No. 257 (2013): 107-130; Laura Caruso, "La política laboral argentina en la inmediata posguerra: una perspectiva internacional, 1907-1925", *Revista Relaciones* Vol. 35 No. 138 (2014): 11-43. La persistencia de su "proyecto fundacional": Germán Soprano, "El Departamento Nacional del Trabajo y su Proyecto de Regulación Estatal de la Relación Capital-Trabajo en Argentina: 1907-1943", en *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, comp. José Panettieri (Buenos Aires: Eudeba, 2000), 31-53; Germán Soprano, "Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina", en *Cuestiones de sociología* No. 4 (2007), 19-48. La trayectoria del DNT durante el radicalismo: Enrique Garguin, "Relaciones entre Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916-1930", en *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, comp. José Panettieri (Buenos Aires: Eudeba, 2000), 87-117; Juan Suriano, "El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen", en *Los saberes de Estado*, comps. Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann (Buenos Aires: Edhasa, 2012), 35-62. Su transformación en la Secretaría de Trabajo y Previsión hacia 1943: Daniel Campione, *Orígenes estatales del peronismo* (Buenos Aires: Miño y Davila, 2007), 109-113; María Luciani, "La etapa formativa de la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-1946): Primeros pasos organizativos y figuras relevantes", *Anuario del Instituto de Historia Argentina* No. 14 (2014): 1-16.

5 María Dolores Béjar, *El régimen fraudulento. La política en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005), 139-186; Rafael Bitrán y Alejandro Schneider, *El gobierno conservador de Manuel A. Fresco en la provincia de Buenos Aires (1936-1940)* (Buenos Aires: CEAL, 1991), 36-74; Emir Reitano, *Manuel A. Fresco, antecedentes del gremialismo peronista* (Buenos Aires: CEAL, 1992).

6 Una síntesis de ese cambio puede verse en Mirta Lobato y Juan Suriano, "Introducción. Trabajo, cuestión social", 9-53. Allí también hay estudios de casos que analizan las políticas laborales durante el período de entreguerras en las provincias de Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Tucumán, y referencias a otros casos.

las capitales de cada jurisdicción, por lo cual aún desconocemos cómo se desarrollaron las nuevas iniciativas legislativas al interior de los espacios provinciales.

En este artículo se pretende continuar dando cuenta de la segunda cuestión señalada y que hemos comenzado a abordar sobre todo para la década de 1930⁷. Es necesario analizar cómo se relacionó el DPT con las comunidades del interior bonaerense para saber si su accionar las impactó. Con el objetivo de conocer cómo fue la implementación inicial de las primeras políticas laborales en ese contexto apelaremos a un estudio de caso para analizar su importancia en el centro de la provincia. El partido de Tandil permite trabajar la problemática porque fue entre 1910 y 1940 que pasó de ser un pueblo que satisfacía las demandas del *hinterland* rural circundante⁸, a una de las ciudades intermedias más relevantes del centro bonaerense⁹. Reducir la escala a la perspectiva local es relevante para estudiar la acción estatal en la regulación de las relaciones laborales por dos razones:

a) Para complementar la perspectiva tradicional construida a partir de lo que aconteció en la capital provincial (La Plata). Siendo contextos muy distintos (a nivel demográfico, cultural, etc.), el interior bonaerense presentaba problemáticas obreras diferentes respecto a las que surgían en grandes ciudades del país como Buenos Aires, La Plata o Rosario.

7 Luciano Barandiarán, "Estado y trabajo. Las políticas públicas y los trabajadores rurales pampeanos en los inicios del Estado "interventor" (1925-1950)" (tesis de Doctorado en Historia, UNCPBA, 2008), 190-240.

8 Hacia 1880 comenzó en Tandil una etapa de crecimiento ligada a la producción rural, principal actividad económica de la ciudad desde su creación en 1823. Ello también se debió a que era el principal centro de abastecimiento de bienes y servicios de gran parte del sudeste provincial, abarcando un área de gran influencia que comprendía la zona rural de partidos cercanos como Ayacucho o Benito Juárez. Eduardo Míguez, "Política, participación, poder. Los inmigrantes en las tierras nuevas de la provincia de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX", *Estudios Migratorios Latinoamericanos* No. 6/ 7 (1987): 351.

9 El partido de Tandil se ubica al sudeste de la provincia de Buenos Aires, la más importante del país por la cantidad de población y su desarrollo económico, vinculado centralmente a la producción agropecuaria. La ciudad cabecera del partido es la ciudad homónima en la que habitan cerca de 120.000 habitantes. No existen más ciudades en el partido, siendo María Ignacia Vela la localidad rural con más población (alrededor de dos mil habitantes). En Argentina se califica a una ciudad como "intermedia" cuando tiene entre 50.000 y 500.000 habitantes. Entre las décadas de 1910 y 1940 el tejido urbano de la ciudad de Tandil pasó de ser rururbano (uso del suelo con menor densidad de edificación para viviendas, presencia de lotes sin uso específico y pequeños establecimientos de granja con actividades agropecuarias) a urbano (uso del suelo predominante de tipo residencial, con usos comercial y servicios urbanos). Guillermo Velázquez, Diana Lan y Graciela Nogar, Tandil a fin del milenio. Una perspectiva geográfica (Tandil: CIG-FCH UNCPBA, 1998), 21.

b) Para conocer el impacto social real de las políticas laborales. Más allá de la mera sanción legislativa, las diferencias entre los supuestos teóricos contenidos en las normas y su aplicación generaron numerosos conflictos en los que las autoridades debían intermediar a nivel local, al menos en el interior de la provincia.

Para ello se analizarán las formas a través de las cuales las normas laborales impulsadas por el Estado provincial y sus funcionarios se aplicaron, y cómo fueron acogidas en la localidad. Nos vamos a centrar en el estudio de la aplicación en Tandil de la primera ley laboral argentina, la Ley de Descanso Dominical de 1905 (número 4.661). Se trató de una problemática del bienestar que se impulsó desde el Estado para mejorar las condiciones de vida de la población, pretendiendo de esa forma dar respuestas a demandas que emergían a raíz de la "cuestión social" a inicios del siglo XX, demandas con fuerte arraigo en el movimiento obrero como lo era la del descanso dominical. La implementación de la norma genera conflictos, y fue lo que sucedió a nivel local con aquella. Por ende, explicar su impulso por parte del DPT implica explorar los intersticios a través de los cuales se pretendió respetarla y a su vez burlarla.

El análisis se circunscribe al período 1917-1930, primera etapa de funcionamiento de aquel organismo, menos conocida en relación a la que se inició en 1930. Coincidió con la gestión de los gobiernos radicales a nivel nacional y provincial (1916-1930). Los documentos centrales utilizados han sido medios de prensa locales: el diario de tendencia radical *Nueva Era* (NE) y en menor medida el periódico *El Eco de Tandil* (EEDT), que se editaba los días jueves y domingos y cuya orientación ideológica en estos años fue más independiente respecto a los partidos políticos existentes¹⁰. Ello implica que mientras que en el segundo caso no se observan grandes variaciones respecto a la mirada sobre la intervención estatal en el mundo del trabajo, en la primera fuente el análisis del cumplimiento o no de la norma se vincula con la afiliación política de su director, el escribano José

10 Las publicaciones del DPT del período hacen referencias muy limitadas sobre el accionar de sus funcionarios en el interior provincial. Por otro lado, a nivel local no se han conservado las actas policiales de los procedimientos efectuados en este período, por lo cual utilizamos la prensa para observar la injerencia de los inspectores del organismo laboral provincial en el plano local.

Antonio Cabral, más cercana al yrigoyenismo que al radicalismo antipersonalista. Por esa razón, durante la presidencia de Alvear (1922-1928) puede observarse una mirada más crítica de NE hacia el accionar del DPT¹¹.

En principio, se describe el surgimiento del DPT en el marco de la creación de agencias nacionales y provinciales vinculadas con la problemática obrera. Luego se explica el marco legal bajo análisis, concretamente la Ley de Descanso Dominical de 1905 y su par provincial. Posteriormente se estudian las formas en que la ley se manifestó y se implementó, abordando su aplicación en el espacio rural y urbano, comparando diferencias y semejanzas. Finalmente, se esbozarán las primeras conclusiones en torno a la importancia que pudo tener aquella ley en el caso bajo estudio.

1. LA “CUESTIÓN SOCIAL”, EL SURGIMIENTO DE LOS ORGANISMOS LABORALES Y EL DPT

Los Departamentos de Trabajo emergieron a inicios del siglo XX al destacarse entre otros problemas propios de la “cuestión social” el aumento de la protesta obrera, protesta que emergía con fuerza ya desde las últimas décadas del siglo anterior. Desde el Estado nacional se generaron políticas destinadas a regular las relaciones laborales. La creación en 1907 del DNT tuvo su origen en el proyecto de Código de Trabajo de Joaquín V. González de 1904¹², proyecto no sancionado pero que señaló el interés estatal por resolver los problemas socio-laborales¹³. En las décadas siguientes surgieron los organismos laborales provinciales, pues el régimen constitucional federal del país y la falta de definiciones sobre la naturaleza del vínculo laboral determinaron que fueran las provincias quienes reglamentaran y aplicaran la legislación laboral nacional¹⁴. Por ello hasta mediados de la década de 1940 el DNT solo tuvo jurisdicción sobre Capital Federal y los

11 Para entender mejor la división radical de la década de 1920 remitimos al clásico libro de David Rock, *El radicalismo argentino, 1890-1930* (Buenos Aires: Amorrortu, 2001).

12 Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916”, *Anuario de la Escuela de Historia*, No. 14 (1989): 109-110.

13 Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas*, 11-15.

14 Mariana Garzón Rogé, “Las relaciones laborales en la mira del Estado provincial de Mendoza”, en *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, comp. Mirta Lobato y Juan Suriano (Buenos Aires: Edhasa, 2013), 131-136.

Territorios Nacionales, aunque durante los años 30 el DNT y los departamentos provinciales participaron activamente en la regulación estatal de las relaciones laborales¹⁵.

El DPT bonaerense fue creado en diciembre de 1916 a raíz de un proyecto presentado por los diputados socialistas Adolfo Dickmann y Jacinto Oddone en 1914. Al existir leyes laborales nacionales, creían necesario que la provincia tuviera un organismo propio encargado de los asuntos laborales como lo era el DNT a nivel nacional. Propusieron transformar a la “Oficina de Estadística” en la “Oficina de Estadística y del Trabajo”, llamada desde enero de 1917 “Dirección General de Estadística y Departamento de Trabajo”¹⁶.

Durante la gobernación del radical José Camilo Crotto (1918-1921)¹⁷, el director del DPT Aditardo Figueroa Ozzán intervino en los conflictos agrarios producidos desde 1918, especialmente en los sucesos de Tres Arroyos de diciembre de 1919¹⁸. El nivel de conflictividad obrera se mantuvo en

15 Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero, *Estudios sobre los orígenes del peronismo* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2004 [1971]), 136-149; Hugo Del Campo, *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005 [1983]); Ricardo Gaudio y Jorge Pilone, “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina. 1935-1943”, *Desarrollo Económico* Vol. 23 No. 90 (1983): 255-286; Ricardo Gaudio y Jorge Pilone, “Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”, *Desarrollo Económico* Vol. 24 No. 94 (1984): 235-273; Roberto Korzeniewicz, “Las vísperas del peronismo. Los conflictos laborales entre 1930 y 1943”, *Desarrollo Económico* Vol.33 No. 131 (1993): 323.

16 María Angélica Corva y Horacio García Bossio, “El derecho laboral antes de Perón. Origen del Departamento de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires”, en *Actas de las Primeras Jornadas de Historia Argentina. Hacia el Bicentenario de Mayo* (La Plata: Universidad Católica Argentina, 2003).

17 Crotto fue uno de los fundadores de la Unión Cívica Radical en 1891. Cercano a Hipólito Yrigoyen, en 1909 fue presidente del Comité Nacional de la UCR. En 1912 fue electo senador nacional representando a la ciudad de Buenos Aires, cargo que abandonó en 1918 tras ser elegido gobernador de la provincia de Buenos Aires. Debido a un enfrentamiento personal con el presidente Yrigoyen, renunció al cargo en 1921, completando el período su vicegobernador Luis Monteverde. Tras ese acontecimiento Crotto fue un oponente a Yrigoyen al interior del radicalismo.

18 Entre 1917 y 1921 Yrigoyen debió enfrentar una serie de importantes huelgas en la ciudad y el campo vinculadas al impacto del fin de la Primera Guerra Mundial sobre las condiciones de trabajo. En algunas de ellas, en especial las vinculadas al transporte marítimo y ferroviario, el Gobierno nacional medió a favor de los obreros. Pero en otros conflictos, la respuesta estatal hacia ellos fue la represión, en especial los obreros metalúrgicos involucrados en “La semana trágica” (1919); los obreros del sudeste bonaerense que trabajaban en la cosecha del trigo (1919); y los obreros rurales que trabajaban en la esquila en la Patagonia (1921). David Rock, *El radicalismo argentino*, 155-221; G. Cuadrado Hernández, “La rebelión de los braceros”, *Todo es historia* No. 18 (1982): 88.

alza hasta aproximadamente 1922. A partir de ese año, el gobernador José Luis Cantilo (1922-1926), en un clima político y social más desmovilizado que el que enfrentaron sus antecesores, impulsó modificaciones a favor de los trabajadores. Opinaba que el DPT debía controlar la política laboral hasta que la provincia no tuviera Ministerio de Trabajo, sosteniendo una política de “unión de clases” entre patronos y obreros. Bajo su gobierno se reestructuró el organismo, creando delegaciones regionales en Avellaneda, Bahía Blanca, Junín y Zárate; y separándolo de la Dirección General de Estadística. Desde entonces, el DPT dependería del Ministerio de Gobierno¹⁹.

Como la ley orgánica que reglamentó su funcionamiento se promulgó durante la gobernación de Manuel Fresco en 1937²⁰, sus iniciativas encontraron en la década de 1920 diversas limitaciones. Al igual que los organismos de otras provincias, la escasez de personal y la falta de presupuesto conspiraron contra su eficiencia, así como la carencia de capacidad ejecutiva para imponer sus decisiones²¹. Pero si bien en Buenos Aires, como ya se señaló, la intervención estatal en el mundo del trabajo se intensificó durante el gobierno de Fresco (1936-1940)²², ya los gobiernos conservadores anteriores (1930-1936) y los gobiernos radicales de la década de 1920 habían señalado la obligación del Estado provincial de intervenir en el plano de las relaciones laborales²³.

Durante la década de 1920 el DPT debió vigilar el cumplimiento en la provincia de varias leyes laborales. Las más importantes fueron: la de Descanso Dominical (Ley 4.661 de 1905); las que reglamentaron el trabajo

19 Luciano Barandiarán, “Estado y trabajo”, 203.

20 María Angélica Corva y Horacio García Bossio, *El derecho laboral antes*, 13.

21 Adrián Ascolani, “Orígenes de la legislación laboral agraria en Argentina. Vinculaciones con la política y la economía, 1900-1930”, *Anuario de la Escuela de Historia* No. 16 (1993), 145-161; Luciano Barandiarán, “Estado y trabajo”, 215; María José Ortiz Bergia, “El intervencionismo estatal en el espacio provincial. Construcción de políticas laborales en Córdoba, 1930-1943”, *Población y Sociedad* No. 16 (2009): 172.

22 Bibliografía ya mencionada en la nota al pie número 5.

23 Luciano Barandiarán, “Estado y trabajo”, 201. Al igual que otras dependencias laborales provinciales y el DNT, el DPT presentaba paralelamente similares falencias y limitaciones, pero también una intervención prolífica en la medida de sus posibilidades y sus proyecciones. Remitimos para tal comparación a Mirta Lobato y Juan Suriano, “Introducción. Trabajo, cuestión social”, 9-53.

de mujeres y menores (Ley 5.291 de 1907 y Ley 11.317 de 1924); la Ley sobre Indemnización por Accidentes de Trabajo (Ley 9.688 de 1915); la Ley sobre Trabajo a Domicilio (Ley 10.505 de 1918); las normas que establecieron las modalidades para el pago de salarios en moneda (Ley 11.278 de 1923 y ley 11.337 de 1926); la Ley que reglamentó el trabajo nocturno (Ley 11.338 de 1926); y la que estableció la jornada laboral de ocho horas (Ley 11.544 de 1929).

A inicios de 1944 el DPT fue absorbido por el gobierno nacional, convirtiéndose en “delegación regional” de la Secretaría de Trabajo y Previsión²⁴. Comenzó así una nueva etapa en la relación entre Estado y mundo del trabajo al centralizarse la política laboral desde el gobierno federal. Aunque existió por casi tres décadas, pocos trabajos historiográficos dieron cuenta del DPT y sus funcionarios antes de 1930²⁵.

2. LA LEY DE DESCANSO DOMINICAL

Se ha señalado que hasta el advenimiento del peronismo en la década de 1940 el sistema de relaciones laborales en Argentina era precario. Los avances legislativos desde 1904 habrían sido modestos; al respecto se ha hecho referencia a los vacíos en tres normas laborales sancionadas entre 1905 y 1929, entre ellas la de Ley de Descanso Dominical de 1905, que habría tenido vigencia solo en Capital Federal, estando sujetas sus disposiciones a variadas restricciones²⁶. Sin embargo, esa ley tuvo vigencia muy temprano en otros espacios, incluida la provincia de Buenos Aires²⁷.

24 Daniel Campione, *Orígenes estatales del peronismo*, 110.

25 Las excepciones son: G. Cuadrado Hernández, *La rebelión de los braceros*, 82-91p; Adrián Ascolani, *El sindicalismo rural argentino* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2009), 17-27.

26 Juan Carlos Torre, “Transformaciones de la sociedad argentina”, en *Argentina 1910-2010. Balance del siglo*, eds. Roberto Russell (Buenos Aires: Taurus, 2010), 194. Las otras dos leyes a las que hace referencia es a la Ley de Accidentes de Trabajo de 1915, que habría dejado cabos sueltos en cuanto a la interpretación sobre sus beneficios; y la Ley sobre Jornada Legal de Trabajo de ocho horas de 1929, pues en la ciudad de Buenos Aires era una práctica desde hacía diez años.

27 Lo mismo parece haber acontecido en Mendoza, donde los comerciantes querían que sus empleados pudieran trabajar los domingos, dando la pauta de que cumplir con la disposición era más la regla que la excepción: Mariana Garzón Rogé, “Las relaciones laborales en la mira”, 134. También en Tucumán el DPT provincial controló el acatamiento de la ley reglamentada en la provincia en 1907: Alejandra Landaburu, “Los industriales y el Departamento Provincial del Trabajo ante el conflicto obrero de 1919 en Tucumán”, en *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-*

La ley que estableció el descanso semanal en domingo en Capital Federal fue la primera norma laboral sancionada en Argentina²⁸. Surgió por iniciativa del doctor. Alfredo L. Palacios, primer diputado socialista de América a raíz del mencionado proyecto de Código del Trabajo de 1904. Como el proyecto fue cuestionado Palacios propuso que se lo tratase en forma parcial rescatando el descanso dominical. El proyecto se presentó en la Cámara de Diputados de la Nación el 26 de septiembre de 1904. Durante su consideración el diputado Argerich presentó otro proyecto y fue sobre este último que se desarrollaron las discusiones (la diferencia se presentaba si el día de descanso dominical debía ser el domingo o podía ser otro día). Las reformas introducidas eliminaron sus diferencias con el proyecto del Poder Ejecutivo²⁹. Por ende, fue este último el que se sancionó con leves modificaciones por la Cámara de Senadores el 29 de agosto de 1905.

El texto de la Ley 4.661 se publicó el 9 de septiembre de 1905. Prohibía en domingo el trabajo material por cuenta ajena y el que se efectuara por cuenta propia en las fábricas, talleres, casas de comercio y demás sitios de trabajo en Capital Federal. Se exceptuaban los trabajos que no pudieran interrumpirse por las necesidades que satisfacían, por motivos técnicos o por razones que determinaran perjuicio de interés público; los trabajos de reparación o limpieza indispensables para no interrumpir las faenas de la semana en establecimientos industriales; los trabajos que fueran perentorios por inminencia de daño, por accidentes naturales o por circunstancias transitorias que fuera menester aprovechar. En esos casos los reglamentos posteriores de la ley determinarían el descanso semanal de los que tuvieran

1955), comp. Mirta Lobato y Juan Suriano (Buenos Aires: Edhasa, 2013), 91. En Córdoba entre las normativas que reglamentaban las relaciones laborales también se menciona el descanso dominical: María José Ortiz Bergia, "El tratamiento estatal de la "cuestión obrera" en Córdoba, 1930-1943", en *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, comp. Mirta Lobato y Juan Suriano (Buenos Aires: Edhasa, 2013), 185.

28 Los antecedentes han sido analizados por Marcela Aspell, "La realidad social y la regulación jurídica del descanso dominical, los días festivos, los horarios de trabajo", *Cuadernos de Historia* No. 12 (2002): 67-84. La autora sostiene que debido a la influencia de la Iglesia Católica, en la primera mitad del siglo XIX el descanso dominical era una práctica que recién se cuestionó en la segunda mitad del siglo XIX al predominar elementos propios del discurso liberal que concibieron al descanso obrero como sinónimo de ocio y vagancia. Por ende, a inicios del siglo XX el descanso dominical comenzó a ser una demanda creciente del mundo obrero, y una práctica criticada por numerosos patrones.

29 Honorable Cámara de Diputados de la Nación, "Descanso Dominical", *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Buenos Aires, 26, 28 y 30 de septiembre, 1904, 546-628.

que trabajar en domingo. La obligación del descanso hebdomadario no tenía excepciones en cuanto a mujeres y menores de 16 años. La ley no se aplicaría al servicio doméstico. Los días domingo permanecerían cerradas las casas de expendio de bebidas. Las infracciones a la ley se imputarían a los patrones salvo prueba en contrario; serían penados la primera vez con cien pesos, y en las reincidencias con doble multa o quince días de arresto³⁰.

En la provincia de Buenos Aires la Ley de Descanso Dominical se sancionó en enero de 1908 bajo el gobierno de Ignacio D. Irigoyen. La Ley provincial 3.098 prohibió en los centros urbanos y casas de comercio de toda la provincia el trabajo material por cuenta ajena y el que se efectuara por cuenta propia el domingo. Se exceptuaba de la prohibición los trabajos que no pudieran ser interrumpidos sin perjuicio, al igual que lo hacía la norma nacional. Al igual que a nivel nacional, las excepciones no se aplicarían a mujeres ni a menores de 16 años, ni la ley se aplicaría al servicio doméstico; las infracciones a la misma se imputarían a los patrones, salvo prueba en contrario, siendo penadas la primera vez con 100 pesos de multa y si reincidían con 500 pesos o dos meses de arresto. Dos meses después se sancionó el decreto reglamentario de la ley, no estableciendo grandes diferencias en relación a la norma, pero señalando que si una industria o comercio tenía la necesidad de hacer trabajar el domingo debería solicitar permiso a la Policía. A nivel provincial, esa agencia sería la encargada del cumplimiento de la Ley 3.098.

Pronto se presentaron otros decretos modificando la aplicación del decreto reglamentario original. Así, por ejemplo, el 27 de abril otro decreto establecía que debido a quejas recibidas sobre la clausura de casas de comercio que producían perjuicios en la zona rural, el Poder Ejecutivo provincial había establecido que las casas de comercio podrían permanecer abiertas hasta el mediodía. En los siguientes años diferentes gremios y asociaciones

30 Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, "Ley de descanso dominical", *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 9 de septiembre, 1905, 1. En 1932 se alteró el régimen del descanso semanal al introducir la Ley 11.640 el "sábado inglés", estableciendo la prohibición de trabajar a partir de las 13 horas del día sábado. Ambas leyes fueron derogadas por la Ley 18.204 en mayo de 1969.

intentaron modificar la ley. Así, por ejemplo, el 24 de julio 1917 los comerciantes de cigarrería y agencias de lotería de Dolores (ciudad ubicada al este de la provincia) solicitaron despachar los domingos hasta mediodía por la competencia que sufrían frente a vendedores ambulantes, almacenes y confiterías, pero no se dio lugar a lo solicitado³¹.

La Policía vigiló el cumplimiento del descanso dominical desde la sanción de la ley en 1908 hasta diciembre de 1917. A partir de esa fecha en lugar de la Policía en fuentes oficiales como las leyes provinciales o el Registro Oficial, fue la Dirección del DPT la que comenzó a sugerir al Gobierno aceptar o no las solicitudes presentadas por distintas asociaciones para modificar la mencionada ley. A pesar de la variación de la autoridad de aplicación, dadas las limitaciones de la nueva agencia laboral en especial a lo atinente a su cantidad de inspectores, la Policía provincial continuaría siendo un actor relevante en la aplicación de la Ley de Descanso Dominical, al tener que auxiliar al DPT en sus procedimientos.

3. LA APLICACIÓN DE LA LEY DE DESCANSO DOMINICAL EN TANDIL

El arribo del ferrocarril a Tandil en 1883 posibilitó la mayor integración a los mercados nacionales e internacionales de la producción local, vinculada a la agricultura, la ganadería y la minería. También impulsó entre aquel año y 1930 la creación en la zona rural del partido de estaciones ferroviarias (Azucena, De la Canal, Fultón, Gardey, Iraola, La Pastora, Vela). Así, además de la población que iba adquiriendo características urbanas en la ciudad de Tandil y de la población rural dispersa en los establecimientos rurales, se sumó la población rural asentada en aquellas estaciones que crearon pequeñas localidades como Gardey o Vela³².

31 Toda la información vinculada a la Ley provincial 3.098 y sus sucesivas reglamentaciones ha sido extraída de: Provincia de Buenos Aires, eds. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Legislación bonaerense (La Plata: 2010), <http://www.gob.gba.gov.ar/intranet/digesto/PDF/ley3098.pdf> (25 de marzo de 2015).

32 Valeria Palavecino, "Surgimiento de poblados al sur de la provincia de Buenos Aires. El ferrocarril y las poblaciones rurales en el partido de Tandil (1880-1955)". En Segundas Jornadas Nacionales de Historia Social (Córdoba: Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos Segreti, 2009), <http://cehsegreti.org.ar/historia-social-2/mesas%20ponencias/MESA%2012/Ponencia%20Valeria%20Palavecino.pdf> (4 de agosto de 2016).

Las actividades rurales y mineras continuaron siendo las principales actividades generadoras de empleo hasta 1930. Paralelamente aparecieron numerosos talleres –herrerías, carpinterías, talabarterías, etc.– e industrias, como fábricas de fideos, licores y chacinados, jabonerías y derivados de la leche, molinos harineros y hornos de ladrillos. A raíz de esas actividades entre 1860 y 1930 Tandil experimentó un importante crecimiento económico.

Fueron los gremios vinculados a actividades secundarias y terciarias localizados de manera predominante en el medio urbano los que más tempranamente surgieron. Organizados en los primeros años del siglo XX, los de los panaderos, sastres y costureras y tipógrafos se formaron como sociedades de resistencia. Ello implicó el surgimiento de un movimiento obrero caracterizado por la presencia de ideas socialistas (sobre todo entre los trabajadores ferroviarios); y la predominancia de ideas anarquistas, en especial entre los picapedreros. Estos residían en las canteras de granito, apartados de la ciudad. En octubre de 1906 crearon la Sociedad Unión Obrera de las Canteras. En 1908 protagonizaron la “gran huelga”, que duró once meses, obteniendo el aumento de salarios y la reducción de la jornada laboral durante el verano. Los enfrentamientos de las organizaciones obreras con los patrones y con las autoridades policiales continuarían siendo numerosos en los años siguientes.

A inicios de la década de 1920 el movimiento obrero tandilense estaba representado por algunos gremios autónomos, la Confraternidad Ferroviaria (los gremios ferroviarios –La Fraternidad y la Unión Ferroviaria– contaban con 436 afiliados) y la Federación Obrera Local (FOL) de tendencia anarquista, integrada por tres gremios y sumando en total 1.500 afiliados, si bien muchos se hallaban fuera de la región. Junto a los panaderos y los trabajadores del campo su núcleo central eran los canteristas. Pero entre 1920 y 1930 comenzó a declinar su importancia, al igual que lo hizo la industria del granito³³. Por su parte, en relación a los trabajadores del cam-

33 El reemplazo del adoquín por el hormigón en los planes de obras públicas; las conquistas obtenidas por los obreros picapedreros que le restaron rentabilidad a las empresas mineras; y los enfrentamientos entre anarquistas y sindicalistas en el plano gremial fueron las principales causas de la declinación de la industria minera local. Hugo Nario, *Los picapedreros* (Tandil: Ediciones del Manantial, 1997), 6.

po que integraban la FOL, en 1920 se había creado en Balcarce la Unión Obrera de las Colonias Paperas, a instancias de la Unión Obrera de las Canteras de Tandil. Se trataba de miembros de este último gremio que al paralizarse las tareas en las canteras se iban a cosechar papa, por eso sus secciones se localizaron en lugares donde también había canteras (Tandil, Gardey, La Morocha, San Luis, Punta del Diablo, La Gruta, Rincón y Napaleofú)³⁴. El mismo origen tuvo la Unión de Trabajadores Agrícolas, que en Tandil logró persistir hasta 1923³⁵, más allá del conflictivo período 1918-1922. Durante esos cuatro años, el movimiento obrero realizó numerosas huelgas en Tandil, al igual que aconteció a nivel nacional.

La gran mayoría de los trabajadores rurales de Tandil no se agremiaron; hacia 1914 residían allí 34.061 habitantes de los cuales el 54 % (18.391 personas) lo hacían en la campaña, tendencia que se revertiría en los años siguientes. Para 1947, el 57 % de los habitantes del partido residían en la ciudad. Tendencia visible a nivel nacional y local, mientras que el porcentaje de la población rural disminuyó en Argentina del 47,3 % en 1914 al 37,5 % en 1947, en Tandil el cambio implicó la disminución del 54% al 38,95 %; si bien se observa un aumento absoluto de la población rural entre ambos años (22.047 personas en 1947), se produjo una fuerte disminución desde el punto de vista relativo al incrementarse notoriamente la población urbana (34.556 habitantes el mismo año).

Ese proceso se relacionó con los efectos de la crisis de 1930. Además de la minería, también declinó el trabajo en las actividades agrícolas, pues los propietarios de tierra se volcaron hacia la ganadería, que requería menor cantidad de mano de obra. Los desocupados de la piedra y de la agricultura tenían escasas alternativas ocupacionales en Tandil, pues la industria metalúrgica recién se estaba iniciando, siendo limitados sus requerimientos de mano de obra. Por esa razón muchas familias rurales debieron emigrar³⁶.

34 Eduardo Sartelli, "De estrella a estrella... De sol a sol... Huelgas de braceros en Buenos Aires, 1918-1922", en Conflictos obreros rurales pampeanos (1900-1937), tomo I, comp. Waldo Ansaldo (Buenos Aires: CEAL, 1993), 115-116.

35 "Movimiento Obrero", Nueva Era, Tandil, 20 de junio de 1923, 4.

36 Guillermo Velázquez, Población y empleo en el partido de Tandil (1914-1985) (Tandil: Municipalidad de Tandil-UNCPBA, 1989), 2. Los datos estadísticos permiten observar el impacto de la crisis de

Fue entre 1914 y 1940 que se produjo el estancamiento de la economía rural y el despegue industrial urbano, un marco en el cual Tandil pasó de ser un pueblo a una ciudad intermedia. Por eso aún podía leerse en la prensa local en las décadas de 1920 y 1930 críticas a la persistencia de elementos propios de la ruralidad que no se ajustaban a la visión de una sociedad moderna que se pretendía instalar desde la prensa³⁷.

3.1. La aplicación de la Ley de Descanso Dominical en el campo tandilense

En mayo de 1925 los obreros rurales Julio Castro y Albino Garrido que paraban en la fonda "La Coruñesa" frente a la estación de trenes se presentaron a la redacción del diario NE. Habían trabajado en la chacra de don Martin Lavayen, próxima a la estación Fultón, ganando \$4,50 m/n por día. Pero no habían podido cobrar sus jornales a pesar de las gestiones realizadas siendo uno de ellos amenazado de muerte. Castro reclamaba el pago de 44 días de trabajo y Garrido de 12 días y medio. El diario señalaba que estas quejas eran frecuentes, y los trabajadores no hallaban justicia de parte de los patrones³⁸. Quejas como esas continuarían apareciendo en la prensa al menos hasta inicios de la década de 1940. Recién allí se consolidaría un derecho laboral que también abarcaría a los trabajadores rurales; pero hasta ese momento la mayor parte de los mismos no estuvieron cu-

1930 sobre el trabajo rural en Tandil. Hacia 1914 el personal ocupado en explotaciones agropecuarias eran 8.143 personas (considerando a los 876 directores de explotaciones agropecuarias, sus 4.026 familiares y las 3.241 personas ajenas a la familia que allí trabajaban). República Argentina, Tercer Censo Nacional 1914. Tomo V Explotaciones agropecuarias (Buenos Aires: Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía, 1919), 575. La proporción del personal ocupado en actividades rurales hacia 1914 representaba el 40 % de la población rural, y el 21 % de la población total del partido de Tandil. Pero de acuerdo al Censo Agropecuario de 1937, la Población Económicamente Activa rural del partido eran 9.920 personas. Eso implicaba un 218 % más que en 1914 cuando habían sido 8.143, pero era una merma comparado a los últimos años de la década de 1920, cuando se acercó a las 12.000 personas. Guillermo Velázquez, "La dinámica de la población tandilense: el marco histórico-geográfico", en Tandil a fin de milenio: una perspectiva geográfica, comp. Guillermo Velázquez, Diana Lan y Graciela Nogar (Tandil: CIG/FCH/UNCPBA, 1998), 62.

37 Por ejemplo, las denuncias por animales muertos (bovinos y equinos) dejados en la vía pública; el corte de alambrados cuando afectaba el paso de un sujeto ("Un tema de interés. La facultad de cortar alambrados", Nueva Era, Tandil, 14 de abril de 1924, 1); o la persistencia de la costumbre de dejar el cuero del animal (bovino u ovino) a su dueño tras matarlo para usarlo como alimento ("Cuatrerismo", El Eco de Tandil, Tandil, 17 de septiembre de 1919, 2).

38 "Quejas del pueblo. Dos obreros que no pueden cobrar", Nueva Era, Tandil, 11 de mayo, 1925, 1.

biertos por la incipiente legislación obrera que sí otorgó derechos a trabajadores urbanos desde los primeros años del siglo XX³⁹.

A mediados de la década de 1920 el director del DPT Bernardo Ainescider señalaba que los trabajadores rurales se encontraban en un vacío legal. Solo se ocupaban de ellos las leyes sobre trabajo de mujeres y menores y la ley sobre pago de salarios en moneda nacional. Estaban excluidos de otras leyes como la de Descanso Dominical. La celebración de contratos de seguros sobre riesgos de trabajos entre patrones y compañías aseguradoras se efectuaba como simple contrato de seguro y sin fiscalización estatal⁴⁰. En su opinión, la legislación argentina debía considerar que el trabajo del campo estaba expuesto a riesgos similares a los trabajos industriales. Existía tanto peligro en el engranaje de una máquina, como al sacarle el cuero a un vacuno muerto que tuviera carbunco. Además, en las conferencias internacionales del trabajo que ya había realizado la Organización Internacional del Trabajo (OIT) habían surgido iniciativas para proteger a los trabajadores del campo que debía considerar el Congreso Nacional. Pero había temas que podía reglamentar el gobierno provincial, como el horario de trabajo; por eso se había impulsado el tratamiento en el período de sesiones extraordinarias de la Legislatura bonaerense la limitación de la jornada de los trabajadores del campo⁴¹.

39 La Ley nacional 9.688 de indemnización de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales tal vez sea el mejor ejemplo; sancionada en 1915, la mayor de parte las tareas agrícolas fueron excluidas deliberadamente de la norma, pues adoptó un sistema de reparación de accidentes del trabajo propio de países industrializados, usando como modelo la Ley francesa de 1898. Solo los trabajadores rurales ocupados en el transporte o servicio de motores inanimados y en el transporte de carga y descarga estaban amparados. La idea subyacente era que los únicos accidentados del campo que debían protegerse eran los que se vinculaban al trabajo industrial. Benito Pérez, *Los accidentes del trabajo en la agricultura* (Buenos Aires: Editorial Sociedad Bibliográfica, 1943), 71. Para un análisis más detallado de los problemas que esta ley entrañó para los obreros rurales hasta al arribo del peronismo remitimos a Luciano Barandiarán, “Estado y trabajo, 248-264. Para su aplicación temprana en la ciudad de Buenos Aires, ver Ludmila Scheinkman, “Sujetos, instituciones y derechos en la implementación de la Ley de Accidentes del Trabajo en la ciudad de Buenos Aires (1915-1922)”, *Estudios Sociales*. Año XXV No. 49 (2015): 125-154. También se ha analizado los cambios que sufrió la ley desde su sanción hasta la aparición del peronismo: Karina Ramacciotti, “¿Soldados del trabajo o ciudadanos? La Ley de Accidentes de Trabajo en la Argentina, 1915-1955”, en *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, comp. Mirta Lobato y Juan Suriano (Buenos Aires: Edhasa, 2013), 293-317.

40 Provincia de Buenos Aires, Departamento del Trabajo, 185.

41 Provincia de Buenos Aires, Departamento del Trabajo, 160-172.

En el Congreso Internacional de Economía Social, realizado en Capital Federal en 1924 por iniciativa del Museo Social Argentino, el DPT ya había expuesto su interés por modificar la relación de la norma con los trabajadores del campo. En esa ocasión, sus funcionarios presentaron una ponencia en la que se proponía indemnizar los accidentes y las enfermedades profesionales ocurridos en el trabajo agrícola⁴²; medida que solo podía tomar el Parlamento nacional. Recién se llevaría a cabo hacia 1940. Los cambios se vincularon al surgimiento y consolidación en esa década y en la anterior del derecho laboral. Y se profundizaron tras el golpe de Estado de 1943, al surgir normas específicas que beneficiaron a los obreros rurales (el estatuto del Peón -1944-, el estatuto de los tamberos-medieros -1946-, y la ley 13.020 para los trabajadores de cosecha -1947). Por ende, la aplicación de la Ley de Descanso Dominical en el ámbito rural fue más laxa que en el ámbito urbano, dado el contexto legislativo y jurídico señalado.

En el caso particular de Tandil, el accionar del DPT se manifestó mediante tres formas. En principio, a través de representantes directos que llegaban a la ciudad para vigilar la aplicación de las leyes laborales. La presencia más significativa fue la de los inspectores del organismo⁴³. En segundo lugar, a través de la información que llegaba mediante la prensa, que actuaba como mediadora entre el organismo y la sociedad local, al exponer sus críticas, comentarios y sugerencias. Finalmente, a través de las reacciones que la injerencia del DPT en las relaciones laborales generaba tanto en forma individual como colectiva.

A diferencia de lo que acontecía en Capital Federal, en la provincia, la Ley de Descanso Dominical se aplicó en los centros urbanos y en las casas de comercio, muchas localizadas en el campo. Dichas “casas de comercio”

42 Provincia de Buenos Aires, Departamento del Trabajo, 175-181.

43 Durante la etapa inicial del DPT (1917-1922), los inspectores del organismo fueron tres, duplicándose su número en la gobernación de Cantilo a partir de 1923. Eran pocos considerando la extensión de la provincia, pero era un número importante comparado al cuerpo de inspectores de otros organismos laborales provinciales contemporáneos. Hemos observado su reclutamiento con base en vínculos familiares y políticos (radicales y en menor medida socialistas), con un promedio de edad de 18 y 28 años, siendo muchos de ellos estudiantes o egresados de la Universidad Nacional de La Plata.

abarcaban un conjunto heterogéneo de establecimientos, pudiendo asumir la forma de la tradicional “pulpería” del siglo XIX, o la de medianos y grandes almacenes de ramos generales ubicados en localidades rurales. Cuando se hallaban en centros poblados, el responsable podía trabajar con uno o dos dependientes, además de la ayuda de su propia familia⁴⁴. Como en esas localidades solía haber presencia policial, era en general en comercios más modestos ubicados en “esquinas” (el cruce de dos caminos), más cerca de la población rural dispersa que de la concentrada, donde la Ley de Descanso Dominical se burlaba abiertamente, y donde el consumo de alcohol generaba grescas que terminaban tras la intervención policial inmediata o posterior cuando el saldo de las peleas eran heridos o muertos, aumentando la violencia en esos espacios de sociabilidad. Al respecto debe recordarse que la ley también fue aprovechada para iniciar políticas contra el alcoholismo, intentando que las casas de expendio de bebidas etílicas no abrieran los días domingos⁴⁵. De todos modos, la importancia de esos comercios en el ámbito rural bonaerense ayuda a entender por qué desde abril de 1908 se les permitió abrir sus puertas hasta el mediodía en lugar de permanecer cerrados todo el día.

Las primeras leyes laborales intentaron modificar costumbres, prácticas sociales y tradiciones, surgiendo nuevas ideas y acciones tendientes a adaptarse a las mismas o a modificarlas. El hábito de ir los domingos al almacén a beber con los paisanos era una de las tradiciones que la ley alcanzaba, y por lo cual era criticada en el ámbito rural. Si bien la Ley de Descanso Dominical no incluía a los trabajadores rurales de forma específica, si no había trabajo el domingo, en general ese día era el que aquellos junto a pequeños propietarios y arrendatarios concurrían a espacios de sociabilidad, como las carreras cuadreras o los bares. Eso era posible porque generalmente los funcionarios del DPT podían vigilar la aplicación de las normas solo en la ciudad; por su escaso número y también por las dificultades para llegar a esos lugares, al no contar con medios de transporte adecuados; ni

44 El mejor análisis sobre este tema en la zona rural de Tandil es sobre el almacén de ramos generales “El Progreso” de la familia Vulcano, ubicado en Gardey. Valeria Palavecino, “Comercio rural en la campaña bonaerense. Un estudio de caso: Casa de Comercio “El Progreso” de los Hnos. Vulcano (1922-1932)”, *Mundo Agrario* Vol. 6 No. 12 (2006), 1-20.

45 Marcela Aspell, “La realidad social y la regulación”, 84.

con agentes policiales que pudieran ayudarlos, salvo en las localidades del partido donde hubiera destacamentos policiales. Por ende, era la Policía la que podía hacerlo en los lugares donde había una población rural asentada. Pero era más difícil en lugares donde la población rural se hallaba más dispersa. En síntesis, no solamente el DPT parecía no tener suficientes funcionarios, sino también la Policía, dada la cantidad de habitantes que residían en la campaña bonaerense en la década de 1920.

La Policía provincial debía prestar su cooperación al DPT y a sus delegaciones regionales en la vigilancia y comprobación de las infracciones a las leyes laborales⁴⁶. Por eso en el ámbito rural era la Policía más que los funcionarios del DPT los que vigilaban la aplicación de la Ley de Descanso Dominical. Así, en septiembre de 1923 el comerciante Pompilio Yacarusó, que vivía en Estación Vela publicó una solicitada en la que denunciaba que el domingo a las 17 horas se había presentado en su negocio un individuo vestido de particular, el subcomisario de la localidad. Considerando que hacia 1921 vivían en Vela unas 3.783 personas⁴⁷, el comerciante apelaba a una ironía para referirse al funcionario provincial, al dar a entender que no lo conocía. Aquel habría actuado en malos modos, “como está acostumbrado hacer con todos”, y le ordenó que cerrara su establecimiento, informándole que si ignoraba lo que era la Ley de Descanso Dominical él se lo enseñaría. El comerciante explicaba que los domingos cerraba el almacén dejando abiertas las puertas de los despachos de frutas y confitería que vendía a sus clientes. Jamás se había relacionado con las autoridades policiales ni municipales y pagaba los impuestos. Se quejaba porque creía injusta la actitud policial, “que valiéndose de la autoridad que inviste pretende extorsionar a los comerciantes que honrada y honestamente se ganan la vida”, dando a entender que el policía exigía coimas para que él no cerrara las puertas un domingo. Había muchas personas mal tratadas en el calabozo de la sub-comisaría y no se quejaban por el miedo que le tenían al funcionario, pero él no estaba dispuesto a tolerar el procedimiento injusto

46 Como se establecía por ejemplo en la Ley 11.338 sobre trabajo nocturno de las panaderías. “Departamento del Trabajo. Ayer entró en vigor la ley que prohíbe el trabajo nocturno de los panaderos”, *Nueva Era*, Tandil, 18 de abril, 1927, 2.

47 Valeria Palavecino, “Surgimiento de poblados al sur de la provincia”, 16.

con el que se lo pretendía extorsionar⁴⁸. A pesar de ello, el comerciante no reconocía que infringía la ley, sino que criticaba la acción policial. Posiblemente los “modos” del funcionario no eran correctos, pero la norma establecía que debían cerrarse los comercios al mediodía, y el funcionario había concurrido a las 17 horas. Como ya se mencionó, incluso esos comerciantes gozaban de una ventaja añorada por muchos comerciantes del casco urbano de la ciudad de Tandil, como era poder abrir las puertas hasta mediodía.

3.2. La aplicación de la Ley en el ámbito urbano

En la ciudad sí actuaban los funcionarios del DPT. La infracción la constataba un inspector del organismo que debía estar en la ciudad un día domingo. Acompañado de policías, el inspector verificaba si el comercio cumplía con la ley, que solía infringirse en peluquerías, tiendas y despachos de bebidas. Labraba las actas y las elevaba a la Policía, que comunicaba a los infractores las multas establecidas. Tras recibirlas, había un plazo de 24 horas para apelar; algunos comerciantes invocaban la ilegalidad del procedimiento, aduciendo el incumplimiento de alguna cláusula legal, o procedimientos equívocos⁴⁹.

Las multas por infringir la Ley de Descanso Dominical eran frecuentes, señal de su constante incumplimiento. En julio de 1922, a Francisco Molinari—que tenía despacho de bebidas— la policía le aplicó una multa de cien pesos⁵⁰. En mayo de 1928, por pedido de la Sociedad Empleados de Comercio (SEC), que solo tenía representatividad en el casco urbano, llegaron a la ciudad dos inspectores del DPT para vigilar el cumplimiento de la ley. Constatadas algunas infracciones, se procedió al levantamiento de las actas, que luego se elevaron a la comisaría local para aplicar las penali-

48 “Solicitada”, Nueva Era, Tandil, 11 de septiembre, 1923, 2.

49 “Descanso dominical. Varios comercios multados”, Nueva Era, Tandil, 3 de enero, 1923, 1; “Departamento del Trabajo de la Provincia. Los comerciantes multados”, Nueva Era, Tandil, 12 de enero, 1923, 3. La policía continuaría teniendo importancia en estos procedimientos hasta 1937, cuando la ley orgánica del DPT le dio poder de policía para imponer multas al propio organismo.

50 “Multas a patronos que no cumplen la ley de descanso dominical”, Nueva Era, Tandil, 3 de julio, 1922, 2.

dades⁵¹. Lo mismo sucedió en junio del año siguiente, cuando se aplicaron multas a comerciantes tandilenses por infringir la Ley 3.098, en un caso 500 pesos por reincidencia⁵².

Ante esta y otras quejas similares, el gobierno provincial ya había designado mucho antes a un delegado local del DPT para vigilar el cumplimiento de la Ley de Descanso Dominical y sus decretos reglamentarios, denunciar faltas y aplicar multas, además de vigilar el cumplimiento de otras leyes laborales⁵³. De esa forma, el DPT se propuso iniciar una acción enérgica “sin exclusiones ni miramientos de ninguna especie”⁵⁴. Entre abril de 1921 y 1922 el vecino José Fiscalini representó al DPT en Tandil. Lamentablemente se trató de un simple representante, es decir, no influyó demasiado en el cumplimiento de las normas en tanto debía acompañar a los inspectores del DPT que llegaban desde La Plata, pero fue un antecedente que siempre se consideró, al propiciarse la creación de una delegación del DPT en Tandil⁵⁵.

A pesar de haber sido sancionada en 1908, el incumplimiento de la Ley 3.098 fue tema de debate cotidiano en la prensa tandilense durante toda la década de 1920. En diciembre de 1928, NE mencionaba que la rebeldía para hacerla cumplir se podía observar en todos los pueblos debido a la indolencia oficial; eso se debía a que los encargados de hacer cumplir las disposiciones no sabían cómo hacerlo. En ocasiones el Poder Ejecutivo provincial se decidía a imponer la ley, como pasaba por esos días, al recibir la policía local una nota del Ministerio de Gobierno exigiendo su incumplimiento. Para NE, la acción de la Policía no debía reducirse a dos o tres domingos, sino persistir hasta que se acatará totalmente la disposi-

51 “Centro Empleados de Comercio. Visita de Inspección”, Nueva Era, Tandil, 28 de mayo, 1928, 3.

52 “Departamento del Trabajo. Aplicación de multas a comerciantes de Tandil por infringir la ley de descanso dominical”, Nueva Era, Tandil, 25 de junio, 1929, 1.

53 “El descanso dominical. Decretos reglamentarios”, Nueva Era, 12 de abril, 1921, 1.

54 “Descanso dominical”, El Eco de Tandil, Tandil, 28 de abril, 1921, 1.

55 En agosto de 1930 por ejemplo, la SEC se dirigió al diputado provincial Miguel Antonena para que se creara en Tandil una delegación de aquel organismo; o para que presentara un proyecto de ley con ese fin. Así se vigilaría el cumplimiento de las leyes que favorecerían a los obreros “directamente beneficiados con la legislación de carácter social dictada por el parlamento nacional”: “Se propicia la creación en esta ciudad de una delegación del Departamento del Trabajo de la Provincia”, Nueva Era, Tandil, 12 de agosto, 1930, 3.

ción oficial⁵⁶. En los días siguientes el DPT aplicó numerosas multas por no cumplir con la ley en todo el territorio provincial, especialmente en los partidos de San Fernando, Las Conchas –actual Tigre–, Bahía Blanca, Avellaneda, Magdalena, Pergamino y Pehuajó. En Tandil se multó a un patrón con quinientos pesos por reincidir; y a otros 21 empresarios con cien pesos cada uno⁵⁷.

Poco después, en junio de 1929, se volvía a insistir que en la provincia se infringía la ley. Los contraventores eran intransigentes a pesar de las sanciones que muchos ya habían recibido, y a pesar de las visitas más frecuentes de los inspectores del DPT al interior. Pero para la prensa los procedimientos implementados por esos funcionarios en ocasiones se apartaban de las leyes, pues había una parcialidad manifiesta contraria al principio de justicia. Dicha parcialidad se debía a intereses creados por la política, siendo multados aquellos que no contaban con influencias partidarias. Esas excepciones en los procedimientos oficiales provocaban resistencias. Por ende, se violaban las leyes impunemente porque no había la debida autoridad en quienes debían hacerla cumplir⁵⁸.

La norma se incumplía y algunas inspecciones revestían parcialidad. La primera vez que NE hizo esa denuncia fue en febrero de 1925. Tras recibir una comunicación del DPT informando sobre cuatro infracciones a la ley, el diario decidió no informar los nombres de los multados. En el trayecto que mediaba entre los negocios afectados los inspectores no habían entrado a otros comercios donde tampoco se cumplía la ley. El inspector del organismo había sido conducido a los negocios por los empleados de Policía, que antes habían informado a la mayoría de los que vendían bebidas que se pusieran “en guardia” porque estaban en la ciudad aquellos funcionarios⁵⁹. Los inspectores no residían en la ciudad, pero sus

56 “Desde el domingo se hará cumplir estrictamente la ley de descanso dominical en Tandil. En ese sentido se ha recibido en la comisaría una incitación del Ministerio de Gobierno”, Nueva Era, Tandil, 21 de diciembre, 1928, 1.

57 “Departamento del Trabajo. Han sido multados numerosos comerciantes e industriales de Tandil”, Nueva Era, Tandil, 24 de diciembre, 1928, 2.

58 “Persiguiendo el cumplimiento de la ley de descanso dominical”, Nueva Era, Tandil, 18 de junio, 1929, 1.

59 “Departamento del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires”, Nueva Era, Tandil, 17 de febrero, 1925, 2.

actividades estaban mediadas por actores que sí lo hacían, lo que destaca la importancia de los vínculos interpersonales (de vecindad, amistad, etc.), que también intervenían a la hora de aplicarse la ley. Por ende, la mayor o menor vigilancia de la norma también se relacionaba con los funcionarios policiales que vigilaban su cumplimiento cuando no estaban los inspectores del DPT; y allí es importante destacar los posibles intereses puestos en juego (económicos, políticos, etc.) señalados por la prensa; pero también rescatar los ya aludidos vínculos sociales, familiares y vecinales, en especial en una comunidad relativamente pequeña como lo era Tandil en la década de 1920. Así, por ejemplo, en diciembre de 1923 NE señalaba que antes de esa fecha la Policía había controlado la aplicación de la Ley 3.098, pero el control había disminuido tras cambiar el jefe policial⁶⁰.

Tras el golpe de Estado de septiembre de 1930 la Ley 3.098 continuaría sin aplicarse en forma plena en la ciudad. En octubre de 1930 la SEC envió una nota a la Cámara Comercial e Industrial de Tandil señalando que las leyes obreras eran violadas por parte de los patrones asociados, mientras otros las acataban⁶¹. Por su parte, la Cámara Comercial e Industrial les recordaba a sus asociados que el DPT había impartido órdenes para que se observaran estrictamente las disposiciones legales sobre el cierre de los negocios los días domingo⁶². Las disputas entre obreros y patrones continuarían suscitándose a lo largo de la década de 1930 en torno a su cumplimiento.

CONCLUSIÓN

A inicios de la década de 1920 en los conflictos obrero-patronales además del DNT comenzó a intervenir el gobierno provincial a través del DPT. Su incidencia a nivel local parece haber sido más importante de lo que se ha sostenido. Dio a conocer nuevas leyes laborales y vigiló su cumplimiento,

60 “El descanso dominical”, Nueva Era, Tandil, 7 de diciembre, 1923, 1.

61 “Nota elevada por la Sociedad Empleados de Comercio a la Cámara Comercial e Industrial de Tandil”, Nueva Era, Tandil, 11 de octubre, 1930, 3.

62 “Cámara Comercial e Industrial de Tandil. Descanso dominical”, Nueva Era, Tandil, 4 de noviembre, 1930, 2.

beneficiando a numerosos obreros⁶³, si bien en un contexto con fuertes limitaciones presupuestarias y de escaso personal su rol fue limitado.

Los reclamos por una mayor aplicación de la Ley de Descanso Dominical en la década de 1920 presentan aspectos relevantes. En principio, la relación dispar de los funcionarios provinciales con aquellos que no aceptaban aplicarla; mientras que los inspectores del DPT que en forma irregular llegaban a Tandil imponían multas a los infractores, la Policía en ocasiones les colaboraba para que eso no aconteciera y que la Ley siguiera sin cumplirse. Por otro lado, las quejas también manifestaban la persistencia de prácticas arraigadas y difíciles de erradicar; así, la recurrente oposición de los patrones peluqueros a cerrar sus establecimientos los domingos en la mañana se explica al considerarse que solo era en ese momento cuando sus clientes, muchos de ellos trabajadores, podían concurrir. O las quejas de los dueños de bares, esquinas y pulperías, en tanto la sociabilidad tanto en la ciudad como en la campaña se manifestaba los días domingo; así, la finalidad moral que podía tener la norma al pretender dificultar que trabajadores y demás parroquianos consumieran alcohol, entraba en tensión con las prácticas que usufructuaban ese día tradicionalmente dedicado al ocio.

Desde la prensa local se solicitó permanentemente una mayor presencia del DPT. Eso denota que su organización centralizada en La Plata no lograba resolver las problemáticas laborales provinciales; en especial, en el ámbito rural más que en el urbano, dadas las diferencias establecidas desde la ley en relación con su alcance si el afectado era un trabajador urbano o trabajador rural; y las dificultades para ejercer esa vigilancia en el ámbito rural (por las distancias, las dificultades que presentaban los medios de transporte y de comunicación, o la escasa presencia de funcionarios encargados de vigilar las normas). Además, la demanda de su presencia por

63 Lo que hemos podido observar a partir de otros indicadores; así por ejemplo, entre agosto de 1921 y septiembre de 1930 la prensa local permite observar que, tras la intervención del DPT, patrones y compañías de seguros debieron pagar por indemnización de accidentes de trabajo a 26 obreros la suma de 42.600 pesos; también observamos el incremento de las multas que por no cumplir con las leyes laborales debieron pagar los patrones que no cumplían con aquellas leyes, multas que fueron creciendo a medida que el DPT complejizaba su estructura en la década de 1920.

parte de actores sociales heterogéneos (empleados de comercio, periodistas locales, o funcionarios locales y provinciales) expone una importante validación y aceptación del organismo por parte de la sociedad civil. Es sugerente que a nivel sindical los más interesados en que se cumpliera esta ley (y luego la de la jornada legal de trabajo de ocho horas) hayan sido los empleados de comercio. En Tandil no hemos hallado que otras sociedades obreras propusieran formalmente vigilar el cumplimiento de aquella ley, siendo la SEC el sindicato que denunciaba al DPT sus infracciones.

Sin duda el Estado bonaerense tuvo un importante rol como difusor de las nuevas leyes obreras, si bien como ya se mencionó, la vigilancia de su cumplimiento se vio limitada por factores internos y externos a la propia dinámica del organismo y del contexto histórico en el que se inició su accionar. En la década de 1920 el DPT comenzó a influir sobre las relaciones obrero-patronales del interior provincial. Dicha influencia se profundizaría en la siguiente década, al expandirse su estructura a nivel espacial e institucional, y al intervenir sobre nuevas instancias. La creación de un cuerpo más nutrido de inspectores haría más difícil no cumplir con la Ley de Descanso Dominical, si bien continuarían los debates en el interior de la provincia sobre su cumplimiento.

Pero el DPT no era el único actor que intervenía en la aplicación de la ley. Patrones, empleados de comercio, la prensa local, la Policía, trabajadores urbanos y rurales, así como asociaciones que representaban distintos intereses patronales y obreros, exponían la existencia de diferentes móviles e intereses a la hora de discutirse sobre la esencia y la necesidad de la Ley de Descanso Dominical, en las cuales seguramente jugaban un rol importante las redes políticas que aproximaban y alejaban a funcionarios, agentes policiales, representantes de la prensa, etc.

A partir de una mirada local como la desarrollada en estas páginas, creemos que se puede analizar mejor la incidencia del DPT en el interior provincial, dando cuenta de dimensiones locales pocas veces ensayadas en la historiografía, en su cruce con la esfera de la aplicación de la ley. Dicha perspectiva complementa la perspectiva tradicional construida a partir de lo que aconteció en la capital provincial (La Plata). Como se ha podido

señalar aquí, la diferencia entre ambos espacios explica también la naturaleza específica de las problemáticas obreras del interior bonaerense, que debieron lidiar con una menor presencia de las autoridades provinciales y nacionales, un respeto patronal a los acuerdos establecidos más reducido, la convivencia de actividades rurales y urbanas, y una menor vigilancia y aplicación de las leyes obreras.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

1. Publicaciones periódicas

- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. "Descanso Dominical". Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Buenos Aires, 26, 28 y 30 de septiembre, 1904, 546-628.
- Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. "Ley de descanso dominical". Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 9 de septiembre, 1905, 1.
- "Cuatrерismo". El Eco de Tandil, Tandil, 17 de septiembre, 1919.
- "El descanso dominical. Decretos reglamentarios". Nueva Era, Tandil, 12 de abril, 1921.
- "Descanso dominical". El Eco de Tandil, Tandil, 28 de abril, 1921.
- "Multa a patronos que no cumplen la ley de descanso dominical". Nueva Era, Tandil, 3 de julio, 1922.
- "Descanso dominical. Varios comercios multados". Nueva Era, Tandil, 3 de enero, 1923.
- "Departamento del Trabajo de la Provincia. Los comerciantes multados". Nueva Era, Tandil, 12 de enero, 1923.
- "Movimiento Obrero". Nueva Era, Tandil, 20 de junio, 1923.
- "Solicitada". Nueva Era, Tandil, 11 de septiembre, 1923.
- "El descanso dominical". Nueva Era, Tandil, 7 de diciembre, 1923.
- "Un tema de interés. La facultad de cortar alambrados". Nueva Era, Tandil, 14 de abril, 1924.
- "Departamento del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires". Nueva Era, Tandil, 17 de febrero, 1925.
- "Quejas del pueblo. Dos obreros que no pueden cobrar". Nueva Era, Tandil, 11 de mayo, 1925.

- "Departamento del Trabajo. Ayer entró en vigor la ley que prohíbe el trabajo nocturno de los panaderos". Nueva Era, Tandil, 18 de abril, 1927.
- "Centro Empleados de Comercio. Visita de Inspección". Nueva Era, Tandil, 28 de mayo, 1928.
- "Desde el domingo se hará cumplir estrictamente la ley de descanso dominical en Tandil. En ese sentido se ha recibido en la comisaría una incitación del Ministerio de Gobierno". Nueva Era, Tandil, 21 de diciembre, 1928.
- "Departamento del Trabajo. Han sido multados numerosos comerciantes e industriales de Tandil". Nueva Era, Tandil, 24 de diciembre, 1928.
- "Persiguiendo el cumplimiento de la ley de descanso dominical". Nueva Era, Tandil, 18 de junio, 1929.
- "Departamento del Trabajo. Aplicación de multas a comerciantes de Tandil por infringir la ley de descanso dominical". Nueva Era, Tandil, 25 de junio, 1929.
- "Se propicia la creación en esta ciudad de una delegación del Departamento del Trabajo de la Provincia". Nueva Era, Tandil, 12 de agosto, 1930.
- "Nota elevada por la Sociedad Empleados de Comercio a la Cámara Comercial e Industrial de Tandil". Nueva Era, Tandil, 11 de octubre, 1930.
- "Cámara Comercial e Industrial de Tandil. Descanso dominical". Nueva Era, Tandil, 4 de noviembre, 1930.

2. Libros

- Pérez, Benito. Los accidentes del trabajo en la agricultura. Buenos Aires: Editorial Sociedad Bibliográfica, 1943.
- Provincia de Buenos Aires. Departamento del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires 1922-1926. La Plata: Taller de Impresiones Oficiales, 1927.
- Provincia de Buenos Aires. Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Enero-junio de 1916. La Plata: Taller de Impresiones Oficiales, 1917.
- República Argentina. Tercer Censo Nacional 1914. Tomo V Explotaciones agropecuarias. Buenos Aires: Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía., 1919.

3. Web

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, eds. Legislación bonaerense. La Plata, 2010, <http://www.gob.gba.gov.ar/intranet/digesto/PDF/ley3098.pdf>

Fuentes secundarias

- Ascolani, Adrián. “Orígenes de la legislación laboral agraria en Argentina. Vinculaciones con la política y la economía, 1900-1930”. Anuario de la Escuela de Historia No. 16 (1993): 145-161.
- Ascolani, Adrián. El sindicalismo rural argentino. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2009.
- Aspell, Marcela. “La realidad social y la regulación jurídica del descanso dominical, los días festivos, los horarios de trabajo”. Cuadernos de Historia No. 12 (2002): 67-84.
- Auza, Néstor. “La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX: El Departamento Nacional del Trabajo, 1907-1912”. Revista de Historia del Derecho No. 15 (1987): 101-140.
- Barandiarán, Luciano. “Estado y trabajo. Las políticas públicas y los trabajadores rurales pampeanos en los inicios del Estado “interventor” (1925-1950)”. (Tesis de Doctorado en Historia, UNCPBA, 2008).
- Béjar, María Dolores. El régimen fraudulento. La política en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005.
- Bitrán, Rafael y Alejandro Schneider. El gobierno conservador de Manuel A. Fresco en la provincia de Buenos Aires (1936-1940). Buenos Aires: CEAL, 1991.
- Campione, Daniel. Orígenes estatales del peronismo. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007.
- Caruso, Laura. “La política laboral argentina en la inmediata posguerra: una perspectiva internacional, 1907-1925”. Revista Relaciones Vol. 35 No. 138 (2014): 11-43.
- Corva, María Angélica y Horacio García Bossio. “El derecho laboral antes de Perón. Origen del Departamento de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires”. En Actas de las Primeras Jornadas de Historia Argentina. Hacia el Bicentenario de Mayo. La Plata: Universidad Católica Argentina, 2003, 1-18.

- Cuadrado Hernández, G. “La rebelión de los braceros”. Todo es historia No. 18 (1982): 78-95.
- Del Campo, Hugo. Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005 [1983].
- Garguin, Enrique. “Relaciones entre Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916-1930”. En Argentina: trabajadores entre dos guerras, compilado por José Panettieri. Buenos Aires: Eudeba, 2000, 87-117.
- Garzón Rogé, Mariana. “Las relaciones laborales en la mira del Estado provincial de Mendoza”. En La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955), compilado por Mirta Lobato y Juan Suriano. Buenos Aires: Edhasa, 2013, 131-153.
- Gaudio, Ricardo y Jorge Pilone. “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina. 1935-1943”. Desarrollo Económico Vol. 23 No. 90 (1983): 255-286.
- Gaudio, Ricardo y Jorge Pilone. “Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”. Desarrollo Económico Vol. 24 No. 94 (1984): 235-273.
- Korzeniewicz, Roberto. “Las vísperas del peronismo. Los conflictos laborales entre 1930 y 1943”. Desarrollo Económico Vol. 33 No. 131 (1993): 323-354.
- Landaburu, Alejandra. “Los industriales y el Departamento Provincial del Trabajo ante el conflicto obrero de 1919 en Tucumán”. En La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955), compilado por Mirta Lobato y Juan Suriano. Buenos Aires: Edhasa, 2013, 85-104.
- Lobato, Mirta y Suriano, Juan. “Introducción. Trabajo, cuestión social e intervención estatal”. En La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955), compilado por Mirta Lobato y Juan Suriano. Buenos Aires: Edhasa, 2013, 9-53.
- Luciani, María. “La etapa formativa de la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-1946): Primeros pasos organizativos y figuras relevantes”. Anuario del Instituto de Historia Argentina No. 14 (2014): 1-16.
- Lvovich, Daniel y Juan Suriano, (eds.). Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952. Buenos Aires: Prometeo-UNGS, 2006.

- Miguez, Eduardo. "Política, participación, poder. Los inmigrantes en las tierras nuevas de la provincia de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*. No. 6/7 (1987): 337-378.
- Murmis, Miguel y Juan Carlos Portantiero. *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2004 [1971].
- Nario, Hugo. *Los picapedreros*. Tandil: Ediciones del Manantial, 1997.
- Ortiz Bergia, María José. "El intervencionismo estatal en el espacio provincial. Construcción de políticas laborales en Córdoba, 1930-1943". *Población y Sociedad* No. 16 (2009): 151-186.
- Ortiz Bergia, María José. "El tratamiento estatal de la "cuestión obrera" en Córdoba, 1930-1943". En *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, compilado por Mirta Lobato y Juan Suriano. Buenos Aires: Edhasa, 2013, 177-198.
- Palacio, Juan Manuel. *La paz del trigo. Cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano. 1890-1945*. Buenos Aires: Edhasa, 2004.
- Palacio, Juan Manuel. "La provincia de Buenos Aires en la historia y en la historiografía". En *Historia de la provincia de Buenos Aires. Tomo I, Población, ambiente y territorio*, editado por Hernán Otero. Buenos Aires: Unipe-Edhasa, 2012, 9-48.
- Palavecino, Valeria. "Comercio rural en la campaña bonaerense. Un estudio de caso: Casa de Comercio "El Progreso" de los Hnos. Vulcano (1922-1932)". *Mundo Agrario* Vol. 6 No. 12 (2006): 1-20.
- Palavecino, Valeria. "Surgimiento de poblados al sur de la provincia de Buenos Aires. El ferrocarril y las poblaciones rurales en el partido de Tandil (1880-1955)". En *Segundas Jornadas Nacionales de Historia Social*. Córdoba: Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos Segreti, 2009, 1-27. <http://cehsegreti.org.ar/historia-social-2/mesas%20ponencias/MESA%2012/Ponencia%20Valeria%20Palavecino.pdf>.
- Ramacciotti, Karina. "¿Soldados del trabajo o ciudadanos? La Ley de accidentes de Trabajo en la Argentina, 1915-1955". En *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, compilado por Mirta Lobato y Juan Suriano. Buenos Aires: Edhasa, 2013, 293-317.
- Reitano, Emir. Manuel A. *Fresco, antecedentes del gremialismo peronista*. Buenos Aires: CEAL, 1992.

- Rock, David. *El radicalismo argentino, 1890-1930*. Buenos Aires: Amorrortu, 2001.
- Sartelli, Eduardo. "De estrella a estrella... De sol a sol... Huelgas de braceros en Buenos Aires, 1918-1922". En *Conflictos obreros-rurales pampeanos (1900-1937)*, tomo I, compilado por Waldo Ansaldi. Buenos Aires: CEAL, 1993.
- Scheinkman, Ludmila. "Sujetos, instituciones y derechos en la implementación de la Ley de Accidentes del Trabajo en la ciudad de Buenos Aires (1915-1922)". *Estudios Sociales*. No. 49 (2015): 125-154.
- Soprano, Germán. "El Departamento Nacional del Trabajo y su Proyecto de Regulación Estatal de la Relación Capital-Trabajo en Argentina: 1907-1943". En *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, compilado por José Panettieri. Buenos Aires: Eudeba, 2000, 31-53.
- Soprano, Germán. "Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina". *Cuestiones de sociología* No. 4 (2007): 19-48.
- Soprano, Germán. "Haciendo inspección. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907-1914)". En *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, editado por Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano. Buenos Aires: Prometeo, 2010, 85-120.
- Suriano, Juan. "El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916". *Anuario de la Escuela de Historia* No.14 (1989): 109-136.
- Suriano, Juan. "El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen". En *Los saberes de Estado*, compilado por Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann. Buenos Aires: Edhasa, 2012, 35-62.
- Suriano, Juan. "El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del Trabajo y las influencias internacionales". *Revista de Indias*, Vol. LXXIII No. 257 (2013): 107-130.
- Torre, Juan Carlos. "Transformaciones de la sociedad argentina". En *Argentina 1910-2010. Balance del siglo*, editado por Roberto Russell. Buenos Aires: Taurus, 2010, 167 a 225.

- Velázquez, Guillermo. Población y empleo en el partido de Tandil (1914-1985). Tandil: Municipalidad de Tandil-UNCPBA, 1989.
- Velázquez, Guillermo, Diana Lan, , y Graciela Nogar,. Tandil a fin del milenio. Una perspectiva geográfica. Tandil: CIG-FCH UNCPBA, 1998.
- Velázquez, Guillermo. “La dinámica de la población tandilense: el marco histórico-geográfico”. En Tandil a fin de milenio: una perspectiva geográfica, compilado por Guillermo Velázquez, Diana Lan y Graciela Nogar. Tandil: CIG/FCH/UNCPBA, 1998, 61-79.
- Zimmermann, Eduardo. Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916). Buenos Aires: Editorial Sudamericana- Universidad de San Andrés, 1995.

Familias pobres y Defensores de Menores en el centro de la provincia de Buenos Aires. Formas de intervención en la transición al siglo XX*

YOLANDA EDITH DE PAZ TRUEBA

Afiliada institucionalmente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-CONICET (Argentina). Correo electrónico: yolidepaz@gmail.com. La autora es doctora en Historia de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). Entre sus publicaciones recientes tenemos: en coautoría “Mujeres, noviazgo y trabajo. Una experiencia en la Provincia de Buenos Aires, 1906-1910”, en Revista Diálogos, Revista Electrónica de Historia Vol. 17 N°2 (2016). Entre sus temas de interés están historia Social con perspectiva de género.

Recibido: 28 de agosto de 2016

Aprobado: 30 de noviembre de 2016

Modificado: 19 de diciembre de 2016

Artículo de investigación científica

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.8>

Para citar este artículo: Barandiarán, Luciano Oscar. “La intervención estatal en el mundo del trabajo: la aplicación de la Ley de Descanso Dominical en el centro bonaerense (Tandil, 1917-1930)”, *Historia Caribe* Vol. XII No. 31 (Julio-Diciembre 2017): 195-228. DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.7>

* Este artículo forma parte del proyecto: “Circulación de niños y asilos para huérfanos. El centro y sureste de la provincia de Buenos Aires entre 1890 y 1920” financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Argentina). Esta publicación está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0



Familias pobres y Defensores de Menores en el centro de la provincia de Buenos Aires. Formas de intervención en la transición al siglo XX

Resumen

A través del análisis de documentos de la Defensoría de Menores de Azul, provincia de Buenos Aires, este artículo busca reparar en la figura del Defensor de Menores para mostrar cómo en la campaña se constituyó en un nexo que permitió canalizar institucionalmente demandas familiares en relación con los menores de edad.

Se sostiene que en este momento su figura se vio reforzada por la fuerza de las circunstancias, toda vez que fue en los ámbitos municipales (como los del centro de la provincia de Buenos Aires en los que focaliza este trabajo), donde la resolución de estas situaciones adquirió centralidad.

Palabras Clave: infancia, Defensores de Menores, colocación, estrategia familiar.

Poor families and Children's Ombudsperson in the center of Buenos Aires Province. Forms of intervention in the transition to the 20th century

Abstract

Through the analysis of documents of the Ombudsperson for Children's Office of Azul, a province of Buenos Aires, this article aims at repairing the figure of the Child Defender to show how it was constituted a connection in the country that made possible to institutionally channel family suits in relation to minors.

It is argued that, in this moment, Defenders of Children's figure was supported by the force of the circumstances, since it was in the municipal areas (such as those in the center of the province of Buenos Aires in which this paper focuses), where the resolution of these situations acquired centrality.

Keyword: childhood, Children's Ombudsperson, placement, family strategy.

Famílias pobres e defensores dos menores no centro da província de Buenos Aires. Formas de intervenção na transição ao século XX

Resumo

Por meio da análise de documentos da Defensoria de Menores de Azul, província de Buenos Aires, este artigo tem por finalidade reparar na figura do Defensor de Menores

para mostrar como a campanha se constituiu em um nexo que possibilitou canalizar institucionalmente ações judiciais familiares em relação com os menores de idade. Sustenta-se que neste momento sua figura se viu reforçada pela força das circunstâncias, por ter sido nos âmbitos municipais (como os do centro da província de Buenos Aires nos que focaliza este trabalho), onde a resolução destas situações adquiriu centralidade.

Palavras-chaves: infância, defensores de menores, colocação, estratégia familiar

Familles pauvres et Défenseurs des enfants, au centre de la province de Buenos Aires. Types d'intervention dans le passage au XXème siècle

Résumé

Par le biais de l'analyse des documents du bureau du Défenseur des enfants d'Azul, province de Buenos Aires, cet article vise à repérer dans la figure du Défenseur des enfants afin de montrer comment pendant la campagne a été constitué un lien qui a possibilité de cheminer institutionnellement les réclamations familiales en relation avec les mineurs.

L'étude soutient qu'en ce moment sa figure s'est renforcée par la force des circonstances, dans la mesure que cela a été dans les domaines municipales (comme ceux du centre de la province de Buenos Aires sur lesquels focalise ce travail), où la résolution de ces situations a acquis toute l'importance.

Mots clés: enfance, Défenseur des Enfants, placement, stratégie familiale.

INTRODUCCIÓN

Desde los años finales del siglo XIX, se multiplicaron las preocupaciones por ciertos colectivos de infancia. Ríos de tinta corrieron para diagnosticar su situación y proponer alternativas y soluciones de cara a resolver las contingencias que afectaban a aquellos niños, niñas y jóvenes que carecían de adecuados marcos de contención familiar, debido a que no concurrían con regularidad a la escuela y pasaban largas horas del día en las calles. Situaciones que, se creía, ponían en peligro no solo su propio presente y futuro, sino también el de la sociedad toda.

En gran medida, la proliferación discursiva a la que se asistió entonces respondía a inquietudes que manifestaron algunos reformadores sociales a partir de la observación de la realidad de grandes urbes como Buenos Aires, que ha sido objeto además del grueso de los análisis que han enriquecido la historiografía de la infancia. Poco sabemos, en cambio, de otros contextos, como las zonas de la campaña del centro de la provincia de Buenos Aires que aquí se estudian.

Al referirnos a la campaña hablamos de poblados de reducidas dimensiones con una extensa zona rural circundante, que gradualmente durante el período trabajado hicieron su transición a la condición de pequeñas ciudades. Sin embargo, y a pesar de esa evolución que se debió al criterio objetivo del aumento en el número de habitantes, esos espacios no abandonaron su condición de pueblos rurales hasta bien entrado el siglo XIX. La ruralidad fue una característica persistente, que se relaciona con la alta movilidad de personas entre el campo y el principal centro poblado, la estrecha relación entre la actividad económica de la zona estrictamente rural y el desarrollo pueblerino.

La multiplicación de la población del espacio estudiado, el crecimiento económico a causa de su inserción en el mercado de exportación de productos pecuarios, la complejización social, urbana y cultural, entre otros factores, también fueron sensibles a la cuestión de la infancia, su vulnerabilidad, vagabundeo, mendicidad y pobreza.

En los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX, la fundación de asilos para huérfanos buscó remediar esta situación. Sectores privados de corte católico trabajaron en pos de la infancia, como he planteado en otros trabajos. Gran relevancia tuvieron en este contexto acciones privadas como las desarrolladas por las Damas de Caridad del Sagrado Corazón de Jesús en localidades del centro y sureste de la provincia de Buenos Aires, asociaciones que fundaron asilos para niñas en los años finales del siglo XIX¹. En estos espacios de la región, no hubo hasta muy entrado el

1 Yolanda de Paz Trueba, *Mujeres y esfera pública: la campaña bonaerense entre 1880 y 1910* (Rosario: Prohistoria Ediciones 2010); "Avatares políticos y políticas sociales hacia la infancia. El centro de la

siglo XX una intervención sistemática del Estado destinada a atender a la niñez en riesgo. Así, las asociaciones privadas (tanto católicas como laicas), desarrollaron labores de consideración no solo en lo relativo a brindar asilo, sino también educación y formación de cara a la futura inserción social y laboral. El Estado municipal colaboró con estos proyectos por medio de subvenciones, que no fueron suficientes y pusieron a las benefactoras privadas ante la necesidad constante de procurarse fondos.

Ahora bien, el hecho de que no existieran instituciones asilares de carácter estatal y no se incorporara la atención social en un organigrama burocrático, no es razón suficiente para desestimar la importancia de las intervenciones que realizaron los Defensores de Menores, figura estatal designada por la municipalidad de cada localidad, que debió atender las numerosas problemáticas que involucraron a menores de edad y que quedaron fuera del alcance de la beneficencia privada. En tal sentido, fueron muchas las situaciones que recayeron en sus manos y compartieron con las benefactoras católicas la ardua tarea de dar amparo, educación y buscar casa y comida para una gran cantidad de niños, niñas y jóvenes que temporalmente quedaron expuestos a los riesgos del azar. Cabe señalar que para distinguir entre niños y jóvenes usamos la categoría dispuesta por el Código Civil Argentino vigente en el período estudiado, que consideraba menores de edad a los individuos de uno y otro sexo que no llegasen a 22 años cumplidos. Los menores de 14 años, por su parte, eran valorados como impúberes².

Desde fines del siglo XX una serie de trabajos han revelado la dinámica de funcionamiento del Estado y su relación con las instituciones de la so-

provincia de Buenos Aires a comienzos del siglo XX", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, Vol. 42 N° 2 (julio-diciembre de 2015): 327-351; "La infancia errante ¿un problema sin solución? El centro y sureste bonaerense entre las décadas de 1890 y 1910", *Avances del Cesor* Vol. 12 N°13 (segundo semestre de 2015): 19-34; "Educar a las huérfanas: una mirada desde un asilo del sureste de la provincia de Buenos Aires a principios del siglo XX", *Polhis Año 7* N° 13 (enero-junio 2014): 85-99; "Acción social y nuevo Estado liberal en Argentina. La participación de las mujeres en las instituciones del modelo mixto de atención de necesidades en el centro y sur bonaerenses", *Secuencia*, N° 80 (mayo-agosto de 2011): 87-107, entre otros.

2 Código Civil, Libro I, Sección I, Título IX: De los menores, Arts. 1° y 2°, Buenos Aires., Imprenta de La Nación Argentina, 1868, 51.

ciudad civil, muchos de los cuales han abordado la relación que el mismo entabló con las asociaciones privadas que atendieron a diversas circunstancias relativas al asilo y contención de los menores de edad en situaciones de carencias materiales y/o afectivas³.

A su vez, la historiografía de la infancia ha hecho aportes de consideración sobre este sector de la población a partir de preocupaciones como la educación, la familia, las políticas públicas de control y represión y las acciones de asociaciones de beneficencia. Estos abordajes han contribuido a delinear algunos rasgos de la niñez en el ámbito de las instituciones, de

3 Las acciones benéficas privadas fueron una solución generalizada en todo el territorio en el periodo analizado como lo han demostrado gran cantidad de trabajos que desde diferentes perspectivas han estudiado sus acciones y su relación con los poderes de turno. En la ciudad de Buenos Aires se han concentrado la mayoría de estos análisis, si bien en los últimos años se han difundido estudios sobre otros espacios del país. Un estudio insoslayable sobre los comienzos de las políticas sociales encaradas en épocas tempranas en el Río de la Plata es el de José Luis Moreno (Comp.), *La política social antes de la política social. Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires siglos XVII a XX* (Buenos Aires.: Trama/Prometeo, 2000). También Eduardo Ciafardo, “Las damas de beneficencia y la participación social de la mujer en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1920”, *Anuario IEHS* N° 5 (1990): 161-170. La Sociedad de Beneficencia ha sido estudiada por multiplicidad de autores. Los estudios de Valeria Pita resultan interesantes por cuanto remarcan no solo la participación femenina sino que además hacen hincapié en los conflictos y negociaciones que las señoras que las integraron protagonizaron con diferentes actores políticos y sectores profesionales, además de los socorridos. Entre sus múltiples trabajos ver: Valeria Pita, *La casa de las locas. Una historia social del Hospital de Mujeres Dementes. Buenos Aires 1852-1890* (Rosario: Prohistoria, 2012). La Sociedad de San Vicente de Paul ha sido también ampliamente analizada. Entre otros ver: Karen Mead, “Gender, welfare and the Catholic Church in Argentina: Conferencias de Señoras de San Vicente de Paul”, *The Americas* 58 N° 1 (2001): 91-119. Recientemente, Rosana Vaca ha incursionado en el tema con una perspectiva diferente que brinda algunas pistas para pensar en estas acciones con cierta distancia respecto de la Sociedad de Beneficencia así como de las prácticas benéficas desempeñadas por otras asociaciones de corte católico. Ver: Rosana Vaca, *Las reglas de la caridad. Las damas de Caridad de San Vicente de Paul. Buenos Aires. 1866-1910* (Rosario: Prohistoria, 2013). También ver: Donna Guy, *Las mujeres y la construcción del Estado de Bienestar. Caridad y creación de derechos en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo, 2011). La ciudad de Rosario ha sido objeto de estudios relevantes entre los que mencionamos: Marta Bonaudo, “Cuando las tuteladas tutelan y participan. La Sociedad Damas de Caridad (1869-1894)”, *Signos Históricos* N° 15 (2006): 70-97; Gabriela Dalla Corte y Paola Piacenza, *A las puertas del Hogar. Madres, niños y damas de caridad en el Hogar del Huérfano de Rosario. 1870-1920* (Rosario: Prohistoria, 2006); Marcelo Ulloque, *Asilar a las niñas. La construcción de un espacio de género. Rosario, 1935-1955* (Rosario: Prohistoria, 2011); Gabriela DallaCorte Caballero, Marcelo Ulloque y Rosana Vaca, *La mano que da. 160 años de la Sociedad de Beneficencia de Rosario* (Rosario: Prohistoria, 2014). La provincia de Buenos Aires ha recibido menos atención. Entre otros ver: Yolanda de Paz Trueba, *Mujeres y esfera pública; Susana Delgado, La gracia disciplinada. Detrás de los muros del Asilo Unzué, Mar del Plata, 1912-1955* (Buenos Aires: Biblos, 2011) y Lucía Bracamonte, “Mujeres benefactoras en el sudeste bonaerense argentino: el caso del Patronato de la Infancia de Bahía Blanca, 1906-1931”, *Historiela* N° 4 (2012): 48-84.

las políticas educativas o de la salud⁴. Trabajos más recientes se preocupan por la participación de los niños y niñas en la historia desde su agencia y han comenzado a preguntarse por los destinos laborales y la vida cotidiana de niños alojados en establecimientos asistenciales-correccionales⁵. Las Defensorías en cambio han sido objeto de escasos estudios aun⁶ y en el caso de los últimos abordajes están centrados en su relación con el entramado institucional encargado de gestionar los destinos de los niños y jóvenes tutelados por el Estado⁷. Las estrategias y usos que los actores sociales desplegaron a la hora de entablar una relación con las Defensorías, no han sido retomadas por estos trabajos desde la perspectiva que aquí se analizan.

En la intersección de estas preocupaciones, en las páginas que siguen, nos situamos en Azul, una de las cabeceras de partido más dinámicas de la actual zona centro de la provincia de Buenos Aires por su importancia

4 María Marta Aversa, “Infancia abandonada y delincuente. De la tutela al patronato público (1910-1931)”, en *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, eds. Daniel Lvovich y Juan Suriano, (Buenos Aires: Prometeo-UNGS), 89-108; Carolina Zapiola, “Niños en las calles: imágenes literarias y representaciones oficiales en la Argentina del Centenario”, en *Formas de Historia Cultural*, eds. Sandra Gayol y Marta Madero, (Buenos Aires.: UNGS-Prometeo, 2007), 305-332, y Julio César Ríos y Ana María Talak, “La niñez en los espacios urbanos” en *Historia de la Vida Privada en la Argentina*, Tomo 2, dir. Fernando Devoto y Marta Madero, (Buenos Aires.: Taurus, 2000), 139-161. Sobre la conformación de la categoría menor y la estigmatización de ciertos comportamientos de niños y jóvenes que los ponían al borde de la delincuencia ver: Carolina Zapiola, “La invención del menor: representaciones, discursos y políticas de menores en la ciudad de Buenos Aires, 1882-1921” (Tesis de Maestría, Buenos Aires., UNSAM, 2007) y de la misma autora “Un lugar para los menores. Patronato estatal e instituciones de corrección. Buenos Aires, 1890-1930” (Tesis doctoral, Buenos Aires., UBA, 2014).

5 María Marta Aversa “Un mundo de gente menuda. El trabajo infantil tutelado, ciudad de Buenos Aires, 1870-1920” (Tesis de Doctorado, Buenos Aires., UBA, 2015).

6 Vivian Kluger, *El defensor general de menores y la Sociedad de Beneficencia. La discusión de 1887 en torno a sus atribuciones*, *Revista de Historia del Derecho*, N° 17 (1989): 411-430; María Marta Aversa, “Colocaciones y destinos laborales en niños y jóvenes asilados en la ciudad de Buenos Aires (1890-1900)”, en *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, eds. Lucía Lionetti y Daniel Míguez (Buenos Aires, Prohistoria, 2010): 35-52; Carla Villalta, “La conformación de una matriz interpretativa. La definición jurídica del abandono y la pérdida de la patria potestad” en *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, eds. Lucía Lionetti y Daniel Míguez (Buenos Aires, Prohistoria, 2010): 71-93, y Carla Villalta, *Entregas y secuestros. El rol del Estado en la apropiación de niños* (Buenos Aires: Del Puerto, 2012).

7 Claudia Freidenraij. “La niñez desviada. La tutela estatal de niños pobres, huérfanos y delinquentes. Buenos Aires, c. 1890-1919” (Tesis de Doctorado, Buenos Aires, UBA, 2016).

productiva, con el objetivo de reparar en la figura del Defensor de Menores y su rol como mediador con las familias pobres, aspecto no explorado aún. Se busca mostrar el papel clave que este desempeñó en la campaña al constituirse en un nexo que posibilitó canalizar institucionalmente demandas familiares en relación con los menores de edad. A tal fin analizaremos no solo las situaciones que ameritaron la intervención del Defensor, sino la manera en la que esta se originó y las expectativas que llevaron a muchos actores sociales a golpear sus puertas.

Este artículo se basa en una serie de fuentes de la Defensoría de Menores de Azul, que involucra a niños de la traza urbana, de las extensas zonas rurales del partido y de otros pueblos y parajes vecinos (como Las Flores, Lamadrid, Olavarría y Tapalqué), así como otros más alejados. Con este fondo documental, nos acercamos a la cotidianeidad de amplios grupos de niños, niñas y jóvenes de una amplia región circundante del centro de la provincia⁸.

Sostengo que, en un marco de necesidades sobre la infancia que se vieron multiplicadas, la vieja figura del Defensor de Menores, se vio reforzada por la fuerza de las circunstancias, toda vez que fue en los ámbitos municipales donde la resolución de gran parte de las demandas sociales fue preponderante, especialmente si tenemos en cuenta que el despacho del Defensor General de la Provincia, a quien debían rendirle cuentas los Defensores locales, estaba ubicado en la ciudad de La Plata, capital provincial a 300 kilómetros de distancia.

A través del análisis de expedientes, circulares y notas de la Defensoría de Menores de la ciudad de Azul y localidades vecinas, este artículo rastrea las prácticas de las familias pobres del centro de la provincia que debían combinar el trabajo con la crianza de los hijos, atendiendo a los momentos y motivos que los llevaron a recurrir al Defensor. Se trata, en definitiva, de reparar en la forma en que los pobres usaron esta instancia estatal de

8 Además, cabe aclarar que se seleccionaron casos en los que intervinieron los Defensores de estas localidades, pero que no agotan las instancias en las que también debieron tomar parte, como las denuncias de fugas del hogar y violaciones, que no son analizados aquí.

asistencia, buscando aportar complejidad a la cuestión de la infancia y a la manera en que se articularon soluciones públicas y privadas en el espacio estudiado.

1. AZUL: PROGRESO ECONÓMICO Y DESIGUALDADES SOCIALES

Los espacios situados al sur del Río Salado, límite natural establecido desde la época colonial con las sociedades indígenas, fueron protagonistas en las décadas finales del siglo XIX y primeras del XX, del boom económico por el que atravesó la provincia de Buenos Aires debido, entre otros motivos, a la puesta en producción de grandes extensiones de territorios al sur y oeste de la provincia, luego de la campaña del desierto de 1880 que permitió el corrimiento de la frontera productiva al expulsar a los pobladores nativos. Si bien esas tierras habían sido privatizadas mucho antes, la obtención de recursos en abundancia para su comercialización fue un proceso que demoró más tiempo y que necesitó de la conjugación de varios factores, entre ellos la fluidez de las comunicaciones entre grandes distancias y el aporte de brazos que representó el arribo masivo de inmigrantes europeos. La conexión ferroviaria entre Buenos Aires, Bahía Blanca y una multiplicidad de pueblos de viejo asentamiento en la zona al sur del Salado y otros nuevos que irían surgiendo, fue determinante para el crecimiento de la zona aquí estudiada⁹.

Azul era un pueblo ubicado en este espacio, en el centro de una región próspera desde el punto de vista productivo. Como ha sostenido María Sol Lanteri, el poblamiento de Azul respondió a factores diferentes al del resto de la provincia al ser objeto de políticas públicas de colonización y tierra desarrolladas por el gobierno rosista como parte de un proceso de

9 El desarrollo del capitalismo en la región y la conformación de los mercados de tierra y mano de obra durante el siglo XIX es un tema que ha suscitado acalorados debates entre los historiadores desde las décadas finales del siglo XX. Un buen balance sobre las tendencias actuales al respecto en: Eduardo Míguez, "Ensayo introductorio. La provincia de Buenos Aires entre 1880-1943", en Historia de la provincia de Buenos Aires, Tomo 4, dir. Juan Manuel Palacio, (Buenos Aires: Edhasa, 2013), 15-47, Fernando Rocchi, "La economía bonaerense: del auge exportador a su crisis, en Historia de la provincia de Buenos Aires tomo 4, dir. Juan Manuel Palacio (Buenos Aires: Edhasa, 2013), 81-121 y Juan Manuel Palacio, "La economía rural bonaerense en su periodo de gran expansión", en Historia de la provincia de Buenos Aires..., 185-218.

ocupación de la tierra así como de otorgamiento de premios y recompensas a la fidelidad política mostrados hacia el gobierno de Buenos Aires. Sin embargo, a partir del final del siglo XIX atravesó por una fase de desarrollo, modernización económica y diversificación social, con características similares a las de otros pueblos de la actual zona centro y sureste de la provincia¹⁰. Las contradicciones originadas fruto del crecimiento económico frente a la problemática social, aparecieron reflejadas con toda su fuerza en el periodo analizado, cuando se asistió al pasaje de pequeño pueblo a ciudad¹¹. Sin embargo, a pesar de este cambio que se definió a raíz de un dato objetivo (la cantidad de población), conservó por mucho tiempo su carácter de pueblo rural, formado por una pequeña traza urbana con una extensa área rural circundante, tal como lo consignaba el Censo Provincial de 1881. De acuerdo con este registro, el partido tenía entonces un total de 604.700 hectáreas. Según el mismo, la parte urbana ocupaba solo 230 hectáreas, y una cantidad más considerable de superficie se dedicaba a cultivos (18.121 hectáreas eran ocupadas por quintas y chacras además de calles y plazas) y mucho más aún para pastoreo, 586.349 hectáreas¹².

Los datos que arrojan los tres primeros Censos Nacionales de Población dan cuenta de un sensible incremento poblacional en el que se observa una coincidencia con el conjunto de la provincia. Así, en Azul fue notable el crecimiento de la urbanización y leve la disminución de la población rural: la población urbana pasó de 9.494 a 19.602 y de 13.621 bajaron a 12.501 los residentes en el campo, según cifras de los Censos de Población de 1895 y 1914 respectivamente. Si bien esto puede llevarnos a pensar que aquella zona urbana que marcaba el Censo de 1881 debe haber aumentado su superficie, otras características de pueblo rural se conservaron, como la dependencia de la economía local respecto de las actividades agropecuarias.

10 Sol Lanteri, Un vecindario federal. La construcción del orden rosista en la frontera sur de Buenos Aires. Azul y Tapalque (Córdoba: CEH Carlos Segretti, 2011). Las particularidades del poblamiento de Azul y la mixtura étnica de su población, no son variables que revelen singularidades específicas para el enfoque adoptado en este trabajo.

11 En agosto de 1894 fue declarado ciudad. El Imparcial, Azul, 2-8-1894.

12 Censo General de la Provincia de Buenos Aires, Año 1881, Buenos Aires, Imprenta de El Diario, 1883, 474.

El crecimiento que experimentaron estas labores en los tramos finales del siglo XIX y los comienzos del XX, redundaron en un aumento del asociacionismo y la vida comercial, a la que diversas fuentes locales aludían: “El Azul es uno de los pocos pueblos de la provincia cuyo crecimiento no ha sufrido intermitencias. Debemos esto a sus poderosas fuerzas vitales fundadas en la bondad de sus tierras, en la subdivisión de las mismas y en los hábitos de labor de sus pobladores”¹³. Según esta misma fuente, la distribución de las grandes extensiones de tierras que circundaban la zona urbana en parcelas pequeñas, habría sido un elemento acelerador del progreso. Esto habría permitido el desarrollo de explotaciones y el acceso a la tierra a pequeños productores, a diferencia de otros partidos de la provincia en los que estas se concentraban por leguas en pocas manos¹⁴. Agregaba la Guía citada que:

“La industria y el comercio tiene también sus buenos representantes. Dos molinos antiguos puestos últimamente a la altura de los nuevos establecimientos de esa clase, fábrica de cerveza, de jabón, grasa, aceites y curtido, cinco grandes fábricas de queso (...) fundiciones, herrerías, fábricas de carruajes, talleres de construcción de toda clase, y un mismo número de industrias de menor importancia relativa”.

Estos elementos daban vida a la dinámica actividad económica local. La descripción señala también la existencia de un número importante de negocios mayoristas y minoristas, además de las sucursales del Banco de la Nación Argentina, del Banco de la Provincia así como del Banco Comercial, que transmitían la imagen de un pueblo pujante del centro bonaerense. Para 1895, según el Censo Nacional de ese año, Azul contaba con un total de habitantes entre población urbana y rural de 23.115 personas. Esta cifra no dejó de crecer y en 1914, momento en que se realizó el Tercer Censo Nacional, había ya 32.103 habitantes, acorde con el impacto poblacional que afectó a todo el territorio. Este crecimiento redundó en un aumento de la sociabilidad y los consumos culturales y de todo tipo,

13 J. Fornis Artigas, Guía Anuario del Azul. Comercial, Industrial. Rural, Año 1892.

14 Al respecto ver Sol Lanteri, Un vecindario federal.

como sugiere la diversidad de productos y servicios que se ofrecían a través de la prensa local de los primeros años del siglo XX. Rafael Lorenzo publicitaba en 1903 la variedad y calidad de los productos que ofrecía en su “Confitería y Facturería San Martín”, promocionada como fábrica de masas y caramelos, además de ofrecer servicios para casamientos y demás acontecimientos sociales.¹⁵ Años después, los azuleños pudieron concurrir a la casa de baños públicos (higiénicos y medicinales) que Luis Gaglianone había inaugurado. Como relataba otro periódico en relación a la ocasión de la apertura, “(...) Numeroso público llenaba los jardines y habitaciones admirando las instalaciones hechas en ellas (...)”. El dueño del establecimiento había mostrado su hospitalidad ofreciendo a los visitantes una cena y además “(...) las numerosas personas que llenaban el edificio fueron agasajadas con cerveza, helados, masitas y licores”, y con la música de una orquesta local que amenizó la velada.¹⁶ Para 1910, Julia M. de Rance promocionaba sus servicios de modista sin dejar de mencionar a su potencial y selecta clientela de señoras el importante hecho de encontrarse “recién llegada de Europa”¹⁷, y el Café y Confitería Colón de Juan P. Torras, ofrecía “(...) un excelente servicio de bar, café y confitería”, con un gran surtido de pastelitos y masas finas¹⁸.

Estos datos que nos hablan de una localidad pujante y en pleno desarrollo, se contraponen con la imagen sobre la situación de la infancia que transmitía la misma prensa local, que fue insistente en relación a su situación de pobreza y abandono como fenómenos visibles en las calles azuleñas. Decía *El Imparcial* que “Llama la atención del público el gran número de mendigos que recorren las calles, principalmente a niñitos que a las horas de la noche recorren los calles pidiendo limosna (...)”¹⁹. Ese mismo año señalaba que era alto el número de personas, niños entre ellos, que imploraban limosna: “(...) Dondequiera se ve, ya en los cafés, en las esquinas de

15 El Porvenir, Azul, 18-4-1903.

16 El Comercial, Azul, 5-12-1906.

17 El Imparcial, Azul 1-1-1910.

18 El Imparcial, Azul 12-1-1910.

19 “Mendigos”, El Imparcial, Azul, 19-6-1901.

las calles, en la puerta de la Iglesia, a niños que solicitan de los transeúntes una limosna”²⁰. Comentarios que, conforme pasaban los años, los periódicos locales reiteraban²¹.

En este contexto de fin de siglo, las benefactoras católicas antes mencionadas habían instalado su asilo para niñas con la intención, como lo expresaba la presidenta en nota al Intendente en 1899, de otorgar:

“(...) protección para las huérfanas que claman acosadas por el hambre y desnudez que más de una vez las lleva al sepulcro o a la deshonra, para remediar estas necesidades de la vida, el pan y el vestido, y que siempre en la escasez dan a la sociedad seres débiles y enfermizos o el espectáculo del escándalo que vulgariza el vicio”²².

En este tenor, señalaba la importancia de obtener una ayuda económica destinada a construir un edificio propio en el que alojar más niñas, puesto que aunque ellas multiplicaron sus esfuerzos para atender las demandas “(...) hoy alcanza al número de 41 [asiladas] lo que no llena las necesidades de esta ciudad”²³.

Cabe preguntarnos entonces qué sucedía con aquellas niñas que quedaron fuera de este circuito y qué pasaba con los varones que, hasta 1911, no contaron con una institución destinada a ellos específicamente. Hasta entonces todo lo relativo a los niños de sexo masculino de Azul y la zona quedó concentrado en manos de los Defensores.

20 “Notas sueltas”, El Imparcial, Azul, 10-8-1901.

21 “Niños vagos”, El Imparcial, Azul, 5-3-1902; “El analfabetismo en el Azul”, El Imparcial, Azul, 10-4-1903; “Niños en la vía pública”, El Imparcial, Azul, 16-12-1904; “Juventud ociosa”, El Imparcial, Azul, 9-11-1905; “Menores de edad y mal entretenidos”, El Pueblo, Azul, 15-5-1901; “Los niños terribles. Correctivo policial a falta del de los padres”, El Pueblo, Azul, 23-12-1904; “Menores vagos”, El Pueblo, Azul, 4-6-1906; “Los menores”, El Comercial, Azul, 11-6-1906 y “Niños atormentados”, El Comercial, Azul, 23-12-1907, entre otros.

22 El asilo había sido fundado en 1897 y desde entonces funcionaba en una propiedad alquilada. “Notas de la Defensoría de Menores” (Nota del 30-6-1899), en Archivo Municipal de Azul (AMA).

23 “Notas de la Defensoría de Menores” (Nota del 30-6-1899).

2. LAS DEFENSORÍAS DE MENORES EN LA CAMPAÑA: ANTIGUA INSTITUCIÓN PARA NUEVOS PROBLEMAS

La sanción en 1869 del Código Civil era coherente con la intención de la elite gobernante de dotar al país de una modernidad legislativa acorde con el momento de expansión y crecimiento por el que se atravesaba. Este nuevo marco normativo, sin embargo, no alteró la figura ni las funciones del Defensor de Menores local, autoridad que debía entender en todos los asuntos ligados a menores de edad. Como especificaba una circular de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en 1886, las Defensorías debían continuar en manos de un miembro de la municipalidad que desempeñaría sus funciones de forma gratuita (a diferencia del Defensor General que era rentado) y debía ser elegido por sus integrantes, tal como lo marcaba la vieja ley de 1854 (que no había sido derogada por la nueva legislación de 1886)²⁴.

En los tramos finales del siglo XIX y comienzos del XX, las actuaciones de los Defensores de la campaña cobraron relevancia al multiplicarse sus tareas, al calor del aumento poblacional antes señalado. Al tiempo que se reforzaron las preocupaciones estatales que la infancia despertaba en este contexto, no se gestaron soluciones nuevas.

El Defensor de Menores local era un funcionario elegido para desempeñar un conjunto amplio de tareas relacionadas con la colocación, el bienestar, la educación y los bienes de los niños huérfanos o abandonados de cada localidad. Los Defensores de Menores de los partidos de campaña respondían a su vez al Defensor General de la provincia, al que debían pedir instrucciones “sobre el modo de proceder en los casos dudosos o difíciles que ocurrían en el desempeño de su cargo”. Debían, además, pasar “a fin de cada trimestre a la Defensoría General, una relación circunstanciada de

24 “Notas de la Defensoría de Menores” (Nota del 6-12-1886), AMA. La nueva Ley Orgánica de las Municipalidades del año 1886 que, entre otras cosas, creó la figura del Intendente dividiendo sus funciones ejecutivas de las judiciales (que antes estaban concentradas en sus manos), nada modificó en relación a las Defensorías de Menores de la campaña.

los menores huérfanos existentes en su respectivo municipio, con expresión de sus nombres, edad, colocación de las personas y de sus intereses”²⁵.

Ante la ausencia de una asistencia social burocráticamente organizada e incorporada al organigrama del Estado, este representante de los elencos políticos de turno era quien concentraba en sus manos todo lo relativo a la protección de los intereses de los menores que no fueron incluidos en los programas de la beneficencia privada. Por tanto, su intervención se tornó indispensable cuando se trataba de asuntos judiciales o extrajudiciales que tuvieran como protagonistas a huérfanos, abandonados o aquellos chicos y chicas que tenían lazos familiares más débiles para enfrentar adversidades como la pobreza o la enfermedad. Y si bien no era infrecuente que las personas recurrieran al Defensor General con asiento en La Plata, la distancia desde el centro de la provincia y el despacho de este en la capital provincial, sumada a la inmediatez en la relación que posibilitaba el Defensor local, hacían que su intervención fuera la más reclamada.

En el marco de una sociedad que redefinía sus contornos, para el Estado adquirió centralidad la cuestión de la infancia, fenómeno que cambió de magnitud pero también de sentido: era preciso integrar a esos sectores que estaban en sus márgenes para hacer de ellos buenos trabajadores y buenas madres. Si la fundación de asilos y la acción de las benefactoras de sectores privados fue un medio de contención importante, como señalamos, no fue menor la responsabilidad que tuvieron los Defensores de Menores locales. Cuando la pobreza y la labilidad de los lazos familiares era una realidad, estos intervenían para atemperar esta situación con las herramientas disponibles: en el caso de los varones, antes de la fundación en Azul del asilo para niños en 1911, solo quedaba como posibilidad la colocación en casas de *familias decentes*, haciendo un uso extenso de la institución del depósito, de raigambre colonial²⁶. Para las niñas, si bien el asilo era una oportuni-

25 “Reglamento de la Defensoría General de Menores de la provincia, Arts. 22 y 25”, Registro Oficial de la provincia de Buenos Aires, La Plata, Imprenta M. Biedma y Cía., 1884, 633, en Archivo Histórico de la provincia de Buenos Aires (AHPBA).

26 La figura de la colocación remite a la función del Defensor de encontrar un lugar para los niños, niñas y jóvenes a su cargo, en casas de familias decentes en las que se suponía debían ser cuidados, educados, alimentados y vestidos, lo que generalmente, aunque no siempre, se formalizaba por medio de un contrato.

dad desde 1897, su capacidad de respuesta era limitada en función de los recursos y espacio disponibles, como lo dejaba en claro la nota de la presidenta de las Damas de Caridad al Intendente antes mencionada. Según han mostrado trabajos para la ciudad de Buenos Aires, la circulación de los niños de las Defensorías por distintos destinos solían incluir varios establecimientos del aparato benéfico. En la campaña estudiada en cambio, la colocación se tornó en una herramienta excluyente a la hora de resolver situaciones que involucraban a cientos de menores de edad. Según el Censo Provincial de 1881, Azul contaba entonces con una población absoluta de 16.090 habitantes, de los cuales 6.482 eran niños entre 0 y 14 años. Entre esta parte de la población, 507 niños y niñas eran huérfanos, aunque solo 99 de ellos lo eran tanto de padre como de madre²⁷.

Sin embargo, la colocación era una herramienta extendida que usaron no solo los Defensores sino también una multiplicidad de actores sociales, ante los riesgos a los que se enfrentaban a causa de la soledad, la viudez, la enfermedad o simplemente la pobreza. Cuando estas contingencias azotaban a miembros de la clase trabajadora, la necesidad de recurrir a terceros para sobrellevar la ardua tarea de criar a los hijos, eran ocasiones en las que, como veremos, las redes de contención parental y vecinal, se activaban.

3. SER POBRE, TRABAJADOR Y CON HIJOS: LA COLOCACIÓN EN CASAS DE FAMILIA COMO HERRAMIENTA PRIVADA

A fines de 1891, Facunda Cruz se vio ante la necesidad de colocar a su hijo Desiderio Cabrera, de 11 años, con Juan Basavilbaso. Siete meses después de haber hecho este arreglo entre ellos, Facunda compareció ante el Defensor para ponerlo al tanto de la negativa que el guardador²⁸ manifestaba

27 Censo General de la Provincia de Buenos, 256 y 285. Según los Censos Nacionales de Población de 1895 y 1914, Azul tenía una población escolar (niños entre 6 a 14 años) de 5.813 y 6.514 respectivamente.

28 Cabe aclarar que usamos indistintamente conceptos como guarda, tutela o depósito para referirnos a situaciones en que los niños y niñas eran criados en hogares diferentes al de origen. Sin embargo, no desconocemos que estos conceptos tienen especificidades propias. Sobre detalles al respecto ver: María Isabel Seoane, "Instituciones protectoras del menor en el derecho argentino precodificado (1800-1870)", *Revista de Historia del Derecho* N° 7, Buenos Aires. (1980): 175-209; y de la misma autora "Crianza y adopción en el derecho argentino precodificado (1810-1870)". *Revista de Historia del Derecho* N° 18, (1990): 355-428.

ante sus reclamos de recuperar a Desiderio. Si bien ella dijo que por ser demasiado pobre recurría a la Defensoría "(...) pidiendo tome la intervención que le corresponde, a fin de que su hijo Desiderio le sea devuelto (...)", podemos inferir que la misma pobreza la había llevado a optar por la colocación para sortear dificultades que probablemente no había resuelto, puesto que fundó su reclamo de restitución en el supuesto maltrato al que el chico era sometido. La intervención fue exitosa, ya que tal como se anotaba al margen del documento anterior, el 30 del mismo mes de mayo Basavilbaso hizo entrega en la Defensoría del menor en cuestión²⁹.

Juana Basualdo, de dos años de edad, había quedado en poder de su tía, Dolores Gómez de Rosas, tras la muerte de sus padres. En junio de 1893 Vicenta Vera, abuela de la pequeña que residía en Las Flores³⁰, la reclamaba a través del Defensor de Menores de ese partido. El 15 del mismo mes, y ante el llamado que su par de Azul hizo, la tía compareció manifestando que estaba dispuesta a entregar a la niña siempre que se comprobara su buena conducta, y se presentara ella misma a recibir a Juana³¹.

No solo fue la pobreza sino la soledad las que llevaron a Ceferina Pelliza, que estaba depositada en poder de la señora Rita Zárate de Luque a dejar a su pequeña hija recién nacida en poder de su guardadora³².

Tan solo 30 meses tenía Petrona Tibot cuando quedó huérfana de padres. En esa circunstancia, en noviembre de 1890 la abuela de la pequeña, Juana Guelfi, decidió depositarla en poder de Eulalia González³³.

Prudencia Lamarque había puesto en poder de la familia Crotto, en el vecino pueblo de Tapalqué,³⁴ una hija suya que en 1895 reclamó por medio de la intervención del Defensor de Azul ante su par de ese pueblo. Según

29 "Cuaderno N° 2, Defensoría de Menores. Exposiciones y Declaraciones. Año 1892" (exposición del 27-5-1892), AMA.

30 Localidad del centro de la provincia de Buenos Aires ubicada a 115 kilómetros de Azul.

31 "Correspondencia de la Defensoría de Menores" (Notas del 5-6-1893 y del 15-6-1893), AMA.

32 "Expedientes de la Defensoría de Menores, 1899. Ceferina Pelliza" (Exposiciones del 9-6-1899 y del 10-7-1899), AMA.

33 "Correspondencia de la Defensoría de Menores" (Notas del 18-2-1892), AMA.

34 Localidad del centro de la provincia de Buenos Aires ubicada a 50 kilómetros de Azul.

dijo la madre, la chica llamada María Prat, se encontraba en la estancia “La Italia”, de propiedad de la familia mencionada³⁵. Las fuentes consultadas sugieren que Prudencia se había visto en aprietos en más de una oportunidad, ya que en marzo del mismo año se había presentado en la Alcaldía del cuartel 1° de Azul a pedir intervención para recuperar un hijo varón de nombre Germán Prat, quien había sido puesto por orden del Defensor en poder de Lorenzo Garro cinco meses atrás³⁶.

En 1893, María García de Zalazar, que vivía en el cuartel 9° de Laprida³⁷, se dirigió al Defensor General de Menores de La Plata para que intercediera ante el de Azul quien, según ella expuso, se negaba a hacerle entrega de una hija suya de 15 años, de nombre Ramona, que había sido puesta a disposición de la Defensoría por ella misma en ocasión de encontrarse “(...) atacada de una enfermedad de carácter incurable, a la vista (...)”. La mujer reclamó a la chica dado que, según dijo, en ese momento podía hacerse cargo de ella. Pero el Defensor de Azul adujo que su mala conducta era una causa para no entregársela. El de La Plata, por su parte, había hecho averiguaciones entre los vecinos del paraje donde vivía María, de las que se desprendía que era una mujer que mantenía una buena conducta, razón por la cual le ordenó al de Azul hacer entrega de Ramona a su progenitora³⁸.

En 1899, una niña de dos meses de edad fue entregada por su padre a María Sequeira, quien se desempeñaría como nodriza de la pequeña. Habían acordado una mensualidad a cambio de la alimentación y el cuidado, y ante el incumplimiento del padre, la mujer se presentó en octubre de 1900 a la Defensoría para que intercediera y “(...) obligue al padre a hacerse cargo y le pague sus honorarios”³⁹.

Eulalia Barraza, una joven de 15 años, estaba en poder de Ángela Delle-

35 “Defensoría de Menores, Notas varias del año 1895” (Nota del 4-2-1895), AMA.

36 “Defensoría de Menores, Notas varias del año 1895” (Nota del 27-3-1895), AMA.

37 Localidad ubicada en el centro sudoeste de la provincia de Buenos Aires distante 160 kilómetros de Azul.

38 “Correspondencia de la Defensoría de Menores” (Nota del 23-10-1893), AMA.

39 “Correspondencia de la Defensoría de Menores” (Nota del 2-10-1900), AMA.

piane, en el pueblo de San Miguel⁴⁰. En 1911, la abuela de la chica se había dirigido a la Defensoría para conocer su paradero exacto, así como las condiciones en que esta se encontraba⁴¹.

Aunque desconocemos el nombre de los depositarios, sí podemos afirmar que en 1912, María Viciconti estaba colocada en una casa de familia. Si bien en 1911, el Defensor planeaba internarla en el asilo de niñas de Azul, no sabemos si eso sucedió y como decía al año siguiente ante el reclamo del abuelo al Defensor de Menores de General Paz⁴². “(...) visto el abandono hecho de la menor en cuestión por todos sus parientes, incluso el recurrente, y estando actualmente en una casa que es en un todo una garantía para la menor María, he resuelto quede por ahora en ella”⁴³.

Los casos brevemente presentados antes, nos llevan a tomar en consideración la importancia de los contratos no escritos, de los acuerdos privados que celebraron estos actores sociales que han dejado estas escasas huellas en los documentos analizados. Podemos por su medio acercarnos al modo en que resolvieron sus problemas en momentos de mayor o menor vulnerabilidad familiar, económica y laboral. Si bien en muchos casos las fuentes no permiten hacer afirmaciones respecto de un parentesco o lazo concreto existente, toda una red de arreglos privados con vecinos y allegados sirvieron para atemperar esos problemas y para llevar adelante su vida cotidiana. Acuerdos que lejos de ser estables, eran sometidos a ajustes constantemente, lo que hacía que la actividad del Defensor de Menores fuera ardua.

Por otro lado, el hecho de que existieran estos acuerdos no implica pensar que la figura del Defensor en tanto representante del Estado, no era reconocida como válida por esos mismos actores sociales. Por el contrario, los documentos analizados permiten sostener que los vecinos recurrían a él

40 Localidad ubicada al noroeste de la Capital Federal, la que dista unos 330 kilómetros de Azul.

41 “Correspondencia de la Defensoría de Menores” (Nota del 5-7-1911), AMA.

42 Localidad del noroeste de la provincia cuyo partido cabecera es Ranchos, ubicado 290 kilómetros de Azul.

43 “Correspondencia de la Defensoría de Menores” (Notas del 10-6-1911) y “Copiadores de la Defensoría de Menores, Libro del 6-11-1911 al 16-1-1914” (Nota del 22-2-1912, folios 141 y 142), AMA.

en ciertas circunstancias en las que entendían que ese era el camino indicado para renegociar acuerdos y soluciones. Si bien, como señalamos, solían darse situaciones como el caso de María García en que la intervención del Defensor General era reclamada cuando estos sujetos creían que sus derechos se veían de algún modo atacados por las autoridades locales, de la lectura del conjunto de las fuentes del fondo examinado se desprende que la opción local era la predominante.

A las puertas del siglo XX, primaron las acciones de sectores que tenían estrategias propias a las que recurrieron a la hora de hacer frente a la crianza de sus hijos. Claro que tampoco les eran totalmente desconocidos los mecanismos alternativos de que disponían: la intervención del Defensor fue reclamada a menudo por ellos mismos. Tal como nos permiten sostener los casos comentados, los actores sociales hicieron uso de instrumentos del Estado como el Defensor, reconociendo su utilidad pero sin subordinarse a él. Conscientes de sus derechos, estos sectores pobres entregaron a sus hijos cuando entendieron que era su mejor opción y pelearon por ellos cuando lo creyeron necesario.

4. NIÑOS Y NIÑAS: ENTRE LA INTERVENCIÓN DE LA DEFENSORÍA Y LOS ARREGLOS PRIVADOS

Ahora bien, si los actores antes mencionados tenían redes de parientes y conocidos o allegados que pudieron usar en épocas de mayor vulnerabilidad a las circunstancias, ¿por qué tenía lugar la intervención del Defensor? ¿Cuándo intervenía? ¿Quiénes la solicitaban y que expectativas los llevaba a ello?

En marzo de 1898, Clotilde Iglesias recurrió al Defensor “(...) para que intime a D. Máximo Fontela (...) para que entregue a la exponente una hija suya de dos años de edad y llamada María Clotilde que aquel pretende retener en su poder indebidamente”⁴⁴. Según relató la mujer, la pequeña había quedado al cuidado del hombre, en momentos en que ella había enfermado y debió ser atendida en el hospital local. Si bien entre ellos hubo

44 “Expedientes de la Defensoría de Menores. Clotilde Iglesias. Reclamo de una menor. Año 1898” (exposición del 7-3-1898), AMA.

un acuerdo temporal (atendería a la pequeña mientras ella estuviera imposibilitada de hacerlo), el hombre habría retenido a la niña junto a él, aun cuando la madre estaba ya restablecida. En la misma fecha la Defensoría llamó a comparecer a Fontela, pero el 11 de ese mes volvió a presentarse Clotilde para dejar constancia de que el hombre le había finalmente entregado a su hija, razón por la cual deseaba dejar sin efecto la denuncia que días antes había hecho.

También fue en los años finales del siglo XIX cuando Cándida Rodríguez acudió a la Defensoría para reclamar la devolución de su hija Juana. En este caso, la mujer comentó que la niña “(...) le fue entregada por su hermana Juana Silva a Doña Martina Sánchez [y que] teniendo conocimiento que dicha menor no recibe la educación necesaria viene a pedir a esta Defensoría le sea entregada la menor aludida”⁴⁵.

El caso de Gaetano Sapere tiene otras aristas, ya que en 1895 se presentó ante el Defensor de Menores para reclamar a José, un hijo suyo menor de edad que se encontraba en manos de la madre, Francisca, ya que esta “(...) hace vida marital con otro hombre, siendo él su esposo legítimo”. Gaetano dejaba claro que no le interesaba sacar a José del lado de la madre más que por este motivo, y que si “(...) su esposa no hiciera la vida que hace nunca hubiere pretendido quitarle su hijo”. Y aunque Francisca se defendió arguyendo que ella se había visto en la obligación de buscar otro compañero a causa de la miseria en que se había quedado por el abandono de su esposo, el Defensor decidió que

“(...) en virtud de las actas que anteceden y deduciendo de ellas que es cierto que doña Francisca Griezso hace vida marital con otro hombre que no es su esposo, lo que ella misma manifiesta en sus declaraciones y siendo este motivo suficiente para hacerle perder su derecho sobre el hijo en cuestión la Defensoría de Menores resuelve: entregar al señor Sapere el hijo aludido”⁴⁶.

45 “Expedientes de la Defensoría de Menores. Cándida Rodríguez contra doña Martina Sánchez sobre reclamo de una menor. Año 1898” (exposición del 25-11-1898), AMA.

46 “Expedientes de la Defensoría de Menores. Gaetano Sapere. Reclamo de un menor. Año 1895” (exposición del 24-9-1895), AMA.

En algunos casos no eran los progenitores quienes encabezaban los reclamos y exposiciones ante el Defensor, sino los eventuales depositarios de los chicos y chicas. Así, en 1899 compareció Isidora de López y expuso que:

“(...) hace siete meses se hizo cargo de la menor María Celia Corsi de seis años de edad, la cual le fue entregada por el padre con compromiso de proveerla de todo cuanto le fuera necesario; que a pesar del tiempo transcurrido no ha podido obtener del padre suma alguna para la manutención y vestuario de la criatura”.

Por esta razón, solicitaba a la Defensoría que intimara al padre para que pagara lo que correspondía “(...) o en su defecto se le haga entrega de la menor en la forma de estilo”⁴⁷. Es factible que Corsi, quien dijo ser viudo, hubiera recurrido a Isidora ante su imposibilidad de cuidar a la niña. Pero el hombre reconoció que si bien era cierto que la niña había quedado al cuidado de Isidora, había sido “(...) en virtud de su ofrecimiento que esta le hizo a título generoso”, y a cambio de la suma que él pudiera entregarle. Dado que como explicaba, no había podido hacerlo y no creía poder, había decidido enviar sus hijos al lado de parientes que tenía en Montevideo, para lo que pedía a su vez la intervención de la Defensoría. De las declaraciones del padre se desprende que tenía más hijos además de la pequeña que había entregado a Isidora y su viudez era la causa que posiblemente lo había llevado a entregarlos a diferentes depositarios⁴⁸.

De igual modo, Bernardina Molina había aceptado la entrega que la señora Ángela Escobar había hecho de una niña hija suya de siete meses de edad en el mes de febrero de 1899, con el compromiso de “(...) hacer entrega de ella con las formalidades del caso”. Pero dado que Ángela no había cumplido con su promesa, y además reclamaba a la niñita unos meses después, Bernardina entabló ante el Defensor un reclamo para que la madre de la

47 “Expedientes de la Defensoría de Menores. Isidora de López contra Esteban Corsi por la menor Celia Corsi. Año 1899” (exposición del 3-4-1899), AMA.

48 “Expedientes de la Defensoría de Menores. Isidora de López contra Esteban Corsi por la menor Celia Corsi”

pequeña “(...) formalice la entrega de la criatura o pague lo que corresponde”⁴⁹.

En todos estos casos, más allá de sus diferencias y matices, la intervención del Defensor fue requerida por los actores sociales que entendían que su mediación podía resolver una situación puntual o un desacuerdo concreto. No obstante, en todos los casos primó la existencia de arreglos previos y la tarea del Defensor fue buscada para resolver conflictos generados a partir de esos acuerdos anteriores. Si bien en ese momento y en ese lugar su tarea era considerada relevante, es de destacar que los actores sociales hicieron un uso particular de ella. Y si bien su participación ayudaba a ratificar o revocar acuerdos previos, sus acciones solían no modificar las decisiones tomadas con anterioridad.

En la disputa surgida entre Clotilde Iglesias y Fontela es evidente el peso de los acuerdos entre las partes. No solo había sido privado el arreglo que permitió a Fontela tener en su poder a la pequeña hija de Clotilde mientras ella se encontraba “postrada en cama”, según las palabras de la mujer, sino que también de manera privada habían resuelto sus diferencias luego. Sin embargo, las fuentes nos permiten ver también la importancia que tuvo la mediación del Defensor a la hora de resolver el desacuerdo entre ellos. Si bien no podemos asegurar que haya sido la llamada a comparecer lo que decidió a Fontela a entregar a la niña, tampoco podemos dejar de lado la posibilidad de que Clotilde recurriera a la Defensoría para darle legitimidad a su reclamo, y acelerar su resolución del modo en que ella buscaba⁵⁰.

También Juana, la hija de Cándida Rodríguez, había sido objeto de acuerdos entre su tía y la mujer que la tuvo en su poder durante varios años. Y si bien ante la intervención del Defensor, Martina Sánchez rápidamente aceptó hacer entrega de la niña a condición de que se le abonara su crianza, solo se recurrió a la Defensoría varios años después de haber sido

49 “Expedientes de la Defensoría de Menores. Bernardina Molina contra Ángela Escobar por la menor de siete meses N.N., Año 1899” (exposición del 19-4-1899), AMA.

50 “Expedientes de la Defensoría de Menores. Clotilde Iglesias. Reclamo de una menor...”

concertado el acuerdo y solo a raíz de creer que la pequeña no era educada de manera conveniente⁵¹.

Cuando el pequeño Juan de dos años y medio que se encontraba en poder de María Sforsini llegó a la Defensoría, es posible también vislumbrar el acuerdo previo por medio del cual el padre del pequeño había formalizado su entrega⁵².

Es decir, solo cuando se fracturaban los pactos concertados, la intervención del Defensor era reclamada. Pero debemos subrayar la centralidad que adquirió su papel mediador, ya que las fuentes analizadas permiten afirmar que su actuación fue preponderante y no solo daba legitimidad a esos acuerdos anteriores sino que, en muchos casos como los mencionados, terminó ocasionando la resolución deseada por quienes pedían tal injerencia.

CONCLUSIONES

Mientras que fueron muchos los reformadores que ocuparon su tiempo en pensar la solución a problemas como los que planteaban ciertos colectivos de infancia, en la práctica primaron las soluciones privadas. Sin embargo y como se ha señalado para otros espacios de América Latina⁵³, los actores sociales involucrados, reconocían en los representantes del Estado una herramienta más (que se sumó a la beneficencia) para resolver sus problemas.

Ahora bien, en las páginas precedentes hemos demostrado que recurrían al Defensor de Menores no para solucionar nuevas cuestiones, sino para

51 “Expedientes de la Defensoría de Menores. Cándida Rodríguez contra doña Martina Sánchez sobre reclamo de una menor...”

52 “Copiador de la Defensoría de Menores, Libro del 6-11-1911 al 16-1-1914” (Nota del 8-6-1912, folio 253), AMA.

53 Ann Blum, “Public Welfare and child circulation, México City, 1877 to 1925”, *Journal of Family History* Vol. 23 N° 3 (1998): 240-271, y Ann Blum, “Haciendo y deshaciendo familias. Adopción y beneficencia pública. Ciudad de México, 1938-1942”, en *Género, poder y política en el México pos-revolucionario*, comp. por Gabriela Cano, Mary Kay Vughan y Jocelyn Olcott (México: FCE, 2010), 196-224.

cerrar otras que habían sido comenzadas previamente. Cuando algún elemento de ese mecanismo de acuerdos y tratos privados se dañaba, las acciones del Defensor eran reclamadas.

Al margen de los intentos del Estado por intervenir en la vida de los pobres y de los discursos que buscaron performar un tipo determinado de vida familiar, algunas prácticas como la colocación de niños con otras familias, y las distintas estrategias puestas en marcha para sobrevivir en tiempos de emergencia, permanecieron inalterables por mucho tiempo. En el marco de un contexto urbano cambiante, de movilidad geográfica y laboral y donde era alta la proporción de uniones temporarias, cuando un hombre abandonaba a la madre de sus hijos, su débil posición económica la ponía a ella y a los chicos ante serios riesgos. Riesgos que corrían también aquellos niños de corta edad que estaban a cargo de padres que debían enfrentar una viudez inesperada.

Las familias pobres debieron utilizar una serie de estrategias para sobrellevar periodos complejos. Como vimos, la colocación con otras familias era habitual y con mucho la primera solución buscada. En aquellos lugares de pequeñas dimensiones que asistieron a un gran crecimiento poblacional, como las localidades de la región centro de la provincia de Buenos Aires y sus alrededores a las que nos hemos referido, existían personas que carecían de redes familiares de largo arraigo. Sin embargo, los documentos analizados permiten ver que los acuerdos eran recurrentes y las redes parentales o de vecindad cobraban fuerza antes que la autoridad cuando debían resolver, aunque fuera momentáneamente la crianza de los hijos.

A través del lente de algunos casos y situaciones que debieron atender los Defensores de Menores de Azul y de localidades vecinas, este artículo ha hecho foco en las relaciones entre los Defensores y las familias que acudieron a ellos en diversas situaciones. Pero observamos que al recurrir al Defensor, estos actores demostraron que creían en la validez del Estado como agente de mediación sin menoscabo de la conciencia sobre su sentido de justicia y de derechos. El Estado estaba allí y en ciertas circunstancias sus acciones fueron reclamadas. Sin embargo, los padres y madres tuvieron la oportunidad de elegir a qué puerta llamar primero.

BIBLIOGRAFÍA**Fuentes primarias**Fuentes editas

- Código Civil, Libro I, Sección I, Título IX: De los menores, Arts. 1° y 2°, Buenos Aires., Imprenta de La Nación Argentina, 1868.
- Censo General de la Provincia de Buenos Aires, Año 1881, Buenos Aires., Imprenta de El Diario, 1883.
- Reglamento de la Defensoría General de Menores de la provincia, Arts. 22 y 25”, Registro Oficial de la provincia de Buenos Aires, La Plata, Imprenta M. Biedma y Cía., 1884.
- J. Fornis Artigas, Guía Anuario del Azul. Comercial, Industrial, Rural, Año 1892.

Periódicos (Hemeroteca Casa Ronco, Azul)

- El Porvenir.
- El Comercial.
- El Imparcial.
- El Pueblo.

Archivo Municipal de Azul (AMA) Fondo Defensoría de Menores

- Notas
- Correspondencia.
- Cuaderno N° 2, Defensoría de Menores. Exposiciones y Declaraciones. Año 1892.
- Expedientes
- Copiadores de la Defensoría de Menores, Libro del 6-11-1911 al 16-1-1914.

Aversa, María Marta. “Colocaciones y destinos laborales en niños y jóvenes asilados en la ciudad de Buenos Aires (1890-1900)”. En *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, editado por Lucía Lionetti y Daniel Míguez. Buenos Aires.: Prohistoria, 2010, 35-52.

Aversa, María Marta. “Infancia abandonada y delincuente. De la tutela al patronato público (1910-1931)”. En *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, editado por Daniel Lvovich y Juan Suriano. Buenos Aires: Prometeo-UNGS, 2005, 89-108.

Aversa, María Marta. “Un mundo de gente menuda. El trabajo infantil tutelado, ciudad de Buenos Aires, 1870-1920”. (Tesis de Doctorado, UBA, 2015).

Blum, Ann. “Haciendo y deshaciendo familias. Adopción y beneficencia pública. Ciudad de México, 1938-1942”. En *Género, poder y política en el México posrevolucionario*, compilado por Gabriela Cano, Mary Kay Vughan y Jocelyn Olcott. México: FCE, 2010, 196-224.

Blum, Ann. “Public Welfare and child circulation, México City, 1877 to 1925”. *Journal of Family History* Vol. 23 N° 3 (1998): 240-271.

Bonaudo, Marta. “Cuando las tuteladas tutelan y participan. La Sociedad Damas de Caridad (1869-1894)”. *Signos Históricos* N°15 (2006): 70-97.

Bracamonte, Lucía. “Mujeres benefactoras en el sudeste bonaerense argentino: el caso del Patronato de la Infancia de Bahía Blanca, 1906-1931”. *Historiela* N°4 (2012): 48-84.

Ciafardo, Eduardo. “Las damas de beneficencia y la participación social de la mujer en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1920”. *Anuario IEHS* N°5 (1990): 161-170.

Dalla Corte Gabriela, Marcelo Ulloque y Rosana Vaca. *La mano que da. 160 años de la Sociedad de Beneficencia de Rosario*. Rosario: Prohistoria, 2014.

Dalla Corte, Gabriela y Paola Piacenza. *A las puertas del Hogar. Madres, niños y damas de caridad en el Hogar del Huérfano de Rosario (1870-1920)*. Rosario: Prohistoria, 2006.

de Paz Trueba, Yolanda. “Avatares políticos y políticas sociales hacia la infancia. El centro de la provincia de Buenos Aires a comienzos del siglo XX”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, Vol. 42 N° 2 (julio-diciembre 2015): 327-351.

de Paz Trueba, Yolanda. “Acción social y nuevo Estado liberal en Argentina. La participación de las mujeres en las instituciones del modelo mixto de atención de necesidades en el centro y sur bonaerenses”. *Secuencia* N° 80 (mayo-agosto 2011): 87-107.

de Paz Trueba, Yolanda. “Educar a las huérfanas: una mirada desde un asilo del sureste de la provincia de Buenos Aires a principios del siglo XX”. *Polhis*, Año 7 N°13 (enero- junio 2014): 85-99.

de Paz Trueba, Yolanda. “La infancia errante, ¿un problema sin solución? El centro y sureste bonaerense entre las décadas de 1890 y 1910”. *Avances del Cesor* Vol. 12 N°13 (segundo semestre 2015): 19-34.

- de Paz Trueba, Yolanda. *Mujeres y esfera pública: la campaña bonaerense entre 1880 y 1910*. Rosario: Prohistoria Ediciones, 2010.
- Delgado, Susana. *La gracia disciplinada. Detrás de los muros del Asilo Unzué, Mar del Plata, 1912-1955*. Buenos Aires: Biblos, 2011.
- Freidenraij, Claudia. "La niñez desviada. La tutela estatal de niños pobres, huérfanos y delincuentes. Buenos Aires, c. 1890-1919". (Tesis de Doctorado, UBA, 2016).
- Guy, Donna. *Las mujeres y la construcción del Estado de Bienestar. Caridad y creación de derechos en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2011.
- Kluger, Vivian. "El defensor general de menores y la Sociedad de Beneficencia. La discusión de 1887 en torno a sus atribuciones". *Revista de Historia del Derecho*, N° 17 (1989): 411-430.
- Lanteri, Sol. *Un vecindario federal: la construcción del orden rosista en la frontera sur de Buenos Aires. Azul y Tapalqué*. Córdoba: CEH Carlos Segretti, 2011.
- Mead, Karen. "Gender, welfare and the Catholic Church in Argentina: Conferencias de Señoras de San Vicente de Paul". *The Americas* Vol. 58 N°1 (2001): 91-119.
- Míguez, Eduardo. "Ensayo introductorio. La provincia de Buenos Aires entre 1880-1943". En *Historia de la provincia de Buenos Aires*, Tomo 4, dirigido por Juan Manuel Palacio. Buenos Aires.: Edhasa, 2013, 15-47.
- Moreno, José Luis (Comp.). *La política social antes de la política social Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires siglos XVII a XX*. Buenos Aires.: Trama/Prometeo, 2000.
- Palacio, Juan Manuel. "La economía rural bonaerense en su periodo de gran expansión". En *Historia de la provincia de Buenos Aires*, Tomo 4, dirigido por Juan Manuel Palacio. Buenos Aires.: Edhasa, 2013, 185-218.
- Pita, Valeria. *La casa de las locas. Una historia social del Hospital de Mujeres Dementes. Buenos Aires 1852-1890*. Rosario: Prohistoria, 2012.
- Ríos, Julio César y Ana María Talak. "La niñez en los espacios urbanos". En *Historia de la Vida Privada en la Argentina*, Tomo 2, dirigido por Fernando Devoto y Marta Madero. Buenos Aires.: Taurus, 2000, 139-161.

- Rocchi, Fernando. "La economía bonaerense: del auge exportador a su crisis". En *Historia de la provincia de Buenos Aires*, Tomo 4, dirigido por Juan Manuel Palacio. Buenos Aires.: Edhasa, 2013, 81-121.
- Seoanes, María Isabel. "Crianza y adopción en el derecho argentino precodificado (1810-1870)". *Revista de Historia del Derecho* N° 8 (1990): 355-428.
- Seoane, María Isabel. "Instituciones protectoras del menor en el derecho argentino precodificado (1800-1870)". *Revista Historia del Derecho* N° 7 (1980): 175-209
- Ulloque, Marcelo. *Asilar a las niñas. La construcción de un espacio de género*. (Rosario, 1935-1955). Rosario: Prohistoria, 2011.
- Vaca, Rosana. *Las reglas de la caridad. Las damas de Caridad de San Vicente de Paul. Buenos Aires (1866-1910)*. Rosario: Prohistoria, 2013.
- Villalta, Carla. "La conformación de una matriz interpretativa. La definición jurídica del abandono y la pérdida de la patria potestad". En *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, editado por Lucía Lionetti y Daniel Míguez. Buenos Aires.: Prohistoria, 2010, 71-93.
- Villalta, Carla. *Entregas y secuestros. El rol del Estado en la apropiación de niños*. Buenos Aires: Del Puerto, 2012.
- Zapiola, Carolina. "Un lugar para los menores. Patronato estatal e instituciones de corrección. Buenos Aires, 1890-1930". (Tesis doctoral, UBA, 2014).
- Zapiola, Carolina. "La invención del menor: representaciones, discursos y políticas de menores en la ciudad de Buenos Aires, 1882-1921". (Tesis de Maestría, UNSAM, 2007).
- Zapiola, Carolina "Niños en las calles: imágenes literarias y representaciones oficiales en la Argentina del Centenario". En *Formas de Historia Cultural*, editado por Sandra Gayol y Marta Madero. Buenos Aires.: UNGS-Prometeo, 2007, 305-332.

Para citar este artículo: De Paz Trueba, Yolanda Edith. "Familias pobres y Defensores de Menores en el centro de la provincia de Buenos Aires. Formas de intervención en la transición al siglo XX", *Historia Caribe* Vol. XII No. 31 (Julio-Diciembre 2017): 229-257. DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.8>

Disputas en torno a las políticas públicas, la legislación laboral y el bienestar obrero en la industria azucarera de Tucumán/Argentina (1917-1943)*

MARÍA FERNÁNDEZ DE ULLIVARRÍ

Afiliada institucionalmente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-CONICET (Argentina). Correo electrónico: ulliva@gmail.com. La autora es doctora en Historia de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Entre sus publicaciones recientes tenemos: “La política en el mundo obrero en el Tucumán de entreguerras” Revista Izquierdas No. 31 (2016) y “Demandas de asistencia médica en los territorios azucareros. Tucumán en tiempos de entreguerras”, Revista Varía Historia, Belo Horizonte, Vol. 32 No. 60 (2016). Entre sus temas de interés están Historia social del trabajo, historia social del boxeo.

Recibido: 30 de agosto de 2016

Aprobado: 1 de noviembre de 2016

Modificado: 2 de enero de 2017

Artículo de investigación científica

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.9>



* Este artículo forma parte del proyecto: “Cultura y política en el mundo del trabajo tucumano en los años de entreguerras” financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina).
Esta publicación está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0



Disputas en torno a las políticas públicas, la legislación laboral y el bienestar obrero en la industria azucarera de Tucumán/Argentina (1917-1943)

Resumen

El objetivo es analizar las disputas entre el Estado tucumano y los empresarios del azúcar, por la implementación de políticas sociales y la reglamentación de leyes obreras en la industria azucarera. Interesa, a partir de allí, pensar las tensiones, las posibilidades y los límites para concretar políticas públicas orientadas al bienestar del mundo rural de una provincia argentina. Se aborda esta problemática en el marco de las discusiones sobre el bienestar obrero (y la apropiación de su sentido) que se produjeron en la provincia durante el período de gobierno de la Unión Cívica Radical (1917-1943).

Palabras clave: Tucumán, industria azucarera, bienestar, política.

Disputes around public policies, Labour Legislation and Workers Welfare in the sugar industry of Tucumán-Argentina (1917-1943)

Abstract

The purpose is to analyze disputes between Tucumán State and sugar entrepreneurs, due to the implementation of social policies and labor laws regulations in the sugar industry. From this point, it is important to think the tensions, the possibilities and the limits in order to establish public policies aimed at well-being of the rural world of an Argentine Province. This problem is focused on the discussions about Labour Welfare (and the appropriation of its purpose) that occurred in the province during the period of the Radical Civic Union government (1917-1943).

Keyword: Tucumán, sugar industry, welfare, politics.

Disputas em torno às políticas públicas, a legislação trabalhista e o bem estar operário na indústria açucareira de Tucumán-Argentina (1917-1943)

Resumo

O objetivo é analisar as disputas entre o Estado tucumano e os empresários do açúcar, pela implementação de políticas sociais e a regulamentação de leis operárias na indústria açucareira. Interessa, a partir de aí, pensar nas tensões, as possibilidades e os limites para concretar políticas públicas orientadas ao bem-estar do mundo rural de uma província

argentina. Aborda-se esta problemática no marco das discussões sobre o bem-estar operário (e a apropriação de seu sentido) que se produziram na província durante o período de governo da União Cívica Radical (1917-1943)

Palavras-chaves: Tucumán, indústria açucareira, bem estar, política

Lutte autour des politiques publiques, la législation du travail et le bien-être des ouvriers dans l'industrie sucrière de Tucumán/Argentina (1917-1943)

Résumé

L'objectif est celui d'analyser les luttes entre l'Etat tucumano et les chefs d'entreprise du sucre, dû à la mise en œuvre de politiques sociales ainsi qu'à la réglementation des lois ouvrières dans l'industrie sucrière. Il est important, à partir de là, de penser aux tensions, aux possibilités et aux limites pour concrétiser des politiques publiques orientées vers le bien-être du monde rural d'une province argentine. Cette problématique est abordée dans le cadre des discussions sur le bien-être ouvrier (et l'appropriation de son sens) qui se sont déroulées dans la province pendant la période du gouvernement de l'Union Cívica Radical (1917-1943).

Mots clés: Tucumán, industrie sucrière, bien-être, politique.

INTRODUCCIÓN

A mediados de 1937 el senador socialista Alfredo Palacios abandonó la provincia de Tucumán luego de una larga gira. El fin era recoger datos sobre las condiciones de vida de la población rural, para elaborar un proyecto de ley de protección de niños en edad escolar. Parte de esas impresiones quedaron reflejadas en el libro *El Dolor argentino*. Allí decía: “Mucho está realizando la acción oficial, procurando enderezar la curva de destinos que tan tristes se prevén, mediante sucesivas obras de asistencia social, como hospitales regionales, estaciones sanitarias, gotas de leche, colonias, asilos de menores, colonias de vacaciones para niños débiles, hogares para huérfanas, dispensarios antipalúdicos y otras realizaciones de aliento. Pero poco a nada vale que el Estado se inquiete por mejorar la afrentosa situación de esta gente, ya que choca con la indiferencia obstruccionista del

capital, atento solo a su designio lucrador”¹. El capital, en este caso, tenía nombre de industria azucarera y estas declaraciones resumían una parte central de la dinámica política de la provincia y describían las mayores dificultades que existían para discutir e implementar en el mundo rural, las políticas de protección social que en los espacios urbanos comenzaban a tomar forma².

Ubicada a más de 1200 kilómetros de Buenos Aires, la agroindustria azucarera de la provincia de Tucumán no solo era una actividad económica, sino un complejo entramado social, político y cultural que digitaba los ritmos de la provincia. Como rueda nodal del desarrollo local, la actividad tenía acuerdos establecidos con gran parte de los sectores políticos y también los económicos de la región y de la Nación. Al calor de esos pactos había crecido, y en muchas ocasiones este conjunto de relaciones le permitió a los empresarios sostener espacios laborales poco permeables a las legislaciones vigentes y amurallarse frente al avance de la legislación social que comenzaba a ampliarse en el país.

No obstante, el ascenso de la Unión Cívica Radical (UCR) al poder (nacional y provincial) luego de la reforma electoral de 1912, que garantizó el voto universal (masculino), secreto y obligatorio, imprimió una nueva tónica al vínculo entre el gobierno y la industria azucarera de la provincia. Uno de esos cambios se visibilizó en los esfuerzos que en mayor o menor medida, hicieron los gobiernos para modificar las relaciones laborales a través de la legislación protectora y delimitando las fronteras del Estado al interior de los fundos azucareros. El proceso de consolidación de una agenda de bienestar tuvo, en el área azucarera, que involucrar tanto los espacios laborales como los espacios de reproducción que se encontraban profundamente yuxtapuestos. Pero era muy difícil convencer a un sector

1 Alfredo Palacios, *El dolor argentino* (Buenos Aires: Claridad, 1938), 88-89.

2 Laura Golbert, “Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en Argentina”, en *El país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, comp por Julián Bertranou, Juan Manuel Palacio, y Gerardo Serrano (Buenos Aires: Prometeo, 2004), 25-32; Karina Ramacciotti y Carolina Biernat, *Las políticas sociales en Argentina: entre demandas y resistencias* (Buenos Aires: Biblos, 2012); Daniel Lvovich y Juan Suriano (editores), *Las políticas sociales en perspectiva histórica* (Buenos Aires: Prometeo, 2006).

del mundo rural tucumano, principal proveedor de recursos al Estado, de la necesidad de articularse con políticas sociales que comenzaban a tomar forma en el mundo urbano. En parte porque la industria azucarera modeló las estructuras económicas de las regiones donde se implantó e incidió sobre las configuraciones del poder. En esa dinámica, conformó espacios con pretensiones de autonomía frente al Estado y la legislación, articulando su defensa en la importancia del sector agroindustrial para el desarrollo económico y social de la provincia e imponiendo una suerte de “consenso azucarero” tendiente a sostener el statu quo. Frente a eso, los esfuerzos por transformar el mundo rural de la provincia involucraron mucho más que una disputa por la legitimidad estatal y los recursos, fue también un eje nodal de una lucha política y simbólica entre gobierno e industria, que atravesó todo el período de entreguerras en Tucumán. Por eso el proceso estuvo poblado de tensiones y allí los trabajadores aprovecharon para insertar también sus demandas y, especialmente, trabajar sobre espacios de organización gremial que les permitieran convertirse en actores capaces de disputar los términos en los cuales los recursos de la industria eran redistribuidos.

En este escenario, nuestro objetivo es analizar las discusiones sobre el bienestar que sostenían el Estado y los empresarios, para pensar las posibilidades y los límites para concretar políticas públicas orientadas al mundo rural y vinculadas al empleo. Nos paramos entonces en la pregunta por las tensiones entre las fuerzas sociales involucradas, las ideas circulantes y los medios políticos utilizados para poner en agenda la cuestión social y resolver algunas demandas obreras en la provincia. Así, nos proponemos analizar las negociaciones, las acciones y las dificultades de un estado provincial para disputar políticamente con el poder económico local y forjar un escenario de derechos laborales sobre espacios poco dispuestos a ceder beneficios. Partimos de suponer que las configuraciones políticas y económicas de los estados provinciales configuraron las lógicas y las formas de las políticas sociales, pero las posibilidades estuvieron vinculadas a las disputas por el poder entre y dentro de los agentes involucrados.

Las fuentes utilizadas en el trabajo son la prensa comercial y obrera tanto nacional como provincial, revistas empresarias, estadísticas de la Dirección

de Estadísticas de la Provincia, Archivo de la Legislatura de la provincia de Tucumán y debates legislativos.

LA INDUSTRIA AZUCARERA TUCUMANA

Esta industria era un gran complejo agroindustrial compuesto por 27 ingenios y más de quince mil plantaciones cañeras. Una de las características particulares de la estructura agraria de la provincia era la subdivisión de la tierra, donde convivían latifundios y minifundios en consonancia con diferentes modos de tenencia: aparceros, colonos, arrendatarios, propietarios pequeños y grandes³. Esta característica fue nuclear en el desarrollo de las disputas en torno al uso de la tierra y el agua, pero también la fragmentación imprimió su sello sobre el mercado de trabajo⁴. Por la cantidad de mano de obra que requería la zafra azucarera la industria implementó desde sus inicios y con apoyo estatal, medidas coercitivas para retener y disciplinar a los trabajadores. Docilidad, baratura y productividad eran los atributos deseados y las técnicas para lograrlo eran “azote, salario y ley”⁵. La mano de obra era un problema nodal de la actividad, ya que a pesar de las innovaciones tecnológicas que caracterizaron el avance de esta rama de actividad, hasta la década de 1960 la cosecha siguió realizándose con

3 Las colonias eran parcelas de tierra cedidas por el ingenio para ser trabajadas por otros. La empresa cedía el fundo a un productor y aportaba instrumentos de labranza y lo necesario para el cultivo y cosecha a cambio de un porcentaje en el precio de la caña, que a diferencia de los cañeros se convenía sobre la riqueza sacarina, no sobre su peso. Los cañeros independientes, por su parte, trabajaban sus tierras y vendían al ingenio caña por peso. Mientras que los arrendatarios pagaban un canon y además tenían condiciones especiales fijadas por la empresa, muchas de las cuales eran servicios en el fundo del ingenio. Augusto Bravo, *La industria azucarera en Tucumán. Sus problemas sociales y sanitarios* (Tucumán: Imprenta Violetto, 1966), 58.

4 Daniel Campi, “Azúcar y trabajo. Coacción y mercado laboral en la Argentina, 1856-1896”, (Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid, 2002): 78.

5 Daniel Campi y Patricia Juárez Dape, “Despegue y auge azucarero en Perú y Argentina: semejanzas y contrastes”, *Illei i Imperi*, 9, (2006): 100. En la mayoría de las zafra la población nativa no era suficiente, de manera que los ingenios y fincas recurrían a mano de obra proveniente de provincias vecinas. Los celos en cuanto a la provisión de mano de obra en una actividad con uso intensivo, pero temporal, del factor trabajo implicaron que en muchas oportunidades la competencia por los trabajadores fuera cruenta y que, en muchas otras, aquellos interesados en mantener el *status quo* productivo pusieran trabas a los intentos estatales de diversificar la producción en la provincia, sobre todo la industrial.

utilización masiva de trabajo humano.⁶ Por eso, gran parte del mercado laboral tucumano estaba regido por los intereses del azúcar a través de sus corporaciones.

Alrededor del azúcar se configuró gran parte del entramado productivo local, donde el campo y la ciudad capital estaban fuertemente entrelazados. La mayoría de los trabajadores rurales estaban vinculados de una u otra manera a la industria madre, mientras que muchos obreros urbanos trabajaban en industrias proveedoras, como la metalúrgica⁷. Por lo general aquellos que trabajaban permanentemente en las fábricas azucareras contaban con algunos beneficios. El resto, —obreros del surco, quinteros, “trabajadores golondrina”, etc.— vivían en condiciones bastante más precarias⁸.

La característica general del espacio de producción era el ingenio. Ordenado como una fábrica-villa, la empresa ejercía el control directo de la fuerza de trabajo a través de todas las esferas de la vida de los trabajadores, con el fin de sostener valores relacionados con la disciplina laboral, la austeridad y la religiosidad⁹. En el territorio del ingenio casi todo era propiedad de la empresa, incluyendo las viviendas. Sus habitantes y los que llegaban para la

6 Sobre los avances tecnológicos en la industria véase Daniel Moyano, *Desde la empresa* (Buenos Aires: Prometeo, 2015).

7 Daniel Moyano, “Empresas azucareras, tecnología y actividad metalúrgica en Tucumán en la primera mitad del siglo XX”, *Actas de las II Jornadas de Jóvenes Investigadores, UNT-AUGM*, Vol. N° (2008).

8 Algunas crónicas de la época dan cuenta de ello cuando relatan que en esos fundos “Las casas son de material, en el mejor de los casos, cuando no miserables ranchos de quinchas que no abrigan en invierno y cuyo techo de zinc irradia una temperatura insoportable en verano”. Miguel Figueroa Román, “Problemas sociales de Tucumán”, *Revista Sustancia*, enero-febrero, año IV, No. 13. Tucumán, (1943) 151. El mundo del trabajo en el ingenio se transformaba con la zafra. En mayo-junio, comenzaban a llegar a los predios y a las colonias miles de trabajadores, muchos de los cuales venían de las provincias vecinas. Las caravanas se componían de familias enteras, porque mujeres y niños colaboraban en el trabajo a destajo en el surco, donde se pagaba por tonelada de caña hachada y pelada. Los trabajadores estacionales solían ubicarse en alojamientos miserables, la mayoría de los cuales eran casas colectivas o una suerte de galpón donde vivían entre ocho o diez familias.

9 José Sergio Leite López, *El Vapor del Diablo. El trabajo de los obreros del azúcar*, (Buenos Aires: Antropofagia, 2011); Josefina Centurión, *Cultura y Sociabilidad en los Pueblos Azucareros* (Tesina de Licenciatura, Universidad Nacional de Tucumán, 2000), 15; Lucía Santos Lepera, “La Acción Católica Tucumana, sociabilidad y cultura religiosa en los años treinta. El caso del Centro de Hombres de San Pablo”, mimeo, (2008): 3. Daniel Campi, “Contrastes cotidianos. Los ingenios del norte argentino como complejos socioculturales, 1870-1930”, *Varia Historia*, vol. 25, N° 41 jan/jun (2009): 245-267.

zafra, debían adaptarse a la organización del tiempo y la disciplina laboral impuesta por la fábrica¹⁰.

Dentro del pueblo, la distribución del espacio reflejaba el mundo de las jerarquías sociales y económicas que caracterizaron a la industria. En un territorio acotado vivían patronos, personal jerárquico y de dirección, técnicos y empleados administrativos, obreros calificados y peones temporarios y permanentes¹¹. Apartados del pueblo, en las colonias y campos, habitaban los zafreiros y sus familias. De esta heterogeneidad, donde las brechas eran muy marcadas, dan cuenta las memorias infantiles de José Carmona, un obrero de ingenio e hijo de un peón de surco, quien relata: “En el Santa Ana algunos obreros de fábrica tenían auto [...] Cuando íbamos a la escuela los hijos de los obreros de fábrica nos despreciaban y nos decían: ahí vienen los empenaos, y no se juntaban con nosotros”¹².

La escala de salarios era amplia, pero en su mayoría, especialmente los del campo, eran magros y no alcanzaban para cubrir la subsistencia. Alfredo Palacios comentaba en el Senado Nacional que estos trabajadores por lo general “no alcanzan a ganar dos pesos. El resto del año viven por obra de la providencia”¹³. Esto solía agravarse más, porque los alimentos debían comprarse en las proveedurías de ingenio, con precios mucho mayores que los del comercio de la zona. Y muchas veces esas compras eran compulsivas. En ese sentido, las denuncias obreras de que los obligaban: “(a) sacar las mercaderías pagando dos veces lo que valen, porque si no nos hechan (*sic*)” eran frecuentes¹⁴.

Estructurado a través de un sistema coercitivo organizado en torno a los capataces y mayordomos, contando además con ayuda de la policía, un sistema de control procuraba disciplinar a los trabajadores, disminuir el au-

10 Daniel Campi, *Contrastes cotidianos*, 245-267.

11 El pueblo generalmente se dividía en dos partes. Una de ellas estaba abocada a las viviendas de empleados jerárquicos, mientras que en otro sector vivían los peones y trabajadores permanentes.

12 Entrevista al Sr. José Florentino Carmona, obrero del ingenio Santa Ana, realizada por Josefina Centurión Ciudad, marzo de 2000.

13 Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Junio 22 de 1937, 199.

14 “Carta firmada por Obreros del Ingenio San Juan”, *El Orden*, 29/04/1931. Paréntesis en el original.

sentismo, el alcoholismo y potenciar la productividad del trabajo¹⁵. Por eso existía dentro de los territorios azucareros una intensa vigilancia. “Controlan la entrada de todos los que van a trabajar a la fábrica para evitar la intromisión de algún agitador que pueda, levantando el espíritu de los serviles a sus órdenes, perturbar la tranquilidad del señor de horca y cuchillo”¹⁶, relataba el diario anarquista *Tierra Libre*.

Históricamente las empresas habían procurado eliminar los impulsos refractarios de los trabajadores y lograban no solo que la gente obedeciera a través del poder de policía y el manejo de las relaciones laborales como una cuestión de orden público, sino también porque la consolidación de una hegemonía cultural en el mundo azucarero, volvía esas realidades un paisaje cotidiano. Los procesos de dominación arraigaban en las esferas más profundas de los y las trabajadoras¹⁷. Sin embargo, también era cierto que la jornada de trabajo de doce horas, las proveedurías, el pago con vales, los malos tratos, las irregularidades en el pesaje de la caña, etc., implicaban la anuencia o por lo menos la indiferencia del Estado. En esa dirección, los esfuerzos por transformar algunas de estas prácticas fueron convirtiendo la agenda política y social tucumana en una disputa (con negociación) entre gobierno e industria y sobre ello nos detendremos a continuación.

GOBIERNO E INDUSTRIA. LOS PRIMEROS CONFLICTOS

La consolidación de la actividad azucarera en el campo tucumano fue el resultado de una alianza entre élites y poder político que posibilitó las condiciones de desarrollo y de sustentabilidad del sector¹⁸. Como consecuencia de ello, desde su conformación, el éxito del modelo de producción

15 Daniel Campi y Rodolfo Richard Jorba “Un ejercicio de historia regional comparada: coacción y mercado de trabajo. Tucumán y Mendoza en el horizonte latinoamericano (segunda mitad del siglo XIX)” *Historia Económica & Historia de Empresas*, [S.L.], v. 4, n. 2, (2012): 97-130.

16 *Tierra Libre*, junio de 1932.

17 Charles Hale, *Resistance and Contradiction Miskity Indians and the Nicaraguan State, 1894-1987* (California: Stanford University Press, 1994); James Scott, *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos* (México: Era, 2000); Adrián Ascolani, *El sindicalismo rural argentino* (Bernal: EdUNQui, 2009).

18 Noemí Girbal-Blacha, “Azúcar, Poder Político y Propuestas de Concertación para el Noroeste argentino en los años 20. Las conferencias de gobernadores de 1926-1927”, *Desarrollo Económico* Vol. 34, N° 133 (1994): 107-122.

estuvo vinculado al Estado y los industriales, agrupados en corporaciones con base en Buenos Aires y en Tucumán, estaban familiarizados con la intervención estatal¹⁹. Al Estado –provincial y nacional– habían recurrido desde sus inicios para obtener un cuerpo legal y aranceles aduaneros que permitieran su despegue, consolidación y funcionamiento. Estos vínculos garantizaban condiciones de producción seguras y una política arancelaria favorable, que era decisiva para la supervivencia de la actividad.

Sin embargo, a partir de la democratización introducida por la reforma electoral de 1912, la multiplicación de nuevas demandas, especialmente de aquellas con representación corporativa, comenzó a hacer más dificultosa (y ciertamente menos jugosa) la distribución de los beneficios de la industria²⁰. El triunfo electoral de la Unión Cívica Radical en el país y en la provincia cambió la forma de hacer política y también la mirada sobre la industria azucarera. El nuevo gobierno nacional no estaba interesado en sostener el sistema de alianzas previo a 1912, que había asegurado la protección azucarera a cualquier costo. Estos gestos avalaron los intentos del radicalismo tucumano para avanzar sobre los enclaves azucareros y profundizar la puja por los recursos entre industria y Estado, intentando anclar el enfrentamiento político en un marco de regulación de leyes de carácter social. Así, los gobiernos radicales se caracterizaron por intentar, con diferente grado de éxito, transformar la noción de asistencia social que garantizaba la provisión de ciertos beneficios sociales con tinte de merced, y que regía en los espacios azucareros, para convertirla en una práctica obligatoria y garantizada por ley²¹.

En ese escenario, el Estado se configuró como un nuevo territorio para arbitrar el prorrato de beneficios en una nueva clave que incluía la legislación social. Estos esfuerzos se vieron reforzados luego de un laudo

19 José Antonio Sánchez Román, “La dulce crisis. Finanzas, Estado e Industria Azucarera en Tucumán, Argentina (1853-1914)” (Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid, 2001).

20 Tulio Halperin Donghi, *Vida y muerte de la República Verdadera (1910-1930)* (Buenos Aires: Ariel, 2000).

21 Sobre la idea de asistencia en los ingenios véase; Alejandra Landaburu, “Los empresarios azucareros y la cuestión social. Tucumán 1916-1930” (Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, 2014): 12

arbitral del presidente en 1928 que dejó sentado el criterio de protección distributiva. Este arbitraje presidencial fue el resultado de un violento conflicto entre cañeros e industriales por el precio de la materia prima. En el fallo, el árbitro señaló que el desarrollo de la industria, por sus “características propias [...] se ha efectuado al amparo de leyes nacionales protectoras”²². Y, a tono con el discurso de los cañeros, destacó que los dueños de los ingenios “desconocen que si el público argentino protege a una industria es para estimular el desenvolvimiento material de muchos millares de conciudadanos y no para aventajar a unos pocos capitalistas”²³. Así, “la única premisa que invoca el proteccionismo, en la doctrina y en la práctica, es la obtención derivada de un precio equitativo permanente para los productores y un lógico bienestar para los que trabajan”²⁴. De esta forma, el presidente reformulaba la noción de proteccionismo aduanero, dejando claro en el laudo que el Estado debía asegurar la distribución de beneficios para todos los actores involucrados en la industria.

Finalmente, en esta sentencia, Alvear se aseguró bien de separar la noción de bienestar de la de la mera subsistencia y ese guante fue recogido por el gobierno provincial²⁵. Pero convencer al mundo rural de cuestiones que comenzaban a ser aceptadas en los mundos urbanos tenía sus complejidades. Por falta de fuerza imperativa, voluntad política, consenso legislativo y organismos de control sólidos, la aplicación de leyes laborales quedó sujeta a la buena voluntad de los empresarios²⁶. La estrategia industrial, por otro lado, fue muy prolija. Así, aunque enfrentados internamente, cerraron filas en torno a una retórica que remarcaba la inviabilidad de las mejoras socia-

22 Laudo Alvear, Biblioteca del Congreso de la Nación, Serie 7, Asuntos Económicos (Buenos Aires, 1965), 7.

23 Laudo Alvear, Biblioteca del Congreso 9. Las campañas contra la protección de las “industrias parasitarias” eran muy fuertes y constituían a la opinión pública en un factor más en la trama de intereses cuando se debatían políticas azucareras. Al mismo tiempo, las condiciones de vida y trabajo de los obreros estaban constantemente en el centro del debate político.

24 Laudo Alvear, Biblioteca del Congreso 9.

25 Laudo Alvear, Biblioteca del Congreso 11.

26 Diez años después de 1928 todavía se seguía reclamando el pago de lo acordado. En 1933 los socialistas denunciaron que en la zafra del año anterior se había pagado \$2,20 por tonelada y que ese año se pagarían solo \$2. (Diario de Sesiones de la Honorable Legislatura de la Provincia de Tucumán, año 1933, 776-792). Por otro lado, a fines de los años treinta se destacó que algunos ingenios aún pagaban con vales o con melaza.

les y el rechazo del avance del Estado y la legislación de protección social que comenzaba a afianzarse en la Argentina de las entreguerras. Ante cada conflicto argumentaban que la elevación de los costos de producción perjudicaría al sector. Fundamentalmente porque la demanda inelástica del consumo de azúcar dificultaba cualquier estrategia de aumentar ventas, mientras que por otro lado, los precios estaban regulados por el gobierno y la industria no podía fijar tarifas. Asimismo, diseñaron una defensa sostenida sobre los beneficios sociales que la actividad generaba para los trabajadores y lo hicieron a través de un continuo *lobby* que, elaborado en clave de progreso, construía a la actividad azucarera como indispensable para el desarrollo de la región²⁷. Así, utilizaban a modo de propaganda el rol social de la industria en la provincia, la cual —aducían— proporcionaba medios de vida permanente y bienestar a muchos hombres y mujeres por quienes decían preocuparse genuinamente²⁸.

El discurso industrial oficial, publicado mayormente en la *Revista Azucarera*, su revista corporativa, destacaba que “en numerosos ingenios existían hospitales, escuelas y otras instituciones de beneficencia” con la idea de revelar “su interés personal por la suerte de sus obreros”. Así, sin temor a equivocarse, aseguraban que “el obrero de un ingenio sabe que no queda abandonado cuando se enferme, como sucede a sus compañeros de otros establecimientos industriales”²⁹. Por su parte, su vocero, el periodista Emilio Schleh, aseguraba que los trabajadores de fábrica eran beneficiarios de “vivienda higiénica de material, de servicio médico y provisión de medicinas gratis, de enseñanza pagada por los ingenios [...] socorros a los enfermos y seguros por accidentes del trabajo.”³⁰

A través de la noción de “buen patrón”, los azucareros ocultaban una concepción de las relaciones laborales circunscriptas al ámbito de lo pri-

27 María Lenis, “La política editorial del Centro Azucarero Argentino, 1894-1923”. En Actas del III Seminario de Historiador Acucar Sao Paulo:usp, 2010 (Ver pág. 25)

28 María Lenis, “Empresarios azucareros y cuestión social. El Centro Azucarero Argentino frente a las huelgas de 1923 en Actas de las VIII Jornadas La Generación del Centenario y su proyección en el NOA, 1900-1950”, Tucumán: Editorial, (2009): 5.

29 Revista Azucarera, diciembre de 1913, 243.

30 Emilio Schleh, La industria azucarera en su primer centenario. (Buenos Aires: Ferrari Hnos, 1921), 271.

vado, donde tanto estas, como las condiciones en las que el trabajo se desarrollaba no eran establecidas y reguladas por las agencias estatales, sino que eran definidas por los criterios de los empleadores. Por ello, todas las atenciones y beneficios sociales se aceptaban solo como concesiones y no como parte de una legislación de cumplimiento forzado³¹. Cualquier intento de encontrar una solución a los problemas obreros y garantizarles un mayor grado de bienestar implicaba un proceso intenso de negociación y finalmente debía lidiar con la resistencia de los empresarios. En definitiva, intervenir en el mundo azucarero movía todo un complejo engranaje económico y político que daba forma a la trama institucional tucumana.

Una de las primeras medidas de intervención estatal en ámbitos azucareros fue la creación del Departamento Provincial del Trabajo (DPT), mediante un decreto del gobernador Juan Bascary en 1917³². Su intención era tener una herramienta de inspección y control que pudiera insertarse en los espacios cerrados de los ingenios. Sin embargo, esta repartición estatal se convirtió en el blanco de las críticas, porque decían los voceros de la actividad azucarera, hacía “cuestión de gobierno, de tiranía, de lo que es una cuestión particular, privada y librada a lo que las partes convengan”³³. Aferrados al carácter privado de las relaciones laborales, los industriales y plantadores estaban dispuestos a resistir los intentos del gobierno por regularlas.

Intentaron frenar con más éxitos que fracasos, a partir del *lobby* y los contactos en la legislatura, todos los proyectos presentados: las medidas de control sobre la educación de los menores que trabajaban en los ingenios, la creación de “villas obreras”, los proyectos de asistencia médica, el pago en moneda nacional, la jornada de trabajo de 8 horas y un proyecto de Cámara de Trabajo con inspección obrera de los lugares de trabajo³⁴. Pero lo

31 Alejandra Landaburu, “Los empresarios azucareros y la cuestión social. Tucumán 1916-1930” (Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, 2014): 10.

32 Alejandra Landaburu, Los empresarios; Alejandra Landaburu, “Los industriales y el Departamento Provincial del Trabajo ante el conflicto obrero de 1919 en Tucumán”, en La Sociedad del trabajo, comp. Mirta Lobato y Juan Suriano (Buenos Aires: Edhasa, 2014), 89.

33 El Orden, 05/07/1919; El Orden, 09/08/1919.

34 Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de Tucumán. Período legislativo de 1918-1919, 91-95; Alejandra Landaburu, Los empresarios, 131.

que no pudieron frenar fue la política azucarera del presidente Yrigoyen, que incluyó importación de azúcar, que había comenzado a generar incomodidades incluso dentro del propio radicalismo local³⁵.

Esas tensiones internas se fueron profundizando y en las elecciones de 1922 logró imponerse un ala del radicalismo enfrentada al yrigoyenismo. Octaviano Vera llegó al poder con el apoyo industrial que, no obstante, duró muy poco. El tono plebeyo con el que el verismo asumió el gobierno marcó la nota de la gestión, así como también la profunda retórica de “reparación social” que continuaba a la del gobierno anterior³⁶. Apenas asumió Vera propuso dar nueva forma institucional al DPT, extendiendo la presencia del Estado en los conflictos laborales, especialmente en el mundo rural. También pensó poner fin a las proveedurías de los ingenios y cambiarlas por cooperativas de consumo. Asimismo, comenzó a evaluar la posibilidad de armar una Caja de Crédito y Ahorro Obrero con apoyo del Estado y aportes patronales, fundamentalmente destinada a ayudar a los trabajadores durante el período interzafra, cuando no tenían trabajo.

Al igual que con Bascary, los fracasos para imponer legislación social al área azucarera, fueron una constante. Sin embargo, en 1923 el gobernador presentó dos proyectos de ley para mejorar el nivel de vida de los obreros. Dispuesto a obtener la sanción a toda costa, los proyectos de Salario Mínimo y de jornada laboral de 8 horas se aprobaron de modo irregular en la Legislatura y generaron un conflicto que terminó en una de las huelgas más grandes de la historia de la provincia. Las fábricas paradas, la prensa culpando al gobernador de “hacer política obrerista con vías electorales”³⁷, los industriales realizando un *lockout* que amenazaba con ahogar la economía provincial y el radicalismo desangrándose en discusiones internas, fueron el saldo de este intento de legislar derechos básicos para los trabajadores³⁸.

35 Cfr. María Lenis, “El proteccionismo en retirada. Las dificultades del Centro Azucarero Argentino (1912-1923)”, *Población y Sociedad*, 14-15, (2007-2008): 71-104.

36 María Celia Bravo, *Campesinos, azúcar*, 234.

37 *La Gaceta*, 02/06/1923.

38 *El Diario*, 01/06/1923, *La Razón*, 01/06/1923.

Bajo presiones y contra el consejo de todo el entramado de alianzas que el gobernador había tejido en el mundo obrero, Vera retrocedió³⁹. Lo hizo a cambio del pago de un paquete de impuestos que le permitiría sobrellevar las dificultades económicas de la provincia. Los empresarios pagaron, pero exigieron la “neutralidad” del Poder Ejecutivo Provincial respecto a la aplicación de las leyes laborales⁴⁰.

La claudicación del gobierno demostró que no era sencillo reglamentar el trabajo en los espacios azucareros, ni que era unívoca la voluntad estatal de hacer cambios profundos en la estructura de beneficios del mundo obrero en los campos provinciales. La victoria empresaria les permitió a los industriales volver a apoyarse en la idea del carácter privado e individual de las relaciones laborales. “Los obreros son libres de cambiar de oficio, de vender su trabajo al mejor precio que obtengan [...] a su vez los patrones —empresarios, industriales, etc.— son libres de pagar a sus trabajadores los salarios que con ellos convengan o estipulen”⁴¹. Subyacía a sus discursos la idea de que los beneficios obtenidos por ley generarían desigualdad de condiciones entre las partes, “al derecho individual, al interés de cada uno corresponde, y no al poder del Estado, organizar y reglar las condiciones del trabajo, para que sus beneficios se compartan entre todos, con una igualdad que la ley no puede establecer sin violar el derecho de algunos otros”⁴².

39 *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, año 1923, Tucumán, Imprenta La Gaceta, 633. Citado por Daniel Santamaría, *Movimientos Sociales. Las huelgas azucareras de Tucumán, 1923*. *Historia Testimonial Argentina. Documentos vivos de nuestro pasado*, Buenos Aires: CEAL, (1984), 30-31.

40 *Revista Azucarera* No 244, Año XX-2ª Época, mayo de 1923.

41 *El Salario Mínimo, Exposición del Centro Azucarero Nacional. Inconstitucionalidad de la ley. Fallo de la Corte Suprema de Estados Unidos*, Folleto editado por el Centro Azucarero Nacional (Buenos Aires: Ferrari Hnos., 1923), 3-16. Asimismo, sostenían que una medida de esa naturaleza igualaba a los trabajadores, ya que los más aptos y laboriosos resultaban equiparados con aquellos menos idóneos y “torpes”. Este argumento no tenía en cuenta, o prefería no hacerlo, que el proyecto de ley sí establecía como criterios para fijar la remuneración, el tipo de tarea desarrollada y el grado de calificación, por lo tanto se desprendía que no todos los trabajadores empleados en las firmas azucareras percibirían los mismos ingresos.

42 *El Salario Mínimo, Exposición del Centro Azucarero Nacional. Inconstitucionalidad de la ley. Fallo de la Corte Suprema de Estados Unidos*, Folleto editado por el Centro Azucarero Nacional (Buenos Aires: Ferrari Hnos, 1923), 23.

Con serias dificultades para legislar sobre jornada y salario en el mundo rural, el gobierno avanzó sobre otra área compleja, la salud. En ese sentido, los territorios de ingenio eran enclaves con altas tasas de mortandad, mortalidad infantil y enfermedades contagiosas⁴³. Incluso desde el Departamento Nacional de Higiene se llamaba la atención por “el extraordinario desarrollo” del paludismo en las zonas de producción azucarera⁴⁴ que provocaba un crecimiento vegetativo mínimo⁴⁴. Preocupados por los datos y las epidemias, los legisladores, luego de varios intentos fallidos, pusieron a la asistencia médica en los ingenios en la agenda política⁴⁵. Convertida en Ley Provincial N° 1.366, se estableció la obligación de los establecimientos industriales con más de 200 empleados de prestar asistencia médica permanente y gratuita a sus trabajadores⁴⁶.

A pesar de los esfuerzos estatales, ni los trabajadores ni los industriales estuvieron de acuerdo con la ley. Los primeros la consideraban insuficiente y la denunciaban como un esfuerzo estatal por curar con “jarabe de palo”. Aspiraban a reglamentaciones que tuvieran como fin impedir la explotación que, señalaban, era la causa real de la enfermedad⁴⁷. Los industriales, por su parte, interpretaron las exigencias estipuladas como un ataque violento, e incluso afirmaron que la ley llevaría al quebranto de

la industria⁴⁸. Pero lo que más irritaba a los azucareros era nuevamente la injerencia estatal sobre sus espacios. Así, a través de su revista institucional, notas presentadas y entrevistas a la prensa, los dirigentes azucareros exclamaban que era deber del Estado y no del capital privado garantizar la salud de la población rural, dejando en claro que no cumplirían la ley. En esa dirección, los métodos usados por los empresarios y sus representantes, además de estos alegatos, para evitar la regulación estatal cubrían un abanico amplio de situaciones, desde recursos de inconstitucionalidad, amparos judiciales que impedían el cobro de multas o también la desobediencia lisa y llana. Pero fundamentalmente, se abocaron a naturalizar las prácticas sostenidas por años, caracterizándolas como algo que correspondía al “medio”⁴⁹.

Esa idea de “el medio” como algo con reglas propias e inamovibles era el bastión de la defensa empresaria, pero también se refería a usos y costumbres vinculados al mundo rural de la provincia, que eran muy complejas de transformar. En esa dirección, la construcción de las políticas sociales fue un proceso complejo y no lineal que fue adquiriendo forma a partir de negociaciones y luchas entre el Estado y ese universo rural dirigido por las empresas. En la provincia de Tucumán, signada por el mundo azucarero, la ampliación de derechos debió atravesar la voluntad de un empresariado muy consciente de su poder.

En 1929 y 1940 los gobernadores volvieron a regular el salario mínimo con igual suerte que en 1919 y 1923. En 1929 el gobernador radical José Sortheix lanzó una iniciativa que retomaba las leyes obreras sancionadas bajo la gestión de Vera⁵⁰. A diferencia del proyecto anterior, contemplaba seriamente la cuestión de las penalidades y multas⁵¹. Este nuevo intento del estado provincial de avanzar en la institucionalización de leyes sociales en el campo y establecer de manera más precisa las agencias que tendrían a cargo la fiscalización del cumplimiento efectivo de las leyes también pretendía dar observancia efectiva al Laudo Alvear, cuyo criterio distributivo

43 Alfredo Bolsi y Patricia D’Arterio, Población y azúcar en el noroeste argentino. Mortalidad infantil y transición demográfica durante el siglo XX (Tucumán: dUNT, 2001), 17; Alfredo Bolsi y Patricia D’Arterio, Población y complejo azucarero en Tucumán durante el siglo XX (Tucumán Instituto de Estudios Geográficos: 1999), 22.

44 Diego Armus y Susana Belmartino, “Enfermedades, médicos y cultura higiénica”, en Historia Argentina. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943), t. VII dir. Alejandro Cattaruzza, (Buenos Aires: Sudamericana, 2001), 290.

45 Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Tucumán, 7 de mayo de 1925; La Gaceta, 08/05/1925. Alejandra Landaburu, Los empresarios; 28; Florencia Gutiérrez y Gustavo Rubinstein, “La salud de los trabajadores en los ingenios azucareros: ¿responsabilidad empresarial o deber estatal? Tucumán durante el primer peronismo”, en Actas de las VIII Jornadas La Generación del Centenario y su proyección en el NOA 1900-1950 (Tucumán, 2009): 13

46 La ley exigía también la entrega de leche a enfermos y a niños menores de tres años. En el plano de la prevención tenían la obligación de organizar conferencias sobre higiene y profilaxis y llevar un registro de las consultas para construir bases estadísticas. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Tucumán, 7 de mayo de 1925. Ministerio del Interior, Caja 41, Archivo de la Legislatura de Tucumán, 1926. Decreto del gobernador del 20 de marzo de 1926.

47 La Protesta, 06/05/1925.

48 Daniel Santamaría, Azúcar y Sociedad en el Noroeste argentino (Buenos Aires: IDES, 1986): 75.

49 El Orden, 14 de abril de 1919.

50 Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Tucumán, 5 de junio de 1929, 78-79.

51 Revista La Industria Azucarera, N° 428, junio de 1929, 430.

obligaba a las patronales a garantizar a los trabajadores un salario digno. Sin embargo, a pesar de sus avales, la ley generó una contraofensiva patronal, capitaneada por los industriales azucareros y finalmente fue declarada inconstitucional⁵².

LOS AÑOS TREINTA Y LA APARICIÓN DE LOS TRABAJADORES

La familiaridad con una situación problemática muchas veces termina por invisibilizarla. En este sentido, la costumbre de convivir con un mundo rural ajeno a la legislación laboral transformó esta situación en una pintura natural para gran parte de la sociedad. E incluso algunos trabajadores consideraban los problemas de salud como una “fatalidad inexorable”⁵³. Sin embargo, a mediados de los años treinta las denuncias obreras, las publicaciones de la prensa y las cartas de los trabajadores, así como también los debates parlamentarios que comenzaron a darse en Buenos Aires sobre las condiciones de trabajo en la industria azucarera, empezaron a visibilizar las dificultades de un estado provincial para dar respuestas a las demandas obreras. Frente a ellos, la constante reacción defensiva de los industriales mostró con mucha contundencia su voluntad de amurallamiento frente al avance del Estado que parecía inexorable, las falencias de los sistemas legales de protección social y los mecanismos políticos implementados por las industrias para evadir las normativas vigentes.

La literatura coincide en señalar que a partir de los años treinta se aceleró el proceso de construcción de un Estado orientado a dar soluciones en materia social. No solo por la ampliación de la estructura técnico-burocrática, sino que también la dinamización del mundo del trabajo, el crecimiento de

52 La apelación a la inconstitucionalidad de las leyes de salario mínimo era un mecanismo frecuente de defensa corporativa empresarial. La jurisprudencia del caso databa de 1929 cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales dos leyes de salario mínimo de la provincia de Mendoza, fallo que la Revista Azucarera publicó íntegro y que hizo extensiva la inconstitucionalidad a las primeras leyes sobre la materia sancionadas en Tucumán en 1923. El argumento señalaba que al tratarse de una locación de servicios por pagarse un “precio” por tonelada (precio por servicio) se trataba de una relación contractual entre partes cuya regulación se encuadraba dentro del Código Civil. De modo que solo el Congreso de la Nación poseía facultades para modificar las disposiciones de dicho Código y no a las Legislaturas provinciales.

53 Dora Barrancos, “Socialismo, higiene y profilaxis social, 1900-1930”, en Política, médicos y enfermedades, comp. Mirta Lobato (Buenos Aires: Biblos, 1996), 117-149.

las ciudades y el desarrollo de nuevas demandas, que impulsaron al Estado a dar respuestas más precisas sobre las necesidades de la población⁵⁴. Pero ese bienestar asociado al trabajo estaba en constante desencuentro con el universo azucarero y rural tucumano. Frente a ello, y a modo de refuerzo, la propaganda industrial sobre los beneficios sociales y su obra de asistencia se multiplicaron. Llenaron las páginas de los diarios locales y nacionales con grandes recuadros y fotos del trabajo social y asistencial en las fábricas. De alguna manera los empresarios querían dejar sentada la redundancia de la intervención estatal en las poblaciones vinculadas al trabajo azucarero. También desde su órgano de prensa, sostenían una insistente campaña por demostrar su obra benefactora.

“Más de una vez se ha asegurado que las iniciativas de mejoramiento de las clases obreras [...] han correspondido siempre a gobiernos “obreristas” [...] la obra existente es ya vasta en este sentido y ella corresponde en gran parte a la propia industria que ha ido acumulando mejoras en la vida del obrero[...] que disfruta de los salarios más elevados que se pagan en las faenas agrícolas del país; que cuenta con habitación material [...] que ellos pagan la enseñanza que se imparte en las escuelas de las poblaciones respectivas; que las fábricas prestan servicios hospitalarios, que existen salas de espectáculos, campos de deporte, cines, bandas de música [...] todo ha sido creado y organizado en beneficio de

54 Anahí Ballent, “Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943”, *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 15 3, (2008): 827-847; María Silvia Di Liscia, “Dificultades y desvelos de un estado interventor. Instituciones, salud y sociedad en el interior argentino. La Pampa, 1930-1946”, *Anuario IEHS*, 22, (2007): 93-123; María José Ortiz Bergia, *De caridades y derechos. La construcción de políticas sociales en el interior argentino. Córdoba (1930-1943)* (Córdoba: CEH, 2009) todo obra; María José Ortiz Bergia, “El intervencionismo estatal en el espacio provincial. Construcción de políticas laborales en Córdoba, 1930-1943. Población & Sociedad, *Revista de Estudios Regionales*, 16 (2009): 151-186; Carolina Biernat y Karina Ramacciotti, *Preguntas y herramientas para el análisis de las políticas sociales*”, en *Políticas sociales, entre demandas y resistencias. Argentina 1930-1970*, ed Carolina Biernat y Karina Ramacciotti (Buenos Aires: Biblos, 2012): 9-36; Hernán González Bollo, José Francisco Figuerola: “De funcionario del estado interventor conservador a experto de la coalición peronista (1930-44)”, en *Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: la primera década* (Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, 2008), historiapolitica.com/datos/biblioteca/gbollo2.pdf; Ricardo Gaudio y Jorge Pilone, “Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”, en *Desarrollo Económico*, vol. 24, N° 94, (1984): 235-273 Alejandra Landaburu, *Empresarios*, 29.

la población obrera y sin leyes que lo establezcan... todo por un sentimiento de humanidad y de justicia social⁵⁵.

En 1943, asimismo, editaron un libro con estadísticas y datos sobre el trabajo realizado en cada uno de los ingenios durante la primera mitad del siglo XX. Allí se podía ver que algunos de los 27 ingenios tucumanos tenían regímenes que seguridad social muy modernos para la época. En varios de ellos había un hospital que garantizaba la atención gratuita de los trabajadores, mientras que otros tenían a sus trabajadores asegurados contra riesgos del trabajo.⁵⁶ El Ingenio Concepción brindaba además, una casa a las viudas de los obreros que fallecían durante un accidente laboral, mientras que el ingenio Mercedes les otorgaba una pensión y el Bella Vista les daba un año de sueldo. Por su parte, el Amalia otorgaba un salario familiar a sus trabajadores.⁵⁷ Sin embargo, estas situaciones no eran la norma y la precariedad de las condiciones de vida y de trabajo de las zonas azucareras quedaba reflejada con una contundente frecuencia anual, en los rechazos para el servicio militar por baja talla, peso o secuelas de enfermedades que en la campaña llegaban casi al 70 %⁵⁸.

Asentados en la lógica de brindar beneficios para evitar la injerencia estatal, algunos ingenios fueron ampliando sus áreas de cobertura social, mientras que otros se convirtieron en bastiones de resistencia. Las estadísticas vitales, no obstante, preocupaban. El problema, según denunciaban los trabajadores, se centraba en la falta de sanciones o en “el perdón hecho sistemático en el Departamento Provincial de Trabajo”⁵⁹. Martín

55 La Industria Azucarera, N° 499, mayo de 1935, citado por Landaburu, *Los empresarios*, 239.

56 El ingenio Bella Vista, el San Pablo y el Santa Ana tenían hospital. En algunos ingenios el médico acudía solo dos veces por semana y en casos de gravedad, el enfermo era trasladado a la capital. Tal era el caso de los ingenios Esperanza, Santa Lucía y Concepción. Pero en la mayoría la asistencia a los enfermos no era cubierta por la empresa. Juan Biale Masse, *Informe sobre el estado de la clase obrera* (Madrid Hyspamérica: 1985); Olga Paterlini de Koch, *Los pueblos azucareros de Tucumán* (Tucumán: Editorial del Instituto Argentino de Investigaciones de Historia de la Arquitectura y del Urbanismo, 1987); Alejandra Landaburu, “Los empresarios azucareros, la tesis habla de eso.

57 Alejandra Landaburu, “Los empresarios”, *Centro Azucarero Argentino, Asistencia social en la industria azucarera*, ed Emilio Schleh (Buenos Aires: Establecimiento Gráfico Ferrari Hermanos, 1943).

58 Alfredo Palacios, *El dolor*, 94.

59 Nota enviada por la Sociedad de Empleados y Obreros del Comercio al Ministro de Gobierno Dr. Norberto Antoni, reproducida en *La Gaceta*, 25/03/1936.

Manso, director del DPT durante la gestión de Campero, comentaba en las memorias de esa oficina que “Los obreros sólo quieren ver en el Departamento del Trabajo lo que su creación implica, o sea la consagración de los derechos que les acuerdan las leyes sociales, y una garantía —de parte del Gobierno— en la defensa de sus intereses. Con este sazonado criterio, exigen soluciones inmediatas, sin reparar si al caso lo tutelan claramente las leyes, o si el Departamento tiene atribuciones para exigir al patrón el acatamiento de sus resoluciones”⁶⁰. Por otro lado, las memorias del DPT comenzaban a expresar que sus funciones se habían “extendido y complicado”⁶¹. Y que esto se complejizaba aún más en épocas de zafra, cuando la labor se multiplicaba. El propio Departamento señalaba que muchas veces, por la falta de personal, debían dejar a cargo de la policía el control del cumplimiento de la legislación social en las zonas azucareras. Pero estas falencias también se sumaban a la cantidad de denuncias de condonación de deudas y “sospechas de afinidad política” realizadas por los obreros y por la misma Legislatura provincial, que impedían el correcto accionar de la repartición⁶². El DPT, por su parte, defendía el incumplimiento de normas, como la prohibición de proveedurías, señalando que el Estado forzosamente debía “tolerar ese problema de aparente transgresión legal”, ya que en el fondo la práctica del endeudamiento no constituía “sino la intención de proporcionar elementos indispensables para el trabajador” y la práctica estaba tan arraigada que su extinción era compleja⁶³.

En definitiva, el Estado solo pudo generar un marco legal y otorgar un espacio de negociación, pero no logró nunca garantizar el cumplimiento de

60 “Memorias del Departamento Provincial de Trabajo”, Tucumán, enero de 1936 y Memoria del Departamento Provincial de Trabajo”, Tucumán, enero de 1937.

61 “Memorias del Departamento Provincial de Trabajo”, Tucumán, enero de 1936; *Anuarios Estadísticos de la Provincia de Tucumán, 1925-1943*, y *Censo Industrial 1935*, Buenos Aires: Talleres de la S.A. Casa Jacobo Peuser Ltda., 1938. De esto también daba cuenta la creciente extensión de las Memorias del DPT que registró año a año un incremento considerable en el número de páginas y en la información brindada sobre las tareas de la repartición. De esta forma, mientras que las memorias del año 1933 solo tenían cuatro páginas, las del año 1941 llegaron a 25 páginas.

62 *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Tucumán*, año 1939, 133. En las memorias del DPT se desestiman denuncias de violación de la ley 11.278 de pago en moneda nacional llegadas de la campaña. “Se desestimaron por estar viciadas de nulidad y haberse errado el procedimiento, en unas y en otras, por la manifiesta mala fe con que fueron levantadas”. “Memoria del Departamento Provincial de Trabajo”, Tucumán, enero de 1936.

63 “Memoria del Departamento Provincial de Trabajo”, Tucumán, enero de 1936.

las normas y convivió (conflictivamente) con un *statu quo*, formas de hacer muy arraigadas y muy defendidas en el campo tucumano. Como señala Ernesto Bohoslavsky, existió una intención de diagramar y contener a la sociedad, pero que de esa voluntad política se hayan desprendido “aparatos estatales eficaces y correctamente financiados, es harina de otro costal”⁶⁴.

A fines de los años treinta y ante los reiterados incumplimientos, el discurso estatal fue buscando argumentos que permitieran negociar algún tipo de espacio de control y desde el Estado se trabajó sobre la idea de que el bienestar que los industriales debían garantizarle a los trabajadores era “una exigencia que no descarta la preocupación gubernativa, sino que la complementa y la secunda”⁶⁵. Esta mirada quedó plasmada en el primer congreso de Asistencia Social y Estadística Vital de la Provincia que se realizó en 1942 y del que participaron industriales, Iglesia y Estado. Allí el Ministro de Gobierno se apoyó en la tesis empresaria afirmando que la función del Estado era garantizar el bienestar de la población, pero acotó que esta tarea “debe ser coadyuvada por la acción privada”. En ese sentido, en el marco de esta reunión los problemas del bienestar del trabajo rural fueron una oportunidad para desarrollar y discutir políticas públicas que permitieran también reacomodar la relación entre Estado, capital y trabajo. Así, demandó una política social integral entre lo público y lo privado destacando la necesidad de obtener la colaboración de los industriales azucareros, quienes “tienen la misión exclusiva de dotar a sus expensas de las comodidades más elementales que todo ser humano tiene derecho, máxime cuando él contribuye con su esfuerzo mediante su trabajo al engrandecimiento económico de aquellos”⁶⁶.

Este giro en el discurso comenzó a colocar al trabajador en el centro de la discusión y a convertirlo en un “valor productivo”, cuyo bienestar es-

64 Ernesto Bohoslavsky, “La incurable desidia y la ciega imprevisión argentinas. Notas sobre el Estado, 1880-1930”, en *Estado y política en la Argentina actual*, comp. por Carlos Vilas, Osvaldo Iazzetta, Karina Forcinito y Ernesto Bohoslavsky (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo, 2005) 113.

65 La Gaceta, Tucumán, 01/09/1938.

66 La Unión, Tucumán, 21/09/1942.

taba vinculado al desarrollo de la región⁶⁷. En esa línea, la cuestión de los salarios no era menor y nuevamente en 1940, como lo fue en 1919, 1923 y 1929, el gobierno intentó volver a legislar sobre salario mínimo. En ese momento los reclamos obreros habían venido incrementándose al punto de extender el debate hacia un campo más amplio de problemas que ponían cotidianamente sobre el tapete, a través de las páginas de la prensa, las pésimas condiciones de vida de los trabajadores azucareros. Habían pasado doce años del laudo presidencial que garantizaba \$3 por tonelada de caña cosechada y los jornales no estaban ni cerca de esas cifras. A principios de los años cuarenta rondaban un promedio de \$73, mientras que el Departamento Provincial de Trabajo había determinado que se necesitaban \$213, casi tres veces más, para mantener un hogar de cinco miembros⁶⁸.

A los industriales les resultaba mucho más fácil explicar la desidia del trabajador de la campaña que garantizar el pago acordado. La prensa corporativa había afirmado siempre que el obrero azucarero “no conoce los pasatiempos saludables”⁶⁹, o que tiene “un conformismo superlativo [...] al grado de no oírsele si quiera mencionar el deseo de mejorar su situación”⁷⁰. Estas ideas estaban tan arraigadas que incluso investigadores de la Universidad de Tucumán destacaban que “la indolencia” era la característica del poblador de la campaña, por ello “de nada servirá que el obrero tenga mejor salario si le ha de emplear, como hasta ahora, para alcoholizarse”⁷¹. En esas representaciones extendidas en la provincia encontraban justificación los vales, el maltrato, el incumplimiento legal, las proveedurías, los bajos salarios y la inacción en materia de salud.

La cultura del territorio azucarero daba a sus habitantes un marco de sentido a partir del cual se desarrollaban sus experiencias. La discusión de esas lógicas tan internalizadas promovió cambios en los procesos de demanda,

67 Emilio Tenti Fanfani, *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención* (Buenos Aires: CEAL, 1989), 62; Eric Carter, “Malaria, Landscape, and Society in Northwest Argentina in the Early Twentieth Century,” *Journal of Latin American Geography*. Vol. 7, No. 1, (2008): 7-38.

68 Departamento Provincial de Trabajo, *Memoria*, Documento mimeografiado, 1942.

69 *Revista Azucarera*, mayo de 1922, 132.

70 *Revista Azucarera*, mayo de 1910, 71-88.

71 Miguel Figueroa Román, *Problemas*, 148.

organización y lucha obrera que paulatinamente ampliaron los márgenes de la discusión por el bienestar, pero no logró transformar las prácticas. A pesar de las representaciones negativas, las dificultades y los fracasos, las leyes, las políticas sociales y los esfuerzos estatales movilizaron recursos en la sociedad y generaron expectativas de cambio que poco a poco fueron cuajando también en sus propios beneficiarios. Un conjunto separado de leyes no constituyen una política, pero cada una de ellas articula imaginarios sociales vinculados a derechos obtenidos y funcionan como cristalización de las luchas que se desarrollan en el campo social. Así, las acciones del Estado no habían logrado garantizar el desarrollo de espacios laborales con derechos obtenidos, pero sí habían generado mecanismos de reconocimiento entre los trabajadores a partir de los efectos de las significaciones y las normas institucionalizadas sobre las posiciones relativas de los actores sociales del espacio azucarero.

Parte de ese proceso cuajó en 1936, cuando se conformó en Tucumán el primer sindicato con proyección que tuvo la actividad, la Unión General de Trabajadores de la Industria Azucarera (UGTIA). Poco tiempo después de fundada, la organización publicó en su órgano de prensa la carta de un obrero del Ingenio Concepción. Allí el trabajador contaba los pormenores de lo acontecido durante un almuerzo ofrecido por el ingenio a los participantes de un congreso de abogados:

“Nos repusieron las prendas que teníamos de peor uso, hasta dejarnos de buena presentación [...] Después se le metió en la cabeza que habíamos de lavarnos la cara y las manos con jabón, luego [...] nos llevó a la peluquería, donde nos pusieron hasta agua de olor. El día del almuerzo [...] nos presentamos nosotros. Ellos nos preguntaban sobre lo que trabajábamos, cuánto nos pagaban, cómo era el trabajo que nos daban, y nosotros dele contestar a todos, tal como nos habían estado diciendo toda la noche antes, teniendo mucho cuidado con equivocarse, que esto también nos lo habían dicho. Cinco pesos diarios por seis horas de trabajo, casa muy buena, muy buen trato en el trabajo y en la casa, pago puntual sin descuento. Decíamos nosotros a los que nos preguntaban. Algunos dijeron que querían ver la casa que

nos daba el ingenio; los llevé, diciendo que era la mía, el chalet del jefe de máquinas, cosa que también me habían dicho”⁷².

La carta y su contexto visibilizaban muy claramente las tensiones con las que convivía la industria azucarera en la provincia. Por los compromisos políticos y económicos, los ingenios eran espacios frecuentemente visitados por personalidades y huéspedes distinguidos de la provincia. Frente a ellos, las apariencias sobre la calidad de vida de los trabajadores eran, sin duda, un asunto de crucial importancia. Sostenidas por una política arancelaria que encarecía el precio del azúcar en el mercado interno y discutidas por amplios sectores de la sociedad, estas empresas eran muy sensibles a los comentarios de los observadores externos y de los “visitantes ilustres” que solían recibir. Para ello, frecuentemente disimulaban las verdaderas condiciones de vida y trabajo de sus obreros a través de prácticas de enmascaramiento. Sin embargo, la realidad denunciada por los trabajadores era otra muy distinta. En efecto, la carta terminaba relatando que entre los visitantes estaban el obispo y el gobernador y “Se veía bien a las claras que no creían una palabra de todas las nuestras [...] Todos allá bien sabían que trabajamos más que las mulas de los carros y nos tratan mucho peor, que reventamos de miseria y de hambre, que estamos amontonados con nuestras familias como los chanchos en los casuchines que nos proporcionan”⁷³.

Había, quizás, una brecha muy grande entre los discursos estatales y las prácticas reales, pero su intervención fue construyendo una idea de orden social y político diferente a aquel caracterizado por la explotación, el maltrato en los lugares de trabajo, la violencia y la represión. Por ello, señala Tulio Halperin Donghi que “cuando ese dispensador de tantos males que era el Estado pareció mostrar de pronto un rostro más benévolo” nada tenía de extraño que las prevenciones obreras se atenuaran rápidamente⁷⁴.

Al compás de un Estado que buscaba espacios de negociación con el mun-

72 “Carta de un obrero del ingenio Concepción”, publicada en *El Surco*, Año 1, N°1, Tucumán, octubre de 1936, 5.

73 “Carta de un obrero”, 5.

74 Tulio Halperin Donghi, *La democracia de masas*, (Buenos Aires: Paidós, 1999), 37.

do azucarero y un universo sindical que crecía en todo el país, los testimonios obreros empezaron a aparecer con más frecuencia en la prensa. Esto tuvo que ver con que esta se mostró más receptiva, pero también porque atrás de ellos había crecido la organización, tanto que entre 1935 y junio de 1943 se fundaron ocho sindicatos azucareros⁷⁵. Cartas, reportajes, informes y editoriales, fueron rescatando la percepción obrera sobre sus condiciones de vida. Así, por ejemplo, un obrero de La Fronterita se extendió sobre las “vicisitudes económicas y morales” por las que atravesaban los trabajadores azucareros que tenían “la sensación de no tener ningún valor”⁷⁶. Un trabajador del Ingenio La Corona se quejaba, “las casas que habitamos son inmundas”⁷⁷. Otros denunciaron baños “antihigiénicos” y “en estado ruinoso” que “atentaban contra la salud de la población obrera”. Contaban que “La mayoría de nosotros ganamos un salario de 2,50 pesos y trabajamos cuatro días a la semana”⁷⁸. En un manifiesto, asimismo, otro grupo señalaba “que no se pagan los accidentes de trabajo.”⁷⁹ Por su parte, la UGTIA envió un memorial al gobernador informando que la asistencia médica era “una verdadera calamidad”⁸⁰. Los sindicatos, los trabajadores y la prensa extendieron sus denuncias visibilizando “la miseria en que vive nuestro pueblo”⁸¹.

La industria azucarera fue el motor de la economía tucumana y el mundo del trabajo construido a su alrededor fue siempre un espacio de intensos conflictos, tanto económicos como ideológicos y políticos entre Estado, empresarios y trabajadores. Los gobiernos provinciales habían batallado casi desde 1917 contra un número importante de industriales que, atrincherados en una suerte de desobediencia empresaria, desconocían la vigencia de normas y reglamentaciones laborales. Los intentos de hacerlas

cumplir habían consolidado vínculos entre gobierno y trabajadores que fueron transformando las prácticas obreras y quebrando los patrones más consolidados de dominación. Los resultados no fueron inmediatos ni tampoco tangibles en términos de mejoras concretas. Sin embargo, no deben desdeñarse para la experiencia de los trabajadores azucareros las protestas que comenzaron a crecer, los reclamos públicos, los logros organizativos que tuvieron lugar en algunos ingenios.

A MODO DE CIERRE

Pensar las dinámicas y los modos de articulación entre las estructuras de gobierno, los agentes económicos y las demandas obreras del mundo rural tucumano, nos sirve para reflexionar acerca de las formas en las que el proceso de avance de la política social en espacios rurales se fue construyendo en el país, las formas en las que fue discutido el bienestar y el lugar que los actores involucrados tuvieron en ese proceso. Mucho más se ha escrito sobre el avance de políticas sociales en las áreas urbanas, y eso sirve para contrastar con crudeza las dificultades que ese proceso tuvo en estos universos culturales rurales o periurbanos, donde las lógicas del poder estaban tejidas de manera muy distinta. En Tucumán, 27 ingenios regían los tiempos de la campaña. Sostenidos políticamente por lazos de familia, vínculos económicos y fuerte representación corporativa, tanto en la provincia como en Buenos Aires, eran activos partícipes de la política. A partir de la llegada de gobiernos radicales las lógicas cambiaron y los esfuerzos estuvieron puestos en penetrar las infranqueables murallas de los espacios azucareros por un lado, y en frenar ese avance, por el otro. En esa clave, el Estado se concentró en intentar garantizar, primero la sanción de legislación laboral en territorios muy cerrados y luego, con menos énfasis, tratar de garantizar la aplicación. En ese sentido, el triunfo parecía estar más centrado en lograr la discusión de los beneficios que en velar por su cumplimiento. Frente a eso, el bienestar era disputado por las empresas quienes decían garantizar la “asistencia social” de sus trabajadores. En paralelo, sin embargo, repetían que el buen vivir de los trabajadores era una función inalienable del Estado, y solo correspondía al capital contribuir a él mediante los impuestos. Más cómodos estaban en el lugar de contribu-

75 María Ullivarrí, *Organizar la clase obrera. Sindicatos, resistencias y luchas en el mundo azucarero tucumano del entreguerra*, en *Trabajos y Sociedad*, 24(2015), <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/24%20Ullivarrí%20María%20Organizar%20la%20clase%20obrero%20sindicatos%20azucarero.pdf>

76 La Gaceta, Tucumán 17/08/1942.

77 La Gaceta, Tucumán, 28/04/1942.

78 La Gaceta, Tucumán, 16/02/1942.

79 La Gaceta, Tucumán, 29/08/1942.

80 CGT, Buenos Aires, 07/08/1942.

81 La Unión, Tucumán, 14/04/1943.

yentes, desde donde su posición como principales garantes del sustento financiero tucumano ampliaba su margen de maniobras.

Existe un cierto consenso respecto a que la consolidación de “lo social” como problema ha sido el producto de negociaciones y disputas entre la sociedad y el Estado. Los modelos de seguridad social siempre tienen un componente central: están contruidos a partir de tensiones y pujas de intereses que moldean la forma en la que estos se desarrollan y que, en líneas generales, quizás por el tenor de los actores involucrados, difieren en los ámbitos urbanos y los rurales. En la provincia de Tucumán, la acción del Estado estuvo siempre muy condicionada por los intereses azucareros, cuyo rol protagónico en la historia provincial volvía dificultosa la tarea de legislar sobre sus prácticas y sobre las relaciones laborales que eran consideradas de índole privado. Y si bien la industria se había consolidado a la par de la intervención y regulación estatal, había sabido delimitarle al Estado muy bien las fronteras de lo posible.

Los intentos de garantizar derechos por la vía legislativa y la receptividad a demandas obreras, convirtieron a los gobiernos radicales en la principal amenaza de los azucareros. En esa dirección, la inmediata reacción de los industriales y sus posibilidades de acción corporativa y atrincheramiento judicial muestran con mucha contundencia los mecanismos políticos implementados por las industrias para evadir las normativas vigentes. Los inconvenientes en la aplicación de las normas abrieron la puerta para la intensificación de un debate acerca de los derechos sociales en el mundo rural y de las posibilidades de la subsidiariedad de las políticas sociales vinculadas al trabajo, que comenzaron a adquirir una forma más nítida durante los primeros años cuarenta.

Las respuestas a las preguntas sobre la naturaleza de las dificultades estatales para poder garantizar el cumplimiento de normativas en los ingenios son diversas. La capacidad reactiva y el poder de los industriales jugaban a su favor, pero también es cierto que el Estado no funcionaba como un conjunto aceitado de mecanismos, sino que estaba sujeto a infinitas limitaciones y cruzado por innumerables tensiones internas. La pobreza en recursos humanos y materiales fue la norma de los Estados provinciales,

pero tampoco existió una voluntad unívoca para acceder a resultados satisfactorios, ya que al interior del mismo Estado convivía una diversidad de posturas, varias de las cuales estaban alineadas con la industria azucarera. En esa dirección, entendemos que la construcción de las políticas sociales no fue un proceso lineal, dirigido y prolijo, mucho menos en los espacios rurales, donde la resistencia doblegaba cualquier esfuerzo estatal. Muy por el contrario, fue una trayectoria conflictiva, surcada por disputas, negociaciones y por la voluntad de las partes, oferentes, beneficiarios y garantes que paulatinamente fueron ampliando los márgenes de la discusión por el bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvear, Laudo. Biblioteca del Congreso de la Nación, serie 7, asuntos Económicos. Buenos Aires, 1965.
- Armus, Diego y Susana Belmartino, “Enfermedades, médicos y cultura higiénica”. En Nueva Historia Argentina. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943) t. VII, dirigido por Alejandro Cattaruzza, Buenos Aires: Sudamericana, 2001, 283-329.
- Ascolani, Adrián. El sindicalismo rural argentino. Bernal: EdUNQui, 2009.
- Ballent, Anahí. “Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943”. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 15 3 (2008): 827-847.
- Barrancos, Dora “Socialismo, higiene y profilaxis social, 1900-1930” En Política, médicos y enfermedades, compilado por. Mirta Lobato. Buenos Aires: Biblos, 1996, 117-149.
- Bialet Masse, Juan. Informe sobre el estado de la clase obrera. Madrid Hyspamérica: 1985.
- Biernat, Carolina y Karina Ramacciotti, “Preguntas y herramientas para el análisis de las políticas sociales”. En Políticas sociales entre demandas y resistencias. Argentina 1930-1970, editado por Carolina Biernat y Karina Romacciotti. Buenos Aires: Biblos, 2012.
- Bohoslavsky, Ernesto. La incurable desidia y la ciega imprevisión argentinas. Notas sobre el Estado, 1880-193 en Estado y política en la Argentina actual. Editado por Carlos Vilas et al. Buenos Aires: UNG Sa/Prometeo Libros, 2005.

- Bolsi, Alfredo y Patricia D'Arterio, Población y complejo azucarero en Tucumán durante el siglo XX. Tucumán: Instituto de Estudios Geográficos UNT, (1999).
- Bolsi, Alfredo y D'Arterio, Patricia. Población y azúcar en el noroeste argentino. Mortalidad infantil y transición demográfica durante el siglo XX. Tucumán: UNT, 2001.
- Bravo, Augusto La industria azucarera en Tucumán. Sus problemas sociales y sanitarios. Tucumán: Imprenta Violetto, 1966.
- Bravo, María Celia. Campesinos, azúcar y política. Cañeros, acción corporativa y vida política en Tucumán (1895-1930). Rosario: prohistoria, 2009.
- Campi, Daniel. "Coacción y Mercado del trabajo consideraciones en torno a Tucumán, Argentina, segunda mitad del siglo XIX". En historia i proyecto social, homenaje a Josep Fontana, editado por Francesc Espinet Burunat (Barcelona: Crítica, 2004).
- Campi, Daniel y Patricia Juárez Dape. "Despegue y auge azucarero en Perú y Argentina: semejanzas y contrastes" *Ille i Imperi*, 9 (2006).
- Campi, Daniel. "Azúcar y trabajo. Coacción y mercado laboral en la Argentina, 1856-1896", (Tesis de Doctorado-Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2002)
- Campi, Daniel. "Contrastes cotidianos. Los ingenios del norte argentino como complejos socioculturales, 1870-1930". *Varia Historia*, vol. 25, N° 41 jan/jun (2009): 245-267.
- Carter, Eric. "Malaria, Landscape, and Society in Northwest Argentina in the Early Twentieth Century". *Journal of Latin American Geography*. Vol. 7, N° 1, (2008): 7-38.
- Castel, Robert. La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós: 1997.
- Centro Azucarero Argentino, Asistencia social en la industria azucarera, editado por Emilio Schleh. Buenos Aires: Establecimiento Gráfico Ferrari Hermanos, 1943.
- Centurión Josefina. "Cultura y Sociedad en los pueblos Azucareros" (termina la licenciatura, Universidad Nacional de Tucumán, 2000).
- Di Liscia, María Silvia. "Dificultades y desvelos de un Estado interventor. Instituciones, salud y sociedad en el interior argentino. La Pampa, 1930-1946". *Anuario IEHS*, 22 (2007): 93-123.

- "El salarido mínimo, exposición del cuento aguacero Nacional inconstitucionalidad de la ley. Fallo de la corte suprema de Estados Unidos", folleto editado por el centro Azucarero Nacional. Buenos Aires: Ferrari Hnos., 1923
- Figuerola Román, Miguel. "Problemas sociales de Tucumán": *Revista Sustancia*, enero-febrero, año IV, N° 13. (1943).
- Gaudio, Ricardo y Jorge Pilone, "Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943". *Desarrollo Económico*, vol. 24, N° 94, (1984).
- Girbal, Noemí. "Azúcar, Poder Político y Propuestas de Concertación para el Noroeste argentino en los años veinte. Las conferencias de gobernadores de 1926-1927". *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 133, (1994): 107-122.
- Golbert, Laura. "Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en Argentina". En *El país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, compilado por Julián Bertranou, Juan Manuel Palacio y Gerardo Serrano Buenos Aires: Prometeo, 2004, 25-32.
- González Bollo, Hernán, y José Francisco Figuerola: "De funcionario del estado interventor conservador a experto de la coalición peronista (1930-44)". En *Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: la primera década*. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata (2008). historiapolitica.com/datos/biblioteca/gbollo2.pdf
- Gutiérrez, Florencia y Gustavo Rubinstein, , La salud de los trabajadores en los ingenios azucareros: ¿responsabilidad empresarial o deber estatal? Tucumán durante el primer peronismo. En *Actas de las VIII Jornadas La Generación del Centenario y su proyección en el NOA 1900-1950*. Tucumán: Editorial, 2009.
- Guy, Donna, Política azucarera argentina. Tucumán y la Generación del ochenta, Tucumán, Tucumán: EDUNT, 2010.
- Hale, Charles. *Resistance and Contradiction Miskity Indians and the Nicaraguan State, 1894-1987*. California: Stanford University Press, 1994.
- Halperin Donghi, Tulio. *La democracia de masas*. Buenos Aires: Paidós, 1999.
- Halperin Donghi, Tulio. *Vida y muerte de la República Verdadera (1910-1930)*. Buenos Aires: Ariel, 2005.

- Landaburu, Alejandra. "Los industriales y el Departamento Provincial del Trabajo ante el conflicto obrero de 1919 en Tucumán". En *La sociedad del trabajo, Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, compilado por Mirta Lobato y Juan Suriano. Buenos Aires: EDHASA, 2014.
- Landaburu, Alejandra. "El empresariado azucarero tucumano frente a la política laboral del radicalismo. La ley de Salario Mínimo de 1923. En: *Actas de las XXI Jornadas de Historia Económica*. Caseros: Editorial 2008.
- Landaburu, Alejandra. "Los empresarios azucareros y la cuestión social. Tucumán 1916-1930", (Tesis de Doctorado Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, 2014).
- Leite López, José Sergio. *El Vapor del Diablo. El trabajo de los obreros del azúcar*. Buenos Aires: Antropofagia. Colección de Estudios de Antropología del Trabajo (2011).
- Lenis, María. *Empresarios azucareros y cuestión social. El Centro Azucarero Argentino frente a las huelgas de 1923*. En *Actas de las VIII Jornadas La Generación del Centenario y su proyección en el NOA, 1900-1950*. Tucumán: editorial 2009
- Lenis, María, "El proteccionismo en retirada. Las dificultades del Centro Azucarero Argentino (1912-1923)", *Población y Sociedad*, 14-15, (2007-2008), 71-104.
- Lenis, María. "La política editorial del Centro Azucarero Argentino, 1894-1923". En *Actas del III Seminario de História do Acucar*. Sao Paulo: USP, 2010.
- Lvovich, Daniel y Juan Suriano (eds). *Las políticas sociales en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.
- Moyano, Daniel desde la empresa. Buenos Aires Prometeo, 2015
- Moyano, Daniel "Empresas azucareras, tecnología y actividad metalúrgica en Tucumán en la primera mitad del siglo XX" *actas de las II Jornadas de Jóvenes Investigadores, UNT-AUGM*. Vol N° (2008):
- Ortiz Bergia, María José De caridades y derechos. *La construcción de políticas sociales en el interior argentino*. Córdoba (1930-1943) Córdoba: CEH, 2009.
- Ortiz Bergia, María José. "El intervencionismo estatal en el espacio provincial. Construcción de políticas laborales en Córdoba, 1930-1943".

Población & Sociedad, Revista de Estudios Regionales, 16 (2009): 151-186.

- Palacios, Alfredo. *El dolor argentino*, Buenos Aires: Claridad, 1938.
- Paterlini De Koch, Olga. *Los pueblos azucareros de Tucumán*. Tucumán: Editorial del Instituto Argentino de Investigaciones de Historia de la Arquitectura y del Urbanismo, 1987.
- Santamaría Daniel. *Movimientos sociales. Las huelgas azucareras de Tucumán, 1923*. Historia testimonial. Argentina. Documentos vivos de nuestro pasado. Buenos Aires: CEAL, 1984.
- Sánchez Román, José. *La dulce crisis. Estado, empresarios e industria azucarera en Tucumán (1853-1914)*. Sevilla/Madrid: Universidad de Sevilla-Consejo de Investigaciones Científicas, 2005.
- Santamaría, Daniel. *Azúcar y Sociedad en el Noroeste argentino*. Buenos Aires: IDES, 1986.
- Santos Lepera, Lucía. "La acción Católica tucumana, sociabilidad y cultura religiosa en los años treinta. El caso del teatro de hombre de San Pablo", N° (2008).
- Schleh, Emilio. *La industria azucarera en su primer centenario*. Buenos Aires: Ferrari Hnos, 1921.
- Scott, James. *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. México: Era, 2000.
- Tenti Fanfani, Emilio. *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires: CEAL, 1989.
- Ullivarri, María. *Organizar la clase obrera. Sindicatos, resistencias y luchas en el mundo azucarero tucumano de la entreguerra*. En *Trabajo y Sociedad*, 24 (2015) <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/24%20Ullivarri%20Maria%20Organizar%20la%20clase%20obrera%20sindicatos%20azucarero.pdf>

Periodícos

- El Diario, Buenos Aires
- La Gaceta, Tucumán
- El Orden, Tucumán,
- La Protesta, Buenos Aires
- La Razón, Buenos Aires
- Tierra Libre, Tucumán
- La Unión, Tucumán,

Documentos

- Diario de sesiones de la Cámara de diputados de Tucumán. Período Legislativo de 1918-1919.
- Diario de sesiones de la Cámara de senadores de la Nación, 1937
- Diario de sesiones de la Honorable legislatura de la provincia de Tucumán, 1933
- La Industria Azucarera N° 428, junio de 1924.
- Revista Azucarera 1910, 1913, 1922, 1923.

“Los problemas de Jujuy son la tierra y la vivienda”. La ley de vivienda obrera rural durante el primer peronismo en Jujuy (Argentina)*

MARCELO JEREZ

Afiliado institucionalmente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-CONICET (Argentina). Correo electrónico: mjucasal@gmail.com. El autor es doctor en Historia de la Universidad Nacional de Tucumán (Argentina). Entre sus publicaciones recientes tenemos: “Entre instituciones estatales y la demanda popular. El proceso de adjudicación de las viviendas de un barrio obrero en Jujuy durante el primer peronismo (1946-1955),” en *Revista de Historia Americana y Argentina* Vol. 51 No. 2 y “La política sanitaria del peronismo en Jujuy (1946-1952). Emilio Navea y la transformación del sistema de salud pública,” en *Revista Trabajos y Comunicaciones* No. 44 (2016). Entre sus temas de interés están *Historia de las Políticas Públicas en la primera mitad del siglo XX en la provincia de Jujuy*.

Recibido: 22 de septiembre de 2016

Aprobado: 26 de enero de 2017

Modificado: 9 de febrero de 2017

Artículo de investigación científica

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.10>

Para citar este artículo: Fernández de Ullivari, María. “Disputas en torno a las políticas públicas, la legislación laboral y el bienestar obrero en la industria azucarera de Tucumán/Argentina (1917-1943)”, *Historia Caribe* Vol. XII No. 31 (Julio-Diciembre 2017): 259-292. DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.9>

* Este artículo forma parte del proyecto: “Las políticas sociales del primer peronismo en el noroeste argentino: Jujuy 1946-1955” financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina). Esta publicación está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0



“Los problemas de Jujuy son la tierra y la vivienda.” La ley de vivienda obrera rural durante el primer peronismo en Jujuy (Argentina)

Resumen

Esta investigación tiene como objetivo principal el estudio de la ley de viviendas para los trabajadores rurales implementada en una provincia del noroeste argentino, Jujuy, por el primer gobierno peronista (1946-1955). Para ello se presta especial atención al área rural más importante del distrito, la zona azucarera. Proyectos, actores y prácticas son los ejes que orientan este estudio sobre un tema poco explorado por la historiografía: la política habitacional peronista en los espacios rurales de la Argentina.

Palabras clave: Peronismo, Jujuy, política de vivienda, zona rural.

“Jujuy’s problems are the Land and the housing.” Rural Workers Housing Act during the first period of Peronism in Jujuy (Argentina)

Abstract

The main purpose of this research is to study of Rural Workers Housing Law in a province of northwestern Argentina, Jujuy, during peronism (1946-1955). For this reason, this study focuses on the most important rural area; the sugar zone. Projects, actors and practices are the key concepts that guide this investigation on a rare topic in Argentine historiography: the housing policy in Peronism of rural areas of Argentina.

Keywords: Peronism, Jujuy, housing policy, rural zone.

Os problemas de Jujuy são a terra e a moradia. A lei de moradia operária rural durante o primeiro peronismo em Jujuy (Argentina)

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo principal o estudo da lei de moradias para os trabalhadores rurais implementada em uma província do noroeste argentino, Jujuy, pelo primeiro governo peronista (1946-1955). Para se dá atenção especial à área rural mais importante do distrito, a zona açucareira. Projetos, atores y práticas são os eixos que orientam essa pesquisa sobre um tema pouco explorado pela historiografia: a política habitacional peronista nos espaços rurais da Argentina.

Palavras-chaves: Peronismo, Jujuy, política habitacional, zona rural.

Les problèmes de Jujuy sont la terre et le logement » La loi sur le logement ouvrier rural pendant le premier péronisme à la province de Jujuy (Argentine)

Résumé

Cette recherche a pour but l'étude de la loi sur le logement pour les travailleurs ruraux mise en place dans une province du nord-est argentin, Jujuy, par le premier gouvernement péroniste (1946-1955). À cette fin, on fait très attention à l'aire rurale la plus importante du district, la zone sucrière. Des projets, des acteurs et des pratiques sont les axes qui guident cette étude sur un sujet peu exploré par l'historiographie : la politique péroniste sur le logement dans les espaces ruraux d'Argentine.

Mots clés: Péronisme, Jujuy, politique sur le logement, zone rurale.

INTRODUCCIÓN

El 4 de junio de 1943 un golpe militar ponía fin al régimen conservador en la Argentina y establecía un gobierno *de facto*. Con su designación al frente del Departamento de Trabajo, más adelante convertido en Secretaría, Juan Domingo Perón hacía su aparición en la escena política nacional iniciando, desde allí, un acercamiento con el mundo laboral. Este vínculo sería fundamental para lanzar su candidatura presidencial en las elecciones democráticas acordadas para inicios de 1946. Elegido presidente, Perón pronto procedería a conformar un Estado de carácter nacionalista, popular, dirigista y benefactor, consolidando a través de diversas políticas la imagen de un gobierno atento a las necesidades de los trabajadores, tanto en el espacio urbano como rural.

En este contexto, en la provincia de Jujuy, ubicada en el noroeste de la Argentina, un medio local publicaba, luego de aquel proceso electoral, una entrevista a Miguel Tanco, líder de la fuerza política que en este distrito había brindado su apoyo a Perón, titulada “Los problemas de Jujuy son la tierra y la vivienda”¹. Aquellas palabras del caudillo, daban cuenta de las problemáticas, de larga data, que más preocupaban al gobierno electo y a las que prestaría especial atención en todo el territorio provincial en general y en la zona rural en particular.

1 Álbum del Nuevo Jujuy (Salta: Talleres Gráficos La Provincia, 1946), 46.

En efecto, hacia el comienzo de la experiencia peronista, Jujuy, en oposición a lo que ocurría en el país en su conjunto, presentaba una población eminentemente rural, rasgo que compartía con la región del Noroeste argentino. Su estructura agraria, a su vez, estaba signada por la existencia de una importante concentración de la propiedad, especialmente en las tierras altas y en el oriente de las tierras bajas de la provincia. Estas regiones presentan particularidades propias que es necesario tener en cuenta para facilitar la comprensión del contexto en el que se desarrolla el tema que nos ocupa. Intentaremos especificarlas de manera sintética.

En Jujuy, tanto por sus características naturales como por sus rasgos socio-culturales, pueden diferenciarse nítidamente dos grandes regiones internas llamadas tierras bajas y tierras altas. Estas últimas ocupan el noroeste del distrito y en ellas se distinguen dos ambientes, con mayor poblamiento en tiempos de la Conquista española, y donde tempranamente se entregaron mercedes de tierras y encomiendas. En primer lugar, la Quebrada de Humahuaca, un corredor natural encerrado entre montañas que comunica las tierras bajas con las altas; y la Puna, que se encuentra por encima de los 3000 metros sobre el nivel del mar.

En esta amplia área, el advenimiento de la República no implicó demasiados cambios en el estatus de la propiedad, dado que no hubo tierras concedidas a los indígenas ni a los pueblos. En consecuencia, buena parte de la población originaria asumió el carácter de “arrenderos” de los propietarios de las grandes haciendas existentes. La supresión de la encomienda, además, conllevó a que, de hecho, el antiguo tributo fuera transformado en la provisión de mano de obra por la “obligación de servicio personal” que implicaba el régimen de arrendatario, junto al pago de un canon por el derecho de pastaje o por practicar la agricultura, donde la naturaleza lo permitía.

La Puna exhibía tal vez el caso más extremo de este fenómeno en Jujuy². Con temperaturas anuales predominantemente bajas, esta zona presentaba escasas condiciones para la agricultura. La mayoría de sus habitantes, practicaban la cría de ganado –tales como ovinos o camélidos– vinculada a una economía de subsistencia, reproduciendo antiguas prácticas culturales

2 Álbum del Nuevo Jujuy (Salta: Talleres Gráficos La Provincia, 1946), 46.

y modos de vida que los diferenciaba de las sociedades asentadas en otras regiones del distrito, como las de las tierras bajas³. Estas, por su parte, se hallaban integradas por los Valles Centrales, en el centro-sur de la provincia, donde se encuentra la ciudad capital, San Salvador de Jujuy, y, hacia el este, por los cálidos y húmedos Valles Subtropicales.

Precisamente sería esta última región –por sobre los Valles Centrales donde las grandes propiedades tempranamente fueron subdividiéndose–, el otro espacio caracterizado por el latifundio. Pero a diferencia de las tierras altas, tal tendencia sería el resultado de un proceso acentuado con la modernización azucarera, fundamentalmente, en los departamentos de San Pedro y Ledesma. En la época de la colonia esta zona era considerada de frontera con el Chaco, habitada por indígenas de economía cazadora recolectora, y penetrada por la conquista española tardíamente, en la segunda mitad del siglo XVIII, con el asentamiento de misiones, fuertes y haciendas.

Recién a partir de la década de 1870, esta región, que había sido marginal en la provincia, adquiriría relevancia con la modernización técnica de las fábricas de azúcar, emprendidas inicialmente con capitales salteños y jujeños, proporcionando así la base de integración de Jujuy al mercado capitalista nacional. La puesta en marcha de los modernos ingenios –de los cuales los más importantes eran La Esperanza en San Pedro y Ledesma en el departamento homónimo–, valorizó la propiedad, la que en poco tiempo concentrarían en altos porcentajes, mientras que su producción comenzaría a generar rentas cada vez más relevantes para el fisco.

Para responder a las necesidades estacionales de mano de obra de esta agroindustria, al tradicional reservorio de trabajadores que brindaba el espacio chaqueño argentino y boliviano, se sumaría el de las tierras altas jujeñas. Lograr la incorporación de estas poblaciones requirió distintas estrategias. Una de ellas, la empleada a fines de los años de 1920 por el inge-

3 La concentración de la propiedad por parte de los españoles y luego criollos fue mayor en la Puna que en la Quebrada de Humahuaca, donde a fines del siglo XIX se produjo un proceso de subdivisión y adquisición que posibilitó a varios particulares adquirir su propiedad. Ana Teruel y María Teresa Bovi, “El ordenamiento de la propiedad territorial en Jujuy. Del antiguo régimen a la modernidad” en Problemas nacionales en escalas locales. Instituciones, actores y prácticas de la modernidad en Jujuy, dir por Ana Teruel (Rosario: Prohistoria, 2010), 95-101.

nio San Martín del Tabacal en la vecina provincia de Salta, consistió en la adquisición de grandes extensiones de tierras en la zona circundante, que incluiría algunas áreas de la Puna donde sus habitantes se transformaron en arrenderos, debiendo pagar las rentas con su propio trabajo.

Los ingenios jujeños, en cambio, para el reclutamiento de trabajadores se valdrían de los servicios del contratista o “conchabador”. Esta figura habitualmente era a la vez juez de paz, comisario o caudillo político y, desde esta posición, desplegaba una serie de mecanismos coercitivos para asegurar a las fábricas la mano de obra indígena. La situación se agravaría durante la década de 1930, cuando los propietarios de los ingenios de las provincias norteñas pasaron a ocupar puestos claves en las estructuras del poder político. Este fue el caso de Herminio Arrieta, dueño del ingenio Ledesma y líder indiscutido del partido conservador jujeño.

Pero además de la agroindustria azucarera otra actividad se constituiría en una importante fuente de trabajo asalariado, la producción minera. En los años previos a la experiencia peronista dos eran los yacimientos más importantes ubicados en la Puna: El Aguilar, de capitales norteamericanos, y la Compañía Minera Pirquitas, constituida por capitalistas locales. Para entonces, cada una de estas empresas ocupaba alrededor de mil obreros provenientes de la zona. Los ingresos por esta labor, en general voluntaria, les permitían a los trabajadores pagar los arriendos, aunque eran sometidos, como en la zona azucarera, al sistema extorsivo de las proveedurías.

Si bien la actividad minera se hallaba en franco crecimiento, hacia el período que nos ocupa, fue claro que no igualaba el auge de la producción azucarera que reunía a la masa laboral más importante de la provincia, con alrededor de cinco mil obreros en la época de zafra en tan solo un ingenio. Sin embargo, como sostiene Campi, esta prosperidad mostraba también sus “contrastes”, patentes en las deplorables condiciones laborales y de vida existentes en el interior de aquellos “enclaves”. Su más dramática manifestación se plasmaba en la pobreza, el atraso y la miseria de las precarias construcciones improvisadas como viviendas de los trabajadores más humildes⁴.

4 Desde tiempos prehispánicos, las características geográficas andinas habían llevado a la conformación de modelos de organización de la producción basados en el aprovechamiento estratégico de las variantes microecológicas sobre la base de relaciones de reciprocidad, que implicaban, a la vez,

El problema de la vivienda obrera ciertamente fue un tema que ocupó un lugar prioritario en la agenda del grupo político liderado por Tanco⁵. Como en otros puntos de la Argentina, en la época, la provincia evidenciaba pésimas condiciones habitacionales, no solo en el ámbito urbano sino también en el rural. En esta zona, aquel grupo político prestó especial atención, junto a los añejos reclamos de los campesinos arrendatarios, a las necesidades de los numerosos trabajadores de la minería y el azúcar. Ello respondía, en buena medida, a su intención de captar a los componentes obrero y campesino para constituirlos en las bases sociales de su poder político. No obstante, en el lapso previo a 1943 no les fue posible impulsar un conjunto de medidas oficiales que atendiesen estas problemáticas⁶.

La etapa abierta con la llamada Revolución del 4 de Junio y el posterior surgimiento del peronismo, abriría sin duda una nueva coyuntura política. Pero aunque el estudio de la intervención del Estado peronista en materia de vivienda en Jujuy ha sido una temática muy trabajada, el análisis tendió a centrarse principalmente en el ámbito urbano⁷. Por ende, poco se conoce sobre lo acontecido en aquella compleja zona rural, particularmente en áreas donde ciertas actividades económicas concentraron un número significativo de trabajadores.

Con el propósito de contribuir a llenar este vacío, el presente trabajo histórico analiza en la provincia de Jujuy una de las medidas más emblemá-

formas colectivas de acceso a la tierra y al uso de diversos recursos como pasturas y aguadas. Además existió en la Puna un activo tráfico regional a corta y larga distancia. Las rutas transitadas por hombres, caravanas de llamas y bienes, conectaban a las comunidades jujeñas con el altiplano boliviano, los oasis del norte chileno y las selvas chaqueñas. La infinidad de caminos y sendas que surcaban las regiones internas de Jujuy permitía a los puneños llegar a los diferentes pisos ecológicos y complementar su economía.

5 Daniel Campi, “Contrastes cotidianos. Os engenhos açucareiros do norte da Argentina como complexos sócio-culturais”, *Varia Historia* Vol. 25 (2009): 247.

6 El líder del radicalismo yrigoyenista jujeño, Miguel Tanco —ya desde los comienzos de su actividad pública en 1921— reivindicaba la lucha de los sectores más humildes, colocando en un lugar privilegiado a cuestiones como la del latifundio en las tierras altas jujeñas o las mejoras en las condiciones laborales y de vida de los trabajadores. Con ello, procuraba hacerse de firmes apoyos, desplegando una intensa actividad de organización de bases sociales, recorriendo personalmente distintos pueblos y ciudades de la provincia. Su perfil popular opuesto al de los elegantes “caballeros notables”, miembros del sector conservador, contribuyó a ganarse la adhesión de buena parte de la población campesina y obrera.

7 Ya desde los años de 1920, diversos proyectos legislativos serían elaborados para tratar estas cuestiones aunque sin éxito, pues tocaban de cerca los intereses de importantes propietarios, como se ha dicho, muy vinculados al sector político gobernante.

ticas implementadas por el gobierno peronista en la zona rural: la Ley 1814, denominada ley de vivienda obrera. La misma, sancionada a fines de 1947, establecía la obligatoriedad de las empresas instaladas en el distrito de proporcionar viviendas dignas a sus trabajadores y familias. Estos establecimientos, a los que hacía referencia la norma, debían reunir una cantidad importante de obreros, en alusión implícita a aquellos vinculados a la producción minera y, sobre todo, azucarera.

Resulta interesante señalar que esta investigación al centrarse en el ámbito de empresas tan significativas en el campo económico y político de la provincia, así como de la región, conlleva ciertamente una particularidad relevante respecto de la vivienda rural en general. Mejorar las condiciones habitacionales de aquella población trabajadora fue uno de los viejos objetivos de la dirigencia tanquista que se propuso concretar una vez en el gobierno, luego del triunfo electoral de 1946.

Conviene destacar que en Jujuy, durante el lapso precedente, el conservadurismo a través de diversas medidas represivas, como en muchos otros puntos del país, se había ocupado con éxito de dismantelar toda intención de organización sindical obrera en los centros mineros como azucareros. Por ello, la ley en cuestión resulta especialmente expresiva de un programa social diseñado por el tanquismo, que se había constituido en el portavoz de las reivindicaciones de aquellos sectores laborales más sumergidos.

La idea que defendemos en este trabajo sostiene que la política de vivienda peronista dirigida a la población rural de la provincia jujeña estuvo claramente diferenciada de la aplicada en los centros urbanos. Ello se hallaba estrechamente vinculado con las características y problemáticas propias que presentaba dicha área. Para atender las mismas, aquella administración recuperaría viejos programas elaborados durante la etapa anterior que habían sido postergados por un gobierno conservador, muy ligado con el poder económico de los ingenios azucareros.

Así, frente a la cuestión específica de la vivienda, mientras en los espacios urbanos las iniciativas oficiales tendieron en gran parte a la intervención directa, a través de la construcción estatal de unidades habitacionales, en la zona rural se delegaría esta tarea a los establecimientos mineros y azu-

careros. La norma que nos ocupa perseguiría tal objetivo y se constituiría en una reglamentación relevante como inédita a nivel provincial, e incluso nacional, si bien su implementación no estaría nada exenta de revisiones, tensiones y de un férreo control gubernamental para asegurar su cumplimiento.

De esta manera, surgen ciertos interrogantes: ¿qué rasgos presentaban las condiciones habitacionales en el ámbito rural de Jujuy en el lapso previo al surgimiento del peronismo? Luego, a partir del gobierno justicialista, ¿dicha cuestión ocupó un lugar prioritario en la agenda oficial? ¿Cuáles fueron las modalidades que asumió aquella intervención estatal? ¿Qué características exhibió la ley abordada? ¿Qué otras normas la complementaron? ¿Qué actores políticos participaron en ese proceso? ¿Qué conflictos o tensiones pueden evidenciarse en su implementación? ¿Estas medidas solucionaron la problemática de la vivienda en el área rural?

En procura de responder estas preguntas, a continuación nos dedicamos a indagar sobre la intervención habitacional peronista en aquellos tradicionales centros productivos jujeños⁸. Iniciamos nuestro estudio analizando el contexto sociopolítico del distrito, para luego abordar las principales iniciativas oficiales en torno a la cuestión de la vivienda. Finalmente nos ocupamos de la Ley 1814, sus disposiciones y correcciones, develando asimismo las implicancias que asumió su ejecución.

1. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

Desde un punto de vista geográfico, como se ha dicho, en Jujuy se distinguen cuatro regiones internas: en las tierras altas se encuentran la Quebrada de Humahuaca y la Puna; en las tierras bajas, los Valles Centrales, donde se emplaza la capital del distrito, y, en un predominante ambiente de selvas húmedas en las laderas de las montañas, los Valles Subtropicales, núcleo

⁸ Marcelo Jerez es el que más contribuciones ha brindado sobre esta temática en Jujuy en trabajos como: “El gobierno de Alberto Iturbe (1946-1952): La política de vivienda del primer peronismo en Jujuy”, *Revista Cuadernos* N° 41 (2012): 303 “Notas críticas en torno a la política habitacional del primer peronismo en Jujuy (1946-1955)”, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales* N° 5/6 (2013): 134 “Proyectos, debates y críticas en torno a la vivienda obrera en el Noroeste argentino. San Salvador de Jujuy (1930-1945)”, *VI Anuario de la Escuela de Historia Virtual* N° 6 (2014): 100.

principal de la producción azucarera⁹. Fue precisamente el desarrollo de esta actividad, sobre todo a partir de la segunda mitad de 1920, uno de los factores que incidió de modo relevante al crecimiento demográfico de la provincia.

Sin duda, en las primeras décadas del siglo XX, la producción azucarera fue la mejor alternativa de articulación de las provincias del Noroeste argentino con la expansión económica, basada en la exportación de bienes primarios, que experimentaba el área pampeana. Asimismo, contribuyeron al aumento poblacional de Jujuy la gran minería explotada en la Puna –en la que participaron, además de firmas locales y extranjeras, empresarios azucareros– y de cierta producción agraria de importancia –como el tabaco– en los Valles Centrales.

Pero esta evolución demográfica muy pronto reveló también serias deficiencias, principalmente, en las áreas de salud, educación y vivienda. Un hecho ilustrativo de ello fue que en estos años diversas localidades del distrito carecían de centros asistenciales u hospitales¹⁰. Por su parte, los escasos nosocomios existentes se caracterizaban por la falta de insumos elementales para su funcionamiento debido a los escasos recursos financieros que el gobierno provincial destinaba para sostenerlos. A estos problemas se sumaban las notorias dificultades en la provisión de servicios públicos

9 Los estudios centrados en estos espacios son amplios y han abordado distintas temáticas, haciendo especial hincapié en las condiciones laborales y de vida en la zona azucarera. Sin embargo, más allá de sus notables aportes, la mayoría de estas investigaciones se ocupó del período de conformación y “despegue” de aquella agroindustria, a fines del siglo XIX y principios de la centuria siguiente, sin adentrarse en los años peronistas. Entre dichos trabajos pueden citarse: Daniel Santamaría, *Azúcar y sociedad en el Noroeste argentino* (Buenos Aires: IDES, 1986); Daniel Campi y Marcelo Lagos, “Auge azucarero y mercado de trabajo en el Noroeste Argentino, 1850-1930” *Revista Andes* N° 6 (1995); Marcelo Lagos, “El mundo del trabajo en los Ingenios azucareros en la etapa de inserción al mercado nacional (1920-1940)”, en *Jujuy: arqueología, historia, economía, sociedad*, comp. Daniel Santamaría (Jujuy: Ediciones Cuadernos del Duende, 2005); Ana Teruel, Marcelo Lagos y Leonor Peirotti, “Los valles orientales subtropicales: frontera, modernización azucarera y crisis”, en *Jujuy en la Historia. De la colonia al siglo XX*, dir Ana Teruel y Marcelo Lagos (Jujuy: Edición, 2006), 435-464.

10 A su vez la provincia de Jujuy se halla integrada por los siguientes departamentos: Capital, San Antonio y El Carmen (en los Valles Centrales); Ledesma, San Pedro, Valle Grande y Santa Bárbara (en los Valles Subtropicales); Humahuaca, Tilcara y Tumbaya (en la Quebrada); Cochinoa, Rinconada, Yavi, Susques y Santa Catalina (en la Puna).

básicos (como agua potable, cloacas, luz eléctrica), realidad que afectaba a numerosos poblados, urbanos como rurales.

Las enfermedades recurrentes por entonces en Jujuy eran el paludismo y la tuberculosis, mientras las tasas de mortalidad materna e infantil de la provincia se encontraban entre las más altas del Noroeste y del país¹¹. Los Valles Subtropicales y la Puna eran las regiones donde se registraban los índices más críticos en ese sentido. A estos alarmantes datos sanitarios se añadían los elevados niveles de analfabetismo del distrito, especialmente en jóvenes y adultos¹². Una vez más, las tierras altas y la zona azucarera sobresalían en la frecuencia de esta problemática¹³.

De igual modo, en este período, comenzaba a cobrar cada vez más relevancia la problemática de la vivienda. Así lo reflejaban los altos índices de hacinamiento individual, consistente en más de cuatro miembros de una familia durmiendo todos en una misma pieza. Por otro lado, el censo de 1947 registraba que en Jujuy solo un 30 % de la población era propietaria de su casa. Este porcentaje se constituía en uno de los más bajos de la región y del país, superado únicamente por la Capital Federal con un valor que descendía al 18 %¹⁴. Los medios de comunicación de la época en sus artículos asiduamente reflejaban las graves consecuencias de esta cuestión.

Si bien la repercusión del problema habitacional en las ciudades era más notoria, ello no implicó que en la zona rural de la provincia la realidad fuera menos preocupante, especialmente en aquellas áreas que concentraban una importante cantidad de trabajadores, tales como la Puna y, principalmente, los Valles Subtropicales. Al respecto, en 1943, un mes después de la llamada Revolución del 4 de Junio, un matutino señalaba que en los es-

11 De este modo, por ejemplo en la ciudad puneña de La Quiaca, tanto los médicos como la prensa, constantemente solicitaban una mayor presencia del Estado. *Diario Crónica Jujuy*, 28 de junio de 1935, 5.

12 Diego Armus y Susana Belmartino, “Enfermedades, médicos y cultura higiénica”, en *Nueva Historia Argentina. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*, dirigido por Alejandro Cattaruzza (Buenos Aires: Sudamericana, 2001), 291-300.

13 Censo General de la Nación, año 1947. Censo de Población, (Buenos Aires, 1951).

14 Entre las principales causas se hallaban el abandono escolar por trabajo y la falta de establecimientos adecuados. *IV Censo Escolar, del Analfabetismo y de la Vivienda del año 1943* (Buenos Aires, 1948).

tablecimientos mineros desde hacía tiempo se hallaba ausente “todo tipo de control en materia de leyes de trabajo”, siendo además deplorables las condiciones de vida del obrero¹⁵.

En la zona azucarera la situación no era más alentadora. Nuevamente los registros censales nos brindan interesantes datos sobre las condiciones habitacionales de esta población en particular. Así en 1947 los departamentos de Ledesma y San Pedro mostraban la mayor proporción de inquilinos de la provincia (92 % y 94 % respectivamente). Fue claro como estas personas correspondieron, en su mayoría, a los trabajadores de los ingenios donde, si bien los dueños de estos establecimientos construían algunas viviendas para albergar a sus obreros, no se les entregaba su propiedad¹⁶.

Asimismo, en un contexto provincial donde el hacinamiento individual era más frecuente y significativo, los guarismos en la zona rural se agudizaban. De esta manera, mientras en el área urbana aquel fenómeno afectaba al 48 % de las familias censadas, en el ámbito rural el porcentaje ascendía al 58 %. Entre los distritos que registraban los mayores casos se hallaban aquellos pertenecientes al área azucarera donde más de la mitad de las personas registradas padecía de hacinamiento individual, con cerca de un 60 %¹⁷.

A partir de estos valores, es dable suponer cómo muchos de los trabajadores de los principales ingenios azucareros de la provincia (como Ledesma y La Esperanza), a comienzos de la década de 1940, no solo no eran propietarios de sus viviendas sino que por lo general vivían hacinados en residencias sumamente precarias. Esta situación afectaba principalmente a los obreros estacionales, cuyo número duplicaba ampliamente al de los permanentes. Así en época de zafra, se estima que en conjunto alrededor de diez mil personas desarrollaban sus labores en aquellos dos ingenios más importantes.

15 El hacinamiento individual era más frecuente en la provincia que el hacinamiento colectivo (más de cuatro familias que compartían una casa). Así de las familias censadas, aproximadamente la mitad, y en algunos casos muchas más, se hallaban residiendo en una única habitación. Marcelo Jerez, “Características habitacionales en Jujuy, Argentina, en la primera mitad del siglo XX”, *Revista América Latina en la Historia Económica* N° 2 (2012): 177-186.

16 *Diario Crónica Jujuy*, 14 de julio de 1943, 5.

17 Marcelo Jerez, “Características habitacionales en Jujuy”, 180.

Debe señalarse que cerca del 80 % de estos trabajadores, junto a sus familias, habitaban en modestas residencias de un solo ambiente, las que en general carecían de excusados individuales y provisión de agua potable, recurriendo para ello a las acequias más cercanas. Campi brinda más precisiones al respecto afirmando que, por entonces, mientras los empleados permanentes ocupaban casas medianamente confortables, los transitorios o zafros, mucho más numerosos, moraban en construcciones muy humildes. Estas eran los llamados “cuartos, conventillos, pabellones o galpones”, cuando no se instalaban en “rancherías o tolderías” en las inmediaciones de las fábricas¹⁸.

Una característica distintiva de los ingenios de Jujuy, al igual que los de Salta, fue su capacidad de monopolizar grandes extensiones de tierras aptas para las plantaciones, a diferencia de lo acontecido en Tucumán donde la actividad económica se desarrolló en un régimen signado por el minifundio¹⁹. De allí que, especialmente, en los establecimientos jujeños todo era de su propiedad. Así, no solo dotar de una vivienda (precaria o no) a sus trabajadores constituía un acto voluntario de los propietarios de estas empresas, a lo cual no se encontraban legalmente obligados de modo alguno, sino que además, en caso de hacerlo, poseían total libertad para desalojarlos de la misma en cualquier momento y sin previo aviso ante cualquier falta considerada grave²⁰.

El sector gobernante de la provincia, en la etapa previa al surgimiento del peronismo, era consciente de la situación de estos trabajadores rurales. Sin embargo, fueron escasas las respuestas oficiales a través de normas o reglamentaciones que tendieran a mejorar aquella realidad. Sin duda, mucho tuvo que ver el contexto imperante, signado por el indiscutible poder político del partido conservador, estrechamente vinculado, por otro lado, a los ingenios azucareros de la provincia.

18 Marcelo Jerez, “Características habitacionales en Jujuy”, 177.

19 En este marco, la preocupación de la dirigencia tanquista –luego en el gobierno– por la situación habitacional de estos trabajadores, residiría no sólo en brindarles un mayor acceso al bienestar sino también en mejorar sus deficientes condiciones sanitarias. Daniel Campi, “Contrastes cotidianos”, 249.

20 Daniel Campi y Marcelo Lagos, “Auge azucarero”, 181-182.

Estas empresas no solo se habían convertido en aquellos años en habituales prestamistas del Estado provincial, sino que sus propietarios estaban relacionados directamente con la cúpula dirigencial conservadora. Este fue el caso de Herminio Arrieta, dueño del ingenio Ledesma y cabeza de aquel partido en el ámbito local, quien se había desempeñado además, entre otros cargos, como senador nacional y luego, hasta el golpe militar de 1943, como diputado nacional²¹.

Por su parte el radicalismo, en especial de signo yrigoyenista y liderado por Miguel Tanco, se constituiría en el principal adversario político del conservadurismo, con el que dirimiría una conflictiva y, por momentos violenta, competencia partidaria. Este grupo político, al hacerse eco de los reclamos de los sectores más sumergidos, contaría con un gran ascendiente popular. Según los medios partidarios aquel caudillo encarnaba al “hombre que levantará al obrero y hará feliz la vida del pueblo”, el “defensor del proletariado y enemigo de los patrones”²².

Dentro de su plataforma política, los proyectos destinados a optimizar las condiciones laborales y de vida de los trabajadores no estarían ausentes²³. No obstante, pese a que en diversas oportunidades el radicalismo pudo acceder al gobierno²⁴, le costó mucho desenvolverse frente al constante obstruccionismo del bando opositor. El propio Tanco fue un habitual des-

21 Si bien la ley que nos ocupa en este estudio no trataba la regulación de estas situaciones, el aumento del control del Estado sobre las relaciones laborales experimentado a partir de 1946, a través de las continuas visitas de inspectores de agencias estatales, contribuyó sin duda a limitar todo este tipo de arbitrariedades.

22 Adriana Kindgard, *Alianzas y enfrentamientos en los orígenes del peronismo jujeño* (Jujuy: Ediunju, 2001), 60-62.

23 María Silvia Fleitas, “Reforma? Revolución? En torno a la lucha política a fines de la década radical en Jujuy”, en *Del Centenario al peronismo. Dimensiones de la vida política argentina*, comp. por María Inés Tato y Martín Castro (Buenos Aires: Imago Mundi, 2010), 145-147.

24 Este sector político, siguiendo los lineamientos generales fijados por Yrigoyen respecto de los conflictos obreros y la cuestión social, se propondría hacer intervenir al Estado como árbitro entre el capital y el trabajo, preocupándose por la sanción de leyes sociales. Dentro de sus proyectos legislativos más destacados, en los años de 1920 y 1930, pueden mencionarse aquellos sobre accidentes de trabajo, prohibiendo el pago de salarios de trabajadores y jornaleros en vales o fichas, acerca de la asistencia médica obligatoria y permanente en los establecimientos donde el trabajo representase algún riesgo para los obreros así como el programa de creación de la vivienda obrera elaborado en 1927. *Diario La Vanguardia Jujuy*, 9 de mayo de 1930.

tinatario de estas maniobras²⁵. Uno de sus últimos golpes recibidos acontecería en 1929, cuando habiendo sido elegido gobernador tendría que entregar el mando al año siguiente como consecuencia del levantamiento militar encabezado por Urriburu en Buenos Aires. Se iniciaba así en este distrito, como en el resto del país, una década caracterizada por el retorno de los conservadores al gobierno.

Durante estos años, el vínculo entre el conservadurismo y los propietarios de los ingenios azucareros hallarían su más acabada expresión en Jujuy. Además de contar con el dueño del ingenio Ledesma como el líder indiscutido de aquel sector político, la influencia de esta agroindustria llevaría a individuos de su esfera a alcanzar altos puestos políticos. Así por ejemplo, ya en 1932, la mayoría de los legisladores provinciales estaban relacionados con aquellas compañías, a través de distintas funciones: médicos, abogados, gerentes de secciones y hasta contratistas de peones. Este dominio del control de la estructura del Estado se mantendría, a través del fraude electoral, con el claro propósito de instrumentar el poder político de acuerdo a los intereses de los capitalistas azucareros²⁶.

2. EL PRIMER PERONISMO JUJEÑO: “LOS PROBLEMAS DE JUJUY SON LA TIERRA Y LA VIVIENDA”

Luego del derrocamiento de Tanco en 1930, el conservadurismo ocupaba nuevamente el gobierno. Durante esta década, su hegemonía política sería innegable en la provincia aun con la decisión del presidente Ortiz, en 1940, de abandonar los “vicios del sufragio” que permitiría el acceso al gobierno del radical Raúl Bertrés. Su gestión, de todos modos, a los dos años concluiría abruptamente por una intervención federal que allanaría el retorno de los conservadores al gobierno. El radicalismo protestaría airadamente contra esta medida nacional propiciada “por una minoría que representaba en la Legislatura los intereses de la oligarquía del azúcar”²⁷.

25 El período radical en la provincia se desarrolló bajo las administraciones de Carrillo (abril 1918-abril 1921), Córdova (abril 1921-enero 1924), Tanco (septiembre 1929-septiembre 1930) y Bertrés (mayo 1940-enero 1942).

26 Las alianzas entre antipersonalistas y conservadores, al igual que sufragios poco transparentes, ya desde comienzos de la década de 1920 le habían dificultado a Tanco su elección como gobernador y luego como diputado nacional.

27 Adriana Kindgard, *Alianzas y enfrentamientos*, 64-68.

El año 1943 comenzaba sin grandes preocupaciones para el conservadurismo. Nada hacía prever los importantes cambios políticos que algunos meses después sobrevendrían. El 4 de junio, en Argentina el régimen conservador era derrocado por un golpe militar. En Jujuy, las nuevas autoridades *de facto* desde un principio proclamaban su decidida intención de hacer cumplir sus principales postulados, haciendo un fuerte hincapié en la moral del sector dirigente. En el plano social, mientras tanto, se asumía la tarea de constituir al Estado en un mediador entre el capital y el trabajo, comprometiéndose además a ocuparse de las principales demandas populares²⁸.

En esta nueva coyuntura, comenzarían a hacerse patente los vínculos cada vez más cercanos entre esta administración y el radicalismo yrigoyenista. Fue así como viejas figuras como Jorge Villafañe o Teodoro Saravia, comenzaban a ocupar cargos dentro del gobierno de intervención. Pero también fue el momento para jóvenes dirigentes, como Alberto Iturbe, Carlos Snopek o José Humberto Martiarena²⁹. Todos ellos cumplirían una labor relevante, colocando al tanquismo otra vez en el centro de la escena política provincial. Hacia 1945, los acontecimientos suscitados a nivel nacional brindarían a este grupo político un nuevo y particular contexto.

En Buenos Aires, luego del emblemático 17 de octubre, se conformaba el Partido Laborista que apoyaría electoralmente al coronel Juan Domingo Perón, mientras en Jujuy el nombre de Tanco se hallaba entre los más serios candidatos capaces de representar al nuevo partido. No obstante, este viejo caudillo encabezaría un nuevo espacio político separado del laborismo, que tomaría el nombre de Unión Cívica Radical Yrigoyenista, desde donde participaría en las elecciones de febrero de 1946 brindando su apoyo a Perón³⁰.

Para esta contienda electoral, Alberto Iturbe sería designado candidato a

28 Manifiesto de la Convención de la U.C.R. de Jujuy al pueblo de la provincia, mayo de 1942, citado en Adriana Kindgard, *Alianzas y enfrentamientos*, 88.

29 Jujuy. Intervención Federal: Seis meses de gobierno (Jujuy: Imprenta Kraft, 1945), 5.

30 Rubén Hidalgo e Ignacio Martínez Loran, *Familia y tradición en el Norte argentino* (Buenos Aires: Editorial Provincias Argentinas, 1964), 28.

governador de la provincia de Jujuy, tras la decisión de Tanco de competir por una banca en el Senado de la Nación. La victoria de la fuerza política que apoyaba a Perón en Jujuy sería contundente. No solo obtendrían la gobernación de la provincia, sino también la mayoría de las bancas provinciales y nacionales. Ello sin duda confirmaba el importante ascendiente del tanquismo y de Perón en Jujuy, este último logrado a través de sus iniciativas sociales desde la Secretaría de Trabajo.

El flamante gobernador sería acompañado por aquel equipo político integrado por nuevos y antiguos dirigentes. Un viejo militante radical, el ingeniero Juan José Castro, asumía como vicegobernador mientras el joven abogado José H. Martiarena se hacía cargo del Ministerio de Gobierno, Justicia e Instrucción Pública. Este último, a los pocos días de su designación, manifestaba un sentir compartido por todo el sector gobernante: el compromiso de solucionar tres de los más grandes problemas de la provincia; “*sanidad, educación y vivienda*”³¹. Esta afirmación refrendaba una vez más las grandes deficiencias que la provincia exhibía en aquellas tres áreas durante estos años.

La cuestión habitacional constituía desde hacía tiempo ciertamente un tema pendiente para el sector ahora gobernante. El mismo Tanco en una entrevista periodística, luego de la contienda electoral, señalaba que “*los problemas de Jujuy son la tierra y la vivienda*”, en clara alusión asimismo a los añejos reclamos de los campesinos arrendatarios puneños. La solución, para el viejo caudillo, residía en recuperar aquellos programas del radicalismo yrigoyenista, referidos a la expropiación y colonización de los latifundios así como impulsar la construcción de viviendas obreras³².

Así muchos proyectos del tanquismo, otrora postergados, serían inmediatamente recuperados y enviados para su tratamiento legislativo. Por ello, los primeros meses de gobierno estarían signados por una intensa actividad legislativa, impulsando diversas normas dirigidas a mejorar las endeble áreas de salud, educación y, claro está, vivienda. En esta última

31 Adriana Kindgard, *Alianzas y enfrentamientos*, 95-98

32 Diario, 24 de febrero de 1947, 18.

esfera, las principales medidas en las ciudades se vincularían con la edificación estatal de una serie de barrios obreros y el fomento a la construcción particular de casas a través de los créditos baratos otorgados por el Banco Hipotecario Nacional.

Por su parte, la acción oficial en la zona rural se plasmaría en la elaboración de múltiples normas que tratarían tanto la cuestión habitacional como el problema de la tierra. Una herramienta utilizada frecuentemente para enfrentar al latifundio sería el de la expropiación, autorizada por Ley 1865³³. Por medio de la misma, el Estado contaría con un instrumento fundamental para la adquisición de tierras privadas, las cuales, una vez realizada la operación, serían destinadas a la expansión de poblados, la colonización y loteos.

En consonancia con esta medida, se instituía el Código Rural, sancionado como Ley 1896, que a su vez creaba el Consejo Provincial de Colonización. Este organismo actuaría, en concordancia con la labor del Consejo Agrario Nacional, alentando, durante los inicios de la gestión peronista, la propiedad minifundista para la explotación agropecuaria³⁴. La venta de lotes de tierras (fiscales o privadas adquiridas por medio de la expropiación), como en gran parte del país, sería realizada con amplias facilidades crediticias para los compradores³⁵.

Aunque en este trabajo no evaluamos de forma específica lo logros y lí-

33 Al finalizar la nota el ahora senador nacional sentenciaba: “No se justifica en ninguna forma que cada jujeño no tenga su vivienda. (...) Pueblo que tiene su vivienda propia ya no es un rebaño de ovejas. Por esto la oligarquía en Jujuy no ha construido una sola vivienda obrera. (...) El gobierno debe procurar que cada obrero tenga su vivienda, comenzando con los de menores sueldos que son los más necesitados. Esta debe ser la obra fundamental del gobierno radical si ha de inspirarse en Yrigoyen y marchar al compás de la obra magnífica de nuestro líder el coronel Perón”. Álbum del Nuevo Jujuy (Salta: Talleres Gráficos La Provincia, 1946), 47.

34 Ley 1865: De la Expropiación. (Jujuy: Ministerio de Hacienda, Agricultura, Industrias y Obras Públicas, 1948), 2-6

35 Según Blacha y Magallán al menos hasta 1949 el Consejo Agrario Nacional facilitaría a los arrendatarios acceder a la propiedad de la tierra, mediante el crédito oficial. Luego, dicha propuesta quedaría relegada a un segundo plano, dando paso al interés social que debería cumplir la tierra como generadora de divisas, en una coyuntura económica difícil. Luis Blacha y Maximiliano Magallán, “El Consejo Agrario Nacional y la acción colectiva. Reflexiones socio-históricas sobre las estrategias estatales peronistas (1940-1952),” *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* Vol. 24 N° 2 (2013), 150-151.

mites de esta entidad oficial, nos interesa destacar aquí cómo esta política apuntó a brindar respuestas concretas a la cuestión del latifundio. Asimismo, tendió a aumentar las viviendas unifamiliares en el ámbito rural, dado que se exigía al colono, una vez adquirido el terreno, a edificar una residencia que reuniese las mínimas condiciones de habitabilidad para convivir junto a su familia. Todo ello daba cuenta, una vez más, de la existencia de una agenda social rural del gobierno justicialista, y un claro interés para el tratamiento expeditivo de estas cuestiones.

Otra iniciativa gubernamental importante se orientó a ampliar ciertos poblados que se hallaban encorsetados alrededor de terrenos privados. Un ejemplo de ello lo constituían los pueblos de San Pedro y Ledesma, próximos a los ingenios La Esperanza y Ledesma respectivamente. En ambos casos se hallaban rodeados de las propiedades de aquellos establecimientos pues habían surgido y crecido a la par de la expansión azucarera. De allí las dificultades en su expansión ante el notorio crecimiento poblacional experimentado por entonces.

De esta manera, en San Pedro el gobierno edificaría el barrio obrero Presidente Perón en terrenos expropiados al ingenio La Esperanza. En la localidad de Ledesma, se ejecutaría idéntica acción con el propósito de ampliar la jurisdicción del poblado adyacente. Resulta interesante resaltar como todas estas medidas conllevaron una significativa carga simbólica, pues se aplicaba a aquellas compañías vinculadas a un partido conservador, otrora poseedor del poder político en la provincia. Ello queda claramente patente en las palabras del gobernador Iturbe luego de realizar la expropiación al Ingenio Ledesma en 1949:

“Con la expropiación que acabamos de realizar yo aseguro al Pueblo trabajador que (...) hemos roto por fin y para siempre el feudo capitalista y opresor de Ledesma. El Ingenio Ledesma a través de épocas no por pasadas menos bochornosas se erigía en la zona como el símbolo más desnudo del capitalismo oligárquico. Pero ese predominio prepotente (...) ha terminado para siempre con la llegada de Perón. Este Pueblo no tenía cómo expandirse porque al capitalismo opresor no le interesaba la suerte

de los trabajadores ni el progreso material del Pueblo que era ahogado entre las trenzas de un feudalismo medieval. La expropiación de estas 34 manzanas (...) tiene para nosotros un gran simbolismo: aparte de quebrantarse la voracidad capitalista, traza la etapa indicativa en que el trabajador puede levantar la mirada bien en alto, porque el pasado tenebroso no volverá jamás³⁶.”

El recurso de la expropiación para resolver el problema de la tierra en la Puna estaría continuamente en la agenda gubernativa peronista. De hecho constituía uno de los viejos programas del tanquismo y un añejo reclamo de los campesinos arrendatarios. Tras los sucesos acontecidos con la marcha conocida como el Malón de la Paz, Miguel Tanco desde su banca en el Congreso Nacional se abocaría a acelerar el proyecto que atendiese aquella demanda³⁷. Recién en 1949, Perón firmaría el solicitado decreto, transformando las propiedades expropiadas en tierras fiscales.

En este marco de intensa actividad estatal, otras iniciativas serían implementadas en la zona rural con el propósito concreto de dotar de viviendas dignas a sus pobladores. Las mismas se orientarían a aquellas áreas cuya actividad económica reunía a una importante cantidad de trabajadores. Nuevamente sus implicancias alcanzarían una notoria resonancia tanto en el plano material como simbólico, pues estaban dirigidas a someter al poder estatal a aquellos establecimientos que supieron ser, hasta no hacía mucho tiempo, emblemas de la poderosa “oligarquía del azúcar”.

3. LA LEY DE VIVIENDA OBRERA EN LA ZONA RURAL

En el área rural de la provincia, como se ha dicho, el gobierno peronista procuraría atender las necesidades habitacionales de los trabajadores que desarrollaban su actividad en el ámbito privado pero también en la esfera estatal. Un hecho representativo de esto último sería la sanción de la Ley 1885, que obligaba al Estado a dotar de viviendas (destinadas a los maes-

36 Ley 1896: Código Rural (Jujuy: Ministerio de Hacienda, Agricultura, Industrias y Obras Públicas, 1948).

37 Diario Jujuy Jujuy, 13 de marzo de 1949, 2.

tros) a todos los edificios escolares rurales. El cumplimiento efectivo de dicha medida, junto con la creación de numerosas escuelas a lo largo de este período, tendría a su vez implicancias relevantes en un endeble campo educativo signado por altos niveles de analfabetismo en el distrito jujeño³⁸.

De igual modo, la intervención estatal también se orientó hacia la órbita de las grandes empresas que congregaban a una relevante masa laboral. Si bien actividades como la producción minera cumplía tal requisito, fue claro cómo el gobierno apuntó de modo implícito a la agroindustria azucarrera, núcleo productivo al que tempranamente prestó especial atención. Ya desde la etapa de intervención precedente, la delegación local de la Secretaría de Trabajo había realizado múltiples inspecciones e informes sobre las condiciones laborales y, especialmente, habitacionales de los obreros de los ingenios³⁹.

Luego, con el inicio de la gestión peronista, inmediatamente se promoverían una serie de normas dirigidas a la protección de aquel conjunto laboral, que incluirían amplias áreas, más allá de la vivienda, como la de la salud. Una muestra de ello lo constituiría la sanción de la Ley 1655, que forzaba a los propietarios de los ingenios a prestar en forma gratuita asistencia médico-hospitalaria para todos los trabajadores y sus familias, sean permanentes o temporarios, así como también provisión de leche a la niñez y a la población enferma⁴⁰.

Uno de los impulsores de estas normas fue el ministro de gobierno, José Humberto Martiarena, quien desde su cartera tenía a su cargo las áreas de

38 El Malón de la Paz fue el nombre de la marcha realizada, en mayo de 1946, por un grupo numeroso de campesinos arrendatarios de las tierras altas jujeñas hacia Capital Federal con el propósito de solicitar a Perón los títulos de propiedad de las tierras que ocupaban. Al llegar, fueron saludados por el presidente y conducidos luego al Hotel de Inmigrantes, donde permanecerían unos días hasta su súbita y violenta deportación. Volvían al altiplano con las manos vacías. Para ampliar acerca de esta temática véase Elena Belli. Ricardo Slavutsky y Pantaleón Rueda (edits.), Malón de la Paz, una historia, un camino (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2007). 111-135 y Adriana Kindgard, “Tradición y conflicto social en los Andes argentinos: en torno al Malón de la Paz de 1946”, Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe Vol. 15 N° 1 (2004): 71.

39 Revista 4 Años de Gobierno (1946-1950). (Jujuy: Imprenta del Estado, 1950), 52.

40 Jujuy. Intervención Federal: Seis meses de gobierno (Jujuy: Imprenta Kraft, 1945), 26.

justicia, educación y salud. Este abogado, de 32 años de edad al asumir como funcionario en la gestión peronista, era un miembro de aquel grupo de jóvenes dirigentes que Tanco, hacía un tiempo, había incorporado a sus filas. Como muchos de sus compañeros de partido formó parte de aquella administración *de facto* abierta en 1943, siendo en ese entonces además secretario y apoderado de la Unión Cívica Radical Yrigoyenista⁴¹.

A poco de iniciarse el gobierno de Iturbe, aquel flamante ministro de gobierno participaría activamente en la elaboración de varios proyectos legislativos de tinte social que adquirirían una significativa relevancia. Si bien gran parte reconocían sus orígenes en viejos programas del tanquismo, fue claro cómo este funcionario los reformuló y se encargó de que fuesen prontamente tratados. En esta labor, la vivienda de los trabajadores rurales constituiría uno de los temas al que Martiarena le prestaría especial interés.

En efecto, a fines de 1947 se presentaba el proyecto que trataba dicho asunto, siendo aprobado como Ley 1814, bajo la denominación ley de vivienda obrera. La misma obligaba a todos los establecimientos o empresas de propiedad privada, instalados en el distrito jujeño, a proporcionar vivienda cómoda e higiénica a su personal de empleados y a sus familias, sean permanentes o transitorios. El Ejecutivo sería el encargado de establecer los plazos para la ejecución de esta norma y de controlar su cumplimiento en la provincia⁴². Cabe destacar la relevancia y trascendencia de esta ley, pues no hubo a nivel nacional una normativa similar, específica y diferenciada sobre la vivienda rural, más allá de la incluida en el interior de ciertas legislaciones, como la de Arrendamiento o el Estatuto del Peón.

Para la edificación de estas casas, las empresas debían evitar el hacinamiento y la promiscuidad, asegurando una vida familiar saludable y decente. Estas unidades, además de reunir condiciones mínimas de abrigo, aireación y luz natural, no podrían ser utilizadas para ningún otro fin que la de

41 Quedaban incluidos en esta norma todos los establecimientos comerciales e industriales que reuniese a un personal no inferior a doscientas personas. Diario de Sesiones de la Legislatura de Jujuy, 10 de julio de 1946.

42 Marcelo Jerez, "Peronismo y juventud en el Noroeste Argentino. Alberto Iturbe y la joven dirigencia política en la conformación del primer peronismo en Jujuy", Estudios Sociales Vol. 47 (2014): 85.

alojamiento para el personal y sus familias. Asimismo se advertía que los ocupantes de estas viviendas debían responder en caso de daños o deterioros que resultasen de su uso incorrecto.

Similares condiciones habitacionales también eran exigidas para aquel personal que revestía el carácter de transitorio. Igualmente, se imponía a los establecimientos afectados comunicar al gobierno en el lapso de 15 días los aumentos de personal. Por su parte, la ley designaba como entidades encargadas de evaluar los planos de las nuevas edificaciones a la Dirección de Sanidad y la de Arquitectura, cuyos informes serían elevados al Poder Ejecutivo para su definitiva aprobación.

La violación de esta norma establecía una multa que iba entre los \$1.000 a \$50.000 m/n. En todos los casos se permitiría el descargo (admitida como prueba) del infractor. El Ejecutivo aplicaría esta sanción y su cobro se realizaría por vía de apremio, una vez establecida la misma no podría ser exonerada; "bajo pena de responder personalmente los funcionarios que las autoricen". Finalmente, así también se contemplaba el caso de los infractores reincidentes, es decir aquellos que vencido el plazo establecido no dieran cumplimiento con sus obligaciones⁴³.

Al momento de presentarse el texto de esta ley en el recinto legislativo, su tratamiento no requirió mayores debates y sería aprobado sin observación. Aunque esto no resulta extraño en un parlamento con mayoría oficialista como el de Jujuy, es interesante destacar que el proyecto no ameritó ninguna discusión previa. Ello seguramente respondió a que no se trataba de un programa que los diputados presentes desconocieran, sino más bien de un viejo anhelo de aquel grupo tanquista que poblaba en su mayoría la Legislatura.

Una vez sancionada esta norma, los medios escritos de comunicación la reproducirían con beneplácito en sus páginas. Felicitando al Ejecutivo como responsable de su formulación, resaltaban los beneficios que

43 La Ley 1814 fue tratada en la Legislatura provincial a fines de 1947 y sancionada a comienzos del año siguiente. Diario de Sesiones de la Legislatura de Jujuy, 20 de diciembre de 1947, 28-30.

emanaría de su aplicación, sin ahorrarse críticas a las pésimas condiciones habitacionales que durante mucho tiempo ciertas empresas habían hecho padecer a sus obreros. En sus artículos no dejaban de identificar a dichos establecimientos como “los más ricos de la provincia”, haciendo implícita referencia a los ingenios azucareros:

“[Con la presente ley] se aspira a que todo trabajador tenga una vivienda digna que le permita vivir como un ser humano y no en las condiciones en que a veces habitan en algunos establecimientos que se encuentran entre los más ricos de la provincia y a cuya riqueza contribuyen con su trabajo y con su esfuerzo millares de obreros que viven en su mayoría en las peores condiciones que es dable imaginar⁴⁴.”

Pese a la relevancia y amplitud de esta medida, seis meses después otra norma sería creada para complementarla. A mediados de 1948 se sancionaba la Ley 1860 que declaraba la obligatoriedad de “*las fábricas azucareras y demás establecimientos industriales*” de la provincia de proveer agua potable y servicios sanitarios a las viviendas de sus trabajadores⁴⁵. Pero, más allá de lo concreto de estos propósitos, resulta interesante señalar que estas disposiciones se hallaban ya contempladas en el artículo segundo de la Ley 1814.

La instauración de esta nueva norma tal vez se vinculaba con la alusión específica que hacía a las “*fábricas azucareras*”, referencia ausente en la anterior ley donde se hacía mención a las empresas en general. Ello daría cuenta de la intención oficial de identificar con claridad a quiénes se constituirían en los principales responsables de la edificación de la vivienda obrera rural y de la dotación de todos sus servicios, confirmando una vez más en forma lisa y llana hacia quiénes estaba destinada la reglamentación.

Este supuesto se refuerza si tenemos en cuenta que el diputado que presentaba aquel proyecto en la Legislatura, Vicente Filardi, representaba al

44 Diario de Sesiones de la Legislatura de Jujuy, 20 de diciembre de 1947, 29.

45 Revista 4 de Junio (Jujuy: Imprenta del Estado, 1949), 7.

departamento Ledesma y había sido además el médico encargado de controlar en el área azucarera el cumplimiento de la Ley 1655, desde su creación en el año 1946. Su profesión y la experiencia desarrollada en aquella zona contribuyeron sin duda a impulsar la sanción de la Ley 1860 como una medida tendiente a fortalecer la labor social que venía desarrollando el gobierno.

Oriundo de la región azucarera, Filardi, que había asumido como diputado provincial en 1948, por las funciones que le había tocado desarrollar era un gran conocedor de las pésimas condiciones habitacionales y sanitarias de los trabajadores de los ingenios. Al momento de presentar dicho proyecto al resto de los legisladores, expresaba que él mismo tenía como objetivo ampliar los alcances de la ley de vivienda obrera, evitando así los peligros para la salud de aquella densa masa laboral.

En su fundamentación, este galeno también hacía referencia a su experiencia como empleado jerárquico del Departamento de Sanidad, responsable del cumplimiento de la prestación gratuita de los servicios sanitarios por parte de los establecimientos industriales. Allí había podido comprobar, desde los inicios del gobierno peronista, la penosa realidad existente ante la tan deficiente provisión de un elemento tan esencial como el agua potable. Así este diputado relataba:

“En mis viajes realizados he podido sorprender y constatar hechos que agravan a la civilización. ¿Cómo es posible señor Presidente que hombres, mujeres y niños, que vuelven agobiados a sus hogares bajo el peso y la fatiga de la tarea diaria, deban beber de la misma fuente donde abrevan los animales del trabajo, donde ellos mismos realizan algunas elementales obligaciones de higiene? ¿De acequias que muchas veces, por falta temporaria de agua corriente se convierten en estercoleros y lugares donde se arrojan los desperdicios?⁴⁶”

Por su parte, en las tierras altas de la provincia, las empresas mineras, que

46 Diario de Sesiones de la Legislatura de Jujuy, 22 de junio de 1948, 159.

desde las primeras décadas del siglo XX exhibían un creciente desarrollo, también debieron adecuarse a estas normas. Su cumplimiento, contribuiría a mejorar lo que hasta ese momento eran precarios campamentos existentes alrededor de los centros mineros, para constituirlos y consolidarlos como poblados integrados por viviendas medianamente confortables y dotadas con servicios urbanos básicos.

Los medios de comunicación así como ciertos documentos oficiales, continuamente destacaban los avances obtenidos en ese sentido, a partir de los favorables informes de los inspectores oficiales que frecuentemente controlaban en aquellos núcleos productivos la aplicación efectiva de la normativa vigente. Similares resultados, asimismo, se lograron de la asidua vigilancia por el cumplimiento de la Ley 1655, en cuya tarea intervenían agentes vinculados a la agencia estatal de sanidad⁴⁷.

Al respecto resulta ilustrativo el testimonio de un trabajador y dirigente gremial de la mina El Aguilar, Reinerio Cruz, quien, un año antes de finalizar la experiencia peronista, en una nota periodística hacía una evaluación de los logros obtenidos con aquellas medidas sociales impulsadas desde el gobierno. Entre ellas, destacaba no solo los avances en el campo salarial, sino también en las condiciones de vida del minero: becas de estudio para sus hijos, asistencia médica gratuita, sin dejar de mencionar, por supuesto, los beneficios alcanzados con la provisión de la vivienda digna⁴⁸.

Pero la implementación de esta política social naturalmente no estuvo exenta de tensiones con las empresas privadas involucradas, sobre todo con los establecimientos azucareros, cuyos propietarios supieron ser dueños indiscutibles del poder político. En tal sentido, y de acuerdo a las fuentes trabajadas, aunque en líneas generales aquellas compañías cumplieron con dichas normas a lo largo de este período, para ello fue asimismo necesario un constante y rígido control estatal. Sin duda, la aceptación de aquellas reglamentaciones no era para nada voluntaria, ni libre de ciertas

47 .Diario de Sesiones de la Legislatura de Jujuy, 22 de junio de 1948, 155-156.

48 Diario Jujuy Jujuy, 10 de mayo de 1950; 11 de febrero de 1953; 8 de junio de 1953; Mensaje del Gobernador Jorge Villafañe, 1° de mayo de 1953 (Jujuy: Imprenta del Estado, 1953).

inobservancias cuando se presentaba la mínima oportunidad.

En uno de sus últimos discursos ante la Legislatura, el gobernador Villafañe daba cuenta de esta persistente tarea oficial. Así, tanto para el cumplimiento de las leyes 1814 y 1860, el mandatario provincial esgrimía que se continuaba con la inspección de las viviendas obreras en la zona rural que reuniesen condiciones mínimas de habitabilidad y que contasen con los servicios sanitarios esenciales, principalmente en los establecimientos azucareros y mineros. De igual modo, en estas áreas productivas, se vigilaba el acatamiento de la Ley 1655 relativo a la prestación de servicios médicos a los trabajadores⁴⁹.

Con todo, debe señalarse que esta norma, pese a su importancia, parece no haber sido suficiente para solucionar el problema de la vivienda obrera en los ingenios. Ello en buena medida se debía a aquellas fisuras por donde filtraba el incumplimiento de estos establecimientos. En 1950, Eva Perón, ante la visita de una delegación de obreros del azúcar de Jujuy que habían participado de los actos del día de la Lealtad en la capital de la Nación, manifestaba conocer aquel padecimiento y que la Fundación que presidía colaboraría en poco tiempo con la construcción de una serie de casas económicas⁵⁰.

En los albores del derrocamiento de este gobierno popular, una de las medidas tendientes a reforzar la tarea de controlar las disposiciones vigentes con respecto a la vivienda obrera fue la sanción de la Ley 2345. Bajo la denominación Ley Provincial de Vivienda, se creaba el Instituto de la Vivienda que dependería del Ministerio de Hacienda, Economía, Obras Públicas y Previsión Social. Entre sus principales funciones se hallaba la planificación y promoción de todo tipo de unidades destinadas a trabajadores "en situación de desamparo o de inferioridad económica"⁵¹.

Si bien gran parte de las facultades de esta entidad se vinculaban con el ámbito urbano, también tendría injerencia en la zona rural, especialmente

49 Diario Jujuy, Jujuy, 23 de marzo de 1954, 5.

50 Mensaje del Gobernador Jorge Villafañe,

51 Diario Jujuy Jujuy, 1 de noviembre del 1950.

en fortalecer la presencia estatal para vigilar el cumplimiento de las reglamentaciones vigentes. En efecto, una de sus tareas esenciales sería la de inspeccionar las casas edificadas tanto por la acción gubernamental como privada en toda la jurisdicción provincial, constituyéndose a partir de entonces en el principal organismo responsable del cumplimiento de las leyes asociadas a la vivienda obrera rural⁵².

Con el fin de la administración peronista, si bien gran parte de la legislación social se mantendría en los gobiernos subsiguientes, otro tanto acontecería con los incumplimientos y tensiones que ello generaría sobre todo en el ámbito rural de la provincia. Indudablemente otra etapa emergía signada por coyunturas políticas y económicas diferentes, nuevos actores y renovadas luchas, pero donde los reclamos por mejores condiciones de vida y, principalmente, por óptimas condiciones habitacionales continuarían en aquellas paradigmáticas zonas productivas de este distrito del Noroeste argentino.

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo hemos propuesto un análisis de la legislación del gobierno peronista vinculada a la vivienda rural en Jujuy, la cual, por un lado, fue heredera de programas sociales diseñados en el lapso precedente, y por otro lado, constituyó una normativa claramente diferenciada de aquella implementada en el espacio urbano. Ello se debió principalmente a las características propias que presentaba dicha área al iniciarse esa gestión popular; signada por la presencia de importantes latifundios, viejos reclamos en torno a la cuestión de la tierra y las deplorables condiciones laborales y de vida en los centros mineros y, sobre todo, azucareros.

Estas problemáticas estuvieron presentes en la plataforma del tanquismo desde la etapa previa al surgimiento del peronismo, período de una dura rivalidad política con un conservadurismo local muy vinculado con los ingenios azucareros. Fue en estos años cuando aquel grupo político comenzó a hacerse eco de las demandas de los sectores laborales más humil-

52 Diario Jujuy Jujuy, 4 de junio de 1955, 5.

des, a erigir como banderas propias los reclamos populares, y a diagramar las primeras iniciativas tendientes a paliar aquella realidad de la población rural jujeña.

Luego, con el inicio de la experiencia justicialista, estos programas serían recuperados, reformulados y plasmados en una legislación, constituyéndose en la modalidad de intervención más significativa de esta gestión y de notoria resonancia en el campo social. Ello revelaría ciertas permanencias en el campo de las políticas públicas, tanto en una como en otra etapa, más allá de la ruptura que el peronismo, en este y otros ámbitos, más tarde buscaría afanosamente establecer con el período precedente.

Estas líneas de continuidades también se reflejarían en la actividad política de aquellas autoridades peronistas. Y es aquí precisamente donde resalta un aspecto distintivo relevante: a diferencia de otros dirigentes provinciales, especialmente de aquellos distritos vecinos⁵³, aquí la cúpula principal del tanquismo tempranamente tuvo una activa participación en el diseño de políticas sociales que luego, una vez en el gobierno, ellos mismos las ejecutarían aunque, claro está, en un nuevo marco político.

Figuras como Tanco, Iturbe y Martiarena constituirían algunos de los actores políticos que más sobresaldrían en ese sentido. Este último, precisamente, cumpliría un rol destacado en la elaboración de diversas normas con un alto contenido social, orientadas a atender las necesidades más acuciantes de los sectores más sumergidos. El nivel de consenso alcanzado en esta tarea respondió en gran medida a la mayoría oficialista existente en la legislatura local, donde los partidos antiperonistas, en las elecciones de 1946, no ubicaron ni un solo representante. Buena parte de estos proyectos buscarían mejorar áreas muy críticas por entonces, como las de educación, salud y vivienda.

En efecto, en el plano habitacional, las políticas implementadas fueron diversas. Pero mientras en los centros urbanos las medidas oficiales más salientes se orientaron a la construcción estatal de viviendas, en la zona rural se delegó esta tarea a los establecimientos privados que reunían a una

53 .Diario de Sesiones de la Legislatura de Jujuy, 13 de julio de 1955, 163.

importante cantidad de trabajadores. Así, fue evidente como en el caso abordado en este estudio, el Estado tendió a descentralizar su política social, confiando a aquellas compañías el financiamiento y la construcción de la vivienda obrera.

La sanción de la Ley 1814 fue representativa de esta posición oficial. Para varios trabajadores su aplicación implicó, a través de líneas crediticias acordadas con la empresa, la obtención de la casa propia, para otros tantos, especialmente los obreros temporarios de la zona azucarera, conllevó mejoras sustanciales en sus condiciones habitacionales. La formulación de esta norma, asimismo, no estuvo exenta de revisiones, correcciones y ajustes con el propósito de reforzar la intervención estatal en aquellos importantes “enclaves”. Al respecto, la aprobación de la Ley 1860 no solo complementaría la anterior norma, refrendando los requerimientos en la provisión de servicios sanitarios básicos, sino que reafirmaría una vez más hacia quiénes estaba dirigida esencialmente toda esta reglamentación.

En tal sentido, si bien la legislación involucraba a todas las grandes empresas instaladas en la provincia, entre ellas las mineras, fue claro cómo los ingenios azucareros se constituyeron en sus principales destinatarios. Evidentemente esta actividad era la que reunía a la masa laboral más importante del distrito, cuyas condiciones habitacionales eran ciertamente deplorables, no obstante, también debe señalarse que la aplicación de esta medida también mostraba su trasfondo político.

No solo los ingenios azucareros estaban vinculados a un grupo político que otrora había monopolizado el gobierno de la provincia sino que, durante mucho tiempo, se había constituido en un férreo adversario del ahora sector gobernante. Esto contribuyó a que en la conformación del peronismo en Jujuy resaltara tanto el escaso tránsito de conservadores a la fuerza liderada por Tanco, como el rechazo de cualquier posibilidad de alianza entre ambos sectores. En este escenario, de bandos tan claramente enfrentados, las medidas que nos ocupan tuvieron indudablemente significativas implicancias tanto en el plano político como simbólico.

En este contexto, es dable suponer las tensiones generadas por la resistencia de los ingenios azucareros a la legislación social impuesta por el gobier-

no peronista, lo que se plasmaba, principalmente, en los evidentes intentos por evadir su cumplimiento. Develar las especificidades de estos conflictos, por otro lado, excede los propósitos de este trabajo y requiere de un análisis más amplio que dejaremos pendiente para una investigación futura. Por lo pronto, nos interesa destacar aquí el fuerte y constante control estatal, asiduamente esgrimido por las propias autoridades provinciales, lo que conllevaría asimismo a la creación de nuevos organismos oficiales que asegurasen el normal acatamiento de aquellas normativas.

No obstante, las fuentes analizadas dan cuenta de la pervivencia de esta problemática así como de la compleja labor de someter aquellos establecimientos al poder estatal. Los datos del censo relevado en 1960 develan que Jujuy ocupaba el noveno lugar con mejor relación unidad de vivienda/persona dentro de las veintitrés jurisdicciones. En su interior, similares óptimos guarismos exhibían la zona minera y, en el área azucarera, San Pedro. Sin embargo, en este marco, resulta interesante señalar cómo Ledesma, pese a mejorar sus valores con respecto al relevamiento de 1947, aún mostraba los peores índices de la provincia⁵⁴.

Pero si bien dicha cuestión no constituyó una tarea fácil de resolver, es dable resaltar cómo aquel sector político justicialista logró diseñar una legislación específica destinada a atender las demandas sociales del ámbito rural, tales como el de la vivienda obrera. De este modo, aunque en este trabajo quedan varios elementos por profundizar o indagar, con lo hasta aquí examinado creemos haber avanzado sobre los rasgos de una política social hasta entonces inédita en la provincia y en la legislación nacional de la época. Dejamos planteado, por último, el interrogante de si acaso similares medidas estatales fueron aplicadas en otros distritos provinciales. Lo cierto es que en Jujuy, su trascendencia conllevó a que configurara por mucho tiempo una hoja de ruta que gobiernos posteriores procurarían seguir y profundizar.

54 En el departamento Capital la proporción de habitantes por unidad de vivienda era de 5 mientras en los departamentos donde se hallaban los centros mineros en promedio el valor descendía a 3,5, en San Pedro a 4,4, mientras en Ledesma ascendía a 7,5. Censo Nacional de Vivienda del año 1960. (Buenos Aires, 1961).

BIBLIOGRAFÍA**Fuentes primarias****Archivos****Archivo General de la Nación**

Censo General de la Nación, año 1947. Censo de Población. Buenos Aires, 1951.

IV Censo Escolar, del Analfabetismo y de la Vivienda del año 1943. Buenos Aires, 1948.

Censo Nacional de Vivienda del año 1960. Buenos Aires, 1961.

Archivo de la Legislatura de Jujuy

Diario de Sesiones de la Honorable Legislatura de Jujuy, años 1946-1955.

Ley 1865: De la Expropiación. Jujuy: Ministerio de Hacienda, Agricultura, Industrias y Obras Públicas, 1948.

Ley 1896: Código Rural. Jujuy: Ministerio de Hacienda, Agricultura, Industrias y Obras Públicas, 1948.

Archivo Histórico de Jujuy

Mensaje del Gobernador Jorge Villafañe, 1° de mayo de 1953. Jujuy: Imprenta del Estado, 1953.

Publicaciones periódicas

Diario Crónica Jujuy, 1943.

Diario La Vanguardia Jujuy, 1930.

Diario Jujuy Jujuy, 1947, 1948, 1949.

Revista 4 Años de Gobierno (1946-1950). Jujuy: Imprenta del Estado, 1950.

Revista 4 de Junio. Jujuy: Imprenta del Estado, 1949.

Revista Gobierno y Soberanía. Vol. S/l. S/e, 1949.

Libros

Jujuy. Intervención Federal: Seis meses de gobierno. Jujuy: Imprenta Kraft, 1945.

Álbum del Nuevo Jujuy. Salta: Talleres Gráficos La Provincia, 1946.

Hidalgo, Rubén e Ignacio Martínez Loran. Familia y tradición en el Norte argentino. Buenos Aires: Editorial Provincias Argentinas, 1964.

Fuentes secundarias

Aboy, Rosa. Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio de Los Perales. 1946-1955. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.

Armus, Diego y Susana Belmartino. "Enfermedades, médicos y cultura higiénica". En Nueva Historia Argentina. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943), dirigido por Alejandro Cattaruzza. Buenos Aires: Sudamericana, 2001, 283-329.

Ballent, Anahí. Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires. 1943- 1955. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes-Prometeo, 2005.

Belli, Elena, Ricardo Slavutsky y Pantaleón Rueda (edits.). Malón de la Paz, una historia, un camino. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2007.

Blacha, Luis y Maximiliano Magallán. "El Consejo Agrario Nacional y la acción colectiva. Reflexiones socio-históricas sobre las estrategias estatales peronistas (1940-1952)". Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe. Vol. 24. N° 2 (2013): 131-155.

Campi, Daniel y Marcelo Lagos, "Auge azucarero y mercado de trabajo en el Noroeste Argentino, 1850-1930". Revista Andes. N° 6 (1995): 179-208.

Campi, Daniel. "Contrastes cotidianos. Os engenhos açucareiros do norte da Argentina como complexos sócio-culturais". Varia Historia. Vol. 25 (2009): 245-267.

Fleitas, María Silvia. "Reforma? Revolución? En torno a la lucha política a fines de la década radical en Jujuy". En Del Centenario al peronismo. Dimensiones de la vida política argentina, compilado por María Inés Tato y Martín Castro. Buenos Aires: Imago Mundi, 2010, 129-156.

Jerez, Marcelo. "El gobierno de Alberto Iturbe (1946-1952): La política de vivienda del primer peronismo en Jujuy". Revista Cuadernos, N° 41 (2012): 293-313.

Jerez, Marcelo. "Características habitacionales en Jujuy, Argentina, en la primera mitad del siglo XX". Revista América Latina en la Historia Económica, N° 2 (2012): 163-191.

Jerez, Marcelo. "Notas críticas en torno a la política habitacional del primer peronismo en Jujuy (1946-1955)". Revista de Estudios Marítimos y Sociales, N° 5/6 (2013): 129-139.

- Jerez, Marcelo. "Peronismo y juventud en el Noroeste Argentino. Alberto Iturbe y la joven dirigencia política en la conformación del primer peronismo en Jujuy". *Estudios Sociales*. Vol. 47 (2014): 69-92.
- Jerez, Marcelo. "Proyectos, debates y críticas en torno a la vivienda obrera en el Noroeste argentino. San Salvador de Jujuy (1930-1945)". *VI Anuario de la Escuela de Historia Virtual*. N° 6 (2014): 90-108.
- Kindgard, Adriana. "Tradición y conflicto social en los Andes argentinos: en torno al Malón de la Paz de 1946". *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe*, Vol. 15. N° 1 (2004): 71-94.
- Kindgard, Adriana. *Alianzas y enfrentamientos en los orígenes del peronismo jujeño*. Jujuy: Ediunju, 2001.
- Lagos, Marcelo. "El mundo del trabajo en los Ingenios azucareros en la etapa de inserción al mercado nacional (1920-1940)". En *Jujuy: arqueología, historia, economía, sociedad*, compilado por Daniel Santamaría. Jujuy: Ediciones Cuadernos del Duende, 2005, 320-343.
- Ortiz Bergia, María José. "Casas para los trabajadores. Los planes estatales de vivienda social en la Córdoba peronista". *Coordenadas. Revista de Historia Local y Regional* Vol. 1 (2014): 273-296.
- Rigotti, Ana María. *Vivienda para los trabajadores. El municipio de Rosario frente a la cuestión social*. Rosario: Prohistoria, 2011.
- Santamaría, Daniel. *Azúcar y sociedad en el Noroeste argentino*. Buenos Aires: IDES, 1986.
- Teruel, Ana; Marcelo Lagos, y Leonor Peirotti. "Los valles orientales subtropicales: frontera, modernización azucarera y crisis". En *Jujuy en la Historia. De la colonia al siglo XX*, dirigido por Ana Teruel y Marcelo Lagos. Jujuy: Ediunju, 2006, 435-464.
- Teruel, Ana y María Teresa Bovi, "El ordenamiento de la propiedad territorial en Jujuy. Del antiguo régimen a la modernidad". En *Problemas nacionales en escalas locales. Instituciones, actores y prácticas de la modernidad en Jujuy*, dirigido por Ana Teruel. Rosario: Prohistoria, 2010, 93-124.

Para citar este artículo: Jerez, Marcelo. "Los problemas de Jujuy son la tierra y la vivienda." La ley de vivienda obrera rural durante el primer peronismo en Jujuy (Argentina)", *Historia Caribe* Vol. XII No. 31 (Julio-Diciembre 2017): 293-326. DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.10>

TEMA ABIERTO

Liberalización y re-democratización. De la representación a la participación política en Colombia a veinticinco años de la Constitución de 1991*

CARLOS GUZMÁN MENDOZA

Profesor de la Universidad del Norte (Colombia). Correo electrónico: cguzmane@uninorte.edu.co. El autor es doctor en Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Salamanca (España). Entre sus publicaciones recientes tenemos: "Colombia: Violencia partidista y exclusión política. Una mirada atrás para buscar las raíces del actual conflicto colombiano". En *¿Fin del conflicto armado en Colombia? Escenarios del posacuerdo*, eds. Roberto González Arana y Luis Fernando Trejos Rosero (Barranquilla: Universidad del Norte- Grupo Editorial Ibañez, 2016). Entre sus temas de interés están Partidos políticos, comportamiento electoral, políticas públicas e instituciones.

ROBERTO GONZÁLEZ ARANA

Profesor de la Universidad del Norte (Colombia). Correo electrónico: rogonzal@uninorte.edu.co. El autor es Doctor en Historia del Instituto de Historia Universal Academia de Ciencias de Rusia (Rusia). Entre sus publicaciones recientes tenemos: *¿Fin del conflicto armado en Colombia? Escenarios del posacuerdo* (Barranquilla, Fondo Editorial Ibañez, Universidad del Norte, 2016). Entre sus temas de interés están historia de la educación, movimientos sociales, historia política regional, conflicto colombiano y relaciones internacionales.

FRANCISCO EVERSLEY TORRES

Profesor de la Universidad del Atlántico (Colombia). Correo electrónico: feversley@gmail.com. El autor es magister en Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte (Colombia). Coordinador del Laboratorio de Historia de la Universidad del Atlántico (Colombia) e integrante del Grupo de Investigaciones Históricas en Educación e Identidad Nacional (Categoría A, Colciencias), grupo interinstitucional de la Universidad del Atlántico (Colombia) Universidad de Caldas (Colombia) y Universidad del Tolima (Colombia). Entre sus temas de interés están políticas en salud pública e historia política.

Recibido: 26 de octubre de 2016
Aprobado: 22 de febrero de 2017
Modificado: 10 de marzo de 2017
Artículo de investigación científica

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.01>

* Este artículo forma parte del proyecto: "Política, descentralización y subsistemas regionales de partidos, 1988-2015. Una explicación teórica y un análisis empírico" financiado por la Universidad del Norte (Colombia). Esta publicación está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0



Liberalización y re-democratización. De la representación a la participación política en Colombia a veinticinco años de la Constitución de 1991

Resumen

Se analiza el significado de los principales cambios en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta la Constitución de 1991 y se examinan sus logros, limitaciones y principales retos. Se examina asimismo cómo la democracia colombiana, aunque se amplió, continuó siendo restringida, excluyente y con dificultades para legitimar su sistema de representación político partidista. La selección, interpretación, análisis y sistematización de la literatura politológica colombiana, más relevante, sobre la temática sirvió de fundamento para la argumentación que sustenta el trabajo. Finalmente, a manera de conclusión, se proponen diez tesis sobre la evolución de sistema político colombiano.

Palabras clave: Representación política, redemocratización, Frente Nacional, democracia.

Liberalization and re-democratization. From representation to political participation in Colombia after twenty five years of Constitution of 1991

Abstract

It is analyzed the significance of the main changes in the Colombian political system from the National Front to the Constitution of 1991 and is examined its achievements, limitations and main challenges. It is also discussed how the Colombian democracy, although expanded, continued to be restricted, exclusory, and with difficulties to legitimize its partisan political representation system. The selection, interpretation, analysis and systematization of the most relevant Colombian political literature on the subject served as the basis for the argument that supports this study. Finally, to conclude, ten theses on the evolution of the Colombian political system are proposed.

Keyword: Political representation, redemocratization, National Front, democracy.

Liberação e redemocratização. Da representação à participação política na Colômbia aos vinte e cinco anos da Constituição de 1991

Resumo

Analisamos o significado das principais mudanças no sistema político colombiano desde a Frente Nacional até a Constituição de 1991 e examinamos suas conquistas, limitações

e principais desafios. Observamos também como a democracia colombiana, mesmo ampliada, continuou sendo restringida, excluyente e com dificuldades para legitimar seu sistema de representação político-partidária. A seleção, interpretação, análise e sistematização da literatura politológica colombiana, mais relevante, sobre a temática serviu de fundamento para a argumentação que sustenta o trabalho. Finalmente, como meio de conclusão, se propõe dez teses referentes à evolução do sistema político colombiano.

Palavras-chave: Representação política, Redemocratização, Frente Nacional, Democracia.

Libéralisation et rétablissement de la démocratie. De la représentation à la participation en Colombie 28 ans après la constitution de 1991

Résumé

Dans cette étude, il est analysé la signification de changements principaux dans le système politique colombien depuis le Front National jusqu'à la Constitution de 1991. Il est également étudié la réussite, les limitations et les principaux défis de ce processus. En outre, il s'avère comment la démocratie colombienne continue à être, restreinte, exclusive et ayant des difficultés à légitimer son système de représentation politique partisane, même si elle a accru dans les dernières années. La sélection, interprétation, analyse et systématisation de la littérature politique colombienne plus relevant sur le sujet d'étude a représenté l'argument de ce travail. Finalement, dix thèses par rapport à l'évolution du système politique colombien sont proposées en guise de conclusion.

Mots clés: Représentation politique, rétablissement de la démocratie, Front national, démocratie.

INTRODUCCIÓN

Sin duda, luego de 25 años de expedida la Constitución de 1991 y de la finalización del Frente Nacional, consideramos que el balance es relativamente positivo para el país si tenemos en cuenta que hoy somos un Estado más pluralista y participativo, con grandes expectativas hacia la construcción de la paz y la finalización del conflicto armado interno. Pese a los intentos de redemocratizar, continuamos siendo una democracia li-

mitada por su alta inequidad, la ausencia de una reforma agraria profunda, la criminalización de la política que condujo al poder manejado por oscuros intereses, y los límites para la participación de los movimientos sociales, históricamente considerados subversores de orden o enemigos de la sociedad, incluso muchas décadas antes del inicio de la guerra fría¹. En esto no distamos mucho de la gran mayoría de países de América Latina en donde sus estados no representan adecuadamente los intereses de los ciudadanos más pobres, ante lo cual, a decir de Michael Mann, nuestro principal desafío como región es “¿cómo incorporar a la población en una genuina ciudadanía nacional que pueda sostener Estados estructuralmente poderosos y con capacidad para llegar a ser enteramente democráticos?”².

Sin embargo, y a pesar de los avances, debemos, al mismo tiempo, las limitaciones de la Carta Política de 1991, en múltiples aspectos. Al respecto, María Teresa Uribe, recién cumplidos los primeros 10 años de la Constitución de 1991, señala que:

“después de una década de consagración constitucional de la democracia participativa, las esperanzas puestas en ella para la construcción de un nuevo país parecen haberse esfumado y también las promesas de cambiar la vida; de transformar las prácticas clientelistas y corruptas de la política; de conformar el ágora pública con ciudadanos virtuosos e ilustrados que dirimen dialógicamente sus conflictos, y de relegitimar el Estado Social de Derecho, como expresión de un proceso de democratización en permanente expansión y crecimiento, asegurando así la inclusión paulatina de los más diversos actores sociales y la movilización permanente de una sociedad civil organizada con claros referentes de futuro”³.

Diríamos al respecto que las costumbres políticas y las prácticas ilegales como el clientelismo o la corrupción no tendrían que desaparecer tan solo por la aprobación de una nueva Carta Política, pues el asunto es mucho más complejo y suponer lo contrario, sería una ilusión.

En este orden, siguiendo a Guzmán⁴, podríamos sostener, entonces, que Colombia ha mantenido, a lo largo de su vida republicana, un sistema democrático representativo, excepcionalmente estable, apoyado en dos partidos tradicionales. También hay consenso al afirmar, que los procesos electorales han cumplido un papel legitimador significativo para su estabilidad. Igualmente, que la violencia ha sido una constante en el desarrollo político y democrático del país a pesar de que el Frente Nacional (1958-1974) permitió solucionar algunos de los problemas derivados del sectarismo político bipartidista⁵.

Del mismo modo que es evidente que la Constitución de 1991 facilitó la entrada a la política de muy diversos sectores con medidas como aumentar el tamaño de la circunscripción al Senado, también brindar acceso a los medios de comunicación a los movimientos políticos (no solo a los partidos), crear nuevas agencias para la defensa de los ciudadanos y el combate a la corrupción (Defensoría del Pueblo, Fiscalía), aumentó la capacidad para juzgar a los políticos corruptos cambiando la inmunidad parlamentaria por el fuero, entre otras medidas⁶.

En esta línea, nos fijamos como propósito orientador del trabajo formular algunos interrogantes: ¿qué podría decirse, desde el punto de vista de la

4 Carlos Enrique Guzmán Mendoza, Política, descentralización y subsistemas regionales de partidos en Colombia, 1988-2000. Una explicación teórica y un análisis empírico (Ibagué: Universidad de Ibagué, 2005), 11.

5 Iniciar este tipo de análisis desde una perspectiva histórica resulta en condición necesaria aunque no suficiente para una mejor lectura e interpretación de la situación política del país, señala Carlos Enrique Guzmán Mendoza, “Colombia: Violencia partidista y exclusión política. Una mirada atrás para buscar las raíces del actual conflicto colombiano”, en Mundos Novos. Política, Filosofía y Educación en América Latina, (coord.) Cicero Cunha Bezerra y Carlos E. Guzmán M. (Salamanca, España: Centro de Estudios Ibéricos y Americanos de Salamanca, 2001), 15-38.

6 Francisco Gutiérrez Sanín, “¿Más Partidos”, en la Encrucijada. Colombia en el siglo XXI, Editorial Norma, ed. Francisco Leal Buitrago. (Bogotá: Grupo CES, Universidad de los Andes, 2006), 152-153.

1 Roberto González Arana, Ivonne Molinares Guerrero, “Movimiento obrero y protesta social en Colombia. 1920-1950”, *Historia Caribe*, Vol VIII, No. 22, enero- junio (2013): 167-194.
2 Michel Mann, “The political crisis and international conflict in Colombia” 2002, citado por Fernán González, *Poder y Violencia en Colombia* (Bogotá: CINEP, Colciencias, 2014), 43.
3 María Teresa Uribe, “Las promesas incumplidas de la democracia participativa”, 2002, citado por: Andrea Carolina Jiménez Martín, *Democracia y Neoliberalismo* (Bogotá: La Carreta Política, 2008), 125.

relación régimen político y sistemas de partidos? Y, ¿Del binomio exclusión/inclusión?, los cuales responderemos a partir de tres aspectos, más uno final con 10 proposiciones y al final una conclusión. Estos son entonces los apartados en los que se estructura el artículo. El primero de ellos, Frente Nacional: límites para la democracia colombiana, damos cuenta, brevemente, de uno de los hechos políticos más importantes por su impacto, en el conjunto del sistema político y de la política colombiana. Por su parte, La década de los años ochenta, describe e interpreta el doble proceso de transición: hacia la democracia, por un lado; y, hacia el mercado, por el otro que se produjo en el país. El tercer apartado, La Constitución de 1991, sin duda alguna la última gran reforma del siglo XX; y, quizás, una respuesta tardía a la situación política que progresivamente se deterioró desde la terminación formal del Frente Nacional, nos permite relacionar e interpretar, junto con los dos anteriores, la relación binomial exclusión/inclusión. Relación que cobra sentido en momentos de posconflicto o posacuerdo entre el Estado colombiano y las FARC-EP.

1. FRENTE NACIONAL: LÍMITES PARA LA DEMOCRACIA COLOMBIANA

El fin de la dictadura de Rojas Pinilla dio paso a un “nuevo” momento en la agitada vida política colombiana: el del Frente Nacional, periodo que, con muchos elementos de continuidad histórica⁷, no solo contribuyó a pacificar el país sino que también congeló la actividad política en nuestro territorio por un espacio de tiempo superior al que inicialmente se había establecido por parte de los partidos tradicionales⁸. Si bien, por sus implicaciones políticas, el Frente Nacional es considerado por algunos analistas como el cambio político más importante ocurrido durante el siglo XX⁹ al

7 David Bushnell, *The making of modern Colombia. A nation in spite of itself* (California: University of California Press, 1996), 384; Jonathan Hartlyn, *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia* (Bogotá: Tercer Mundo, Ediciones Universidad de los Andes, CEI, 1993), 351.

8 Decimos se congeló puesto que con la instauración del Pacto bipartidista se debilitó la ideología de adscripción política al hacerse casi idéntica la pertenencia a uno u otro partido tradicional. Si antes se veía como enemigo al adversario político, ahora se le votaba; daba lo mismo votar liberal o conservador el poder se lo repartían equitativamente. Sin desconocer que el Frente Nacional contribuyó a la extinción del sectarismo político, el régimen político de consenso bipartidista resultó finalmente nocivo para avanzar en la construcción de un régimen político más democrático.

9 Francisco Leal Buitrago, “Colombia un bipartidismo en crisis”, en *Los sistemas políticos de América* (coords.) Latina, Lorenzo Meyer y José Luis Reina (México D.F.: Siglo XXI Editores, 1989), 13.

convertirse en el medio a través del cual se reinstitucionalizó el régimen democrático, durante su vigencia el carácter exclusionista del régimen político se acentuó desde el punto de vista del binomio exclusión/inclusión.

Aparte de los conocidos efectos de debilitamiento ideológico, de adscripción política, que produjo el ejercicio monopólico bipartidista del régimen del Frente Nacional, se generó otro de tan significativas dimensiones, o más que este: la pérdida de control del bipartidismo sobre la sociedad o, como sostiene Leal Buitrago, el debilitamiento ideológico. En palabras de este autor: “[...] cuando se definió constitucionalmente su existencia, **la del bipartidismo**, de manera exclusiva con el Frente Nacional, el debilitamiento ideológico comenzó a mermar su cobertura sobre la sociedad. De esta manera, la función de control social del bipartidismo comenzó a resquebrajarse”¹⁰.

Los efectos de las reglas del juego político del periodo frentenacionalista¹¹ propiciaron a mediano plazo una de las crisis políticas más profundas de la historia de Colombia, la cual abarcó a los partidos políticos tradicionales, primero; y se extendió al conjunto del régimen político, después. Los partidos políticos tradicionales perdieron no solo el afán de diferenciarse entre sí, sino también su capacidad de representación de los intereses de los distintos grupos de la sociedad. En su lugar, crearon una estrategia clientelista fundamentada en el usufructo de los recursos del Estado que terminó por agobiar al país¹².

Del mismo modo, la sistemática exclusión política del periodo frentenacionalista, en momentos en que la sociedad se pluralizaba y diversificaba ideológica y políticamente, se constituyó en un freno al surgimiento de

10 Francisco Leal Buitrago “Colombia un bipartidismo en crisis”, 16.

11 Durante el periodo del Pacto del Frente Nacional, los partidos políticos tradicionales acordaron compartir paritariamente durante dieciséis años, no solo la Presidencia de la República sino también el acceso exclusivo de candidatos pertenecientes a dichos partidos a las corporaciones públicas de elección popular –Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales–. Este hecho significó el bloqueo político y la consecuente restricción a la expresión de nuevas formas políticas.

12 Andrés Dávila Ladrón de Guevara, “¿Del bipartidismo a un nuevo sistema de partidos? Crisis, constituyente y reconstrucción de un nuevo orden”, *América Latina Hoy* 3 (marzo): (1992): 36; Manuel Alcántara Sáez *Sistemas políticos de América Latina*. 1ª. edición (Madrid: Tecnos, 1999), 322.

terceras fuerzas. Los canales formales e institucionales de expresión de los diversos sectores de la sociedad civil se vieron obligados a recurrir a medios no institucionales como los paros cívicos, las marchas campesinas, y en casos más extremos la lucha armada, como medios para expresarse y exigir derechos y libertades civiles y políticas.

La finalización del Frente Nacional, ocurrida durante la primera mitad de la década de los años 70, propició tensiones ante el quiebre del bipartidismo y el fortalecimiento de las luchas sociales (paros cívicos, auge de nuevas guerrillas como el Movimiento 19 de Abril, M-19, de corte nacionalista). Todo esto, estimulado, quizás, por el triunfo de la guerrilla sandinista en Nicaragua (1979), país adonde fueron numerosos jóvenes colombianos a recoger café, inspirados en una naciente revolución de corte antiimperialista. Eran los años de las luchas en Centroamérica entre la Junta Militar salvadoreña y la guerrilla Farabundo Martí de Liberación Nacional. Las consecuencias o efectos del Frente Nacional las podríamos resumir en el “monopolio del poder por parte de los partidos tradicionales; la consolidación del bipartidismo, característico de la vida política del país desde el siglo XIX; desideologización partidista y monopolio clientelizado del poder; partidos políticos sin desarrollo democrático en su interior; exclusión y bloqueo social y político de la sociedad; expresión no institucionalizada de la sociedad y de las fuerzas políticas emergentes, que al no conseguir un espacio político legal optaron por la lucha clandestina y guerrillera; crisis de legitimidad; crisis del Estado de Derecho”¹³.

Se podría afirmar que esta fractura del bipartidismo en Colombia supuso el ascenso del movimiento popular y de una insurgencia que propendía por grandes transformaciones; ante las que, en respuesta, los grupos y clases dominantes actuaban y redefinían programas para tratar de detener la inconformidad y preservar el sistema aprovechando para ello su amplio

13 Carlos Guzmán Mendoza, Colombia: violencia partidista y exclusión política. Una mirada atrás para buscar las raíces del actual conflicto colombiano, en ¿Fin del conflicto armado en Colombia? Escenarios del Postacuerdo, (Editores) Roberto González Arana y Luis Fernando Trejos Rosero (Barranquilla: Ediciones Uninorte, Grupo Editorial Ibáñez, Instituto de Altos Estudios de América Latina y el Caribe, 2016), 7-39.

poder económico e influencia sobre el Estado¹⁴. Pese al papel modernizador del Frente Nacional, que en la práctica pareció prolongarse hasta fines de los 80, este “acentuó el desajuste entre las estructuras sociales y económicas y las instituciones políticas, fortaleció e institucionalizó la tradición política de exclusión. El carácter excluyente del acuerdo bipartidista fortaleció la representación de la oposición como subversiva”¹⁵.

Durante estos años, el Estado parecía incapaz de cumplir con funciones centrales como el control territorial, el derecho de promulgar leyes, el monopolio del recaudo de los tributos fiscales y el monopolio de la coerción física. En este sentido, una manifestación de la escasa legitimidad del Estado colombiano era la multiplicación de las violencias, de sus escenarios y de los actores dispuestos a resolver *todo conflicto* con el uso de las armas (guerrilla, paramilitares, narcotraficantes, grupos de limpieza social, delincuencia común)¹⁶.

Con la finalización del régimen político frentenacionalista durante el gobierno de Virgilio Barco se produjeron dos variaciones significativas sobre el conjunto del sistema político colombiano: de una parte, la incorporación del esquema gobierno-oposición¹⁷ fórmula antes ensayada durante el primer gobierno del liberal Alfonso López Pumarejo; y, de otra, la primera elección popular de alcaldes. A pesar de la importancia que para el sistema político democrático revistió el esquema gobierno-oposición, dados sus objetivos, puesto que se trataba de crear incentivos institucionales de crítica y oposición frente al gobierno, con el fin de canalizar los conflictos so-

14 Camilo González Posso, “Movimientos sociales y políticos en los años ochenta”, Revista Controversia, No. 141 (1987): 41.

15 Jaime Zuluaga, “De guerrillas a movimientos políticos (análisis de la experiencia colombiana: el caso del M-19)”, en De las armas a la política, (comps.) Ricardo Peñaranda, Javier Guerrero y Daniel Pécaut (Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI, 1999), 12.

16 Martha Cecilia García, “Luchas y movimientos cívicos en Colombia durante los años ochenta y los noventa. Transformaciones y permanencias”, (en Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia Mauricio Archila, Mauricio Pardo, eds., (Bogotá: CES, Universidad Nacional, 2001), 99.

17 Véase Pinzón de Lewin Patricia “Las elecciones de 1990” en los nuevos retos electorales: Colombia: 1990 antesala del cambio, (ed.) Rubén Sánchez David (Santa Fé de Bogotá: Universidad de los Andes-CEREC, 1991), 251, uno de los más importantes trabajos acerca de la oposición. En él se compila importante material acerca del ejercicio de la oposición que contribuyó, y aún contribuye al debate.

ciales y políticos dentro de las reglas del juego establecidas por el régimen¹⁸ el experimento no dio los resultados esperados, principalmente por la ausencia de fuerzas políticas, significativas, distintas de las tradicionales que introdujeran intereses políticos diferentes. Respecto de la elección popular de alcaldes, aspecto político de la reforma descentralista, no podríamos afirmar lo mismo, puesto que si bien sus resultados 29 años después no son los mejores, sí han permitido observar una leve mejoría de la democracia a nivel local, a pesar de la captura del Estado territorial que no solo pone en duda la efectividad de la reforma sino que genera una profunda desconfianza ciudadana por las instituciones políticas subnacionales: alcalde, gobernador, Concejo y Asamblea.

Las décadas de los 80 y 90 se presentaron, de este modo, como un momento crítico para el desarrollo social, económico y político de Colombia¹⁹, y colocaron al país al filo del caos, en palabras de Pizarro LeonGómez²⁰, en el umbral de una crisis de gobernabilidad de su sistema político²¹ que puede ser atribuida a varias causas: *la situación de violencia²² no resuelta con la fórmula del Frente Nacional; la precariedad, ausencia, del Estado; y, el excesivo centralismo político y administrativo*, vigente desde 1886. ¿Cómo se respondió a la situación de crisis nacional? De los muchos escenarios posibles exis-

18 Francisco Leal Buitrago. "Colombia un bipartidismo en crisis", 25.

19 La situación para el resto de los países de América Latina no fue diferente. En efecto, durante ese lapso, tuvieron lugar en América Latina y Europa del Este un doble proceso de transición: transición hacia la democracia y transición hacia la economía de mercado. Ver, Norbert Lechner, "El debate sobre el Estado y Mercado". Documento de trabajo 19 (1992): 1.

20 Eduardo Pizarro LeonGómez. "La crisis de los partidos y los partidos en la crisis", en *Tras las huellas de la crisis política*, editado por Francisco Leal Buitrago. (Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores-FESCOL-IEPRI, 1996), 21-46.

21 La aguda crisis vivida por el país a finales de la década de los ochenta no puede atribuirse a factores coyunturales como la emergencia del narcoterrorismo, o el fortalecimiento de la guerrilla, o la creación de grupos paramilitares. Las causas han de buscarse en factores de tipo estructural como la precariedad de un Estado en construcción, el proceso de formación nacional inconclusa, la débil legitimidad de sus instituciones o la alta fragmentación del poder político. Asimismo, en el desfase que se dio entre el acelerado proceso de modernización económica y social, y la ausencia simultánea de modernización política. Por último, en el carácter excluyente que históricamente ha caracterizado el sistema político colombiano. Se considera que la exclusión constitucional de fuerzas políticas diferentes a las tradicionales han generado una cultura política de la marginalidad entre vastos sectores sociales.

22 Obsérvese que se utiliza el término "violencia", para denotar con él no solo la violencia política, sino también la derivada del conflicto armado entre el Estado y las guerrillas; o, la generada por el narcotráfico y el paramilitarismo.

tentes en el momento, desde una guerra civil declarada hasta un proceso de profundización democrática, pasando por el continuismo conflictivo propio de años anteriores o por un proceso de modernización autoritaria, se optó por el escenario más adecuado: la *democratización*. Aunque, mejor sería hacer referencia a un proceso de redemocratización.

Al respecto, Schmitter y O'Donnell²³ señalan que la redemocratización puede ser entendida como el proceso en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (Por ejemplo para el caso colombiano, la tradición constitucional o la práctica administrativa, fiscal y política centralista) o, bien, ampliadas de forma tal que permitan la inclusión de individuos, o grupos, que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (Por ejemplo minorías étnicas, religiosas, regionales), también, para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (Por ejemplo nuevas organizaciones partidarias, movimientos regionales, cívicos o religiosos).

2. LA DÉCADA DE LOS 80

En Colombia como en el resto de América Latina tuvo lugar durante la década de los 80, un doble proceso de transición: hacia la democracia, por un lado; y, hacia el mercado, por el otro²⁴. Para el caso colombiano, el cambio político estuvo relacionado más con un proceso de *liberalización y redemocratización*, en los términos señalados por Schmitter y O'Donnell²⁵, que con una transición de régimen propiamente dicho; en sentido estricto, por transición entendemos el intervalo que se extiende entre un régimen político autoritario y otro. Colombia para la época gozaba de un sistema "democrático". Lijphart²⁶, utilizando los índices de *Freedom House*, y a pesar de que nuestro país es ubicado junto con India, Papúa-Nueva Guinea

23 Philippe Schmitter y Guillermo O'Donnell *Transiciones desde un gobierno autoritario* (Buenos Aires: Paidós, 1994), 22-23.

24 Norbert Lechner, "El debate sobre el Estado"

25 Philippe Schmitter y Guillermo O'Donnell. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, 19-29.

26 Arend Lijphart *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países* (Barcelona: Ariel Ciencia Política, 2000), 60.

y Venezuela, como uno de los cuatro casos fronterizos, considera que el sistema político colombiano es democrático. Es sabido por todos, que en contraste al cono sur o el Caribe, nuestro país no transitó por la oleada de dictaduras militares que sí sufrieron la mayoría de las naciones del continente durante la segunda mitad del siglo XX.

Ahora bien, la democracia es una construcción sociohistórica que se relaciona con la capacidad de una organización política para generar bien común. Su significado etimológico parte de la referencia griega del término (*demos*) pueblo y (*kratos*) poder; “poder del pueblo”. Si bien los griegos han influido en las ideas sobre la democracia, autores como Dahl consideran que el proceso democrático no es ajeno a las condiciones históricas, las estructuras sociales y la conciencia social, de hecho el autor considera que “la democracia de nuestros sucesores no será ni puede ser igual a la de nuestros antecesores”²⁷.

El sistema político colombiano, en el intento por superar la crisis de gobernabilidad de finales de la década de los años de 1980 y principios de la de 1990, inició un proceso de reforma del Estado orientado a modificar su estructura centralista. Se puso en marcha, entonces, la descentralización política, administrativa y fiscal²⁸ y con ella se dieron los primeros pasos para el desmonte definitivo de la “centralista” Constitución Política de 1886 que ya cumplía más de cien años. Buscó la reforma, a partir de la promoción de una pluralidad político-partidista que redefinió las reglas de juego democrático, fortalecer los gobiernos regional y local, capaz de reconstruir nuevas formas de participación y representación²⁹ ampliada desde los niveles inferiores de la organización territorial del Estado.

Así, a finales de los 80 y comienzos de la década de los 90 el país enfrentó

27 Robert Dahl La democracia y sus críticos (Barcelona: Paidós, 1992), 408.

28 A efectos del presente artículo, se priorizan los aspectos relativos al régimen político. Así, la forma en cómo se distribuye el poder, y cómo este afecta al funcionamiento de régimen, de un lado; y al sistema de partidos del otro, serán los más importantes.

29 El modelo de exclusión social, económica y política heredado del Frente Nacional, moldea una nueva forma de relación de la sociedad civil con el Estado. Esta se expresó, en unos casos, a través de la lucha armada; en otros, mediante las huelgas, los paros cívicos y las protestas populares. Esta última forma fue característica durante la década de los 80 y contribuyó en buena medida a acelerar la puesta en marcha del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal emprendida por Colombia.

un doble reto: de un lado, el de devolverse la autoridad perdida, necesaria para garantizar el cumplimiento de las funciones que la nación demanda; y, el de legitimar el Estado, no solo desde el punto de vista de la representatividad, es decir por su capacidad para expresar e interpretar la realidad política que el país vivía sino también por su permeabilidad frente a quienes desearan participar válidamente en la vida pública. Este doble reto suponía, entonces, la empresa de modernizar y democratizar el Estado. Fue esa la razón de ser, primero, de la descentralización política y luego, de la Asamblea Nacional Constituyente que suprimió la Constitución de 1886 y aprobó, luego la de 1991.

Con la descentralización, se permitió, por primera vez, la elección directa de los alcaldes municipales y se logró que las entidades territoriales, base de la estructura formal del Estado colombiano, desarrollaran su autonomía política e incrementaran de manera significativa la participación democrática³⁰. Del mismo modo, con la expedición de la Constitución de 1991 la descentralización política se extendió a los departamentos al hacerse efectiva, también, la elección popular de gobernadores. La continuación y consolidación del proceso, inacabado aún, de democratización puesto en marcha años atrás para la superación de la crisis política e institucional del país seguía avanzando³¹.

Para dar solución a los problemas, que generaron inestabilidad e ingobernabilidad en el sistema político colombiano, de violencia no resuelta con la fórmula del Frente Nacional, de precariedad del Estado y de excesivo centralismo político y administrativo, se adelantó, además de la reforma

30 Se parte de la hipótesis que las reformas que han ocurrido en América Latina, orientadas a la descentralización del poder político, son el resultado de un proceso de reingeniería política encarado desde los gobiernos centrales como respuesta a los desequilibrios que provocó la implantación de modelos de desarrollo económico de corte neoliberal. Una breve revisión de lo ocurrido en este campo en la región nos muestra que en países como Brasil, Argentina, Venezuela, Perú, Chile y Ecuador se han producido cambios importantes en las reglas del juego democrático tendientes a fortalecer y/o devolver el poder político a las regiones y localidades.

31 Con la Carta Política de 1991, el municipio colombiano pasó a ser la célula fundamental de la organización y desarrollo político-administrativo del país; del mismo modo, se instituyó la elección directa de gobernadores, al tiempo que se amplió el periodo de gobierno de los alcaldes a tres años para armonizarlo con el de estos. El departamento adquirió mayor estatus político y administrativo y se convirtió en el intermediario y promotor del desarrollo regional y local.

descentralista, durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), un proceso de negociación política con los grupos guerrilleros del M-19 y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC. Resultado de las negociaciones, se logró el acuerdo de paz con el M-19³² y la creación de la Unión Patriótica por parte de los militantes desmovilizados de las (FARC) como partido de izquierda. Todos sabemos que desafortunadamente el exterminio de este movimiento político puso al desnudo la incapacidad del Estado para permitir la ampliación de espacios políticos para todos los sectores de la sociedad.

Fue durante el gobierno del liberal Virgilio Barco (1986-1990), que en la práctica se dio por finalizado el Frente Nacional y, con él, los nocivos efectos que este producía sobre el conjunto del sistema político colombiano, al desmontar el artículo 120 de la Constitución de 1886³³. Las restricciones al libre juego democrático, desaparecieron. Sin embargo, es durante este gobierno que el país ahonda en su crisis, la cual se puede caracterizar por el creciente auge de los grupos armados; la persistente práctica monopolizadora de la economía y la ausencia de una reforma agraria que asegurase una mejor distribución de la tierra y la productividad; el fenómeno del narcotráfico que contaminó profundamente, no solo la sociedad sino también la política colombiana. Y, por la ausencia de propuestas movilizadoras por parte de los dos partidos políticos tradicionales³⁴.

En medio de la crisis político-institucional, se llevaron a cabo las primeras elecciones populares de alcaldes en marzo de 1988. En dichas elecciones se puso de manifiesto, que aun cuando el bipartidismo dominaba el mapa político del país, una apreciable movilidad política contrastaba con el cuadro estático de las elecciones legislativas y presidenciales de 1986. Los niveles más altos de participación electoral entre 1986 y 1991 se re-

32 Durante el gobierno del liberal Virgilio Barco, el M-19 firmó un acuerdo de paz, se desarmó y desmovilizó. Obtuvo además importantes concesiones que lo convirtieron en movimiento político dentro de los canales democráticos legales.

33 Mediante este artículo se consagraba la participación adecuada y equitativa de los cargos burocráticos del partido mayoritario distinto al del Presidente de la República. Lo anterior significaba, de plano, la exclusión de fuerzas políticas diferentes a las tradicionales.

34 Manuel Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina*. edición. (Madrid: Tecnos, 1ª. . 1999), 326.

gistraron en los comicios celebrados para la elección de alcaldes en 1988 y 1990. Comparando los índices de participación electoral de los comicios para elegir Presidente de la República (1986-1990 y 1990-1994), con los realizados para elegir alcaldes municipales (1988-1990 y 1990-1992), observamos que mientras para el primero votaron, en promedio, el 44,3 por ciento de los ciudadanos habilitados para votar; para el segundo lo hicieron, en promedio, el 62,25 por ciento de los mismos. Los resultados muestran la importancia que, para los electores, tienen las elecciones locales frente a las de otros niveles. Hoy, después de 25 años de vigencia de la Carta fundamental, lo siguen siendo. La puesta en marcha del proceso de descentralización política, puso de manifiesto la importancia de la política partidista en el ámbito regional³⁵ y con ella la aparición de organizaciones y movimientos políticos, regionales y locales, que “*echaron raíces*”³⁶ y dando muestras evidentes de apertura y multipartidismo moderado³⁷. Siguiendo a Méndez Lago³⁸ se podría afirmar, de esta manera, que un mayor nivel de competencias, así como la existencia de una estructura de *clivajes* y un ciclo electoral particulares contribuye a que en los Estados con elevados grados de descentralización política, se desarrollen sistemas de partidos propios, al tiempo que se constituyan arenas políticas caracterizadas por pautas y lógicas diferenciadas, aunque bien interrelacionadas con las del conjunto del Estado.

En medio del júbilo y la expectativa que creó la elección popular de alcaldes y la conflictiva situación de orden público del país, agravada por el re-

35 Las diferencias entre el centro y la periferia, junto con el tema religioso, fueron la principal preocupación de la naciente república de Colombia. La definición de un modelo de Estado fue durante todo el siglo XIX causa de más de un enfrentamiento entre federalistas y centralistas, correspondiendo a cada uno de ellos un tipo de ideología: liberal y conservadora, respectivamente. Hoy, aunque sin que tales diferencias puedan ser catalogadas como *clivajes*, y como resultado de la autonomía política devuelta a las regiones y municipios, la diferencia centro/periferia si constituye una arena electoral con intereses diferentes en la que compiten nuevos actores político partidistas con los partidos tradicionales. La interrelación entre estos y aquellos genera un sistema de partidos propio que funciona con pautas y lógicas diferentes a las nacionales.

36 Jaime Castro *Descentralizar para pacificar* (Santafé de Bogotá: Ariel Ciencia Política, 1998), 25.

37 Hasta antes de implementada la descentralización política, la configuración del subsistema regional de partidos se mantenía estable, correspondiéndose con el sistema de partidos nacional. Se altera a partir de la puesta en marcha de dicho proceso.

38 Mónica Méndez Lago *La estrategia organizativa del partido Socialista Obrero Español* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000), 89.

crudecimiento de la lucha guerrillera y el narcoterrorismo³⁹, el Estado colombiano enfrentó un nuevo intento reformador a comienzos de la década de los noventa. En esa oportunidad, la Constitución de 1886 se sometió a un profundo proceso de reforma que apuntaba a: *modernizar al Estado*, adaptándolo a las necesidades de la sociedad colombiana; y, a *sustituir el concepto de democracia representativa por el de democracia participativa*, sin que eso significara la desaparición de la primera; al contrario, de lo que se trataba era de aumentar la representatividad a través de la participación.

La elección popular de alcaldes aprobada en 1986, propiciaría el ascenso al poder de nuevos movimientos cívicos, históricamente marginados de la política. Desafortunadamente, para los sectores no tradicionales no bastaba con salir elegidos sino también, como lo anota Pedro Santana, “que los dejaran gobernar o se les diera paso en la política. Y esto último no está muy claro precisamente por la escalada violenta, que aún vive el país, y la cual ha tenido como uno de los objetivos precisamente a estos movimientos alternativos”⁴⁰. Este nuevo escenario planteó que los barones electorales asumieran que no solo ellos, sino también nuevas fuerzas *sin notables apellidos* llegaran a la política. Todo ello en medio de una oleada de violencia que propició la aniquilación sistemática de la Unión Patriótica y el debilitamiento de las luchas sociales. Para Gabriel Misas, citado por González,

“La élite en el poder ha tendido siempre a no negociar con las clases subalternas, llevando a la zona de lo no negociable la mayor parte de los factores de tensión, fuentes de fractura social, como el acceso a la tierra, la distribución del ingreso, una mayor participación política”⁴¹.

39 Las elecciones presidenciales de 1990 estuvieron precedidas por una espiral de violencia que cobró las vidas de tres precandidatos presidenciales: Luis Carlos Galán del Nuevo Liberalismo; Carlos Pizarro Leon-Gómez de la Alianza Democrática M-19 y Bernardo Jaramillo de la Unión Patriótica.

40 Pedro Santana, “Los Movimientos Cívicos: el nuevo fenómeno electoral”, Revista Foro No. 6, junio (1988): 61.

41 Jorge Iván González. “La revolución liberal ni siquiera ha llegado a Colombia”. Historia de las ideas políticas en Colombia, Pensar (2008): 398.

A la par con la primera elección popular de alcaldes⁴² el país estaba siendo sacudido por la llamada *guerra sucia* de muy diversas fuerzas (paramilitares, narcotraficantes, Ejército, guerrillas) en contra de sus considerados enemigos. Este panorama ensombrecería los resultados de la contienda electoral y daba al traste con la esperada civilización de la política. Es así como, “desde finales de 1986 un total de 140 alcaldes y concejales en ejercicio, candidatos a la alcaldía y concejo, consejeros intendenciales, comisarios y diputados, fueron asesinados. De ellos, 5 eran de filiación liberal, 46 de la Unión Patriótica y 39 conservadores”⁴³.

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La expedición de la Constitución de 1991, no se dio como resultado de un cambio de régimen, sino de un cambio en el régimen. Por esta razón, nos referimos a una transición democrática pues se trató de un proceso de apertura o profundización democrática de profundidad y significación sin antecedente alguno, desde el punto de vista constitucional y político⁴⁴.

Dicha reforma se adelantó durante los dos primeros años de gobierno de César Gaviria (1990-1994). A los pocos meses de posesionado el nuevo Presidente de la República, se eligió⁴⁵ a la Asamblea Nacional Constitu-

42 La elección popular de alcaldes, resultado de una enmienda constitucional, Acto Legislativo 01 de 1986, que dio paso a la descentralización política, administrativa y fiscal, se constituyó en un cambio político significativo en la medida en que contrarrestó el letargo en que se encontraba el régimen político como consecuencia del Frente Nacional. Fue si se quiere, el renacimiento de la democracia representativa en los ámbitos locales. Los alcaldes ya no serían más “agentes” del gobernador, quien a su vez era el “agente” del Presidente. Serían, en adelante los jefes de la administración municipal elegidos popularmente. No obstante, las posibilidades para la ampliación de la democracia surgida de la elección popular de alcaldes y gobernadores, es pertinente señalar que grupos armados ilegales o barones electorales utilizaron la violencia para hacer elegir a sus candidatos o en otros casos, los apoyaron económicamente para luego desangrar las finanzas de los municipios.

43 Pilar Gaitán, “Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones”, Análisis Político, No. 4, mayo- agosto (1988): 63-83.

44 Un cambio en el régimen debe ser considerado como un cambio político en la medida en que a través de él, se suceden no solo cambios en las instituciones y valores sino también en las normas y reglas del juego político.

45 A pesar de la expectativa creada en torno a la elección de miembros a la Asamblea Nacional Constituyente, la participación fue muy baja: solo 3.700.000 electores que representaban apenas el 30 % del potencial electoral acudieron a las urnas. Este hecho desató la discusión acerca de la legitimidad del mandato recibido por los constituyentes elegidos.

yente (ANC), cuya tarea, sin precedentes, consistió en redactar una nueva Constitución Política que reemplazara a la centenaria de 1886, a la que se le atribuía la responsabilidad por todos los “males” del sistema político colombiano.

Reconociendo que, sin ser el único intento reformador luego de finalizado el Frente Nacional, la Constitución de 1991 fue sin duda alguna la última gran reforma del siglo XX⁴⁶; y, quizás, una respuesta tardía a la situación política que progresivamente se deterioró desde la terminación formal del Frente Nacional en 1974. Empero, se considera que con ella aún no se terminó el proceso de modernización política y apertura democrática. Por el contrario, el país debe avanzar aún hacia estados más poliárquicos. Es necesario que se produzcan cambios profundos en instituciones tales como el sistema electoral y los partidos políticos. Las condiciones que aquellas generan restringen la competencia partidaria y las opciones electorales. No basta con llamarnos democráticos, pues la democracia misma puede ser una cuestión de principio; la democratización implica la práctica real de esos principios, mediante la institucionalización de normas y procedimientos concretos y detallados, cuyos efectos trasciendan su significación, señalan Schmitter y O'Donnell⁴⁷.

Resulta, al respecto, relevante lo manifestado por Juan Manuel Charry al diario *El Tiempo* (5 de septiembre de 1997):

“No obstante, a pesar del fortalecimiento de la democracia participativa mediante procedimientos de participación ciudadana, la clase política ha limitado a tal extremo esos mecanismos de expresión, que desde la expedición de la ley⁴⁸, realmente, no se han

46 La idea de modificar la Constitución Política de 1886 mediante una Asamblea Constituyente, se encontró en las mentes de los presidentes liberales Alfonso López Michelsen y Julio César Turbay Ayala. Sin embargo, las reformas constitucionales propuestas por ellos fueron declaradas inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, debido tal vez, al excesivo legalismo que caracterizaba al alto tribunal, o a la rigidez constitucional de los acuerdos del Frente Nacional, recuérdese que se estableció que las reformas constitucionales solo podrían hacerse a través del Congreso eliminando cualquier potestad popular directa sobre las mismas.

47 Philippe Schmitter y Guillermo O'Donnell *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 24.

48 Se hace referencia a la Ley 134 de 1994, por medio de la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

obtenido resultados exitosos. Ha sido el enfrentamiento entre la clase política y la opinión nacional.”

Luego de la euforia, colectiva, por el “estreno” de una nueva Constitución Política, vendría la calma para el inicio de los balances del legado de la Constitución de 1991. Los hechos confirman el sentimiento generalizado, tanto de académicos y políticos como de la ciudadanía en general; pues son más las voces en contra que a favor. Se reitera, por parte de algunos, que en la práctica fue muy poco lo que cambió⁴⁹. De este modo, y ante el cada vez más reconocido “fracaso” de la ingeniería institucional de la CP de 1991, los dos sucesivos gobiernos se empeñaron en realizar ajustes integrales a la Carta Política. Y, hoy, todavía, dentro del marco de los acuerdos de paz alcanzados con las FARC-EP o por fuera de él, se continúan proponiendo y desarrollando ajustes que hagan de la democracia colombiana una democracia de más calidad acorde con los vientos de continuidad y cambio que nos trajo el siglo XXI.

Fracasaron los intentos del gobierno de Ernesto Samper, salpicado por rumores de corrupción e infiltración de dineros del narcotráfico en la tesorería de su campaña, para promover una reforma constitucional orientada a la reforma de los partidos políticos. Por su parte el gobierno de Andrés Pastrana puso a consideración del Congreso, el proyecto para la reforma de la política y la profundización de la democracia. Este, a pesar de la estrecha relación que el gobierno mantuvo con el Congreso⁵⁰ y de haber

49 Nos apartamos de tales apreciaciones. Consideramos sí que, per se, la CP de 1991 ni podía solucionar todo, ni tampoco cambiarlo todo. Los graves problemas políticos, sociales y económicos del país requieren para su solución, adicionalmente, de un compromiso real de la clase política colombiana; compromiso que debe pasar por el cumplimiento de sus obligaciones. Temas fundamentales, como el estatuto de oposición, el de la reforma de los partidos políticos, la organización territorial del Estado, no han sido desarrollados del todo legalmente; por eso aún continúan siendo “letra muerta”. Hace falta trascender la significación de tales principios.

50 En hecho significativo se convirtió la estrecha relación del gobierno Pastrana con el Congreso (Senado y Cámara de Representantes), pues a pesar de que Pastrana llegó al poder con tan solo un 30 % del apoyo parlamentario, poco a poco alcanzó a consolidar una mayoría que en principio le permitiría gobernar con tranquilidad. Sin embargo, el respaldo parlamentario significó para el gobierno el empeño de la gobernabilidad a un Congreso burocratizado que no cumplió con los compromisos adquiridos, cuando el gobierno lo requirió para la aprobación de iniciativas banderas de la propuesta de campaña, como la reforma política, por ejemplo, sostienen Orlando Henríquez y Alexandre Terreros, “El Congreso que no quiso cambiar”. *El Tiempo*, sección política, Bogotá, y de diciembre, 2001. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-709542>

sido aprobado en una primera legislatura, se “ahogó” en la segunda como consecuencia de los múltiples cambios a que fue sometido, al punto que lo hizo casi irreconocible por sus autores. Las reformas políticas de Uribe Vélez, primera y segunda parte, junto con las del equilibrio de poderes y las que actualmente se tramitan vía *fast-track*⁵¹ o vía ordinaria, son un buen ejemplo de la preocupación por transformar la democracia colombiana.

Pero, entonces, ¿sirvió de algo la Constitución Política de 1991? Indudablemente que sí. De acuerdo con el principio constitucional de la participación política, la nueva Carta Política consagra también un conjunto de derechos sociales y políticos. Destaca la mención especial que se hace respecto de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos, considerando que su desarrollo es una forma de materializar la eficacia de los derechos y libertades, la oposición y el proselitismo político. Con tal disposición no solo se garantizaría, por lo menos formalmente, a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, sino que se estimula por esta vía el tránsito de un sistema bipartidista tradicional a uno de multipartidismo⁵². tal amplitud, sin embargo, no fue condicionada con requisitos de organización interna de los partidos y movimientos políticos. Tal situación incide en la reproducción de la desorganización, debilidad y antifuncionalidad, atribuida como característica principal, de los partidos tradicionales. La Constitución de 1991 renovó las instituciones, reivindicó los derechos de grupos históricamente marginados de la sociedad. Asimismo, con instancias como la tute-

51 El fast track (vía rápida) es un mecanismo contemplado en el Acto Legislativo 01 de 2016, que acelera el proceso para la aprobación de proyectos de actos reformatorios de la Constitución Política y de proyectos de ley, al reducir el número de debates —en el Congreso— que se requieren para la aprobación de unos y otros. En este caso, de los que se necesitan para materializar el acuerdo de paz que el Gobierno firmó con las FARC.

52 Los acuerdos de paz alcanzados por el gobierno de Virgilio Barco, así como los debates de la ANC en torno a la nueva Constitución, habían puesto al descubierto dos posturas con respecto al sistema de partidos deseable para el país. De un lado, para algunos analistas, el sistema bipartidista había sido una de las fuentes de nuestra relativa estabilidad institucional, por lo cual debería ser conservado. De otro, era el bipartidismo tradicional el causante de los problemas políticos e institucionales del país y que lo habían llevado al umbral de la ingobernabilidad. Triunfó, finalmente, la última postura, y tanto las normas constitucionales como sus posteriores desarrollos se orientaron al estímulo hacia la configuración de un nuevo sistema de partidos diferente al tradicional bipartidismo.

la, la acción popular, la acción de cumplimiento, las acciones públicas de inconstitucionalidad “los ciudadanos han encontrado que la Constitución es suya y que está para la garantía de sus derechos y libertades”⁵³.

La oposición, en teoría⁵⁴, también resulta beneficiada con el contenido constitucional de la nueva Carta Política. Se garantiza que los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno, puedan ejercer libremente la función crítica planteando y desarrollando alternativas políticas. Quede claro, que los contenidos de la reforma, aquí señalados, refieren únicamente a aquellos aspectos vinculados con el régimen electoral, los partidos políticos y el régimen de gobierno. Otras materias, contenidas en la CP de 1991, aunque relevantes, no son significativas a efectos del presente trabajo⁵⁵.

En este contexto, de fortalecimiento de una democracia representativa, a través de la participación, y de fallidos intentos reformadores de la nueva Constitución se viene observando cómo los cambios producidos en el régimen político colombiano, han facilitado la configuración de subsistemas de partido diferentes, en algunos casos al bipartidismo tradicional⁵⁶. Con ello, la disminución de la exclusión política y la emergencia de nuevos actores político partidistas, de origen similar al de los partidos tradicionales, con propósitos y orientaciones ideológicas y programáticas más cercanas a lo local, lo regional: más cercanas a un ciudadano que cada día reclama más derechos y libertades civiles y políticas para desde lo local construir la democracia nacional.

53 Ver José Gregorio Hernández, “La Constitución de 1991: 25 años de un proyecto humanista y democrático”, Razón Pública, 11 de julio, 2016. Recuperado: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/9569-la-constitucion-de-1991-25-anos-de-un-proyecto-humanista-y-democr%C3%A1tico.html> el 12-03-2017.

54 Decimos en teoría, porque el ejercicio de la oposición política requiere, según el artículo 112 de la CP, de un desarrollo legal. Hasta hoy, no se ha promovido dicha norma.

55 Se hace referencia a materias como la reestructuración de los organismos de control; o los relativos a la fuerza pública, por ejemplo.

56 La anterior afirmación resulta de una evidencia empírica encontrada en el análisis de los datos oficiales correspondientes a las elecciones para Asamblea Departamental de los años 1988 y 1990.

DIEZ PROPOSICIONES. A MODO DE CONCLUSIÓN

Luego de este recorrido histórico, ¿qué podría decirse, desde el punto de vista de la relación régimen político y sistemas de partidos? Y, ¿Del binomio exclusión/inclusión?

De forma general, los interrogantes que preceden pueden responderse desde una doble perspectiva. Primero, afirmando, que resultado del experimento frentenacionalista, la democracia colombiana se configuró como restringida, excluyente y con dificultades para legitimar su sistema de representación político partidista. El argumento del “cierre del sistema político” nos permite, de paso, afirmar que frente a la utilización de vías no institucionales –armadas o no– para desarrollar formas de acción política no enmarcables dentro de la institucionalidad del sistema político colombiano, como medio para expresar conflictos sociales, el Estado colombiano se mostró incapaz para regularlos, controlarlos y canalizarlos. En segundo lugar, que el régimen político derivado de la Constitución de 1886, afectó no solo la oferta partidista sino que polarizó el esquema del sistema de partidos en el ámbito nacional, de un lado; que la configuración partidista está asociada a la evolución política del país, del otro. De esta manera, se puede señalar que la configuración del sistema de partidos nacional y regional por lo menos en lo relacionado con el formato y la moderación/polarización, tiene correspondencia con el desarrollo histórico político colombiano. También con la capacidad de los partidos tradicionales y no tradicionales para adaptarse al cambio y las demandas sociales sin que esto signifique que den respuesta efectiva, oportuna y de calidad a aquella.

Ahora, de forma particular, sometemos a debate diez proposiciones, como conclusión:

Primera proposición: en torno a la evolución del régimen político colombiano han girado, como temas generadores de conflicto entre los partidos políticos, la organización territorial del Estado así como las no poco complejas relaciones entre la iglesia y el Estado.

Segunda proposición: que el fin de la “dictadura” supuso el fin de la violencia

entre los partidos, y el inicio de un periodo, en la agitada vida política colombiana, que congeló, desideologizó, la actividad político partidista hasta finales de la década de los años 80 del siglo XX.

Tercera proposición: el congelamiento de la actividad político partidista, como consecuencia del Frente Nacional, produjo un efecto adicional: la pérdida de control político por parte de los partidos tradicionales: liberal y conservador, que se tradujo en el resquebrajamiento de la función de control social por parte de estos partidos.

Cuarta proposición: derivado de lo anterior, el binomio exclusión/inclusión inicia una fase de inversión o, cuando menos, de atenuación que posibilita la reconfiguración del sistema de partidos, principalmente, en el ámbito regional.

Quinta proposición: fue la enmienda constitucional de 1986 –Acto Legislativo 01–, la que originó uno de los cambios políticos más significativo del último cuarto del siglo XX: la descentralización política, administrativa y fiscal; y con ella, el renacimiento de la democracia representativa en lo territorial al posibilitar la elección directa de los alcaldes en el país.

Sexta proposición: fueron los incentivos institucionales del Acto Legislativo 01 de 1986, los que contribuyeron al debilitamiento del binomio exclusión/inclusión, el aumento de la oferta político partidista y a la reconfiguración del sistema de partidos en el ámbito local. Pasando de un sistema bipartidista a uno de multipartidismo, al inicio extremo, moderado después.

Séptima proposición: los movimientos regionales, cívicos, étnicos y religiosos (más conocidos como terceras fuerzas) fueron la expresión del debilitamiento del binomio exclusión/inclusión. Estas terceras fuerzas, sirvieron de ejemplo para la organización de nuevos partidos políticos que hoy le compiten el poder a los partidos Liberal y Conservador.

Octava proposición: a 25 años de expedida la Constitución Política de 1991, pese a sus más de 40 reformas, esta no solo mantiene su espíritu pluralista sino que reivindica los derechos políticos de sectores históricamente mar-

ginados e invisibilizados. Si bien unas cuantas reformas eran necesarias y convenientes, no todas se justifican ni han contribuido a la ampliación de la democracia.

Novena proposición: así como han habido reformas regresivas e innecesarias, parciales o incoherentes; también ha existido una “clase política” poco o débilmente comprometida con la Constitución vigente y se ha valido de mayorías parlamentarias para hacer reformas sin amplio debate nacional, ni mucho menos buscando consensos pluralistas.

Décima proposición: no obstante, más allá de los cambios y continuidades que en la vida social y política del país produjo la Constitución de 1991, 25 años después, se pueden observar con objetividad, sus realidades pero también los mitos creados a su alrededor. Es una carta de cuño liberal y garantista que permite la defensa de las minorías étnicas y religiosas, que garantiza la igualdad entre los sexos al tiempo que no solo acerca al ciudadano a su ordenamiento, sino que lo protege en sus derechos fundamentales. Que creó instituciones y entidades que han contribuido a la transformación de la vida nacional y esbozó, y desarrolló, tíbicamente, los mecanismos de participación ciudadana como medios para invertir el binomio exclusión/inclusión.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*. 1ª. Edición Madrid: Tecnos, 1999.
- Bushnell, David. *The making of modern Colombia. A nation in spite of itself*. California: University of California Press, 1996.
- Castro, Jaime. *Descentralizar para pacificar*. Santafé de Bogotá: Ariel Ciencia Política, 1998.
- Charry, Juan Manuel. Entrevista. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-625563>
- Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1992.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. “¿Del bipartidismo a un nuevo sistema de partidos? Crisis, constituyente y reconstrucción de un nuevo orden”. *América Latina Hoy* 3 (marzo) (1992): 35-42.

- Gaitán, Pilar. “Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones”, *Análisis Político*, No. 4, mayo-agosto (1988): 63-83.
- Garcés Lloreda, María Teresa. *Las 41 reformas de la Constitución* (El Espectador, 2016). Recuperado el 12-03-2017 en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/41-reformas-constitucion-articulo-640997>
- García, Martha Cecilia. “Luchas y movimientos cívicos en Colombia durante los años ochenta y los noventa. Transformaciones y permanencias”. En *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*, editado por Mauricio Archila, Mauricio Pardo (Editores), Bogotá: CES, Universidad Nacional, 2001, 88-124.
- González Arana, Roberto y Luis Trejos (editores). *¿Fin del conflicto armado en Colombia? Escenarios del Postacuerdo*. Barranquilla: Ediciones Uninorte, Grupo Editorial Ibáñez, Instituto de Altos Estudios de América Latina y el Caribe, 2016.
- González Arana, Roberto e Ivonne Molineros Guerrero. “Movimiento obrero y protesta social en Colombia. 1920-1950”. *Historia Caribe*, Vol. VIII, No. 22 (2013): 178.
- González, Jorge Iván. “La revolución liberal ni siquiera ha llegado a Colombia”. *Historia de las ideas políticas en Colombia Pensar* (2008): 377-406.
- González González, Fernán. *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: CINEP, Colciencias, 2014.
- González Posso, Camilo. “Movimientos sociales y políticos en los años ochenta”. *Revista Controversia*, No. 141 (1987): 136-142.
- Gutiérrez Sanin, Francisco. “¿Más partidos?”. En *la Encrucijada*. Colombia en el siglo XXI, editado por Francisco Leal Buitrago. Bogotá: Grupo Editorial Norma, CES, Universidad de los Andes 2006, 147-172.
- Guzmán Mendoza, Carlos Enrique “Colombia: violencia partidista y exclusión política. Una mirada atrás para buscar las raíces del actual conflicto colombiano”. En *¿Fin del conflicto armado en Colombia? Escenarios del Postacuerdo*, editado por Roberto González y Luis Trejos. Barranquilla: Ediciones Uninorte, Grupo Editorial Ibáñez, Instituto de Altos Estudios de América Latina y el Caribe, 2016, 7-40.

- Guzmán Mendoza, Carlos Enrique. Política, descentralización y subsistemas regionales de partidos en Colombia, 1988-2000. Una explicación teórica y un análisis empírico. Ibagué: Universidad de Ibagué, 2005.
- Guzmán Mendoza, Carlos Enrique. "Colombia: violencia partidista y exclusión política. Una mirada atrás para buscar las raíces del actual conflicto colombiano", en *Mundus Novus. Política, filosofía y educación en América Latina*, coordinado por Cicero Cunha Bezerra y Carlos E. Guzmán M. Salamanca, España: Centro de Estudios Ibéricos y Americanos de Salamanca, 2001, 15-38.
- Hartlyn, Jonathan. La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo, Ediciones Universidad de los Andes, CEI, 1993.
- Hernández, José Gregorio. La Constitución de 1991: 25 años de un proyecto humanista y democrático. *Razón Pública*, Bogotá, 11 de julio. 2016, <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/9569-la-constituci%C3%B3n-de-1991-25-a%C3%B1os-de-un-proyecto-humanista-y-democr%C3%A1tico.html>
- Henríquez, Orlando y Alexander Terreros. "El Congreso que no quiso cambiar". *El Tiempo*, Sección Política, Bogotá, 9 de diciembre, 2001. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-709542>
- Jiménez, Andrea Carolina. Democracia y Neoliberalismo. Divergencias y convergencias en la construcción de la Carta Política colombiana de 1991. Primera edición Medellín: La Carreta Política, 2008.
- Leal Buitrago, Francisco (editor). En la Encrucijada. Colombia en el siglo XXI. Bogotá: Grupo Editorial Norma, CES, Universidad de los Andes, 2006.
- Leal Buitrago, Francisco. "Colombia un bipartidismo en crisis". En *Los sistemas políticos de América Latina*, coordinado por Lorenzo Meyer y José Luis Reina. México D.F.: Siglo XXI Editores, 1989, 19-31.
- Lechner, Norbert. "El debate sobre el Estado y mercado", *Documentos de trabajo* 19. (1992): 1.
- Lijphart, Arend. Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 2000.
- Mann, Michael. "The crisis of the Latin American Nation-State". En *The political crisis and internal conflict in Colombia* Bogotá: Universidad de los Andes, 2002.

- Méndez Lago, Mónica. La estrategia organizativa del partido Socialista Obrero Español. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000.
- Peñaranda, Ricardo, Javier Guerrero y Daniel Pecaut (comp.). De las armas a la política. Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI, 1999.
- Pinzón de Lewin, Patricia. "Las elecciones de 1990". En *Los nuevos retos electorales: Colombia: 1990, antesala del cambio*, editado por Rubén Sánchez David. Santafé de Bogotá: Universidad de los Andes-CE-REC, 1991, 131.
- Pizarro LeonGómez, Eduardo. "La crisis de los partidos y los partidos en la crisis". En *Tras las huellas de la crisis política*, editado por Francisco Leal Buitrago. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores-FES-COL-IEPRI, 1996.
- Santana, Pedro. "Los Movimientos Cívicos: el nuevo fenómeno electoral". *Revista Foro* No. 6, junio (1988): 47-61.
- Schmitter, Philippe. y Guillermo O'Donnell. Transiciones desde un gobierno autoritario. Buenos Aires: Paidós, 1994.
- Uribe, María Teresa. El debate a la Constitución, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, ILSA/ Unibiblos, 2002, 287.
- Zuluaga, Jaime. "De guerrillas a movimientos políticos (análisis de la experiencia colombiana: el caso del M-19)". En *De las armas a la política*, compilado por Ricardo Peñaranda, Javier Guerrero y Daniel Pécaut Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI, 1999.

Para citar este artículo: Guzmán Mendoza, Carlos; Gonzalez Arana, Roberto y Eversley Torres, Francisco. "Liberalización y re-democratización. De la representación a la participación política en Colombia a veinticinco años de la Constitución de 1991", *Historia Caribe* Vol. XII No. 31 (Julio-Diciembre 2017): 327-353. DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.01>

Álvaro Acevedo Tarazona y John Jaime Correa Ramírez. *Tinta Roja. Prensa, política y educación en la República Liberal (1930-1946): El Diario de Pereira y Vanguardia Liberal*. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, 2016.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.11>

El libro *Tinta Roja* es quizá el texto que hasta el momento resume mejor las labores investigativas del Grupo *Políticas, Sociabilidades y Representaciones Histórico-educativas*, al cual pertenecen los profesores Álvaro Acevedo Tarazona y John Jaime Correa. Explora precisamente esos conceptos que han caracterizado siempre al grupo: sociabilidades, educación y, por supuesto, lo político, en un contexto ampliamente debatido como es el de la República Liberal. Aun así, el libro aporta nuevas miradas y enriquece el análisis. Se aleja de la mayoría de trabajos elaborados hasta el momento, que se caracterizan por proponer una clasificación categórica que solo observa virtudes en la labor ejercida por el liberalismo y en contraste busca asociar el origen de múltiples problemáticas de la sociedad colombiana al período gubernamental conservador precedente.

A través del libro podemos observar el papel desempeñado por los periódicos en la formación de la cultura y los imaginarios políticos de la época, tanto a nivel de socialización partidista como en el ámbito de la construcción de una opinión pública. La obra establece las conexiones discursivas entre prensa y educación expresadas por *El Diario de Pereira* y *Vanguardia Liberal* de Bucaramanga en sus labores de orientación política de las ba-

ses partidarias del liberalismo durante los años de la República Liberal (1930-1946). La escogencia de las ciudades de Pereira y Bucaramanga no parece aleatoria. Ambas se constituyeron en dos experiencias particulares que permiten analizar el desarrollo regional en la sociedad nacional colombiana desde sus procesos de transformación urbana e implementación de su infraestructura material. De esta manera podemos descubrir cómo estas ciudades se convirtieron en bastiones del liberalismo colombiano, a la par que *El Diario* y *Vanguardia* se transforman en reconocidos medios de comunicación que lograron consolidar al partido liberal a nivel regional.

El libro se divide en dos partes. Una primera extensa introducción, que logra ubicarnos en los debates historiográficos en los que se inserta y una segunda, donde descansa el peso sustantivo de la investigación. El primer capítulo, como ya lo dijimos, es un amplio balance historiográfico donde a partir de la bibliografía colombiana y extranjera publicada hasta la fecha acerca de la República Liberal, se hace énfasis en sus protagonistas, la situación de la sociedad, el Estado y la ciudadanía para finalizar con una descripción del partido liberal y el liberalismo. El segundo capítulo es una caracterización del período de estudio. En este sentido, se elabora una referencia descriptiva del contexto de la República Liberal enfocada en tres aspectos nodales: el período histórico, los individuos y las regiones. Su principal objetivo es ubicar al lector en el tiempo y el espacio. Allí se describe brevemente la situación de los departamentos de Santander y Caldas para la época, así como se establece la importancia de los líderes Alejandro Galvis Galvis y Emilio Correa Uribe, fundadores de *Vanguardia Liberal* y *El Diario* e impulsores de las ideas liberales en sus regiones.

A partir del capítulo tres, el texto toma una mayor consistencia sobre el propio análisis de la prensa, la política y la educación durante la República Liberal. En el tercer capítulo se establece un análisis sobre las formas organizativas del partido liberal promovidas desde la prensa. Asimismo, se incorpora información sobre la estructura orgánica del partido y se realiza un estudio importante sobre todas las formas organizativas enfocadas en los fenómenos electorales tales como la socialización, la politización, el proselitismo, la financiación de las campañas, la participación de las

mujeres, la movilización, el sectarismo y las mediaciones culturales desde la prensa. El cuarto capítulo muestra la relación política-empresa en los periódicos liberales y el posicionamiento de *Vanguardia Liberal* y *El Diario* en sus respectivas sociedades locales. A la par que informaron sobre los principales hechos noticiosos con una clara posición política, los dueños de los rotativos, los periodistas y colaboradores, tomaron conciencia de la necesidad de edificar una serie de representaciones sobre sí mismos y su oficio.

En el capítulo quinto se muestra cómo *El Diario* y *Vanguardia Liberal* no solo fueron importantes por su labor informativa, sino porque actuaron como tribunas públicas a través de las cuales las élites sociales –sus intelectuales, periodistas y políticos– pudieron reforzar la cultura política en sus respectivos espacios de influencia a través de la difusión de su propia posición ideológica. Así pues, los hechos noticiosos y los procesos políticos que se vivieron en los años 30 y 40 sirvieron y fueron la base para que los periódicos asumieran una labor educativa. El sexto capítulo, por su parte, contiene una parte del peso del libro: buscar elementos que permitieran comprender aún más, cuál fue el papel de la prensa liberal local en los procesos electorales. Podemos ver como a través del lenguaje se trató de obtener el favor de los electores a las tradiciones identitarias e históricas del respectivo partido, se movilizaban sentimientos partidistas mediante el llamado a la participación en las batallas electorales y no se tuvo recato en descalificar mediante diversos dicitos e injurias a los oponentes políticos. Al examinarse las dinámicas electorales regionales desde los resultados hasta el ambiente electoral que recrearon los periódicos en cada ciudad a lo largo del período con las consecuentes tomas de posición política por parte de los editorialistas de los periódicos, se muestran algunas facetas más íntimas de la República Liberal, de los esfuerzos de las directivas del partido a nivel local y departamental por mantener más compactas las bases partidistas en medio de una creciente tendencia hacia la polarización política y los faccionalismos de turno que se hicieron cada vez más frecuentes e intransigentes, elección tras elección.

La presente obra finaliza con un capítulo dedicado al ascenso y caída de

la República Liberal. Desde una hipótesis contrafactual se sugiere la idea que quizás no hubo un ascenso claro de la República Liberal, ni siquiera a nivel electoral; si se miran detalladamente las cifras electorales del período, se puede aseverar que la caída de la República Liberal se debió en gran medida al fraccionamiento de las diversas huestes políticas en cada departamento, es decir, en Santander y Caldas, las cuales de modo comparativo pueden llegar a reflejar la situación vivida en el contexto nacional para la época. Se ratificó la hipótesis que desmitifica la República Liberal como un período de la historia política que fue homogéneo, exitoso y políticamente concertado. Y en conexión con esta, la posibilidad de entender que la República Liberal no necesariamente estuvo marcada por un ascenso lineal pero tampoco por una vertiginosa caída, más bien, comprender que a la par, o a contramarcha, se presentaron ciertas acciones que posibilitaron la consolidación del proyecto liberal y otras que trastocaron su debida marcha. No de otra forma se puede entender el carácter contingente y variado de la política en estos años, asumiendo, de paso, la necesidad de entender la emisión de toda esta serie de discursos políticos a través de la prensa como una de las prácticas sociales más significativas, es decir, de mayor resonancia dentro de los diversos entramados simbólicos que configuraban la acción política en estos años.

El libro representa sin duda un intento de comprender este variopinto período de la historia colombiana desde el ámbito regional, viéndolo no como un período homogéneo y de avance sino con sus contradicciones, querellas, faccionalismos y sectarismos políticos; una historia más rica, que ha sido hasta el momento vista desde sus instituciones o sus personajes más representativos. El libro nos recuerda que no podemos entender ningún fenómeno solo desde la órbita central del Estado o desde el centro político. La prensa, aunque ha sido muy utilizada en el análisis de procesos políticos en el país, muestra todo su potencial al ser entendida como un actor central en este período, como mediador cultural, político y educativo. En este sentido, podemos ver cómo los periódicos no solo tuvieron la opción de informar, sino que a su vez fungieron como medios educativos con el fin de instruir, formar o guiar a los ciudadanos para su participación en la vida pública. Todo ello permitió la aparición de sociedades de

pensamiento como los partidos políticos y las organizaciones cívicas que hicieron uso de diferentes medios publicitarios para expresar sus ideas y generar consensos dentro del conjunto social en el cual trataban de incidir. Es interesante ver cómo es entre 1930 y 1946 cuando la prensa asume un papel orientador correspondiente al periodismo moderno. Si bien los periódicos reprodujeron los enfrentamientos entre liberales y conservadores, también es notorio un cambio de perspectiva en su función: cumplir una mediación cultural, política y educativa con el fin de auspiciar la modernización del país y fortalecer la democracia nacional.

Juliana Villabona Ardila

Estudiante de Maestría en Historia
Universidad Industrial de Santander
villabonardila@hotmail.com

Alex Loayza (editor). La independencia peruana como representación. Historiografía, conmemoración y escultura pública. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2016.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.12>

En el contexto de los bicentenarios de las independencias de los países de América Latina y la eclosión de diversos eventos y publicaciones, fue realmente un privilegio y una satisfacción participar en el VII Congreso Nacional de Historia del Perú realizado en la Universidad Nacional de Trujillo en donde tuvo lugar la presentación precisamente del reciente libro *La independencia peruana como representación* editado por el colega e historiador peruano Alex Loayza, docente de la Universidad San Ignacio de Loyola y exdirector del Seminario de Historia Rural Andina de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (2016). Privilegio porque asistimos a una reunión académica sobre la independencia en el Perú la cual el libro de Alex Loayza fue el pretexto propicio para un debate mayor en donde la historiadora peruana residente en Estados Unidos Cecilia Méndez y el historiador español Manuel Chuts intercambiaron argumentos provocadores tanto con el editor como con los diez autores de los artículos publicados en el libro.

La premisa clave de aquel debate estuvo circunscrito a una nueva lectura de un proceso histórico que hoy, a casi doscientos años de producido, originó un conjunto amplio de cambios y a la vez de permanencias en el imaginario político y cultural del país. Como indicó en 1972 el historiador Heraclio Bonilla, quizás sea la independencia la etapa de nuestra historia que más ha merecido las portadas de las noticias, pero que a la vez repre-

senta un capítulo aún no concluido y hasta oscuro de la historia nacional. En ese sentido, volver a repensar estos temas resulta, a puertas del bicentenario, una excelente oportunidad para poner en la agenda del debate y la investigación esta etapa fundacional de la historia del Perú que Jorge Basadre denominó la promesa de la vida peruana.

La independencia peruana como representación de Alex Loayza toca un punto crucial en la historia de los desencuentros de la historia del Perú y avizora a su vez un nuevo panorama en la construcción de la nueva república: lo que Basadre insistió en sostener el Perú como problema y además como posibilidad. Efectivamente, la introducción y los diez capítulos del libro muestran esa otra lectura; una mirada distinta de un mismo proceso histórico que tantos textos, artículos e investigaciones han producido, desde el mismo día de la independencia, hasta ahora en los albores del bicentenario. Los textos compilados por Loayza y publicados por el Instituto de Estudios Peruanos muestran en general tres aspectos novedosos de análisis: el mundo de la historiografía pensada en su contexto, autores y problemáticas, las efemérides de las conmemoraciones especialmente de los centenarios, además del poder y el uso político del estudio de las esculturas públicas en un escenario de cambios y transformaciones sociales del país. Realmente, este texto no es una publicación más en la inveterada producción académica peruana y latinoamericana, sino, por el contrario, se inscribe en una nueva línea de reflexión teórica y problematizadora de la independencia. Esta novedad en la investigación y nueva propuesta historiográfica no es ajena a un debate más amplio sostenido por historiadores y científicos sociales de otras latitudes, porque actualmente las guerras de independencia, consideradas por muchos de nosotros, no pueden entenderse a partir de un estudio focalizado en los espacios regionales y nacionales, deben ir de la mano de una discusión mayor: la de la independencia de América. Por ello, los artículos que componen el libro de Alex Loayza se nutren de diversas vertientes historiográficas que van desde la historia social, política, cultural, historia del arte y de los espacios públicos hasta la historia como representación, al estilo de Roger Chartier.

La primera parte del texto es una muestra clara de esta nueva manera de repensar la independencia a partir de un balance inteligente de la histo-

riografía y su tiempo. Mientras Loayza reconstruye ese mundo intrincado de los historiadores y sus discursos históricos, Juan Fonseca ensaya una aproximación a dicha historiografía, pero enfocada en las guerrillas y la dinámica popular con ciertas evidencias empíricas. En otras palabras, el análisis parte de un examen minucioso de la producción histórica de los paradigmas de la historia y los historiadores de la independencia, pero a partir de un estudio que se orienta en los problemas de esta historiografía, el contexto en el cual se desarrollaron, las influencias externas e internas que tuvieron, así como en los aportes y las debilidades que sostienen. Una historia de los historiadores y sus discursos históricos explorados en el tiempo y desde sus propias perspectivas, todo ello es clave si, comúnmente olvidados reflexionar sobre nuestra propia ciencia, y aún en una etapa realmente compleja y problemática como la de la independencia.

La segunda parte del libro editado por Loayza retoma una temática que en la historiografía de América Latina viene siendo examinada como parte de las efemérides de los bicentenarios. Pero en el caso concreto del Perú se concentra en los centenarios de la independencia y las representaciones que se construyeron en diversos pueblos y provincias del país. Pablo Ortemberg se concentra en Lima y los acaecimientos conmemorativos de 1921 y 1924 estableciendo una relación compartida de experiencia y política regional donde el oncenio de Leguía juega un rol importante, Guillermo Marín viaja metafóricamente al sur rebelde de la ciudad de Arequipa en dicho contexto festivo y Carlota Casalino rehace argumentos de la comunidad de cultos y la construcción de los héroes a partir de la figura de Francisco de Zela y la rebelión de Tacna entre 1811 y 1911. En esa misma línea de indagación, Carlos Hurtado Ames desarrolla la conmemoración del centenario de la independencia en un interesante pero confuso espacio local: el de la ciudad de Jauja, mientras que Iván Caro realiza una pedagogía de análisis sosteniendo a la historia como pretexto para comprender las relaciones del pasado y el presente en la coyuntura de la celebración del centenario de 1924 en Ayacucho. En esencia, las representaciones que podemos advertir en todos estos espacios regionales y en la misma capital con motivo de los centenarios arrojan una serie de argumentos en donde el pasado siempre está presente en la vida de las personas y las celebraciones son el fiel reflejo de esas realidades y, además, de los cambios y las

reconstrucciones de una legitimidad política enclaustrada en la memoria colectiva de nuestro país.

Finalmente, la tercera parte de *La independencia como representación* se interesa en el desarrollo de la escultura pública conmemorativa pensándola como una herramienta sugerente para un estudio no solamente de historia del arte o de la escultura en el Perú, sino concentrándose en la parte social y política de aquella, en otras palabras, el uso político y las relaciones sociales que se vislumbran en una temática que va más allá de un examen de cosas muertas o monumentos sin sentido ni capacidad de representación. Por el contrario, los trabajos de Nanda Leonardini, Daniel Vifian y Rodolfo Monteverde cruzan esa frontera limítrofe y asfixiante de la historia tradicional para proponer una forma diferente de entender las conmemoraciones a partir de sus restos y sus testimonios. Solo así comprendemos la relación entre escultura e independencia en el Ayacucho de su tiempo, el pasado y el nuestro que estudia Leonardini, o quizás el civismo, la ciudadanía y la construcción de los héroes plasmados en monumentos como lo desarrollan eficientemente Vifian para el caso de Bolívar en Lima, y Monteverde y el libertador San Martín entre la república aristocrática y el oncenio de Leguía.

Evidentemente, estos tres nuevos aspectos en la investigación del proceso de la independencia que son trabajados en el libro editado por Alex Loayza muestran una variante mucho más rica en los estudios de esta etapa de la revolución y guerra en el Perú y América, que comúnmente no se observa en otras publicaciones de la misma temática. Entonces, *La independencia como representación* es precisamente ello: una reconstrucción a partir de los discursos, las experiencias, las conmemoraciones y los monumentos que son pensados como parte de un péndulo que va del pasado al presente y hacia el porvenir de nuestro país. El bicentenario de la independencia es el pretexto para seguir ensayando estos tipos de investigaciones y apostar por algo atrayente, pero con base en un conjunto diverso de fuentes y evidencias que rompan con el paradigma de la historia tradicional. Cómo sostuvo Peter Burke todo es fuente para el conocimiento histórico: sea un escrito, un poema, una comunicación oral, una escultura, una fotografía, etc., mientras nos permita reconstruir la historia del hombre en sociedad.

El texto *La independencia como representación* si bien cubre muchos temas de la realidad de este proceso histórico deja abierta también la posibilidad de replantear estas premisas y reorganizarlas en una perspectiva de largo aliento que priorice las relaciones sociales y los intereses políticos de todos los actores que forman parte de esta gesta independentista, que buscaría en poco tiempo, proponer una mirada más consistente de la independencia y sus representaciones.

Daniel Morán

Universidad San Ignacio de Loyola, Lima-Perú.
danielmoran2009@gmail.com

Revista Historia Caribe
Índice Volumen XII (2017)
Números 30 y 31¹

Este índice comprende las dos últimas ediciones correspondientes al periodo 2017. Como puede darse cuenta el lector, por las diversas temáticas abordadas, esta publicación hace rato desbordó las fronteras locales y regionales alusivas al Caribe colombiano para transitar en el plano nacional e internacional.

El presente índice se encuentra organizado de la siguiente forma: primero se da cuenta del índice cronológico, el cual abarca el Volumen XII integrado por los números 30 y 31, cuyos temas fueron para el caso del primero el Dossier *Educación Laica en América Latina y el Caribe* y para el segundo el Dossier *Estado y bienestar rural en la Argentina en la primera mitad del siglo XX*. La segunda parte del índice se estructura por orden alfabético de autores.

Índice cronológico

Artículos

VOLUMEN XII No. 30 2017-1

Dossier: Educación Laica en América Latina y el Caribe

González Villareal, Roberto y Arredondo, Adelina. 1861: la emergencia de la educación laica en México, 25-49.

Alarcón Meneses, Luis Alfonso. En busca de una escuela laica. La organización de la instrucción pública en el Caribe colombiano durante el federalismo, 51-79.

Terán Najas, Rosemarie. Laicismo y educación pública en el discurso liberal ecuatoriano (1897-1920): una reinterpretación, 81-105.

Ospina Cruz, Carlos y Runge Peña, Andrés. La educación laica en Antioquia durante el primer cuarto del siglo XX: Una historia de solapamientos y combinatorias, 107-144.

1 Índice realizado por María Andrea Valenzuela Rodríguez estudiante de cuarto semestre del programa de Historia de la Universidad del Atlántico.

Díaz Jaramillo, José Abelardo. Anticomunismo y defensa del catolicismo en las protestas estudiantiles en Colombia (1945), 145-177.

Rodríguez, Laura Graciela. Educación, laicismo y socialismo en la Argentina: las organizaciones de maestros y profesores entre 1955 y 1983, 179-210.

Cordoví Núñez, Yoel y Murguía Méndez, Dayana. La regulación de la enseñanza privada en Cuba. Principales proyectos, normativas polémicas, 211-243.

Ferhat, Ismail. De l'enseignement catholique au foulard musulman: la laïcité scolaire entre débats et mutations en France, 1984-2004, 245-266.

Tema abierto

Monsalvo Mendoza, Edwin; Chapman Quevedo, Willian y Suárez Araméndiz, Miguel. “El funcionario viene a ser como una personificación del Estado”. Conflictos y límites de la autoridad en el centro occidente colombiano, 1850-1925, 267-300.

Tortolero Villaseñor, Alejandro. The Annales School and the Environmental History of Latin America, 301-340.

Artículos

VOLUMEN XII No. 31 2017-2

Dossier: Estado y bienestar rural en la Argentina en la primera mitad del siglo XX

Ortiz Bergia, María José y Salomón, Alejandra. Estado y bienestar rural argentino en la primera mitad del siglo XX. Un problema historiográfico, 19-44

Billorou, María José. “Niños sanos para el progreso pampeano”. Las políticas de protección de la salud infantil en el Territorio Nacional de la Pampa en la primera mitad del siglo XX, 45-84

Hirschegger, Ivana. Producción y bienestar social en el campo mendocino: el Estado y las posibilidades de capacitación agrícola durante el primer peronismo (Argentina), 85-126

Cerdá, Juan Manuel. Las desigualdades educativas en Mendoza en la primera mitad del siglo XX, 127-158

Di Liscia, María Silvia. Del brazo civilizador a la defensa nacional: políticas sanitarias, atención médica y población rural (Argentina, 1900-1930), 159-193

Barandiarán, Luciano. La intervención estatal en el mundo del trabajo: la aplicación de la Ley de Descanso Dominical en el centro bonaerense (Tandil, 1917-1930), 195-228

De Paz Trueba, Yolanda. Familias pobres y Defensores de Menores en el centro de la provincia de Buenos Aires. Formas de intervención en la transición al siglo XX, 229-257

Ullivarri, María. Disputas en torno a las políticas públicas, la legislación laboral y el bienestar obrero en la industria azucarera de Tucumán/Argentina (1917-1943), 259-292

Jerez, Marcelo. “Los problemas de Jujuy son la tierra y la vivienda”. La ley de vivienda obrera rural durante el primer peronismo en Jujuy (Argentina), 293-326

Carlos Guzmán Mendoza, Roberto González Arana y Francisco Eversley Torres. Liberalización y re-democratización. De la representación a la participación política en Colombia a veinticinco años de la Constitución de 1991. 327-353

Índice alfabético de autores

Alarcón Meneses, Luis Alfonso. N° 30, 51-79

Arredondo, Adelina. N° 30, 25-49

Barandiarán, Luciano. N° 31, 195-228

Billorou, María José. N° 31, 45-84.

Cerdá, Juan Manuel. N° 31, 127-158.

Cordoví Núñez, Yoel. N° 30, 211-243.

Chapman Quevedo, Willian. N° 30, 267-300.

De Paz Trueba, Yolanda. N° 31, 229-257

Di Liscia, María Silvia. N° 31, 159-193
Díaz Jaramillo, José Abelardo. N° 30, 145-177.

Eversley Torres, Francisco. No. 31, 327-353

Ferhat, Ismail. N° 30, 245-266.

González Villareal, Roberto. N° 30, 25-49.

González Arana, Roberto. No. 31, 327-353

Guzmán Mendoza, Carlos. No. 31, 327-353

Hirschegger, Ivana. N° 31, 85-126

Jerez, Marcelo. N° 31, 293-326

Monsalvo Mendoza, Edwin. N° 30, 267-300.

Murguía Méndez, Dayana. N° 30, 211-243.

Ortiz Bergia, María José. N° 31, 19-44

Ospina Cruz, Carlos Arturo. N° 30, 107-144.

Rodríguez, Laura Graciela. N° 30, 179-210.

Runge Peña, Andrés Klaus. N° 30, 107-144.

Salomón, Alejandra. N°31, 19-44

Suárez Araméndiz, Miguel. N° 30, 267-300.

Terán Najas, Rosemarie. N° 30, 81-105.

Tortolero Villaseñor, Alejandro. N° 30, 301-340.

Ullivarri, María. N° 31, 259-292



NORMAS E INSTRUCCIONES PARA AUTORES

Historia Caribe es una revista especializada en temas históricos cuyo objetivo es la publicación de artículos inéditos en español, inglés, portugués y francés que sean el resultado o avance de investigaciones originales o balances historiográficos, así como reflexiones académicas relacionadas con los estudios históricos, a través de los cuales se aporte al conocimiento histórico regional, nacional e internacional.

Proceso de arbitraje y evaluación

Este proceso se inicia con la revisión por parte del Comité Editorial, quienes verificarán si el escrito cumple con los requisitos básicos establecidos, así como el carácter histórico o historiográfico del trabajo y su pertinencia. Seguidamente, estos serán sometidos a evaluación, por dos árbitros anónimos que serán especialistas en el tema tanto en el ámbito nacional e internacional bajo la modalidad doble ciegos para garantizar la calidad de los trabajos publicados. La evaluación se desarrollará por un lapso no mayor a un mes, y tendrá en cuenta los siguientes criterios: calidad o nivel académico, rigor investigativo, originalidad, importancia y pertinencia del tema, aporte al conocimiento histórico, dominio de la literatura histórica, claridad argumentativa y calidad de la redacción.

Cuando no exista unanimidad entre los dos árbitros anónimos o surjan opiniones divergentes, el artículo será remitido a un tercer árbitro bajo la misma modalidad, el cual será el encargado de dirimir la controversia a través de una nueva evaluación sobre el artículo, en un tiempo no mayor a 20 días calendario. Los resultados de la evaluación podrán ser una de las siguientes: el artículo debe aceptarse, el artículo debe aceptarse con las modificaciones sugeridas y el artículo no debe aceptarse.

Las observaciones al artículo por parte de Comité Editorial o de los árbitros, deben ser tenidas en cuenta por el autor, quien está obligado a realizar los ajustes solicitados. Estas modificaciones y correcciones deberán ser realizadas por el autor a un plazo no mayor a 10 días calendario. El resul-

tado del arbitraje se comunicará al autor en un plazo máximo de 3 meses a partir de la fecha de presentación del artículo.

Proceso editorial

El Comité Editorial se reserva la última palabra sobre la publicación de los artículos y el número en el cual se publicarán. Con base en ello se les informará a los autores el número y las fechas aproximadas de su publicación. Durante este proceso se podrán efectuar las correcciones menores de estilo que considere la revista.

El autor deberá estar presto a las comunicaciones de la revista por medio de correo electrónico. También deberá proporcionar información de la investigación que soporta el artículo, certificar que el escrito es de su autoría y que en este se respetan los derechos de propiedad intelectual de terceros. Además, autorizar el uso de los derechos de propiedad intelectual y la utilización de los derechos patrimoniales de autor (reproducción impresa y electrónica, comunicación pública en bases de datos, sistemas de información, transformación y distribución) a la Universidad del Atlántico Programa de Historia, Revista *Historia Caribe*. La revista cuenta con una licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 3.0, que permite compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, también adaptar, remezclar, transformar y crear a partir del material para cualquier propósito, incluso comercialmente; para cualquier uso deberá citarse la revista.

Presentación de los artículos y reseñas

Los artículos deben ser originales e inéditos, no deben tener más de 11.000 palabras, máximo 25 páginas y un mínimo de 20, incluyendo notas de pie de páginas y bibliografía, a espacio y medio, tamaño carta. Las reseñas deben constar de máximo tres páginas. El tipo de letra deberá ser Times New Roman de 12 puntos (notas a pie de página 10 puntos) con márgenes de 3 cm y con paginación corrida.

Además los artículos deben contener un resumen y palabras clave en español, inglés, francés y portugués. Este resumen debe ser analítico en donde se presenten los objetivos del artículo, su contenido y sus resultados, no debe pasar de 100 palabras, después de este una relación de palabras clave que no deben ser más de 6.

Los datos del autor deben ser enviados en un documento de Word adjunto en el que se debe incluir nombre, afiliación institucional, dirección, teléfono, dirección electrónica, nombre del artículo, títulos académicos, cargos actuales, sociedades a las que pertenece, estudios realizados y/o en curso y publicaciones recientes.

Tanto los artículos, las reseñas y los ensayos bibliográficos deberán ser enviados a la redacción de la revista a través de la página web www.uniatlantico.edu.co en la sección Revistas y publicaciones (plataforma Open JournalSystem) en el link: <http://goo.gl/yHDUCy> o a los correos electrónicos historiacaribe@mail.uniatlantico.edu.co; historiacaribe95@gmail.com

La publicación de originales en la revista *Historia Caribe* no da derecho a remuneración alguna, los autores recibirán en forma gratuita 2 ejemplares de la revista y podrán usar la versión final de su artículo en cualquier repositorio o sitio web o impresos.

Reglas de Edición:

1. Las subdivisiones en el cuerpo del texto (capítulos, subcapítulos, etc.) deben ir numeradas en números arábigos, excepto la introducción y la conclusión que no se numeran.
2. Los términos en latín y las palabras extranjeras deberán figurar en letra itálica.
3. La primera vez que se use una abreviatura, esta deberá ir entre paréntesis después de la fórmula completa; las siguientes veces se usará únicamente la abreviatura.
4. Las citas textuales que sobrepasen cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga, entre comillas, a espacio sencillo, tamaño de letra 11 y márgenes reducidos.
5. Debe haber un espacio entre cada uno de los párrafos; estos irán sin sangría.
6. Los cuadros, gráficas, ilustraciones, fotografías y mapas deben aparecer referenciados y explicados en el texto. Deben estar, asimismo, titulados, numerados secuencialmente y acompañados por sus respectivos pies de imagen y fuente(s). Se ubican enseguida del párrafo donde se anuncian. Las imágenes se entregarán en formato digital (jpg o tiff 300 dpi y 240 pixeles). Es responsabilidad del autor conseguir y

entregar a la revista el permiso para la publicación de las imágenes que lo requieran.

7. Las notas de pie de página deberán aparecer en números arábigos.
8. Al final del artículo deberá ubicarse la bibliografía, escrita en letra Times New Roman tamaño 11, a espacio sencillo y con sangría francesa. Se organizará en fuentes primarias y secundarias, presentando en las primeras las siguientes partes: archivo, publicaciones periódicas, libros. En la bibliografía deben presentarse en orden alfabético las referencias completas de todas las obras utilizadas en el artículo, sin incluir títulos que no estén referenciados en los pies de página.
9. Tanto las referencias bibliográficas como documentales se efectuarán como notas a pie de página en números arábigos y volados, en orden consecutivo. Estas referencias deberán registrarse de acuerdo a las siguientes normas de citación, para lo cual deben distinguirse entre notas a pie de página (N) y bibliografía (B):

Libro:

De un solo autor:

- N- Nombre Apellido(s), Título completo (Ciudad: Editorial, año), 45.
 B- Apellido(s), Nombre. Título completo. Ciudad: Editorial, año.

Dos autores:

- N- Nombre Apellido(s) y Nombre Apellido(s), Título completo (Ciudad: Editorial, año), 45-90.
 B- Apellido(s), Nombre, y Nombre Apellido(s). Título completo. Ciudad: Editorial, año.

Cuatro o más autores:

- N- Nombre Apellido(s) et al., Título completo (Ciudad: Editorial, año), 45-90.
 B- Apellido(s), Nombre, Nombre Apellido(s), Nombre Apellido(s) y Nombre Apellido(s). Título completo. Ciudad: Editorial, año.

Artículo en libro:

- N- Nombre Apellido(s), “Título artículo”, en Título completo, eds. Nombre Apellido(s) y Nombre Apellido(s) (Ciudad: Editorial, año), 45-50.

- B- Apellido(s), Nombre. “Título artículo”. En Título completo, editado por Nombre Apellido(s) y Nombre Apellido(s). Ciudad: Editorial, año, 45-90.

Artículo en revista:

- N- Nombre Apellido(s), “Título artículo”, Título revista Vol. No. (año): 45.
 B- Apellido(s), Nombre. “Título artículo”. Título revista Vol. No. (año): 45-90.

Artículo de prensa:

- N- Nombre Apellido(s), “Título artículo”, Título periódico, Ciudad, día y mes, año, 45.
 B- Apellido(s), Nombre. “Título artículo”. Título periódico, Ciudad, día y mes, año.

Tesis:

- N- Nombre Apellido(s), “Título tesis” (tesis pregrado/Maestría/Doctorado en, Universidad, año), 45-50, 90.
 B- Apellido(s), Nombre. “Título tesis”. (Tesis pregrado/Maestría/Doctorado en, Universidad, año).

Fuentes de archivo:

- N- “Título del documento (si lo tiene)” (lugar y fecha, si aplica), en Siglas del archivo, Sección, Fondo, vol./leg./t., f. o ff. La primera vez se cita el nombre completo del archivo y la abreviatura entre paréntesis.
 B- Nombre completo del archivo (sigla), Ciudad-País. Sección(es), Fondo(s).

Entrevistas:

- Entrevista a Apellido(s), Nombre, Ciudad, fecha completa.

Publicaciones en Internet:

- N- Nombre Apellido(s) y Nombre Apellido(s), eds., Título completo (Ciudad: Editorial, año), <http://press-pubsuchicago.edu/founders> (fecha de consulta).

B- Apellido(s), Nombre, y Nombre Apellido(s), eds. Título completo. Ciudad: Editorial, año. <http://press-pubsuchicago.edu/founders>.

Observación de interés:

Luego de la primera citación se procede así: Nombre Apellido, dos o tres palabras del título, 45-90. No se utiliza *Ibíd.*, *ibídem*, *cfr.* ni *op. cit.*



DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS ÉTICOS Y BUENAS PRÁCTICAS EDITORIALES DE LA REVISTA *HISTORIA CARIBE*

La revista *Historia Caribe*, considera que es deber de toda revista científica velar por la difusión y transferencia del conocimiento, buscando siempre garantizar el rigor y la calidad científica, por eso adopta el Código de Conducta establecido por el Comité de Ética de Publicaciones (COPE: *Committe on Publication Ethics*).

Identificación, filiación institucional y originalidad

Historia Caribe es una publicación semestral del Grupo de Investigación Históricas en Educación e Identidad Nacional, perteneciente al Programa de Historia de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad del Atlántico, institución que apoya financieramente la revista, cuya sede está localizada en Biblioteca Central, Bloque G, sala 303G (Ciudadela Universitaria, Km. 7 Antigua vía a Puerto Colombia, Barranquilla-Colombia). La revista cuenta con la siguiente URL http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/Historia_Caribe/index y para efectos de contacto se pueden dirigir al correo historiacaribe@mail.uniatlantico.edu.co y a los teléfonos 3197222, 3197010 Ext. 1088 y celular 3003251012.

El equipo de la revista lo componen: un director, un editor, un asistente editorial y un monitor auxiliar. Junto a este equipo se cuenta con un Comité Editorial y un Comité Científico internacional. Estos y sus miembros son responsables de velar por el alto nivel de la revista, así como por la calidad y pertinencia de sus contenidos. Son parte de estos profesionales vinculados al área de la historia, quienes cuentan con una destacada y comprobada producción académica.

La originalidad y lo inédito es *conditio sine qua non* que deben reunir los artículos que lleguen a la revista *Historia Caribe*, esto significa que los mismos no pueden ser presentados de forma simultánea a otras revistas. En caso de que un artículo quisiera incluirse posteriormente en otra publicación,

deberán señalarse claramente los datos de la publicación original en *Historia Caribe* previa autorización del editor de *Historia Caribe*. De igual manera cuando *Historia Caribe* considere para su publicación un artículo ya publicado deberá contar con la autorización previa de los editores responsables de la misma.

Compromiso del Director y Editor

El director de *Historia Caribe* tiene a su cargo el diálogo entre todos los equipos de la revista y los comités que la conforman con el fin de determinar las políticas que le permitan a la revista su posicionamiento y reconocimiento. También es responsable de que todos los procesos de publicación se lleven a cabalidad y será el responsable de publicar correcciones, aclaraciones, rectificaciones, justificaciones y respuestas cuando la situación lo amerite. Además es el encargado de los procesos administrativos institucionales.

El editor de *Historia Caribe* es responsable del proceso de todos los artículos que se postulan a la revista, manteniendo la confidencialidad debida en todo el proceso de evaluación y arbitraje, hasta la publicación o rechazo del artículo. Este será el puente de comunicación entre autores, árbitros y equipo editorial, además será responsable de responder cualquier requerimiento que se haga a la revista y hará las correcciones y/o aclaraciones que haya a lugar.

También será el encargado de la difusión y distribución de los números publicados a los colaboradores, evaluadores y a las entidades con que se tenga canje, así como a los repositorios y sistemas de indexación nacionales e internacionales, incluyendo los envíos a los suscriptores activos.

Compromisos de los autores

El mecanismo de recepción de artículos propuestos a la revista es a través de los correos electrónicos: historiacaribe@mail.uniatlantico e historiacaribe95@gmail.com, o por la plataforma Open Journal Systems de la revista en la siguiente dirección: http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/Historia_Caribe/index. Para que un trabajo sea inicialmente considerado debe cumplir con las normas de la revista, las cuales se encuentran tanto en la edición impresa como en la versión digital.

Aunque el Comité Editorial aprueba los artículos para su publicación teniendo en cuenta la evaluación realizada por pares anónimos con base en criterios de calidad académica y de redacción, originalidad, aportes, actualidad bibliográfica, claridad, importancia y pertinencia del tema, los autores son responsables de las ideas expresadas, así como de la idoneidad ética del artículo.

En el momento que el autor presenta su artículo a consideración, se dará por entendido que es de su autoría y que en este se respetan los derechos de propiedad intelectual de terceros, aspecto que hará explícito superado el proceso de evaluación, es responsabilidad de los mismos asegurarse de tener las autorizaciones para el uso, reproducción y publicación de cuadros, gráficas, mapas, diagramas, fotografías, etc., y asume cualquier requerimiento sobre estas.

Los autores aceptan que sus artículos serán sometidos inicialmente a las consideraciones del Comité Editorial, quien decidirá enviarlo a evaluación a pares externos anónimos, quienes enviarán su arbitraje al Editor, quien comunicará a estos las modificaciones y observaciones que surtan de este proceso. Estas modificaciones deben ser tomadas en cuenta en su totalidad y deben ser realizadas en el tiempo que indique el Editor, él le informará la aprobación de las modificaciones realizadas. Cuando los textos presentados a la revista no sean aceptados para su publicación, el Editor enviará una notificación escrita al autor explicándole los motivos por los cuales su texto no será publicado en la revista.

En cualquier parte del proceso de evaluación y edición el Editor podrá consultar al autor, quien deberá estar atento a cualquier requerimiento que será por medio de correo electrónico y en los plazos estipulados para la respuesta. El Comité Editorial previa presentación por parte del Editor tendrá la última palabra sobre la publicación de los artículos, reseñas y ensayos; y el número en el cual se publicarán. Esa fecha se cumplirá siempre y cuando el autor haga llegar toda la documentación que le es solicitada en los plazos indicados. La revista se reserva el derecho de hacer correcciones menores de estilo.

Los textos que serán publicados deben contar con la autorización de los

autores mediante la firma del “Documento de autorización de uso de derechos de propiedad intelectual”, la utilización de los derechos patrimoniales de autor (reproducción, comunicación pública, transformación y distribución) a la Universidad del Atlántico, Facultad de Ciencias Humanas, Programa de Historia, revista *Historia Caribe* (versión impresa y versión electrónica). De esta forma también se confirma que el texto es de su autoría y se respetan los derechos de propiedad intelectual de terceros. Los autores podrán utilizar la versión definitiva de su artículo, bajo una licencia BY-SA.

Compromisos y responsabilidad de los pares/evaluadores

Contribuir de manera objetiva al proceso de arbitraje y evaluación de los artículos, buscando siempre mejorar la calidad científica de estos y de la revista *Historia Caribe*, además mantener el anonimato desde el momento que son contactados hasta después de la publicación, no suministrando ninguna información por ningún medio sobre el mismo.

La evaluación de los artículos se realizará según los siguientes criterios: calidad académica, redacción, originalidad, aportes, actualidad bibliográfica, claridad, importancia y pertinencia del tema, que se encuentran en el respectivo formato y que será enviado por el Editor al evaluador para realizar su colaboración. Respetar los tiempos indicados por el Editor para el proceso de evaluación y que no exceda los plazos, si se hace necesaria alguna prórroga esta no superará los 15 días calendario, este proceso no deberá ser mayor a seis meses.

Esta tarea será realizada con la dedicación debida y según los criterios establecidos, formulando las sugerencias y modificaciones al autor, señalando referencias significativas que no hayan sido incluidas en el trabajo, buscando siempre la calidad científica y el cumplimiento de estos criterios.

Informar al Editor cualquier posible conflicto de intereses con el artículo que se le ha asignado, ya sea por asuntos académicos, financieros, institucionales o de colaboraciones entre el árbitro y los autores, para asignar a otro evaluador, además indicará cuando haya sospecha de plagio o se asemeje sustancialmente a otro producto de investigación publicado o no, para que surtan los procedimientos considerados en cada uno de estos casos por el Comité Editorial.

Comportamientos anti-éticos

Frente a cualquier acción que se considere contraria a la presente declaración, se tendrá en cuenta lo reglamentado por el *Committee on Publication Ethics* (COPE) en el documento: http://publicationethics.org/files/All_Flowcharts_Spanish_0.pdf (Consultado 07 de febrero de 2014) y las maneras de proceder frente a duplicación, plagio, la redundancia, datos inventados, cambios de autoría, autores anónimos y demás asuntos definidos por el COPE.



VOL. 44, N.º 2 JULIO-DICIEMBRE, 2017

ISSN: 0120-2456 (IMPRESO) · 2256-5647 (EN LÍNEA)

Editorial. Las izquierdas latinoamericanas desde la Revolución rusa hasta el presente
MAURICIO ARCHILA
HORACIO TARCUS

ARTÍCULOS / DOSSIER

Radicalizar la reforma universitaria. La fracción revolucionaria del movimiento estudiantil argentino, 1918-1922
NATALIA BUSTELO

Lucas Domínguez Rubio
LUCAS DOMÍNGUEZ RUBIO

La Comintern, el PCM y el "caso Sandino": historia de una alianza fracasada, 1927-1930
VÍCTOR JEIFETS

La izquierda, género e industria textil argentina. Los partidos comunista y socialista ante las demandas de las trabajadoras, 1936-1946
VERÓNICA NORANDO

Historia del maoísmo en América Latina: entre la lucha armada y servir al pueblo
MIGUEL ÁNGEL URREGO

El campo es leña seca lista para arder. La Liga Marxista Leninista de Colombia, 1971-1982
FRANK MOLANO CAMARGO

Lucha por el poder y representación política del campesinado: los exguerrilleros liberales del sur del Tolima, 1957-1960
DAVID FELIPE PEÑA VALENZUELA

Historia de la interacción político-militar entre guerrillas colombianas, 1964-2015
LUIS MIGUEL BUITRAGO ROA
MIGUEL ESTEBAN SUÁREZ GUTIÉRREZ

Versos de amores que matan los odios malditos del yanqui opresor: música insurgente y discurso político de las FARC-EP
GABRIEL DAVID SAMACÁ

DEBATES

La izquierda colombiana: un pasado paradójico, ¿un futuro promisorio?
CHARLES BERGQUIST

ARTÍCULOS / TEMA LIBRE

Enseñanza religiosa y poder clerical. Estados Unidos de Colombia, 1863-1886
LEONARDO TOVAR BERNAL

Visiones norteamericanas de la Iglesia católica progresista en Brasil, 1964-1972: de la sospecha a la colaboración
SIGIFREDO ROMERO

RESEÑAS

CONTACTO
 Cra. 30 n.º 45-03, Departamento de Historia, edificio Manuel Ancizar, oficina 3064, Bogotá, Colombia
 Tel.: (57-1) 3165000, exts. 16486, 16477
 anuhisto_fchbog@unal.edu.co / anuhisto@gmail.com

WWW.ANUARIODEHISTORIA.UNAL.EDU.CO

Departamento de Historia
 Facultad de Ciencias Humanas
 Sede Bogotá



Revista de la Escuela de Historia de la Universidad Industrial de Santander

XXII-2

Anuario de Historia Regional y de las Fronteras

Dossier: Cultura, globalización, territorio e identidades en Iberoamérica

Tabla de Contenido

Editorial

Marco Oliveira Borges: A importância estratégica do conhecimento do território na formação de um sistema defensivo: o caso de Sintra (Portugal) durante o período islâmico

Rita de Cássia Guimarães Melo: A experiência dos representantes do sistema judiciário e suas relações com os habitantes das comarcas na região Norte de Goiás (1870-1900)

Raquel Valeria Bressan: Las disputas por los territorios en los albores del Estado nación: la frontera oriental de Corrientes durante la segunda mitad del siglo XIX

Marco M. S. Arraes: Para além das fronteiras nacionais: imagens do americanismo como modelo de vida no ocidente. O Brasil como estudo de caso (1945-1964)

Álvaro Acevedo Tarazona y Andrés Correa Lugos: La Universidad latinoamericana frente a la globalización. Continuidades e inflexiones de un mismo proceso (1968 y 2011)

Otros artículos

Juan Manuel Largo Vargas: Los espacios para la acción. Intersticios y tramas en la construcción del relato en la Microhistoria y el Marxismo Británico

Sofía Norma Brizuela Molina: ¿Cómo se funda un convento? Algunas consideraciones en torno al surgimiento de la vida monástica femenina en Santa Fe de Bogotá (1578-1645)

José Abelardo Díaz Jaramillo: La huelga del Colegio del Rosario y la Reforma Universitaria en Colombia (1930)

Sergio Armando Cáceres Mateus: La Acción Católica en la organización y puesta en marcha del Segundo Congreso Nacional Mariano de Colombia (1939-1946)

Transcripciones

Hugo José Castro Valdebenito. "Motín en Aconagua. Fuentes para una Historia Regional. Oficios enviados por el intendente Juan F. Fuenzalida al ministro del Interior Antonio Varas, respecto de los sucesos del 14 de octubre de 1851".

Leonardo Fabián García Rincón. "Interrogatorios de las visitas de 1602, 1623, 1641 y 1657 a la Provincia de Pamplona".

Reseñas

Andrés Camilo Suarez Garzón. Roger Pita Pico. *La manumisión de esclavos en el proceso de independencia de Colombia: realidades, promesas y desilusiones.* Bogotá: Editorial Kimpres Ltda., 2014. 237 páginas.

Luciana Mercedes Linares. Irene D. Molinari. *Vencer el miedo. Historia social de la lepra en Argentina.* Rosario: Prohistoria ediciones, 2016. 281 páginas.

Paola Ruiz. Juan Gonzalo Zapata Giraldo. *Reforma radical en el estado de Santander, 1850-1885.* Bogotá: Universidad del Rosario, 2015. 342 páginas.

Índice acumulativo

Evaluadores de este número

Normas de publicación del Anuario de Historia Regional y de las Fronteras

Anuario de Historia Regional y de las Fronteras
 Escuela de Historia
 Edificio de Humanidades piso 3
 cra 27 call 9
 tel 6451639
 email: ahistoriauis@gmail.com
 anuariohistoria@uis.edu.co
 Universidad Industrial de Santander



VOLUMEN
22·1

ENERO
JUNIO
2017

ISSN: 2027-4688

REVISTA DE HISTORIA COLONIAL LATINOAMERICANA

En este volumen:

- **BÁRBARA ARAMENDI:** El distrito de la Puna y su primer subdelegado. Intendencia de Salta del Tucumán, 1784-1795
- **C. RENÉ DE LEÓN MEZA:** Reflexiones en torno al origen tardío de la producción del tequila en el pueblo de Tequila
- **JOSEFINA SCHENKE:** Sobre el uso del término *mestizo* en la historiografía de la historia de las imágenes en Chile. Una propuesta crítica
- **RODOLFO AGUIRRE SALVADOR:** Problemáticas parroquiales y escasez de ayudantes de cura en el arzobispado de México a fines del siglo XVIII
- **MARÍA CRISTINA NAVARRETE:** Una noche de luces y festejo en Cartagena de Indias, 1690
- **JOSÉ JOAQUÍN PINTO BERNAL:** Fiscalidad en Caracas, 1750-1845. Del reformismo borbónico al liberalismo de mediados de siglo
- **CARMEN RUIGÓMEZ GÓMEZ:** Los efectos de la creación del Virreinato de Nueva Granada en la Real Hacienda de Quito (1718-1721)

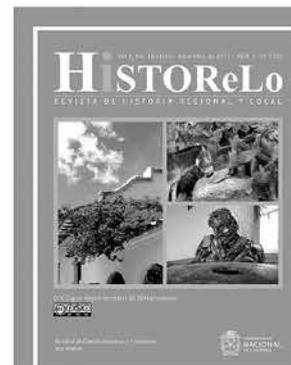
CONTACTO:
fronterasdelahistoria@gmail.com

VISITE NUESTRA PÁGINA WEB:
www.icanh.gov.co/Publicaciones

VISÍTENOS EN LAS REDES SOCIALES:
www.facebook.com/FronterasDeLaHistoria
www.twitter.com/FrontHistoria

PUNTOS DE VENTA:

- Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)
Librería: Calle 12 n.º 2 - 41
Bogotá, Colombia
Teléfono: (571) 444 0544 ext. 118
- Principales librerías colombianas



ISSN: 2145-132X

Vol 9, No. 18
Julio - diciembre de 2017

HISTORELO
Revista de Historia Regional y Local

Facultad de Ciencias
Humanas y Económicas

Indexada en: Scopus, Clase, Scielo, Publindex (Categoría A2), Latindex, Historical Abstracts, Latam-Studies, Fuente Académica - Ebsco, Doaj, Dialnet, Drii, ScINDEX, entre otras.

Correo electrónico:
historelo@unal.edu.co
Teléfono: +57 (4) 430 98 88.
Ext. 46234. Fax: +57 (4) 260 44 51

Página oficial - Portal de Revistas UN
<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/historelo/index>

ARTÍCULOS

De caciques hereditarios a alcaldes y mandones electos. Legitimidad del poder local en los pueblos de indios constituidos con una base étnica, en el valle del río Cauca (1675-1800)
Héctor Manuel Cuevas Arenas

"Aunque rústicos, no les faltaba el conocimiento de la razón": Justicia y sociedad campesina en el sitio de Chinú. Nuevo Reino de Granada, 1798-1813
Jorge Conde Calderón

Vecinos, vasallos y defensores del Rey, condiciones necesarias para el ciudadano en la Provincia de Pasto, 1809-1823
Ángela Rocío Mora Caicedo

William Bollaert y sus descripciones geográficas, cartográficas y antropológicas sobre la provincia de Tarapacá en la etapa inicial de la formación republicana del Perú, 1827-1854
Luis Castro Castro
Carolina Figueroa Cerna
Paglo Guerrero Oñate
Benjamín Silva Torrealba

Transformaciones de la masculinidad de los tranviarios de Guadalajara durante el Porfiriato
Cristina Alvizo Carranza

Líderes locales, liberalismo y autonomía en la Revolución Mexicana. Pahuatlán, Puebla, 1911-1914
Óscar Fernando López Meraz
Diana Villegas Loeza

Espacios ausentes. Conventillo, rancho y periferia: emergentes urbanos de la segregación. Rosario, Argentina (1900-1935)
Cecilia María Pascual

El cine que corrompe o exalta: prácticas y discursos de la censura cinematográfica. El caso de Cali, Colombia, 1945-1955
María Fernanda Arias Osorio

Memoria, arte y duelo: el caso del Salón del Nunca Más de Granada (Antioquia, Colombia)
Elkin Rubiano Pinilla

**REVISIÓN
RESEÑAS
ENTREVISTAS**





www.revistaprosesos.ec

Desesclavización, manumisión jurídica y defensa del territorio en el norte de Esmeraldas
(siglos XVIII-XIX)
ROCÍO RUEDA NOVOA

Materiales, modelos y mercado de la pintura en Quito, 1550-1650
SUSAN V. WEBSTER

Debates sobre jurisdicción eclesiástica en tiempos de la Independencia, 1808-1825
ANA CAROLINA IBARRA

"Al mejor servicio del rey". Indígenas realistas en la contrarrevolución quiteña, 1809-1814
ALEXANDRA SEVILLA NARANJO

Prostitución femenina en Quito: actores, perspectiva moral y enfoque médico,
primera mitad del siglo XX
SOPHIA CHECA RON

El Tratado Secreto del Barón de Río Branco: La alianza entre Brasil y Ecuador, 1904
LUÍS CLÁUDIO VILLAFANE G. SANTOS

SUSCRIPCIONES
CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL
Roca E9-59 y Tamayo
Quito - Ecuador
cen@cenlibrosecuador.org
Tel.: (593 2) 255358, fax: Ext. 12
Ecuador: USD 25,76; América: USD 66,08
Europa: USD 78,40; Resto del mundo: USD 96,32

CANJE
UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR
(Centro de Información)
Toledo N22-80 (Plaza Brasilia)
Quito - Ecuador
biblioteca@uasb.edu.ec
Tel.: (593 2) 3228085
Fax: (593 2) 3228426

PAST & PRESENT

NUMBER 235

MAY 2017

CONTENTS

	<i>page</i>
BETWEEN CITY AND EMPIRE: AWARDING STATUES TO ROMANS IN GREEK CITIES: <i>by Jelle Stoop</i>	3
POPULAR LITERACIES AND THE FIRST HISTORIANS OF THE FIRST CRUSADE: <i>by Carol Symes</i>	37
CONVERSIONARY PREACHING AND THE JEWS IN EARLY MODERN ROME: <i>by Emily Michelson</i>	68
ORIGINAL SIN AND THE PATH TO THE ENLIGHTENMENT: <i>by</i> <i>Matthew Kadane</i>	105
REFUGEES AND THE DEFINITION OF SYRIA, 1920-1939: <i>by</i> <i>Benjamin Thomas White</i>	141
GERRARD WINSTANLEY AND THE LEFT: <i>by John Gurney</i>	179
THE ENEMY WITHIN: CATHOLIC ANTI-COMMUNISM IN COLD WAR ITALY: <i>by Rosario Forlenza</i>	207
ROUGH MUSIC AND CHARIVARI: LETTERS BETWEEN NATALIE ZEMON DAVIS AND EDWARD THOMPSON, 1970-1972: <i>by Natalie Zemon Davis, E.P. Thompson and</i> <i>Alexandra Walsham</i>	243

Published by
Oxford University Press
for the Past and Present Society



Historia Caribe, es una revista semestral especializada en Historia, editada por el Grupo de Investigaciones Históricas en Educación e Identidad Nacional, perteneciente al Programa de Historia de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad del Atlántico.

FORMATO DE SUSCRIPCIÓN

Nombres y Apellidos: _____

Dirección: _____

Teléfono: _____ Teléfono Móvil: _____

Ciudad: _____

País: _____

Correo electrónico: _____

Para suscripciones nacionales:

Un ejemplar: \$ 25.000 pesos

Suscripción anual: \$40.000 pesos

Favor consignar en la Cuenta Corriente No. 028469995337 del Banco Davivienda a nombre de Fiduciaria Cafetera S.A. Fideicomiso Universidad del Atlántico Nit. 800.144.164-1

Para suscripciones internacionales:

Un ejemplar: US\$20 dólares

Suscripción anual: US\$30 dólares

(Agregar US\$5 dólares por gastos de envío)

Favor consignar en la Cuenta Corriente No. 028469995337 del Banco Davivienda a nombre de Fiducafé fiduciaria Udea. Código Swift/Bic: CAFECOBBXX

Enviar una copia de la consignación con este formato al correo electrónico: historiacaribe@mail.uniatlantico.edu.co

LOS NUEVOS SUSCRIPTORES RECIBIRÁN EL ÚLTIMO AÑO DE PUBLICACIÓN (2 NÚMEROS)

rca

revista colombiana de antropología

53/1

ENE.-JUN. 2017
ISSN: 0486-6525
E-ISSN: 2539-472X
BOGOTÁ, COLOMBIA



ANTROPOLOGÍAS DEL DESPOJO EN COLOMBIA II

Etnografías e historias de despojo: una introducción

JULIO ARIAS VANEGAS Y ALHENA CAICEDO FERNÁNDEZ

ARTÍCULOS

La cuestión de la tierra: el despojo y la posesión en el trabajo etnográfico

MEGHAN L. MORRIS

Vida campesina y modelo de desarrollo: configuraciones de despojo/privilegio en el norte del Cauca

ALHENA CAICEDO FERNÁNDEZ

Entre La Violencia, la colonización y la adjudicación de reservas. Relatos sikuanis sobre el abandono, el despojo y la recuperación del territorio

LAURA CALLE ALZATE

Acumulación tóxica y despojo agroalimentario en La Mojana, Caribe colombiano

JUANA CAMACHO S.

DESPOJO Y GÉNERO EN CENTROAMÉRICA

Domesticando el despojo: palma africana, acaparamiento de tierras y género en el Bajo Aguán, Honduras

ANDRÉS LEÓN ARAYA

CUESTIONES DE MÉTODO

¿Trascender la "construcción de identidades"? Identificación, imagen social, pertenencia

MARTINA AVANZA Y GILLES LAFERTÉ

ARQUEOLOGÍA, BIOANTROPOLOGÍA Y FORMACIÓN DE COMUNIDADES

Sinopsis de la arqueología y la bioantropología del poblamiento temprano del noroccidente de Sudamérica

MIGUEL DELGADO

La formación de comunidades cacicales y la desigualdad política: retos para comprender el cambio social

HELEN HOPE HENDERSON

Santa María de la Antigua del Darién, la primera ciudad española en Tierra Firme: una prospección arqueológica sistemática

ALBERTO SARCINA

Contacto:

Línea gratuita en Bogotá: 018000 3426042

Fuera de Bogotá: 018000 119811

Correo electrónico: rca.icanh@gmail.com

Página web: www.icanh.gov.co/publicaciones

Precio volumen actual: \$ 25.000

Puntos de venta:

· Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)

· Librería: Calle 12 n.º 2-41, Bogotá, Colombia

Tel: (571) 444 0544 ext. 118

· Principales librerías colombianas