

COLECCIÓN

Año XXVI – Volumen 32, Número 1

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

BUENOS AIRES, ABRIL 2021

REVISTA COLECCIÓN

Director

Joaquín Migliore

Universidad Católica Argentina

Consejo de Redacción

Marcelo Camusso

Universidad Católica Argentina

Hugo Dalbosco

Universidad Católica Argentina

María Pollitzer

*Universidad Nacional de San
Martín (Argentina)*

Mario Miceli

*Universidad Católica Argentina –
CONICET*

Ignacio López

*Universidad Católica Argentina –
CONICET*

Fernando Domínguez Sardou

Universidad Católica Argentina

Secretario de Redacción

Mauro J. Saiz

*Universidad Católica Argentina –
CONICET*

Redacción

Franco D'Acunto

Universidad Católica Argentina

Consejo Académico

Samuel Amaral

*Universidad Nacional de Tres
de Febrero (Argentina)*

Miryam Colacrai

*Universidad Nacional de
Rosario (Argentina)*

Alcides Costa Vaz

Universidad de Brasilia (Brasil)

Carlos Gervasoni

*Universidad Torcuato Di Tella
(Argentina)*

María Lukac

*Universidad Católica Argentina
– CONICET*

Ana M. Mustapic

*Universidad Torcuato Di Tella –
CONICET (Argentina)*

María Matilde Ollier

*Universidad Nacional de San
Martín (Argentina)*

Vicente Palermo

*Instituto de Investigaciones Gino
Germani - CONICET (Argentina)*

Darío Roldan

*Universidad Torcuato Di Tella –
CONICET (Argentina)*

Javier Zelaznik

*Universidad Torcuato Di Tella
(Argentina)*

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Decana

Liliana Pantano

Secretario Académico

Roberto Aras

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Director

Marcelo Camusso

Coordinador de Estudios

Diego A. Ferreyra

Colección

ES UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

En las últimas páginas del ejemplar se encuentran las “Indicaciones para el Envío de Colaboraciones”, que detallan las normas para el envío de artículos y ensayos, así como el “Protocolo de Revisión y Evaluación”, que indica el procedimiento de evaluación de los trabajos puestos a consideración de la revista.

Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo al igual que licenciado bajo una Creative Commons Attribution License que permite a otros compartir el trabajo con un reconocimiento de la autoría del trabajo y la publicación inicial en esta revista.

El envío de material se realiza exclusivamente a través de la página web e implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el “Protocolo de Revisión y Evaluación” de la revista.

©2003, Escuela de Ciencias Políticas

ISSN 0328-7998 (impreso)

ISSN 1850-003X (en línea)

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Registro de propiedad intelectual en trámite.

Impreso en la Argentina – Printed in Argentina

Avda. Alicia Moreau de Justo 1500

C1107AFB Buenos Aires, Argentina

<http://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC>

COLECCIÓN
Volumen 32, Número 1
(noviembre 2020 - abril 2021)

ÍNDICE

NOVEDADES DE LA REVISTA 9

DOSSIER

PRESENTACIÓN 13

EPISODIOS EN LA CONSTRUCCIÓN SOCIOCULTURAL DEL
ESTADO BONAERENSE DURANTE EL RADICALISMO (1922-1926)
..... 19

*NOELIA FERNÁNDEZ (Universidad Nacional de los Comechingones / IESCT – Universidad
Nacional de Quilmes, Argentina)*

EL CONGRESO ARGENTINO DE LA HABITACIÓN (1920):
UNA INFLEXIÓN EN EL TRATAMIENTO DE LA VIVIENDA COMO
PROBLEMA 55

*MARÍA GUILLERMINA ZANZOTTERA (ProHUT – IAA – Facultad de Arquitectura, Diseño
y Urbanismo – Universidad de Buenos Aires, Argentina)*

DEFINIENDO ESTRATEGIAS PARA EL ENEMIGO: DE LA ACCIÓN
PREVENTIVA A LA OFENSIVA ANTICOMUNISTA. EL ESTADO Y
LA SECCIÓN ESPECIAL (1930-1943) 89

*MERCEDES F. LÓPEZ CANTERA (CONICET – Universidad de Buenos Aires / Centro de
Estudios Históricos de los Trabajadores y las Izquierdas, Argentina)*

POLÍTICAS PENITENCIARIAS Y EXPERTOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN LA DÉCADA DEL '30: DIAGNÓSTICOS, PROPUESTAS Y TRANSFORMACIONES DEL RÉGIMEN CARCELARIO.....	129
---	-----

IGNACIO ARAUJO (Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina)

ESTADO Y SINDICATOS EN LOS AÑOS TREINTA. EL VÍNCULO ENTRE EL DEPARTAMENTO NACIONAL DEL TRABAJO Y LA UNIÓN OBRERA TEXTIL	159
---	-----

DIEGO CERUSO (Universidad de Buenos Aires / CONICET, Argentina)

ARTÍCULOS

CAPACIDADES ESTATALES, CUESTIÓN JUVENIL Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y BIENESTAR: UN ANÁLISIS COMPARADO A NIVEL SUBNACIONAL.....	191
---	-----

EDUARDO JAVIER PEREYRA (CIECS – CONICET y Universidad Nacional de Córdoba / Universidad Católica de Córdoba, Argentina)

EL CONCEPTO DE “PAZ” SEGÚN EL BUDISMO DEL SUTRA DEL LOTO: ANÁLISIS SOBRE LAS “PROPUESTAS DE PAZ” DE LA SOKA GAKKAI INTERNACIONAL (SGI) ENVIADAS A LA ONU	239
--	-----

YANINA GUTHMANN (Instituto de Investigaciones Gino Germani – Universidad de Buenos Aires / CONICET, Argentina)

RESEÑAS

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL: CAJA DE HERRAMIENTAS.....	273
---	-----

INDIANA R. AZAR (Universidad de Buenos Aires / Universidad Nacional Tres de Febrero, Argentina)

INSTRUCCIONES PARA AUTORES.....	277
---------------------------------	-----

PROTOCOLO DE EVALUACIÓN.....	281
------------------------------	-----

Novedades de la revista

Estimados lectores:

En este primer número del volumen 32 de *Colección*, presentamos el *dossier* de este año, dedicado al rol del Estado y el desarrollo de sus capacidades en el período de entreguerras, desde una perspectiva histórica. Como siempre, también se incluyen sendos artículos independientes del *dossier*, por parte de prestigiosos académicos.

Continuando con la mecánica ya establecida en los últimos años, este primer número se publicará únicamente en formato digital, con un segundo número digital previsto para el mes de octubre. Ambos números serán editados en un único volumen impreso en ese mismo mes.

Como siempre, la revista mantiene su convocatoria permanente a nuevas propuestas de artículos. El envío de las mismas deberá realizarse exclusivamente a través de nuestra página web, en la siguiente dirección: <http://www.uca.edu.ar/revistacoleccion>

También pueden enviar cualquier consulta o comentario a nuestra dirección de correo electrónico: coleccion@uca.edu.ar

En las últimas páginas de este ejemplar, podrá encontrar las instrucciones para los autores, así como la descripción detallada de nuestro proceso de evaluación.

DOSSIER

Presentación del dossier “Reflexiones en torno al Estado argentino en entreguerras: agencias, representaciones y dinámicas institucionales en un contexto de transformación”

En las últimas décadas se han desplegado nuevos análisis, en gran medida provenientes de la disciplina histórica pero también desde la Ciencia Política y desde la Sociología, que tomaron al Estado argentino como objeto central de estudio, no subsidiario de otros temas o problemas. Entre ellos, se encuentran trabajos que han abordado aspectos relacionados a la modernización y profesionalización del aparato burocrático, los cambios en las ideas sobre el Estado, las relaciones con actores políticos y sociales y la injerencia en esos vínculos y dinámicas en las transformaciones locales e internacionales, entre otros. Este dossier pretende contribuir al renovado campo de estudios sobre el Estado, y desde una perspectiva histórica, discutiendo temas y problemas en un período crucial de la historia argentina a partir de una selección de textos.

En efecto, la elección del período de entreguerras se debe a la ampliación de las problemáticas y ha sido seleccionado a partir de dos criterios. El primero de ellos reside en que, tanto en la bibliografía internacional como en la nacional, el período ha adquirido constante sistematización. En este sentido, las guerras mundiales son nudos importantes que desatan una serie de procesos a nivel transnacional dignos de ser mirados con detenimiento. Viajar desde esos nudos problemáticos y periodizaciones – de escala europea y global – al caso nacional, si bien es problemático en sí mismo, nos ayuda a temporalizar ciertos interrogantes en el orden doméstico. En segundo lugar, tradicionalmente la atención de los historiadores sobre el Estado argentino, y su creciente complejidad, se concentraba a partir de los procesos iniciados en los años treinta, producto de una relativa modernización de sus estructuras, de la aparición de nuevos procedimientos administrativos y de la emergencia de nuevas agencias. Esto no resulta extraño, ya que la mayor parte de los interrogantes que hacía a estudiosos posicionarse en ese período, provenían de dos núcleos problemáticos

principales: el impacto de la crisis económica y sus reverberaciones en el Estado como actor, y el problema de la legitimidad política asociada al fraude electoral. Ambos procesos confluían en sugerir con precisión un corte en el año 1930, con el primer golpe militar.

La aparición de interrogantes específicos desde enfoques multidisciplinarios, y a veces en escala global, y con ellos, de nuevas temáticas y preguntas, ha permitido descentrar los estudios sobre el Estado del período acotado a esa década para mirar hacia adelante y hacia atrás en el espacio temporal. Si bien es cierto que esta década de 1930 nos posiciona frente a una ruptura en el orden institucional, esta hipótesis sólo puede ser probada si conocemos sus antecedentes y sus consecuencias. Tomando en cuenta la literatura existente, esto es cierto sólo en parte: una vez fijada la atención sobre el Estado como problema en sí mismo, las rupturas evidentes coexisten con continuidades no menos notorias y relevantes. De alguna manera, los nuevos estudios no sólo han habilitado una historia de esta temática capaz de recorrer nuevos períodos, sino que han matizado la concepción de la década de 1930 como una unidad de sentido, desde donde se proyectaría la doble novedad de la crisis económica y los problemas de la legitimidad política. Es en este sentido que, por ejemplo, los años veinte no deben ser pensados exclusivamente como antecedente de la década siguiente, sino por el contrario, como parte de un proceso de largo alcance en donde las continuidades prevalecen sobre las rupturas, al menos, en ciertos temas y problemas.

La propuesta de este dossier se encuentra atravesada por tres ejes temáticos que nos permiten ordenar las problemáticas más relevantes de esta compilación, y que, a su vez, sintetizan parte de las principales discusiones que la historiografía sobre el período ha puntualizado en los últimos años. Un primer aspecto o eje ha sido contemplar la dimensión estatal a nivel nacional y provincial, entendiendo la doble escala como parte de una misma dinámica. Diversos estudios que reconstruyeron las dinámicas en estados provinciales y sus administraciones, constituyen un punto de partida para una mejor comprensión no sólo de la faz administrativa e institucional multinivel sino también del doble juego que significó coincidencias y diferencias a nivel subnacional con propuestas y proyectos políticos impulsados a nivel nacional.

El segundo eje lo constituye el problema del Estado y su vinculación con la sociedad. Durante este período esta temática ha despertado novedosas miradas llevando a establecer nuevos consensos tanto como agente representativo de los intereses de diversos sectores como entidad mediadora en los conflictos sociales. El análisis sobre los mecanismos de negociación a partir del estudio de los vínculos de los departamentos nacionales o provinciales de trabajo con las estructuras sindicales; la llamada “cuestión de la vivienda”; y la apelación a la cultura de masas como recurso estratégico y discursivo primordial desde las estructuras del Estado son aspectos centrales abordados por los trabajos de este dossier, que iluminan sobre el vínculo entre Estado y sociedad en la Argentina de entreguerras.

Por último, emerge un tercer núcleo conductor de este dossier: la faz coercitiva o represiva desplegada por el Estado en esos años, no entendida como contradictoria del segundo eje sino por el contrario, en diálogo e, incluso, como complemento de la misma. La observación del delito; la clasificación sobre problemáticas sociales; la caracterización de la conflictividad obrera; y la relación de estas cuestiones con la conformación de un aparato de control y disciplinamiento, aparecen como preocupaciones de la agenda estatal de este período.

Los artículos que conforman el dossier son expresión de los problemas y de los procesos mencionados. La investigación de Guillermina Zanzottera aborda la relevancia del Congreso Argentino de la Habitación de 1920 como un punto de inflexión en la problemática de la vivienda y como pieza central en la construcción de una nueva representación sobre esta, que posteriormente solventó los debates sobre la planificación del territorio, las nuevas herramientas de intervención pública, la transformación de las capacidades estatales y la organización de agencias públicas. De este modo, la autora propone un análisis que permite examinar la articulación, no siempre armónica, del Estado con distintos actores sociales, entre ellos el Museo Social Argentino (MSA). En segundo lugar, el trabajo de Noelia Fernández observa los procesos de construcción sociocultural del Estado bonaerense durante la primera mitad de la década del veinte a partir de dos “estrategias performativas” la Exposición-Feria Internacional de Muestras de La Plata y las carreras automovilísticas, ambas organizadas por la administración radical de José Luis Cantilo (1922-1926) en la provincia de Buenos Aires. Estas intervenciones son examinadas en clave sociocultural,

es decir, que el acento está puesto en identificar la mediación de los discursos, las prácticas y las representaciones subyacentes y, también, son vistas en relación con un conjunto de fenómenos ocurridos paralelamente: la apertura democrática, el incremento de la presencia de la ciudadanía en el espacio público y el surgimiento de nuevas prácticas culturales masivas. La autora sugiere que la inclusión de estas intervenciones performáticas revela un avance del Estado bonaerense en relación con las nuevas prácticas culturales masivas experimentadas por la sociedad durante la primera mitad de la década del veinte. Por su parte, la investigación de Diego Ceruso se sumerge en la compleja relación entre Estado y sindicatos a partir del vínculo entre el Departamento Nacional del Trabajo y la Unión Obrera Textil. Esta organización, de las más relevantes y representativas del mundo de los trabajadores industriales en esos años, nos permite a su vez ahondar en un tercer actor, el Partido Socialista argentino. Así, el desenvolvimiento de las políticas del socialismo en el ámbito gremial colabora en reconstruir aquellos factores que incidieron en la dinámica consensual del Estado en el marco de una expansión industrial jaqueada por la turbulencia económica mundial.

La dimensión coercitiva del Estado, y cómo la misma se desarrolló durante el período de entreguerras argentino, se encuentra representada en los artículos de Ignacio Araujo y de Mercedes López Cantera. En el último trabajo, la autora toma como punto de partida el desarrollo del anticomunismo en el país, y se aborda el rol de la Policía de la Capital en la configuración del enemigo interno en torno a la figura del “peligro rojo”. Allí analiza las estrategias de disciplinamiento desplegadas en particular en la década de 1930. Esta tarea propone la reconstrucción de un “entramado represivo” que, nutrido de las experiencias represivas cosechadas desde comienzos del siglo XX, constituyó un quiebre en el despliegue del control social a partir de la formación de la llamada Sección Especial de Represión contra el Comunismo. La voluntad política de los gobiernos de turno por respaldar la agenda represiva de esos años también se vio plasmada en los procesos de profesionalización y modernización de dicha estructura. Este aspecto consiste en el eje de la investigación de Araujo quien, a partir del caso bonaerense, aborda los cambios en el sistema penitenciario, reponiendo las evaluaciones y las propuestas de las gestiones de Federico Martínez de Hoz y Manuel Fresco respecto al régimen carcelario. La articulación con la

elaboración de una nueva normativa que acompañara estas transformaciones y la gestación de nuevas dependencias administrativas, caso de la Dirección General de Establecimientos Penales, permiten ilustrar la complejidad que ese Estado provincial fue adquiriendo como institución y como herramienta política.

Coordinadoras del dossier:

Noelia Fernández

Mercedes F. López Cantera

EPISODIOS EN LA CONSTRUCCIÓN SOCIOCULTURAL DEL ESTADO BONAERENSE DURANTE EL RADICALISMO (1922-1926)

Noelia Fernández*

Universidad Nacional de los Comechingones /
IESCT – Universidad Nacional de Quilmes

✉ noefernandez.16@gmail.com

Recibido: 4 de diciembre de 2020

Aceptado: 7 de marzo de 2021

DOI: 10.46553/colec.32.1.2021.p19-53

Resumen: El artículo se propone observar, a partir de un recorte, los procesos de construcción sociocultural del Estado bonaerense durante la primera mitad de la década del veinte, en relación a un conjunto de fenómenos ocurridos paralelamente: la apertura democrática, el incremento de la presencia de la ciudadanía en el espacio público y el surgimiento de nuevas prácticas culturales masivas.

El análisis se circunscribe dos eventos específicos: la Exposición-Feria Internacional de Muestras de La Plata y las carreras automovilísticas, ambas organizadas por la administración radical de José Luis Cantilo (1922-1926) en la provincia de Buenos Aires. Estas intervenciones son examinadas en clave sociocultural, es decir que el acento está puesto en identificar la mediación de los discursos, las prácticas y las representaciones subyacentes. El argumento del trabajo sugiere que la inclusión de estas intervenciones performáticas revela un avance del Estado bonaerense en relación a las nuevas prácticas culturales masivas experimentadas por la sociedad durante la primera mitad de la década del veinte. En este sentido, el Estado provincial apeló a representaciones y prácticas de la cultura de masas (vinculadas al uso del espacio público, el ocio y el esparcimiento) para

* Lic. en Ciencia Política (UBA), Magíster en Ciencias Sociales con Mención en Historia Social (UNLU) y doctoranda en Ciencias Sociales (UNQ). Actualmente es docente e investigadora en la UNLC. La autora agradece los comentarios y sugerencias de los evaluadores.

construir nuevos vínculos con la sociedad civil, y también una narrativa estatal asociada a la capacidad ejecutiva.

Palabras clave: Estado bonaerense; entreguerra; radicalismo

Abstract: This article attempts to observe, stemming from an extract, the sociocultural construction processes of the "Estado Bonaerense" (Buenos Aires State) during the first half of the 1920s, in relation to a set of events that occurred simultaneously: the democratic opening, the increasing citizen's presence in the public sphere and the emergence of new mass cultural practices. This analysis is circumscribed to two specific events: the International Samples Exhibition-Fair in La Plata city and motor races, both organized by the radical administration of José Luis Cantilo (1922-1926) in the province of Buenos Aires. These interventions are examined in sociocultural terms, i.e. the emphasis is placed on identifying the mediation of underlying discourses, practices and representations. The argument of this work suggests that the inclusion of these performative interventions reveals the progress of the "Estado Bonaerense" in relation to new mass cultural practices experienced by the society during the first half of the 1920s. In this context, the provincial State appealed to representations and practices of mass culture (associated with the use of public space, leisure and recreation) to build a new connection with the civil society, and also a state narrative associated with the executive capacity.

Keywords: Buenos Aires State; Inter War; Radicalism

I. Introducción

En los últimos años, la renovación del campo de estudios sobre el Estado ha permitido conocer mejor los complejos y diversos avatares que intervinieron en la formación del Estado y los multifacéticos procesos de construcción de estatalidad.¹ Entre otras cuestiones, estas nuevas miradas

¹ Pueden citarse las siguientes publicaciones colectivas: Suriano (2000); Neiburg y Plotkin (2004); Bohoslavsky y Soprano (2010); Plotkin y Zimmermann (2012a, 2012b)

nutrieron las reflexiones sobre la importancia de los procesos socioculturales en la formación y consolidación de los Estados (Fernández, Osuna y Silva 2018, 5). Asimismo, la aparición en las últimas décadas de estudios sobre distintos espacios de sociabilidad (clubes, fiestas, cafés, manifestaciones, entre otros), de usos del espacio público y de símbolos que construyen los imaginarios de la sociedad ha ayudado a ampliar la mirada sobre el pasado.² En este trabajo pretendemos entrelazar ambas perspectivas con otra que, como advierte Palermo (2011, 93), repiensa y reflexiona sobre la especificidad del radicalismo, su éxito electoral y su programa de gobierno³, sin perder de vista que observamos una experiencia provincial, entendida esta última como territorio de producción de lo político.⁴

En este marco, el artículo se propone examinar, a partir de un recorte, los procesos de construcción sociocultural del Estado bonaerense durante la primera mitad de la década del veinte, en relación a un conjunto de fenómenos ocurridos paralelamente: la apertura democrática, el incremento de la presencia de la ciudadanía en el espacio público, el surgimiento de nuevas prácticas culturales masivas y el ascenso del radicalismo al gobierno tanto nacional como provincial. Para ello, el análisis se circunscribe a lo que hemos denominado “estrategias performáticas”⁵: por un lado, la Exposición-Feria Internacional de Muestras de La Plata y, por el otro, las

y 2018); Biernat y Ramacciotti (2012); Palermo y Silva (2016); Rodríguez Vázquez y Raffa (2016); Osuna y Vicente (2017); Soprano y Di Liscia (2017); Fernández, Osuna y Silva (2018); Menazzi y Jajamovich (2019), entre otras.

² Nos referimos, entre otros, a Pasolini (1997), Romero (2006), Romero y Gutierrez (2007), Bisso (2009) y los trabajos compilados en Lobato (2012).

³ Nos referimos, entre otros, a los trabajos de Persello (2004, 2007), Palermo (2011), Gerchunoff (2016), Horowitz (2018).

⁴ Para Macor e Iglesias, “los espacios provinciales como territorios de producción de lo político, es decir, donde se generan procesos que ayudan a explicar no solo el devenir de los acontecimientos —locales y nacionales—, sino también importantes rasgos de la identidad política de los sujetos colectivos que se constituyen en ese devenir y la funcionalidad de estos sujetos en relación al poder” (1997, 12–13)

⁵ La palabra performance, performativo y performatividad tienen diversos significados y usos (Taylor 2002). No obstante, empleamos “estrategias performáticas” o “intervenciones performáticas” en un sentido laxo, como una categoría capaz de vincular una manifestación escénica de carácter político con expresiones sociales que se instalan en el espacio público.

carreras automovilísticas, ambas organizadas por la administración de José Luis Cantilo (1922-1926), radical del ala yrigoyenista. Estas intervenciones son examinadas en clave sociocultural, es decir que el acento está puesto en identificar la mediación de los discursos, las prácticas y las representaciones subyacentes, pero también nos interesa observarlas como expresión política del gobierno provincial en el territorio.

La elección de estos eventos – aunque de naturaleza, organización y desarrollo disímil – tiene relación con los aspectos que creemos condensan. En primer lugar, ambos materializan las nociones de progreso, orden y técnica, presentes en los discursos de la época: se trata de instancias en donde eran exhibidos dispositivos, tecnologías, actividades, expectativas, prácticas e intervenciones orientadas en ese sentido. En segundo lugar, estos eventos pueden comprenderse como parte de un proceso de construcción estatal del entretenimiento. Es decir, la conversión de un determinado hecho o evento de carácter político en un espectáculo festivo⁶, socialmente heterogéneo y masivo que se despliega sobre el espacio público.⁷ En este marco, el gobierno provincial estimulaba la participación ciudadana e invitaba a la ciudadanía a formar parte del espectáculo desde el rol de espectador, aunque como veremos, en ciertos casos esa participación asumía un carácter activo. Por último, ambos eventos tenían como finalidad la promoción y difusión de las políticas y acciones del gobierno radical, aspecto que adquiere centralidad en relación a un punto que mencionaremos más adelante: el sufragio universal, masculino y obligatorio establecía un vínculo novedoso entre el Estado y la sociedad y, en ese sentido, hacía imperioso encontrar nuevos medios de legitimación y consenso.

El argumento del trabajo sugiere que la inclusión de estas intervenciones performáticas revela un avance del Estado bonaerense en relación a las nuevas prácticas culturales masivas experimentadas por la sociedad durante la primera mitad de la década del veinte. En este sentido, el Estado provincial apeló a representaciones y prácticas de la cultura de masas

⁶ Empleamos el término espectáculo en el sentido propuesto por Debord (1967): “El espectáculo se muestra como la sociedad misma, como una parte de la sociedad y como un instrumento de unificación, es el lugar de la mirada engañada y de la falsa conciencia.”

⁷ Entendemos “espacio público” como el ámbito de representación de las prácticas sociales.

(vinculadas al uso del espacio público, el ocio y el esparcimiento) para intentar construir nuevos vínculos con la sociedad civil y, también, una narrativa estatal que asociara al radicalismo con cierta capacidad ejecutiva para canalizar las demandas sociales. El énfasis está puesto, entonces, en reconocer los elementos que nos permiten observar el rol que dichas estrategias performáticas desempeñaron en la construcción simbólica y cultural del Estado bonaerense durante el período radical. En otras palabras, nos interesa indagar sobre cuánto de la construcción material del Estado requiere (o no) de esta construcción cultural y simbólica.

El contexto de inserción de nuestro estudio es la década de 1920 que evidenció, como ninguna otra anterior, la presencia de una cultura de masas estimulada por los nuevos medios de comunicación, las tecnologías, el incremento del consumo y por expresiones artísticas como el cine, el teatro, los espectáculos deportivos (especialmente boxeo, fútbol y turf) sumado a otro amplio conjunto de actividades de esparcimiento.⁸ Las expansiones urbana y demográfica también colaboraron con el crecimiento de un mercado de bienes simbólicos y de entretenimiento masivo que rápidamente se nutrieron de un público proveniente sobre todo de las clases populares urbanas, que comenzaban a disponer de mayor tiempo libre que destinaron al ocio (Romero y Gutiérrez 2007). Las pautas de consumo también se modificaron para la década del veinte. En efecto, un amplio segmento de la sociedad argentina comenzó a demandar cada vez más productos nacionales e importados (como máquinas de escribir, bicicletas y teléfonos), a la vez que se transformaron en asiduos consumidores de indumentaria, cigarrillos y gastronomía. Es así que, para los años veinte y treinta, la sociedad argentina ya estaba absorbida completamente por la modernidad y se habían adoptado con entusiasmo estilos, tecnologías y gustos más recientes (Karush 2013, 23-25).

Los cambios culturales y sociales se relacionaron estrechamente con los cambios políticos. Por un lado, la ampliación de la ciudadanía a partir de la

⁸ Entendemos por “cultura de masas” a un conjunto de lenguajes, bienes y objetos que remiten a la industria, el mercado y el consumo. Si bien puede tener elementos considerados “populares”, en realidad lo que lo define es la combinación de prácticas y el desarrollo de sistemas de producción y difusión modernos. La “cultura de masas” no debe ser identificada con un sector social, sino que se caracteriza por la mezcla y la apropiación (Montaldo 2015, citado en Gayol y Palermo 2018, 13).

sanción de la ley Sáenz Peña en 1912 y, por el otro, la llegada del radicalismo a la presidencia en 1916 y a diversas gobernaciones a partir de ese año. Esto promovió, como señalamos anteriormente, nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, ya que a partir de ese momento las demandas sociales se canalizaron a través de las urnas, estimulando el surgimiento de nuevos actores sociales y novedosos medios de legitimación, entre los que se encuentran los episodios que aquí observamos. Asimismo, es importante advertir ciertas particularidades que el estudio de una experiencia subnacional presenta. En términos generales, la provincia de Buenos Aires era la más extensa y rica del país, protagonista central del denominado “modelo agroexportador” y del devenir político nacional. En términos estatales, cabe recordar que para inicios de los años veinte, el Estado bonaerense era aún un Estado “nuevo”, ya que tenía poco más de 40 años de existencia como tal – luego de la federalización en 1880 – y del establecimiento definitivo de sus límites posterior a la Campaña del Desierto. En términos políticos, como había ocurrido en todas las provincias, el radicalismo se había dividido al asumir el poder, en este caso entre provincialistas y metropolitanos, pero a diferencia de otras experiencias subnacionales el enfrentamiento se había trasladado a la Legislatura, “donde se enfrentaban radicales contra radicales (...), pero en este caso no derivó en intervención federal” (Persello 2013, 298-299). Por último, es importante señalar que los procesos sociales y culturales antes mencionados se produjeron de modos ralentizados en relación a las metrópolis (a excepción, tal vez, de ciudades como La Plata, Bahía Blanca o Mar del Plata). Tal como advierte Pasolini (2013, 364), una temporalidad un tanto más lenta en estos procesos “se mantiene incluso en momentos en que se implementa de modo irreversible la modernización material y cultural.”

El artículo se divide en dos episodios: el primero aborda la creación y desarrollo de la Exposición - Feria Internacional de Muestras de La Plata, organizada por la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias (DGAGI) del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia (MOPBA) entre 1923 y 1926. El segundo, observa las carreras automovilísticas organizadas por la Dirección de Puentes y Caminos (DPyC) del MOPBA junto con asociaciones de la sociedad civil para difundir los avances en materia vial y

los “modernos” métodos de trabajo empleados en la construcción de carreteras.

II. Episodio 1: La Exposición - Feria Internacional de Muestras de La Plata (1923-1926)

Durante el siglo XIX, las “grandes exposiciones” se transformaron en importantes medios de difusión y de promoción del perfeccionamiento industrial y, al mismo tiempo, generaron un movimiento de multitudes, incidieron en la educación popular y se erigieron como expresiones elocuentes del credo en el progreso (Lluch 2009). Por ello, se constituyeron como una de las manifestaciones materiales y culturales más representativas de la segunda mitad del siglo XIX, sobre todo de Europa. En Argentina, desde fines de ese siglo y en las primeras décadas del XX, organismos estatales y de la sociedad civil procuraron acercar conocimientos técnicos a los agricultores a través de la organización de las exposiciones (Rodríguez Vásquez 2013).⁹ Este tipo de eventos, además de su importancia material, tenía una gran importancia simbólica y cultural, dado que permitían “analizar las imágenes que cada país o grupo forjaron de sí mismos, los símbolos, y objetos con que eligieron ser representados” (Lluch 2009). Por sus características y objetivos, las exposiciones también constituían espacios significativos para exhibir una determinada idea de nación, de los logros del progreso o la autocelebración, una idea clásica de las exposiciones que convivía con la capacidad para operar como caja de resonancias de conflictos sociales, económicos, políticos y sectoriales (Lluch 2012, 240). Con una extensa trayectoria nacional e internacional, para los años veinte las exposiciones y ferias ya constituían eventos usuales.¹⁰

La idea de la Exposición-Feria Internacional de Muestras de La Plata surgió del equipo político como respuesta a la fuerte crisis que atravesaba

⁹ La primera exposición nacional que exhibió productos industriales fue realizada en Córdoba en 1871. Sobre este evento véase Boixadós (2009)

¹⁰ Sobre las exposiciones en el siglo XIX en Argentina, Cfr. Di Liscia y Lluch (2009), Grassi (2011), Brandariz (2015).

el sector ganadero y que había sido provocada por la merma en las exportaciones de carne una vez finalizada la Primera Guerra Mundial. Esta caída de la demanda internacional, que también preocupó al gobierno nacional, llevó a bajas en el precio y a un exceso de animales. Como consecuencia, entre 1921 y 1922, las exportaciones de carne bajaron a los niveles de 1914. Luego de este período, entre 1924 y 1929, volvieron a incrementarse (Rocchi 2013, 116).¹¹ En este marco de transformaciones de la estructura productiva y de crisis, diversos productores agropecuarios le exigieron al Poder Ejecutivo Provincial medidas para morigerar la difícil situación que atravesaba el sector ganadero. Entre otras, el equipo político consideró adecuado organizar, junto con sociedades rurales locales, un conjunto de ferias y exposiciones con el objetivo de exhibir productos derivados del agro y fomentar la compra-venta de los mismos.¹² De este modo, en diversas localidades de la provincia se multiplicaron las ferias, concursos y exposiciones de productos de granja, avicultura, ganadería, industria lechera, trigo, cereales y lino, etc. promovidas por el gobierno provincial, los municipios y asociaciones rurales. A esto se sumó la participación en certámenes fuera de la provincia, como el organizado por la Sociedad Rural Argentina en Palermo en 1923, en donde se exhibieron los productos obtenidos de las escuelas y viveros dependientes del gobierno provincial (Dolores y Nicanor Ezeiza).

En paralelo a esta política de estímulo de ferias, concursos y exposiciones, el equipo de gobierno diseñó una iniciativa más ambiciosa: la

¹¹ En un contexto más general, durante estos años, como advierte Palacio, dos fenómenos se convirtieron en permanentes. Por un lado, la producción agrícola había llegado al límite de su expansión horizontal, como así también, el ocaso de la frontera en la provincia, ya que se había completado la ocupación de la tierra apta para el cultivo, hecho importante para una estructura productiva que se había organizado alrededor de la disponibilidad de tierras. Por otro lado, durante estos años se profundizaron las crisis de mercado que fueron decisivas para reorganizar la estructura productiva (2013, 201).

¹² Entre las medidas se encontraban la creación de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias (DGAGI) que dependería MOPBA; la construcción del Mercado de Abasto de Avellaneda – adonde llegaría un ramal del Ferrocarril Provincial que la uniría con el puerto de La Plata –; la ampliación y reparación de la red vial provincial, un proyecto de “Ley de Colonización”, la reglamentación de la inversión para la construcción de viveros y escuelas, el fomento a la plantación de árboles, la formación del Museo Industrial y Agrícola de la Provincia, entre otros.

Exposición-Feria Internacional de Muestras de La Plata, “la primera de este tipo en Argentina y Sudamérica.” Para destacar lo moderno de la Feria-Exposición de La Plata se la equiparaba con las realizadas en Europa¹³, lo que suponía reivindicar una posición en donde la idea del progreso resultaba central. En este sentido, si bien la intención de este emprendimiento era favorecer el intercambio comercial, detrás de su organización operaron también otras inquietudes y anhelos: imaginar, construir y transmitir una idea de nación que pensaba una Argentina “industrializada y soberana”, en la cual los sectores productivos del país pudieran perfeccionarse para, en el mediano plazo, suplir a la industria extranjera. En palabras de Cantilo, se pretendía estimular “el desarrollo progresista de la industria argentina” y ponerla en contacto con “los exponentes más adelantados de la industria moderna del viejo continente y con la de otros países sudamericanos, como así también de las que se desenvuelven en los demás estados argentinos con peculiaridades regionales.”¹⁴ En ese discurso, la provincia era presentada y entendida como una “manifestación real y positiva de la potencialidad de un estado rico y progresista.”¹⁵ Se trató, entonces, de plasmar una idea de nación en similar sentido al que advierte Palermo cuando señala que los gobiernos de la UCR propusieron una fórmula nueva que asociaba progreso con democracia y sostenían que solo un gobierno legítimo podía modernizar las instituciones del Estado y garantizar el progreso para todos, ya que se presentaban con decisión y capacidad política para llevar adelante esa tarea (2011, 116). El discurso de Cantilo contenía algunos elementos propios de la retórica del radicalismo: los radicales representaban a la nación, luchaban

¹³ Las “ferias-mercado”, que habían comenzado a desarrollarse desde mediados del siglo XIX en Europa, habían derivado, a finales de siglo, en “ferias-muestras” donde los contactos y las ventas eran realizados sin mover las muestras expuestas durante la feria. Estas ferias de muestras, con una elevada inversión y una amplia gama de bienes de consumo, dominaron la escena ferial de Europa hasta finales de la década de los cincuenta y primera mitad de los sesenta (Sarmiento 1995).

¹⁴ Diario de Sesiones del Senado de la Provincia de Buenos Aires 1923, 46

¹⁵ El Argentino, 9 de junio de 1923. Cabe destacar que durante este período las campañas publicitarias en general hacían hincapié en los productos provenientes de la actividad agrícola o industria nacional (Girbal-Blacha y Ospital 2005, 52), es decir, había no solo un discurso estatal en torno a la producción nacional, sino que era compartido por otros actores sociales.

por ella y solo ellos la entendían; eran los verdaderos representantes del pueblo; se pronunciaban a favor de elecciones limpias y del nacionalismo y consideraban a toda oposición antipatriótica (Horowitz 2015, 20). En su último discurso como gobernador, destacó:

[H]e dado a la política en tiempo y preocupaciones, cuanto me ha exigido; pero sin olvidar ni un solo día, ni aún en aquellos más angustiosos e ingratos, la labor constructiva, paciente y fecunda, realizada en bien de la provincia y para honor de la fuerza política que me prestigiara y defendiera durante mi reciente actuación pública. Enceguecido el adversario llegó en alguna circunstancia a ensañarse contra esta noble inspiración de mi gobierno, procurando detener su acción de progreso. En el torbellino de las pasiones desencadenadas, todas las armas fueron buenas, hasta la calumnia. (...) A pesar de la mala política y contra la mala política, hemos hecho obra buena, cumplida en bien de la provincia (...).¹⁶

En este sentido, para el equipo de gobierno construir un espacio en donde se exhibiera la capacidad industrial, empresarial y comercial de la provincia y del país, que fuera escaparate de las innovaciones en los diferentes sectores, motor de promoción económica y representación de los cambios sociales constituía un deber al que su gobierno no solo no podía rehusar, sino que tenía la obligación de garantizar por el bien común y en vistas del progreso.

El escenario seleccionado para el desarrollo de la Feria-Exposición fue la ciudad de La Plata, elegida por su carácter de capital y centro de la vida política y cultural de la provincia y también por su carácter marcadamente moderno. En efecto, durante sus primeros años de vida La Plata había crecido a un ritmo exponencial, transformándose en la tercera ciudad en importancia del país, después de Buenos Aires y Rosario.¹⁷ Ese proceso de “metropolización” permitió, en gran medida, el desarrollo del fenómeno de

¹⁶ Diario de Sesiones Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires 1926, 48.

¹⁷ La población de La Plata creció exponencialmente: para mediados del siglo XIX su población era de 10.000 habitantes, en tanto que para 1914 era de 140.000. A principios del siglo XX, consecuencia del desarrollo industrial, surgieron en sus inmediaciones otros asentamientos urbanos, como Berisso y Ensenada, que incidieron en el crecimiento de la capital provincial (Losada 2013, 134).

masificación del mercado de entretenimiento en la capital bonaerense.¹⁸ Para la década del veinte La Plata contaba con una vasta gama de actividades culturales, artísticas y de esparcimiento, y se habían instalado modernas industrias culturales como la radio y el cine, que convivían con otras más tradicionales como la prensa y el teatro que habían actualizado sus contenidos y formatos (Graciano 2015). Asimismo, la capital platense experimentaba la popularización y masificación de ciertos espectáculos deportivos – como el fútbol, el box y el atletismo – y la creación de clubes emblemáticos como Gimnasia y Esgrima de La Plata (1887) y Estudiantes de La Plata (1905), a los que se sumaron la creación de numerosos clubes de barrio dedicados al fútbol *amateur* (Fiebelkorn 2017, 4), tal como había ocurrido en las ciudades de Buenos Aires, Rosario y Córdoba (Frydenberg 2013, Roldán 2015 y Reyna 2011). Es decir, la Feria-Exposición en tanto “evento moderno y de progreso” a la vez que masivo, había sido pensada para desarrollarse en una ciudad que, desde su inicio, había sido imaginada como una “ciudad moderna.”

La organización de la Feria-Exposición estuvo a cargo de la recientemente creada DGAGI. La nueva repartición tenía como objetivo organizar un “programa de estímulo a las industrias rurales” y diseñar estrategias y políticas públicas para el campo. Además, tenía a su cargo las escuelas agrarias, viveros y estaciones experimentales de la provincia. Si bien registra antecedentes desde 1887, la creación de la DGAGI fue subsidiaria de dos procesos.¹⁹ Por un lado, de la necesidad de “vigilancia” estatal del desarrollo de “dos riquezas madres de la república, que tienen en la provincia de Buenos Aires las fuentes más abundantes.”²⁰ Por el otro,

¹⁸ Como destacan Bonicatto y Franchino (2017, 1), durante el período 1870-1930 las ciudades fueron “escenario de múltiples transformaciones que expusieron el conflicto en el que competían los valores tradicionales en relación a la centralidad, organización o estabilidad con las libertades metropolitanas: la disolución de valores, la articulación de flujos de capital, de bienes, de personas.”

¹⁹ Los antecedentes de esta repartición se encuentran en la Oficina de Agricultura (1887), primera institución provincial dedicada a organizar los centros agrícolas que para 1891 se transformó en el Departamento de Agricultura dependiente del MOPBA (Cicirello 2021, 4),

²⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, 1923, 45.

formó parte de un proceso de reformas y expansión del Estado, que asumía nuevas funciones derivadas, en gran medida, del fenómeno de la democratización (Fernández 2019). En términos normativos e institucionales, la creación de una Dirección dedicada a los asuntos agrícolas implicaba la jerarquización de sus funciones, competencias y atribuciones, y la inclusión de un conjunto de profesionales (fundamentalmente veterinarios y agrónomos) a la burocracia técnica del MOPBA. El primer director de la DGAGI (y encargado de la organización de la Feria-Exposición) fue el Ing. Agrónomo Delio Demaría Massey, de importante trayectoria dentro el Estado nacional y provincial, y de estrechos vínculos con distintos actores afines al agro.

Para la organización de la Feria-Exposición, la DGAGI solicitó la colaboración de la SRA, entidad presidida por el Ing. Agr. Pedro Pagés, figura que mantenía una buena relación con el gobierno sobre todo desde que, a su solicitud, el Estado provincial intervino para regular la actividad ganadera en 1922. No obstante, pese a contar con la colaboración de la SRA – que contaba con amplia experiencia en la organización de ferias, concursos y exposiciones y que tenía a su cargo las ferias regionales por solicitud del Ejecutivo provincial – a la DAGI le resultó difícil lograr adhesiones y confirmar participaciones para su primera edición, sobre todo de los interesados del interior del país y del exterior.²¹ En gran medida esto se debió al escaso tiempo entre la convocatoria y la fecha original pautada para la exposición, aunque en las ediciones de 1924 a 1926 el mes elegido fue noviembre a fin de que coincidiera y se enmarcara con los masivos festejos por el aniversario de La Plata. La duración de Feria-Exposición fue de aproximadamente un mes, aunque en todas sus ediciones por “pedido del público” solía extenderse una o dos semanas más. La última Feria-Exposición se llevó a cabo en noviembre de 1926, bajo el primer año de gobierno de Valentín Vergara (1926-1930), quien en el marco de una política de austeridad y disminución del gasto público decidió discontinuarla.

El diseño de la Feria-Exposición contempló la participación de industrias, fabricantes o productores directos del país o del extranjero, representantes, exportadores o agentes autorizados para vender artículos con

²¹ El Argentino, 27 de junio de 1923.

marca determinada. También fueron admitidos sindicatos, sociedades y cooperativas.²² El programa inicial abarcó un conjunto diverso de productos: agrícolas, ganaderos, industrias alimenticias, textiles, maquinarias, metalurgia, minería, construcciones, industrias gráficas, transportes, hidráulica, como así también modernas industrias y productos de uso diario y doméstico como fotografía y cinematografía, alumbrado y calefacción, higiene, *sports*, artes industriales y decorativas, radiofonía, entre otras.²³ Los pabellones de la feria se organizaron y dividieron por rubros representativos de diversas industrias: exposiciones de animales, pabellón de industrias (donde era exhibida maquinaria agrícola e industrial, artículos de utilidad doméstica, entre otros) y pabellón de automóviles (donde firmas como Fiat, Chevrolet y Oldsmobile vendían autos a particulares). También hubo secciones destinadas a productos derivados de granjas.

La imagen N° 1 (correspondiente a la primera edición que se emplazó en la Estación Ferrocarril, actualmente Pasaje Dardo Rocha) permite observar la disposición de los puestos e identificar algunos objetos característicos de las industrias y actividades a las que hacen referencia, como molinos, maquinaria, maquetas de construcciones, motores, entre otros, que expresaban los valores de progreso y modernización presentes en los discursos del gobierno provincial y del período. Estos símbolos de progreso y de adelanto tecnológico e incluso los modernos artefactos que eran orgullosamente exhibidos en diversos *stands*, no obstante, convivían con objetos expuestos por pequeñas y medianas industrias y por comercios platenses, algunos más modestos que otros, que iban desde trabajos en curtiembre hasta pianos alemanes y mercerías.²⁴

²² Diario ABC, 13 de agosto de 1924.

²³ Memorias del MOPBA, 1924, 822.

²⁴ El Argentino, 12 de junio de 1923.

**Imagen N° 1. Aspecto general que ofrece el hall de la vieja estación
con las instalaciones de los expositores**



Fuente: El Argentino, 9 de junio de 1923.

Imagen N° 2. La Feria Internacional con la exhibición ya preparada (1923). Hall de Expositores



Fuente: http://www.laplatamagica.com.ar/?page_id=6283

Imagen N° 3. Stand de “Cruz del Sud”



Fuente: El Argentino, noviembre de 1924.

La prensa platense colaboró con la difusión de la Feria-Exposición, aunque su apoyo fue errático. Inicialmente, en el marco de la reprogramación de 1923, “El Argentino” manifestó su desacuerdo con esta iniciativa al considerar que el cambio de fecha de la Feria obedecía al ocultamiento del fracaso de una empresa que desde su origen debía haber eludido el carácter internacional “cuando debía limitarse a ejercer su acción de fomento a las fronteras de la provincia, donde hay mucho por estimular en materia de producción.”²⁵ Sin embargo, durante el desarrollo de la edición de 1923, como en ediciones posteriores, tanto “El Argentino” como “El Día” mostraron cierto entusiasmo que se tradujo en un apoyo moderado,

²⁵ El Argentino, 11 de mayo de 1923.

ya que cubrieron las actividades comerciales y de entretenimiento, compartieron la grilla completa y siguieron el día a día con breves crónicas e imágenes tanto del desarrollo de la Feria y de sus *stands*, como de sus concurrentes, destacando frecuentemente el carácter masivo y festivo.

En tal sentido, como señalamos, la Feria-Exposición fue concebida por el Ejecutivo provincial como un evento de carácter comercial (compra y venta de distintos productos), pero también se ideó como un acto de entretenimiento popular de carácter festivo. Así lo advirtió Antonio Rodríguez Jáuregui, ministro de Obras Públicas de la provincia, al destacar la importancia de hacer notar “la transformación operada en el carácter primitivo de las ferias”, ya que la Feria-Exposición había incorporado “a los actos puramente comerciales de la venta el carácter de fiesta de esparcimiento para los pueblos.”²⁶ De este modo, a la idea de nación asociada al progreso y a la democracia se sumó la de una suerte de “democratización del esparcimiento”, aspecto que desde el discurso oficial solo podía ser garantizado por el gobierno radical – legítimamente electo – a través de los resortes estatales.

De este modo, un nutrido conjunto de espectáculos populares destinados a todos los géneros y edades formaron parte de la agenda de entretenimiento de la Feria-Exposición: conciertos públicos, actividades para niños, *matches de football entre* equipos locales, actuaciones de grupos de teatro, rifas, sorteo de juguetes, remates de objetos, entre otros. Algunos espectáculos tuvieron un lugar destacado en la agenda, tal es el caso de los vuelos acrobáticos. En efecto, las exhibiciones aéreas y la partida y llegada de raidistas aéreos o automovilísticos, como veremos, fascinaban al público durante esos años y por ello se transformaron en la atracción de cierre de las ediciones. De hecho, llegaron a contar con la participación de reconocidas figuras internacionales como el piloto y aero-fotógrafo inglés Sydney Holland.²⁷

²⁶ El Argentino, 9 de junio 1923.

²⁷ Holland fue un célebre piloto y aerofotógrafo de origen inglés, que luego moriría piloteando como “aviador mercenario” un aeroplano para los republicanos en la guerra civil española en diciembre de 1936.

III. Mujeres y niños primero

La Feria-Exposición incluyó en su grilla un amplio conjunto de actividades destinadas a las mujeres y los niños. En ambos casos, además de ser espectadores, se constituyeron como organizadores o expositores, es decir, tuvieron una activa participación. Para el caso de las mujeres, en 1924 el gobierno autorizó la inclusión del “Salón de la Mujer” a cargo de la Comisión Auxiliar de Señoritas de la Liga Popular contra la Tuberculosis de la Provincia de Buenos Aires (LPTPBA), institución que mantenía sólidos vínculos con el gobierno provincial y que en 1922 había inaugurado el primer dispensario de la provincia.²⁸ Recordemos que la participación de mujeres en tareas de asistencia social y caridad y en instituciones de beneficencia era muy usual durante este período (De Paz Trueba 2009; Di Liscia 2014) ya que, entre otras cuestiones, permitían a las jóvenes de los sectores medios y altos una formación profesional que pudiera conciliar los “deberes femeninos” y maternales atribuidos en la época con el mundo del trabajo (Gravila 2017, 94).

El “Salón de la mujer” tuvo un lugar central en la Feria-Exposición y ocupó el gran *hall* en donde en la edición de 1923 se había concentrado la totalidad de la Feria. A pesar de que desde principios del siglo XX las mujeres habían comenzado a adoptar nuevos roles en el espacio público, el mundo del trabajo, las universidades y la esfera política, el “Salón de la Mujer” por su organización y programa de actividades parecía más destinado a un determinado arquetipo de mujer: de los sectores medios, urbanos y, preferentemente, ama de casa o abocada a tareas consideradas de “mayor prestigio social”, como la docencia primaria (Bontempo 2011). En este contexto, el hogar y la maternidad se presentaban como el centro de la vida femenina, en oposición “al ruido de las calles y la frivolidad de las

²⁸ Creada en 1911, la LPTPBA tenía como objetivo la lucha contra la propagación de la tuberculosis por medio de la creación de dispensarios y de la difusión educativa. Estaba presidida por Carlos Cometto, (director del Cuerpo Médico Escolar y fundador de la carrera de Visitadoras Escolares de la Provincia de Buenos Aires). En 1922 inauguró en la ciudad de La Plata el primer Dispensario de la provincia para la atención de adultos y niños, la realización de estudios de diagnóstico por rayos X, una sección de profilaxis social e incluso tenía elementos para el tratamiento de enfermos (Arrúa 2014, 108).

fiestas de sociedad” (Pasolini 2013). Influenciado por las imágenes femeninas de la prensa, la masificación de nuevas tecnologías domésticas (como los electrodomésticos) y la emergencia de publicaciones femeninas (destinadas a promover prácticas de belleza, publicitar productos, recetas de cocina y consejos para el cuidado de los niños) (Gil Lozano, Pita e Ini 2000, 10), el “Salón de la Mujer” se dividía en temáticas consideradas de “consumo femenino:” manualidades, vestuario y modas, industrias, artes industriales y decorativas, higiene y *sports*, mueblería, maquinaria, objetos religiosos, librería y artículos varios.²⁹ En sus instalaciones firmas reconocidas de la época como Gath y Chaves organizaban exposiciones de artículos de última moda y desfiles que contaban con una amplia concurrencia.³⁰ Además, con la finalidad de recaudar fondos para el recientemente inaugurado Dispensario, en el Salón se llevaban a cabo festivales de beneficencia y remates de objetos, que constituían dos de sus mayores atracciones. El diario “El Argentino” advertía: “es de imaginarse la influencia que tendrá el diminuto martillero en delicadas manos femeninas que prestarán a la humanitaria obra su generosidad.”³¹

²⁹ Diario ABC, 13 de agosto de 1924.

³⁰ El Argentino, 4 de noviembre de 1924

³¹ El Argentino, 2 de noviembre de 1924

Imagen N° 4. Publicidad del Festival a beneficio del Dispensario contra la Tuberculosis.



Fuente: El Argentino, noviembre de 1924.

El Ejecutivo provincial aprovechó el éxito de las actividades organizadas por el Salón de la Mujer para difundir en ese espacio las acciones gubernamentales a través de distintas estrategias propagandísticas. Esto se relaciona con un aspecto que advertimos anteriormente: una de las motivaciones de la Feria-Exposición, además de promover el desarrollo económico, residió en concitar adhesiones políticas, sumar eventuales votantes y conformar una opinión pública favorable a la gestión radical. Las estrategias de difusión más usuales fueron folletos, volantes y afiches, pero también se apeló a modernos medios de comunicación como el cine, de gran aceptación popular por esos años. En el festival de beneficencia de 1924, por ejemplo, se exhibió el film institucional “Provincia de Buenos Aires,” que el Poder Ejecutivo le había encargado al reconocido cineasta Federico Valle, pionero del cine documental argentino. Esta película – realizada en el marco de un momento fundacional del género documental de propaganda institucional en Argentina – tuvo como objetivo dar a conocer la obra del gobierno de Cantilo, sobre todo en lo concerniente a la política caminera.³²

³² Como destacan Marrone y Moyano Walter (2001), en los años veinte numerosas instituciones “propagandizaban en forma semejante sus actividades utilizando como soporte del discurso filmes de género documental.”

Los niños – que durante la década del veinte estos habían cobrado visibilidad como sujetos con intereses, deseos y gustos propios – también fueron incluidos en las actividades de la Feria-Exposición.³³ Las sociedades de beneficencia que participaron pusieron especial énfasis en los clásicos sorteos de muñeca y la exhibición de juguetes, aunque también incorporaron otras actividades como el “tren liliputiense” – o “ferrocarril en miniatura” por sus pequeñas dimensiones – una de las atracciones favoritas de los infantes. Este tren había sido cedido por la Sociedad de Beneficencia y que se encargaba del traslado de los niños desde la Plaza San Martín hasta el predio de la Feria. Además de ser destinatarios de actividades y espectáculos, los niños también fueron expositores en las cuatro ediciones de la Feria. Efectivamente, tuvieron una participación activa a través de las manualidades que realizaban en las escuelas públicas, aunque esta iniciativa tuvo sus detractores. El diario “El Argentino”, por ejemplo, cuestionó la medida a la que consideraba “poco pertinente e inapropiada” dado que implicaba mezclar a los infantes en “un acto meramente comercial (...) Ni la enseñanza tiene por fin inmediato la colocación en plaza de artículos de comercio, ni la calidad de los trabajos están en la categoría de efecto destinado a presentarse en el terreno de la competencia internacional.”³⁴

³³ Sobre la infancia argentina en los años veinte: Ríos & Talak (1999); Bontempo (2012), Sosa (2015).

³⁴ El Argentino, 13 de mayo de 1923.

**Imagen N° 5. Arriba: Inauguración del tren liliputiense – Telar
imprenta de la escuela N° 2 de Luján – Al centro: Palco oficial al
inaugurarse la exposición – Abajo: Manualidades escolares y vitrinas
de la Escuela Santa Catalina**



Fuente: El Argentino, 9 de junio de 1923).

La Feria-Exposición, como vimos, fue tanto un evento comercial y económico como social y cultural que, articulado por el Estado provincial, se desplegó sobre el espacio público. En este sentido, los espectáculos que conformaron la agenda y la activa participación como expositores de segmentos como los niños y las mujeres (que no proponían actividades de corte comercial) permiten advertir cierto avance del Estado en relación a la “democratización” del entretenimiento en un contexto de ampliación de la ciudadanía y de surgimiento de una cultura de masas.

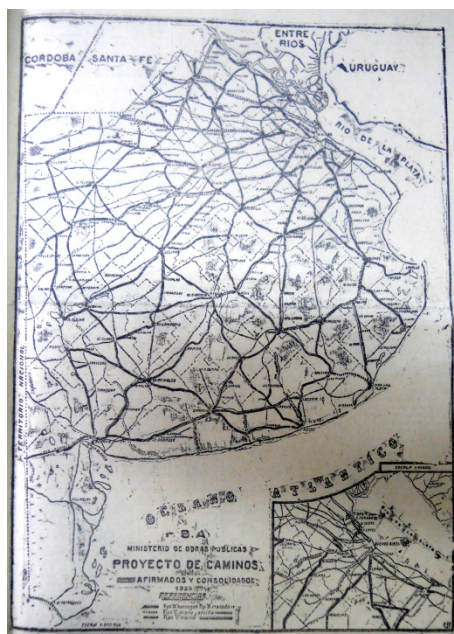
IV. Episodio 2: Los *raids* automovilísticos recorren los caminos bonaerenses

A principios de los años veinte los caminos habían adquirido una progresiva centralidad alentada por la aparición del automóvil y por la acción de asociaciones privadas como el Touring Club Argentino (TCA) y el ACA (Automóvil Club Argentino). Ambas asociaciones habían surgido a principios del siglo XX con la aparición del nuevo transporte automotor que permitía una experiencia novedosa de circulación, más autónoma y flexible que la propuesta por el ferrocarril. A inicios de esta década, las asociaciones (ACA y TCA) y el Estado coincidieron en determinar que la vialidad constituía un problema público, lo que les permitía fijar estrategias de movilización y reflexionar sobre los roles de cada uno de ellos (Piglia 2013). Fue en este marco que el gobierno de Cantilo inició un “programa de mejoramiento de la vialidad” que incluyó, entre otras cuestiones, una mayor inversión y un incremento en la capacidad tecno-burocrática del Estado provincial para asumir de manera más orgánica la planificación y ejecución de las distintas infraestructuras camineras (Piglia 2013, Fernández 2019). Para 1924, la Dirección de Puentes y Caminos (DPyC) del MOPBA había intervenido en la construcción, reparación y conservación de 2300 kilómetros de caminos provinciales realizados en mayor medida con fondos provenientes de la ley de empréstito de 1922.³⁵

La red caminera diseñada por la DPyC fue pensada para facilitar el comercio desde el interior provincial a las cabeceras de los ferrocarriles y el puerto, y también para favorecer la movilidad de las personas, ya que por sus características los automóviles requerían de caminos en buen estado de mantenimiento y conservación. Aunque los planes viales no se ejecutaron en su totalidad, de todas maneras la inversión en materia vial resultó significativa y solo fue superada por el gobierno conservador de Manuel Fresco una década después (Fernández 2019).

³⁵ Nos referimos al “Empréstito de consolidación de la deuda flotante y obras públicas” presentado por el gobierno de Cantilo en 1922 y sancionado por la Legislatura provincial el mismo año.

Imagen N° 6. Proyecto de la red caminera diseñada por la DPyC del MOPBA



Fuente: El Día, octubre de 1923

Es importante resaltar que durante los años veinte las formas y técnicas publicitarias gubernamentales fueron diversas y originales: folletos, circulares, almanaques, hojas informativas, boletines bibliográficos, circulares, cartillas, manuales breves, entre otros (Girbal y Ospital 2005, 52). Para difundir los avances de la vialidad provincial la DPyC, el gobierno de Cantilo apeló, entre otras, a una propaganda de carácter “práctico”: las carreras automovilísticas. Como destaca Piglia (2008)

En los años veinte se generalizó en la Argentina un consenso que consideraba al par automóvil-camino como la clave para el futuro progreso nacional, sostenido por una lectura en esa clave de la primera guerra en Europa, y de la prosperidad norteamericana de los años veinte. Este consenso estaba influido por la creciente animadversión “antiimperialista” contra los ferrocarriles británicos y por la creciente presión de los fletes sobre las ganancias de los productores rurales. En ese contexto las carreras en carretera fueron pensadas y, hasta cierto punto, funcionaron, como

eventos de propaganda vial, fomentando el conocimiento de los caminos, y llamando la atención sobre su importancia a los gobiernos y a la opinión pública.

Recordemos que el automovilismo era un evento concebido como “moderno” y se encontraba estrechamente vinculado a “la cultura del automóvil” recientemente instalada en la sociedad argentina. En efecto, como advierte Archetti, el automovilismo era la expresión “máxima de la modernidad”, “la unidad entre productos industriales y destrezas individuales.” Además, al recorrer el territorio nacional “no solo lo descubrían, sino que permitían la apropiación concreta de ese paisaje por parte de las máquinas, sus pilotos y sus públicos” (Archetti 2001, 70). Los *raids* también colaboraron en la construcción de imágenes de las prácticas recreativas deseables en automóvil, ya que proponían un modelo de viaje recreativo con acento en el camino y, además, contribuían con la construcción de un imaginario del camino durante las décadas de 1920 y 1930, sobre todo a partir de su difusión en los medios (Ballent 2005).

Si bien, como señalamos, los *raids* automovilísticos no constituían una novedad en la época (dado que distintas asociaciones privadas habían comenzado a desarrollar un interés social creciente por el deporte automotor y organizaron el Turismo Carretera y los Premios nacionales), sí lo era la modalidad de carrera por etapas como estrategia de difusión o comunicación estatal. Efectivamente, el estado real de las carreteras dificultaría o no el desarrollo de una carrera que sería seguida por cientos de personas a través de notas periodísticas y segmentos de la radio. Es decir, la opinión pública podría crear consensos o disensos sobre la acción vial y, en definitiva, sobre la gestión de gobierno.

Como ocurriera con la participación de la SRA en la Feria-Exposición, en este caso tanto el ACA como el TCA fueron convocadas por el gobierno provincial para participar de la organización de los *raids*, dado que entendía que poseían más capacidad y experiencia para desarrollar esta actividad. Consideraban que una obra “de interés colectivo” como el *raid* debía ser realizada por “la acción conjunta de los poderes públicos y de la iniciativa privada.”³⁶ En la organización también participaron delegados de otras instituciones automovilísticas – como el Automóvil Club La Plata y el

³⁶ El Argentino, 14 de febrero de 1924.

Buenos Aires Automóvil Club – representantes municipales; periodistas de medios internacionales (como “La Patria degli Italiani”, “Giornali D’Italia”), nacionales (como La Nación, La Razón, El Gráfico), provinciales y locales; y representantes de empresas como West India Oil Company. El Poder Ejecutivo, en tanto, se ocupó de la totalidad de la financiación y de la compra de los premios y el MOPBA de la tarea de señalamiento de los 2.300 km del circuito para facilitar el desarrollo de las pruebas.³⁷

La Comisión organizadora se subdividió en tres sub comisiones:³⁸ “Turismo”, “Carrera” y “Periodistas” cada una con sus atribuciones y funciones.³⁹ “Turismo” se encargó de la organización de la parte técnica de la primera excursión con fecha 5 de abril, denominada “excursión de turismo”, que se realizó antes de la carrera de competencia⁴⁰ y estuvo a cargo del TCA.⁴¹ La propuesta de esta categoría surgió del ministro Rodríguez Jáuregui con el objetivo de promocionar la aún incipiente actividad del turismo que eclosionó una década después, pero que en enero de 1925 había llamado la atención de la opinión pública con una caravana de turistas que unió Buenos Aires con Mar del Plata (Piglia 2018, 92). “Carrera” – a cargo del ACA – se encargó de la carrera de fuerza libre (que también estaba dividida en categorías) que se llevó a cabo el 3 de mayo, y “Periodistas” desarrolló la propaganda del *raid*.⁴² La Comisión central, presidida por el ministro de Obras Públicas, tenía la superintendencia sobre todas las subcomisiones y tenía la función de administrar los fondos y el material de los municipios y vecindarios y de recibir las donaciones públicas.⁴³

³⁷ El Argentino, 16 de febrero de 1925.

³⁸ La Comisión estaba conformada por representantes del TCA y ACA, Toribio de Achával en representación de los municipios, Augusto de Muro por los periodistas y el Dr. Eugenio Alsina en representación del Automóvil Club de La Plata (El Argentino 19/02/1925).

³⁹ El Argentino, 14 de febrero 1925 y El Argentino 19 de febrero de 1925. La Comisión estaba conformada por representantes del TCA y ACA, Toribio de Achával en representación de los municipios, Augusto de Muro por los periodistas y el Dr. Eugenio Alsina en representación del Automóvil Club de La Plata.

⁴⁰ El Argentino, 14 de febrero de 1925 y El Argentino, 19 de febrero de 1925.

⁴¹ El Día, 13 de marzo de 1925.

⁴² *Ídem*.

⁴³ El Argentino, 19 de febrero de 1925 y El Día, 19 de marzo de 1925.

El escenario de los *raids* bonaerenses, como señalamos, fueron los casi 2300 km de caminos construidos, reparados o conservados por la DPyC, es decir, los automovilistas atravesaron numerosos centros urbanos y pequeños poblados, lo que permitió un contacto más estrecho con la ciudadanía que se acercaba a la vera de los caminos para ver la competencia.⁴⁴ No obstante, como ocurría con las carreras de TC (Turismo Carretera) el estado de los caminos, las condiciones climáticas, los accidentes y los problemas técnicos convertían a los *raids* en “odiseas” donde “la tanto la resistencia de las máquinas como la de los pilotos y la habilidad de los mecánicos se ponía a prueba” (Archetti 2001, 69). Recordemos que para 1925, el único camino afirmado era el que unía Buenos Aires con La Plata, a pesar de la existencia de proyectos para pavimentar otras rutas como Morón-Luján o Buenos Aires – Mar del Plata. En este sentido, Piglia (2018, 91) advierte:

Salir de la ciudad con el auto era, por esos años, toda una aventura. Los vehículos tenían poca autonomía y se rompían con frecuencia; los caminos eran de tierra y como generalmente carecían de desagües, era muy frecuente que se formaran pantanos ante la menor lluvia, de los que debían ser liberados con auxilio de animales de tiro; los ríos y arroyos sumaban obstáculos, ya que los puentes eran muy escasos.

Por ello, para que la “odisea” fuera lo menos riesgosa posible – y con el afán de exponer los avances y no los retrocesos de la vialidad provincial – las asociaciones tuvieron como actividad a cargo la inspección previa de los caminos que recorrería el *raid*, labor llevada adelante por medio de un “delegado viajero.” La TCA envió a Ernesto Baldrich, que recorrió junto a su mecánico 3700 km de caminos provinciales con buenos resultados (Piglia 2011). También el ministro de Obras Públicas, Rodríguez Jáuregui, recorrió algunos caminos en automóvil para constatar el estado general de los mismos, y destacó el apoyo que recibió la gestión vial por parte de vecinos, municipios, sociedades vecinales y propietarios.⁴⁵ No obstante, como consecuencia de condiciones climáticas adversas, en más de una oportunidad la comitiva oficial debió suspender la actividad de inspección

⁴⁴ Los municipios por los que pasó el *raid* fueron: Coronel Brandsen, Dolores, Pergamino, Balcarce, Bahía Blanca, Saavedra, Tornquist, Maipú, Juárez, Castelli, Adolfo Alsina, La Plata, entre otros (El Argentino, 14 de febrero de 1925).

⁴⁵ El Argentino, 18 de enero de 1925.

de caminos, lo que en cierta medida atentaba contra aquello que se pretendía demostrar.⁴⁶ En este marco, algunos municipios aprovecharon la publicidad del *raid* para hacer observaciones sobre el mismo. El diario “El Atlántico” de Bahía Blanca, por ejemplo, se lamentaba de que los caminos fueran arreglados solo para dicha competición y no para el tránsito diario, pero celebraba que este evento le permitiera al gobierno provincial comprobar el estado real en que se encontraban sus carreteras y ordenara, en consecuencia, “obras de carácter definitivo” y no “arreglos a la ligera”:

que no se nos venga en los días próximos al *raid* con reparaciones de simple apariencia que sirvan para engañar a los automovilistas (...) Una medida de esa naturaleza nos convencería de que el ruido que se hace en estas cuestiones de vialidad es simulación. Y nosotros todavía nos permitimos creer en la sinceridad del gobierno.⁴⁷

A diferencia de la Feria-Exposición que se emplazaba en un espacio y tiempo determinado, el carácter de los *raids* era dinámico, ya que los automóviles se desplazaban por la geografía provincial y penetraban en el territorio materializando un discurso que continuamente apelaba al “progreso” como horizonte de llegada. A lo largo de su recorrido, el entretenimiento popular y el espectáculo se amalgamaban con la necesidad del Estado provincial de exhibir su capacidad ejecutiva y de ejercer un control más articulado sobre el territorio, en un momento en el cual tanto la crisis económica como la crisis política – sobre todo el pedido de intervención nacional – generaba malestar social y, en cierta medida, amenazaba con deslegitimar el accionar estatal. De este modo, y en el marco de la ciudadanía ampliada, los *raids* podían equiparar los “buenos caminos” con la “buena gestión.”

V. Reflexiones finales

El análisis de los procesos de construcción simbólica y cultural de un Estado implica, necesariamente, situarlo en vinculación a fenómenos socioculturales más amplios y de más largo alcance: el espacio público

⁴⁶ El Día, 26 de marzo de 1925.

⁴⁷ El Argentino, 14 de febrero de 1925.

como espacio de reproducción de las prácticas sociales, la democratización política, la proliferación de bienes simbólicos y de una cultura de masas, las representaciones y la formulación de estrategias de difusión política. Es por ello que este artículo pretende reflexionar sobre estos temas y comprender los avances del Estado provincial en la construcción del poder político y de las prácticas de entretenimiento de masas.

Durante el mismo período de estudio otras expresiones como manifestaciones religiosas, movilizaciones políticas, fiestas cívicas e incluso festejos de carnaval se desplegaron en el espacio urbano “entendido como lugares materiales (plazas, calles, estaciones de trenes, parques) y como acciones humanas que enuncian tanto formas de resistencia como expresiones de identidad” (Lobato 2011, 12).⁴⁸ Es decir, el espacio público ya evidenciaba la presencia de la ciudadanía que por distintos motivos, se expresaba en las calles, los bares, los teatros, las bibliotecas, los medios de transporte, las procesiones, los mitines políticos. La creación y puesta en funcionamiento de la Feria-Exposición y la organización de las carreras automovilísticas permiten pensar a estas estrategias performáticas como espacios de articulación entre el Estado bonaerense con una sociedad que recientemente había ampliado sus derechos políticos y comenzaba a transitar el camino de la democratización cultural.

Referencias

- Archetti, Eduardo. 2001. *El potrero, la pista y el ring. Las patrias del deporte argentino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Arrúa, Nestor. 2014. “Médicos higienistas y visitadoras frente a la tuberculosis en la Ciudad de La Plata (1935-1943)”. *Revista Cátedra Paralela* 11.
- Ballent, Anahí. 2005. “Kilómetro Cero. La construcción del universo simbólico del camino en la Argentina de los años treinta”. *Boletín del Instituto de Historia Argentina “Dr. Emilio Ravignani”* 27: 107-137.
- Benjamin, Walter. 2005. *Libro de los pasajes*. Madrid: Akal.

⁴⁸ Sobre manifestaciones, fiestas y rituales en el siglo XX véase la compilación de Lobato (2011), Mauro (2010, 2011), entre otros.

- Biernat, Carolina y Karina Ramacciotti (eds.). 2012. *Políticas sociales, entre demandas y resistencias: Argentina, 1930–1970*. Buenos Aires: Biblos.
- Bisso, Andrés. 2009. *Sociabilidad, política y movilización. Cuatro recorridos bonaerenses (1932-1943)*. Buenos Aires: CeDinCi Ediciones.
- Bohoslavsky Ernesto y Germán Soprano (comps.). 2010. *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo Libros.
- Boixadós, Cristina. 2009. “Una ciudad en exposición. Córdoba 1871.” En *Argentina en exposición. Ferias y exhibiciones durante los siglos XIX y XX*, compilado por María Silvia Di Liscia, y Andrea Lluch. Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Bonicatto, Virginia y Magalí Franchino. 2017. “Modernización, metropolización y cultura arquitectónica en ciudades sudamericanas, 1870-1930.” *Registros* 13 (2): 1-4. Disponible en: https://revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/issue/view/21/Revista%2013_2%20completa
- Bontempo, Paula. 2011. “Para Ti: una revista moderna para una mujer moderna.” *Estudios Sociales*, 41: 127-156. Disponible en: <https://www.aacademica.org/paula.bontempo/6.pdf>
- . 2013. “Los niños de Billiken: las infancias en Buenos Aires en las primeras décadas del siglo XX.” *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"* 12: 205-221. Disponible en: https://cehsegreti.org.ar/archivos/FILE_00000408_1457723346.pdf
- Brandariz, Gustavo. 2015. “Argentina. Arquitectura para un siglo de exposiciones 1829 a 1933”. *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas Mario J. Buschiazso* 44.
- Cicirello, Emmanuel. 2021. “La burocracia técnico-política agraria y el saber experto durante el gobierno bonaerense de Manuel A. Fresco (1936-1940)”. *RIVAR* 8 (22): 1-17. <https://doi.org/10.35588/rivar.v8i22.4768>
- Debord, Guy. 1967. *La sociedad del espectáculo*. Madrid: Ediciones Naufragio.
- Di Liscia, María Silvia y Andrea Lluch (eds.). 2009. *Argentina en exposición. Ferias y exhibiciones durante los siglos XIX y XX*. Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

- Fernández, Noelia. 2018. "Cuatro años de gobierno, 1936-1940. Representaciones y difusión de la obra pública en la provincia de Buenos Aires". *Polhis*, 11 (22): 84-115.
- Fernández, Noelia, Florencia Osuna y Jeremías Silva. 2018. "Introducción Dossier Una historia socio-cultural del Estado: política, actores y representaciones durante el siglo XX." *Polhis* 11 (22): 5-13.
- Fiebelkorn, Ayelén. 2017. "El Argentino y la popularización del espectáculo deportivo platense." *Improntas de la historia y la comunicación* 4. Disponible en: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/improntas/article/view/4361/3626>
- Frydenberg, Julio. 2013. *Historia social del futbol: del amateurismo a la profesionalización*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gayol, Sandra y Silvana Palermo (ed.). 2018. *Política y cultura de masas en la Argentina de la primera mitad del siglo XX*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Gerchunoff, Pablo. 2016. *El eslabón perdido. La economía política de los gobiernos radicales (1916-1930)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Girbal Blacha, Noemí y Silvia Ospital. 2005. "'Vivir con lo nuestro': Publicidad y política en la Argentina de los años 1930." *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 78: 49-66.
- Graciano, Osvaldo. 2013. "El mundo de la cultura y las ideas". En *Historia de la provincia de Buenos Aires*, tomo 4, dirigido por Juan M. Palacio. Buenos Aires: UNIPE-Edhasa.
- Grassi, Juan Carlos. 2011. *Una historia del progreso argentino: crónicas ilustradas de las exposiciones y congresos siglos XIX-XX*. Buenos Aires: Editorial Ferias & Congresos.
- Gravila, Canela. 2016. "Prevenir y persuadir. La radio y las Visitadoras de Higiene en las décadas de 1930 y 1940 en la ciudad de La Plata." *Avances del Cesor* V (XIII): 93-111. <http://web2.rosario-conicet.gov.ar/ojs/index.php/AvancesCesor/index>
- Horowitz, Joel. 2015. *El radicalismo y el movimiento popular (1916-1930)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Karush, Matthew. 2013. *Cultura de clase. Radio y cine en la creación de una Argentina dividida (1920-1946)*. Buenos Aires: Ariel.

- Lluch, Andrea. 2009. "Ferias y exposiciones: un campo de representación del mundo empresarial argentino de principios del siglo XX." En *Argentina en exposición. Ferias y exhibiciones durante los siglos XIX y XX*, editado por María Silvia Liscia y Andrea Lluch. Sevilla: Consejo Superior de investigaciones científicas.
- Lobato, Mirta Z. (ed.) 2011. *Buenos Aires. Manifestaciones, fiestas y rituales en el siglo XX*. Buenos Aires: Biblos.
- Losada, Leandro. 2013. "La sociedad bonaerense: tendencias demográficas, grupos sociales y formas de vida." En *Historia de la provincia de Buenos Aires*, tomo 4, dirigido por Juan M. Palacio. Buenos Aires: UNIPEDhasa.
- Macor, Darío y Eduardo Iglesias. 1997. *El peronismo antes del peronismo. Memoria e historia en los orígenes del peronismo santafesino*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Marrone, Irene y Mercedes Moyano Walker. 2001. "Imaginario contrapuestos en la filmografía del agro pampeano." *Mundo Agrario*, 2 (3).
- Mauro, Diego. 2010. *De los templos a las calles. Sociedad, catolicismo y política. Santa Fe, 1900-1937*. Santa Fe: UNL.
- . 2011. "Multitudes y movilizaciones católicas en la Argentina de entreguerras. Cuestiones metodológicas e historiográficas". *Polhis* 8. Disponible en:
http://historiapolitica.com/datos/boletin/polhis8_MAURO.pdf
- Menazzi, M. Luján y Guillermo Jajanovich (comps.) 2019. *Saberes urbanos. Profesionales, técnicos, funcionarios y agencias estatales en la producción de la ciudad*. Buenos Aires: Teseo Press. Disponible en:
<https://www.teseopress.com/saberesurbanos/>
- Montaldo, Graciela. 2016. *Museos de consumo. Archivos de la cultura de masas en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Neiburg, Federico y Mariano Plotkin (comps.). 2004. *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Osuna, Florencia y Martín Vicente. 2017. "Estudios sobre Ministerios. Actores, políticas y problemas de abordaje entre el primer peronismo y la última dictadura". *Estudios Sociales del Estado* 3 (6).

- Palermo, Silvina. 2011. "Los desafíos de la democratización del progreso: el radicalismo y la expansión de los ferrocarriles del Estado, 1916-1930". *Travesía* 13: 93-125.
- Palermo, Silvina y Jeremías Silva. 2016. "Expertos, burocracias y política de masas en Argentina." *Estudios sociales del Estado* 3 (2): 6-21.
- Pasolini, Ricardo. 1997. "Entre la evasión y el humanismo. Lecturas, lectores y cultura de los sectores populares: La biblioteca Juan B. Justo de Tandil, 1928-1945." *Anuario IEHS* (12): 373-401.
- . 2013. "Vida cotidiana y sociabilidad". En *Historia de la provincia de Buenos Aires*, tomo 4, dirigido por Juan M. Palacio. Buenos Aires: UNIPE-Edhasa.
- Paz Trueba, Yolanda. 2009. "Las mujeres en el espacio público a fines del siglo XIX y principios del XX: un camino alternativo para garantizar el orden." Disponible en:
<http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/paztrueba.pdf>
- Persello, Ana Virginia. 2007. *Historia del radicalismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- Piglia, Melina. 2008. "Viaje deportivo, nación y territorio. El Automóvil Club Argentino y los orígenes del Turismo Carretera. Argentina, 1924-1938". *Nuevomundo Mundos Nuevos*. Recuperado de:
<https://journals.openedition.org/nuevomundo/40923>
- . 2018. "Turismo en automóvil en Argentina (1920-1950)." *Tempo Social, revista de sociologia da USP* 30 (2): 87-111. Disponible en:
<https://www.scielo.br/pdf/ts/v30n2/1809-4554-ts-30-02-87.pdf>
- Plotkin, Mariano y Eduardo Zimmermann. 2012. *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- . 2012. *Las prácticas del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Reyna, Franco. 2011. *Cuando éramos footballers. Una historia sociocultural del surgimiento y la difusión del fútbol en Córdoba (1900-1920)*. Córdoba: Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segretti."
- Ríos, Julio y Ana Talak. 1999. "La niñez en los espacios urbanos (1890-1920)." En *Historia de la vida privada en la Argentina. La Argentina plural 1870-1930*, dirigido por Fernando Devoto y Marta Madero. Buenos Aires: Taurus.

- Rodríguez Vázquez, Florencia y Cecilia Raffa. (coords.). 2016. "Profesionalizando un Estado provincial. Mendoza, 1890-1955". Mendoza: Instituto de Historia Americana y Argentina-UNCuyo.
- Roldán, Darío. 2015. "Circulación, difusión y masificación. El fútbol en Rosario (Argentina) 1900-1940." *Secuencia* 93: 137-161.
- Romero, Luis Alberto. 2006. "La política en los barrios y en el centro: parroquias, bibliotecas populares y politización antes del peronismo". En *Buenos Aires/Entreguerras*, compilado por Francis Korn y Luis Alberto Romero. Buenos Aires: Alianza.
- Romero, Luis Alberto y Leandro Gutiérrez. 2007. *Sectores populares, cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rodríguez Vázquez, Florencia. 2013. "Las exposiciones agroindustriales y el rol de la enseñanza en Mendoza (Argentina) como estrategia de difusión de la producción regional (1920-1928)." *Animus. Revista Interamericana de Comunicação Midiática* 12 (23): 38-58.
- Sarmiento, Manuel. 1995. "El mercado de las ferias y exposiciones y otros viajes de negocios." *Estudios Turísticos* 126: 191-210. Disponible en: <http://estadisticas.tourspain.es/img-iet/revistas/ret-126-1995-pag191-210-74366.pdf>
- Soprano, Germán y María Silvia Di Liscia (comps.). 2017. *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines de siglo XIX y XX)*. Rosario: Prohistoria.
- Sosa, Camila. 2015. "La niñez en la Argentina en la década de 1920: una mirada a través de la revista Billiken." *XV Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Comodoro Rivadavia, Chubut, 16, 17 y 18 de septiembre.
- Suriano, Juan (comp.). 2000. *La cuestión social en Argentina. 1870-1943*. Buenos Aires: La Colmena.
- Taylor, Diana. 2002. "Hacia una definición de *Performance*". Disponible en: <http://performancelogia.blogspot.com/2007/08/hacia-una-definicion-de-performance.html>

Fuentes documentales

Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires

Diario de Sesiones del Senado de la Provincia de Buenos Aires

Diario ABC de España

Diario El Argentino

Diario El Día

Memoria del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires

EL CONGRESO ARGENTINO DE LA HABITACIÓN (1920): UNA INFLEXIÓN EN EL TRATAMIENTO DE LA VIVIENDA COMO PROBLEMA

María Guillermina Zanzottera*

ProHUT – IAA – Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo – Universidad de Buenos
Aires

Recibido: 2 de diciembre de 2020

Aceptado: 2 de febrero de 2021

DOI: 10.46553/colec.32.1.2021.p55-87

✉ guillezanzo@gmail.com

Resumen: Entre el 5 y el 13 de septiembre de 1920 el Primer Congreso Argentino de la Habitación, organizado por el Museo Social Argentino, logró reunir en un mismo espacio al heterogéneo elenco de actores e instituciones que se disputaban protagonismo en la esfera de la problemática habitacional. El examen de los debates que se dieron en las diversas comisiones de ese evento permite observar un punto de inflexión en el tratamiento de la “cuestión de la vivienda” que pasó a incorporarse como tema relevante de las agencias y las agendas públicas.

Palabras claves: Museo Social Argentino; entreguerras; vivienda social; Primer Congreso Argentino de la Habitación

* Magister en Ciencias Sociales con mención en Historia Social. Investigadora Principal del IAA-FADU-UBA. Editora de la Serie Tesis del IAA.

Este artículo es el resultado del trabajo que se desarrolla en el marco del Programa de Historia Urbana y Territorial, del Instituto de Arte Americano, IAA-FADU-UBA. Una primera versión del mismo fue discutida la Mesa 98 *La Argentina de entreguerras: Estado, política y sociedad en un período de conflicto y transformación (1918-1939)*, coordinada por Mercedes López Cantera, Noelia Fernández e Ignacio López, en el marco de las XVI Jornadas Interescuelas de Historias y en el Seminario de Crítica del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas “Mario J. Buschiazzo”.

Abstract: Between September 5th and 13th, 1920, the Primer Congreso Argentino de la Habitación, organized by the Museo Social Argentino, managed to bring together in the same place the heterogeneous cast of actors and institutions that were vying for prominence in the sphere of housing problems. The examination of the debates that took place in various commissions during that event allows us to observe a turning point in the treatment of the “housing issue” that has become a relevant issue for agencies and public agendas.

Keywords: Museo Social Argentino; Interwar period; social housing; Primer Congreso Argentino de la Habitación

I. Introducción

En 1920 en un contexto de alta conflictividad social que tenía su centro en la carestía de vida —en el que impactaba fuertemente el aumento del precio de los alquileres— el Museo Social Argentino (en adelante MSA),¹ institución privada orientada al estudio de los problemas sociales, organizó el Primer Congreso Argentino de la Habitación.

Si bien el tema no era totalmente novedoso, pues desde las últimas décadas del siglo XIX la “cuestión de la vivienda” se presentó como clave explicativa del conflicto social, el particular escenario de fines de la década del diez generó un ambiente propicio para que el MSA convoque con éxito al heterogéneo elenco de actores e instituciones que se disputaban la intervención en la problemática habitacional, logrando establecer una agenda común. Según planteamos en este artículo, el examen de los debates que se dieron en las diversas comisiones del Congreso nos permite observar un punto de inflexión en los modos de pensar y operar sobre la vivienda y ciudad.

¹ Sobre el MSA ver: Girbal de Blacha y Ospital (1986), Zimmermann, (1995), Zanzottera (2015) y Becerra (2016).

En relación a los estudios sobre el habitar y la ciudad, los años veinte se incluyen dentro de un ciclo que va del Centenario a los años treinta, inscripto en un periodo más largo que se extiende de fines del siglo XIX a 1943. Como rasgo característico se puede señalar que la vivienda se construye como problema urbano, social y público en el marco del ideario reformista, para estos años se ponen en marcha conjuntos habitacionales impulsados por grupos católicos, cooperativas y municipios, se sancionan las primeras leyes orientadas a la vivienda social y se crea la primera agencia estatal especializada, la Comisión Nacional de Casas Baratas (en adelante CNCB). En un primer momento, los debates se centraron en las tipologías y paulatinamente se fueron sumando las discusiones en torno de los aspectos técnicos y estilísticos, habilitadas por la incorporación de los arquitectos al elenco de especialistas, que estaba integrado por ingenieros, cientistas sociales, médicos, hombres de negocios y reformadores. En nuestro medio, el tema de la vivienda social en las primeras décadas del siglo XX, fue examinado por diversos estudios que fueron desplazando sus objetos y objetivos en el que hemos identificado tres momentos que responden a temas, problemas y enfoques particulares. Nos interesa mostrar los rasgos distintivos de cada uno de ellos, a los efectos de situar nuestro propio planteo.²

Hacia 1984 en el retorno de la democracia, el debate académico local se renueva con los aportes de historiadores, cientistas sociales y arquitectos. El contexto de apertura y reorganización del CONICET y la creación de la Comisión de Hábitat dentro del organismo, permiten consolidar una nueva generación de trabajos centrados en lo urbano y la vivienda.³ En esos años prevalecen los estudios sobre los “sectores populares”, tributarios de las perspectivas de la “historias desde abajo” –tal como señalan Novick y Favelukes (2020) – que ponían el foco en la problemática de la ciudad desde

² Los trabajos sobre la historia urbana de Novick (2003) Gorelik (2004) y Novick y Favelukes (2020), los estudios preliminares de los libros de Aboy (2005), Rigotti (2011) y Ballent y Liernur (2014) y el trabajo sobre vivienda de interés social de Ballent (2004b) nos han permitido abordar el estado de los estudios sobre la vivienda en tres momentos. Sin pretensiones de ser exhaustivos nos centraremos en aquellos trabajos que abarcan los años de entreguerras o que por su problemática interpelan directamente a nuestro trabajo.

³ Ver: Novick y Zanzottera (2019).

el estudio de las condiciones de vida, la participación política y las prácticas asociativas, como puede verse en las varias compilaciones (Armus 1984; Armus y Barrancos 1990; Gutiérrez y Romero 1995). De esta manera, una historia social renovada, en vinculación con los estudios culturales y los debates sobre la modernidad y las formas urbanas dieron lugar a nuevas perspectivas. La consideración de las tipologías, las instituciones, los instrumentos, los modos de habitar y la vivienda pública se presentan como eje de varios trabajos (Lienur 1984; Ballent 2014a y b; Ballent Lienur y Silvestri 1987). Estos intentaron dar cuenta de los procesos de configuración de la ciudad moderna, de los recursos y estrategias de los sectores populares y de las representaciones por detrás de los debates y construcción de la vivienda social.

Una década más tarde, en los años 90, cuando los temas de vivienda social eran desplazados por las ideas del proyecto urbano y el espacio público, los enfoques de la historia política junto con la mirada de los estudios culturales se orientan al estudio de los elencos técnicos, la profesionalización de las disciplinas y sus representaciones, así como a las políticas de vivienda promovidas por el Estado nacional o los municipios (Novick 1992; Rigotti 1996; Ballent 1997; Gorelik [1998] 2004; Paiva 1998 y Sánchez 1998). Y si en los años ochenta la “mirada desde abajo” fue central, en esta instancia se trató de revisar las políticas urbanas y habitacionales “desde arriba” pero sobre todo “desde adentro” del propio Estado.

Desde el inicio del siglo XXI con la reactivación de las políticas de vivienda en Argentina a partir de 2003, y más ampliamente en América Latina, se vuelve a considerar el tema en las agendas de los investigadores. La reedición en 2006 de *La vivienda en Buenos Aires. Primeras Jornadas de Historia de la Ciudad de Buenos Aires*, publicado en 1985, la publicación en 2011 del libro de Ana María Rigotti *Viviendas para los Trabajadores*, una versión corregida de su tesis de maestría defendida en 1996, y la aparición en 2014 del libro *La casa y la multitud* que recoge los trabajos de los últimos veinte de años de Francisco Lienur y Anahí Ballent, reactualizan algunos de los debates sobre la vivienda y la ciudad. Simultáneamente, desde el campo de los estudios urbanos se publican una amplia gama de revisiones históricas referidas a conjuntos habitacionales, al hábitat precario y a las políticas habitacionales (Dunowicz 2000; Kullock

y Murillo 2010; Bontempo 2010). En ese marco, el ciclo de la primera metropolización, entre fines del siglo XIX y los inicios del siglo XX, fue revisitado desde muy heterogéneas miradas. Entre ellas, nos interesa mencionar los estudios que colocan el acento en la circulación de conocimientos y modelos y en las redes de temas, personas y problemas (Sánchez 2008; Aguilar 2014; Gómez Pintus 2018; Marimon 2017).

Ahora bien ¿qué puede agregar nuestro estudio a lo que ya se sabe? Con este trabajo, sobre esas huellas de libros e investigaciones, nos proponemos restituir las discusiones que se dieron en el Primer Congreso Argentino de la Habitación de 1920. Consideramos que este evento, destacado como un importante “foro” de discusión y debate (Sánchez 2008; Rigotti 2000 y 2011; Liernur y Ballent 2014; Aguilar 2014; Marimon 2017) y examinado en relación al establecimiento del Urbanismo como disciplina en Argentina (Novick 1993 y 1998; Bragos 1994), puede ser pensado como un importante punto de inflexión. En ese sentido, nos interesa rescatar su relevancia en relación a los consensos establecidos, pues en torno a ellos se fue construyendo una nueva representación sobre la vivienda, que estará por detrás de los debates sobre la planificación del territorio, las nuevas herramientas de intervención, la transformación de las capacidades estatales y la organización de las agencias públicas.

Para desarrollar esos supuestos, presentamos tres interrogantes que estructuran nuestra argumentación. En primer lugar ¿cuáles fueron las condiciones de posibilidad de ese congreso? En relación, y, en segundo lugar, ¿qué rol le cabe al MSA como institución organizadora? Y, finalmente, ¿qué consensos se dirimen en los debates del Congreso?

II. La vivienda en cuestión: debates nacionales e internacionales

El 14 de abril de 1920 Enrique Ruiz Guiñazú⁴ propone que el MSA, institución que preside, organice el Primer Congreso Argentino de la

⁴ Enrique Ruiz Guiñazú: (1884-1967), era abogado y profesor suplente Economía Política desde 1912 y titular de Economía finanzas y Estadística desde 1914 en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA, de las materias Finanzas y Economía Política en Facultad de Ciencias Económicas y de Derecho Privado de la

Habitación, ofreciendo su “desinteresado concurso” en “la investigación desapasionada de un grave problema nacional, mediante el estudio de la legislación y de los hechos que lo caracterizan, auscultando la opinión publica ilustrada, para borrar en lo posible, las asperezas de los intereses controvertibles” (BMSA 1921, 181). El contexto era oportuno.

En el año 1919 el aumento del precio de los alquileres llega a un punto crítico y toma un lugar central en el debate público.⁵ Esta situación se dio en una coyuntura de caída del salario real y altos índices de desocupación, que tenían como telón de fondo los sucesos de la llamada “Semana Trágica” y la escalada de movilizaciones y huelgas que en los primeros seis meses del año involucraron alrededor de 10.000 trabajadores (Falcón 1996; Falcón y Monserrat 2000; Cantón et al. 2005).

El impacto del alquiler en el presupuesto de la familia obrera venía siendo registrado por Alejandro Bunge⁶ desde principios de la década del diez.⁷ La construcción de esos datos será clave en los debates de la vivienda,

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata. Se desempeñó como Secretario de Hacienda en la Ciudad de Buenos Aires entre 1908 y 1914, como Director del Registro Civil entre 1910 y 1914 y como Presidente de la *Revista del Banco Hipotecario Nacional* (en adelante RBHN) desde 1918. Fue fundador y Director de la *Revista de Economía Argentina* (en adelante REA) hasta 1929 y Presidente del MSA entre diciembre de 1918 y febrero de 1921.

⁵ Este tema es ampliamente abordado por Marimon (2017).

⁶ Alejandro Bunge: (1880-1943) fue un destacado funcionario estadístico, en 1910 fue nombrado Director de la división de Estadísticas del Departamento Nacional del Trabajo (en adelante DNT) y entre 1916 y 1921 ocupó el cargo de Jefe de la Dirección General de Estadísticas de la Nación, dependiente del Ministerio de Hacienda. En 1918 fundó La REA. Entre 1912 y 1916 asumió la dirección de los Círculos Obreros Católicos (González Bollo 1999, 2014).

⁷ En primer lugar, entre 1913 y 1914, como Jefe de División Estadística del DNT realiza una serie de Encuestas que le permitían observar el porcentaje del salario que los obreros invertían en el alquiler, que para esos años implicaba un 20 % (Anales 1919, 88; BDNT 1915, 129 -137; BDNT 1916, 201-222). Estos datos eran puestos en relación con las variaciones del precio de los alquileres que monitoreaba esa misma oficina y que desde el año 1917 registra subas desmesuradas (Anales 1919, 88; BDNT 1919, 253). En segundo lugar, desde las páginas de la recientemente fundada REA, en su rol de Director, comienza a publicar, en 1918, los datos de un estudio que de forma privada estaba realizando sobre el IVC (Bunge 1918, 39-63; 1919, 309-32). Profundizará ese trabajo a partir del año 1919 en los Seminarios de Investigación de la Facultad de

pues la “objetividad” y “neutralidad” de los números le permitió a legisladores nacionales, municipales y la prensa escrita, debatir sobre bases “científicas” la incidencia del precio del alquiler en el aumento del costo de vida (BMSA 1920, 6; Gonzales Bollo 2014, 85).

Desde diversos ámbitos se identificaba el conjunto de causas que habían abonado al encarecimiento de los alquileres en Argentina. En primer lugar se señalaba la paralización de las construcciones que caen en un 50% en 1915 y tienen su año más crítico en 1917,⁸ producto de la crisis económica vinculada a la guerra y de un escenario que se agudizaba por las huelga del gremio de la construcción a lo largo del año 1919 (MCNCB 1919-1920, BMSA 1920, 66). En segundo lugar, se consideraba el costo de los materiales extranjeros, de los fletes y de la mano de obra, y, en relación, se mencionaba la escasez de los materiales nacionales y los *trust* en artículos como la cal y el ladrillo, según evaluación de los diversos informes de la CNCB (MCNCB 1918-1919 y 1919-1920). Por otro lado, se argumentaba que el aumento de la población urbana y la demanda por nupcialidad, según datos elaborados por el DNT, habían generado una presión sobre la demanda de vivienda, lo que daba como resultado un incremento desmesurado del precio de los alquileres, que se agravaba con el problema del “intermediario inescrupuloso” (BDNT 1919, 254; MCNCB 1921, 17).

Además, la Municipalidad estaba realizando una encuesta sobre los conventillos, inquilinatos y hoteles, esta información era complementada por visitas e inspecciones que llevaba adelante la CNCB y analizadas a la luz de los datos sobre la población obrera y las condiciones de vida construidos por el DNT, lo que permitía señalar otros problemas de la vivienda popular, entre los que se destacaban el hacinamiento, la falta de baños y retretes, la suciedad de cuartos y patios y el mal cubaje de aire (Coll 1919, 225-226, MCNCB 1919-1920). De los estudios y relevamientos

Ciencias Económicas de la UBA (Anales 1919, 511). Esos estudios serán una pieza fundamenta en la elaboración del Índice de Costos de Vida en la República Argentina (IVC), instrumento central en la construcción del aparato estadístico nacional y que lo consagrará en el escenario internacional. Ver: Gonzales Bollo (1999; 2014) y Lanata (2020).

⁸ Estimado sobre la base de los registros de permisos de construcción del Departamento de Obras públicas de la municipalidad relativas a los permisos de edificación en el municipio, elaborado en 1919.

realizados por diferentes oficinas públicas se estimaba que para solucionar el problema de la habitación era necesario construir, solo en la Capital Federal, 50.000 “piezas” o 16.000 casas o departamentos de 3 cuartos (Coll 1919, 229).

El impacto de los números y los datos elaborados por estas instituciones, en consonancia con un momento en el que tema de los alquileres se construye como un problema de la agenda internacional, –del que daban cuenta las manifestaciones populares de Berlín y Gran Bretaña y la sanción de leyes de vivienda como la de Inglaterra de 1919, de Portugal de 1919 y los debates franceses y uruguayos sobre fijación de precios y desalojos (BMSA1920, 9 y 13-16)–, generan un sinnúmero de iniciativas que se solapan y que presentan una amplia variedad de matices.

En enero del año 1919, la CNCB, recientemente conformada, aprueba la licitación de su primera obra la Casa Colectiva Valentín Alsina⁹ y en marzo los planos del Barrio Juan B. Cafferata.¹⁰ En abril se crea la Asociación Nacional de Inquilinos, que se organiza en Comité por barrios, con el fin de realizar manifestaciones públicas y denunciar los altos precios de alquiler, la baja calidad de las viviendas y la falta de disponibilidad de casas o habitaciones para alquilar.¹¹ En mayo, la Segunda Conferencia Argentina sobre profilaxis de la Tuberculosis incorpora como asunto “la vivienda popular” a su programa. En junio los Diputados Rodolfo Moreno (h) y Roberto Pagés, presentan el proyecto de ley sobre fijación del precio de los alquileres en la Capital Federal¹² que dará lugar a uno de los más importantes debates legislativos de la época.¹³ En septiembre de 1919, con una fuerte campaña, los sectores católicos, nucleados en la Unión Popular Católica Argentina,¹⁴ organizan la *Gran Colecta Nacional Pro Paz Social*, que se proponía destinar parte de los fondos recaudados a la construcción

⁹ La casa Valentín Alsina que constaba de 67 departamento

¹⁰ El Barrio Cafferata que constaba de 97 unidades de 3 dormitorios y 64 de cuatro dormitorios,

¹¹ Sobre la Asociación Nacional de Inquilinos, ver: E- 385-P-1920 (La Junta Ejecutiva Nacional de la Asociación Nacional de Inquilinos) y Marimon (2017).

¹² Ver: Congreso Nacional, Cámara de diputados, Reunión n°10, 8va sesión ordinaria, del 11 de junio de 1919:487/490

¹³ Al respecto ver: Marimon (2017)

¹⁴ Creada en 1919, sobre la Unión Popular Católica Argentina ver: Ballent (1990).

de mansiones populares. También en septiembre, la reforma de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario Nacional (en adelante BHN) habilita la entrega de crédito a los empleados públicos destinados a la construcción o adquisición de vivienda propia y, desde las páginas de su Revista, participa activamente en los debates de estos años.¹⁵ En abril de 1920, el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires, José Cantilo, presenta en la 1° Sesión Ordinaria una batería de proyectos para contribuir a la solución del problema, entre los que se encontraban: el desarrollo de un plan de construcción de viviendas económicas que implicaba: la expropiación de terrenos, libre importación de materiales de construcción e instalación de hornos municipales de ladrillos; estímulo y facilidades para la edificación particular estableciendo planos tipos a disposición del público; otorgamiento de franquicias para industrias que edifiquen o den en arriendo casas para sus empleados; la construcción de casas para empleados y obreros municipales; la venta de terrenos municipales para empleados de la administración nacional, e iniciativas sobre disposiciones legales de emergencia para contrarrestar la especulación sobre los alquileres, entre otros.¹⁶

Es en el marco de esa multiplicidad de acciones¹⁷ que se presentan como un conjunto coral algo desafinado, en el que —como señala Halperín Donghi (2007, 26) — “se mezclan muchas voces y ninguna logra emerger como dominante”, pero que tiene la virtud de colocar la “cuestión de la vivienda” en el centro de la “cuestión social”, que el MSA convoca a todos los actores involucrados a participar del Primero Congreso Argentino de la Habitación. Las dimensiones del problema exigían soluciones urgentes.

¹⁵ Sobre el BHN, ver: Ballent (2004a; 2014) y Gómez (2015).

¹⁶ Ver: Diario de Sesiones del Consejo Deliberante del 6 de abril de 1920.

¹⁷ Estas acciones fueron ampliamente discutidas y difundidas en la prensa escrita. Ver: Marimon (2017), quien realiza un interesante trabajo sobre la conformación de una opinión pública en relación al problema del precio de los alquileres.

III. El Museo Social Argentino y la convocatoria al Congreso

El MSA fue un instituto privado, fundado en 1911 por un heterogéneo grupo de intelectuales que aspiraron a la articulación de un discurso reformista¹⁸ sobre los nuevos problemas que afrontaba el país. En ese sentido intentó presentarse como un “Laboratorio” capaz de realizar investigaciones, reunir información y divulgar experiencias que fundamenten “científicamente” la toma de decisiones políticas. La Institución pretendía llenar “un verdadero vacío nacional”, en lo que respectaba a la necesidad de un instituto “informador consultivo e intermediario de los problemas sociales” (BMSA 1912, 6). Esta posición los habilitó a promover, a lo largo de su trayectoria, diferentes acciones entre las que se encuentra el evento objeto de este análisis.

Los problemas que abordó¹⁹ y su aproximación a la Economía Social²⁰ tuvieron una estrecha vinculación con las diversas redes que integraron la Dirección y con los debates públicos que se fueron conformando en cada momento histórico. Así, para 1919, en el marco de intervenciones locales e internacionales sobre el problema de la habitación, identificamos una nueva

¹⁸ Sobre el movimiento de reforma ver: Rodger (1998) y Topalov (1999). Sobre el reformismo en Argentina ver: Zimmerman (1998) y Suriano (2000).

¹⁹ Los temas de los que se ocupó el MSA a lo largo de los años fueron los siguientes: a) Problemas Obreros, b) Problemas de familia (incluye los temas sobre la mujer y el niño, la infancia desvalida y el feminismo), c) Instituciones sociales (referente a la descripción y desenvolvimiento de aquellas instituciones adheridas al MSA o evaluadas como importantes por la función que cumplían a nivel social), d) Problemas urbanos y de vivienda, e) Economía Social (nuclea los problemas de la cooperación, la mutualidad y la economía social), f) Temas rurales, g) Educación, h) Temas de actualidad política y económica, i) Temas de inmigración, j) Museo social (incluye memorias de miembros o colaboradores, acciones vinculadas a celebraciones o gestiones institucionales, creación de centros propios, etc.). ver: Zanzottera (2015).

²⁰ La “economía social” tuvo una trayectoria singular dentro del MSA. En su fundación designaba tanto a una ciencia nueva que abordaba con un método práctico y experimental los problemas que integraban la cuestión social, como a una serie de instrumentos basados en la solidaridad y el asociativismo. En esa línea, los objetivos de la institución serían el estudio de los problemas sociales en el terreno en que estaban ocurriendo y la promoción de diversas asociaciones solidarias como respuesta a esos problemas, para finales de la década del diez remitiría, además, a la mutualidad y la cooperación como herramientas frente al conflicto social. Ver: Zanzottera (2015).

red, integrada por miembros y colaboradores involucrados directamente en el tema de la vivienda. Entre ellos, podemos mencionar al Presidente de la Institución, Enrique Ruiz Guiñazú, que desde las páginas de la RBHN –del que era su Director–, promovía discusiones sobre esta problemática. Por su parte el Vicepresidente Horacio Beccar Varela,²¹ Presidente de la Junta Nacional de la Unión Popular Católica, participaba de la organización de la “Gran Colecta Nacional”. En este evento también estaba involucrado el consejero Alejandro Bunge, quien venía realizando estudios sobre el problema de la vivienda obrera desde su rol de Presidente de los Círculos Obreros, en su función de Director General de Estadística del DNT y desde las páginas de la REA. Asimismo, los consejeros Gregorio Araoz Alfaro, Juan F. Cafferatta, Joaquín S. Anchorena y Enrique Calot desde la CNCB inauguraban, para esos años, una serie conjuntos habitacionales. Por otro lado, identificamos un grupo más difuso, pero que desde diversos ámbitos promovía la práctica asociativa para resolver el problema habitacional.

Es en el contexto de esa red y en el particular escenario del año 20 que, el Museo Social Argentino, nombra una “Comisión Especial” encargada de llevar adelante diversos estudios con el fin de “contar con todos los elementos de juicio necesarios que le permitan contribuir a la solución del problema” (BMSA 1919, 181).²² Esta decisión se da un contexto de cambios de estrategias institucionales. Si en un primer momento se había planteado un programa de acciones en el que se destacaban los viajes de estudio y las presentaciones a congresos en el extranjero, la Gran Guerra había puesto en crisis esos objetivos: la realidad local pasa a ocupar el centro de la escena, y estructura los nuevos interrogantes.²³

²¹ Horacio Beccar Varela (1875-1949). Se doctoró en jurisprudencia en 1896 con la tesis *Algunas consideraciones sobre nuestro derecho administrativo*, profesor suplente en la materia de Economía Política en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA.

²² Estos estudios fueron publicados en el Boletín del año 1920, que se ocupó de forma íntegra informar sobre el problema de la vivienda: El alza de los alquileres, a cargo del Dr. Guiñazú; El saneamiento de la vivienda en Córdoba, a cargo del Dr. Cafferatta; El problema de la vivienda. Reforma jurídica Necesaria, a cargo del Dr. Calot y los informes sobre: Los congresos de internacionales de casas baratas, la Legislación argentina; la Legislación extranjera y la Estadística de la habitación.

²³ Ver: Zanzottera 2015

IV. El Congreso Argentino de la Habitación: la vivienda como problema

El Congreso fue realizado en Buenos Aires entre los días 5 y 13 de septiembre de 1920. La convocatoria recibió 117 adhesiones de gobiernos, entidades gubernamentales y otras instituciones públicas y privadas —entre las que participaron asociaciones de propietarios y de inquilinos, partidos políticos, bancos, cooperativas, la Unión Industrial Argentina, la compañía de Cemento Portland, diversas sociedades de fomento, Universidades, Centros de profesionales— y 284 adhesiones a título personal.

Este evento era la oportunidad para que el MSA ponga en movimiento una extensa red de contactos nacionales y, en el marco del conflictivo escenario social, se presente como un ámbito neutral en donde puedan trabajar juntos, “y para el bien común, los hombres de las más diversas tendencias” (BMSA 1919, 278). La dirección de la Institución estimaba que este tipo de acciones realizaba “obra de gobierno, ya que vinculan a los hombres y preparan el ambiente, con la colaboración de la prensa, para las reformas anhelada, construyendo las bases para la acción y la legislación necesaria”.

Además, para estos años se multiplicaron los encuentros que tuvieron en su centro el problema de la vivienda: en 1919 se llevó a cabo la Asamblea de la Habitación Barata Chilena y la Exposición Belga y en 1920 el Congreso de Panamericano de Arquitectos en Montevideo y el Congreso Interaliado de Londres. Esos foros, en los que se presentaron amplias propuestas y se establecieron criterios de intervención, se constituyeron en un marco propicio que le permitieron al MSA reencontrarse con los temas internacionales desde la agenda local.

Así, la organización del Congreso se articuló alrededor del Informe realizado por la “Comisión Especial” sobre la legislación nacional e internacional y los diversos congresos sobre la temática. En él se identificaba la creciente “intervención estatal en la solución de la problemática de la vivienda”, estas afirmaciones eran sostenidas por los estudios realizados por la RBHN, la REA, la CNCB y el DNT, instituciones con las que el MSA tuvo intensos vínculos a lo largo estos años. Sobre esa base se delineó un amplio programa constituido por cinco Comisiones: I)

Comisión de Legislación;²⁴ II) Comisión de Economía;²⁵ III) Comisión de Construcción;²⁶ IV) Comisión de Municipalismo y Estadística²⁷ y V) Comisión de Acción social.²⁸ Además se prepararon exposiciones de cuadros y gráficos y visitas a barrios de viviendas.

Las Comisiones estuvieron integradas por especialistas en los temas y se encargaron de estudiar los trabajos recepcionados y de elaborar los despachos correspondientes, cuya discusión permitió presentar las conclusiones aprobadas por la Asamblea General. Los debates fueron transcritos en las Actas del Congreso y publicadas en un número especial dentro del Boletín institucional en el año 1921. El análisis de las Actas, nos permitió identificar tres líneas de discusiones, que si bien generaron tensiones y matices en las posiciones, fueron transversales a las diversas comisiones: la primera vinculada al nuevo rol del Estado; la segunda relacionada a la especialización técnica y la tercera referida al vínculo entre vivienda y ciudad.

²⁴ Encargada de las medidas legislativas y administrativas necesarias para imponer una nueva política respecto a los deberes del Estado, de las provincias y de las municipalidades para resolver la crisis de la habitación; reformas de la legislación de fondo y procesal en lo atinente a la habitación, el Registro de arrendamientos y tarifas de alquileres en locales sujetos a inspección.

²⁵ Centrada en las medidas financieras más convenientes para facilitar préstamos de construcciones, en las reformas del régimen sucesorio para salvaguardar la pequeña propiedad, en combinación con el seguro de vida, en el sistema para convertir a los obreros y empleados en propietarios, en el programa mínimo de condiciones necesarias a fin de asegurar a la familia su pleno y feliz desarrollo y en la reforma del régimen fiscal.

²⁶ Examinaba los sistemas de construcción y empleos de nuevos materiales, las casas individuales, colectivas ciudades jardines y estilos, higiene y servicios sanitarios y las mejoras en habitaciones rurales. Finalmente, no se trató el tema de las casas individuales y colectivas lo que trajo algunas controversias.

²⁷ Centrada en la reglamentación de las extensiones de las ciudades, los espacios libres, barrios fabriles, medios de comunicación y los resultados estadísticos de los últimos 20 años sobre la vivienda urbana y rural.

²⁸ Que examinaba la acción oficial de las comunas, de las provincias y de la nación, la acción privada individual y colectiva. Esta comisión se centró principalmente en estudios sobre los impuestos.

IV.1 Nuevo rol del Estado en la problemática habitacional

El “nuevo” rol del Estado en relación a la vivienda aparece en el Congreso a partir de dos líneas argumentales.

En primer lugar, identificamos un debate relacionado con la regulación Estatal de las relaciones entre los particulares que fue central en la Comisión de Legislación.²⁹ Esta Comisión, que se ocupó específicamente de las medidas legislativas y administrativas necesarias para imponer una “nueva” política respecto a los deberes del Estado Nacional, provincial y municipal para resolver la crisis de la habitación, entendía que el Estado debía “tutelar no solo los derechos del propietario” sino también el derecho de los inquilinos, tornándose indispensable la intervención “pública” en el precio de los alquileres, pues los derechos de unos y otros debían ser considerados con “equidad”. En ese sentido el Dr. Enrique Ruiz Guíñazú, Presidente del Congreso y del MSA, mencionaba en la Sesión inaugural que:

si nos detenemos, señores, en las recientes legislaciones extranjeras de emergencia comprobaremos que el Estado, ha creído de su deber participar en la contienda de estos intereses a fin de aminorar los efectos de la ley económica de oferta y demanda, como ha ocurrido en Inglaterra, Francia, Italia, España, Holanda, Bélgica, Uruguay y otros países, en los cuales el sensible desequilibrio entre la población y las habitaciones, ha acentuado la carestía de vida, incitando al poder público a abandonar la actitud meramente expectante o contemplativa de estos fenómenos, para regularlos y encausarlos en normas de equidad, asumiendo para ellos funciones tutelares. (BMSA 1920, 182)

Estos argumentos estaban sustentados en las doctrinas del economista Gustav Friedrich von Schönberg que estimaba fundamental la intervención del Estado a partir de una legislación especial (BMS 1920, 13). Esta doctrina, por su parte, se encontraba en las bases del proyecto de Casas Para Obreros elaborado por el Instituto de Reformas Sociales de Madrid en 1907, –institución con quien el MSA tenían vínculos desde 1913–, y estaba

²⁹ Compuestas por el Dr. Leonidas Anastasi, como Presidente y los Dres. Emilio Pellet Lastra, Roberto M. Ortiz y Alejandro M. Unsain, como Secretarios.

firmado por Adolfo Posadas, –socio honorario de Museo desde 1912–. Si bien, en todo el Congreso no se hace ni una sola mención a ese proyecto, las referencias a Posadas serán explícitas. En esa línea Ruiz Guiñazú afirmará “esas leyes extranjeras, como las proyectadas entre nosotros, no desconocen los principios constitutivos de la propiedad”, sino que:

reglamentan el ejercicio de su derecho con un concepto de circunstancias, que en cierto modo importa la elaboración de un “derecho de la habitación”, derecho especial por su objeto en el sentido de reconocer y adaptar a nuevos casos las restricciones o limitaciones ya existentes en los códigos civiles, para proyectarlas más extensivamente por motivos colectivos de índoles social. (BMSA 1920, 183)

Por su parte, Besio Moreno,³⁰ en el dictamen de la Comisión de Construcción mencionaba que el hombre “habrá alcanzado la liberación efectiva” cuando “el derecho a su educación a su alimento y a su abrigo”, –dentro del cual la habitación constituía la parte principal–, sean una realidad universal y consentida por todos (BMSA 1920, 330). En relación, la Comisión exigía la aprobación de una legislación sobre la inembargabilidad de la vivienda obrera y la expropiación de terrenos por parte del Estado con destino a la edificación. Sobre este último punto expresaba:

El Estado debe proceder a la expropiación de terrenos baldíos dentro de las ciudades, con destino a la edificación, porque conceptúa antisocial que dada la escasez de habitaciones, haya todavía propietarios que esperen tranquila y cómodamente la valorización por el esfuerzo común de los

³⁰ Nicolás Besio Moreno (1879-1962). Ingeniero civil (especialidad hidráulica y estadística). Cursó sus estudios en la Facultad de Ciencias Exactas Físicas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires. Docente de las universidades de La Plata y de Buenos Aires. Director de Obras Sanitarias de la prov. de Buenos Aires entre 1903-1908. Presidente de la Sociedad Central de Arquitectos entre 1915-1917, 1927-1929 y 1933-1937. Del Centro de Ingenieros de La Plata entre 1912-1914 y del Centro Nacional de Ingenieros entre 1914-1916. Dirigió la revista del centro de estudiantes de ingeniería *Politécnica* entre 1902-1904 y del Centro Nacional de Ingeniería *La ingeniería* entre 1911-1913. Socio fundador del MSA.

miembros de la colectividad, antes de lanzar al comercio, por así decirlo, su lote de terreno. (BMSA 1920, 211)

Las argumentaciones de esta línea de discusión tenían en cuenta los proyectos que estaban en tratamiento en el Congreso Nacional sobre el congelamiento de alquileres y la suspensión de los desalojos.³¹ Si bien estos temas tensionaron las posiciones, “el principio de justicia social” que entrañaban permitía que, por ejemplo, el Dr. Díaz Arana,³² que consideraba que la ley de alquileres podía tener un efecto contraproducente frenando la construcción de casas, apoyara el despacho de esta Comisión. Díaz Arana, señala qué el concepto clásico de propiedad se estaba “rectificando”, lo que podía observarse en la sanción de la ley que autorizaba la apertura de las avenidas diagonales.

Por detrás estaban los desplazamientos del pensamiento jurídico hacia “un nuevo derecho orientado a regular las intervenciones del Estado en los problemas sociales” (Zimmerman 2013, 83). Movimiento al que adherían muchos miembros del MSA y del que el jurista francés León Douguit³³ era el mayor representante (Zimmerman 2013; Herrero 2014).³⁴ En la base de las argumentaciones estaba la idea de la propiedad como “función social” que permitía que, sobre la antigua concepción individualista del derecho, primen las necesidades de la comunidad. Lo que posibilitaba que comience a articularse un “Derecho de la Habitación” que sí bien aún no se constituía

³¹ Que serían sancionadas en 1921: Leyes N° 1156 y 11571

³² Juan José Díaz Arana (1880-1865) graduado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA, profesor suplente de la materia Economía Política desde 1907 y desde 1913 titular de esa materia en reemplazo de Marco Avellaneda. En 1924 fundó el Centro de Estudios de Economía Social y Política en la UBA y sobre esas bases organizó en 1925 Centro de Estudios Cooperativos en el MSA. En 1918 fundó la REA y fue su director hasta 1921. Socio activo del MSA y Presidente entre marzo de 2017 y diciembre de 2018.

³³ En 1911 Leon Douguit había viajado a dar una serie de conferencias a Buenos Aires de la que participaron varios miembros y colaboradores del MSA, como Juan José Díaz Arana, Alejandro Ruso, Rafael Herrera Vegas y Alfredo Palacios (Herrera 2014).

³⁴ Ese “nuevo espíritu”, que aspiraba a transformar los procesos de formación de juristas y abogados, había comenzado tras la huelga de 1903 en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y culminaría con una propuesta de reforma del plan de estudio (Zimmermann 2013).

en el “derecho a la vivienda” tal y como lo conocemos, reconocía y consagraba limitaciones al derecho de propiedad por motivos de carácter colectivo.

Ahora bien, en segundo lugar, dentro del debate sobre el “nuevo” rol del Estado, identificamos una línea que, en franca oposición a la regulación estatal, estimaba que la normalización del precio de los alquileres ocurriría “naturalmente” con el restablecimiento en el equilibrio de oferta y demanda y, que eso “sucedería cuando la construcción se haya intensificado”. Esa línea que se articuló alrededor del informe de la Comisión de Economía,³⁵ consideraba indispensable estimular la acción privada a partir de la modificación del régimen tributario, la exención de los derechos de edificación y de los impuestos aduaneros, recomendando asimismo la ampliación de la acción ejercida por el Estado, aumentando los recursos de la CNCB.

La idea de un Estado constructor se asentaba en el carácter “excepcional o de emergencia” de la coyuntura y era apoyada por el Ingeniero Dr. Besio Moreno, el Intendente municipal José Luis Cantilo y del Presidente de la CNCB, Dr. Carlos Coll. La novedad radicaba en la escala de la tarea a realizar, ya que “por lo menos en la Capital” hacía falta construir 15.000 casas, y en menor escala, Córdoba, Bahía Blanca, Rosario, Mendoza, Tucumán estaban “clamando por la misma causa” (BMSA, 1920, 270). Ese era un número impactante si tomamos en cuenta que, desde la primera experiencia de habitaciones obreras a fines de 1800, las construcciones realizadas por el Estado Nacional, Municipal, la Cooperativa el Hogar obrero y la filantropía católica, no superaban las 300 unidades. El Diputado Nacional Dr. Cafferata en el discurso inaugural instaba a construir: “hay que construir. Esa es señores delegados la palabra de orden en todos los pueblos civilizados y para ello se votan los millones en Inglaterra, en Francia, en Alemania, en Bélgica, en Italia” (BMSA, 1920: 193). Además, solicitaba que desde la Asamblea se “llame a la puerta del Congreso Nacional, para que no se demoren por más tiempo los recursos, y para que

³⁵ A cargo de los Dres. Horacio Marcó, Raúl Gonnet, José Barrau y Juan José Díaz Arana.

las diversas iniciativas presentadas por varios diputados y por el que habla, puedan tener una sanción inmediata”.³⁶

Ahora bien, frente a una acción individual que se presentaban como “impotente para realizar el programa de una edificación fácil y abundante”, la oposición a esta línea argumental se articuló alrededor de la “acción privada colectiva”, solicitando el estímulo e impulso de la cooperación. Esto se encontraba en sintonía con la inclinación a la Economía Social del MSA y con las conclusiones sancionadas un año antes en el Congreso de la Cooperación (BMSA 1920, 275). Los beneficios de la solución asociativa a la problemática habitacional eran presentados a partir de la experiencia de sociedades cooperativas adherentes al evento, como El Hogar Obrero, La Casa Popular Propia, De Empleados de Bancos.

IV.2 La especialización técnica y el papel de los arquitectos

En vinculación, observamos una segunda línea de debate con una fuerte presencia en las discusiones que se generaron a partir de los Despacho de las Comisiones de Construcción,³⁷ de Municipalismo y Estadística,³⁸ –ambas a cargo de ingenieros– y de Economía, en los que se relacionaban el saber especializados sobre la vivienda, la tecnificación constructiva y la profesionalización de la construcción.

Así, por un lado, de la mano de la construcción a gran escala, adquieren relevancia los temas referidos a la coordinación de las tareas y a la centralización de la información. Si en las Comisiones del evento se debatía la necesidad de ampliar la injerencia de la CNCB o de crear un nuevo

³⁶ Ver expedientes: E-2091_2-D-1920 (Rodríguez, Carlos J. - Reformas a la ley de Casas Baratas); E-230-D-1920 (Cafferata, Juan F. - Ampliación a la ley 9.677 de Casas Baratas); E- 232-D-1920 (Tierney, Juan P. - Emisión de bonos con destino a la edificación de casas baratas); E-781-D-1920 (Cafferata, Juan F - Construcción de casas baratas para maestros)

³⁷ A cargo los Ingenieros Nicolás Besio Moreno, Juan Ochoa, Enrique Marco del Pont y el Arq. Eduardo M. Lanús.

³⁸ A cargo de los Ingenieros Felipe Meyer Arana, Eduardo Crespo y D. Casimiro Prieto Costa

organismo,³⁹ en el Congreso Nacional, se estaban discutiendo proyectos orientados a la ampliación de las funciones y erogaciones de la CNCB, la creación de un Instituto Nacional de Casa para Trabajadores y a la emisión de bonos que dejaba la construcción de vivienda bajo la órbita la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas.⁴⁰ En definitiva lo que estaba en juego era a qué dependencia le correspondía la construcción de vivienda y las tensiones alrededor de la efectividad de las acciones de la CNCB. Pero además, se ponía blanco sobre negro en torno a la necesidad de un ente centralizador, ya que se “carecía de datos estadísticos precisos que sirvan de orientación para el estudio del problema de la vivienda” (BMSA 1920, 361). Como vimos, los datos sobre la vivienda se construían desde diversas instituciones entre ellas la Municipalidad, la CNCB, la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, el DNT, pero también el Partido Socialista, la Unión Popular Católica, la Sociedad Central de Arquitectos, la RBHN, la REA, lo que conllevaba la construcción de conocimiento parcializado. En ese sentido, la ausencia de datos positivos respecto a la edificación, las falencias del método utilizado en el empadronamiento de la “propiedad raíz”, el “deficiente criterio descriptivo y evaluativo” y la falta de catastro, dificultaban “ejecutar un serio estudio estadístico, como fundamento de ulteriores resoluciones de gobierno” (BMSA 1920, 185). Así, desde la Comisión de Municipalismo y Estadística, se instaban a las facultades de Derecho y de Economía a formar profesionales idóneos en estadística, para que, sobre la base de números precisos, puedan elaborarse estudios “científicos” sobre el problema de la vivienda (BMSA 1920, 361).

En segundo lugar, la necesidad de lograr una construcción económica a partir de estrategias tecnológicas —la imaginación técnica a la que hace

³⁹ Esta fue una de las conclusiones principales de la *Comisión de Municipalismo y Estadística*.

⁴⁰ Ver expediente: E-63-PE-1920 (Mensaje y proyecto de ley Casas para empleados, clases y agentes de policía); E-64-PE-1920 (Mensaje y proyecto de ley. Casas para obreros y empleados); E-129-D-1920 (Molina, Victor M. - Creando el "Instituto Nacional de Casas Baratas"); E-2091_2-D-1920 (Rodríguez, Carlos J. - Reformas a la ley de Casas Baratas); E-230-D-1920 (Cafferata, Juan F. - Ampliación a la ley 9.677 de Casas Baratas); E- 232-D-1920 (Tierney, Juan P. - Emisión de bonos con destino a la edificación de casas baratas).

referencia Sarlo— toma un rol relevante. Sobre la base del Informe elaborado por la “Comisión especial” se estimaba que los costos de cada vivienda eran de 10.000 pesos, lo que implicaba una erogación de 150.000.000 pesos para llegar a las 50.000 viviendas faltantes solo en la Capital. El ajuste por el salario quedaba descartado a razón del “problema social” que estaba en el centro de la “cuestión de la vivienda”, por lo que se apuntó a bajar los costos de los materiales y a la modificación del sistema de constructivo.

En esa línea la Comisión de Construcción instó a que “los poderes públicos y las grandes instituciones” establezcan recompensas de estímulo y premios a aquellas “personas que presenten soluciones consagradas por una práctica adecuada”. Recomendando a los técnicos, entidades oficiales, corporaciones y particulares, el estudio de pavimentos y sistema de cloacas internas, la producción mecánica de ladrillos, el ensayo de edificaciones en base de bloques de cemento y cemento armado y la realización simultánea y en conjunto de un gran número de habitaciones, entre otras. Lo que estaba por detrás de los concursos y las patentes,⁴¹ tan corrientes en estos años, era la posibilidad de imaginar tecnologías alternativas que permitan abaratar los productos, una suerte de innovación en los materiales y en los procesos de producción. Liernur (2014) señala que la Primera Guerra actuó como estímulo a la innovación tecnológica local referidas a sistemas constructivos, que mantuvo un promedio de 30 patentes anuales hasta 1930. En la Comisión de Construcción se presentaron 17 trabajos, de los cuales 12 se referían específicamente a construcción, fabricación y obtención de materiales, en su mayoría eran estudios sobre bloques y coladuras de cemento armando, ladrillos económicos de tierra armada, bloques huecos de mortero y hormigón armado a base de cal.

La Comisión voto a favor de que se realicen ensayos experimentales de los proyectos presentados, pues la mayoría no habían sido probados. Esta recomendación fue puesta en cuestión por dos motivos, en primer lugar, no quedaba claro quién debía realizar las experimentaciones si la Facultad o Sociedad de Ingeniería, el Centro de Arquitectos o los particulares, y, en

⁴¹ La oficina Nacional de Patentes de Invención fue creada en 1876 como una sección del Ministerio de Agricultura, sobre el sistema de patentes ver: Liernur (2014) y Bonicatto (2018).

segundo lugar, se temía que la recomendación pueda ser tomada como una patente del producto. Lo que da cuenta de la particular trayectoria de legitimación que tenían ese tipo de proyectos que podían incluir su presentación en folleto, libros, postales, exposiciones, así como el patentamiento en diversos países, como puede verse en el trabajo de Bonicatto (2018) sobre el sistema constructivo creado por Mario Palanti en 1920.

Por último, anudado a estos temas se plantea la figura del especialista. En ese sentido, el Ing. Besio Moreno afirmaba que “la construcción en mano de los técnicos sería beneficiosa para la economía y permitiría hacer las construcciones sobre bases científicas” (BMSA 1920, 349). Se señalaba la poca eficacia técnica y obrera, por lo que los esfuerzos debían orientarse en educar al constructor para que pueda ser un “buen colaborador” de los ingenieros y arquitectos (BMSA 1920, 389). En esa dirección se instaba a que las autoridades nacionales y municipales promulguen leyes y ordenanzas tendientes a asegurar la preparación y los conocimientos generales de los constructores, ya que hasta los años 20 la vivienda podía ser tramitada “sin estar avaladas por la firma de un profesional habilitado” (Sánchez 2008, 200). Si bien esta postura fue criticada como una “moción profesionalista”, lo que no estaba en dudas era el lugar central que arquitectos e ingenieros debían adquirir en relación al problema de la vivienda, en sintonía con los debates del Primer Congreso Panamericano de Arquitectos que se realizó en Montevideo unos meses antes y que incorpora la vivienda rural y urbana en su agenda de temas.⁴² Asimismo, la exigencia de una intervención especializada sobre la vivienda legitimaba el pedido urgente de reglamentación de la delimitación de las incumbencias profesionales de arquitectos, ingenieros y agrimensores, reclamo que no se resolverá hasta 1944.⁴³

⁴² Sobre los Congresos Panamericanos de Arquitectos ver: Gutierrez Tatarini y Stagno (2007) y Faggion Novo (2018).

⁴³ En 1944 el decreto-ley 17946 reglamenta el ejercicio profesional de agrimensores, arquitectos e ingenieros creando sus respectivos Consejos.

IV.3 La vivienda y la ciudad

Por último, puede observarse la vinculación del problema de la vivienda con la reforma de la ciudad en su conjunto, lo que consideramos se constituye en una tercera línea de discusión que atraviesa el evento. Si en el Congreso de 1910, realizado en Londres, el tema central era el de la *city beautiful*, de la “ciudad de los monumentos”, y las alternativas de la “ciudad jardín”, diez años después la experiencia acumulada con la reconstrucción de posguerra, los manuales y las propuestas, desplazaban los debates (Novick 1998). Los sistemas de los espacios verdes y libres, los modelos de baja densidad, la jerarquización y las redes viales, de transporte y comunicación, estaban en el centro de la escena.

Por un lado, en la Comisión de Legislación, se plantean los modelos urbanísticos de referencia, ponderando el rol de una acción municipal capaz de descentralizar la población formando “ciudades y barrios-jardines”, en espacios aun vacíos de la ciudad o en terrenos públicos dotados de vías de comunicación y de servicios (BMSA 1920, 236). En los que, según señalaba Della Paolera, debían tenerse en cuenta las características de cada zona, ya que, las necesidades de la vida moderna aconsejaban la distribución en barrios con diversificación de actividades, conectados por una red de “arterias” que le otorgarían unidad al conjunto (BMSA 1920, 374). En ese marco el rol de los municipios era fundamental. La reforma de la ley electoral de la ciudad de Buenos Aires, que universalizaba el voto masculino inaugura un nuevo periodo para el gobierno municipal (Landau 2018, 110-111). El ámbito local se transforma en un espacio de participación y definición de políticas, donde las pujas pasaban por responder a los problemas de los barrios (Rigotti 2000, 295). Si bien la municipalidad había ensayado algunas acciones vinculadas a la construcción de vivienda,⁴⁴ las intervenciones propuestas implicaban la reforma de la ciudad en su conjunto.

⁴⁴ La ley 4824 de 1905 autorizaba a la Municipalidad de la capital para emitir títulos destinados a la construcción de casa para obrero y a la trasferencia de terrenos por parte del PE nacional, esto le permite con la aprobación de un empréstito de 1908 y en terrenos donados por la Sra. Buteler realizar en 1910 en primer grupo de 64 casas para obreros y un segundo conjunto de 116 casa.

El desarrollo del tema sobre “ciudad jardín”, ilustrado a partir de una exposición de fotografías y notas gráficas, quedó a cargo del Ingeniero Enrique Nelson, quien en 1915 había viajado a San Francisco como delegado del MSA y del Estado Nacional para organizar la Sección de Economía Social en la Exposición internacional y había tenido contacto directo con esas experiencias. El Ingeniero destacaba el tratamiento que el modelo “ciudad-jardín” –movimiento europeo que en los últimos años se había extendido por diversas latitudes– había recibido en los Estados Unidos.⁴⁵ La propuesta apuntaba a replicar en el país, de manera más “modesta”, las experiencias de “Forest-Hill” y “St. Francis Wood” de San Francisco de California. Sugería construir, dentro del ejido de la metrópolis, “barrios-parque” destinados a residencias de “moderado costo”, con espacios reservados para escuela, plazas, canchas de tenis, salón de usos múltiples, consultorios médicos, correo, telégrafos, etc. (BMSA 1920, 461). Como modelo local de ese formato, presentaba al barrio “Parque Aguirre” –estudiado por Ana Gómez Pintus⁴⁶–, ubicado en Acasuso, en un sector arbolado y en un contexto de sectores medios y altos. La idea de “barrio parque” se constituye en la articulación del modelo de Ciudad Jardín de Ebenezer Howard y de los ordenamientos residenciales suburbanos vinculados al parque informal inglés (Gómez Pintus 2013, 18). Si bien desde principios del siglo se venían discutiendo la aplicación de ciertos principios de la “ciudad jardín” a las habitaciones populares, que permitían introducir variaciones al trazado rompiendo con la monotonía de la cuadrícula porteña (Ballent 2004a, 81), la novedad radicaba en que la propuesta se insertaba en los debates sobre la expansión de la ciudad.

En relación, se dirimían los temas de normativa edilicia y legislación urbanística, que se hacían eco de la recientemente aprobada en Francia Ley Cornudet de 1920 que obligaba a las ciudades de más de 10000 habitantes a trazar planes reguladores. De hecho, el despacho de la Comisión de Municipalismo y Estadística, que trató específicamente el problema de la reglamentación de extensión de las ciudades, afirmaba que:

⁴⁵ Sobre la circulación del modelo de ciudad jardín ver: Topalov (1999).

⁴⁶ Sobre el barrio “Parque Aguirre” ver: Gómez Pintus (2013).

la formación de nuevas aglomeraciones urbanas debía estar reglamentada por disposiciones precisas que interpreten los progresos alcanzado en el arte de construir ciudades a fin de que estas resulten salubres cómodas y estéticas debiendo proyectarse su trazado en base a criterio moderno y previendo ampliamente las exigencias del futuro. (BMSA 1920, 358)

Las ciudades debían ser planificadas. La ampliación y mejoramiento de las “aglomeraciones urbanas” debía llevarse adelante por medio de planos reguladores, “a fin de que el progreso de las comunas se efectúe de acuerdo al trazado científico” (BMSA 1920, 359). En esa línea Della Paolera, – que publicaba en 1920 en la revista de Ingeniería su texto sobre aglomeración bonaerense que anticipa estas ideas–, insta a que el “Congreso se dirija a los poderes públicos de toda la República aconsejando el estudio de las medidas legislativas a tomarse con el objeto de confeccionar planos de saneamiento, extensión y embellecimientos de las ciudades y los pueblos de todo el país” (BMSA 1920). Besio Moreno, por su parte, resalta un proyecto del Arquitecto Luis A. Broggi sobre la necesidad de constitución de una “Junta Estética Edilicia” que tenga a cargo el estudio y contralor de las construcciones urbanas para salvar la ausencia de reglamentaciones que precisen y orienten la construcción de nuevas ciudades y la ampliaciones de las existentes hacia ideas modernas (BMSA 1920, 478).

La “ciencia” le otorgaba respaldo al control de la expansión urbana y la intervención de la ciudad, por detrás de estas discusiones estaba el surgimiento de una nueva disciplina: el urbanismo. La solución de los problemas que implicaba la formación y desarrollo de las “aglomeraciones urbanas” requería también, de “profesionales especializados, poseedores de múltiples conocimientos y dotados de temperamento de artista” (BMSA 1920, 362). En manos de la “acción oficial” quedaba el dictado de disposiciones “en armonía con los grandes adelantos alcanzados por el moderno arte de construir ciudades”, capaz de estimular un “ambiente propicio” para el desarrollo de esta nueva profesión.

En ese contexto, la ciudad comienza a ser pensar desde la vivienda, pero al mismo tiempo, la vivienda se presenta como una pieza de una problemática más amplia, una ciudad que hay que ordenar y regularizar “de acuerdo a la ciencia moderna”, compartida por los expertos que conocen de

trazado urbano, de salubridad, de gestión, que van a ir instalándose en la administración.

V. Reflexiones finales

Con este trabajo, nos propusimos restituir las discusiones que se dieron en el Primer Congreso Argentino de la Habitación de 1920, organizado por el MSA, ya que consideramos que ese evento puede ser pensado como un importante punto de inflexión.

Retomando los interrogantes de la introducción podemos plantear un par de cuestiones.

En primer término, a la sombra de la Primera Guerra Mundial, en un contexto atravesado por la crisis económica y social, el aumento del precio de los alquileres, –dato que venían siendo construidos y registrados desde diferencias ámbitos institucionales públicos y privados–, tiene un fuerte impacto. Alrededor del problema de los alquileres se generan diversas iniciativas que presentan una amplia variedad de matices, y que logran colocar la “cuestión de la vivienda” en el centro de la “cuestión social”. En ese escenario el MSA, una institución privada orientada al estudio de los problemas sociales, propone realizar el Primer Congreso Argentino de la Habitación. La organización del evento se da en un momento de cambio de estrategias institucionales y en el marco de las nuevas redes vinculadas al tema de la vivienda.

En segundo término, la convocatoria al Congreso, en línea con una serie de eventos internacionales, les permite al MSA poner en movimiento una extensa red de contactos nacionales y tomar visibilidad en la resolución de un problema que estaba en el centro de los debates públicos, habilitando un espacio de convergencia para un heterogéneo elenco actores e instituciones que se disputaban la intervención en la problemática habitacional.

Por último, y si bien en lo específico, las discusiones sobre casas de venta o de alquiler, colectivas o individuales, con localización en el centro o en las periferias de la ciudad, –dilemas que atraviesan la historia de la vivienda social–, se presentaron sin soluciones unívocas. En contraste, la necesidad de procurar técnicas constructivas innovadoras, la especialización de los profesionales a cargo de su producción, la relación entre la vivienda y la

ciudad y, sobre todo, el nuevo rol de los poderes públicos fueron algunas de las cuestiones consensuadas.

Los consensos establecidos, transversales a las diversas comisiones del Congreso, nos permitieron identificar un punto de inflexión, que posibilitará la construcción de una “nueva” representación sobre la vivienda que irá configurando el eje de los debates de los años siguientes. En ese sentido, el Congreso se presenta como un interesante prisma para mirar los años veinte.

Referencias

- Aboy, Rosa. 2005. *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales, 1946-1955*. Buenos Aires: FCE.
- Aguilar, Paula. 2014. *El hogar como problema y como solución: una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales. Argentina, 1890-1940*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Armus, Diego (comp.). 1984. *Sectores populares y vida urbana*. Buenos Aires: CLACSO. Buenos Aires.
- Armus, Diego y Dora Barrancos (comp.). 1990. *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de historia social Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- . 1997. “Las huellas de la política: arquitectura, vivienda y ciudad en las propuestas del peronismo. Buenos Aires, 1946-1955”. Tesis de doctorado. Facultad de Filosofía y Letras.
<http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/2760>
- Ballent, Anahí. 2004a. “Ciudad jardín”. En *Diccionario Histórico de Arquitectura, Hábitat y Urbanismo en Argentina*, dirigido por Liernur y Aliata. Buenos Aires: Clarín.
- . 2004b. “Interés social, vivienda de”. En *Diccionario Histórico de Arquitectura, Hábitat y Urbanismo en Argentina*, dirigido por Liernur y Aliata, págs. 176-187. Buenos Aires: Clarín.
- . 2014a. “Socialismo, vivienda y ciudad. La cooperativa El Hogar Obrero”. En *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*, editado por Liernur y Ballent. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- . 2014b. “La Iglesia y la vivienda popular: La Gran Colecta Nacional de 1919”. En *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*, editado por Liernur y Ballent. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- . 2014c. “Instituciones y planes, del Banco Hipotecario Nacional al fondo Nacional de la Vivienda”. En *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*, editado por Liernur y Ballent. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ballent, Anahí y Francisco Liernur (comp.). 2014. *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.
- Ballent, Anahí, Francisco Liernur y Graciela Silvestri. (1987) 2014. “Una discusión sobre el conjunto los andes”. En *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*, editado por Liernur y Ballent. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Hipotecario Nacional. 1986. *Balance de un siglo (1886-1986)*. Buenos Aires BHN.
- Becerra Solá, Malena. 2016. “El Museo Social Argentino (1910-1930) cuestión social y redes internacionales de reforma”. Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras Madrid.
- Bonicatto, Virginia. 2018. “Razón, economía y técnica. El sistema constructivo Palandomus y su efímera aplicación en viviendas”. *Estudios Del hábitat* 16 (2).
<https://doi.org/10.24215/24226483e055>
- Bontempo, Luis. 2010. *Umbral de un siglo. Una historia de la vivienda social en la Argentina. De los conventillos al Plan Federal*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal
- Bragos, Oscar. 1994. “El Museo Social Argentino y la formación y difusión de las ideas del urbanismo”. En *Seminario Internacional. Los orígenes de las políticas urbanas modernas en América Latina 1900-1940*. Río de Janeiro.
- Bunge, Alejandro. 1918. “Costo de la vida en la Argentina, de 1910 a 1917”. *Revista de Economía Argentina* 1 (1): 39-63.
- Cantón, Dario, José Luis Moreno y Alberto Ciria. 2005. *Historia Argentina 6: La democracia constitucional y su crisis*. Paidós. Buenos Aires.

- Cirvini, Silvia. 2000. *Nosotros los arquitectos: campo disciplinar y profesión en la Argentina moderna*. Buenos Aires: Zeta.
- Coll, Carlos. 2019. "Casas para Obreros". BMSA, Tomo VIII: 209-229.
- Dunowicz, Renée. 2000. *90 años de vivienda social en la Ciudad de Buenos Aires /Programa de Mantenimiento Habitacional*. Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda, Secretaria de Investigación de Ciencia y Técnica, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- Dunowicz, Renée y Fernando Villaveirán. 2013. *El Hogar Obrero. Un siglo de vivienda cooperativa*. Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social. Buenos Aires.
- Faggion Novo, Leonardo. 2018. "O lugar da arquitetura no império da técnica: redes e projetos profissionais nos Congressos Pan-Americanos de Arquitetos (1920-1930)". *Revista Brasileira de História da Ciência* 11 (1): 141-154.
- Falcón, Ricardo y Alejandra Monserrat. 2000. "Estado, empresas, trabajadores y sindicatos". En *Democracia, conflicto social y renovación de Ideas (1916-1930)*. Nueva Historia Argentina Tomo VI, págs. 151-194. Buenos Aires: Sudamericana.
- Girbal de Blacha, Noemi y María Silvia Ospital. 1986. "Elite, cuestión social y apertura política en la Argentina (1910-1930): La propuesta del Museo Social Argentino". *Revista de Indias* XLVI (178): 609-625.
- Gómez Pintus, Ana. 2018. *Las formas de la expansión 1910-1950*. Buenos Aires: Diseño Editorial, Universidad Nacional de La Plata,
- Gómez, Juan Lucas. 2016. "Un país por construir. Las políticas del Banco Hipotecario Nacional durante el primer peronismo, 1946-1955". Ponencia presentada en el XI Congreso Brasileiro de História Econômica, Vitória.
- González Bollo, Hernán. 1999. "Ciencias sociales y sociografía estatal: tras el estudio de la familia obrera porteña, 1899-1932". *Estudios Sociales* 16 (19): 19-39.
- . 2014. *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Gorelik Adrián. (1998) 2004. *La Grilla y el Parque. Espacio Público y cultural urbana en Buenos Aires, 1887-1937*. Universidad Nacional de Quilmes.

- . 2004 “Historiografía Urbana”. En *Diccionario Histórico de Arquitectura, Hábitat y Urbanismo en Argentina*, dirigido por Liernur y Aliata, págs. 172-183. Buenos Aires: Clarín.
- Gutiérrez, José Luis y Luis Alberto Romero (comp.). 1995. *Sectores populares y cultura política. Buenos Aires en la entreguerra*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Gutiérrez Ramón, Jorge Tatarini y Rubens Stagno. 2007. *Los Congresos Panamericanos. Apuntes para la trayectoria de la arquitectura en Iberoamérica. Congresos Panamericanos de Arquitectos 1920-2000*. Buenos Aires: CEDODAL
- Halperín Donghi, Tulio. 2007. *Vida y Muerte de la Republica Verdadera*. Buenos Aires: EMECE
- Herrera, Carlos Miguel. 2014. “Léon Duguit en Buenos Aires: sociabilidad y política en la recepción de una teoría jurídica”. *Problema Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho* 8: 147-177.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-43872014000100006&lng=es&tlng=es
- Kullock y Murillo. 2010. *Vivienda Social en Argentina. Un siglo de estrategias espontáneas y respuestas institucionales 1910-2010*.
- Lanata Briones, Cecilia T. 2020. “Una Nueva estimación Del índice Del Costo De Vida, Argentina 1912-1932”. *Boletín Del Instituto De Historia Argentina Y Americana Dr. Emilio Ravignani* 53.
<https://doi.org/10.34096/bol.rav.n53.8006>.
- Landau, Matías. 2018. *Gobernar Buenos Aires, ciudad, política y sociedad del siglo XIX a nuestros días*. Buenos Aires. Prometeo libros
- Liernur, Francisco. 1984. “Buenos Aires. La estrategia de la casa autoconstruida”. En *Sectores populares y vida urbana*, compilado por Armus, págs. 107-122. Buenos Aires: CLACSO.
- . 2008. *Arquitectura en la Argentina del S XX La construcción de la Modernidad*. Fondo Nacional de la Artes, Buenos Aires.
- . 2014a. “Aspectos de la dimensión técnica. Una visita a la oficina de patentes de invención”. En *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*, editado por Liernur y Ballent. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- . 2014b. “Radicalizar y controlar. La estrategia de la casa autoconstruida”. En *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en*

- la Argentina moderna*, editado por Liernur y Ballent. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- . 2014c. “El rol inicial del Estado. La Comisión Nacional de Casas Baratas”. En *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*, editado por Liernur y Ballent, págs. 195-213. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Marimon, Martin. 2017. “The housing question in Buenos Aires, 1900-1925. Reformism, technical imagination, and public opinion in an expanding metropolis”. Dissertation presented to the Faculty of Princeton University.
- Novick Alicia. 1992. “Técnicos locales y extranjeros en la génesis del Urbanismo Argentino. Buenos Aires, 1880-1940”. *Revista AREA UBA-FADU*
- . 1993. “El Museo Social Argentino. La ciudad desde el Campo”. En *Seminario de Critica – IAA 46*.
<http://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0046.pdf>
- . 1998. “Le Musée social et l’urbanisme en Argentine (1911-1923)”. En *Le Musée social en son temps*. París: Presses de l’Ecole Supérieur.
- . 2003. “El urbanismo en las historias de la ciudad”. *Registros. Revista De Investigación Histórica* 1: 6-26.
<https://revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/article/view/374>
- . 2008. “La ciudad como objeto de estudio y acción. Higienistas, ingenieros, arquitectos e instrumentos de planificación y gestión en Buenos Aires”. *Registros* 5: 105-118.
- Novick, Alicia y Favelukes. 2020. *Derivas de la historia urbana. Libros sobre Buenos Aires*. En prensa.
- Novick Alicia y María Guillermina Zanzottera. 2019. “La emergencia de los arquitectos como ‘investigadores profesionales’ en estudios urbanos. Algunas hipótesis de trabajo”. *Revista A&P CONTINUIDAD* 6 (11): 60-69. <https://www.ayp.fapyd.unr.edu.ar/index.php/ayp/article/view/229>
- Paiva, Veronica. 1997. “Entre miasmas y microbios: la ciudad bajo la lente del higienismo. Buenos Aires 1850-1890” en *AREA 4* (Agenda de Reflexión en Arquitectura), SICyT-FADU-UBA.
- Rigotti, Ana María. 1996. “El expediente urbano en los primeros planes argentinos”. *Documento de Trabajo* 2. Seminario Internacional Vaquerías.

- . 2000. “La ciudad y la vivienda como ámbito de la política y la práctica proyectual”. En *Democracia, conflicto social y renovación de Ideas (1916-1930)*. Nueva Historia Argentina Tomo VI, editado por Falcón. Buenos Aires: Sudamericana.
- . 2011. *Viviendas para los trabajadores. El municipio de Rosario frente a la cuestión social*. Rosario: Protohistoria ed. Colección Crónicas Urbanas.
- Sánchez Sandra. 2008. *El espacio doméstico en Buenos Aires: 1872-1935. Concepciones, modelos e imaginarios*. Buenos Aires.
- Sarlo, Beatriz. 1992. *La imaginación técnica. Sueños modernos de la cultura argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Sorda, Gabriela. 2018. “El Hogar estable. Discurso, gestión y obras de la Comisión Nacional De Casas Baratas (1915-1943)”. Universidad de Buenos Aires Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.
- Topalov, Christian. 1999. “Los “reformadores” y sus redes: el desafío de un objeto de estudio”. En *Laboratoires su nouveau siècle*. París: EHESS.
- Zanzottera, María Guillermina. 2015. “Actores, redes y estrategia de la reforma social. El Museo Social Argentino (1911-1926)”. Tesis de maestría, UNLu.
- . 2018. “La vivienda en disputa. Debates, actores y representaciones en el Primer Congreso Argentino de la Habitación (1920)”. *Seminario de Crítica del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas “Mario J. Buschiazso”* 225. <http://www.iaa.fadu.uba.ar/?p=10993>
- Zimmermann, Eduardo. 1995. *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- . 2013. ““Un espíritu nuevo”: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930).” *Revista de Indias* 73: 81–106. <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/viewFile/918/991>
- Zimmermann, Eduardo y Mariano Plotkin. 2012. *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.

Fuentes

- Boletín Departamento Nacional de Trabajo. 1915. Anuario Estadístico del Trabajo 1913: Vivienda Obrera. Recursos y Gastos, N° 30.

- Boletín Departamento Nacional de Trabajo. 1916. Anuario Estadístico del Trabajo 1914: Recursos gastos y vivienda de la familia obrera, N° 33.
- Boletín Departamento Nacional de Trabajo. 1919. Apéndice vivienda obrera en 1918, N° 42.
- Boletín del Museo Social Argentino. 1912, Tomo I
- Boletín del Museo Social Argentino. 1917, Tomo VI
- Boletín del Museo Social Argentino. 1918, Tomo VII
- Boletín del Museo Social Argentino. 1919, Tomo VIII
- Boletín del Museo Social Argentino. 1921. Primer Congreso Argentino de la Habitación, Tomo IX, año 1920, N° 96.
- Boletín del Museo Social Argentino. 1921. El problema de la Habitación, Tomo IX, N° 95
- Boletín del Museo Social Argentino. 1912, Tomo I
- Boletín del Museo Social Argentino. 1917, Tomo VI
- Boletín del Museo Social Argentino. 1918, Tomo VII
- Boletín del Museo Social Argentino. 1919, Tomo VIII
- Bunge Alejandro. 1919. "Costo de la vida en la Argentina. Sus variaciones de 1910 a 1918". *Revista de Economía Argentina*, 3 (16), 309-32.
- Congreso Nacional. 1919. Debates Legislativos. Comisión especial por el abaratamiento de la vida. Cámara de diputados, Reunión n°10, 8va sesión ordinaria, del 11 de junio de 1919, 487/490
- Facultad de Ciencias Económicas. 1919. Anales de la Facultad de Ciencias Económicas
- Facultad de Ciencias Económicas. 1921. Investigaciones de Seminarios, vol II, Buenos Aires, Talleres gráficos
- Memorias de la Comisión Nacional de Casas Baratas años: 1918-1919, 1919-1920, 1920-1921-1923-1924
- Expedientes del Patrimonio Legislativos. Recuperados de: <https://apym.hcdn.gob.ar/>
- Expediente n° 213-P-1920 (Asociación pro mejoramiento de la vida - Solicita la pronta sanción de los proyectos sobre abaratamiento de la vivienda).
- <http://docs.google.com/gview?url=http://apym.hcdn.gob.ar/uploads/expedientes/pdf/213-p-1920.pdf&embedded=true>

Expediente n° 385-P-1920 (La Junta Ejecutiva Nacional de la Asociación Nacional de Inquilinos).

<http://docs.google.com/gview?url=http://apym.hcdn.gob.ar/uploads/expedientes/pdf/385-p-1920.pdf&embedded=true>

Expediente n° 63-PE-1920 (Mensaje y proyecto de ley Casas para empleados, clases y agentes de policía).

<https://apym.hcdn.gob.ar/uploads/expedientes/pdf/63-pe-1920.pdf>

Expediente n° 64-PE-1920 (Mensaje y proyecto de ley. Casas para obreros y empleados). <https://apym.hcdn.gob.ar/uploads/expedientes/pdf/64-pe-1920.pdf>

Expediente n° 129-D-1920 (Molina, Víctor M. - Creando el "Instituto Nacional de Casas Baratas).

<https://apym.hcdn.gob.ar/uploads/expedientes/pdf/129-d-1920.pdf>

Expediente n° 2091_2-D-1920 (Rodríguez, Carlos J. - Reformas a la ley de Casas Baratas).

http://docs.google.com/gview?url=http://apym.hcdn.gob.ar/uploads/expedientes/pdf/209_1_2-d-1920.pdf&embedded=true

Expediente n° 230-D-1920 (Cafferata, Juan F. - Ampliación a la ley 9.677 de Casas Baratas).

<http://docs.google.com/gview?url=http://apym.hcdn.gob.ar/uploads/expedientes/pdf/230-d-1920.pdf&embedded=true>

Expediente n° 232-D-1920 (Tierney, Juan P. - Emisión de bonos con destino a la edificación de casas baratas).

<http://docs.google.com/gview?url=http://apym.hcdn.gob.ar/uploads/expedientes/pdf/232-d-1920.pdf&embedded=true>

Expediente n° 781-D-1920 (Cafferata, Juan F - Construcción de casas baratas para maestros).

<https://docs.google.com/gview?url=http://apym.hcdn.gob.ar/uploads/expedientes/pdf/781-d-1920.pdf&embedded=true>

DEFINIENDO ESTRATEGIAS PARA EL ENEMIGO: DE LA ACCIÓN PREVENTIVA A LA OFENSIVA ANTICOMUNISTA. EL ESTADO Y LA SECCIÓN ESPECIAL (1930-1943)

Mercedes F. López Cantera*

CONICET – UBA / Centro de Estudios

Históricos de los Trabajadores y las Izquierdas

✉ mercedes.lopez.cantera@gmail.com

Recibido: 30 de noviembre de 2020

Aceptado: 6 de marzo de 2021

DOI: 10.46553/colec.32.1.2021.p89-128

Resumen: Diversos estudios dedicados al desarrollo del aparato estatal durante los años treinta han hecho foco en aquellos procesos modernizadores de su estructura. En ello se enmarcó la profesionalización de la Policía de la Capital, dentro de la cual la aparición de la Sección Especial de Represión contra el Comunismo fue una pieza clave, que consideramos un punto de quiebre en el empleo de modalidades de disciplinamiento social. Nos proponemos analizar los orígenes y la dinámica desplegada por la Sección Especial entre 1930 y 1943, con el fin de comprender su sentido político más allá de los empeños modernizadores de los gobiernos de la Concordancia, abordando sus recursos y estrategias, las nuevas herramientas implementadas, reconstruyendo de esa manera el origen de una

* Doctora en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, en donde también se desempeña como docente de la carrera de grado. Es especialista en el desarrollo del anticomunismo de entreguerras en Argentina. Asimismo, es miembro fundador del Centro de Estudios Históricos de los Trabajadores y las Izquierdas (CEHTI) y de la Red de Estudios Interdisciplinarios sobre Derechas (REIDER).

Agradezco los comentarios de los/as evaluadores/as del presente trabajo, como así las críticas de Hernán Camarero, todos ellos insumos necesarios para la profundización de las ideas aquí abordadas.

nueva etapa en la lógica coercitiva en el Estado en torno a la figura del “enemigo comunista”.

Palabras clave: represión; anticomunismo; policía; entreguerras; movimiento obrero; comunismo

Abstract: The aim of this paper is to analyze the beginning of the Special Branch for the Repression of Communism, during the modernizing process of the Policía de la Capital in the thirties. This new branch was a inflection point in the use of resources of social discipline. We propose to study the origins and the dynamics displayed by the Special Branch between 1930 and 1943, in order to understand its political meaning beyond the modernizing efforts of the Concordance governments, addressing their resources and strategies, the new tools implemented, thus reconstructing the origin of a new stage in coercive logic of state around the figure of the "communist enemy."

Keywords: Repression; Anticommunism; Police; Interwar Period; Labor Movement; Communism

I. Introducción

Dentro del conjunto de las numerosas problemáticas que caracterizaron al ciclo comprendido por el golpe de Estado de septiembre de 1930, la llegada al gobierno de las presidencias de la Concordancia (Agustín P. Justo, 1932-1938; Roberto Ortiz y Ramón Castillo, 1938-1943) y la toma del poder político por la fracción nacionalista del Ejército en 1943, aquellas vinculadas a la conflictividad social-obrera motivaron diversas interpretaciones y respuestas por parte de distintos actores. Aquellos protagonistas identificados con la extrema derecha nacionalista, el mundo católico, el conservadurismo, y el radicalismo antipersonalista (estos dos últimos, a la cabeza de los gobiernos de gran parte del mencionado ciclo), no dudaron en incluir dentro de sus evaluaciones sobre el conflicto social al peligro comunista, diagnóstico que fue compartido con las fuerzas de

seguridad, en particular la Policía de la Capital. Así, el llamado “terror” rojo se constituyó como el principal argumento en base al cual el Estado argentino de los años treinta desplegó y complejizó su aparato represivo, articulando de esa manera una lógica de disciplinamiento social en clave anticomunista.

Esta última afirmación encierra varios interrogantes sobre los que nos proponemos reflexionar en este artículo. Uno primero es preguntarnos sobre el momento en que el Estado comenzó a apelar al comunismo como una amenaza real o potencial; en segundo lugar, qué conclusiones esa caracterización implicó: qué elementos propios del fenómeno comunista fueron considerados por las fuerzas de seguridad como contrarios a los valores e ideas pilares del orden político, al mismo tiempo de por qué algunos de esos componentes fueron extensivos a otras identidades políticas. Esto último reviste relevancia dado que parte de la bibliografía especializada en la entreguerras argentina concibió al anticomunismo de ese período como una problemática hipertrofiada, negando incluso al comunismo como actor y factor políticos (Rouquie 1978; Zanatta 1996). En nuestro caso, partimos de la comprensión del fenómeno anticomunista en tanto un conjunto de ideas y de prácticas de disciplinamiento que incidieron en la definición política de diversos protagonistas, como también en el desarrollo de un entramado represivo estatal que colaboró en el control de actividades políticas, cimentando la construcción de la imagen del enemigo (López Cantera 2019). Es esta última dimensión del anticomunismo la que nos interesa explorar en el presente trabajo y la que se relaciona con una tercera pregunta: cuáles fueron los recursos desarrollados por el Estado para contener lo que consideraban una amenaza al orden constituido y cómo fue justificado.

Consideramos que el despliegue de acciones represivas en clave anticomunista permitió elaborar criterios de clasificación en relación a estrategias, banderas y valores políticos, a partir de la observación y control sobre el activismo obrero de los años treinta y cuarenta, donde el papel de la militancia comunista jugó un interés central por parte de las fuerzas de seguridad.¹ En esa línea, conviene contemplar que la presente investigación

¹ La concepción del anticomunismo como base para la elaboración de criterios de clasificación ha sido desarrollada a partir del caso chileno en Casals Araya (2016).

busca dar cuenta de un proceso de maduración, de medidas coercitivas pensadas de forma preventiva a otras con una impronta ofensiva. Entendemos que los caracteres preventivo y ofensivo presentan un juego dialéctico; no obstante, al inscribir este estudio en el análisis de los orígenes del anticomunismo, no podemos marginar que concebimos a este último como una expresión contrarrevolucionaria, es decir, ideas y acciones que buscaron o bien negar o bien obturar el avance de un potencial proceso revolucionario y de las transformaciones asociadas al mismo. Esta concepción nos obliga a identificar en qué momento ese discurso y prácticas implicaron un quiebre, un carácter nuevo que significó una dinámica predominantemente ofensiva, a pesar de convivir con modalidades reactivas o preventivas (Mayer 2000, 50-51).

En ese sentido, a lo largo de estos años, en distintas oportunidades, representantes de los gobiernos de la Concordancia justificaron la puesta en práctica de procedimientos preventivos ante la ausencia de herramientas legales para contener a la amenaza comunista, también homologada con “elementos disolventes” o perjudiciales para el orden social y político. A pesar de dicha apelación, no tuvo lugar la promulgación de ninguna normativa a nivel nacional. Ello nos conduce a nuestra primera hipótesis: el desarrollo de ciertas estructuras y prácticas estatales destinadas a ejercer un control sobre actividades políticas que fueron englobadas dentro de esa categoría, habría permitido que el Estado consolide una política represiva anticomunista en los hechos. En segundo lugar, nos remite a evaluar la gestación de una lógica ofensiva por parte del Estado contra aquellas prácticas y banderas políticas que eran calificadas dentro del “peligro rojo”. Esta construcción habría sido el resultado del aprendizaje que el aparato estatal experimentó desde la complejización de sus herramientas coercitivas en las décadas de 1900 y 1910, tal como reza la bibliografía citada (Salvatore 2000; Caimari 2001; Barry 2015 y 2019; Franco 2019), hasta la articulación de los distintos componentes de lo que denominamos “entramado represivo” a comienzos de los años treinta. Este entramado se habría configurado a partir de la combinación de normativas legales y contravencionales, acciones preventivas, inteligencia, en el que fue central el accionar llevado a cabo por la Policía de la Capital, en particular la Sección Especial de Represión al Comunismo (SERC), y el respaldo brindado por el Poder Ejecutivo.

Estos objetivos serán desarrollados en dos partes. Una primera abordará las modalidades represivas de la SERC entre 1932 a 1943, dentro de lo cual comprender sus orígenes será indispensable para ubicar al marco de disciplinamiento del período estudiado en continuidad con aquellos lineamientos que el aparato estatal desplegó en las primeras décadas del siglo. En una segunda instancia de este texto, analizaremos el rol jugado por el poder político estatal, a través de leyes, decretos y edictos contravencionales, a los que sumaremos la posición asumida por el Poder Ejecutivo contemplando los informes del Ministerio del Interior en 1934, 1941 y 1942 presentados al Congreso Nacional.

II. Origen y desarrollo de la SERC

Es frecuente encontrar que tanto la bibliografía especializada como la de divulgación han emparentado, e incluso homologado, a la Sección Especial de Represión contra el Comunismo con la Sección de Orden Político, y viceversa. Entre otras cuestiones, las dificultades para reconstruir el recorrido de estas secciones dependientes de la División de Investigaciones de la Policía de la Capital pueden vincularse a aquellas que presenta el acceso a archivos policiales en Argentina (condición agravada por la ausencia de una política de archivo en el país), debiendo los investigadores e investigadoras tener que recurrir a reservorios tangenciales como a la colaboración o solidaridad entre colegas.

En el rastreo de trabajos vinculados a los orígenes de la estructura policial, el punto de partida para la configuración de herramientas de control social y político debe ubicarse en torno al dictado de la Ley de Residencia en 1902 y a la creación de la propia División de Investigaciones, dentro de la cual se organizó en 1906 la Sección de Orden Social (SOS) (Rodríguez 1978; Kalmanowiecki 1997; Barry 2015; Benclowicz 2019). El contexto de gestación de esta última no fue otro que el marco de los conflictos sociales-obreros de fines del siglo XIX y comienzos del XX, lo que los actores de la época denominaron “cuestión social”. Aunque parte de los estudios dedicados a la primera década de 1900 enfatizaron las tendencias contenedoras y conciliadoras manifestadas y puestas en práctica por representantes de la gestión conservadora (Zimmermann 1995), ello no

obtura el poder caracterizar a los años que rodearon al Centenario como atravesados por intensas luchas políticas. El escenario de comienzos de siglo evidenció las contradicciones existentes de la “Argentina moderna” y frente a ello el aparato estatal recurrió a perfeccionar los recursos destinados para el control social, donde la represión al anarquismo fue decisiva en la articulación de esas herramientas como en la cooperación policial internacional que colaboró en el desarrollo institucional de la Policía de la Capital (Galeano 2009; Galeano y Alborno 2016 y 2017).

Aquí deben inscribirse el proceso de profesionalización iniciado por Ramón Falcón hasta su asesinato político en 1909, el consecuente dictado de la Ley de “Defensa Social” en ese mismo año (derogada durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen) y la creación de la Sección de Orden Público o de Orden Político (SOP) en 1910. La SOP fue un signo de la complejidad que fueron adquiriendo las tareas de disciplinamiento encaradas por la Policía de la Capital. Cabe señalar que esta dependencia definió a sus objetivos dentro del marco político legal: el Partido Socialista (PS), la Unión Cívica Radical (UCR), y la militancia obrera. Distinto fue el caso de la SOS, cuyos intereses se mantuvieron en la “delincuencia social”, lo que incluyó a aquellos sujetos o manifestaciones consideradas como “anomalías sociales” (Kalmanowiecki 1997, 76; 2000). La amplitud de esta categoría permitió englobar tanto al anarquismo y a la mafia, como al “comunismo”, expresión empleada sin una definición específica, al menos hasta la irrupción de las transformaciones de las luchas sociales y políticas que marcaron a los años veinte y primeros treinta.

Aquellos elementos que dotaron de un contenido más preciso o concreto a la clasificación de “comunista” por la División de Investigaciones, emergieron de la observación y experiencia represiva que fue desplegada con posterioridad al impacto de la Revolución Rusa y de las consecuencias de la Gran Guerra en la Argentina. Este proceso no puede escindirse de la irrupción de una nueva figura antagónica a los ojos del Estado, clase dominante, conservadores, católicos y otros: el maximalismo. La crisis ideológica de la posguerra a nivel mundial, el desplazamiento de la elite oligárquica del poder del Estado en el plano local, las tensiones sociales producto de los condicionamientos económicos resultantes de la contienda bélica, coincidieron y colaboraron en la aparición de ese fenómeno. En el mismo confluyeron temores gestados en la experiencia represiva contra el

anarquismo, junto a nuevos elementos en los que la incidencia del ejemplo bolchevique fue central, tal como demostró la masacre de la Semana Trágica y la interpretación y preocupación por este tipo de hechos que registraron fuerzas de seguridad e inteligencia a nivel nacional como internacional (Bilsky 1984; Díaz 2019; Asquini y Koppmann 2020; Lvovich 2020).

Si bien no es objetivo de este trabajo analizar el desplazamiento discursivo del “maximalismo” al “comunismo” realizado por aquellos actores que se comprendieron a sí mismos como “agentes del orden”, creemos que la vaguedad del primero abonó la imagen “difusa” endilgada por la bibliografía a las expresiones anticomunistas. Comprendemos que el término maximalismo sintetizó diversas representaciones pero no escapó a ser reflejo de un mismo temor: la disolución del orden tras la toma del poder político. Esto último habría sido introducido por un novel elemento, el ejemplo de la revolución bolchevique (López Cantera 2019, 47-66). En suma, lo nuevo y lo viejo entrelazados en una misma figura que sintetizaba el desorden social, en términos generales, y el peligro revolucionario, en particular. Conjeturamos – y nos proponemos abordar este dilema en futuras investigaciones – que la transición hacia la identificación con el comunismo habría tenido lugar a fines de los años veinte en la Argentina, consolidándose en los primeros años de los treinta en base a la caracterización que desde la represión estatal y la observación de otros actores sobre el fenómeno rojo (católicos y nacionalistas, preferentemente) fue llevada a cabo.

Por otra parte, los años del maximalismo coincidieron con el desarrollo de los gobiernos radicales, la primera experiencia de democracia de masas de la Argentina del siglo XX. Tanto los gobiernos de Hipólito Yrigoyen (1916-1922 y 1928-1930) y de Marcelo T. de Alvear (1922-1928) combinaron políticas de negociación sindical con un ejercicio represivo que no solo marcó continuidades con el del ciclo conservador, sino también con el iniciado tras el golpe de Estado de 1930. En este punto, corresponde hacer mención a la presencia de diversas figuras en la gestión de Alvear, como el caso de Ricardo Ireneo “La Foca” Hermelo, encargado de coordinar las acciones rompehuelgas desde el comité antipersonalista de la UCR que dirigía en el barrio de La Boca (Horowitz 2014, 210-211; Troncoso 1983, 90-92), y que en 1930 sería el primer Jefe de la Policía de la Capital

designado por José F. Uriburu.² Hermelo fue desplazado en diciembre del mismo año por Enrique Pilotto, quien nombró a Carlos H. Rodríguez como Jefe de la Guardia del Departamento, una presencia clave en los orígenes de la Sección Especial, hasta julio de 1931 cuando ocupó el cargo de Subprefecto de Seguridad, teniendo bajo su control a la División de Investigaciones y sus respectivas secciones.

Otra referencia que consideramos necesaria es la relativa a la ampliación del presupuesto militar durante esa presidencia, que implicó una mayor inversión en aparatos y recursos bélicos, como la contratación de profesionales extranjeros, en línea con la tradición imperante en el Ejército argentino. El flamante ministro de Guerra, Agustín P. Justo, incorporó a la estructura ministerial a militares rusos exiliados de la URSS que habían pertenecido al ejército zarista durante la guerra revolucionaria. Entre ellos figuraron Alejo o Alexei Vladimirovich von Schwarz, profesor en el Ejército, autor de diversos trabajos sobre estrategia de defensa nacional, y Alexei Woronzoff Veniaminoff. Este último se había desempeñado como oficial de minas del ejército blanco y luego, en Argentina, como ingeniero de construcción en la cartera de Guerra. Según algunos trabajos estuvo relacionado a un “grupo fascista” ruso organizado por “G.” Bashkiroff, emigrado en 1927 y fundador del periódico *Rus* (Publitskaia 2013, 13-14).³

Entendemos que en el tiempo comprendido entre el golpe de Estado de 1930 y los comienzos de la “normalidad constitucional” inaugurada con la primera presidencia de la Concordancia, tuvo lugar la gestación de la Sección Especial de Represión al Comunismo. Como hemos referido, algunos/as autores/as han ubicado su creación en torno al año 1931 (Iñigo Carrera 2016; Caimari 2012; Camarero 2007; Kalmanowiecki 1997; Rodríguez Molas 1985; Rodríguez 1978), coincidiendo en caracterizar a la dinámica represiva del año y medio de la dictadura de José F. Uriburu en tanto una “embestida”, cuya desmesura colaboró en ampliar el espectro de enemigos del conjunto de los golpistas. Junto al peligro yrigoyenista, el

² En 1973, Oscar Hermelo, su hijo, por ese entonces juez en lo criminal, llevo adelante una querrela contra Troncoso y el periodista Norberto Firpo por “injurias” a raíz de publicar información sobre la actividad represiva de su padre. Por otra parte, el fiscal Oscar Hermelo hijo, nieto de Ricardo, fue imputado en el 2007 por la Megacausa ESMA.

³ Agradecemos la información y la traducción del ruso a Alexander Dementyev.

gobierno provisional denunció a la amenaza comunista como otro puntal de la batalla política que se proponía dar; aun así, la definición de dicha figura navegó una vez más en aguas poco claras. El disciplinamiento impartido durante esos meses presentó continuidades con la división del trabajo represivo existente en la Policía de la Capital desde comienzos de siglo, y, promediando el ciclo uriburista, fueron incorporados nuevos elementos que incidieron en la posterior conformación de la SERC una vez restaurada la democracia.

De acuerdo a esto último, la SOP tuvo como ejes de su accionar a activistas y miembros del radicalismo yrigoyenista y del PS. El rol jugado por Leopoldo Lugones (h) en la dirección de dicha Sección fue denunciado tras la asunción de Justo como presidente, lo que permitió hacer trascender el uso sistemático de torturas en las dependencias de la División de Investigaciones.⁴ Mientras tanto, la SOS mantuvo sus acciones dirigidas hacia anarquistas y los ahora calificados como comunistas. Estos últimos fueron diferenciados bajo esa categoría en los resúmenes de prontuarios de la lista de detenidos bajo la ley 4144.⁵ El criterio establecido parece haber residido en la pertenencia de estos sujetos a organizaciones satélites del PC como el Socorro Rojo Internacional o el Comité Obrero y Estudiantil por las Deportaciones (luego conocido como Comité Estudiantil contra el Fascismo), como aquellos encontrados *in fraganti* en movilizaciones o repartiendo folletos o prensa; o casos puntuales como el de David Grinspan (Prio. 62116 O. S.) docente detenido por ser director de una escuela “...en la que se enseñaba a los niños las teorías soviéticas y el odio de clases.”⁶

4 “Se iniciaron juicios contra los torturadores de la Penitenciaría Nacional”, *La Vanguardia*, año XXXVIII, nro. 86, 02/03/1932, p. 9; “Aquel proceso sobre torturas”, en *Crisol*, año I, nro. 237, 29/10/1932, p. 3. Los testimonios de las víctimas de la SOP durante la dirección de Lugones fueron compilados en el texto *Los Torturados*, Buenos Aires, Editorial Estampa, 1932. Agradezco a Lila Caimari el haberme facilitado ese material.

5 “Al Sr. Ministro del Interior”, División de Investigaciones de Orden Social, Policía de la Capital, 15 de enero de 1932, folios 84 y 79 respectivamente, Caja 149, Documentos Reservados y Confidenciales, AGN- Intermedio.

6 “Al Sr. Ministro del Interior”, *División de Investigaciones de Orden Social*, Policía de la Capital, 15 de enero de 1932, Folio 108, Caja 149, Documentos Reservados y Confidenciales, AGN-Intermedio. Entre esos casos catalogados como “peligrosos” se encuentra una mujer, la única que figura en la nómina de los documentos analizados:

Calificativos como “indeseables”, “agitadores peligrosos”, fueron aplicados principalmente en los casos de detenidos anarquistas, aunque su empleo no permite concluir si ello incurrió en una variable de diferenciación entre ácratas y rojos.

Debemos contemplar que son pocos los indicios que estos documentos policiales nos sugieren en relación a rastrear los disparadores para la creación de la SERC. Es posible reconocer que la misma fue creada en abril de 1932 no solo por lo señalado en las Memorias de la División de Investigaciones de la Policía de la Capital, sino por la existencia hasta marzo de 1932 de prontuarios de militantes calificados como “comunistas” dentro del legajo de la SOS. Así ilustra el caso del referente sindical Guido Fioravanti, quien desde junio de 1931 se encontraba preso bajo la ley de Residencia, para ser deportado en el vapor Chaco, tras haber sido acusado de “recibir órdenes de ‘la Central Comunista’” y de repartir instrucciones entre militantes de nacionalidad italiana. En marzo de 1932, en el contexto del retorno a la “normalidad constitucional”, el presidente Justo ordenó la repatriación de los detenidos en el Chaco, lo que le permitió a Fioravanti y otros recuperar su libertad y reanudar su activismo gremial.⁷ Los prontuarios de todos los afectados se encontraban bajo poder y clasificación de Orden Social. Varios años después, en el contexto de la huelgas encabezadas por los gremios de la construcción en 1937, Fioravanti fue

Encarnación Represas (pro. 58623 O. S.) participante de una banda acusada de cometer “actos de terrorismo”.

⁷ El resto de los detenidos que estaban confinados en el Chaco y fueron repatriados: Carlos Barrero, Francisco Vallony, Vainfro Pini, Teodoro Lukaszuck, León Nastasbyuski, Ignacio Kiznis, Vicente Mejieskias, Vladimiro Kiscink, Elías Nesternk, Simon Saskel, David Grimberg, Jacobo Mysiak, Isaac Bobron, Luis Urban, Moisés Rafael Szymkieweiz, Aaron Pinchusowicz, José Janis, Augusto Gustavo Lenche, Juan Trnka, Juan Grollo, Benito Sak, Wolf Gitter, Moisés Ber Szwicer, Gustavo Klibingaity, José Strate, Pedro Fabretti, Teófilo Gutierrez, Vicente Longo Triyana, José Zurru, Pascual Alaggia, Pedro Pencak, Pablo Igaszewicz y Guido Fioravanti. *División de Investigaciones, SOS*, folio 106, y Agustín P. Justo, Decreto 15 de marzo de 1932, folios 247 y 248, Caja 149, Reservados Confidenciales, AGN Intermedio. El prontuario de su detención durante el uriburismo figura en “Al Sr. Ministro del Interior”, *División de Investigaciones de Orden Social, Policía de la Capital*, 15 de enero de 1932, Folio 106, Caja 149, Documentos Reservados y Confidenciales, AGN-Intermedio.

nuevamente detenido y finalmente deportado a la Italia fascista, aunque en este caso su legajo y antecedentes ya pertenecían a la SERC.⁸

Esto último acompaña la hipótesis de la filiación entre la SOS y la SERC aunque no permite iluminar sobre las razones de la creación de esta última. Y la manera en que es posible echar luz sobre esta cuestión radica en las motivaciones políticas de su creación. En la evaluación tanto del conjunto de hechos como del contexto que atravesaron los años de la transición entre el uriburismo y la llegada al gobierno de la Concordancia, podemos contemplar dos factores que creemos condicionantes del desprendimiento administrativo de la SOS que dio lugar a la Sección Especial. El primero se relaciona a la hipótesis del peligro comunista durante el gobierno provisional y la manera en que éste adquirió un cariz real, concreto, en los meses en que transcurrió la represión. En esa línea debe inscribirse un hito dentro de la dinámica represiva del uriburismo: el allanamiento en agosto de 1931 a la casa comercial Iuyamtorg o Amtorg del Sur. El día 18 de ese mes, la Policía de la Capital había registrado las oficinas de la compañía soviética, lo que dio origen a un informe de la Inspección General de Justicia que fue remitido al Ministro de Interior de Uriburu,⁹ Octavio Pico. En el mismo se dio cuenta de distintas evidencias (como afiches, volantes, folletos, en los que se representaba la colectivización del agro, la defensa militar de la URSS, la ejecución de las burguesías dominantes del extranjero que atentan contra el comunismo ruso y la convocatoria a todos los obreros del mundo a colaborar con la consolidación del socialismo) que acreditaron, según la lectura del gobierno, que esa firma realizaba tareas diplomáticas en representación del gobierno soviético sin conocimiento del gobierno argentino.¹⁰ A su vez, en el documento se señalaba que en noviembre de 1930 la policía había dado cuenta a la fiscalía federal del desarrollo de “actividades comunistas” en la empresa, con motivo de denuncias realizadas por la llamada “Liga Monárquica Rusa”, de la que participan miembros de la comunidad de “rusos blancos”. Finalmente, la conclusión de la

8 *División de Investigaciones, SOS*, 21 de septiembre de 1937, folios 1 a 22, Caja 149, AGN Intermedio, Reservados confidenciales.

9 Inspector Dr. Eduardo Guerrico, *Inspección General de Justicia*, 18 de agosto de 1931, en *Crisol*, año I, nro. 197, 14/09/1932, pp. 1 y 2.

¹⁰ Ídem.

investigación ratificaba que la Iuyamtorg constituía un enclave soviético dedicado a tareas de propaganda, por lo que dos días más tarde, el 20 de agosto, se emitió un decreto que disolvió la personería jurídica de dicha sociedad anónima, suspendiendo así las relaciones comerciales con la URSS.¹¹

La obtención de estos materiales, todos ellos en idioma ruso, habría promovido la organización al interior de la SOS de una oficina “secreta” creada por el Subprefecto Carlos H. Rodríguez, y compuesta por 19 empleados que funcionaban como “traductores”, 16 de los cuales habían sido reclutados por Alejo Woronzoff, el ingeniero que quedó a cargo de la coordinación de este espacio.¹² Mientras algunos autores sostienen que esta oficina constituyó el comienzo de la propia SERC, otras autoras señalan que la misma habría sido “reabierto” con la llegada de Justo al gobierno, ya adoptando el nombre de Sección Especial (Kalmanowiecki 1997; Caimari 2012). Los materiales secuestrados, objeto de esta oficina, fueron aquellas piezas obtenidas por la “censura postal”, el chequeo de la correspondencia clasificada por la Dirección de Correos y la correspondiente a encomiendas internacionales de la Aduana. No obstante, creemos que el disparador de este espacio habría estado directamente vinculado con el gran afluente de recursos provenientes del asalto a la Amtorg del Sur. Por otra parte, si bien es probable que la Sección Especial haya incorporado elementos de la de Orden Político (Barry 2019), la nueva dependencia se mantuvo en la misma línea que la de Orden Social.

Es aquí que debemos incorporar al segundo factor: el contexto impuesto por el retorno a la “normalidad constitucional”. Las necesidades del nuevo gobierno, dentro de las cuales la resolución de la crisis económica fue la prioridad, implicaron la tarea de diferenciarse del ciclo uriburista, lo que condujo a desplegar variadas herramientas legales para dar marco

¹¹ El informe de la Jefatura de Policía del gobierno provisional al Ministro Pico fue reproducido por *Crisol* en 1932 (ver “La Iuyamtorg de cuerpo entero ante la opinión pública”, en *Crisol*, año I, nro. 197, 14/09/1932, pp. 1 y 2). Sobre acusaciones de fraude comercial a la URSS ver: “Cómo realizan su propaganda los soviets”, en *La Nación*, año LXIII, nro. 21857, 4/7/1932, p. 3; “No cabe derogar el decreto acerca de la Iuyamtorg”, en *La Nación*, año LXIII, nro. 21858, 5/7/1932, p. 1.

¹² Esta relación coincide con las afirmaciones presentes en Kalmanowiecki (1997) y Caimari (2012).

institucional a las acciones coercitivas que el gobierno no debía descuidar, tales como las que detallaremos en el siguiente apartado. La apertura democrática luego de febrero de 1932, en combinación con las repercusiones de la crisis internacional, condujo a la reactivación de la vida política. Entre 1932 y 1934 el ciclo de huelgas se reanudó: en 1932 se registraron poco más de 100, entre las que se incluyeron las protagonizadas por la rama del calzado (emprendidas por sindicatos dirigidos por socialistas y anarquistas), las de los trabajadores frigoríficos (que incluyó la creación de la Federación Obrera de la Industria de la Carne por dirigentes comunistas), las de telefónicos, y las del petróleo (Matsushita [1983] 2014, 147 y ss; Ceruso 2015, 87 y ss). Estas últimas, organizadas por la Unión General de Obreros Petroleros en Comodoro Rivadavia (Chubut), concluyeron tras una importante represión impartida por la policía, la Marina y el Ejército, que guiada bajo la hipótesis de la “infiltración comunista”¹³ terminó por deportar alrededor de 1000 trabajadores bajo la Ley de Residencia (Camarero 2007, 181-182).

Fue en este marco en que la División de Investigaciones de la Policía de la Capital inauguró la nueva sección en abril bajo la dirección del comisario Federico Donadío, hasta febrero de 1933 cuando fue reemplazado por el comisario Joaquín Cusell, centro de las denuncias que dieron a conocer la actuación de la nueva dependencia. Según su primer director, esta dependencia había sido creada con el objetivo de “...estudiar el desenvolvimiento del comunismo y poner valla a su propaganda tendenciosa y disolvente”. La justificación y el rol de Donadío se correspondieron con las transformaciones encaradas por el Jefe de la Policía, Luis J. García (ex presidente de la Logia General San Martín en la década de 1920 y figura clave en la interacción policía-Ejército durante el ministerio de Justo en esos años) y el Jefe de la División de Investigaciones, Miguel Viancarlos. Aumento presupuestario, renovación tecnológica, reordenamiento administrativo y archivístico, fueron algunos aspectos del citado “proceso de modernización” policial en los primeros años de la llamada “restauración conservadora”.

¹³ “El conflicto de los obreros petrolíferos”, en *El Chubut*, año X, nro. 2123, p. 5; “Ni la bomba ni el sable”, en *El Chubut*, año X, nro. 2118, 24/04/1932, p. 6.

La SERC se habría organizado, de acuerdo a las Memorias de Investigación, en base a dos fases. Una primera, administrativa, donde se ubicaron intérpretes de materiales extranjeros, caracterizados como pertenecientes a “grupos considerados “idiomáticos”, formados por personas de distintas nacionalidades, especialmente de los países balcánicos”.¹⁴ La abundancia de este tipo de materiales podría emparentarse con la citada “oficina secreta”; aun así es de destacar que esta última habría dejado de funcionar en diciembre de 1931 con la renuncia del Subprefecto Rodríguez, quedado cerrada así su oficina de Sánchez de Bustamante al 2100 (dirección considerada la primer sede de la SERC). La nueva dependencia se instaló en 1932 en los “altos” de la Comisaría 28°, en Vélez Sarsfield 160, y luego fue trasladada a Bolívar 666, Comisaría 2°, para finalmente ubicarse en la Comisaría 8° de Urquiza 566. De esa manera, no habría tenido lugar ninguna “reapertura”, sino la erección de una nueva organización que incorporó distintas y nuevas tareas, mientras que las de archivística y traducción continuaron pero solamente conformando un aspecto de la misma.

En efecto, la segunda fase de la creación de la Sección Especial consistió en el despliegue de las acciones de vigilancia y actuación “en las calles”. La dinámica que esta asumió implicó su combinación con diversas herramientas de tipo coercitivas que analizaremos a continuación, al tiempo que respondió a una lógica de tipo preventiva relacionada con la hipótesis del “vacío legal” analizaremos en el apartado siguiente.

Primeramente, debemos entender que fue la puesta en práctica de procedimientos lo que le permitió a la Policía de la Capital ir perfeccionando estrategias de vigilancia, inteligencia y, por lo tanto, de control, ejercidas sobre diversos sujetos cuyas acciones e ideas enarboladas eran asociadas al peligro comunista. En suma, la represión desplegada con eje en la SERC nos permite comprender no sólo un proceso de aprendizaje estatal sobre estrategias de disciplinamiento social sino además la manera en que el Estado terminó por configurar esta idea de enemigo homologado al comunismo. Así, resultan decisivas las medidas englobadas dentro de las “tareas de vigilancia” como un primer punto de este análisis. Por empezar,

14 “Al Señor Jefe de la División de Investigaciones”, en *Sección Especial, Memoria de Investigaciones*. Policía de la Capital Federal, año 1932, 1° de enero de 1933, p. 77.

el fin del Estado de Sitio en febrero de 1932 marcó la necesidad de tornar más rígido el control sobre la actividad pública, expresado en el decreto sobre reuniones públicas elaborado por el Ministro del Interior Leopoldo Melo y el Jefe de Policía Luis J. García el 16 de marzo, por el que todo acto o manifestación en la vía pública necesitaba de autorización policial.¹⁵ El cumplimiento de esta medida fue acompañada por el incremento de la presencia policial en diversos espacios, lo que fue registrado en informes elaborados por la SOS y por la SERC dedicados a estas actividades públicas como a otras llevadas a cabo en locales gremiales.

La vigilancia impartida sobre el activismo de trabajadores desocupados en los campamentos de Puerto Nuevo y en la organización de las conmemoraciones por el 1º de mayo en 1932 y en 1933 constituye un primer ejemplo que grafica esa última preocupación; el control sobre la prensa obrera o comunista, el segundo. En relación al primer caso, el despliegue de la observancia en torno al Día Internacional de los/as trabajadores/as en 1933 tuvo lugar en diversos parques de la ciudad de Buenos Aires (tales como Plaza Flores, el Parque de los Patricios, la Plaza Rodríguez Peña en Recoleta, la del 1ero. De Mayo en Balvanera, y las centrales, Británica, Once, Congreso y Constitución), e incluso se dio informe sobre procedimientos similares en Paraná, Concordia, La Rioja, Posadas, Neuquén, Río IV, San Luis, La Plata, Tucumán, Río Gallegos, San Juan, Bahía Blanca (incluyendo Carmen de Patagones, Guaminí, Coronel Suárez, Coronel Pringles y Coronel Dorrego), Salta, Corrientes, Jujuy, Resistencia, Catamarca, Córdoba (como Río II, Las Varillas, Cruz del Eje y Alta Gracia), Santiago del Estero, Santa Rosa, Rawson, Rosario, Mercedes, Pergamino,

¹⁵ “La lectura de las nuevas normas produce un efecto favorable, pues en ellas se revela el propósito de mantener la tradición liberal, cuya exclusión habría sido inconciliable con las instituciones y la orientación del actual gobierno.” En “Una reglamentación democrática”, en *La Nación*, año LXIII, nro. 21760, 18/03/1932, p. 4. Esto generó un amplio debate sobre la regulación del espacio público analizado por Marianne González Aleman (2011). Entre 1932 y 1935, el gobierno de Justo declaró dos Estado de Sitio que se prolongaron más allá de los 30 días establecidos por la Constitución Nacional: el primero entre diciembre de 1932 a mayo de 1933; el segundo, entre diciembre de 1933 y julio de 1934 (Caimari 2012, 227).

Mendoza y Santa Fe.¹⁶ Este accionar dispuesto a nivel federal da cuenta de la coordinación de las distintas dependencias de la División de Investigaciones, como las SOS y SOP existentes en las policías provinciales.

La nueva sección daba cuenta de esta manera de la realización “en perfecto orden” de los actos y reuniones en cuestión, sin dejar de señalar la pertenencia política de quienes participaban en los mismos. Esto se reiteró en otros eventos de carácter sindical como lo relativo a Puerto Nuevo y gremios en los que el PC tenía presencia militante.¹⁷ En ese sentido también se inscribió el control sobre la propaganda: la detención de activistas que vendían periódicos obreros o repartían folletos/volantes, como el acoso a publicaciones como *Roiter Stern*, *Bandera Roja*, *Mundo Obrero* y otras no necesariamente vinculadas a la militancia comunista, fueron otros casos relevantes en los procedimientos de la Sección entre 1933 y 1934 (López Cantera 2014b y 2015b).

Los memorandums de la SERC permiten analizar la manera en que la Policía de la Capital se hizo de la información y el conocimiento necesarios para reconstruir la vida política de los sujetos y actores (partidos, sindicatos) observados. Esto implicaba no solo el registro de nombres, sino el destacar algunos ejes temáticos de las reuniones que eran asociados, de acuerdo a las Memorias y otros materiales documentales, al accionar y pensamiento revolucionarios. Entre otras preocupaciones, destacaron el antifascismo y el antimilitarismo, como la convocatoria a huelga general (problemática también registrada por la SOS desde sus inicios). La preocupación que estas reivindicaciones y estrategias de lucha despertaban en las fuerzas de

¹⁶ *Memorandum SERC*, 3 de junio de 1933 y 6 de junio de 1933, Doc. 115 y 116, Caja 48, Archivo Agustín P. Justo, AGN; y *Al Exmo. Presidente de la Nación Argentina, General Agustín P. Justo*, Telégrafo de la Nación, 1ro. de mayo de 1933, Doc. 96, folios 249-258, Caja 45, Archivo Agustín P. Justo, AGN.

¹⁷ *Memorandum SERC*, 16 de mayo de 1933, Doc. 102, Caja 45, Archivo Agustín P. Justo, AGN; *Memorandum SERC*, Traducción sobre programa teatral en el Salón Vowarts, Rincón 1141 del sábado 25 de noviembre 1933, Doc. 56, Caja 48, Archivo Agustín P. Justo, AGN; *Memorandum de la SERC*. Festival Comunista, 26 de noviembre de 1933, Doc. 170, Caja 48, Archivo Agustín P. Justo, AGN; *Memorandum SERC*, 16 de Junio de 1932, Doc. 45, Caja 45, Archivo Agustín P. Justo, AGN. Sobre el activismo de los trabajadores desocupados, ver Iñigo Carrera (2016, 135-145) y Benclowicz (2016).

seguridad, puede comprenderse en tanto una impugnación de las mismas. En ese sentido, es posible observar una operación de calificación y de clasificación, que revelaba la impugnación de valores y tácticas políticas por parte del brazo represivo interno del Estado, lo que en contrapartida implicó la validación de otros elementos constitutivos de la lucha obrera de esos años.

Por otra parte, el interés policial por las líneas políticas desplegadas por el PC, promovió el análisis de las mismas en paralelo a la reconstrucción de las redes establecidas entre organismos y entidades relacionadas con la URSS o con los propios partidos comunistas a nivel mundial. Hasta 1935, año de la adopción de la estrategia de Frente Popular, el comunismo internacional se rigió bajo la línea de *clase contra clase*, marcada por la intransigencia política hacia otras corrientes de izquierdas, que comprendió, entre otras características, el impulso a “huelgas revolucionarias” (Lobato 2001, 217-224; Camarero 2007, 178-191). Esta estrategia fue representada en las Memorias de la sección y en sus memorandums con el nombre de “Frente Único”, en referencia a la formación de entidades como el Comité de Unidad Sindical Clasista (CUSC) - caracterizado como “Comité Sindical de Frente Único” - y otras como la Federación Obrera de la Industria de la Carne o el Sindicato de Obreros de la Industria Metalúrgica (SOIM), protagonistas de importantes luchas durante esos años. El plan de “emulación revolucionaria” impulsado por el propio CUSC tras el levantamiento del Estado de Sitio en 1932, que fue denominado como una acción de “gimnasia revolucionaria” (término empleado por la policía desde comienzos de siglo), junto a la observación sobre la formación de “grupos rojos” o de oposición (otra propuesta del Tercer Período) dentro de sindicatos, fueron señalados por las autoridades policiales como indicios de la expansión comunista y de la lógica destructiva que la caracterizaba. La promoción de conflictos y rupturas al interior de las estructuras gremiales, que significó parte de la estrategia de inserción del PC, ratificaba la esencia “perversa” con la que la policía y otros protagonistas, como el mundo católico, definieron al comunismo en los años treinta.

Si bien no tuvo lugar la concreción del Frente Popular en términos de formación de un frente electoral que nucleara fuerzas antifascistas, desde el liberalismo a las diversas izquierdas, la policía la señaló como una estrategia de mayor peligrosidad al tratarse de un enfoque político en busca de alianzas

amplias y con pretensión electoral. La primera mención al respecto en las fuentes policiales fue en relación a la conmemoración del 1° de Mayo en la Ciudad de Buenos Aires de 1936.¹⁸ Las Memorias y la *Revista de Policía y Criminalística* coincidieron en que la proyección de dicha táctica podía potenciar la capacidad de infiltración, hasta ese momento observada en el campo sindical, ahora en partidos políticos democráticos.¹⁹ El alarma por el desarrollo del frentepopulismo se encontraba respaldado por las repercusiones de la huelga general de enero de 1936, encabezada por el conflicto de la construcción, cuya violencia y enfrentamientos hicieron recordar a la Semana Trágica.²⁰ De la misma manera, la fuerza de seguridad no descuidó apelar a los ejemplos de Francia y España en relación a la llegada al gobierno de coaliciones bajo los términos de la nueva línea soviética, como el caso del Frente Popular español o la gestión de León Blum, ambas gestiones representadas como ineficientes y promotoras del caos social (Vigreux 2016, 109-142). En suma, factores internos y externos se entrelazaban para dar cuerpo a este enemigo rojo, confluyendo en él los ejemplos de la Europa atravesada por el ascenso de los fascismos, la nueva

¹⁸ “A S. E. Ministro del Interior, del Jefe de Policía Gral. Div. (R.A.) J. E. Vacarezza”, en *Memoria correspondiente al año 1936*, 1ero. de marzo de 1937, pp. 21.

¹⁹ Signorelli, Vicente, “Los Frentes Populares de Europa obedecen a maniobras del Partido Comunista”, *Revista de Policía y Criminalística de Buenos Aires*, tomo I, nro. 6, abril-mayo-junio de 1936, pp. 65, 66 y 84; “A S. E. Ministro del Interior, del Jefe de Policía Gral. Div. (R.A.) J. E. Vacarezza”, en *Memoria correspondiente al año 1936*, 1ero. de marzo de 1937, pp. 19-22.

²⁰ Signorelli, Vicente, “Iniciación del comunismo en Argentina”, en *Revista de Policía y Criminalística de Buenos Aires*, tomo I, nros. 4-5, enero-marzo de 1936, pp. 38-41; “Los sucesos del 7 de enero último”, en *ibidem*, pp. 77- 78. Los nombres de los policías muertos durante la represión con los trabajadores fueron Manuel Rivas, Felipe Velloso y Oscar Gigliani. Sobre el Frente Popular: Signorelli, Vicente, “Los frentes populares de Europa obedecen a maniobras del Partido Comunista”, en *Revista de Policía y Criminalística de Buenos Aires*, tomo I, nro. 6, abril-mayo- junio de 1936, pp. 65-66, sigue en tomo II, nro. 7, julio-agosto-septiembre 1936, p. 84; “A S. E. el señor Ministro del Interior. Del Jefe de Policía, General de División (R. A.) J. E. Vacarezza”, en *Memoria Correspondiente al año 1936*, Policía de la Capital Federal, 1° de marzo de 1937. Ver también un análisis similar al caso argentino pero enfocado en el Uruguay: “El comunismo en Uruguay. La memoria de la Jefatura de Policía de Montevideo”, en *Revista de Policía y Criminalística de Buenos Aires*, tomo II, nro. 7, julio-agosto-septiembre 1936, pp. 37-44.

estrategia de acercamiento y alianzas que reproducía el PC argentino en el ámbito local, y la impugnación a modalidades de protesta del movimiento obrero, tales como la huelga general, la prolongación de conflictos y el empleo de la violencia. Este último componente, más bien un diagnóstico, debe entenderse como resultado de la observación y control profundizados por la Policía de la Capital desde principios de la década, en el que maduraron aquellos balances realizados ante la conflictividad de las primeras décadas del siglo. Así, es posible observar que, para la segunda mitad de la década de 1930, los objetivos de los procedimientos de la SERC presentaban patrones en común.

Dentro del conjunto de valores y modalidades del activismo político que fueron clasificados como “comunistas” y ubicados al margen de la ley, el antifascista se había constituido como una problemática para los intereses de la policía desde comienzos de la década. Los sucesos de la Guerra Civil española (1936-1939), que profundizaron acciones en ese sentido, destacando entre otras las campañas de solidaridad impulsadas por organismos cercanos al PC local (Campione 2018; Piemonte 2015 y 2013), influyeron en la modificación de ciertas regulaciones sobre el espacio público y en el reconocimiento de asociaciones que, como veremos en el próximo apartado, aportaron en la configuración del entramado represivo. Entre 1938 y 1942, el Ministerio del Interior junto a la Policía de la Capital elaboraron una serie de decretos con el fin de estrechar el control sobre actividades públicas y las organizaciones que las llevaran a cabo. La primera medida en ese sentido fue el decreto sobre asociaciones del 15 de mayo de 1939 del Poder Ejecutivo, por el que se prohibió el uso o tenencia de distintivos ajenos a los del Estado argentino, o todo acto relativo a asuntos políticos o de solidaridad con países extranjeros.²¹ Desde el año 1938, el Jefe de Policía, Andrés Sabalain, y el ministro Diógenes Taboada, habían expresado su preocupación por el desarrollo de actos y manifestaciones

²¹ Poder Ejecutivo, *Decreto reglamentario de asociaciones*, 15 de mayo de 1939. Ello fue disparado a raíz del llamado “escándalo de la Patagonia” cuando se dio a conocer la denuncia de un supuesto plan de invasión nazi en esa región (Friedman 2010, 91-92; Newton 1995, 240-258).

locales relacionadas a conflictos europeos.²² Si bien el gobierno de Ortiz propuso el citado decreto como consecuencia del activismo filonazi y los choques que este generaba contra la militancia antifascista, el alcance del mismo afectó el desarrollo de aquellas acciones de ayuda o con la II° República, los refugiados y refugiadas de la contienda española, eventos que eran señalados en el intercambio epistolar entre Sabalain y Taboada como motivados por “la infiltración de ideas avanzadas” y el objetivo de conquistas adeptos.

La represión contra la movilización antifascista se ve corroborada con el incremento de acciones represivas entre 1940 a 1943 que tuvieron como blanco a entidades y actos de esta índole. El marco legal que acompañó este despliegue se compuso de disposiciones elaboradas en octubre de 1940 y en julio de 1941, que restringieron el acceso a autorizaciones, transitando desde la exclusión de reuniones que fueran contrarias a las “relaciones amistosas” que la Nación mantuviera con otros países, a limitar las autorizaciones solo para actos patrios y partidos políticos con personería, debiendo las organizaciones sindicales tener que realizar sus reuniones en locales cerrados.²³ Ambas medidas incluían en sus incisos y artículos referencias a la prohibición de reuniones que atentaran a cuestiones como “el orden interno” o “la paz social”, al mismo tiempo que otorgaban a la Policía de la Capital la atribución de regular sobre el derecho de reunión.

Esto último, junto a las denuncias que llegaron a la Cámara de Diputados por diversos hechos represivos en el marco de la aplicación de los decretos, sumado al debate sobre la regulación del Estado de Sitio en 1942 a raíz del declarado por Castillo el 16 de diciembre de 1941, condujeron a dos pedidos de interpelación del entonces Ministro del Interior, Miguel Culaciati (López Cantera 2020). El disparador fue el allanamiento del local del Sindicato Único de Obreros de la Construcción (SUOC) y la detención de sus principales referentes, parte de ellos afiliados al PC, entre el 5 y el 8 de

²² A S. E. el señor Ministro del Interior. Del Jefe de Policía, General de Brigada (S. R.) Andrés Sabalain, 1° de junio de 1938, en Memoria Correspondiente al año 1938, Policía de la Capital Federal, pp. 55-57.

²³ “Reuniones públicas. Disposición 857”, 25 de julio de 1941, en *Disposiciones de Policía*, Ministerio del Interior, Policía de la Capital, 434-439.

marzo de 1941.²⁴ Esta situación fue discutida en el propio recinto de la Cámara de Diputados que propuso la primera interpelación a Culaciati - quien no se presentó -, para exponer sobre los sucesos recientes, dentro de lo cual se incluyó indagar acerca del rol desempeñado por la SERC entre 1940 a 1942.²⁵

Los debates en Diputados, junto a un informe y a la interpelación a Culaciati que finalmente tuvo lugar en septiembre de 1942, demostraron que la actuación policial de esos años tuvo entre sus objetivos de control a los actos públicos llevados a cabo por organizaciones sindicales y entidades vinculadas al antifascismo (Bisso 2005: 175-176). Los fundamentos que construyeron la defensa oficial de estos procedimientos, coincidieron en señalar al comunismo como el promotor de estas acciones que, en consecuencia, debían ser consideradas ilegales o delitos.²⁶ En el despliegue de estos allanamientos y detenciones, la actuación de la SERC fue protagonista. En paralelo, estos informes dieron a conocer que esa misma dependencia nuevamente actuó en coordinación con la SOS en distintas zonas del país, particularmente en los territorios nacionales. La represión contra entidades como el Comité Pro Ayuda al Pueblo Español y la Junta Territorial de Defensa de la Producción y de la Tierra, como a agricultores en el Territorio Nacional de Chaco, las detenciones bajo la acusación de “agitación comunista” en Misiones, y las persecuciones en La Pampa (Gómez y Salvarredi 2018) dejaron en evidencia el alcance federal de estas

²⁴ “La situación política volverá a ser considerada en el Congreso”, en *La Prensa*, año LXXII, nro. 25931, 09/03/1941, p. 12.

²⁵ *Moción del diputado Manubens Calvet para considerar sobre tablas los proyectos subscritos por el mismo señor diputado como por otros, y por el señor diputado González, solicitando informes al Poder Ejecutivo por la detención de dirigentes obreros, políticos y estudiantes*, en 79ª reunión 23ª Sesión Extraordinaria, 7 de marzo de 1941, HCDN, pp. 487-499. Ver también “La comisión especial del senado se reunirá esta tarde nuevamente. La sesión de mañana en la cámara de Diputados”, en *La Prensa*, año LXXII, nro. 25933, 11/03/1941, p. 12.

²⁶ *Se considera la interpelación al señor ministro del Interior, relacionada con el Estado de Sitio*, en 11ª Reunión 9ª Sesión Ordinaria, HCDN, 24 de junio de 1942, pp 172-173.

estrategias represivas por medio de las dependencias de la División de Investigaciones de la Policía de la Capital.²⁷

El total de las prácticas represivas llevadas a cabo por la SERC nos conduce a reconstruir algunos aspectos de la manera en que el Estado desplegó estrategias de disciplinamiento político en los años treinta y primeros cuarenta. Observar las acciones policiales sin incluir el respaldo político de las mismas y el empleo de otras herramientas, como normas y edictos, sería insuficiente para poder inferir motivaciones políticas detrás de esa represión, lo que incluye a analizar la lógica anticomunista que guió al Estado en estos años. Es por ello que en el siguiente apartado buscaremos completar este retrato, en diálogo permanente con el pasaje de la modalidad preventiva a la ofensiva que hemos planteado en nuestra introducción.

III. De la acción preventiva a la ofensiva anticomunista. Los otros componentes del entramado represivo

La apelación al peligro comunista por parte del Estado con anterioridad a la creación de la SERC se manifestó de maneras difusas, contribuyendo a la mencionada hipótesis sobre el desarrollo de un anticomunismo vago, que se sumó a las flexibles caracterizaciones del maximalismo. Ahora bien, creemos que es posible demostrar que el Estado realizó una diferenciación durante los años treinta entre el problema que representaba para sí el comunismo respecto a otros fenómenos como el anarquismo y llamado maximalismo; de la misma manera, entendemos que entre los años veinte y el gobierno provisional es factible señalar algunos pocos ejemplos que demuestran la gestación o la toma de conciencia de esa discriminación.

En referencia a esto último, podemos identificar en esta instancia de investigación, al menos dos antecedentes sobre el rechazo estatal hacia expresiones asociadas al peligro revolucionario que años más tarde sería

²⁷ Ministerio de Guerra, *A S. E. el Sr. Ministro del Interior Doctor Miguel Culaciati. Secreto*, 16 de septiembre de 1942, en Caja 6, documento 306, en AGN Intermedio – Reservados Confidenciales. Ministerio del Interior, Gobernación de Misiones. *Detención y remisión a la Capital Federal del sujeto Marcos Kanner*, 1942, Caja 1, documento 147, en AGN Intermedio – Reservados Confidenciales. Respecto a la trayectoria de Marcos Kanner, ver Martínez Chas (2009).

catalogado como comunista. El primero de ellos se ubica en el contexto del impacto de la revolución: nos referimos al desafuero del senador Enrique del Valle Iberlucea y la anulación de su carta de ciudadanía en 1921. El político y legislador afiliado al PS había tomado posición en favor del proceso bolchevique luego de 1918, siendo el más destacado referente de la tendencia “tercerista” existente al interior de ese partido. A comienzos de 1921, en el IV° Congreso Extraordinario del PS, esta fracción perdió en su intento por incorporar al socialismo argentino en la III° Internacional, siendo expulsados en consecuencia (Pittaluga 2015, 61-63; Camarero 2017, 190-192). A raíz de las posiciones adoptadas a favor de las transformaciones de la Rusia revolucionaria, Del Valle Iberlucea fue procesado por la Justicia Federal, impugnándose su carta de ciudadanía (era nativo de España) lo que llevó a que en junio del mismo año se tratara su desafuero. Años más tarde, en 1934, Ángel Rosenblat perdió también su ciudadanía en la ratificación realizada por la Corte Suprema (éste había sido procesado en octubre de 1930) por presentar “...la condición de afiliado y propagandista comunista, contraria a los propósitos constitucionales de la ciudadanía argentina...”.²⁸

El segundo antecedente que nos interesa mencionar tuvo lugar durante la celebración de los convenios comerciales con la agencia Luyamtorg durante el segundo gobierno de Yrigoyen. En ese marco, la Junta Electoral rechazó oficializar las boletas del PC por considerarlo como “agravante para la soberanía nacional”. El juez Miguel Jantus, responsable de varios de los futuros procesamiento impulsados por la SERC, integró la Junta que manifestó su rechazo, respaldándose en las interpretaciones que la prensa antiyrigoyenista y reaccionaria había desplegado en relación a la asociación entre dicho gobierno con la penetración comunista.²⁹

Ya en los comienzos de la “normalidad constitucional”, el interés del gobierno de Justo por restaurar un marco normativo que acompañara el control necesario para encauzar al “orden” sin necesidad de recurrir a las modalidades de la dictadura de Uriburu, permite comprender la lógica

²⁸ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Anulación de Carta de Ciudadanía, 10 de agosto de 1934”, en *Jurisprudencia Criminal*, Policía de la Capital-División Policial, tomo VI, 1934, pp. 175-201.

²⁹ “Revista de la prensa. La supresión de los comunistas”, en *La Nueva República*, año I, nro. 43, 01/12/1928, p. 3.

preventiva dominante hasta ese momento en las herramientas de disciplinamiento, y observar cómo tenuemente comenzaron a delinearse recursos de tipo ofensivo. Un primer ejemplo lo conforman los intentos de reforma del Código Penal presentados a fines del año 1932, durante los primeros meses de la actuación de la SERC. El Ministro de Justicia Manuel Iriondo (radical antipersonalista y miembro de la Liga Patriótica) y el presidente Justo elaboraron dichas modificaciones que, entre otras, introducían la pena de dos a cuatro años de prisión a todo aquél que por procedimientos ilícitos o de violencia pretendiera alterar el orden constitucional. Si bien la reforma quedó trunca al declararse el Estado de Sitio en el mes de diciembre como consecuencia del complot radical del Coronel Atilio Cattaneo, no deben descuidarse algunas afirmaciones en el mensaje que acompañaba al proyecto, por las que el Poder Ejecutivo aclaraba no buscar la proscripción de ideologías o expresiones políticas, sino aquellos procedimientos que emplearan “...la violencia o medio ilícitos (sic) como recursos para lograr alteraciones del régimen político-social establecido o de las instituciones.”.³⁰

Dentro del conjunto de limitaciones que la División de Investigaciones expresó padecer desde comienzos del gobierno de la Concordancia (principalmente materiales y presupuestarias), la “carencia de recursos legales” fue explicada como un obstáculo que en particular afectaba a la nueva Sección. Este diagnóstico fue reforzado a partir de la experiencia adquirida por la nueva dependencia, que implicó un mayor conocimiento del blanco represivo: “Las libertades concedidas por nuestras leyes hacen que la propaganda bolchevique, esa prédica que conspira contra los principios fundamentales de la sociedad, no pueda ser eficazmente reprimida.”.³¹ Ante esa situación, la División y la propia SERC destacaron la importancia de herramientas legales como la Ley 4144 y el problema que significaba la derogación de otras disposiciones como la Ley de Defensa Social (7029), subrayando el apoyo normativo brindado por los edictos

³⁰ Poder Ejecutivo, *Reformas al Código Penal vigente. Mensaje y Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo*, Honorable Cámara del Senado de la Nación, 58° Reunión, 4° Sesión Extraordinaria, 13 de diciembre de 1932.

³¹ “Al Señor Jefe de la División de Investigaciones”, en *Sección Especial, Memoria de Investigaciones. Policía de la Capital Federal*. Año 1935, 1ero. de enero de 1936, p. 244.

contravencionales, que como ha indicado la bibliografía, le permitieron a la Policía avanzar en varias esferas de la vida cotidiana, configurando un “nuevo orden judicial” (Caimari 2012, 95-100).³² Corresponde señalar la complementariedad que esas herramientas encontraron en la aplicación de los artículos 209 y 244 del Código Penal, “instigación a cometer delitos” y “portación de armas” respectivamente, las dos normativas más empleadas en las acusaciones contra militantes acusados de “actividades comunistas”. Esta articulación contó además con otros recursos, como la constante comunicación entre la Policía con instancias como la Dirección de Correos y Telégrafos a la hora de informar sobre materiales sospechosos, o la aplicación de la Ley 750 de Telégrafos Nacionales de 1875 (Caimari 2012, 95-100), por la que ese servicio podía dar conocimiento a las autoridades policiales sobre información privada que incitase a atentar contra el orden social-político, permitiendo la confiscación de ese material en calidad de prueba judicial.³³

La reconstrucción de este entramado compuesto por las acciones preventivas de la SERC, leyes como la de Residencia, la aplicación de los artículos del Código Penal, las medidas relativas al servicio de correos, y el empleo de edictos – todo ello acompañado por el Poder Judicial desde los Tribunales Contravencionales y Federales –, ha sido posible a partir del análisis de hechos denunciados por organismos como el Socorro Rojo Internacional (SRI), vinculado al PC, la prensa militante y los informes de la SERC y de las Memorias de Investigaciones. Por ejemplo, el empleo de la Ley 750 fue posible de ser observado en el procesamiento a las publicaciones del PC, *Bandera Roja* y *Mundo Obrero*, en 1934, que involucró tareas de vigilancia y la acusación a los involucrados de “asociación ilícita” (Camarero 2007, 191-193; López Cantera 2015b). Asimismo, la información brindada por la Dirección de Correos fue central en los allanamientos en la localidad de Zárate y en ciudad de Buenos Aires que, en mayo de 1933, permitieron dar con participantes del Congreso Antiguerrero convocado en Montevideo en esa fecha. La detención de

³² “Al Señor Jefe de la Policía de la Capital”, en *Memoria de Investigaciones. Policía de la Capital Federal*. Año 1932, 1ero. de enero de 1933, p. 7.

³³ La fecha del fallo es del 26 de octubre de 1932, firmado por el fiscal Dr. Emilio R. Tasada. En *Revista Militar*, año XXXIII, nro. 387, abril de 1933, p. 143.

militanes se vio acompañada del secuestro de materiales de propaganda que brindaron de nuevos recursos a la Sección.³⁴

En la exploración de documentos sobre la represión anticomunista en esos años, ha sido central el material brindado por el llamado “informe Melo” de 1934. Resultado de las denuncias en la Cámara de Diputados por torturas y detenciones en el marco del Estado de Sitio de diciembre de 1933 a junio de 1934, en agosto de ese año el Ministro del Interior, Leopoldo Melo, presentó un documento en el que se explicaba las razones de la creación de la SERC y se detallaban los casos de detención por diversos delitos o contravenciones que fueron explicados como parte de las referidas “actividades comunistas” (López Cantera 2014). A partir de este material, el Poder Ejecutivo justificó el accionar preventivo de la Sección como un paliativo ante la ausencia de leyes que regularan actividades políticas de parte del movimiento obrero, que el Ministro no dudó en calificar como “desviacionismo bandolero”.³⁵ De acuerdo al testimonio del Ministerio, el peligro comunista resultaba la principal motivación del incremento de la violencia obrera entre los años 1932-1934, haciendo presentes nuevos elementos hasta ese momento no empleados por quienes ejercían este tipo de atentados contra el orden social y político. La novedad más relevante, de acuerdo a Melo, era el uso de “ayuda jurídica”: la asistencia de abogados, algunos miembros del SRI, a detenidos políticos, acusados también de complicidad con esta “delincuencia social” por asesorar y desarrollar estrategias defensivas. Distintos profesionales del derecho, en gran parte pertenecientes al Socorro Rojo, fueron hostigados por la propia policía a razón de su función.³⁶

La revisión de los ejemplos provistos nos permite asegurar la existencia de indicios que validan la voluntad política por parte de la gestión de Justo para criminalizar las “actividades comunistas”. Aun así, ello no implicó la

³⁴ *Memorandum SERC*, 20 de marzo de 1933, Doc. 69, Caja 45, Archivo Agustín P. Justo, AGN, p. 3. Acerca del Congreso y del antimilitarismo o antiguerrerismo comunista, ver Hernández (2016, 294-313) y Stefanoni (2014).

³⁵ *Mensaje contestando el pedido de informes acerca de las razones que determinaron la creación en la Policía de la “Sección especial de represión contra el comunismo”*, Archivo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, legajo nro. 115, 8 de agosto de 1934.

³⁶ *Mensaje contestando el pedido de informes acerca de las razones ...*, folios 80-82.

sanción de normativas que limitaran o proscribieran a nivel nacional al comunismo. Por el contrario, los dos proyectos ley presentados en 1932 y 1936 por el senador conservador Matías Sánchez Sorondo no encontraron el eco buscados; el primero no recibió tratamiento, mientras que el segundo solo obtuvo media sanción por la Cámara de Senadores. En lo relativo a ese segundo proyecto, más allá que el mismo no logró convertirse en ley, no debemos desdeñar el contexto y el debate que lo acompañó. Por un lado, entre sus motivaciones directas encontramos un conjunto de sucesos locales y externos que, combinados entre sí, validaban los temores del conjunto de conservadores, nacionalistas y católicos que apoyaron la propuesta de Sánchez Sorondo (Seveso 2007). Las repercusiones de la huelga general de enero, las tensiones dentro de conservadores y la extrema derecha por el posible desarrollo de la estrategia de Frente Popular en Argentina, tuvieron como marco al estallido de la Guerra Civil en España y el impacto del levantamiento de Luis Carlos Prestes a fines de 1935 en Brasil, caracterizado como una “intentona comunista” por la extrema derecha brasilera, las FFAA de ese país y el gobierno de Getulio Vargas (Patto Sá Motta 2019, 248-290).

Durante el debate en el Senado, Sorondo y otros partidarios del proyecto tomaron como antecedentes a los informes de la SERC para dar cuenta de la “realidad” de la amenaza comunista en el país (López Cantera 2014a). Ello también significó el repaso por las estrategias de inserción en el mundo sindical por el PC, sus líneas políticas y una nómina de organizaciones, algunas de ellas ligadas efectivamente al mencionado partido; otras asociadas erróneamente por compartir banderas como la del antifascismo o el reformismo universitario (caso de la Federación Universitaria Argentina). Corresponde preguntarnos en esta instancia de este trabajo cuán necesaria resultaba una ley de alcance nacional para ejercer un control sobre aquellas actividades políticas que eran calificadas como comunistas. Un aspecto que nos ayuda a evaluar esta necesidad son las sanciones, entre 1935 y 1937, de diversos decretos de proscripción en las provincias de Salta, Mendoza, San Juan, San Luis, Corrientes, Catamarca, más el caso de la provincia de Buenos Aires bajo la gobernación de Manuel Fresco quien combinó estas medidas represivas con una política selectiva de negociación sindical desde

su Departamento Provincial del Trabajo.³⁷ En esa misma línea debemos considerar el despliegue policial en los Territorios Nacionales (TTNN), que permitió proyectar al entramado represivo a escala federal, junto con la labor de la SOS (denominada en algunos casos como Sección de Orden Social y Político) en las distintas policías locales, tal como ejemplifica la represión a trabajadores hacheros en el Territorio Nacional de La Pampa a comienzos de la década de 1940 (Gómez y Salvarredi 2018), la situación de colonos y trabajadores agrícolas en el T. N. del Chaco entre fines de los años treinta y principios de la siguiente década, y el caso de la detención del militante comunista Marcos Kanner en Misiones en 1942.³⁸

Otra cuestión relevante es, finalmente, el mencionado pasaje de la dinámica preventiva a la ofensiva. En 1937 la conflictividad en distintas ramas productivas desencadenó diversas jornadas de protestas y reclamos, dentro de los cuales las tensiones al interior del rubro de la construcción volvieron a destacar. El Comité de Huelga de la Federación Obrera Nacional de la Construcción, creada en 1936, inició en agosto de ese año las negociaciones necesarias para la resolución del conflicto, contemplando la convocatoria a una huelga para el mes de septiembre.³⁹ Sin embargo, la misma no pudo realizarse ya que todos los integrantes de ese comité fueron detenidos por la SERC, en paralelo a que el Ministro del Interior, Manuel Alvarado, solicitó la aplicación de la Ley 4144, lo que detonó campañas en

³⁷ “A S. E. Ministro del Interior, del Jefe de Policía Gral. Div. (R.A.) J. E. Vacarezza”, en *Memoria correspondiente al año 1936*, 1ero. de marzo de 1937, pp. 22-23; “Salta. Dio un decreto sobre represión al comunismo el Ejecutivo provincial”, en *La Nación*, nro. 23443, año LXVII, 04/11/1936, p. 7. “Límites de acción contra el comunismo”, en *La Nación*, nro. 23441, año LXVII, 02/11/1936, p. 6. Respecto a la represión anticomunista en la provincia de Buenos Aires, tanto sus orígenes como su posterior desarrollo en torno a la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, puede consultarse la tesis doctoral de María Eugenia Marengo Hecker (2018).

³⁸ Ministerio de Guerra, *A S. E. el Sr. Ministro del Interior Doctor Miguel Culaciati. Secreto ...1*; Ministerio del Interior, *Gobernación de Misiones. Detención y remisión a la Capital Federal del sujeto Marcos Kanner...*

³⁹ La creación tuvo lugar luego de las negociaciones resultantes de los conflictos del verano de 1936. La FONC fue ejemplo de la línea gremial impulsada por el PC que fomentó la formación de sindicatos únicos por rama, la participación de base a partir de la difusión de comités de empresa, y una política de diálogo con el DNT (Camarero 2012).

contra de esta resolución por parte de la CGT, el PS y el PC, como así voces favorables por parte de la derecha nacionalista (López Cantera 2018). La deportación de los miembros del comité a fines del mes de octubre, entre los cuales figuraba el mencionado Fioravanti, reveló un cariz ofensivo por parte del entramado represivo que hasta ese momento no se había revelado tan nítidamente.⁴⁰ El temor a un conflicto de dimensiones como las de enero de 1936, la posibilidad de otra huelga general, habría abonado esta dinámica; no obstante, el carácter disciplinador que tuvo la aplicación de la Ley de Residencia en esta oportunidad no debe entenderse únicamente como desprendido de las repercusiones del verano del '36, sino como resultado de la maduración de las propuestas coercitivas ensayadas hasta ese momento.

En este punto conviene incorporar otros elementos presentes en la configuración de este entramado. Entre fines de la década de 1930 y las vísperas del golpe de Estado de 1943, las discusiones sobre la regulación del derecho de reunión y la actuación de diversas asociaciones nos permiten comprender el empleo de otros decretos gestados en el seno del Poder Ejecutivo, condicionados por la coyuntura internacional que marcó la guerra en Europa. Este control desplegado sobre acciones en solidaridad con los bandos europeos – donde se incluyen los mecanismos de control sobre la propaganda filonazi – encuentra su antecedente en las restricciones a la militancia antifascista durante el primer lustro de los años treinta, más las limitaciones a eventos en el marco de la guerra civil española, denunciados entre otros por la propia embajada del gobierno del Frente Popular.⁴¹ Si contemplamos los análisis de otros actores de la época, como la extrema derecha nacionalista y el diverso mundo católico, más las conclusiones de la Policía de la Capital en relación al frentepopulismo que analizamos en el anterior apartado, el antifascismo habría sido comprendido como uno de los

⁴⁰ *División de Investigaciones, SOS*, 21 de septiembre de 1937, folios 1 a 22, Caja 149, AGN Intermedio, Reservados confidenciales.

⁴¹ Embajada de España, “Al Sr. Ministro”, Buenos Aires, 7 de mayo de 1937, en *División Política. Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto*, 1937, Caja 11, legajo 40, Archivo Guerra Civil Española - Archivo Histórico de la Cancillería Argentina (AGCE-AHCA); “Denuncias formuladas por la embajada de España”, en *División Política. Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto*, 20/04/1937, 26/04/1937, 11/08/1938, 29/07/1938, 16/08/1938, Caja 11, legajo 40, AGCE-AHCA.

tanto “disfraces” del comunismo, una estrategia de camoufflage que permitía expandir su influencia sobre otras indentidades partidarias y/o políticas. La confluencia entre estas lecturas nos permite comprender que las modificaciones a los edictos sobre asociaciones y reuniones públicas estarían lejos de ser inocuas respecto a organizaciones y eventos vinculados a la solidaridad con refugiados del régimen franquista, o con la lucha contra el avance del nazismo y el fascismo.

Fue en este marco en que otras decisiones estatales colaboraron en completar el total del entramado analizado. Al empleo de contravenciones, regulaciones sobre el espacio público, leyes como la de Residencia, debemos incorporar un comportamiento recurrente en las autoridades de la SERC. Diversas denuncias señalaron las dificultades de abogados y familiares para asentar habeas corpus en dependencias policiales frente al desconocimiento del paradero de militantes detenidos. Un ejemplo ilustrativo ocurrió en octubre de 1939 con la detención de militantes del PC, en sus domicilios particulares y sin orden judicial, que fueron conducidos a la comisaría nro. 8 de la calle Urquiza 566. Uno de ellos, Abraham Pergament, como castigo a su mala conducta fue trasladado a la comisaría de la localidad de Avellaneda; su familia no pudo exigir el recurso de habeas corpus en esa dirección dado que los agentes responsables de dicha dependencia no habían ingresado los datos de su persona.⁴² El recurso de amparo quedó sin efecto. No obstante, esa misma situación volvió a reiterarse en marzo de 1941 cuando ocurrió la detención de los dirigentes del SUOC, quienes fueron trasladados de la Comisaría 8° al Departamento Central de Policía y viceversa, empleando la misma lógica del caso Pergament.

La evidencia de este tipo de prácticas coincidió con los informes del Ministerio del Interior recibidos por Cámara de Diputados acerca de las autorizaciones a reuniones públicas, el debate sobre el Estado de Sitio y el rol de la SERC. Aquí nos interesa señalar las hipótesis con la que el Poder Ejecutivo apañó el accionar de dicha dependencia y del conjunto de medidas

⁴² “Protestan por el malón policial” y “Secuestro de libretas de enrolamiento, torturas y ‘picana’ eléctrica en la Sección Especial”, en *Orientación*, año III, 05/10/1939, p. 1 y pp. 5-6; “Concreta la Liga por los Derechos del Hombre por los abusos y atropellos de la Sección Especial”, en *Orientación*, año III, 12/10/1939, p. 6.

que conformaron el mencionado entramado. La posición del ministro Culaciati en relación a las disposiciones y el incremento de hechos represivos fue explicada en un primer informe como resultado del “recrudescimiento de las actividades comunistas” en los últimos años, justificando la detención de dirigentes obreros a los que el gobierno consideraba “fermentos peligrosos de disolución social”.⁴³ Esto volvió a ser ratificado en la segunda interpelación de 1942 con una particularidad: Culaciati presentó como antecedente un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre un caso de allanamiento y detención ocurrido en 1941 a un domicilio en el que supuestamente funcionaba una biblioteca del PC.

En el fallo *Amador Spagnol, María Elena Álvarez de Shuster y Otros*, el tribunal supremo determinó que la reunión que se estaba llevando a cabo en la dirección allanada revestía carácter ilícito e ilegal, dado por sus contenidos a los que consideraba en directa oposición al orden constitucional imperante.⁴⁴ La justificación del dictamen se apoyaba en los siguientes antecedentes: el desafuero de Del Valle Iberlucea, la media sanción del proyecto de Sánchez Sorondo de 1936, y que la reunión prohibida respondía a intereses de un partido político contrario a las ideas democrático-liberales y funcional a una potencia extranjera. En segundo lugar, por esta resolución, la Corte ratificaba la facultad de la Policía de la Capital (que en este caso había actuado por medio de la SERC) para disolver actividades de esas características.

Resta incluir que, por último, el ministro Culaciati recurrió a acuerdos o alianzas internacionales que la Argentina había firmado en estos años para validar las políticas de excepción impartidas a partir de su tesis sobre la amenaza comunista. Un ejemplo lo constituyó la Conferencia de Río de Janeiro de enero de 1942, en la que se reafirmó la voluntad de las naciones

⁴³ *Moción del diputado Manubens Calvet, para entregar a los señores diputados una copia de los informes del ministro del Interior, relacionada con la detención de dirigentes políticos y obreros, y de fijar mañana para tratar, como primer asunto, la interpelación sobre esta cuestión. Es aprobada.* 80° reunión 24° sesión extraordinaria, 12 de marzo de 1941, HCDN, p. 530-536.

⁴⁴ “Amador Spagnol, María Elena Álvarez de Shuster y Otros”, Buenos Aires, 10 de diciembre de 1941, en *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Tomo 191, 1941, pp. 388-400.

firmantes de impedir por medio de toda herramienta legislativa acciones o propaganda afines a poner en peligro a las instituciones democráticas.⁴⁵ De esta manera, el Poder Ejecutivo desde el Ministerio del Interior señalaba al comunismo ya no como un peligro para el “orden social/político” sino para el orden democrático. En esa misma línea, retomó las acusaciones contra asociaciones políticas vinculadas a campañas de solidaridad, que caracterizaron a las mismas como “disfraces del comunismo”, para lo cual hizo mención a un documento perteneciente al Comité de Actividades Antinorteamericanas de EEUU sobre las llamadas “organizaciones de frente”: asociaciones gestadas por simpatizantes del PC norteamericano que utilizaban convocatorias democráticas para obtener adeptos.⁴⁶

El total de los documentos y testimonios revisados hasta este punto nos ayuda a enmarcar a las operaciones policiales analizadas en el primer apartado, dentro de una toma de posición por parte de los gobiernos que dieron forma a dinámicas represivas que se incorporaron a la estructura estatal. Aún contemplando estas consideraciones, resta una última reflexión sobre el significado del proceso que hemos reconstruido, lo que nos compromete a sistematizar los diagnósticos que hemos puesto en diálogo con la dimensión represiva del anticomunismo.

⁴⁵ La Conferencia de Río de Janeiro celebrada entre el 15 y el 28 de enero de 1942 (conocida como la Tercer Reunión de Consulta de Cancilleres de países americanos) ratificó las posiciones tomadas en la 8va. Conferencia Panamericana en Lima (1938) y la Segunda Reunión de Consulta de Cancilleres de países americanos en La Habana (1940), que reglamentaron el sistema de consultas entre los Estados americanos y neutralidad frente a asuntos externos.

⁴⁶ El informe citado era una investigación realizada entre 1939 y 1940 por el diputado por Alabama Joe Starnes (era representante demócrata y defensor de las leyes de segregación existentes en los estados sureños) por el que se denunciaban las organizaciones satélites del comunismo, la mayoría de ellas vinculadas a la lucha antifascista, el movimiento pro refugiados españoles y las entidades contra el racismo y defensa de los derechos de los afroamericanos. *Se considera la interpelación al señor ministro del Interior...*, pp. 178-179.

IV. Conclusiones

Si bien no es propósito de este trabajo arrojar una mirada de largo plazo, no podemos dejar de concebir a las transformaciones descriptas hasta aquí como parte de un proceso de observación, calificación y clasificación que encuentra sus raíces con el nacimiento y profesionalización de las fuerzas de seguridad, puntualmente la policía. Así como la represión ejercida contra el anarquismo desde comienzos de siglo colaboró en la estructuración de herramientas de disciplinamiento, lo que nos indica la presencia de continuidades, es necesario también señalar la existencia de una ruptura en torno a las modalidades de control que el mentado enemigo comunista le impuso al Estado argentino en los años treinta.

Este punto de inflexión no fue generado por la propia dinámica de desarrollo de las instituciones estatales, sino por la intencionalidad política que demostraron los diversos gobiernos ante la emergencia de lo que consideraron un peligro para el orden político como para aquellas ideas y valores que lo sustentaran; dicha problemática fue necesaria de ser explorada para determinar su novedad, es decir, conocer sus características y diferenciarla de otros actores que el Estado ya había calificado como ominosos. La Policía de la Capital, por medio de la SERC, pudo dar cuenta de la complejidad que revestía el nuevo sujeto a disciplinar: una organización partidaria, fuerte presencia en el mundo sindical, entidades satélites (y vinculadas a distintas esferas de la sociedad civil), más el apoyo de una nación extranjera, dieron cuerpo, voz y rostro, a la explicación de las problemáticas sociales y políticas que eran objeto de contención. Y en diálogo permanente con esto último se encontró la elaboración y el complemento de estrategias coercitivas; nuevos elementos, como la denunciada “ayuda jurídica”, que no se habían encontrado presentes en el caso de la represión al anarquismo de comienzos de siglo, incidieron en la puesta en práctica de modalidades como la analizada “desviación” de habeas corpus, lo que suma a la hora de pensar en el giro que constituyeron estos años.

A pesar de estas particularidades, sería limitado entender a la “cuestión comunista” que el Estado fue construyendo en base a la irrupción del comunismo en tanto partido. La vigilancia, secuestro de materiales y detenciones llevadas a cabo por la SERC – sin descuidar la continua

colaboración con la SOS y la SOP en la Capital como en el plano federal - arrojan resultados que trascendieron la dimensión partidaria. La operación de clasificación realizada por las dependencias de la policía concluye en la peligrosidad de prácticas e ideas y valores políticos, a los que concibieron como promovidos por el comunismo y por lo tanto sus sinónimos, y que podían encontrarse en otras identidades políticas, posibles de ser calificadas como “comunizantes” o desviaciones resultantes de la presencia del temido fenómeno. Banderas como la solidaridad de clase o la solidaridad internacional (como el activismo antifascista), métodos de lucha como la huelga general, la prolongación de conflictos, el empleo de la violencia, fueron componentes homologados al comunismo que podían presentarse en otras militancias; dentro de estos cuestionamientos, no debe marginarse el señalamiento en diversas fuentes a la lucha de clases y a la igualdad de clases como pilares ideológicos que demuestran, en primer lugar, su carácter destructivo y, en segundo, su ajenidad a un orden concebido como natural.

Lo complejo de este nuevo actor y la coyuntura política que se le presentó a la Concordancia en 1932, abonaron la necesidad de una nueva dependencia al interior de la División de Investigaciones. La SERC se enriqueció de la experiencia adquirida con el trabajo de la SOP como de la SOS, pero es de esta última de quien resulta heredera: tanto Orden Social como la Sección Especial no abordaron objetivos punibles que puedan circunscribirse a una esfera estrictamente política. El comunismo fue entendido como un problema social, su alcance excedía a una organización partidaria. Los prontuarios derivados de la SOS que conformaron los primeros pasos de la novel sección nos permiten, además, reafirmar esta conclusión, aunque no debe desdeñarse el carácter del objeto observado para comprender las continuidades y rupturas que presentan ambas dependencias entre sí.

Estos aspectos nos conducen a un segundo punto. El estudio sobre las prácticas e ideas del peligro comunista resultó en la impugnación a las mismas, revelando y justificando el criterio aceptado por el Estado respecto a la militancia política y al activismo del movimiento obrero. El total del accionar policial – que debe incluir una mirada federal y la articulación entre policías provinciales con la de la Capital – permitió que el aparato estatal desarrolle un diagnóstico sobre qué elementos podían ser aceptados, y por lo tanto revestir legalidad, en lo que refiere a organizaciones partidarias,

sindicales u otras de tipo político o social. La evaluación y conclusión que esto encerró, nos sugieren un pasaje desde una dimensión preventiva – en la que el abyecto actor aún era explorado – al desarrollo de modalidades de disciplinamiento que expresan un carácter ofensivo. Entendemos que la ausencia de una regulación proscriptiva, como los proyectos de Sánchez Sorondo, es resultado de ello. Esto significa, por un lado, entender que el conjunto de herramientas que comprendió el llamado entramado represivo, no hacía necesario una prohibición de alcance nacional. Pero, por otra parte, una ley que proscribiera al PC hubiera sido limitada en su alcance; el entramado analizado no comprendió exclusivamente a los militantes del comunismo argentino, sino que colaboró en extender la represión más allá, hacia la configuración de un tipo de activista entendido como un peligro para el orden social y político. En suma, le permitió al Estado argentino poner bases propias a la idea del enemigo interno.

La comprensión de esta última figura excede los límites de este trabajo. No obstante, las posiciones marcadas por el Poder Ejecutivo a través de los diversos informes del Ministerio del Interior, colaboran en dimensionar el peso del comunismo como problema político en los años abarcados. El último informe presentado por el ministro Culaciati en la segunda interpelación analizada, como el fallo de la Corte Suprema de 1941, demuestran que la denuncia contra la “amenaza roja” no era resultante de interpretaciones recientes en el marco de la contienda mundial, sino que era producto de un proceso de comprensión y descalificación de la misma, tal como demostró el repaso por los diversos antecedentes mencionados. Esta experiencia y estas herramientas generadas en la coyuntura de 1930-1943 terminaron por ser integrales al Estado. Resta preguntarnos por la manera en que ello acompañaría al despliegue de futuras medidas de disciplinamiento. Creemos que las preguntas que guíen a esas investigaciones necesitaran revisitar las hipótesis elaboradas sobre las décadas de la primera mitad del siglo, ciclo dentro del cual el período analizado aquí constituyó un punto de inflexión.

Referencias

- Armus, Diego. 1990. *Mundo urbano y cultura popular*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Asquini, Sabrina, y Walter L. Koppmann. 2020. “Espías, rusos y maximalistas en el verano de 1919. La Semana Trágica revisitada desde las fuentes diplomáticas y periodísticas”. *Estudios* 44: 165-183.
- Barry, Viviana. 2019. “Usos policiales para la represión política en las primeras décadas del siglo XX”. *Programa Interuniversitario de Historia Política. Foros de Historia Política*. www.historiapolitica.com
- Barry, Viviana. 2015. “Los pasos para la modernización policial. Reclutamiento e instrucción en la policía de la ciudad de Buenos Aires, 1880-1910”. *Saberes del crimen: delito, policía, prisión, 1870-1940, Polhis* (en línea). <http://historiapolitica.com/dossiers/saberes-del-crimen/> (acceso marzo 2018).
- Benclowicz, José. 2019. ““Un Estado dentro del Estado que ha creado un nuevo Código Penal”: La Sección Especial de la Policía y la criminalización del comunismo hacia la década de 1930 en Argentina”. *Latin American Research Review* 54 (3): 623–636. DOI: <http://doi.org/10.25222/larr.165>
- Benclowicz, José. 2016. “Un movimiento de desocupados para la revolución. El Partido Comunista y la organización de los trabajadores desocupados hacia la década de 1930 en Argentina”. *Revista de Historia Latinoamericana y Argentina* 2.
- Bilsky, Edgardo. 1984. *La Semana Trágica*. Buenos Aires: CEAL.
- Bisso, Andrés. 2005. *Acción Argentina. Un antifascismo nacional en tiempos de Guerra Mundial*. Prometeo: Buenos Aires.
- Caimari, Lila. 2001. *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- . 2012. *Mientras la ciudad duerme. Pistoleritos, policías y periodistas en Buenos Aires, 1920-1945*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Camarero, Hernán. 2007. *A la conquista de la clase obrera. Los comunistas y el mundo del trabajo en la Argentina, 1920-1935*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- . 2012. “Alcances del sindicalismo único por rama antes del peronismo: la experiencia de la Federación Obrera Nacional de la Construcción (FONC), 1936-1943”. *Estudios del Trabajo* 43/44.
- . 2017. *Tiempos Rojos. El impacto de la Revolución Rusa en Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Campione, Daniel. 2018. *La Guerra Civil española, Argentina y los argentinos*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Casals Araya, Marcelo. 2016. *La creación de la amenaza roja. Del surgimiento del anticomunismo en Chile a la «campana del terror» de 1964*. Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Díaz, Hernán (comp.). 2019. *Espionaje y revolución en el Río de la Plata. Los archivos de una red diplomática de persecución al maximalismo (1918- 1919)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Ceruso, D. 2015. *La izquierda en la fábrica. La militancia obrera industrial en el lugar del trabajo, 1916-1943*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Franco, Marina. 2019. “El estado de excepción a comienzos del siglo XX: de la cuestión obrera a la cuestión nacional”. *Avances del Cesor* 20: 29-51.
- Friedmann, German. 2010. *Alemanes antinazis en la Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Galeano, Diego. 2009. “Las conferencias Sudamericanas de policías y la problemática de los “delincuentes viajeros”, 1905-1920”. En *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*, organizado por Ernesto Bohoslavsky, Lila Caimari y Cristiana Schettini. Buenos Aires.
- Galeano, Diego y Alborno, Martín. 2016. “El momento Beastly: la Policía de Buenos Aires y la expulsión de extranjeros (1896-1904)”. *Astrolabio* 17.
- . 2017. “Anarquistas y policías en el atlántico sudamericano: una red transnacional, 1890-1910”. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”* 47: 101-134.
- Gómez, Magalí y Federico Salvarredi. 2018. “Criminalizar al malón rojo. Sobre los archivos de la represión del Departamento de Investigaciones del Territorio Nacional de La Pampa (1943)”. *Cuadernos de Marte* 15: 105-135.

<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuadernosdemarte/articulo/view/3399>

- González Aleman, Marianne. 2011. “¿Qué hacer con la calle? La definición del espacio público porteño y el edicto policial de 1932”. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”* 34.
- Hernández, Juan Luis. 2016. *La Guerra del Chaco. Conflictos sociales, oposición política y debates intelectuales*. Tesis Doctoral, FFLyL-UBA.
- Horowitz, Joel. 2015. *El radicalismo y el movimiento popular (1916-1930)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Iñigo Carrera, Nicolás. 2016. *La otra estrategia. La voluntad revolucionaria (1930-1935)*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Kalmanowiecki, Laura. 1997. *Military Power and Policing in Argentina 1900-1955*. New York: PhD, New School for Social Research.
- . 2020. “Origins and applications of political policing in Argentina”. *Latin America Perspectives* 27 (2).
- Lobato, Mirta. 2001. *La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera. Berisso (1904-1970)*. Buenos Aires: Prometeo.
- López, Ignacio. 2018. *La república del fraude y su crisis. Política y poder en tiempos de Roberto Ortiz y Ramón S. Castillo: Argentina, 1938-1943*. Rosario: Prohistoria, 2018.
- López Cantera, Mercedes. 2014a. “Detrás del debate. La cuestión comunista y la criminalización en la Ley de Represión al comunismo de 1936”. *Revista Contenciosa* 3.
- . 2014b. “Criminalizar al rojo. La represión al movimiento obrero en los informes de 1934 sobre la Sección Especial”. *Revista Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda* 4.
- . 2015a. “La estrategia del comunismo argentino en la mirada del nacionalismo reaccionario durante la década de 1930”. *Revista Páginas* 7 (15)
- <http://revistapaginas.unr.edu.ar/index.php/RevPaginas/issue/view/15>.
- . 2015b. “¿Contra los pasquines rojos! El anticomunismo argentino y el procesamiento a la prensa obrera en 1932”. *XV Jornadas de Interescuelas/ Departamentos de Historia, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Don Bosco.

- . 2018. “La representación obrera en disputa. El anticomunismo argentino en los conflictos de 1936 y 1937”. *Conflicto Social* 19: 133-159.
- . 2019. “Orígenes y consolidación del anticomunismo argentino (1917-1943)”. Tesis Doctoral. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- . 2020. “Construir un enemigo en tiempos de neutralidad: anticomunismo y disciplinamiento detrás de los debates por el derecho de reunión en Argentina (1938-1943)”. *Páginas* (12) 28. <http://dx.doi.org/10.35305/rp.v12i28.377>
- Lvovich, Daniel. 2020. “El Gran Miedo de 1919 a escala global: la Semana Trágica argentina y los archivos norteamericanos”. *Estudios* 43.
- Marengo Hecker, María Eugenia. 2018. “Los servicios de inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y la construcción del “sujeto comunista” (1955-1962)”. Tesis Doctoral, Universidad Nacional de la Plata.
- Martínez Chas, María Lida. 2009. “Liderazgo Social y Militancia Comunista en la Provincia de Misiones: Una aproximación a la vida política e intelectual de Marcos Kanner”. Tesis de Maestría, Centro de Estudios Avanzados – UNC.
- Matshushita, Hiroshi. (1983) 2014. *Movimiento obrero argentino, 1930-1945. Sus proyecciones en los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: RyR Ediciones.
- Mayer, Arno. 2000. *The Furies. Violence and terror in the French and Russian revolutions*, Princeton: Princeton University Press.
- Newton, Ronald. 1995. *El cuarto lado del triangulo. La “amenaza nazi” en la Argentinas (1931-1947)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Patto Sá Motta, Rodrigo. 2019. *En guardia contra el peligro rojo. El anticomunismo en Brasil (1917-1964)*. Los Polvorines: UNGS.
- Piemonte, Augusto. 2013. *Alcances y significaciones de la incidencia soviética en las prácticas políticas del Partido Comunista de la Argentina (1919-1943)*. Tesis Doctoral. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- . 2015. “Las prácticas políticas del Partido Comunista de la Argentina ante la guerra civil española y su relación con la Internacional Comunista”. *Historia Contemporánea* 52: 179-209.

- Pittaluga, Roberto. 2015. *Soviets en Buenos Aires. La izquierda de la Argentina ante la revolución en Rusia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Potash, Robert. 1981. *El Ejército y la política en la Argentina. De Yrigoyen a Perón*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Publitskaia, María. 2013. *Los libros rusos editados en Argentina*. Moscú: Staraya Basmanaya.
- Rodríguez, Adolfo. 1978. *Historia de la Policía Federal Argentina, 1916-1944*. Buenos Aires: Editorial Policial.
- Rodríguez Molas, Ricardo. 1985. *Historia de la Tortura y el Orden Represivo en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Rouquié, Alan. 1978. *Poder militar y sociedad política en la Argentina, tomo I*. Buenos Aires: Emecé.
- Rubinzal, Marieña. 2012. "El Nacionalismo frente a la cuestión social en la Argentina. Discursos, representaciones y prácticas de las derechas sobre el mundo del trabajo". La Plata: Tesis Doctoral, UNLP.
- Salvatore, Ricardo. 2000. "Criminología positivista: reforma de prisiones y la cuestión social obrera en Argentina". En *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, editado por Juan Suriano. Buenos Aires: La Colmena.
- Seveso, César. 2007. "A new Law for a new Crime: Anticommunism in Argentina, 1930-1940". *Journal of Iberian and Latino American Studies* 13.
- Stefanoni, Pablo. 2014. "Guerra a la guerra: comunismo, antiimperialismo y reformismo universitario durante la contienda del Chaco". *Bolivian Research Review/Revista Boliviana de Investigación* 1.
- Troncoso, Oscar. 1983. *Fundadores del gremialismo obrero*. Buenos Aires: CEAL.
- Vigreux, Jean. 2016. *Histoire du Front Populaire. L'échappée belle*. Paris: Tallandier.
- Zanatta, Loris. 1996. *Del Estado Liberal a la Nación Católica. Iglesia y Estado en los orígenes del peronismo, 1930- 1943*. Bernal: UnQui Ed.
- Zimmermann, Eduardo. 1995. *Los Liberales reformistas. La cuestión Social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana.

POLÍTICAS PENITENCIARIAS Y EXPERTOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN LA DÉCADA DEL '30: DIAGNÓSTICOS, PROPUESTAS Y TRANSFORMACIONES DEL RÉGIMEN CARCELARIO

Ignacio Araujo*

Universidad Nacional de General Sarmiento

✉ ignacioaraujo.8@gmail.com

Recibido: 23 de agosto de 2020

Aceptado: 30 de noviembre de 2020

DOI: 10.46553/colec.32.1.2021.p129-157

Resumen: Este artículo indaga las propuestas y transformaciones sobre el régimen carcelario que tuvieron lugar en la provincia de Buenos Aires durante la década del 30. Analiza el papel de los expertos en conocer la situación carcelaria provincial y las medidas sugeridas a partir de estos diagnósticos. En este sentido demostraremos que existió una preocupación de los funcionarios provinciales, el rol de expertos con amplia trayectoria académica y gubernamental en el estudio de la situación carcelaria provincial, y cómo esas propuestas informaron las políticas tendientes a la transformación del sistema penitenciario. Así planteado este trabajo demuestra los vínculos entre políticos y expertos, así como restituye el dinamismo que cobró la cuestión carcelaria en los años 30 en la Provincia de Buenos Aires.

Palabras claves: expertos; cárceles; Estado; Provincia de Buenos Aires

* Profesor Universitario en Educación Superior en Historia (UNGS) y Maestrando en Ciencias Sociales (UNGS-IDES). Esta investigación se realizó gracias a una beca de investigación de la UNGS bajo la dirección de Jeremías Silva. Agradezco sus sugerencias y comentarios.

Abstract: This paper explores the proposals and changes of the prison regime that took place in Buenos Aires Province during the 30s. It analyzes the role of the experts in knowing the provincial prison situation and the suggested measures based on these diagnoses. Thus, we will show that there was a concern to the province officials, the role of experts with wide academic and governmental trajectory in the study of the provincial prison situation, and how these proposals reported the policies tending to change the prison system. Presented in this way, this article demonstrates the connection between politicians and experts, and also proves how dynamic the prison issues were during the 30's in Buenos Aires Province.

Keywords: Experts; Prisons; State; Buenos Aires Province

I. Introducción

Al asumir como gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Federico Lorenzo Martínez de Hoz reconocía en 1932 que “el problema carcelario, tan estudiado y discutido, no ha sido resuelto” (Ministerio de Gobierno 1933, 169). Para el gobernador resultaba evidente que la situación penitenciaria provincial acarreaba múltiples déficits entre los que señalaba: la falta de edificios, la imposibilidad de garantizar un régimen de trabajo y las dificultades de hacer cumplir el Código Penal en ese contexto. Agregaba que, si bien la situación financiera era crítica y no permitía “desarrollar iniciativas como sería la de construcciones de cárceles, que requieren la inversión de grandes capitales”, era imperioso atender tal situación y ofrecer soluciones. De allí que una de sus primeras medidas fuese la conformación de una comisión de expertos para atender al “problema carcelario”.

Como han señalado con agudeza Ricardo Salvatore y Carlos Aguirre (1996) en los ciclos de reformas penitenciarias de América Latina podían ubicarse fases de entusiasmo, descreimiento e interés renovado. Justamente, en este trabajo argumentaremos que la década de 1930, bajo el dominio de las gestiones conservadoras, constituyó un momento central en la reforma del sistema penitenciario provincial. Tal como lo exhibe la cita del gobernador en 1932 con la que abrimos este trabajo los funcionarios provinciales reconocieron la necesidad de atender a la situación carcelaria,

y en consecuencia, encargaron a expertos con amplia trayectoria académica y gubernamental el estudio de la situación carcelaria provincial. Como buscaremos demostrar, fue sobre la base de las propuestas expertas que las autoridades impulsaron políticas tendientes a la transformación del sistema penitenciario. Así planteado, este artículo se propone iluminar la centralidad de esas preocupaciones en ámbitos políticos, los resultados que diseñaron los expertos y cómo estos informaron la planificación de políticas provinciales. En particular pondremos el foco en el gobierno de Federico Martínez de Hoz (1932-1935) y de Manuel Antonio Fresco (1936-1940).

En los últimos años, la historia de la prisión en Argentina ha sido objeto de nuevas lecturas, revisitando clásicos postulados y abogando por una perspectiva que tenga en cuenta no solo la multiplicidad de actores que conforman los espacios carcelarios sino también el devenir de prácticas y trayectorias a lo largo de distintas etapas temporales. Los primeros estudios sobre la conformación de los sistemas penitenciarios han demostrado de manera notoria la importancia que tuvo para las elites gobernantes, a fines de siglo XIX, el desarrollo de un “castigo civilizado” (Caimari 2004; Barreneche y Salvatore 2013). Así mismo también se ha ponderado el papel que jugó la criminología positivista dentro de las burocracias estatales no solo en Argentina sino en Latinoamérica a partir de una fluida circulación de saberes y de conceptos devenidos en proyectos de políticas gubernamentales (Salvatore 2001; Silva 2013; León León 2014). De igual manera, investigaciones recientes ponen el foco en la constitución de sistemas carcelarios provinciales: esta creciente literatura se apoya en una reducción de escalas demostrando que existieron realidades propias de la periferia que escapan a las miradas que han centrado y conformado visiones totalizadoras en base a los establecimientos nacionales de la Capital Federal o Ushuaia. De esta manera los casos provinciales son relevantes ya que, por un lado, generan desafíos metodológicos y estrategias renovadoras en el campo historiográfico como en el caso rosarino (Piazzzi 2012); y por otro lado, enmarcan procesos de reforma que están delimitados por otras temporalidades como en Córdoba o La Pampa durante la primera parte del siglo XX o la cárcel-cuartel y las reformas en materia reglamentaria en Tucumán (González Alvo 2013 y 2015; Luciano 2015; Flores 2015). No obstante, la experiencia penitenciaria de la provincia de Buenos Aires, que poseía el mayor número de penados del país ha sido poco atendida.

Recientemente múltiples investigaciones han comenzado a subsanar este “vacío” historiográfico desde la génesis del sistema penitenciario bonaerense hasta su convivencia con instituciones religiosas de renombre (Yangilevich 2017; Giacomelli 2018; Belzunces 2020). No es casual, que los numerosos trabajos sobre este periodo central en la construcción estatal del castigo moderno contrasten con la menor atención que recibieron otros momentos de reformas, sobre todo en el siglo XX, pero que es necesario indagar para poder tener una perspectiva histórica sobre los desarrollos penitenciarios actuales en un momento en el que se discute el rol y la eficiencia de los espacios carcelarios.

De la misma forma, las investigaciones sobre las agencias estatales y sus vínculos con las élites técnicas también han tenido un notable desarrollo. Múltiples estudios han indagado la administración a nivel nacional desde la conformación del Estado argentino demostrando el proceso de delimitación de sus áreas de intervención. Dichas intervenciones no se encontraban preestablecidas en el engranaje estatal, sino que se fueron entretejiendo en un camino marcado por la multiplicidad de actores y prácticas especializadas (Lobato y Suriano 2014). Por ende, los trabajos de este campo han iluminado las relaciones entre los contextos políticos, las racionalidades burocráticas y los saberes expertos para comprender la constitución, puesta en práctica y devenir de diferentes organismos gubernamentales (Bohoslavsky y Soprano 2010). En relación a los expertos, la literatura ha demostrado como los técnicos han tenido un papel importante en la delineación de políticas públicas: sujetos que se insertan en el Estado con la potestad de diagnosticar los problemas sociales y que a la vez fueron fuente de poder político para las gestiones gobernantes (Palermo 2006). En ese proceso de inserción en el Estado se adquiere una transformación de ese saber cómo operativo, que es demandado y a la vez constitutivo del Estado Moderno (Plotkin y Zimmermann 2012, 10). La preocupación por las escalas de análisis, también en este caso, llevó a los historiadores a descentrar el marco espacial de análisis de las transformaciones estatales, recuperando las especificidades de las provincias y territorios nacionales y demostrando que lo ocurrido en la capital del territorio no podía extrapolarse a todo el país (Ortiz Bergia 2015; Di Liscia y Soprano, 2017). Los desarrollos acontecidos dan cuenta de las novedades que arroja una reducción en la escala de análisis durante el siglo

XX y que invita a pensar otras temporalidades y otras relaciones entre distintos registros, así como las tensiones entre el gobierno nacional y provincial (Béjar 2005, Biernat y Ramacciotti 2016; Raffa 2018). En sintonía con estos estudios, los desarrollos estatales de la provincia de Buenos Aires han merecido un creciente interés en las últimas décadas. Dejar de dar por sentada la imbricación entre las historias de la provincia y de la nación ha permitido problematizar los conflictos generados en torno al papel que debía desempeñar en la unificación nacional esta verdadera “*primus inter pares*” que fue Buenos Aires. No sorprende por ello que, tal como indica Ternavasio (2013), la preparación de los estudios sobre este territorio implicará la necesaria puesta en cuestión de los lugares comunes que han marcado la historiografía de la “*primer provincia argentina*”: el unitarismo o centralismo, la estancia ganadera y la homologación entre clase terrateniente y dirigencia política. Dejando de lado estos puntos que hacen a la temática aplicada a la formación del estado nacional, también los estudios acerca de la provincia se han desplegado a través de las fuentes documentales que ella provee. Es de esta manera, que diversos historiadores centraron sus investigaciones demostrando las especificidades en las prácticas, la sociabilidad, las burocracias y los fenómenos económicos y políticos del escenario bonaerense (Barreneche 2010; Fernández 2014; Béjar 2005; Palacio 2013).

Así concebido, este artículo aspira a dialogar con estas dos producciones historiográficas poniendo el foco en las propuestas de reforma y en las transformaciones que acontecieron en las cárceles de la Provincia de Buenos Aires durante la década del 30. En la primera parte nos concentraremos indagando la situación penitenciaria para 1932, a partir del informe realizado por expertos a pedido del Poder Ejecutivo Provincial, dando cuenta de los diagnósticos y las propuestas de reforma de los especialistas. En la segunda parte nos detendremos en las transformaciones institucionales a partir del análisis de la legislación y de las innovaciones en la estructura burocrática del Estado provincial durante las gestiones de Martínez de Hoz y de Manuel Antonio Fresco, ponderando la relación entre dichas reformas y los saberes expertos. La base documental sobre la que se desarrollará esta investigación está conformada por fuentes oficiales de diversa índole: informes oficiales, legislación provincial, memorias de gobierno y revistas especializadas de carácter penitenciario.

II. Panorama carcelario. Expertos y diagnósticos

Para principios de la década del 30 el panorama a nivel nacional, y sobre todo a nivel provincial, se mostraba convulsionado en primera instancia por la interrupción democrática que cambió el juego político a nivel nacional y provincial, y en segunda instancia, pero no menos importante, la crisis del 29 que definió un escenario económico complejo para las provincias. Hasta 1934-1935 la economía bonaerense sufrió las consecuencias de la crisis que provocó la caída del comercio internacional en detrimento de los productos primarios, situación que retrajo su producción ganadera (Degregori 1996, 32). Asimismo, se sumaba la inestabilidad fiscal y el pago de los servicios de la deuda que provocaron, entre otras cosas, rebajas de salarios, reducción del empleo público y suspensión de jubilaciones (Béjar, 2005, 113-114). En este contexto la situación carcelaria atravesó dos procesos paralelos muy en común a otros ámbitos estatales: la falta de un sólido presupuesto y la ausencia de políticas carcelarias que tengan como horizonte transformar el complejo escenario en que se encontraban hasta el momento. Recordemos que el sistema carcelario bonaerense se consolidó reglamentariamente a fines del siglo XIX y presentó desde un primer momento la característica de no poseer los mismos éxitos a nivel nacional como el Presidio de Ushuaia o la Penitenciaría Nacional, entendidas en ese momento como “cárceles modelo”. Es preciso recordar que, con la federalización de la Capital, la provincia perdió la Penitenciaría, devenida en nacional, sufriendo las consecuencias de tal situación política (Caimari 2004). Cómo demostró Melina Yangilevich (2017) la provincia, desde principios de siglo XX, presentó los mismos “pantanos punitivos”¹ que los territorios nacionales y provincias del interior que no podían hacer frente a las demandas de higiene e infraestructura. Para el año 1887 se sancionó el Código Penal de la Nación que no tuvo efectos positivos o de mejora en los establecimientos, no siempre adecuados a los requerimientos del momento (Silva 2013). En general las cárceles bonaerenses fueron construidas durante ese período destacando el presidio de Sierra Chica como el establecimiento que albergaba mayor cantidad de presos. Inaugurado en Olavarría en 1881 tuvo desde un primer momento problemas para concluir sus obras de

¹ Ver Caimari (2002).

infraestructura y forjarse como una institución consolidada. Los esfuerzos a principios de siglo XX por torcer la situación carcelaria significó el desarrollo de iniciativas tendientes a una mayor organización. En este marco, en 1911 se creó la Inspección General de Prisiones que se encargó de la administración de las cárceles en relación a los suministros y la reglamentación carcelaria pero que funcionaba supeditada a dos entes en simultáneo ya que las cárceles estaban divididas entre el Poder Ejecutivo provincial y el Judicial.² Los establecimientos que dependían del Ejecutivo eran: el penal de La Plata, la Penitenciaría y Cárcel de Mujeres y el penal de Sierra Chica (además del Departamento de Policía y la Cárcel de Detenidos de la calle 14 de La Plata). Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia tenía la potestad de las cárceles departamentales de La Plata, Mercedes, San Nicolás, Dolores, Bahía Blanca así como de la cárcel creada en 1933 en la localidad de Azul. No obstante, la cantera de la Cárcel de Sierra Chica funcionaba bajo el régimen del Ministerio de Obras Públicas.

Sí las preocupaciones por las condiciones y el régimen carcelario siguieron presentes en las primeras décadas del siglo XX, recién en los años 30 se tomaron medidas políticas concretas para atender a esta situación. Justamente, el 3 de octubre de 1932 el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, a cargo del gobernador Federico Lorenzo Martínez de Hoz, estableció a partir del Decreto N° 140 la conformación de la “Comisión de Estudio del Régimen e Institutos carcelarios de la Provincia de Buenos Aires” (Paz Anchorena 1934). Dicha comisión buscaba estudiar el régimen penitenciario y llevar a cabo una propuesta de reforma que permitiese reorganizar las cárceles provinciales, tal como reclamaban expertos y funcionarios. Esto implicaba adecuar el sistema penitenciario a las premisas básicas que debían cumplir las instituciones de castigo: trabajo, instrucción y reforma de los penados. El objetivo que impulsaba al Poder Ejecutivo Provincial (PEP) a convocar a una comisión de expertos, no solo buscaba una mejor organización para la readaptación social de los penados sino

² La ley fue sancionada el 5 de septiembre de 1910 y paso a funcionar como una agencia dependiente del Ministerio de Gobierno, más precisamente de la Dirección de Suministros. Estaba conformada por un Inspector General, dos inspectores de menor rango acompañados por dos *escribientes* (Orden del Día 6362, Jefatura de la Provincia de Buenos Aires, 1910).

también en delimitar las atribuciones estatales bonaerenses en lo relativo a los establecimientos. Esto provocó problemas con los altos rangos de la corte que veían anti constitucional la medida por parte del Ejecutivo y que tuvo su respuesta en octubre de ese año por parte del juez Dr. Casaux (Ministerio de Gobierno 1933). El hecho se originaba en que la Corte Suprema de Justicia estaba a cargo, como hemos dicho anteriormente, de las cárceles de encausados (aquellos sujetos que están atravesando procesos judiciales y por lo tanto no tenían condena firme), mientras que las cárceles de condenados se encontraban bajo la órbita de atribuciones del gobernador. El Ejecutivo respondía trayendo a colación este problema a partir de un decreto del PEP citando al ex-ministro de gobierno provincial de 1913, Francisco Uriburu, quien señalaba que:

Todo aquello que divida en dos fases este régimen no tendrá inconvenientes insalvables, eso lo creo, pero sí, puede tener graves inconvenientes; porque si es verdad que la aspiración que puede tener el gobierno es que los pocos condenados que están en las cárceles de detenidos y encausados pasen a la jurisdicción que les corresponde, es decir, a la jurisdicción del Gobierno, es indudable también que ese régimen interno de las cárceles, para ser eficaz tiene que dominar todo el cuadro carcelario, tanto de detenidos, como de condenados. (Paz Anchorena 1934, 12)

El PEP en su justificación fundamentaba que, aunque la Corte Suprema Provincial (CSP) pudiese ejercer su jurisdicción en el régimen interno de las cárceles de detenidos, todo lo relativo a la organización y reforma de los penados estaba establecido en el presupuesto provincial y, por tanto, supeditado al Poder Legislativo. Por lo tanto, Martínez De Hoz junto al aval de su gabinete y de los legisladores dejó sin efecto las acusaciones y alegatos del poder judicial, sosteniendo la conformación de la comisión de estudio. Ésta, marcó el punto de partida para poder llevar a cabo un relevamiento minucioso del sistema carcelario provincial, que se había limitado a las inspecciones y a fallidos intentos de llevar a cabo su estudio en diferentes ocasiones (Paz Anchorena 1934, 13). Por ende, la conformación de esta Comisión revela el compromiso político con la reforma de las prisiones, siempre declamada pero no concretada. La presidió el abogado y profesor

de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Dr. José María Paz Anchorena³, y la integraban el asesor de gobierno, Dr. Juan Silva Riestra⁴; el Director General de Higiene de la Provincia, Atilio Viale, y el secretario asignado *ad honorem*, César Etcheverry.

De esta forma, luego de llevar a cabo un minucioso trabajo, el 20 de abril de 1934 el Dr. Paz Anchorena elevó el informe al gobernador Martínez de Hoz, detallando toda la organización penitenciaria y proponía los medios que se debían llevar a cabo para la solución de los problemas que presentaba el régimen carcelario. El informe comenzaba retomando iniciativas previas de análisis de la situación carcelaria, como por ejemplo la sanción en 1914 de la Ley 3544 en la cual la legislatura provincial establecía la creación de una Comisión de Cárces, que sin embargo quedó sin efecto al poco tiempo. La ley atribuía a esta comisión ciertos principios con los que coincidía en torno a la construcción de cárceles, ampliación, higienización y adopción de “medidas tendientes a la moralización y corrección de los reclusos en las mismas” (Ministerio de Gobierno 1914). Por lo tanto, Paz Anchorena remarcaba esta experiencia infructuosa para ponderar los esfuerzos realizados bajo la gestión conservadora de Martínez de Hoz en relación a otras gestiones anteriores. De allí, la primera cuestión en la que se detenía el informe era en describir la situación de los establecimientos en la provincia. Hasta ese momento la Provincia contaba con doce establecimientos carcelarios. El informe destacaba la superpoblación que existía en los establecimientos señalando que en las cárceles para los condenados tenían una capacidad para 866 personas y alojaban a 1253, presentando la situación más crítica el Presidio y Penitenciaría de Sierra Chica que contaba con 536 plazas y albergaba a 836 penados. Las cárceles de encausados tampoco arrojaban un panorama alentador, teniendo espacio para 1750 personas, todos los establecimientos presentaban superpoblación

³ Se recibió de abogado en 1917 con la tesis “La prevención de la delincuencia”, distinguida con Diploma de Honor. Se destacó por su actuación como representante oficial en ámbitos internacionales especializados, como lo hizo en el IX Congreso Penitenciario Internacional de Londres en 1925 (Silva 2019).

⁴ “Desempeñó las funciones de Asesor de Gobierno, Interventor en el Departamento del Trabajo y Fiscal del Estado, en los años 1932, 1933 y 1934. Presidente de la Sociedad Argentina de Criminología. Jurisconsulto y Profesor universitario en la UBA” (Asesoría General de Gobierno, Web PBA 2020).

arrojando un número total de alojados de 1982 (Paz Anchorena 1934, 71-91).

Asimismo, el informe se detenía en tres problemas comunes a todos estos establecimientos. El primero era las condiciones de higiene, caracterizada como precaria desde todo punto de vista, en particular en relación a dos cuestiones: en lo concerniente a los establecimientos, así como a los propios detenidos. Los edificios databan en su mayoría de fines del siglo XIX y no contaban con remodelaciones posteriores encontrándose deteriorados, una situación que no distaba de otros establecimientos carcelarios provinciales y nacionales (Bohoslavsky y Casullo 2003; Caimari 2004; Silva 2013; González Alvo 2015; Luciano 2015). Al mismo tiempo los baños dependían en muchos casos de la propia voluntad de los presos de mantenerlos, y no contaban con los servicios imprescindibles, por ejemplo, el agua caliente o instrumentos para el aseo personal que llevaban a que la población carcelaria se encontrara en condiciones antihigiénicas, con barbas o melenas largas “que contribuyen a hacer más repulsivo el cuadro carcelario que estamos describiendo” (Paz Anchorena 1934, 27). El segundo problema refería a la cuestión del trabajo, definido como insuficiente ya que gran parte de la población carcelaria no podía acceder a realizar tareas que para los expertos era la base de la reeducación de los penados. Esto puede ilustrarse en el caso del Penal de Sierra Chica pues tan solo trabajaban 431 personas de las 836 que concentraba este penal, dejando como saldo 405 condenados desocupados. De igual modo, en algunos casos el trabajo consistía en el simple mantenimiento del establecimiento o en talleres de escasos recursos por la falta de equipamiento apropiado.

El último punto del informe hacía referencia a la falta de instrucción. Esta no era solo entendida en lo concerniente a garantizar la educación de los penados que la necesitasen, sino también a la enseñanza religiosa y moral. Sobre esta situación, el informe enfatizaba la falta de recursos económicos para contratar maestros y profesores que dieran las clases, lo que perjudicaba uno de los principales propósitos del sistema carcelario: la reforma del penado. A la falta de instrucción básica, se sumaba la falta de enseñanza religiosa en los establecimientos, ya que para los autores del proyecto la reforma del sujeto era concebida de manera integral y debía incluir la educación religiosa. A decir verdad, este cuadro de situación descrito no distaba de otras realidades carcelarias a lo largo de todo el

territorio nacional denunciadas por diferentes sectores desde principios de siglo XX.

Pero el informe no sólo ofrecía un diagnóstico sombrío, también proponía medidas concretas a fin de mejorar la situación carcelaria provincial. La primera propuesta estipulaba la modificación y readaptación de las estructuras edilicias para poder saldar el grave problema de la superpoblación, y a la vez dotar a los establecimientos de un sentido práctico y científico para el tratamiento del penado. Se debía en algunos casos construir pabellones o ampliarlos, como en el caso de las cárceles de encausados de San Nicolás o la de Bahía Blanca, o en casos extremos el desalojo total y la construcción de un nuevo edificio para terminar con la cuestión de la superpoblación como en el caso de la Penitenciaría de La Plata. Los autores del informe señalaban que en éste último caso el Estado debía edificar una gran cárcel de encausados con capacidad para mil procesados y que podía realizarlo en los terrenos fiscales próximos. En cuanto al tratamiento del penado y el mejoramiento edilicio el informe era contundente: debía asegurarse un hombre por celda. Se concebía que era una condición central, pues sostenían que: “el estado debe hacer desaparecer lo antes posible el sistema de dos hombres por celda cuya perniciosidad queda de manifiesto solo con exponer una de sus fatales consecuencias: la homosexualidad” (Paz Anchorena 1934, 34).

La segunda propuesta se detenía en los reglamentos internos de las cárceles. En algunos establecimientos carecían totalmente de uno, o se regían por viejos reglamentos del siglo XIX. La comisión recomendaba que el Consejo Carcelario de la provincia debía abocarse de inmediato al estudio y redacción de reglamentos para condenados y procesados. Esto era de suma importancia para la buena administración, la disciplina y el orden que buscaban promover en todo el sistema carcelario. Los autores señalaban que los reglamentos eran la carta magna de los reclusos, donde debían estar sus deberes y especificarse detalladamente todas las obligaciones con sus respectivas sanciones en caso de incumplimiento, sin dejar de lado los premios para los penados que tenían un buen comportamiento.

La tercera propuesta estaba relacionada con un tema que promovió sucesivos debates en todos los órdenes estatales: el régimen de trabajo. Ante esto, el informe era determinante: “el régimen del trabajo en las cárceles es el escollo donde tropiezan todas las organizaciones carcelarias” (Paz

Anchorena 1934, 41). Puede indicarse que en general las cárceles provinciales no se adecuaban hasta ese momento ni las aspiraciones de la doctrina positivista respecto a los beneficios del trabajo, a la que adherían los miembros de la comisión, ni las necesidades utilitarias que es uno de los fines que se persigue con su implantación. El Estado había fracasado en la organización de los talleres carcelarios ya sean por carecer de personal técnico encargado de dirigirlos o por la ineficacia del personal obrero que representa el recluso. Esta doble incapacidad que ilumina el informe traía como consecuencia un costo desproporcionado del mantenimiento de dichos talleres y el bajo provecho para la regeneración de los penados. El costo hasta ese periodo era categórico, la provincia gastaba (en moneda nacional): \$ 2.060.141. Al mismo tiempo los pocos talleres con los que se contaba enseñaban oficios inútiles que no generaban en los reclusos la capacidad para poder llevarlos a cabo al cumplir la condena. Los convertía en obreros de “fácil aprendizaje”, contrariando la aspiración de proporcionarles un recurso adecuado para la liberación y un medio en sus términos, moralmente aceptable, para ganarse la vida.

Precisamente esto despertaba en la comisión la obligación de proponer al gobierno provincial la idea de abandonar estas prácticas que carecían de eficiencia y que no arrojaban a grandes resultados cuantitativos ni cualitativos. Para eso se formulaba una idea que podía brindar solución a los dos problemas de falta de espacio e instrucción: la implantación de un sistema de trabajo al aire libre, fuera de los establecimientos. La comisión exployaba su fundamentación a partir del estudio de antecedentes a nivel internacional con una vasta bibliografía. Si bien esta cuestión era debatida a nivel mundial como en el Congreso Penitenciario Internacional celebrado en Budapest en 1905, en el período de entreguerras continuaba siendo objeto de acaloradas discusiones como en el Primer Congreso Penitenciario de Derecho Penal de 1926 en la cual se presentaron distintos estudios sobre la implementación de este tipo de trabajo. El trabajo al aire libre ya había sido exitosamente establecido en Grecia, descartando las objeciones derivadas de su dificultad de vigilancia, y que tenía como factor positivo el bajo costo (la provincia contaba con extensas tierras fiscales), y no requería de instalaciones especiales (Paz Anchorena 1934, 48). Del mismo modo, los autores del informe citaban sobre esta cuestión el trabajo presentado por los doctores Juan Ramos y Jorge Coll en el Congreso de 1926 donde

enfaticaban la “ventaja” que tenía el obrero argentino, en términos de una raza diferente capaz de soportar cualquier tipo de penuria como la vida en carpa, y las altas y bajas temperaturas. La comisión por esto último declara efusivamente:

Imitemos este sistema; considérense a nuestros condenados como obreros de un gran establecimiento agrícola, sin el aspecto tétrico de una cárcel, sin los murallones que limitan el horizonte, sin corromper los pulmones, y la Provincia habrá dado un gran paso por el bien de sus condenados y sus arcas fiscales. (Paz Anchorena 1934, 53)

La cuarta propuesta se detenía en las soluciones que debían brindarse en salubridad e higiene. Los autores del informe creían que era necesario que el servicio médico sea reorganizado, promoviendo la visita de un médico que realice una historia clínica de los penados a fin de que se indiquen las normas generales que deben someterse, en este caso, a los enfermos. En lo que concierna a las condiciones de los baños resultaba indispensable mejorarlos con simples medidas reglamentarias e instalaciones de bajo costo. Para Paz Anchorena y los demás integrantes de la comisión existían formas simples de conciliar la higiene con el aspecto físico y el respecto por la dignidad humana.

La quinta y última propuesta, se concentraba en proponer soluciones respecto de la instrucción educativa y religiosa, ya altamente cuestionada e informada por su falta de solidez en el tiempo. Era menester dotar cuanto antes de maestros a los establecimientos, y que la enseñanza se reduzca solo a la elemental, contemplando la lectoescritura y la solución de algunas operaciones aritméticas fundamentales. Asimismo, se fomentaba la instalación de bibliotecas en las cárceles, que hasta ese momento se encontraban en un estado deplorable o de ausencia como, por ejemplo, la cárcel de Dolores. Por lo tanto, resultaba imperioso que el gobierno promoviera este tipo de bibliotecas y proveyera a los establecimientos de los maestros necesarios ya que esto redundaría sin dudas, para la comisión, en un beneficio directo para el recluso y la sociedad. En este sentido, es indudable la influencia de la religión como elemento educador, que sirviese a la vez como vehículo de determinadas ideas morales, siendo en consecuencia un deber del Estado remediar la debilidad moral del recluso.

De todo lo anterior sucintamente expuesto sobre el diagnóstico se desprende a grosso modo que la solución del problema carcelario en la provincia, en palabras de la comisión, no ofrecía grandes dificultades, pero sí llegaban a ser múltiples y sumamente variadas. Los autores remarcaban la necesidad y beneficios de “unidad de dirección”, una centralización que se debía llevar a cabo para poder reorganizar de manera eficiente el sistema carcelario teniendo en cuenta los distintos ítems que se desarrollaron, en tanto representan una enunciación concreta de soluciones de fácil alcance, siempre que existiesen oportunas medidas legislativas y administrativas. Por ende, la premisa de la Comisión consistía en uniformar el sistema, establecer parámetros comunes y adecuar el régimen a las discusiones que desde principios de siglo estaban llevándose a cabo en ámbitos expertos. Estas propuestas no distaban de las premisas de la criminología positivista que compartían numerosos expertos en derecho y especialistas carcelarios. Como ha demostrado Ricardo Salvatore (2001) las principales premisas de la criminología positivista eran la educación, el trabajo y disciplina. De la misma manera, la propuesta de crear un organismo que centralice la gestión penitenciaria estaba en consonancia con las transformaciones sustantivas que se producían en el Estado Nacional que en 1933 conformó dentro del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública la Dirección General de Institutos Penales (Silva 2013).

III. Transformaciones institucionales

Como lo anticipamos el informe contenía un diagnóstico detallado de la situación carcelaria bonaerense. Del mismo modo, ofrecía una serie de medidas concretas a poner en práctica para dar solución a problemas que arrastraban los establecimientos de castigo, en muchos casos, desde fines del siglo XIX. Asimismo, la convocatoria a la comisión revelaba que las distintas gestiones conservadoras compartían una preocupación de los funcionarios provinciales por conocer la realidad, impulsando políticas tendientes a la transformación de los establecimientos carcelarios. Este informe sirvió de insumo para las autoridades políticas, y por consiguiente emprendieron reformas tomando las recomendaciones que se tradujeron en leyes y decretos. Podemos distinguir dos momentos o periodos de

transformaciones que se ven reflejados en las medidas tendientes a seguir las propuestas de reforma. Los ritmos de estas transformaciones coinciden con las dos gobernaciones bonaerenses conservadoras de mayor estabilidad política: la de Federico Lorenzo Martínez de Hoz (1932-1935) y la de Manuel Antonio Fresco (1936-1940). Aún así el breve período de tiempo y de transición de la gobernación de Raúl Díaz -a mediados del año 35- también siguió con atención las demandas exploradas por la gestión anterior. Nuestro propósito es dilucidar y describir las medidas implementadas y ponderar en que coincidieron con las recomendaciones realizadas por la comisión presidida por el Dr. Paz Anchorena para poder pensar y reflexionar sobre sus alcances y límites. Dicho de otro modo, nos interesa indagar en qué medida las recomendaciones de los expertos influyeron en la toma de las medidas gubernamentales.

No parece casual que, un mes después de haberse presentado el informe citado, se realizan los primeros movimientos de la gestión conservadora en materia penitenciaria. El Decreto N.º 682 del 30 de mayo de 1934 describía sucintamente las condiciones de precariedad por la cual atravesaban las cárceles provinciales, claramente aludiendo al informe de la comisión: “(...) que a este fin se han hecho prolijos estudios que los contemplan desde el punto de vista de la ciencia penal”⁵. Asimismo, dicho decreto destacaba la falta de un método propio del gobierno provincial para atender al aumento de la criminalidad que se veía reflejado en las estadísticas disponibles en ese momento. Frente a esta situación este decreto proponía la creación de una nueva comisión, en este caso para asesorar y proyectar reglamentaciones y el funcionamiento de los establecimientos carcelarios tal como proponía la Comisión de 1934. La nueva comisión estaba integrada por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Doctor César Ameghino; el Juez de Instrucción de la Capital Federal y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Dr. Eusebio Gómez; el Fiscal de Estado, Dr. Juan A. Solá; el Inspector General de Prisiones provinciales, Raúl Etcheverry; entre otros. No debe subestimarse lo importante de esta nueva comisión ya que permite entrever la preocupación que tenía el gobierno provincial sobre la problemática carcelaria y la importancia que les otorgaban a especialistas en la materia para que se ocupen de estas

⁵ Boletín Oficial de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, 1935, p. 394.

cuestiones. La convocatoria a Eusebio Gómez, de los especialistas más reconocidos en estas problemáticas, revela esta premisa. Gómez formado en abogacía, durante las décadas del 10 y 20 se especializó en cuestiones penitenciarias y dedicó distintos escritos, a lo que debe sumarse su experiencia como Director de la Penitenciaría Nacional entre 1923 y 1928 (González 2019). Del mismo modo, el decreto establecía la inmediata construcción de tres pabellones en el penal de Sierra Chica que, como hemos visto enfatizaba el primer informe, sufría de un cuadro de superpoblación que debía ser solucionado de manera urgente. Para llevar a cabo este proyecto se invirtió la suma de 220.000 pesos m/n que se imputaron en la Ley de presupuesto anual. Contemplando este aspecto, se encargó a la Dirección de Arquitectura la proyección y monto presupuestario para realizar la terminación definitiva del Penal de Sierra Chica y el mejoramiento de las cárceles de Mercedes, San Nicolás, Bahía Blanca y Dolores. Con la puesta en marcha de estas obras se puede advertir la interacción de las diferentes direcciones y reparticiones estatales en el momento de llevar a cabo la construcción o modificación de nuevas cárceles.

Cabe preguntarse por qué razones los planes de construcciones carcelarias no pudieron concretarse en su totalidad y algunas obras demoraron varios años en ejecutarse. Jeremías Silva (2013) señala que los magros resultados en la implementación de construcciones carcelarias bajo los gobiernos conservadores nacionales que administraban las cárceles de la Capital Federal y los Territorios Nacionales debe enmarcarse en el contexto económico desfavorable que por entonces atravesaba el país. Como es bien sabido, debido a los desajustes económicos fruto del complejo contexto internacional que afectaba a la Argentina, la gestión conservadora privilegió la obra pública orientada a modernizar la infraestructura del transporte, riego y almacenamiento de la producción agrícola-ganadera con el fin de beneficiar a los productores rurales y favorecer la mayor eficacia de sus negocios que se encontraban más golpeados por la crisis económica del 29. Por consiguiente, se estima que el Estado sostuvo durante esos años otro tipo de prioridades que obligaron a postergar mejoras en infraestructura carcelaria (Ballent y Gorelik 2001).

Pero quizás el logro más sustancial y destacable de la gobernación Martínez de Hoz puede considerarse la reforma constitucional de ese mismo año. Para fines de noviembre, en medio de una difícil situación política que

implicó discrepancias en el seno del partido conservador y el papel de los radicales en el recinto, se aprobó una nueva Constitución Provincial (Béjar 2004). La misma fue una reforma parcial que mantenía la estructura orgánica establecida por las constituciones de 1873 y 1889. Las modificaciones provinciales de mayor relevancia fueron: la adopción de la elección directa del gobernador y vicegobernador, la utilización del padrón nacional sobre la base del registro militar de enrolamiento y la supresión de las facultades políticas, otrora, otorgadas a las municipalidades. Por otro lado, se limitó a modificar algunos términos del preámbulo, y las cuestiones referidas a la imprenta y las contrataciones de empréstitos (Sabsay y Saba 1991). Entre estas innovaciones, el artículo 157, definía que los establecimientos carcelarios que se encontraban bajo la tutela de la Corte Suprema de Justicia provincial pasaban a manos del Poder Ejecutivo a cargo de la Inspección General de Prisiones. Esta medida, que se buscó desde el inicio de la gestión de Martínez de Hoz, se produjo cuando se encontraba a cargo el ministerio de Gobierno, Rodolfo Moreno, reconocido por impulsar múltiples proyectos legislativos de reforma carcelaria cuando se desempeñó como diputado conservador provincial durante la experiencia radical (Silva 2017). Por ello, Moreno destacaba que esta reforma:

Permitirá dar lugar a economías en el manejo de esos establecimientos, que podrán ser provistas por la Dirección General de Suministros, permitiendo tener una reglamentación uniforme dentro de los mismos y facilitará los traslados de penados una vez pronunciada las condenas. (Ministerio de Gobierno 1935, 21)

Por lo tanto, esta medida constituyó el puntapié inicial a un proceso de centralización que marcó el inicio de una autonomización de la cuestión carcelaria y la búsqueda de maximizar los esfuerzos por parte de la administración bonaerense. De esta manera, en los sucesivos meses, se tomaron medidas tendientes a atender el problema carcelario, como puede observarse en los decretos y disposiciones publicados en los Boletines Oficiales de la Provincia de Buenos Aires de la gobernación de Martínez de Hoz siguiendo las orientaciones de la comisión. Se repite de manera similar el discurso sobre las deficiencias del sistema y la inadecuación de los establecimientos y, al mismo tiempo, la gran preocupación que aquejó a la

administración. Del mismo modo, se atendió a uno de los problemas que enfatizó la comisión presidida por Paz Anchorena en su informe: el régimen de trabajo. Sobre este aspecto, por ejemplo, en el boletín del 20 de septiembre se describe las resoluciones del Decreto 928 que explicita la relevancia de proporcionar trabajo a las personas que se encuentren reclusas. Justamente, la normativa destacaba la finalidad de los establecimientos como lugares de reforma, para alejar la imagen imperante de un sistema basado en la corrupción de las personas, por lo que buscaba garantizar un sistema de trabajo sistemático y metódico. La ordenanza definía la contratación de personas con conocimientos técnicos para que proyecten la instalación de talleres y que asesoren al gobierno sobre lo que deben proveerse para su funcionamiento eficiente.

Por otro lado, en el boletín del 22 de diciembre del mismo año mostraba los primeros resultados: estadísticas sobre la disminución de porcentaje de reclusos que permanecían ociosos, y lo relacionaba con la gran concurrencia de la mayoría de los penados a los talleres de distinta índole que se habían instalado en los establecimientos carcelarios a partir de septiembre de 1934. Los resultados para las autoridades fueron claramente beneficiosos, ya que además contaban con la formación de un fondo propio para los penados al que podían acceder una vez cumplida su condena. Asimismo, se resaltaba que los nuevos talleres les inculcaban a los presos el concepto del trabajo durante el periodo de reclusión, factor que tendría una influencia decisiva y que servía para su reinserción social. En consecuencia, lo que buscaba la gobernación era reforzar y fomentar la cultura del trabajo dentro de los talleres carcelarios y emprendió una nueva normativa dedicada a este aspecto. La nueva “Reglamentación General de Peculios y Aranceles”, que se sancionó el 19 de diciembre de 1934, establecía las formas en que los penados accederían a los bienes en dinero de su propio trabajo y también conceptualizaría los beneficios a partir de categorías de conducta/competencia. Confeccionado por la Inspección General de Prisiones, que se encontraba bajo la órbita de la Dirección General de Suministros desde el año 33, esta norma abarcó a todos los establecimientos carcelarios provinciales y su objetivo además de proveer de un estímulo al recluso, permitía unificar un solo cuerpo de disposiciones en materia de peculios. Éste se depositaría en una cuenta del Banco de la Provincia llevando el registro la Contaduría General de la Provincia de manera

centralizada. Estas iniciativas, expresan la voluntad y empeño de los funcionarios por uniformar y establecer normativas comunes a los establecimientos carcelarios, algo de lo que adolecían, tal como manifestaba el informe de 1934.

Al cabo de un tiempo y en los últimos meses de la gestión de Martínez de Hoz, a principios de 1935, la administración provincial a partir del Taller de Impresiones Oficiales imprimió 4000 folletos titulados “El problema carcelario” en el cual contenía una serie de mensajes y medidas llevadas a cabo por la gestión. Lo más destacable junto al mensaje y ciertos decretos, es que contenía el proyecto de ley para la venta de tierras fiscales pertenecientes al estado provincial y la puesta en discusión del Código Penal. Durante el periodo de elaboración, en septiembre de 1934 se realizó un censo carcelario y visitas a los establecimientos, como el presidio de Sierra Chica que debía ser atendido en torno a la cuestión edilicia. Una visita se realizó en conjunto entre la comitiva formada a partir del Informe de Paz Anchorena y que incluía además al ministro de Obra Pública; acompañados por ingenieros y fiscales estatales (Ministerio de Gobierno 1935, 17). Por lo tanto, esta designación ilumina la cooperación y el trabajo en conjunto para zanzar estas problemáticas de la mano tanto de políticos como de expertos en la materia. En este punto se valoró la labor del ingeniero Juan P. Marelli en la confección de los planos para la construcción de los pabellones en el establecimiento localizado en Olavarría. Retomando el énfasis en las construcciones y remodelaciones, la comitiva entendió que debía realizar un esfuerzo que no dañara la ya complicada situación que presentaban las arcas fiscales, por ende se puso en valor ciertas tierras públicas: funcionarios de la Dirección General de Tierras prepararon oportunamente las planillas con las propiedades a rematar y se gestionó a partir de la legislatura la autorización para que el Ejecutivo pueda llevar a cabo el proceso de licitación pública bajo una cuenta especial que no sea parte de las rentas generales. Junto a esta medida, Martínez de Hoz hizo público el estudio y el diseño de los planos para la construcción de una cárcel en la localidad de Olmos, disponiendo de los fondos que establecía la Ley 4143. Construcción que va a sufrir ciertas modificaciones hasta su inauguración en 1939 bajo la gestión de Manuel Antonio Fresco. Por último, el folleto también estipulaba llevar a cabo un proceso de reforma en torno a la cuestión reglamentaria. En ese sentido, Rodolfo Moreno, ministro de gobierno, culpaba al Código Penal

de las falencias a la hora de decretar ciertas sentencias que justamente contraponía la verdadera misión del sistema. Del mismo modo enfatizaba el periodo de transición entre el delito y la condena como un problema que debía prestarse suma atención y que no debía pasarse por alto a partir del proyecto de ley a presentar.

En resumen, la gestión de Martínez de Hoz atendió a las recomendaciones realizadas por la comisión de expertos, en particular en lo concerniente a las reformas edilicias y en materia de trabajo para los penados. La interrupción de su gestión a manos de su propio partido, las tensiones con el ala nacionalista, que no estuvo dispuesto a seguir su directiva de encaminar el proceso a unas elecciones limpias, terminó dejando de lado los proyectos que estaban prontos a realizarse (Béjar 2005, p. 128). Lo sucedió en el cargo el vicegobernador Raúl Díaz en marzo de 1935, que poco después fue confirmado en su cargo por una intervención federal. Así, concluyó una primera etapa de reformas que buscó mejorar la administración del castigo provincial, basada en las propuestas de los expertos. Recién bajo la gobernación de Manuel Fresco en 1936 esta cuestión volvió al centro de la escena política.

En el primer aniversario de su asunción en febrero de 1937, el gobernador Manuel Antonio Fresco brindó un discurso en la legislatura provincial en el cual dedicó especial atención al problema carcelario. El estado de los establecimientos y las futuras medidas que se proyectaban impulsar concernientes a esta materia fueron la base de su disertación. El mismo enumeró los logros del primer año de gestión: la supresión del hacinamiento de detenidos en los diferentes establecimientos (Cárcel de Encausados y la Penitenciaria) de la Ciudad de La Plata, el estudio de las obras para poder finalizar con la nueva de Cárcel de Olmos y la construcción de nuevos pabellones en el Penal de Sierra Chica. Muchas de estas obras, se habían proyectado en la gestión de Martínez de Hoz y como hemos señalado tuvieron dificultades económicas para poder llevarlas a cabo. Andrés Regalsky y María Da Orden (2013) remarcan que, a pesar de que la acción de los conservadores provinciales bonaerenses durante esta década osciló entre el recorte y la adopción de medidas para atender las necesidades de la población bonaerense. Por ello, el gasto presupuestario se concentró en algunos ítems, a pesar del peso que implicó la gran deuda pública que presentaba la provincia. Sin embargo, existió entre 1937 y 1939 un leve

período de recuperación que significó un aumento del personal estatal alcanzando los 70.000 puestos para 1938. Asimismo, el proyecto de ley sobre las tierras fiscales de la provincia para la financiación de establecimientos carcelarios quedó sin efecto. En su discurso Fresco expresaba la relevancia que adquirió la Inspección General de Prisiones de la Provincia a la que se dotó de nuevas y mayores actividades para poder afrontar las soluciones que no fueron posibles y los obstáculos que representaba motorizar cambios sustanciales en las instituciones carcelarias. Todas estas medidas fueron destacadas por la *Revista Penal y Penitenciaria*, órgano de difusión de la Dirección General de Institutos Penales de la Nación. La revista ocupaba un lugar central en la circulación de saberes en torno a cuestiones criminales, la reforma de los Códigos Penales, así como las experiencias y eventos carcelarios del país a nivel provincial e internacional (Silva, 2019). Por lo tanto, no solo implicó para el poder provincial un anuncio importante, sino que a nivel nacional se ponderaban las reformas provinciales de la matriz penitenciaria. Por último, Fresco definía las próximas medidas en que se iba a ocupar su gestión, focalizando en las siguientes áreas: edificación, clasificación de penados, régimen de trabajo e instrucción del personal carcelario.

En este contexto de reformas y preocupación de parte del Poder Ejecutivo Provincial, se produjo la transformación institucional más sustantiva de la administración de las prisiones bonaerense en materia penitenciaria de los años 30: la creación de la Dirección General de Establecimientos Penales (DGEP). Emulando las transformaciones burocráticas realizadas por el Estado Nacional que en 1933 conformó la Dirección General de Institutos Penales (DGIP), el gobierno de Fresco emprendió también una reorganización del sistema carcelario provincial siguiendo los mismos parámetros, y a partir de las recomendaciones cultivadas por la comisión de 1934. En este sentido, se dictó la Ley número 4555 reglamentada por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto número 57 con fecha al 10 de junio de 1937. Por lo tanto, la centralización se hacía definitiva en el control del Ejecutivo de todas las instituciones. La DGEP pasó a asumir las tareas que poseía hasta ese momento la Inspección General de Prisiones que, por otro lado, sólo se quedó con sus funciones de fiscalización. Evidentemente tenía un sesgo centralizador para el Ejecutivo que venía a reafirmar las premisas de la reforma constitucional, en este sentido se puede conectar con las reformas

en el organigrama policial para el mismo año bajo la gobernación de Fresco (Barrenche, 2019) Asimismo, se nombró un Consejo Asesor con funciones consultivas que sugería a la Dirección reformas y medidas. Estaba constituida bajo la presidencia del Inspector General, e integrada además por el Inspector Jefe, en compañía de los inspectores encargados de las Oficinas Técnicas. Las relaciones de la junta con el Poder Ejecutivo tendrían lugar por el claro intermedio de la Dirección General y su Director principal. El objetivo que tenía el Consejo era el de estudiar a fondo el problema carcelario y proponer reformas legislativas y medidas de orden administrativo que buscaran unificar el régimen penitenciario de la Provincia y dotarlos de una organización científica, en particular de adoptar las premisas de la criminología positivista en boga por aquellos años (Caimari 2004; Salvatore 2001; Silva 2013).

Esta nueva estructura burocrática también estuvo integrada por cuerpos técnicos y un anexo medico psicológico por el cual a partir de las clasificaciones que se realizaban se debía confeccionar la ficha criminológica. En el año 1938 finalmente se puso en práctica esta Ficha Criminológica que se basaba en la que había confeccionado Osvaldo Loudet en 1933 en tanto Director del Instituto de Criminología de la Penitenciaría Nacional y adoptada desde 1935 por la DGIP, y que serviría de modelo a diversos países de Latinoamérica (Silva 2017). Esta Ficha se proponía reunir los antecedentes de los penados clasificando la información médica, psicológica, así como los antecedentes personales y familiares y debían ser confeccionadas por médicos criminólogos.

La nueva repartición gubernamental estableció una Oficina de Edificios (en vinculación con la Dirección de Arquitectura Provincial) que estudiaban los planos y proyectos para establecimientos penales. Esta oficina era similar a la que poseía la DGIP y desarrollaba diversos proyectos al Poder Ejecutivo Nacional como el “Plan de Construcciones Carcelarias y Organización de los Establecimientos” de 1935 que buscaba proyectar con el asesoramiento de arquitectos las futuras acciones en materia penitenciaria. En efecto, con la creación de la DGEP el decreto y ley de 1937 estipulaban la inversión de 200.000 pesos m/n para el cumplimiento de pago de sueldos, gastos y adquisición de todos los elementos que resultaban necesarios en la proyección de futuras obras carcelarias provinciales. Una de estas obras se inauguró en octubre del mismo año y consistía en cuatro pabellones en el

Penal de Sierra Chica. Este evento que daba cuenta de la relevancia de la obra pública para los gobiernos conservadores, y en particular con la atención que la administración provincial le otorgó a ofrecer soluciones a las problemáticas carcelarias, estuvo presidida por el Gobernador Fresco.⁶

Para poder ver en mayor grado la obra fresquista no hay que dejar de lado la construcción definitiva de la Cárcel de Olmos. Con un costo total que se elevó a 3.300.000 de pesos m/n., el establecimiento que sugería ya el informe de Anchorena y que luego comenzaría a construirse durante la breve gobernación de Raúl Díaz en 1935, representaba una obra de infraestructura moderna que buscó ofrecer soluciones al problema de la superpoblación que se reflejaba en las estadísticas carcelarias (ya que se trasladó población carcelaria de la Cárcel de Encausados y Penitenciaria de La Plata). Esta obra de ingeniería gestionada junto a la Dirección de Arquitectura y la supervisión del Ingeniero Juan Cambiaggio se encuentra, hasta la actualidad, localizada a 15km. de la Ciudad de La Plata, en la localidad de Lisandro Olmos. Con un total de 35.000 metros cuadrados, un frente de 160 metros, una longitud de fondo de 190 metros de muro a muro, el establecimiento se preparaba para albergar hasta 1200 encausados. De la misma forma se instaló un servicio de cloacas, además de baños modernos con agua caliente, nuevas cocinas y “ambulancias automotores” que reemplazaban a las de tracción a sangre a la hora de transportar detenidos. Por otro lado, otra “víctima” de este progreso fue el Penal de Sierra Chica, logrando la necesaria uniformidad arquitectónica: la construcción de cuatro pabellones que se sumaba a la reedificación de otros cuatro y ampliaciones en los restantes. Estas obras se destacaron por descongestionar, al menos en el corto plazo, las cárceles departamentales que sufrían de un altísimo nivel de superpoblación.

De esta manera, la convocatoria a expertos que realizó la gestión provincial a comienzos de los años 30, nutrió una vigorosa agenda con las que las gestiones conservadoras, en particular durante las gobernaciones de Martínez de Hoz y Fresco, impulsaron múltiples medidas con el fin de solucionar los déficits carcelarios provinciales. Hemos buscado mostrar la forma en que dichas medidas gubernamentales se informaron de las

⁶ Boletín Oficial de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, 1937, p. 81.

recomendaciones que en 1934 realizó la comisión de expertos presidida por Paz Anchorena detalladas en la primera sección de este escrito.

IV. A modo de conclusión

Este artículo se propuso recuperar los diagnósticos, propuestas y transformaciones institucionales llevadas a cabo por diferentes gestiones conservadoras de la Provincia de Buenos Aires en los años treinta. Creemos haber demostrado la preocupación que tuvieron los políticos provinciales sobre el problema carcelario bonaerense, la relación con los expertos y la centralidad de este momento en la conformación de un sistema penitenciario provincial moderno.

En el primer apartado hemos analizado el informe que el gobierno provincial encargó a una comisión de expertos en materia penitenciaria, y el detallado diagnóstico de la situación en que se encontraban las cárceles de la Provincia de Buenos Aires a comienzos de los años treinta. Los déficits que presentaba la situación provincial ofrecían un panorama carcelario marcado por la falta de las premisas que debían tener las instituciones de castigo y eran compartidas con diferentes establecimientos penitenciarios provinciales y nacionales desde comienzos del siglo XX. La falta de un régimen de trabajo, los problemas edilicios, instrucción, superpoblación y de una agencia gubernamental encargada de diseñar e implementar políticas en esta área constituyeron los reclamos y articularon las propuestas de los expertos que recorrieron las cárceles provinciales.

En el segundo apartado nos detuvimos en las transformaciones institucionales y burocráticas identificando que las reformas en materia penitenciaria se correspondieron con las gestiones provinciales de Martínez de Hoz y Fresco, momento central en la reforma carcelaria provincial, que se tradujo en las medidas tendientes a corregir los problemas más acuciantes heredados del siglo XIX. A partir del análisis de la legislación y normativa pudimos reconstruir las innovaciones que se implementaron, y ponderar en qué medida las políticas adoptaron las propuestas de los expertos. En particular, las iniciativas que atendían a problemas puntuales como la conformación de la Dirección General de Establecimientos Penales en 1937 y las diversas obras de infraestructura materializadas en estos años, revela

el dinamismo en materia carcelaria de las gestiones conservadoras.

Justamente, los años 30 constituyeron un momento de debates, propuestas y transformaciones burocráticas en las cárceles de la Provincia de Buenos Aires que no habían merecido atención. Si bien, este caso provincial nos muestra las similitudes que se produjeron entre las innovaciones realizadas por el estado central (Silva 2013) y coincidimos con la caracterización que realizan los trabajos que indagan como la década del 30 constituyó un momento de modernización conservadora⁷ en el plano estatal, en nuestro caso de estudio esa transformación se nutrió de los saberes expertos (Ballent y Gorelik 2001; Caravaca 2012). Por ello nuestro trabajo buscó dialogar y ser un aporte tanto a la historiografía del castigo en la Argentina del siglo XX, como a la historia del Estado provincial.

Referencias

- Ballent, Anahí. 2008. "Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943". *História, Ciências, Saúde – Manguinhos* 15 (3): 827-847.
- Ballent, Anahí y Adrian Gorelik. 2001. "País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis". *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política*, compilado por Alejandro Catarruzza. Buenos Aires: Sudamericana
- Barreneche, Osvaldo. 2010. "Manejo metodológico de las fuentes documentales y los archivos policiales. El caso de la Policía de la Provincia de Buenos Aires". *Revista electrónica de fuentes y archivos. Publicación electrónica del Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos Segreti* 1.
- Barreneche, Osvaldo. 2019. *De Brava a dura: Policía de la Provincia de Buenos Aires. Una historia (1930-1976)*. Rosario: Prohistoria
- Barreneche, Osvaldo y Ricardo Salvatore. 2013. *El delito y el orden en*

⁷ Siguiendo a Ballent, se entiende este como concepto como una reconfiguración técnica y tecnológica, llevada a cabo en la década del 30, a partir de aplicaciones de nuevas medidas que en términos políticos y económicos buscan mantener los centros tradicionales de la sociedad y la economía (Ballent 2008).

- perspectiva histórica*. Rosario: Prohistoria.
- Béjar, María Dolores. 2004. “La construcción del fraude y los partidos políticos en la Argentina de los años treinta”. *Cuadernos del CISH* 15-16. Disponible en: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.366/pr.366.pdf
- . 2005. *El régimen fraudulento. La política en la Provincia de Buenos Aires, 1930-1943*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Belzunces, Gustavo Federico. 2020. “Transiciones hacia el encierro. Espacios y prácticas de la prisión en la historia de la cárcel de Mercedes (1854-1882)”. *Revista de Historia de las Prisiones* 10: 27-47.
- Biernat, Carolina y Karina Ramacciotti. 2012. *Políticas sociales. Entre demandas y resistencias. Argentina 1930-1970*. Buenos Aires: Biblos.
- Bohoslavsky, Ernesto. 2010. *Un Estado con rostro humano*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bohoslavsky, Ernesto y Fernando Casullo. 2003. “Sobre los límites del castigo en la Argentina periférica. La cárcel de Neuquén (1904-1945)”. *Revista Quinto Sol* 7: 37-59.
- Caimari, Lila. 2001. “Ciencia y sistema penitenciario”. En *Academia Nacional de la Historia, Nueva Historia de la Nación Argentina*, Tomo 8, págs. 471-496. Buenos Aires: Ed. Planeta.
- . 2002. “Castigar civilizadamente. Rasgos de la modernización punitiva en la Argentina (1827-1930)”. En *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, compilado por S Gayol y G Kessler, págs. 141-167. Buenos Aires: Manantial.
- . 2004. *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880- 1955*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Caimari, Lila y Máximo Sozzo (comps.). 2017. *Historia de la cuestión criminal en América Latina*. Rosario: Prohistoria
- Caravaca, Jimena. 2012. “La Argentina keynesiana. Estado, política y expertos económicos en la década de 1930”. En *Las prácticas del Estado: Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, compilado por Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann, págs. 67-91. Buenos Aires: Edhasa.
- Degregori, Daniel. 1996. “El gasto público en la Provincia de Buenos Aires, 1914-1940”. *FACES* 2 (2): 27-47.
- Di Lisci, María Silvia y Germán Soprano (eds.). 2017. *Burocracias*

- estatales: problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. Rosario: Prohistoria-EdUNLPam.
- Fernández, Noelia. 2013. “‘Hablando con el pueblo’ La creación de LS 11 bajo la gestión de Manuel Fresco en la provincia de Buenos Aires, 1936-1940”. *Revista Question* 1 (38).
- . 2014. “Estado, administración y procesos políticos: El Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires entre 1917 y 1943.” VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina.
- Flores, Valeria. 2015. “Los inicios del sistema carcelario en el Territorio Nacional de la Pampa (1884-1930)”. *Revista de Historia de las Prisiones* 1: 53-77.
- Giacomelli, Julieta. 2018. “Religión, Estado, asistencia y sociedad: un análisis de sus relaciones a partir de las particularidades del encierro femenino en Azul (1918-1932)”. *Avances del Cesor* 15 (19).
- González Alvo. 2013. *Modernizar el castigo. La construcción del régimen penitenciario en Tucumán, 1880-1916*. Rosario: Prohistoria.
- . 2015. “La reforma penitenciaria en ‘El Subtrópico de la República’ (Tucumán, Argentina, 1881-1927)”. *Revista Pilque* 2: 23-39.
- González, Esteban. 2019. “El Boletín de la Biblioteca Nacional de Criminología y Ciencias Afines (1926-1929): Eusebio Gómez y la Penitenciaría Nacional de Buenos Aires”. *Revista Historia y Justicia* 12.
- León León, Marco Antonio. 2014. “Por una ‘necesidad de preservación social’: Cesare Lombroso y la construcción de un ‘Homo Criminalis’ en Chile (1880-1920)”. *Cuadernos de historia*: 31-59
- Lobato, Mirta Zaida y Juan Suriano (comps.). 2014. *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Milena, Luciano. 2015. La versión local del reformismo penitenciario. Córdoba, 1908- 1916. *Revista de Historia de las Prisiones* 1: 99-116.
- Ministerio de Gobierno. 1933. “Memoria de Gobierno 1932-1933”. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata: Taller de Impresiones Oficiales
- . 1935. “El problema carcelario. Mensaje, proyecto de ley y decretos”. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata: Taller de Impresiones Oficiales.

- Ortiz Bergia, María José Ortiz. 2015. “La compleja construcción del Estado intervencionista. Lógicas políticas en la conformación de la estructura estatal en Córdoba. 1930-1955”. *Trabajos y Comunicaciones* 42. <http://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TyC2015n41a01>
- Palacio, Juan Manuel. 2013. *Historia de la provincia de Buenos Aires: de la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo: 1880-1943*. Buenos Aires: Edhasa
- Palermo, Silvana A. 2006. “Elite Técnica y Estado Liberal: la Creación de una Administración Moderna en los Ferrocarriles del Estado (1870-1910)”. *Estudios Sociales* 30 (1): 9-42. <https://doi.org/10.14409/es.v30i1.2569>
- Paz Anchorena, José María. 1934. *Régimen e institutos carcelarios de la Provincia de Buenos Aires. Informe de la comisión de estudio*. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata: Taller de Impresiones Oficiales.
- Piazzzi, C. 2011. *Justicia criminal y cárceles en Rosario (Segunda mitad del siglo XIX)*. Rosario: Prohistoria.
- Plotkin, Mariano Ben y Eduardo Zimmermann. 2012. *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Regalsky, Andrés y María Da Orden. 2013. “La banca y las finanzas públicas en la Provincia de Buenos Aires (1880-1943)”. En *Historia de la provincia de Buenos Aires: de la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo: 1880-1943*. Buenos Aires: Edhasa
- Sabsay, Daniel y Roberto Saba. 1991. “El frustrado intento de reforma de la constitución de la provincia de Buenos Aires”. *Revista de Derecho Político* 34: 331-353.
- Salvatore, Ricardo. 2001. “Sobre el surgimiento del estado médico-legal en la Argentina (1890-1940)”. *Estudios Sociales* 20: 81-114.
- Salvatore, R. y Carlos Aguirre. 1996. *The Birth of the Penitentiary in Latin America. Essays on Criminology, Prison Reform, and Social Control, 1830/1940*. Austin: UTP.
- Silva, Jeremías. 2013. “El sistema penitenciario del Estado Nacional entre 1930-1943”. En *El delito y el orden en perspectiva histórica*, compilado por Osvaldo Barreneche y Ricardo Salvatore, págs. 227-250. Rosario: Prohistoria.

- . 2017. “*Abandonad toda esperanza, vosotros los que entráis*. Proyectos, legislación y políticas penitenciarias en Argentina (1916-1938)”. En *Historia de la cuestión criminal en América Latina*, compilado por Lila Caimari y Máximo Sozzo, págs. 317-356. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- . 2019. “La Revista Penal y Penitenciaria: órgano de difusión de una burocracia moderna (1936-1946)”. *Revista Historia y Justicia* 12.
- Ternavasio, Marcelo (dir.). 2013. *Historia de la provincia de Buenos Aires. De la organización federal a la federalización de Buenos Aires, 1821-1880*. Buenos Aires-Gonnet: Edhasa-UNIPe.
- Yangilevich, Melina Silva. 2017. “Vínculos complejos: cárceles, estado y sociedad en la provincia de Buenos Aires (Argentina) durante la segunda mitad del siglo XIX”. *Claves. Revista de Historia* 3 (4).

ESTADO Y SINDICATOS EN LOS AÑOS TREINTA. EL VÍNCULO ENTRE EL DEPARTAMENTO NACIONAL DEL TRABAJO Y LA UNIÓN OBRERA TEXTIL

Diego Ceruso*

Universidad de Buenos Aires / Consejo
Nacional de Investigaciones Científicas y
Técnicas (CONICET)

✉ diegoceruso@gmail.com

Recibido: 18 de agosto de 2020

Aceptado: 30 de octubre de 2020

DOI: 10.46553/colec.32.1.2021.p159-187

Resumen: El trabajo revisa la dinámica del Estado y los sindicatos en los años treinta con el objetivo de aportar a un mejor conocimiento de la experiencia del vínculo entre las instituciones laborales y las organizaciones obreras de aquella época. En particular, se aborda la experiencia del Departamento Nacional del Trabajo en relación a uno de los sindicatos industriales de mayor crecimiento del periodo, la Unión Obrera Textil. Para ello también se enfoca el despliegue del Partido Socialista en el mundo gremial pues sus cuadros orientaron el sindicato textil. Eso se hará con un nutrido cuerpo documental que incluye fuentes estatales, gremiales y partidarias de diversa índole y procedencia.

Palabras clave: Departamento Nacional del Trabajo; Unión Obrera Textil; Partido Socialista; Década infame

Abstract: The work reviews the dynamics of the State and the unions in the thirties with the aim of contributing to a better knowledge of the experience of the bond between labor

* Doctor de la Universidad de Buenos Aires con mención en Historia. Investigador adjunto del Conicet con sede en el Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”.

institutions and workers' organizations of that time. In particular, the experience of the National Labor Department in relation to one of the fastest growing industrial unions of the period, the Unión Obrera Textil, is addressed. For this, the deployment of the Socialist Party in the trade union world is also focused as its cadres guided the textile union. This will be done with a large documentary body that includes state, union and party sources of various kinds and backgrounds.

Keywords: National Labor Department; Unión Obrera Textil; Socialist Party; Infamous decade.

I. Introducción

La intención de nuestro trabajo recalca en el análisis conjunto del Estado y los sindicatos en los años treinta a partir del estudio del vínculo entre el Departamento Nacional del Trabajo (DNT) y la Unión Obrera Textil (UOT) en la Capital Federal y sus alrededores con el objetivo que ello nos brinde elementos para pensar de modo más general la articulación entre agencias estatales y organizaciones sindicales en aquellos años. Entendemos que enfocar la dimensión organizativa de la clase trabajadora en correspondencia con la acción del Estado habilita una dimensión que enriquece el examen. Procuramos no observar este elemento como un camino homogéneo ni unilateral. Es decir, por ejemplo, el ejercicio estatal puede ser reconstruido tanto en la faz coercitiva como en la consensual, dos caras de la misma moneda, y ponderar momentos en los que una prima sobre otra (Gramsci 1981). Al posar nuestro interés en las relaciones entabladas por el DNT, sin desconocer el resto de los organismos nacionales y provinciales de negociación (Ministerio del Interior, Departamento Provincial del Trabajo, etc.), ciertamente la dimensión consensual obtiene preponderancia aunque referiremos de modo colateral a elementos de represión específicos y a la labor de las estructuras abocadas a ello como la Sección Especial de Represión del Comunismo, la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires o la Sección de Orden Social de la Policía de la Capital Federal, entre otras. Además, la estrategia estatal

debe ser cotejada en sus modulaciones y variaciones pues pudo no ser uniforme y modificarse de acuerdo a múltiples factores como los sectores económicos o corrientes políticas intervinientes. Por caso, en determinadas áreas de la economía, la existencia de sindicatos conducidos por tendencias políticas más permeables a la negociación pudo alterar la acción meramente represiva del Estado.

Para ello nos serviremos primariamente de las diversas publicaciones oficiales del DNT, del órgano oficial del Partido Socialista, *La Vanguardia*, y del periódico del sindicato, *El Obrero Textil*. Asimismo, buscamos enriquecer el texto con el entrecruzamiento documental y reparamos colateral y puntualmente en fuentes empresariales, estatales de otra índole que las del DNT, pertenecientes a otras corrientes partidarias como el comunismo y de la Confederación General del Trabajo, principal central obrera de la época. Así, el objetivo es dar cuenta del modo más profundo posible de la dinámica particular de la experiencia en la que intervinieron el Estado, el partido político, el sindicato y la clase trabajadora.

II. El Departamento Nacional del Trabajo, el Partido Socialista y el gremio textil

En el proceso de construcción y posterior consolidación del Estado nacional, la definición de tareas y áreas de influencia cumplió un importante rol desde fines del siglo XIX. Para nuestro trabajo, en el entramado institucional estatal resulta ineludible la fecha de 1907 con la creación del DNT en el marco del Ministerio del Interior.¹ Fue en 1912 cuando se sancionó la ley 8.999 que modificó sus tareas otorgándole una perspectiva de resguardo de las leyes laborales. Además, en dicha legislación se preveía como novedad la creación de ‘consejos del trabajo’, también conocidos como ‘de patronos y obreros’, con la intención de habilitar un espacio de negociación conjunta. A partir de allí, el DNT buscó implementar sus dotes

¹ Inicialmente, el DNT operó con un número escaso de empleados provenientes de diversos espacios políticos, intelectuales y societales y sus funciones priorizaban la recopilación de datos, pero no la regulación de la escasa legislación vigente. Soprano 2007.

de arbitraje estatal con diferentes énfasis dependiendo de las administraciones, coyunturas, sectores productivos, recursos, entre los múltiples factores. Aún con los intentos de federalizar su influencia, para los años que nos ocupan, el DNT desarrollaba su práctica en términos concretos y geográficos en la Capital Federal sin poder extender todavía su injerencia al resto del país aunque ciertamente se mostró activo en establecer relaciones con las estructuras laborales provinciales.²

Una vez consumado el golpe de Estado de 1930, como se ha dicho, entre las filas marciales existían dos referentes nítidos: José F. Uriburu y Agustín P. Justo. Aunque de modo poco sustancioso y más bien difuso, Uriburu representaba el sector nacionalista con un proyecto de corte corporativista y refundacional sobre los caducos cimientos democráticos.³ El día 6 de septiembre amaneció con la noticia que el vicepresidente Enrique Martínez, en quien Hipólito Yrigoyen había delegado el mando en los días previos, había declarado el estado de sitio en la Capital Federal. Pero el *putsch* ya estaba en marcha. Para finalizar la puesta en escena, la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidió en su acordada reconocer al nuevo gobierno.⁴

De conjunto, existían sectores que conformaban la vertiente que encabezó la represión más frontal contra el movimiento obrero y sus instituciones aunque ciertamente no eran los únicos componentes. La otra tendencia muy marcada dentro del régimen abrevaba en el corporativismo y ancló sus políticas en el DNT para impulsar desde allí los cambios que se propugnaban (entre otros: Soprano 2000; Bertolo 2011). El más visible de los funcionarios enrolados en estas ideas fue el presidente del DNT Eduardo Maglione quien intentó desplegar las políticas de subordinación de los sindicatos al Estado junto a cierto cumplimiento de leyes laborales existentes y reorganización del organismo a su cargo (Rubinzal 2013, 223-229).

² Una mirada panorámica del DNT puede consultarse entre otros en: Soprano (2000); Lobato y Suriano (2013).

³ Por cuestiones de espacio y de objetivos no damos cuenta del debate sobre las motivaciones del golpe de Estado y el clima previo. Parte de las investigaciones que pueden consultarse para abordarlos son: Potash (1981, 21 y ss); Rock (2010, 264-265); Rouquié (1985, 210-219); Devoto (2002).

⁴ *Acordada sobre reconocimiento del Gobierno Provincial de la Nación*, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 10/9/1930.

Por su parte, el consenso historiográfico ha destacado el impulso recibido por la industria argentina tras los efectos más inmediatos de la crisis económica mundial a fines de 1929. La baja en los precios de los productos agropecuarios, el aumento de los aranceles a las importaciones, la instalación del sistema de control de cambios y la ruptura de los lazos comerciales a nivel mundial, entre otros motivos, potenciaron al sector industrial luego de unos años. Este crecimiento estuvo liderado por un conjunto de actividades productoras de bienes de consumo final que incorporaron un bajo nivel de tecnología en sus procesos productivos (Dorfman 1942; Schvarzer 1996). La recuperación económica se consolidó hacia mediados de la década y la industria textil se posicionó entre los sectores de mayor crecimiento (Korol y Belini 2012). Los estudios también verificaron que el área de mayor crecimiento del sector fue el conglomerado compuesto por la Capital Federal y los partidos bonaerenses colindantes. La fuerza de trabajo estaba integrada, mayoritariamente, por obreras y obreros de escasa calificación y compuesta principalmente por mujeres, muchas de ellas menores de edad (Horowitz 2004, 83-84). Como observaremos más adelante, este rasgo estructurante y tensionante de las relaciones sociales incidió en la dinámica estatal, sindical y de la clase trabajadora ofreciendo elementos para pensar la opresión específica de las mujeres (Vogel [1983] 2013).

Ese crecimiento del sector textil y el aumento numérico de la clase trabajadora se forjó en paralelo a la incidencia de las expresiones políticas de la izquierda argentina en la organización gremial. Aunque anarquistas y *sindicalistas* habían obtenido presencia en el sector, fueron los socialistas en primera instancia y luego los comunistas quienes lograron una presencia más sólida y estable que el resto de las corrientes políticas hacia los años veinte. Desde fines de 1929, los comunistas habían logrado desplazar de la conducción de la Federación Obrera de la Industria Textil (FOIT) a una alianza compuesta por ‘penelonistas’, anarquistas y socialistas.⁵ En

⁵ El Partido Comunista tuvo una crisis que se desarrolló a partir de 1927 y ofreció como actor central a José Fernando Penelón, la figura más importante dentro del partido en los años veinte. La estructura surgida de esta escisión se denominó Partido Comunista de la Región Argentina, para la elección presidencial de 1928 adquirió el nombre de Partido Comunista de la República Argentina para finalmente adoptar, luego de 1930, el de Concentración Obrera (Ceruso 2014).

consecuencia, a partir de allí existió la FOIT comunista enrolada en el Comité de Unidad Sindical Clasista (CUSC).⁶ Por otro lado, existía la Federación Obrera Textil (FOT) con gran presencia de socialistas, e injerencia más limitada de *sindicalistas*, y enrolada en las filas de la Confederación General del Trabajo (CGT), a partir de 1930. Para enero de 1934, los socialistas cambiaron el nombre de la entidad y finalmente adoptaron el de Unión Obrera Textil (UOT) con sede en la calle Alvarado 1963 del barrio porteño de Barracas. Los datos del sector promediando la década muestran un aumento en la cantidad de obreros ocupados y en el número de establecimientos fabriles. En 1935, la cantidad de trabajadores textiles sumaban 52.576 de los cuales 36.650 se desempeñaban en la Capital Federal. Estas cifras prácticamente se duplicaron para 1943.⁷ La instalación de grandes plantas adquirió relevancia hacia mediados de la década aunque no puede menospreciarse la existencia de medianas y pequeñas industrias. Las principales empresas textiles de la Capital Federal y alrededores, por su producción y por la cantidad de obreros ocupados, eran: Manufatura Algodonera Argentina, Fábrica Argentina de Alpargatas, Campomar y Soulas, Establecimientos Americanos Gratry, Ducilo, Piccaluga, Danubio y Salzmänn, entre otras. Los socialistas tenían una maciza presencia en las fábricas instaladas en el sur de la Capital Federal entre las que se destacaban Salzmänn y Piccaluga. Inicialmente, los socialistas plasmaron su superioridad designando a Basilio Dimópulo y luego a Juan Armendares como secretarios generales. Entre los cuadros del Partido Socialista (PS) en este gremio también se desempeñaban Demetrio Dimópulo, Lucio Bonilla, Cándido Gregorio, Juan Pardo, entre otros. Como luego explicaremos, los comunistas a partir de 1935 disolvieron su sindicato y se sumaron a la UOT. Dicha incorporación implicó la duplicación de la cantidad de afiliados.

⁶ Tras la adopción de la línea estratégica de ‘clase contra clase’ los diversos sindicatos argentinos dirigidos por comunistas se agruparon en el denominado Comité de Unidad Sindical Clasista que pretendía funcionar más como una instancia articuladora, que vagamente llamaba a la unidad, que como una central obrera nacional (Camarero 2007). “Ha sido detenido Carlos Ravetto, secretario de Federación Obrera Textil Clasista ¡Luchemos por su inmediata libertad!”, *volate de la Federación Obrera Textil adherida al Comité de Unidad Sindical Clasista*, 1933.

⁷ Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, *Cuarto censo general de la Nación*, Buenos Aires, 1949, III, pp. 26-27.

Entre los cuadros más importantes del Partido Comunista (PC) en los textiles estaban Próspero Malvestitti, Jorge Michellón, Dora Genkin, Ida Pecheny, Meyer Kot, José Freikes, por mencionar los más importantes. Para el año 1936, los afiliados rondaban un número cercano a 4.000, cifra exigua si se la compara con la de obreros ocupados en la industria, que se acercaba a los 70.000. Ante este panorama, la voluntad de la UOT en su conjunto era expandir su influencia y lograr una mayor inserción entre los obreros (Ceruso 2015).

Estudiar el movimiento obrero implica hacerlo en estrecha asociación con la izquierda, pues entendemos que la pretensión de aprehenderlos por separado desembocaría en un ejercicio trunco. Esto conlleva la tarea de encarar las características específicas y, al mismo tiempo, enfocar la relación entre ellos. Esta búsqueda de amalgamamiento está basada en la convicción acerca de la dinámica conjunta que, de otro modo, quedaría mutilada en tanto presentaría caminos bifurcados (Comité editor, 2012). El objeto y la óptica, entonces, confluyen con el otro sujeto de este trabajo que es el Partido Socialista.

El repaso por la experiencia del PS en el universo sindical conserva aún múltiples interrogantes. Como se ha dicho, examinar su vínculo con el movimiento gremial ilumina al mismo tiempo una parte importante de la historia del socialismo, y de la izquierda en general, y de la clase obrera argentina de la primera mitad del siglo XX. El vínculo entre el partido y los sindicatos fue eje de debates entre los socialistas a nivel internacional desde fines del siglo XIX. El PS argentino, casi desde su creación planteaba tres áreas de acción de cara a los trabajadores. El gremialismo, el cooperativismo y la acción política (entendida mayormente ligada al plano electoral y parlamentario), se erigían como campos relacionados pero con sus especificidades (Oddone 1949, 287). Desde sus orígenes, aunque con fuertes debates, la voluntad oficial, en gran medida impulsada por su máxima figura y referente Juan B. Justo, fue la de escindir el plano político del gremial (Poy 2014; Belkin 2018; Martínez Mazzola 2011). Esta autonomía, materializada en la ‘Declaración de Avellaneda’ del XIV Congreso Ordinario en 1918, era una expresión de una concepción más amplia sobre la necesidad de construir una opción partidaria reformista, que buscara la integración al sistema social y político y que subordinara la conflictividad entre capital y trabajo a elementos más globales, entre otras

características. Pero esta desarticulación de esferas, que si se quiere ir más allá fue incluso una disociación con algunos aspectos centrales de la lucha y la organización obrera, estuvo sujeta a fuertes tensiones internas y cuestionamientos (Camarero 2015; Ceruso 2019). Esta política evidenció modulaciones y fue cuestionada tanto como defendida durante los años treinta en diferentes momentos siempre teniendo como animadores centrales a la dirección partidaria y al sector compuesto principalmente por cuadros gremiales y liderados por Francisco Pérez Leirós, figura del sindicato de municipales de la Capital Federal y la más relevante del socialismo en este campo, como eje de los cuestionamientos a la política oficial y tradicional del PS.

III. La agencia laboral y el sindicalismo en los inicios de la década infame

Tras los sucesos del golpe de Estado de septiembre de 1930, el abogado Eduardo Maglione ocupó el máximo cargo del DNT hasta mayo de 1931. Como es sabido, su breve estadía al mando del organismo contrastó con la vitalidad que buscó imprimirle no solo en la reorganización interna sino en su funcionalidad en la dinámica del mundo del trabajo.

Asimismo, la recientemente fundada CGT realizó su debut público y empezó a definir su postura frente a la dictadura. Un tribunal militar había dictado sentencia de condena de muerte para tres choferes del sindicato de la Federación Obrera Regional Argentina (FORA) que habían tenido un enfrentamiento armado con la policía. Ante la presión, su manifestación fue un tenue pedido de conmutación de pena y un voto de confianza al gobierno (Marotta 1970, 309). Aunque adjudicada al secretario general Luis Cerutti por el mismo Sebastián Marotta, la declaración mostraba los esmeros de colaboración de la central y esto la expuso a severas críticas. En sintonía con ello, la CGT mantuvo conversaciones con el gobierno, en particular con las estructuras del DNT bajo la gestión de Maglione, que le permitieron ejercitar a la conducción *sindicalista* las cualidades negociadoras practicadas con especial énfasis durante los gobiernos radicales. En este ejercicio, los socialistas dentro de la central obrera no fueron a la zaga pues como observaremos valoraron positivamente la política laboral de la

dictadura durante los primeros meses. Esto no significa bajo ningún aspecto que militantes de base y cuadros medios de ambas corrientes no sufrieran cotidianamente la represión, tortura, encarcelamiento y deportación que, como complemento, impulsaba el gobierno.

Como se ha estudiado, un cuerpo de ideas ligadas al antiliberalismo y con influencias corporativistas, nacionalistas y católicas pretendieron moldear el funcionamiento inicial de la agencia laboral y la definición del cuerpo de funcionarios (González Bollo 2008; Rubinzel 2013). El mismo Maglione planteaba los objetivos en el discurso al asumir el cargo y los lineamientos para fortalecer los mecanismos de conciliación:

en cuanto a la forma de conciliación de los conflictos entre el Capital y el Trabajo, se debe propender tanto por los patrones o empleadores como por los trabajadores y obreros, a la asociación y agremiación por industrias y comercios, en la conveniencia de aunar y uniformar voluntades para resolver conflictos generales, en la imposibilidad absoluta de dedicar atención particular a cada uno de los conflictos separados de cada industria o comercio. Esa asociación y agremiación facilitará la constitución de tribunales o comisiones mixtas o paritarias que servirían, primero, de conciliación de los intereses encontrados, y luego de arbitraje en el caso extremo de no arribar las partes por mutuos acuerdos y concesiones a un punto coincidente de solución. De esas mismas comisiones saldrán los contratos colectivos de trabajo, que aunque no obligatorios por la ley, las partes pueden, sin embargo, celebrar por mutuo acuerdo, estableciendo las formas y garantías para respetarlos.⁸

Los socialistas se expresaban a favor de la instalación de estas comisiones mixtas: “el PS reclama la constitución de comisiones mixtas de patrones y obreros para la vigilancia de la legislación del trabajo”.⁹ De igual

⁸ Ministerio del Interior, Departamento Nacional del Trabajo, División de Estadística, *Crónica Mensual*, Buenos Aires, XIII, 151, septiembre de 1930, p. 3311. Una visión de los objetivos que se trazaba en Eduardo Maglione, “Mi experiencia en el Departamento Nacional del Trabajo”, conferencia pronunciada en la Asociación Florencio Sánchez, en *Revista de Derecho Social*, núm. 2, 1931, pp. 143 y ss.

⁹ “El cumplimiento de las leyes obreras”, *La Vanguardia*, XXXVII, 8440, 10/11/1930, p. 5.

modo, *La Vanguardia* reprodujo de forma completa y elogiosa la conferencia que brindó el presidente del DNT entre los días 29 de julio y el 1 de agosto de 1931 una vez abandonado el cargo en donde repasaba su proceder y hacía gala de su pretendida intención de dotar de supuesta imparcialidad a la institución:

se ha demostrado así que cuando hay una voluntad firme y honrada se pueden hacer cumplir y se hacen cumplir las leyes del trabajo. Contra esta firme y honesta decisión no pueden absolutamente nada ni la resistencia obcecada de ni la misma complicidad interesada de las clases beneficiarias y ni siquiera la incomprensión de las clases gubernamentales.¹⁰

Este ordenamiento del mundo sindical se hizo distinguiendo nítidamente entre aquellos mecanismos autorizados como el derecho de reunión o asociación, de aquellos considerados ilegítimos y por tanto ilegales como el boicot y el sabotaje. En este sentido, la actitud del PS comenzó a definirse calificando de “interesante” la declaración del DNT en donde caracterizaba a esa acción directa como métodos de protesta “extralegales”:

el gobierno les respeta los derechos de reunión, de asociación y de huelga, siempre que estas actividades se encuadren, como se ha dicho, dentro del margen estricto de la ley: pero al mismo tiempo reafirma su voluntad de no aceptar imposiciones ni procedimientos extralegales, como el sabotaje o el boicot, que reprimirá por todos los medios que tiene a su alcance.¹¹

La comunicación del “gobierno provisorio” se concebía como respuesta al llamado a la huelga general de la FORA y que había tenido relativo éxito entre los portuarios y en el transporte de camiones, colectivos y taxis (Iñigo Carrera 2016, 108). Aunque cuando procuraba intervenir en conflictos donde los métodos no eran los propios de la acción directa, el DNT se

¹⁰ “Acerca de sus impresiones sobre el Departamento Nacional del Trabajo, habló el doctor Maglione”, *La Vanguardia*, XXXVII, 8694, 30/7/1931, p. 5.

¹¹ “Cómo interpretará y aplicará el gobierno provisorio la legislación obrera”, *La Vanguardia*, XXXVII, 8408, 9/10/1930, p. 5.

mostraba ineficiente frente a la negativa patronal de negociar como rápidamente en octubre de 1930 pusieron de manifiesto los conflictos de la fábrica textil Narciso Muñoz y con los telefónicos. A pesar de ello, el PS destacaba la labor cumplida por el organismo en la fiscalización y cumplimiento de la jornada de 6 horas en el sector gráfico.¹² Asimismo, denunciaba el accionar policial que contraponía al proceder del DNT, quien sí había comprendido el rol educativo y civilizatorio que cumplía el sindicalismo en la clase trabajadora (Torti, 1989).¹³ En este último sentido destacaban lo ocurrido en una de las grandes fábricas del sector, la tejeduría de algodón y fabricante de medias Salzmänn (Medias París) ubicada en la calle San Antonio 741 del barrio porteño de Barracas. Como señalamos, allí, como en un gran porcentaje de las empresas textiles de la zona sur de la ciudad, los socialistas tenían un peso importante y lograron dotar de organización a la fábrica. El conflicto en esta casa comenzó a los pocos días del golpe de Estado cuando la patronal decidió una rebaja de los ya magros jornales obreros. En respuesta, se declaró la huelga y la negociación frente a los empresarios la encabezó la comisión interna del personal.¹⁴ Finalmente, los trabajadores lograron evitar la rebaja de salarios en una discusión en la que intervino activamente el DNT.¹⁵ Más allá de lo obtenido, a los pocos días, el sindicato denunciaba el incumplimiento de lo firmado entre las partes y la institución estatal dictaminó una inspección permanente para corroborarlo.¹⁶

Con la mencionada intención, este sector del cuerpo estatal llevó a cabo el Primer Congreso Nacional del Trabajo entre el 21 y el 27 de marzo de 1931 en donde se buscó posicionar al DNT en un plano nacional pues su mayor injerencia se encontraba en la Capital Federal y en la provincia de Buenos Aires, unificar criterios de legislación laboral, buscar la efectivización de los derechos firmados pero no cumplidos, aislar las

¹² “Es eficaz la labor del Departamento nacional del trabajo en la aplicación de la jornada de seis horas en los talleres gráficos”, *La Vanguardia*, XXXVII, 8487, 27/12/1930, p. 5.

¹³ “Basta de equívocos”, *La Vanguardia*, XXXVII, 8440, 10/11/1930, p. 1.

¹⁴ “Obreros textiles”, *La Vanguardia*, XXXVII, 8398, 29/9/1930, p. 3.

¹⁵ Ministerio del Interior, Departamento Nacional del Trabajo, División de Estadística, *Crónica Mensual*, Buenos Aires, XIII, 151, septiembre de 1930, p. 3338.

¹⁶ *Ídem*, pp. 3345-3348.

tendencias que se oponían a los criterios de conciliación entre capital y trabajo planteados por este grupo y presentar la problemática de los tribunales laborales y de accidentes de trabajo, entre otras temáticas (Rubinzal 2013, 230-231). En particular, no quedaban dudas del primordial objetivo del Congreso, así lo expresaba el ministro del interior, Matías Sánchez Sorondo, principal impulsor de Maglione, en el acto de inauguración del Congreso. Alejado de cualquier pretensión de imparcialidad o equidistancia, como en numerosas ocasiones se ha pretendido teñir al desempeño del DNT, advertía:

se ha tratado y se ha conseguido, desgraciadamente, sobre el plano de la “lucha de clases”, armar en batalla una parte de la sociedad contra la otra. Se ha disciplinado así a una fracción importante de la masa obrera, infundiéndole como el alma de la propaganda el odio al capital, o mejor dicho, al capitalista, como si fueran separables en el concepto económico integral; como si el trabajo pudiera existir sin el capital, o este sin aquél (...).¹⁷

Más allá de las expectativas primigenias, Maglione reflexionaba acerca del Congreso y ubicaba su mayor influencia en haber instalado una serie de problemáticas obreras en la opinión pública, y así establecer y delimitar las metas alcanzadas.¹⁸ Paradojalmente, una visión más optimista de su gestión al frente del DNT podía encontrarse en el PS que en el marco de la realización de su XXVII Congreso Nacional del año 1932 expresaba:

la comisión preparó un plan a desarrollar, por medio de conferencias, para agitar entre los trabajadores, el cumplimiento de las leyes obreras. La ocasión fue oportuna. El ciudadano que en ese momento se encontraba frente al Departamento Nacional del Trabajo, animado con un sano propósito, se inició en su puesto aplicando rígidamente las leyes obreras.

¹⁷ “El discurso del Dr. Sánchez Sorondo”, *La Fronda*, XII, 4267, 23/03/1931, p. 1. Citado en López Cantera 2019, 138.

¹⁸ Eduardo Maglione, “Mi experiencia en el Departamento Nacional del Trabajo”, conferencia pronunciada en la Asociación Florencio Sánchez, en *Revista de Derecho Social*, núm. 2, 1931, p. 152.

La clase patronal de inmediato empezó a realizar con elementos mercenarios, una campaña de desprestigio, ya invocando inconstitucionalidad de algunas leyes, saboteando la labor del Departamento o haciéndole el vacío por medio de la prensa burguesa y trabajos subterráneos para desprestigiar no solo a las leyes sino también al funcionario honesto que las quería hacer cumplir.¹⁹

La renuncia de Maglione fue conceptualizada por el PS nuevamente con el prisma evolucionista y civilizatorio tan propio de su cuerpo de ideas: “el estallido de una crisis entre el espíritu atrasado y bárbaro, para el que la experiencia nada edifica, y el espíritu comprensivo que siente la imperiosa necesidad de fomentar las organizaciones obreras, verdaderas instituciones de bien social”.²⁰ Tras el interregno de Maglione, el cargo de presidente del DNT fue ocupado por Eduardo J. Bullrich y a partir de 1934 por Roberto Tieghi. En los diversos *Boletines del DNT* puede observarse el incremento en la injerencia en la mediación en los conflictos.²¹ Esta dinámica también puede registrarse desde la perspectiva de los trabajadores como por ejemplo el renovado conflicto en la empresa textil Narciso Muñoz en donde el DNT medió entre patrones y obreros ante la huelga (Horowitz 2004).²² Los planteos eran acompañados por la Unión Industrial Argentina (UIA) con la firma de acuerdos entre su sección textil y el sindicato socialista para ejercer un supuesto cumplimiento de las condiciones firmadas.²³ Esta intervención gradual por supuesto no aseguraba la concreción de lo firmado y así lo reconocía la propia UIA cuando durante el año 1932 frente a la propuesta de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados de

¹⁹ XXI Congreso Ordinario (XXVII Congreso Nacional), Informes, Talleres Gráficos La Vanguardia, 1932, p. 49.

²⁰ *La Vanguardia*, 19/5/1931. Citado en del Campo, 2005, 86.

²¹ Ver Ministerio del Interior, Departamento Nacional del Trabajo, División de Estadística, *Boletín Mensual*, Buenos Aires, noviembre de 1932 a abril de 1933 y Ministerio del Interior, Departamento Nacional del Trabajo, División de Estadística, *Boletín Informativo*, junio de 1933 a diciembre de 1935.

²² “Se solucionó el conflicto que los textiles mantenían en la fábrica de Narciso Muñoz”, *Boletín de la Confederación General del Trabajo*, II, 16, 1/5/1933, p. 6.

²³ “Comisión paritaria de la industria textil para las cuestiones obreras”, *Anales de la Unión Industrial Argentina*, XLV, septiembre de 1932, p. 47.

reducir la jornada laboral semanal a 40 horas para bajar la desocupación se negaba con el argumento que ni siquiera se cumplía la extensión vigente de 44 horas.²⁴

Por último, vale recordar que durante el año 1932 Sánchez Sorondo presentó su proyecto de ley para incorporar al Código Penal la represión al comunismo pero no fue tratado hasta 1936 ya que permaneció adormecido en la discusión de las comisiones parlamentarias pertinentes. Igualmente, durante estos años no cesó el pedido de las organizaciones políticas y sindicales de los trabajadores para que se rechazase este planteo oficial que legalizó y ofreció amparo a las prácticas que, muchas de ellas, se encontraban en plena vigencia *de facto* y constituían la realidad cotidiana de militantes gremiales y partidarios.²⁵

IV. Los años de Justo

En febrero de 1932 el general Justo asumió la presidencia rodeado de un elenco conservador. Resaltaban Ernesto Hueyo en Hacienda, reemplazado por Federico Pinedo en 1933, Antonio de Tomaso en Agricultura y Leopoldo Melo en Interior. Vía fraude electoral, abstención radical y alianzas provinciales, la mayoría parlamentaria aseguró los apoyos necesarios (Macor 2001; López 2017). Más aún cuando en julio de 1932 se estructuró la denominada Concordancia en el ámbito legislativo y que tuvo su correlato en la conformación del armazón electoral y de gobierno que funcionó más como una coalición que como un partido. Resaltemos que el PS logró en ese mismo año la máxima representación parlamentaria de su historia con la obtención de los 2 senadores por la Capital Federal y 43 diputados nacionales (Portantiero 2002). Esto se debió a la ausencia de la Unión Cívica Radical pero, también, no debe desconocerse el crecimiento de un partido que priorizaba ese plano en detrimento de otros espacios de lucha.

²⁴ “La semana de 40 horas. Objeciones formuladas por la institución”, *Anales de la Unión Industrial Argentina*, XLV, agosto de 1932, p. 11.

²⁵ Para el derrotero de la ley propuesta por Sánchez Sorondo ver López Cantera 2019, 236-245.

En 1929 se sancionó la ley 11.544 que establecía la regulación de la jornada de trabajo de ocho horas así como las condiciones de insalubridad laboral que habilitaban la reducción a seis horas en algunas áreas o sectores productivos específicos. Durante el año 1933, Justo procedió a una reglamentación de dicha ley con el ya mencionado Bullrich al mando del DNT.²⁶ Era recurrente el llamado de múltiples sindicatos al cumplimiento de la misma y la FOT no fue la excepción al reclamarle al DNT la aplicación global de las leyes de jornada laboral y la efectivización de la prohibición del trabajo femenino en áreas no permitidas.²⁷ Asimismo, no dudaba en solicitarle reformas a dicha ley al Departamento Provincial del Trabajo (DPT).²⁸

En la misma línea, el PS saludaba el proyecto del DNT de creación de tribunales de trabajo y comisiones de conciliación y arbitraje y en concreto apoyaba la iniciativa de la FOT de conformar una comisión paritaria de obreros y patrones para discutir la aplicación de la ley 11.544 y demás cuestiones inherentes a la mejora de las condiciones laborales, ya sea por rama de actividad o en fábricas específicas.²⁹ Siempre destacando que en muchas ocasiones se arribaba a una solución de la huelga, como el caso de la fábrica Muñoz, por “la mediación del presidente del Departamento Nacional del Trabajo”.³⁰ En el mismo sentido, el sindicato contraponía, unos años más tarde, dicho proceder con la exigencia al DPT que cumpliera su rol de control y árbitro.³¹ En momentos de conflicto puntual, era el propio

²⁶ Dicha ley ya había tenido un decreto reglamentario en marzo de 1930 en donde se establecían algunas áreas de la industria textil como trabajo insalubre debido principalmente a los productos allí utilizados (Norando, 2020).

²⁷ “En la industria textil se sigue burlando la jornada legal de trabajo”, *La Vanguardia*, XXXVIII, 8946, 1/3/1932, p. 5.

²⁸ “Reformas a la ley 11.544 de 8 horas”, *El Obrero Textil*, I, 6, 11/1933, p. 2. Para indagar acerca de las particularidades y tensiones del DPT respecto del DNT puede consultarse entre otros Barandiarán, 2016.

²⁹ “Para vigilar el cumplimiento de las leyes obreras crearon una comisión mixta en la industria textil”, *La Vanguardia*, XXXIX, 9145, 18/9/1932, p. 4; “Tribunales del trabajo y comisiones de conciliación y arbitraje”, *La Vanguardia*, XXXVIII, 8947, 3/3/1932, p. 5.

³⁰ “Se solucionó satisfactoriamente el conflicto en la casa Muñoz Sauca y Salzman”, *La Vanguardia*, XXXVIII, 8959, 15/3/1932, p. 5.

³¹ “Enérgicamente protesta la U. Obrera Textil”, *El Obrero Textil*, II, 8, 8/1934, p. 2.

DNT quien podía impulsar la creación de un Consejo del Trabajo entre patrones y obreros en su afán de buscar mecanismos de mediación y conciliación.³² De todos modos, el cumplimiento de dicha ley fue irregular y años después el DNT, a pedido de la empresa Grafa, continuaba con los intentos de otorgar un marco legal preciso y reglamentar sobre trabajo insalubre en la sección de cardado en las fábricas de hilados y tejidos de algodón.³³

Como ha sido estudiado en detalle, el carácter errático y mayormente nominal de la legislación por atender los aspectos reproductivos de las trabajadoras pretendió ser nuevamente abordado a mediados de la década. Esto cobraba particular relevancia en el gremio textil pues, como dijimos, su fuerza de trabajo estaba compuesta mayoritariamente por mujeres. Así, en octubre de 1934 se sancionó la ley 11.933, a propuesta del senador socialista de la Capital Federal Alfredo Palacios, referida al Seguro de Maternidad:

sus disposiciones más importantes fueron la prohibición del trabajo femenino en las industrias y comercios durante los treinta días anteriores al parto y los cuarenta y cinco que le seguían, el establecimiento de un subsidio equivalente a un porcentaje de su salario y la concesión de servicio médico u obstétrico. Cabe resaltar que el sueldo se dejaba de cobrar por el tiempo otorgado de licencia. Los fondos para solventar el gasto se constituirían a través de aportes obligatorios realizados por cada trabajadora cuya edad estuviera comprendida entre los 15 y los 45 años, un aporte igual realizado por parte de los patrones y otra por el Estado. Las cuotas se abonarían trimestralmente y su valor equivalía a una jornada de trabajo. (Ramacciotti 2004-2005)

Se ha destacado la exaltación de las características femeninas ligadas estrechamente al discurso sobre la maternidad y la apelación que hacía de ello, y a partir de ello, el Estado (Nari, 2004). Era esa misma identidad

³² “Entre la Casa Salzman y los obreros textiles firmóse una tregua”, *La Vanguardia*, XXXIX, 9258, 10/1/1933, p. 4.

³³ *Boletín Informativo del Departamento Nacional del Trabajo*, N° 198-199, julio y agosto de 1936, p. 4630.

maternal a partir de la cual de modo usual y reiterado el propio sindicato interpelaba a las trabajadoras.³⁴ La iniciativa del Seguro de Maternidad fue saludada por el PS y se hicieron múltiples actos de apoyo al proyecto y al pedido de reglamentación, hecho que sucedió dos años más tarde, en abril de 1936.³⁵

En paralelo, la convivencia de los socialistas y los *sindicalistas* en la CGT distaba de ser cordial. Las internas se incrementaron. El primer grupo integrado por miembros de la Comisión Socialista de Información Gremial (CSIG), dependiente del PS, y *sindicalistas* descontentos con la conducción reclamaban una mayor representación de los sindicatos a los que pertenecían (principalmente ferroviarios pero también tranviarios, comercio y municipales) en los cargos directivos aunque no se privaron de anclar su crítica en la prescindencia política que declamaba la central.³⁶ El otro sector estaba formado mayoritariamente por los *sindicalistas* que controlaban la CGT. En diciembre de 1935 el clima de enfrentamiento se exacerbó cuando la Unión Ferroviaria (UF), ya bajo la secretaría general del socialista José Domenech, pretendió modificar sus delegados en la central en el marco del llamado de la dirigencia cegetista al largamente demorado Congreso Constituyente para marzo de 1936. El 12 de diciembre los eventos se precipitaron cuando los opositores ingresaron por la fuerza a la sede de la CGT y declararon depuestas a las autoridades.³⁷

El golpe interno provocó la división y, a partir de allí, existieron dos CGT: la ‘socialista’, con mayor número de sindicatos y obreros afiliados y cuyo núcleo eran los gremios ferroviarios (UF y La Fraternidad) junto con

³⁴ Solo a modo de ejemplo: “La madre”, *El Obrero Textil*, V, 24, 12/1938, p. 4.

³⁵ “La ley de protección a la maternidad”, *Vida Femenina*, IX, 101-102, junio y julio de 1942, pp. 4-9, “La ley de protección de la maternidad”, *El Obrero Textil*, V, 12, 10/1936, p. 5, “La protección a la mujer obrera”, *El Obrero Textil*, IV, 9, 3/1935, p. 4 y “Reglamentose la ley de protección a la madre empleada u obrera”, *El Obrero Textil*, IV, 11, 1/5/1936, p. 9.

³⁶ La importancia de la CSIG en la reyerta de la CGT había cobrado relevancia y era acusada desde distintos sectores como la causante de la discordia.

³⁷ Las dos versiones en Oddone 1949, 332-351; Marotta 1970, 411-433. Además en: “Ayer hizo crisis el conflicto latente en la central obrera”, *La Vanguardia*, XLI, 10320, 13/12/1935, p. 7; “Cómo se premeditó y cómo se consumó el asalto a la CGT”, *Libertad, diario de la mañana*, (“Órgano oficial del Partido Socialista Independiente”), IX, 2608, 29/12/1935, p. 1.

los tranviarios, comercio y municipales; y la ‘*sindicalista*’, compuesta por un escaso número de empleados telefónicos y marítimos, principalmente. La primera central fue reconocida como CGT Independencia, mientras que la *sindicalista* como CGT Catamarca; en ambos casos el nombre se debió a las calles en donde se ubicaban sus oficinas. Tras la ruptura con el sector tradicional de la corriente *sindicalista*, la CGT parecía estar dejando atrás la prescindencia para volcarse hacia posturas de mayor participación en las cuestiones políticas de interés obrero. Ello pronto se demostró un diagnóstico incorrecto o apresurado pues el núcleo dirigente, mayormente socialistas, de la CGT rápidamente mostró su afección por separar la labor de la central obrera de la de los partidos políticos. La manifestación pública y el involucramiento frente a los hechos de la realidad nacional e internacional dividían aguas. Pronto, en la CGT, quedaron representados dos bandos (Camarero 2015; Ceruso 2019). El primero, compuesto por socialistas, algunos *sindicalistas* todavía existentes y los líderes sindicales de la Unión Ferroviaria, menos tendiente a involucrarse en cuestiones políticas y partidarias. Allí revistaban José Domenech y Camilo Almarza, entre los dirigentes más importantes. El segundo, formado por los comunistas y los socialistas más ligados a la estructura del PS, más propensos a dirimir cuestiones a través de la política y los partidos, entre quienes estaban los comunistas Guido Fioravanti y Pedro Chiarante y el socialista Pérez Leirós (Matsushita 1986, 166 y ss). Estas diferencias entre los grupos se fueron evidenciando frente a numerosos acontecimientos, por ejemplo en los discursos en torno al acto unitario, tanto como inusual, del 1º de mayo de 1936 que la CGT organizó y compartió con el PS, el PC, la Unión Cívica Radical, los demócratas progresistas, estudiantes y gremios autónomos, entre otros (del Campo 2005, 142).

Con la toma de las riendas de los socialistas en la CGT Independencia, los comunistas vieron la posibilidad de sumarse a la central obrera, en línea con la orientación de ‘frente popular’. La IIIª Conferencia Nacional del Partido Comunista, en octubre de 1935, siguiendo las resoluciones del VIIº Congreso de la Comintern, marcó el inicio de la política de frente popular.³⁸

³⁸ La política de frente popular habilitó acuerdos con las fuerzas obreras “reformistas”, e incluso con los sectores “progresistas” de la burguesía, bajo preceptos antiimperialistas y antifascistas.

De este modo, la tradicional presencia sindical socialista y la creciente inserción comunista en el ámbito industrial, sentaron las bases de una potente central obrera. Esta situación, junto al cambio en la dirección de la CGT a fines de 1935, permitió que los comunistas disolvieran su sindicato y se sumaran a la UOT. Así, se conformó el sindicato único textil con sede en la calle Cochabamba 1760.

Entonces, el año 1936 mostró el avance de la UOT, ahora ya, cambio estratégico mediante, con los comunistas incorporados al sindicato, que aún era dirigido por cuadros del socialismo. En este marco, y en el de una CGT revitalizada, la UOT emprendió la búsqueda de una mayor organización y para ello entabló demandas de mejoras y reconocimiento frente al Estado y las entidades empresariales textiles. La firma del convenio colectivo en el sector lanero entre la UOT y la Confederación Argentina de Industrias Textiles, con la participación del DNT, desde septiembre de 1934 bajo las órdenes de Tieghi, marcó un punto de inflexión en la búsqueda del sindicato por aumentar su injerencia y representación entre los obreros.³⁹ La UOT intentó ampliar este tipo de convenios al resto de las ramas del sector como la algodónera y la seda, entre otras. Esta coyuntura permitió al sindicato ganar posiciones obteniendo un paulatino incremento de las afiliaciones y de las cotizaciones. El contexto posibilitó un aumento de las huelgas que protagonizaron los obreros textiles entre las que se destacó la que impulsaron las trabajadoras de Gratry en el que una serie de sucesos resultan de nuestro interés.⁴⁰

Establecimientos Americanos Gratra estaba ubicada en Av. Coronel Roca 1516, en el barrio porteño de Nueva Pompeya. Dedicada a la tejeduría de algodón y con más de 800 obreros era una de las textiles más importantes de la época. Además de ampliar su predio para aumentar la producción, la empresa construyó allí mismo un edificio en el que vivían gran parte de los

³⁹ Esta entidad patronal textil fue creada en 1932 y en ella se encontraban representadas las principales empresas del sector. “Se ha constituido una Confederación de Industrias Textiles”, *La Gaceta Algodonera, publicación defensora de plantadores e industriales del algodón*, IX, 103, 31/8/1932, p. 15.

⁴⁰ Durante 1936 se registraron 109 huelgas y los trabajadores textiles fueron el segundo grupo de mayor actividad detrás de los obreros de la construcción. Ministerio del Interior, Departamento Nacional del Trabajo, División de Estadística, *Investigaciones Sociales. Síntesis de los resultados obtenidos en 1936*, Buenos Aires, 1936, p. 11.

obreros y obreras con sus familias.⁴¹ El conflicto en la empresa Gratry se desarrolló durante cuatro meses y obtuvo la solidaridad de gran parte de los comerciantes y vecinos de los barrios aledaños. La huelga efectivamente comenzó el 20 de abril producto del despido de unas obreras por solicitar aumento de salarios. El reclamo, entonces, incluyó la suba de salarios y mejoras en las condiciones de trabajo junto a la reincorporación de las despedidas.⁴²

El desarrollo del conflicto tuvo características violentas. La empresa en un primer momento contrató a rompeshuelgas pero las trabajadoras realizaron un cerco que impidió el acceso a la fábrica. La represión policial en la calle y en las viviendas de la zona fue la respuesta patronal y estatal. La solidaridad de los comerciantes de Nueva Pompeya, Parque Patricios y Villa Soldati se materializó en un paro que se realizó el 31 de julio y en la continua ayuda a los huelguistas y sus familiares.

Las negociaciones se desarrollaron con la intervención de la dirigencia sindical, los representantes de la empresa y el DNT, a pedido de la UOT.⁴³ La empresa Gratry desconoció la representación del sindicato y ante la consulta, el DNT le respondió que era con la UOT con quien debía negociar. Cuando finalmente el sindicato y la fábrica se dispusieron a las conversaciones, el DNT invitó a los empresarios a ser más “conciliadores” y abandonar la intransigencia que suponía no reconocer nada del pliego de condiciones. Aunque las tratativas, como era usual, continuaron con el jefe de policía.⁴⁴ La huelga se extendió hasta fines del mes de agosto, cuando la presencia policial en el barrio, la dificultad para convocar a asambleas, el desgaste propio del conflicto, entre otros motivos, hicieron que el comité de huelga levantara la medida.

⁴¹ Grupo de Investigación Histórica de Nueva Pompeya, *La Huelga de los conventillos de Pompeya: lucha obrera en la textil Gratry en 1936*, Buenos Aires, edición propia, 2009.

⁴² “A los compañeros y compañeras de la Gratrý, a todos los que han cooperado con nosotros”, *Informe y balance del comité de huelga de la casa Gratrý*, septiembre de 1936, p. 1.

⁴³ *Informe y balance del comité de huelga de la casa Gratrý*, Buenos Aires, septiembre de 1936.

⁴⁴ “Huelga de la casa ‘Gratrý’”, *El Obrero Textil*, V, 12, 10/1936, pp. 2, 3, 4.

Durante todo el año 1937 la UOT intentó avanzar en la firma de convenios colectivos por sectores productivos. Hacia fines de aquel año tras una serie de conflictos parciales obtuvo un acuerdo con la Confederación Argentina de Industrias Textiles que representaba a los empresarios de la lana y en el cual intervino activamente el DNT bajo las órdenes de Tieghi (Di Tella 2003, 291). El acuerdo no sólo otorgaba amplias facultades regulatorias a la institución laboral sino que también conformaba las comisiones mixtas de patrones y obreros como ámbitos de discusión.⁴⁵ En la provincia de Buenos Aires, las negociaciones se llevaron adelante con el DPT y el acuerdo llegó tras una serie de conflictos en las fábricas productoras de lana.⁴⁶ Ese mismo año el DNT decretó la conformación del Consejo del Trabajo de la industria textil para analizar las condiciones generales del sector.⁴⁷

Desde principios de 1938 la UOT inició los preparativos para reformar sus estatutos, que finalmente se aprobaron en febrero de 1939, como un intento de mayor institucionalización. Incluso no resultaba extraño que la UOT advirtiera como prioritario la obtención de la personería jurídica y el reconocimiento estatal como, señalaba, la tenían ferroviarios y municipales, entre otros, porque de ese modo estarían más amparados en las negociaciones.⁴⁸ De hecho, el sindicato elevó un memorial al ministro del interior para solicitar la personería y ante el Congreso de la Nación por el cumplimiento de las vacaciones pagas, vía el reconocimiento y extensión de la ley 11.729 sancionada durante 1934 y que otorgaba una serie de derechos (licencias, indemnización, entre otras) a los empleados de comercio. Aunque de difícil cumplimiento, en muchas empresas su implementación generó que en los años sucesivos parte de la discusión en las organizaciones

⁴⁵ “Se llegó a un acuerdo previo entre patrones y obreros de la industria lanera”, *Argentina Fabril*, (“Publicación semanal del órgano de publicidad de la Asociación Unión Industrial Argentina”), L, febrero de 1937, 818, p. 16.

⁴⁶ “Entran en su faz constructiva las discusiones relacionadas con el pliego de condiciones”, *El Obrero Textil*, V, 15, 2/1937, p. 1.

⁴⁷ “Se ha constituido el Consejo del Trabajo en la industria textil”, *El Obrero Textil*, V, 14, 1/1937, p. 1; *Boletín Informativo del Departamento Nacional del Trabajo*, Nº 204-205, enero y febrero de 1937, p. 4848; “Entran en su faz constructiva las discusiones relacionadas con el pliego de condiciones”, *El Obrero Textil*, V, 15, 2/1937, p. 1

⁴⁸ “A reforzar la UOT es el deber de los textiles”, *El Obrero Textil*, V, 21, 5/1938, p. 5.

sindicales pasara por su aplicación a los obreros de la industria.⁴⁹ Durante 1938, fueron recurrentes los pedidos de la UOT al DNT para que controlara el cumplimiento de los convenios firmados.⁵⁰ Para ello, el DNT propició la creación de una comisión especial de interpretación de lo firmado por las asociaciones patronales y obreras y un órgano permanente de relaciones entre la Confederación Argentina de Industrias Textiles y la UOT.⁵¹

El predominio socialista en el sindicato se interrumpió en 1939 con la llegada del comunista Jorge Michellón a la secretaría general de la UOT, reflejo del incesante crecimiento del PC en el mundo sindical industrial, en general, y en el gremio textil, en particular. Este hecho, entre otros que conformaban la coyuntura nacional e internacional, produjo un paulatino deterioro de las relaciones.⁵² Los comunistas denunciaron las maniobras socialistas calificándolas de ‘divisionistas’ y argumentando que se debían a la obtención de la conducción. El relato de la publicación anarquista que agrupaba a los gremios autónomos orientados por la Federación Anarco Comunista Argentina apoyaba la versión socialista acerca de las anomalías alrededor de la asamblea general.⁵³ La ruptura definitiva ocurrió a mediados de 1941 cuando los socialistas crearon otro sindicato también denominado UOT. Así, de allí en más, quedaron conformadas dos entidades con el

⁴⁹ “La UOT ha impuesto al poder ejecutivo de la grave situación en la industria”, *El Obrero Textil*, V, 23, 7/1938, pp. 1 y 3.

⁵⁰ “Una delegación de la UOT se entrevistó con el presidente del Departamento N. del Trabajo”, *El Obrero Textil*, V, 22, 6/1937, p. 1.

⁵¹ Ministerio del Interior, Departamento Nacional del Trabajo, *Boletín Informativo*, N° 208-209, mayo y junio de 1937, p. 4982.

⁵² Ese mismo año, en 1939, las relaciones entre socialistas y comunistas se deterioraron aceleradamente producto del inicio de la Segunda Guerra Mundial. Principalmente, cuando los reclamos comunistas de condena frente al nazismo y el fascismo y a favor de la democracia y las libertades se interrumpieron a mediados de agosto de 1939 con la firma del pacto germano-soviético de no agresión firmado por el ministro de Asuntos Exteriores del III Reich, Joachim von Ribbentrop, y el comisario soviético de Asuntos Exteriores, Viacheslav Molótov, el 23 de agosto. Ello implicó un repentino neutralismo por parte del PC y de sus principales figuras políticas y sindicales que motivó críticas desde diversos sectores y profundizó las divisiones ya existentes dentro de la CGT, y fuera de ella (Piro Mittelman, 2019).

⁵³ “Un obrero textil habla para ‘Solidaridad Obrera’”, *Solidaridad Obrera, una voz obrera y campesina de orientación y de lucha*, I, 4, junio de 1941, p. 3.

mismo nombre, la UOT conducida por los comunistas, la mayoritaria, con sede en la avenida Entre Ríos y, por el otro, el sindicato textil, de muy limitada incidencia, dominado por los socialistas y con sede en la calle Independencia (Ceruso 2015).⁵⁴

V. Reflexiones finales

Como sostuvimos al inicio, el desafío de este trabajo consistió en encarar la experiencia conjunta de tres actores sociales: una agencia estatal, el Departamento Nacional del Trabajo; un sindicato industrial, la Unión Obrera Textil; y un partido político, el Partido Socialista. La originalidad de posar la mirada sobre la mecánica relacional de los tres sujetos posibilitó arribar a una serie de inferencias.

Respecto del DNT, más que la voluntad de establecer elementos de disparidad (Torre 1990) o lazos de continuidad (Soprano 2000) con la futura Secretaría de Trabajo y Previsión y su desenvolvimiento e incidencia, se promovió una mirada que priorizó el análisis entre la agencia estatal, el sindicato textil y el PS en su propia dinámica temporal. En primer término, la historiografía ya había destacado el avance y la transformación sufrida por el DNT que habilitó su vigorización durante los años treinta. Asimismo, en ocasiones, ese proceso ha sido abordado de modo unidireccional solo analizado desde la voluntad estatal y sin cotejar la dinámica social con otros interlocutores (Soprano 2000; Lobato y Suriano 2013). Trasvasar dicho institucionalismo coadyuvó para evidenciar la existencia de un doble proceso de institucionalización: el de la agencia estatal y el de la organización sindical. Junto al ya estudiado reforzamiento del DNT como ‘canal de mediación’ entre capital y trabajo, pudimos dar cuenta de los esfuerzos de la UOT en concretar diversos planos e instancias para corporizarse como actor formal. El sindicato textil no solo acompañó, sino que más bien demandó dicho rol para el DNT. Y en ello los preceptos gremiales socialistas tuvieron injerencia.

⁵⁴ Ministerio del Interior, Departamento Nacional del Trabajo, División de Estadística, *Crónica Mensual*, época VIII, XXIV, 241/242/243, julio, agosto y septiembre de 1942, p. 197.

Como hemos señalado, el PS construyó un cuerpo de ideas específico en torno al gremialismo: la independencia de esferas entre lo político y lo gremial, su concepción evolutiva, la valoración de la acción política como superadora de la incierta práctica huelguística y, en definitiva, la exterioridad que proponía el Partido en relación al movimiento sindical: “el Partido Socialista no debe inmiscuirse en la organización gremial. Colectivamente sólo puede y debe servirla desde afuera en cuanto las leyes, el gobierno y la administración pública atañen a la organización gremial”, en palabras del propio Juan B. Justo ([1917] 1947, 301). Pero, además:

de manera más general, se pensaba la relación Partido/movimiento obrero en términos de educación, entendida en sentido amplio, lo que incluía la importancia de un trabajo constructivo, vía la legislación. La interacción se daba, en definitiva, por fuera del movimiento obrero, ante todo en el ámbito parlamentario, donde los legisladores socialistas actuaban como poleas de transmisión de los reclamos gremiales, que pasaban a su vez por ese tamiz reformista. (Herrera 2016, 42)

La concepción evolutiva, los reparos a la autodeterminación obrera y el rechazo a la violencia argumentaban una postura contraria a las huelgas, todas pilastras de una concepción más amplia sobre la necesidad de construir una opción partidaria reformista (Camarero 2011, 60; Ceruso 2019). Pero a esas convicciones de más larga data, se le sumaron los cambios programáticos del PS durante la década del treinta que lo condujeron, a grandes rasgos, hacia un “viraje hacia la intervención estatal y las políticas públicas” (Portantiero 2005, 319; Tortti 2009). Ello también influyó a la hora que la voluntad intervencionista estatal encontrara un sólido interlocutor en el gremialismo. Además, quizá, fue esa misma esperanza intervencionista la que inhibió al PS de ponderar la política del DNT, y de Maglione en esos primeros años más nítidamente, como el complemento consensual de los fundamentos coercitivos del periodo. Se limitó a destacar, muy enfáticamente, los elementos positivos de aquellas intervenciones más que a caracterizarlas como la expresión de un tándem. Quizá allí se encuentren algunos de los principios fundantes de dicho apoyo más que en “el Partido parece haber querido justificar su oposición al

radicalismo señalando algo positivo en la política laboral del nuevo presidente del Departamento Nacional del Trabajo” (Matsushita 1986, 85).

En definitiva, se procuró indagar en los estrechos lazos que vincularon al Estado, el movimiento sindical industrial y a la izquierda en este período y que permitieron coadyuvar a gestar una profusa experiencia. Nuestra exploración buscó captar esta heterogénea dinámica y verificar, una vez más, que la historia debe ser abordada de modo complejo, sin simplificaciones que acoten el horizonte reflexivo. En definitiva, y con los reparos que ameritan las diferentes limitaciones oportunamente marcadas, aprehender esta complejidad es lo que creemos que permitió en estas páginas profundizar el conocimiento sobre la dinámica política y social del periodo.

Referencias

- Barandiarán, Luciano. 2016. “Los organismos laborales provinciales: diferencias y semejanzas a partir del caso bonaerense en la etapa previa al peronismo”. *Cuadernos de Historia. Serie economía y sociedad* 16: 65-101.
- Belkin, Alejandro. 2018. *Sindicalismo revolucionario y movimiento obrero en la Argentina: de la gestación en el Partido Socialista a la conquista de la FORA (1900- 1915)*. Buenos Aires: Imago Mundi/Ediciones CEHTI.
- Bertolo, Maricel. 2011. “Los primeros pasos de la negociación colectiva en la Argentina”. *Cuadernos del Ciesal* 10: 71-95.
- Camarero, Hernán. 2007. *A la conquista de la clase obrera. Los comunistas y el mundo del trabajo en la Argentina, 1920-1935*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editora Iberoamericana.
- . 2011. “Del auge al declive: las corrientes de izquierda y los trabajadores antes del peronismo. Elementos para una interpretación teórica e historiográfica global”. *Iberoamérica Global* 2: 49-79. Permalink: <https://www.iberamericaglobal.org/#!/vol4-num2-nov2011/c1zu3>.
- . 2015. “La CGT en disputa. Prescindencia apolítica de la dirección sindicalista y frentepopulismo comunista, 1935-1939”. *Cuadernos del Ciesal* 14: 35-58.

- Ceruso, Diego. 2014. "El comunismo argentino y sus divisiones en los años veinte. Un análisis de la disputa en el movimiento sindical entre el 'penelonismo' y el Partido Comunista". *Izquierdas, una mirada histórica desde América Latina* 18: 37-56.
- . 2015. *La izquierda en la fábrica. La militancia obrera industrial en el lugar de trabajo, 1916-1943*. Colección Archivos. Buenos Aires: Imago Mundi.
- . 2019. "El vínculo entre las izquierdas y el movimiento obrero. Un análisis de la experiencia del Partido Socialista argentino en los últimos años de la década de 1930". *Nuevos Mundos Nuevos*. París, L'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Comité editor. 2012. "Presentación". *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda* 1: 5-10.
- del Campo, H. 2005. *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable (1983)*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Devoto, Fernando. 2002. *Nacionalismo, fascismo y tradicionalismo en la Argentina moderna. Una historia*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Di Tella, Torcuato S. 2003. *Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva*. Buenos Aires, Ariel.
- Dorfman, Adolfo. 1942. *Evolución industrial argentina*. Buenos Aires: Losada.
- González Bollo, Hernán. 2008. "José Francisco Figuerola: de funcionario del estado interventor conservador a experto de la coalición peronista (1930-44). Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo. Universidad de Mar del Plata.
- Gramsci, Antonio. 1981. *Cuadernos de la cárcel* (1975), Tomo 3, Cuaderno 8. México: Ediciones Era.
- Herrera, Carlos. 2016. *¿Adiós Al Proletariado? El Partido Socialista bajo el peronismo (1945-1955)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Horowitz, Joel. 2004. *Los sindicatos, el Estado y el surgimiento de Perón, 1930-1946*. Buenos Aires: Eduntref.
- Iñigo Carrera, Nicolás. 2016. *La otra estrategia. La voluntad revolucionaria (1930-1935)*. Buenos Aires: PIMSA-Imago Mundi.
- Justo, Juan B. (1917) 1947. *La organización obrera y el PS*. En *Obras de Juan B. Justo. Tomo 6. La realización del socialismo*. Buenos Aires: La Vanguardia.

- Korol, Juan Carlos y Claudio Belini. 2012. *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Lobato, Mirta y Juan Suriano. 2013. “Conclusión. Del Departamento Nacional del Trabajo al Ministerio de Trabajo: conformación y metamorfosis de las instituciones laborales”. Lobato, Mirta y Juan Suriano. *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*. Buenos Aires: Edhasa.
- López, Ignacio. 2017. “En la «hora de la espada» y bajo el signo de la reconstrucción. Liderazgo presidencial en tiempos de Agustín Justo, Roberto Ortiz y Ramón Castillo (1932-1943)”. *POSTData* 22: 437-473. <http://www.revistapostdata.com.ar/v2/wpcontent/uploads/2017/12/L%C3%B3pez.pdf>
- López Cantera, Mercedes Fernanda. 2019. “Orígenes y consolidación del anticomunismo en Argentina (1917-1943)”. Tesis de doctorado. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Macor, Darío. 2001. “Partidos, coaliciones y sistema de poder”. En *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*, Tomo VII de la Nueva Historia Argentina, editado por Alejandro Cattaruzza, págs. 49-95. Buenos Aires: Sudamericana.
- Marotta, Sebastián. 1970. *El movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo. Tomo III. Período 1920-1935*. Buenos Aires: Lacio.
- Martínez Mazzola, Ricardo. 2018. “La neutralidad como problema y como solución. La política gremial del Partido Socialista después de la ruptura sindicalista”. *Identidades* 1: 2-20.
- Matsushita, Hiroshi. 1986. *Movimiento Obrero Argentino, 1930-1945: Sus proyecciones en los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Nari, Marcela. 2004. *Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires, 1890-1940*. Buenos Aires: Biblos.
- Norando, Verónica. 2020. *Rojas. Clase, género Y Militancia Comunista (1936-1946)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Oddone, Jacinto. 1949. *Gremialismo proletario argentino*. Buenos Aires: La Vanguardia.
- Piro Mittelman, Gabriel. 2019. “El giro neutralista del Partido Comunista argentino y los efectos sobre su alianza con el Partido Socialista (1939-

- 1941)". *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda* 14: 141-161. <https://doi.org/10.46688/ahmoi.n14.70>.
- Portantiero, Juan Carlos. 2002. "Imágenes de la crisis: el socialismo argentino en la década de 1930". *Prismas. Revista de Historia Intelectual* 6: 231-241.
- . 2005. "El debate en la socialdemocracia europea y el Partido Socialista en la década de 1930". En *El Partido Socialista en Argentina. Sociedad, política e ideas a través de un siglo.*, editado por Hernán Camarero y Carlos Herrera. Buenos Aires: Prometeo.
- Potash, Roberto. 1981. *El ejército y la política en la Argentina 1928-1945. De Yrigoyen a Perón* (1971). Buenos Aires: Sudamericana.
- Poy, Lucas. 2014. *Los orígenes de la clase obrera argentina. Huelgas, sociedades de resistencia y militancia política en Buenos Aires (1888-1896)*. Colección Archivos. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Ramacciotti, K. 2004-2005. "Las trabajadoras en la mira estatal: Propuestas de reforma de la Caja de Maternidad (1934-1955)". *Trabajos y Comunicaciones* 30-31. Disponible en: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.315/pr.315.pdf.
- Rock, David. 2010. *El radicalismo argentino, 1890-1930*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Rouquié, Alain. 1985. *Poder militar y sociedad política en la Argentina, tomo I Hasta 1943*. Buenos Aires: Emecé.
- Rubinzal, Mariela. 2013. "El Departamento Nacional del Trabajo y la influencia antiliberal en los años treinta". En *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, editado por Mirta Lobato y Juan Suriano. Buenos Aires: Edhasa.
- Schvarzer, Jorge. 1996. *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Soprano, Germán. 2000. "El Departamento Nacional del Trabajo y su Proyecto de Regulación Estatal de las Relaciones Capital Trabajo en Argentina, 1907-1943". En *Argentina: trabajadores entre dos guerras, Argentina: trabajadores entre dos guerras.*, compilado por José Pannettieri. Buenos Aires: Eudeba.

- Soprano, Germán. 2007. "Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina". *Cuestiones de Sociología* 4: 19-48.
- Torre, Juan Carlos. 1990. *La vieja guardia sindical y Perón*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Torti, María Cristina. 1989. "Estrategia del Partido Socialista. Reformismo político y reformismo sindical". *Conflictos y Procesos de la Historia Argentina Contemporánea* 34.
- . 2009. "El Partido Socialista ante la crisis de los años '30: La estrategia de la 'Revolución Constructiva'". *Revista Socialista* 4.
- Vogel, Lise. (1983) 2013. *Marxism and the Oppression of Women. Toward a Unitary Theory*. Leiden: Historical Materialism/Brill.

ARTÍCULOS

CAPACIDADES ESTATALES, CUESTIÓN JUVENIL Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y BIENESTAR: UN ANÁLISIS COMPARADO A NIVEL SUBNACIONAL

Eduardo Javier Pereyra*

CIECS – CONICET y Universidad Nacional
de Córdoba / Universidad Católica de Córdoba

✉ eduardojpereyra82@gmail.com

Recibido: 20 de agosto de 2020

Aceptado: 26 de febrero de 2021

DOI: 10.46553/colec.32.1.2021.p191-238

Resumen: El trabajo presenta parte de los resultados de una investigación cualitativa con el objetivo de: comprender la configuración del conjunto de intervenciones que desarrollan gobiernos subnacionales para intervenir sobre la cuestión juvenil bajo la categoría sistemas de protección social y bienestar juvenil; proponer una teoría tipológica de los mismos y; fundamentalmente, explicar factores que influyen en su estructuración. El estudio adopta como estrategia metodológica, la reconstrucción del proceso del desarrollo institucional de las políticas juveniles y de las estructuras del Estado a nivel local destinada a tales fines y, un análisis comparativo entre los municipios de Villa María y Jesús María, de la Provincia de Córdoba, Argentina. Este artículo se concentra en mostrar el despliegue de capacidades estatales que el Estado realiza para abordar la cuestión juvenil local y su impacto en la conformación del sistema de protección social y bienestar juvenil que adopta un municipio.

* Doctor en Política y Gobierno y Licenciado en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Argentina). Becario Posdoctoral del CONICET radicado en el CIECS (CONICET y UNC). Docente de grado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Miembro del Grupo de Trabajo Juventudes e Infancias de CLACSO.

Palabras clave: cuestión juvenil; sistemas de protección; capacidades estatales; Estado subnacional; política comparada

Abstract: The article presents the results of a qualitative research with the objective of: understand the configuration of the youth issue interventions by subnational governments under the category of social protection and youth welfare systems; propose a typological theory of them and; fundamentally, explain the factors that influence its structuring. As methodological strategy, the study use process-tracing of youth policies and state structures to rebuild the institutional development at the local level and a comparative analysis between local governments of Villa María and Jesús María, Córdoba Province, Argentina. This article concentrates on showing the deployment of state capacities that the State carries out to address the local youth issue and its impact on the conformation of the social protection and youth welfare system adopted by a municipality.

Keywords: Youth issue; Protection system; State capacity; Subnational state; Comparative politics

I. Introducción

El campo de estudio sobre los regímenes de bienestar y sistemas de protección social en los niveles subnacionales ha ocupado un lugar secundario, limitando la capacidad para comprender ciertos procesos bajo una falsa homogeneidad nacional (Rodrigues-Silveira 2010). Esa misma generalización, se ha aplicado en el análisis de las producciones socio-estatales de lo juvenil a nivel local.

En Argentina existen amplias indagaciones respecto al desarrollo políticas públicas y el despliegue de institucionalidad estatal juvenil a nivel nacional¹, sin embargo los estudios en los niveles provinciales y

¹ Para profundizar de manera sistematizada sobre el conjunto de estudios, ejes y enfoques analíticos producidos desde las ciencias sociales se recomienda la lectura del informe de Mariana Chaves (2009).

municipales son aún incipientes e insuficientes, en los que priman análisis parciales y focalizados sobre alguna fase o momento de las políticas juveniles (Beretta, Galano y Laredo 2018; Chaves 2009) por lo que se considera una gran área de vacancia en el campo académico de los estudios de juventud.

La investigación más amplia en la que se inscribe este trabajo², tuvo como finalidad avanzar sobre la exploración del proceso de estructuración general de la política juvenil y profundizar sobre los factores que condicionan las producciones estatales en torno a la cuestión juvenil a nivel subnacional, procurando ser un punto de partida para la creación de marcos analíticos y generación de evidencia empírica que propicien una entrada desde el nivel local, a partir del análisis comparativo de dos gobiernos municipales de la provincia de Córdoba entre 1999 y 2017. Se pretende así, dar los primeros pasos para estructurar un sólido esquema interpretativo para futuros estudios comparativos subnacionales.

En este sentido, la investigación realiza un primer aporte teórico conceptual, ya que propone la categoría *sistemas de protección social y bienestar juvenil* para comprender de manera sistemática el conjunto de intervenciones que desarrollan desde el Estado para intervenir sobre la cuestión juvenil. En segundo lugar, postula que los valores que pueden adoptar los sistemas de protección juvenil no resultan de un proceso aleatorio, sino que pueden ser ordenados bajo un conjunto de subtipos de sistemas teóricamente coherentes y mutuamente excluyentes (Rodrigues-Silveira 2010) y para ello, se crea una clasificación de tres “tipos ideales”.

Por último, avanza en la identificación y comprensión de los factores que condicionan e influyen en las variaciones de los sistemas de protección, el estudio propone que éstos se encuentran condicionados por los posicionamientos que asume un proyecto de gobierno frente a la cuestión social en general y la juvenil en particular, y el efectivo compromiso que las distintas unidades estatales asumen en el diseño y ejecución de políticas juveniles mediante el despliegue de capacidades estatales.

² La investigación se realizó en el marco del Doctorado en Política y Gobierno de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (Pereyra 2019a).

De acuerdo a los objetivos planteados, el trabajo adopta el método comparativo en combinación con una estrategia cualitativa de análisis, que implica, para cada caso seleccionado, la reconstrucción del proceso (*process-tracing*) del desarrollo histórico institucional de las políticas juveniles y de las estructuras del Estado a nivel local destinada a tales fines (Bril, Maillet y Mayaux 2017)³. Cabe aclarar que el análisis se centra solo en las políticas diseñadas e implementadas exclusivamente desde el nivel local y con la particularidad de que estén diseñadas pensando en el/la joven como sujeto de las políticas operan problematizando una cuestión juvenil.

Dentro de las diferentes estrategias en los estudios comparados, tratando de evitar el problema del sesgo en la selección de casos, se utiliza lo que Prezeworski y Teune denominaron como el diseño de los casos más similares (Pérez Liñán 2008). Bajo esta estrategia, se seleccionan casos en los que la variable dependiente adquiere diferentes valores, al tiempo que comparten una gran cantidad de características (variables independientes)⁴. Los casos seleccionados para el análisis son los municipios intermedios⁵ de Villa María y Jesús María, de la Provincia de Córdoba.

Para definir los casos se tuvo en cuenta la existencia, al menos, de una década de desarrollo histórico-institucional de políticas juveniles, la implementación de políticas juveniles sectoriales, la creación de institucionalidad específica en materia de juventud (existencia de organismo juvenil local), la dotación efectiva (en mayor o menor grado) de recursos humanos, financieros y materiales por parte de los municipios en la temática, es decir, con algún tipo de desarrollo de capacidades estatales en la cuestión.

³ El rastreo del proceso (*process tracing*) es una estrategia orientada a la generación de “descripciones densas” de procesos políticos sobre el que interactúan múltiples factores explicativos. Lo central de este método es que permite profundizar sobre cómo afectan las variables independientes a la dependiente.

⁴ La lógica de este procedimiento permite dejar de lado una gran cantidad de variables bajo la cláusula *ceteris paribus* (Sartori 1994).

⁵ Por municipios intermedios se entiende a aquellos que poseen entre 30.000 y 100.000 habitantes. En el caso de la provincia de Córdoba, si no tenemos en cuenta la ciudad capital que aglutina el 40% de la población, más del 20% del total la población se concentra en sus nueve ciudades intermedias (Graglia 2014).

A partir de indagaciones realizadas, se pudo observar que en los municipios intermedios de Jesús María y Villa María existe una larga trayectoria en la implementación de políticas teniendo a la persona joven como sujeto de las mismas (más de quince años ininterrumpidos de experiencia), con la creación de organismos específicos de juventud y con presupuestos específicos en la materia. Además, ambas ciudades comparten la particularidad de que durante el periodo de estudio (1999-2017), si bien los intendentes a cargo del ejecutivo municipal han cambiado, fueron gobernadas por una misma fuerza política y proyecto de gobierno (Peronismo-Frente para la Victoria en Villa María y Alianza local entre importantes sectores de la Unión Cívica Radical, peronismo y vecinalismo en Jesús María).

El presente artículo, atento a las limitaciones de su extensión, tiene como principal finalidad exponer una parte de los resultados de la investigación mencionada, focalizándose en los hallazgos respecto al impacto de las capacidades estatales en la estructuración de los sistemas de protección y bienestar juvenil a nivel subnacional.

El artículo se desarrolla y organiza de la siguiente manera. En el próximo apartado (punto II) se expone la definición propuesta sobre la categoría *sistema de protección social y bienestar juvenil*, la variable dependiente del trabajo, y la designación de los valores que estos pueden asumir a partir de la construcción de una tipología y la relevancia de las capacidades estatales en su estructuración. En el punto III, se presenta muy brevemente la conformación y tipología que adquieren los sistemas en los dos municipios estudiados. Cabe aclarar que, al priorizar el desarrollo sobre las capacidades estatales, en estos dos apartados no se profundiza sobre discusiones teóricas-conceptuales ni sobre el desarrollo histórico de cada momento que atravesó el abordaje de la cuestión juvenil durante las distintas gestiones abarcadas, ni sobre el contenido y trayectoria específica de cada una de las políticas juveniles implementadas. Por tal motivo se dejan reseñados trabajos publicados en los cuales se analizó en profundidad dichos temas.

En el apartado IV se exponen las principales características que asumieron las dimensiones analizadas sobre las capacidades estatales, para finalizar, punto V, destacando los principales hallazgos y reflexiones sobre la influencia de las capacidades estatales sobre los sistemas de protección y bienestar juvenil a nivel subnacional.

II. Definición, clasificación y estructuración de los sistemas de protección social y bienestar juvenil

Las instituciones y las políticas de bienestar no son neutrales, con lo cual, el proceso de diseño e implementación de políticas sociales se encuentra mediado por las ideologías dominantes, los valores sociales hegemónicos, los conflictos de intereses entre actores, los dispositivos institucionales y los conocimientos y técnicas de actuación propios de cada sector (Fleury 2000).

Para comprender de manera esquemática las definiciones en torno a la cuestión juvenil y su abordaje estatal a nivel subnacional se ha propuesto como modelo de interpretación la utilización de la categoría *sistemas de protección social y bienestar juvenil*⁶. Se define a éstos como el conjunto de acciones públicas tendientes a proteger a las personas jóvenes de situaciones de exclusión social como las acciones tendientes a promover los derechos políticos, sociales y de construcción de ciudadanía juvenil. Para su interpretación es clave distinguir en la operatoria de los sistemas de protección social entre su eje horizontal, es decir lo que sucede a nivel sectorial, y su eje vertical, definido como el nivel de la administración que ejecuta la política.

Siguiendo la lógica analítica de Rodrigues-Silveira (2010), se considera que a nivel municipal en Argentina, existe un importante despliegue institucional en el abordaje de la cuestión juvenil que es lo suficientemente relevante como para generar diferencias cualitativas que justifiquen su clasificación en distintos tipos. Para ello, se creó una clasificación de tres “tipos ideales” de sistemas de protección social juvenil sobre la base de datos provenientes de fuentes secundarias (Donati y Lucas 1987; Brugué y Gomá 1998; Fleury 2000; Krauskopf 2002; Roca, Golbert y Lanari 2012; Rodríguez 2003) relativos a los principales modelos de políticas sociales y juveniles que se han configurado históricamente en los diferentes “Regímenes de Bienestar” de Latinoamérica y Argentina.

En este sentido, se consignaron como principales dimensiones que componen la categoría a: las posiciones frente a los instrumentos que generan acceso a la protección, niveles de cobertura, vías de financiamiento,

⁶ Para un abordaje más complejo y en profundidad de la categoría se sugiere la lectura de Pereyra (2020a).

grados de solidaridad y estratificación que generan y, las condiciones de ciudadanías generadas. Con todo ello, se postula una tipificación de modelos de protección social y de bienestar juvenil para estudiar la intervención estatal que distingue entre: *Sistema Fragmentado Residual*; *Sistema Fragmentado Estratificante* y *Sistema Integrado*.

En el *Sistema Fragmentado Residual* la intervención estatal aparece frente a las imposibilidades de las y los jóvenes de canalizar sus necesidades en la dinámica mercantil o a través del acompañamiento familiar. Para acceder a los bienes y servicios provistos por estas políticas específicas, el o la joven debe presentar “pruebas” concretas de sus carencias y de la ausencia de los medios para hacer frente su situación. Los programas y acciones desplegadas son focalizadas en tanto “ayuda” a sectores vulnerables para palear alguna de sus necesidades o urgencias, sin abordar la problemática de fondo que intente generar herramientas, oportunidades y condiciones para “salir” de su situación de vulnerabilidad. En consecuencia, la acción estatal tiene un sentido caritativo y de control social de la pobreza. Detrás de esta perspectiva hay una visión de ciudadanía invertida ya que se establece que el joven fracasó (individual y socialmente) en su trayectoria, con lo cual se vuelve objeto de la política. Ante esto, los mecanismos y entramados institucionales desplegados por los gobiernos son muy poco complejos, de mirada cortoplacista, sin una base normativa y un desarrollo organizativo muy escaso, pero de carácter burocratizado y con un alto valor hacia el territorio para “encontrar” beneficiarios/as y eficientizar así su intervención.

En el *Sistema Fragmentado Estratificante* el Estado interviene en la cuestión juvenil para sostener y potenciar la inclusión (tutelada) de la persona joven en el sistema educativo y/o en la estructura productiva, con el objetivo de formarla, acompañarla y brindar oportunidades en su transición “regulada” a la vida de mundo adulto, ya que la juventud se define como una etapa de transición en la cual las y los jóvenes se ven atravesados por una serie de problemas “propios” de la edad, pero a su vez, como consecuencia de la estructura socio-económica y productiva de las sociedades capitalistas. Se asienta en la idea de una ciudadanía regulada, en tanto objetiviza y vincula al joven en su condición de estudiante o trabajador, y adopta el modelo de inserción laboral juvenil basado en la

“inversión en el capital humano” y definiendo la juventud como “la esperanza del futuro” (Rodríguez 2000).

En el *Sistema Integrado*, el acceso a los beneficios responde a la garantía de un derecho juvenil, en tanto ciudadano/a y, por ende, no se exige un “contrato” de condiciones y contraprestaciones para acceder a la política, ya que se entiende a las y los jóvenes como sujetos de derecho (Krauskopf 2000) dotando de una perspectiva generacional al diseño e implementación de las políticas (Rodríguez 2003). Si bien la intervención estatal persigue su universalización hacia toda la población joven, pueden también implementarse políticas focalizadas hacia un sector juvenil específico, pero la intervención aspira a llegar “universalmente” a todo este conjunto de potenciales beneficiarios/as. Cuanto menos segmentada sea la política, menor será la consideración de la base territorial para su diseño e implementación y se sustenta sobre un robusto esquema normativo, claro e institucionalizado, para garantizar su intervención. La magnitud de la intervención estatal exige el despliegue de un sistema institucional amplio, complejo, plural, sólido e integrado. El cuadro 1 resume las principales características de la tipología propuesta.

Cuadro 1. Modelos de Protección social y bienestar Juvenil

Denominación	“Fragmentado Residual”	“Fragmentado Estratificante”	“Integrado”
Rasgos/Modalidad	Inclusión Protectiva	Inclusión Productiva	Inclusión Universal
Principio	Caridad	Solidaridad	Justicia
Enfoque sobre el bienestar	Enfoque de necesidades	Enfoque de capacidades	Enfoque de capacidades
Efecto	Estigmatización	Estratificación	Redistribución
Objeto y función de la intervención	Control social	Reproducción social	Realización del derecho social de ciudadanía
Acceso a beneficios	Prueba de medios	Afiliación – Meritocrático	Mínimo Vital
Tipos de beneficios	Transferencias condicionadas	Transferencias condicionadas	Transferencias no condicionadas
Alcance de la política	Focalizadas	Focalizadas	Focalizadas (con masividad) Universales
Enfoque de la juventud	Moralizantes – Juventud como problema	Juventud como etapa de transición. Enfoque ciclo de vida	Enfoque de derechos Perspectiva generacional
Ciudadanía juvenil	Invertida	Regulada	Universal
Valor del territorio	Alto	Intermedio	Intermedio - Bajo
Base normativa	Baja	Intermedia	Alta
Modelo organizativo	Escaso y burocrático	Intermedio y burocrático	Complejo y posburocrático
Niveles de empowerment	Bajo	Intermedio	Alto
Desarrollo de modelo social local propio	Bajo	Intermedio	Alto

Fuente: Elaboración propia en base a Donati y Lucas (1987); Fleury (2000); Roca, Golbert y Lanari (2012); Brugué y Gomá (1998); Krauskopf (2000) y Rodríguez (2003)

Cabe aclarar que los modelos teóricos aquí propuestos funcionan como “tipos ideales”, dando lugar a que en la gestión local puedan coexistir características de dos o más modelos. En esos casos, se adoptará la categoría de *Sistemas Híbridos*.

II.1. Las capacidades estatales como factor explicativo en la configuración de los sistemas de protección social y bienestar juvenil

La investigación realizada se propuso identificar y comprender los elementos que condicionan el abordaje institucional y las características de las políticas juveniles y, por ende, identificar aquellos factores que influyen el modelo de sistemas de protección social y bienestar juvenil que construye y despliegan gobiernos subnacionales.

El Estado no es monolítico y dentro de su estructura existe una amplia variedad de unidades con diversos grados de autonomía que son capaces de influir (muchas veces de manera conflictiva) mediante el despliegue de

diferentes recursos, en las diversas instancias del proceso de toma de decisión y puesta en acción sobre una determinada temática.

Respecto al quehacer estatal, no existe una linealidad entre lo que se define en el plano político-ideológico-institucional sobre una agenda de gobierno y el tipo de políticas finalmente diseñadas e implementadas en un territorio. Es decir, existe una intermediación entre las decisiones adoptadas y las características concretas que asumen las acciones que se ejecutan. Se sostiene entonces que entra en juego la capacidad estatal para desplegar e implementar programas (Viguera 2000).

Por capacidades estatales (o capacidades institucionales) se entiende la competencia de los Estados para implementar la provisión de bienes y servicios, es decir, “mirar hacia dentro del Estado” (Alonso 2007) para comprender cómo instrumenta sus objetivos y decisiones políticas a partir de la inversión de recursos materiales y económicos (Oszlak 2004; Repetto 2003). De esta definición adoptada sobre las capacidades, se desprende que las mismas no deben ser confundida con los resultados finales o los cambios acaecidos en las condiciones de vida de la población o en determinadas instancias institucionales (Bertranou 2013). Además, en la medida que se analizan un conjunto de estrategias estatales para el abordaje de una cuestión social, se parte del supuesto que hay despliegue de institucionalidad, por lo que en esta investigación no se indagan a las capacidades como una manifestación en un esquema binario: hay o no hay capacidad estatal, sino más bien poder caracterizar aquellas que se ponen en juego para el diseño e implementación de política juveniles.

Del amplio debate en torno a las definiciones y clasificaciones sobre las capacidades estatales, el trabajo adopta el concepto de *capacidad indicada*, entendida ésta como la eficacia administrativa del Estado para cumplir los objetivos establecidos a partir de la disponibilidad de determinados recursos humanos, materiales y tecnológicos (Oszlak 2004).

Caracterizar a las “capacidades estatales indicadas”, implica atender la estructura interna del aparato estatal, en este caso puntual, de aquellas dependencias que han abordado las políticas juveniles en los periodos de estudio, atendiendo los componentes micro y meso organizacionales: la estructura organizacional interna; las distribuciones funcionales políticas del personal estatal y la capacidad individual de los participantes de las agencias involucrada; las “reglas de juego”, las relaciones

interinstitucionales y; la capacidad financiera de las dependencias (Oszlak y Orellana 2001).

En consecuencia, son dos las dimensiones que se abordaron para su análisis, la primera enfocada a los recursos humanos y la segunda a la organización. Con respecto a la primera, se hace referencia al nivel micro de la capacidad administrativa, que se manifiesta a partir del número de recursos humanos con que cuenta la organización, las características de estos recursos (es decir, el tipo de personal), la idoneidad, el perfil, la forma de reclutamiento y la formación/capacitación del personal. En cuanto a lo organizacional, segunda dimensión, se pone atención a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de las acciones y tareas previstas; a las responsabilidades, estructuras y distribución de funciones, a la forma de organización y su autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas y en la cooperación y coordinación de las dependencias ubicadas tanto en el mismo como en diferentes niveles (Oszlak y Orellana 2001).

En definitiva, el análisis de esta variable permite observar y analizar el despliegue institucional que efectivamente el Estado local pone en juego para llevar adelante las políticas juveniles diseñadas de acuerdo a la agenda de gobierno establecida, las definiciones respecto a las juventudes y la cuestión juvenil y los objetivos de la temática o problemática sobre la cual se desea intervenir, indicando de cierta manera el compromiso de los gobiernos con el abordaje de lo juvenil.

III. Principales características de los sistemas de protección y bienestar juvenil en los casos seleccionados

El presente apartado aborda de manera muy sintética las características que asumen los sistemas de protección social y bienestar juvenil en el municipio de Jesús María (entre 2003 y 2017) y Villa María (entre 1999 y 2017)⁷ a partir del análisis del desarrollo de políticas orientadas a la

⁷ El año 1999 se consigna como el inicio del abordaje de la cuestión juvenil por parte del proyecto de gobierno en Villa María y el año 2003, en el caso de Jesús María. En el año 2017 se concluyó con el trabajo de campo de la investigación.

juventud en los periodos señalados. Para ello, se realizó un recorrido histórico sobre cómo ingresó la cuestión juvenil en la agenda pública de la ciudad, las principales políticas juveniles diseñadas e implementadas, las estrategias de abordaje y su despliegue institucional a lo largo del periodo de estudio. En conjunto con la descripción de los programas y proyectos, se analizaron las miradas y posiciones de funcionarios y agentes estatales frente a la cuestión juvenil y el rol estatal en su abordaje. A través de treinta entrevistas en profundidad, documentos institucionales, discursos y notas periodísticas se indagaron las definiciones y concepciones sobre las juventudes y, a su vez, cómo impactaron estas miradas en la estructuración de la respuesta estatal, para lograr una comprensión y caracterización del sistema de protección social y bienestar juvenil en función del marco conceptual propuesto.

Antes de avanzar sobre la caracterización, y a modo de contextualización, se realiza una breve reseña sobre los casos seleccionados. La localidad de Villa María está ubicada en el centro geográfico del país, a 150 km de Córdoba capital, y es cabecera del departamento San Martín de la provincia de Córdoba. Se ha transformado en un punto neurálgico del desarrollo económico del interior, siendo una de las más importantes cuencas lecheras del país, cuenta con un potente sector industrial proveniente de las actividades agropecuarias, metalmecánicas, alimenticias y tecnológicas y se ha consolidado como un polo educativo del interior provincial. En cuanto a su tamaño de acuerdo a la cantidad de habitantes, Villa María es la tercera ciudad más grande de la provincia (detrás de Córdoba Capital y Río Cuarto). La ciudad cuenta con 88. 600 habitantes y las personas entre 15 y 29 años representan el 25,5% de la población total (CEMVM 2019).

En cuanto al nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el porcentaje se ubica en un 5,44%. En relación a la situación del desempleo, se ubica en el 6,1%, que desagregado por edades, la cifra asciende a un 22,03% en mujeres hasta 29 años de edad y 14,26% en varones hasta 29 años (CEMVM 2019). Respecto a la cobertura de salud (por obra social, prepaga, planes y seguro) según el Censo 2010 alcanza al 73,7% y las personas entre 15 y 29 años tenían, en promedio, un 66,96% de cobertura. En la actualidad el 76,4% de la población total posee cobertura (CEMVM 2019). Finalmente, en cuanto el acceso a la educación, entre los principales

indicadores cabe señalar que el 93,55% de la población entre 15 y 18 años que asiste a un establecimiento (CEMVM 2019). La población de 18 años y más que ha finalizado el secundario, alcanza a un 55,8% y el 66,58%, de la población económicamente activa, tiene el secundario completo.

Por otra parte, Jesús María es la ciudad cabecera del departamento de Colón de la provincia de Córdoba. Ubicada a 50 km. de la capital, se ha erigido como referente comercial, agroindustrial y proveedora de servicios financieros, en salud, educación y cultura de todo el norte cordobés. De acuerdo al último Censo nacional del año 2010, contaba con 31.864 habitantes y las personas jóvenes de 15 a 29 años representan el 28,77%. Se estima que actualmente ya ha superado los 40.000 habitantes (UCC 2019), manteniéndose como la décima ciudad más grande del territorio provincial. Siguiendo los datos del Censo 2010, la población con al menos una NBI, el porcentaje es de 7,6%, la tasa de desempleo es de 6,5% (para la población joven ubicada en los tramos de 15 a 19 años asciende a 16,3% y para el tramo de 20 a 24 años es de 10,9%) y la cobertura de salud alcanza a un 70,1%, mientras que para la población joven entre 15 y 29 años el porcentaje descende a un 50,2%. Respecto al acceso a la educación, la población entre 15 y 18 años que asiste a un establecimiento es del 70,6%, la población de 18 años y más que ha finalizado el secundario, alcanza a un 49,2% y solo el 7,9% de la población mayor de 25 años posee nivel universitario completo.

III.1. El sistema híbrido de Jesús María (2003-2017): persistencia de rasgos protectivos y productivos⁸

A partir de la indagación y análisis de la trayectoria histórica respecto a la institucionalidad municipal juvenil desde el año 2003 hasta finales del año 2017, fue posible diferenciar dos grandes etapas en el diseño y gestión de políticas en la localidad de Jesús María, atravesada por una misma constante: la política pública juvenil anclada centralmente en un órgano gubernamental juvenil específico (OGJ). Dichas etapas se correspondieron con las gestiones de los dos intendentes que ocuparon el poder ejecutivo en

⁸ Para indagar en profundidad sobre el desarrollo histórico de la cuestión juvenil, la implementación de políticas y las características de los sistemas en el municipio de Jesús María ver Pereyra (2019b).

dicho periodo, pertenecientes a un mismo partido de gobierno. La primera etapa concierne a las dos gestiones consecutivas ejercidas por el intendente Marcelino Gatica (2003-2007/2007-2011). En su transitar, a su vez, se lograron diferenciar dos momentos importantes: el de la génesis de la política juvenil y el de su posterior institucionalización. Dichos momentos concentran y contienen una serie de continuidades y rupturas que dan cuenta de tensiones y miradas contradictorias sobre el abordaje de lo juvenil.

La segunda etapa se corresponde con las dos gestiones del intendente Gabriel Frizza (2011-2015/2015-2019). Aquí también se identificaron dos momentos de gestión con características particulares. Durante el primer mandato se visualizó un fuerte retroceso y vaciamiento de la política juvenil, en un contexto de agudos conflictos políticos internos con el equipo de gestión del OGJ, que continuaba siendo el mismo que el de finales de la primera etapa. El segundo momento coincide con el inicio de su segundo mandato, donde se produjeron ciertos movimientos que insinuaron dar mayor rodaje al trabajo del Área de Juventud: cambio de equipo técnico y la propuesta de un “Plan Joven” para el municipio con nuevas líneas de acción.

La política nació como programa para abordar centralmente a la juventud como una etapa de transición atravesadas por complejos riesgos y problemas, fundamentalmente respecto a las adicciones (de sustancias legales e ilegales) y la preocupación en torno a la sana ocupación del tiempo libre⁹. Hay un objeto de control social por parte de la intervención estatal, cuya acción cobró sentido en la medida que el/la joven ha “caído” en problemas (principalmente por responsabilidad propia) y necesita cierto tutelaje para la corrección de su camino (idea de ciudadanía invertida). Al

⁹ Paradójicamente el programa se llamó “Jóvenes ciudadanos”. No obstante, desde el programa juvenil el principal objetivo era prevenir a las y los jóvenes de los factores de riesgo que conlleva a las adicciones. Para ello, era necesario tratarlos clínicamente y profundizar en diversos aspectos para el desarrollo de las capacidades. Para abordar conjuntamente estos problemas adoptaron como enfoque el modelo Biopsicosocial (Laham 2010) determinando una serie de lineamientos: la asistencia para los usuarios de sustancias, la prevención específica para evitar o reducir el consumo de sustancias, y la prevención inespecífica que, de manera global, buscaba abordar las necesidades y motivaciones del consumo.

haber sido un dispositivo de prevención, principalmente de manera directa mediante la intervención clínica y el tratamiento ambulatorio, existió un escaso despliegue burocrático y normativo en la política. Se desarrolló entonces una primera intervención de carácter residual y paliativa frente a una problemática puntual.

Esta primacía de paradigmas negativizantes fue analizada críticamente por el intendente, cuestión que impulsó a modificar esta fuerte asociación de la juventud como etapa problema y en riesgo y avanzar sobre estrategias de formación y participación juvenil. Paulatinamente se fueron generando nuevos programas que incorporaron las ideas de una “juventud ciudadana”, consolidando proyectos en torno a la participación juvenil¹⁰. Como consecuencia, a fines del 2009 se decidió crear el Área de Juventud, conformando un nuevo equipo técnico a cargo de las políticas juveniles. Esto derivó, por la decisión de la nueva coordinación, en adoptar el enfoque de derechos como paradigma de trabajo¹¹. No obstante, el abordaje desde el modelo biopsicosocial continuó, pero anclado a un programa focalizado en el tratamiento ambulatorio de jóvenes con problemas de adicciones y talleres sobre drogodependencia dentro del área de salud (programa “jóvenes saludables”).

Durante la denominada segunda etapa de gestión que abarcó las dos intendencias de Frizza (2011-2019) también se identificaron en su interior dos momentos: el de la primera gestión (2011-2015) marcado por la continuidad del equipo técnico de la etapa anterior en un contexto de altos niveles de conflictividad político-institucional con el poder ejecutivo. Desde el organismo se sostuvieron las mismas conceptualizaciones, paradigmas y enfoques respecto al abordaje de la cuestión juvenil, pero se detectó una importante disminución de la relevancia política del organismo para la

¹⁰ En este primer momento se implementaron nueve líneas de acción, los programas y proyectos de asistencia y prevención directa se destinaron a la atención y prevención de riesgos de jóvenes “adictos” de sectores populares. Por otra parte, el resto de los programas de prevención indirecta estuvieron diseñados para fomentar la participación y formación ciudadana de jóvenes estudiantes del nivel medio.

¹¹ En este contexto, el organismo decidió sostener algunos programas de la gestión anterior, pero se resinificaron y modificaron sus objetivos y metodologías acorde al nuevo enfoque de abordaje. Además, desde el Área se crearon siete nuevas líneas de acción.

gestión municipal, y como consecuencia, se dieron de baja a varias líneas de acción lo que derivó, hacia fines del mandato, en la renuncia del equipo y un cierre del organismo en la estructura municipal entre noviembre de 2015 y abril de 2016, coincidente con el inicio del segundo gobierno de Frizza. Por tales motivos a este periodo se lo denominó como el “momento de retroceso y vaciamiento” del Área de Juventud.

El segundo momento, tras el nombramiento de una nueva coordinación a cargo del Área, se dio paso a la reestructuración de la política juvenil en torno al “Plan Jesús María Joven” con la continuidad de los programas emblemas del organismo. No obstante, se detectaron algunas modificaciones en paradigmas y conceptualizaciones sobre lo juvenil, con un retorno del modelo biopsicosocial al organismo vertidas en un nuevo programa (“Grupo de Adolescentes Promotores de la Salud” – G.A.P.S¹²), eje de la intervención sobre la cuestión juvenil.

A lo largo de la trayectoria, esta convivencia de paradigmas en programas socio-educativos, sanitarios, de participación ciudadana generó que hubiese acciones que partieran de un principio de caridad y otras desde la solidaridad. En este mismo sentido, el enfoque de bienestar se asentó en el de necesidades (miradas sanitaristas) y el de capacidades (miradas de desarrollo de capital social) por lo cual el objeto y función de las intervenciones giraron alrededor del control social para los casos de abordaje de los factores de riesgo juvenil, el de la reproducción social para los de carácter educativo y los de realización del derecho de ciudadanía para los proyectos de participación juvenil.

Todas las políticas estuvieron focalizadas (con criterios más o menos amplios) a una población juvenil determinada, siendo los grandes sectores beneficiados las y los jóvenes estudiantes y en menor medida, jóvenes de sectores populares que específicamente se encontraban con problemas de adicciones. Para el primer caso, al ser la condición de estudiantes lo que el Estado requería, no hubo valoración de la territorialidad al momento de

¹² El objetivo central consistía en formar grupos de jóvenes que incidan sobre los determinantes negativos de la salud de los adolescentes impactando en la disminución de los problemas de los jóvenes asociados a factores y conductas de riesgo. Siendo también agentes promotores de conductas saludables en sus instituciones y grupos (MJM 2016).

estructurar e implementar la política. Se interpelaba a jóvenes en tanto estudiantes. No ocurrió lo mismo con aquellos dispositivos que se crearon para población juvenil vulnerable o excluida, cuya institucionalidad fue implementada específicamente para ciertos barrios de la ciudad.

En todos los casos los beneficios consistieron en transferencias no condicionadas, pero el acceso a los mismos giró en torno a la prueba de medios (a partir de la detección efectiva de una problemática por parte de los profesionales municipales) o la afiliación (ser estudiante o vivir en determinados barrios de la ciudad). Claramente el efecto generado sobre la definición de las y los jóvenes fue, por un lado, estigmatizante (jóvenes con problemas - jóvenes adictos) y por otro, estratificante (jóvenes incluidos - jóvenes excluidos /jóvenes estudiantes - jóvenes vulnerables).

Por todo lo expuesto se afirma que el sistema de protección social y bienestar juvenil que se adoptó desde el municipio para abordar la cuestión juvenil fue uno de carácter *híbrido*, con elementos dominantes del *Sistema Fragmentado Residual* y del *Fragmentado Estratificante*, conteniendo fundamentalmente rasgos protectivos y productivos en sus dispositivos.

A los fines de esquematizar el despliegue del sistema de protección y bienestar juvenil implementado entre el 2003 y 2017 en la ciudad, se resumen sus principales características en el cuadro 2.

Cuadro 2. Resumen de principales características del sistema de protección social y bienestar juvenil de Jesús María (2003-2017)

	Jesús María Híbrido “Fragmentado residual y estratificante”
Rasgos/Modalidad	Inclusión protectiva y productiva
Principio	Caridad y solidaridad
Enfoque sobre el bienestar	Enfoque de necesidades y Enfoque de capacidades
Efecto	Estigmatización y estratificación
Objeto y función de la intervención	Control social - Reproducción social
Acceso a beneficios	Prueba de medios - Afiliación
Tipos de beneficios	Transferencias no condicionadas
Alcance de la política	Focalizadas
Enfoque de la juventud	Moralizantes – Juventud como problema Juventud como etapa de transición. Enfoque de derechos
Ciudadanía juvenil	Invertida - regulada
Valor del territorio	Intermedio
Base normativa	Baja
Modelo organizativo	Escaso
Niveles de empowerment	Bajo - intermedio
Desarrollo de modelo social local propio	Bajo

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y fuentes documentales

III.2. El sistema de protección social y bienestar juvenil en Villa María (1999-2017)¹³

A partir del estudio de la trayectoria de las políticas juveniles locales en la ciudad de Villa María, el análisis aborda los periodos de gestión comprendidos entre 1999 y 2017, con lo cual se estructuró el abordaje de la cuestión juvenil en dos etapas: la primera que va desde 1999 a 2015, abarcando tres gestiones del ex intendente Eduardo Acastello (1999-2003; 2007-2011; 2011-2015) y una gestión de Nora Bedano (2003-2007). Aquí se han identificado tres momentos por las cuales pasaron las políticas juveniles: el de la génesis de la política (1999-2003); el momento de la profundización e institucionalización de la misma (2003-2011); y un tercer

¹³ Para un análisis pormenorizado sobre políticas juveniles, enfoques de la cuestión juvenil y el sistema implementado desde el Estado local en Villa María, ver Pereyra (2020b).

momento de amesetamiento y retroceso de la política juvenil que va entre 2011 y 2015, La segunda etapa, es coincidente con la asunción en la gestión del actual intendente Martín Gill (2015-2019). Cabe resaltar que todas las gestiones estuvieron identificadas con el peronismo, siendo el Partido Justicialista de Villa María la columna vertebral de las distintas alianzas electorales que llegaron al gobierno durante todos estos años.

III.2.1. Principales características del sistema de protección social y bienestar juvenil durante la primera etapa (1999-2015)

Durante este periodo, se consolidó en la ciudad un sistema de protección “fragmentado estratificante” con un enfoque productivista. En este sentido el eje inclusión-exclusión adoptado por la gestión a la hora de diseñar y estructurar la implementación de políticas hacia el sector juvenil fue uno de los factores centrales que llevaron a esta caracterización. De acuerdo a Reguillo Cruz (2000), son dos los tipos de actores juveniles que el Estado muchas veces interpela; los “incorporados” y los “alternativos o disidentes”. Los primeros despliegan sus prácticas en el ámbito escolar, laboral y el mundo del consumo cultural mientras los segundos son los no incorporados al esquema de la cultura dominante. En Villa María se estructuró una división funcional entre dependencias al interior de la gestión de acuerdo a este eje de abordaje y al tipo de población juvenil que se deseaba alcanzar. Por un lado, el trabajo con jóvenes estudiantes (los incluidos) y por otro, las políticas sociales a jóvenes excluidos (los disidentes). De allí que se observó como una fuerte debilidad, la inexistencia de un trabajo articulado e integrado de los diversos organismos en torno a lograr un abordaje transversal y con enfoque generacional.

El OGJ, se estructuró como un dispositivo destinado a la promoción de la participación política y el acceso a la cultura, interpelando de manera casi exclusiva a jóvenes estudiantes, mayoritariamente del nivel secundario. Por otra parte, desde las políticas sociales, se apuntó al abordaje del conjunto de problemáticas de los jóvenes excluidos – vulnerables. Al inicio de la primera gestión, este grupo de jóvenes era interpelado desde una noción estigmatizante ya que la institucionalidad generada se pensaba como una herramienta focalizada al “rescate y contención” de ciertos jóvenes en riesgo social. Prontamente esta mirada moralizante y de control social fue

asumiendo la noción de que las intervenciones estatales debían promocionar su inclusión al sistema (educativo-laboral) como un modo de garantizar y mejorar sus condiciones de reproducción social ya sea como estudiante o trabajador (idea de ciudadanía regulada).

A su vez, por las graves consecuencias de la crisis socioeconómica del año 2001, el Estado local fue interpelado por una nueva realidad, jóvenes en situación de calle y con alta vulnerabilidad social, pertenecientes a los sectores populares de la ciudad. Apareció entonces un conjunto de intervenciones que aspiraban a dotar de capacidades a la juventud, con formación, capacitaciones, entrenamiento laboral, micro emprendimientos cooperativos, talleres culturales y recreativos como un modo de desarrollar en esta etapa de transición a la vida adulta, recursos y capitales sociales para su inclusión socioeconómica y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En cuanto a las políticas del organismo específico, al convocar a jóvenes ya incluidos y no identificarlos con vulnerabilidades, pareciera haber operado una lógica que entendía que este tipo de jóvenes eran los que estaban en “mejores condiciones” de ejercer sus derechos políticos en tanto “ciudadano/a”, por ende, la preocupación no estuvo centrada en sus condiciones de reproducción social, sino más bien en profundizar sobre sus capacidades en la realización del derecho social de su ciudadanía. De allí que se generaron distintos dispositivos, con un enfoque de derechos, que promovieron la formación política y ciudadana, la participación, el ejercicio de la reflexión crítica y la posibilidad de transmitirlo al resto de la sociedad de una manera estratégica y legible.

En ambas estrategias, salvo proyectos puntuales, se observó que el conjunto de transferencias no estaba condicionado por contraprestaciones de las y los beneficiarios. No obstante, en casi la totalidad de las acciones, para el acceso a los beneficios se convocó a los jóvenes según su afiliación (ser vulnerable o ser estudiante), propios del sistema “estratificante”. Todas las políticas implementadas estuvieron focalizadas. Las acciones sociales apuntaron más al trabajo específico con grupos pequeños de adolescentes vulnerables y prestando especial atención sobre los territorios en los que las propuestas intervenían (barrios de sectores populares) y entendiendo la focalización como un modo de lograr la viabilidad y efectividad de sus propuestas, reconociendo que con los recursos disponibles cualquier tipo de masificación pondría en riesgo la consecución de los objetivos.

Los programas hacia estudiantes también fueron focalizados (con cupos máximo de participantes), pero sí apuntaban a la masificación cuantitativa de la propuesta, más como un modo de darle visibilidad y relevancia al conjunto de acciones que como una instancia de universalización de la acción estatal, por ende, no era necesario pensar territorialmente las propuestas ya que no había una asociación entre la población objetivo y el territorio del que provenían sino más bien de su institución: la escuela secundaria. No obstante, la territorialidad cobró mayor relevancia durante el segundo momento de la gestión, en tanto significó una búsqueda por salir del ámbito escolar como lugar de despliegue de las prácticas, profundizando aspectos de socialización, conocimiento e intervención sobre la realidad social y comunitaria de las y los jóvenes estudiantes.

También se detectó que paulatinamente, hasta llegar al momento de auge e institucionalización de las políticas (2003-2011), el municipio comenzó a desplegar mayores intervenciones sobre la cuestión juvenil, destinando más recursos, construyendo infraestructura específica para el desarrollo de los programas y complejizando el conjunto de estrategias para el abordaje de lo juvenil. Esto tuvo como consecuencia el despliegue de mayores entramados institucionales y el desarrollo de diversos aspectos burocráticos para la puesta en marcha diaria de las acciones

Por último, a partir de todas estas características, puede afirmarse que uno de los principales roles asumido desde el Estado durante estos primeros quince años fue la búsqueda del empoderamiento de la población juvenil en cuanto a sus capacidades, conocimientos, formación académica, laboral y cultural destinada centralmente a su incorporación al mundo de las relaciones sociales en tanto jóvenes estudiantes y trabajadores.

A continuación, se analiza el periodo 2015-2017, en la que se divisaron cambios en la institucionalidad del abordaje de lo juvenil, lo cual permite afirmar que se asiste a una nueva etapa de la política juvenil y con repercusiones en la estructuración del sistema de protección juvenil local.

III.2.2. Cambios y continuidades del sistema durante la segunda etapa de gestión (2015-2017)

A partir del conjunto de modificaciones en la estructura de la institucionalidad sobre la juventud y del conjunto de programas destinados

al abordaje de la cuestión juvenil, puede afirmarse que existió un corrimiento del tradicional eje inclusión-exclusión para pensar las principales políticas y las dependencias a cargo de las mismas. El cierre del OGJ, con la consecuente distribución de dos de sus tradicionales líneas de acción para jóvenes estudiantes a las nuevas dependencias, sumado a la desaparición del resto de sus intervenciones hacia la comunidad estudiantil pareciera haber marcado un nuevo perfil al abordaje de la cuestión juvenil: la apuesta por dotar de mejores condiciones de vida a jóvenes de sectores populares, a través del logro de la acreditación de la educación básica obligatoria.

No obstante, se le dieron continuidad al conjunto de políticas sociales destinadas a la formación, entrenamiento laboral, emprendimientos productivos y talleres recreativos. Éstas continuaron estando focalizadas hacia jóvenes vulnerables mediante dispositivos que perseguían trabajar con poca cantidad de beneficiarios, con la intención de lograr resultados efectivos de acuerdo a la estrategia de abordaje diseñada. Como ya se planteó para la primera etapa, estas políticas sociales apuntaban a una inclusión productiva juvenil y por ende con un efecto estratificante de las juventudes, en tanto buscaban la promoción y desarrollo de capacidades de las y los jóvenes para su reproducción social en tanto sujetos excluidos. El Estado se enfocó en la integración educativa y al mercado laboral como mecanismo de inclusión social. En algunos casos los beneficiarios deben generar una prueba de medios (la condición de “vulnerable”) para acceder a la política, pero era más bien su condición de desocupado o pertenencia territorial lo que primó en la incorporación de beneficiarios a estos programas.

Se observaron a lo largo de todo el recorrido histórico de la gestión, una serie de tensiones e incluso contradicciones en torno a las miradas sobre el/la joven y los paradigmas de trabajo. La situación recurrente fue la convivencia de enfoques de la juventud como transición o ciclo de vida, de corte evolucionista-biologicista, con el enfoque de derechos con una mirada más heterogénea, constructivista y no negativizante. Sin embargo, a diferencia de la primera etapa, no aparecieron durante la última gestión abordajes desde el enfoque de control social y miradas moralizantes-estigmatizantes de las juventudes como un problema.

Con el nuevo lineamiento de la política educativa juvenil a nivel local, apostando a la acreditación y finalización de los estudios básicos, se observó que la misma no se asentaba tanto en un enfoque de la juventud y la educación como una mera etapa de preparación y formación para la vida adulta, sino más bien como un desafío desde el Estado local por brindar oportunidades y garantías del efectivo ejercicio del derecho a la educación, siendo la misma una herramienta que promueve la autonomía juvenil y la constitución de proyectos de vida juveniles en mejores condiciones. Se perseguía un empoderamiento de las y los sujetos para decidir sobre su propia vida, partiendo del supuesto que la inclusión y titulación de la educación básica, lograría ampliar y multiplicar las posibles trayectorias de vida de las juventudes. Es decir, una política que ha erigido a la justicia como principio, siendo su objetivo la restitución y redistribución de derechos sociales (particularmente la educación) y aspirando que toda persona que habita Villa María logre la finalización de la educación básica, o sea, una universalización de la condición de ciudadanía.

Si bien el programa se focalizó en aquellas personas que no terminaron el nivel medio, la política en sí mismo aspira a una universalización de la llegada al conjunto de jóvenes en dicha situación, desplegando una infraestructura institucional compleja y de corte más bien posburocrático para incorporar cada vez más personas al programa (para 2018 ya había mil personas inscriptas). En este sentido, el sistema institucional construido lejos de replicar el sistema educativo formal de la provincia de Córdoba ha realizado un entramado flexible, adaptado a las necesidades de la población beneficiaria, con un equipo técnico diverso e interdisciplinario para contener y abordar las múltiples realidades de las y los estudiantes. A su vez, implicó una misión de universalización de la condición de egresado de nivel medio en todas las y los jóvenes y en lo posible adultos, apostando a consolidar a Villa María como “Ciudad del Aprendizaje”.

Aunque muchos de las y los estudiantes provienen de los barrios de los sectores populares y la mayoría de los centros de formación se encuentran allí, la política se implementó en toda la ciudad, con centros en barrios de sectores medios y altos, con lo cual la territorialización de la política cobró mucho menos significancia, entendiendo que al abandono escolar y la ausencia de finalización del secundario atraviesa a todas las clases sociales, propia de modelos integrados de “inclusión universal”. El programa no

apuntó al joven pobre, sino al que no logró la finalización de sus estudios, sin importar su condición de clase o lugar de residencia.

Finalmente, a partir de las continuidades y modificaciones de la política juvenil implementadas por la nueva gestión, se puede afirmar que el sistema de protección social y bienestar juvenil es de carácter *Híbrido*, en un continuo entre el *Sistema Fragmentado Estratificante* y el *Integrado*, profundizando su intervención en la cuestión juvenil sobre las trayectorias educativas de las juventudes villamarienses, sentando como base de su modelo de desarrollo social, la universalización de la educación básica. En el cuadro 3, se resumen las principales características del sistema de protección social y bienestar juvenil de Villa María entre 1999 y 2017.

Cuadro n° 3. Resumen de principales características del sistema de protección social y bienestar juvenil de Villa María (1999-2017)

	Villa María Híbrido “Fragmentado estratificante – integrado”
Rasgos/Modalidad	Inclusión Productiva y tendencia universalizadora
Principio	Solidaridad y Justicia
Enfoque sobre el bienestar	Enfoque de capacidades
Efecto	Estratificación y redistribución
Objeto y función de la intervención	Reproducción social Realización del derecho social de ciudadanía
Acceso a beneficios	Afiliación – Mínimo Vital
Tipos de beneficios	Transferencias no condicionadas
Alcance de la política	Focalizadas (con masividad)
Enfoque de la juventud	Juventud como etapa de transición. Enfoque ciclo de vida Enfoque de derechos
Ciudadanía juvenil	Regulada - universal
Valor del territorio	Intermedio - bajo
Base normativa	Intermedia
Modelo organizativo	Intermedio y complejo
Niveles de empowerment	Intermedio - alto
Desarrollo de modelo social local propio	Alto

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y fuentes documentales.

IV. Las inferencias de las capacidades estatales en la estructuración de los sistemas de protección social y bienestar juvenil

En este apartado se presentan en términos generales las características que asumieron las dimensiones micro y meso de las capacidades estatales

definidas en el primer apartado, exponiendo los principales hallazgos sobre su impacto en la conformación de los tipos híbridos de sistemas de protección social y bienestar juvenil que se definieron para cada caso en el apartado anterior.

IV.1. Principales características de los recursos humanos en las dependencias vinculadas al abordaje de la cuestión juvenil

IV.1.1. Selección y perfil del personal afectado a las políticas juveniles

Como mecanismo compartido en ambos municipios para la selección del personal a cargo de las políticas juveniles, existió la combinación de criterios políticos-electorales y políticos-técnicos al momento de elegir el perfil de las y los funcionarios y miembros de los equipos técnicos, siendo unas más preeminentes que otras a lo largo de los distintos periodos analizados. En Jesús María lo técnico prevaleció durante la primera etapa, y lo político electoral se volvió central durante la segunda etapa de gestión, siendo el organismo juvenil una herramienta de acuerdo electoral en el reparto de lugares con distintas fuerzas miembros de la coalición de gobierno. En Villa María se detectó que el rol de lo político electoral jugó fuertemente entre 1999 y 2007 a la hora de definir la o el funcionario a cargo de la Dirección de Juventud, no así su equipo, mientras que en el área de las políticas sociales juveniles prevaleció fundamentalmente las necesidades técnicas-profesionales para el armado de la dependencia.

No obstante, sea político electoral o técnico el factor decisivo, en ambos municipios el personal efectivamente nombrado cumplimentaba, de acuerdo a las y los funcionarios de primera y segunda línea, una serie cualidades en torno a su profesión, trayectoria, idoneidad y experiencia de trabajo con jóvenes que justificaba su nombramiento.

En Jesús María, como característica central en la selección del personal para el abordaje de lo juvenil pudo hallarse el fuerte involucramiento de la figura del intendente como determinante en la búsqueda y contratación de los recursos humanos durante todo el periodo analizado: “El armado de este grupo de jóvenes ciudadanos, una búsqueda, ahí sí, absolutamente personal de profesionales que estuvieran vinculados con los jóvenes, que tuvieran una mirada fresca sobre el rol de la juventud” (Entrevista 01).

A lo largo de la primera etapa de gestión se detectó una primacía de un criterio técnico-profesional, por encima de lo político partidario-electoral, para la selección del perfil del personal afectado al programa “Jóvenes Ciudadanos” y posteriormente el Área de Juventud. Durante la segunda etapa de gestión el criterio utilizado fue diferente. Allí los acuerdos políticos-electorales del nuevo intendente con organizaciones miembros de la coalición de gobierno fue el aspecto determinante a la hora de incorporar y seleccionar específicamente el personal en el organismo juvenil.

Por su parte en Villa María, entre 1999 y 2007, se detectó una fuerte intervención del intendente en la selección de los funcionarios a cargo de la Dirección de Juventud en función de la cercanía del lineamiento político de la persona con el proyecto de gobierno. De manera muy gráfica el Secretario de Integración Comunitaria (2002-2003) y posterior Presidente de la Universidad Popular (2003-2011), ambas dependencias que tuvieron bajo su órbita el organismo juvenil, define las características que debían reunir las y los funcionarios seleccionados:

Cuando vos estas en el ámbito de gestión pública, digo, vos sos un gestor, pero tenés que ser un gestor militante, no militante desde lo político, o militante partidario mejor dicho, porque nosotros no le preguntábamos, si bien básicamente tomábamos gente que estuviese identificado con el norte de la gestión, y sobre todo nosotros decíamos con un pensamiento de tinte nacional y popular, pero teníamos otros compañeros adentro que no pensaban exactamente como nosotros, pero por lo menos traspasar la camiseta en función de un pensamiento político que beneficie a la gente (Entrevista 16).

En este sentido, son resaltadas determinadas cualidades como requisitos indispensables para ser funcionario del organismo. Cuestiones como “formación profesional”, “formación política”, “militancia”, “carácter”, “capacidad de gestión”, “saber hablar y tener presencia” fueron elementos claves a la hora de tomar la decisión sobre quién se designaba como responsables de la Dirección de Juventud. Por el contrario, en el caso de las áreas sociales, donde no se observaron que los nombramientos respondieran a alianzas políticas, primó lo técnico-profesional por sobre el carácter militante del personal seleccionado, siendo las y los secretarios o

subsecretarios de las propias dependencias los que seleccionaron al personal.

Por otra parte, para los dos municipios se detectó una fuerte correlación entre el perfil del personal seleccionado y los principales lineamientos y características que adquirió la política juvenil. En Jesús María, durante el momento de génesis de la política, en sintonía con el objetivo del abordaje terapéutico y preventivo de adicciones juveniles, se seleccionó un grupo de profesionales con experiencia en drogadependencia, y específicamente en trabajo con jóvenes, y con trayectoria en la gestión pública desde organismos y escuelas públicas del Estado provincial u organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el equipo se inició con dos psicólogas y en la medida que se ampliaron las acciones de prevención directa (tratamiento clínico ambulatorio) hacia otras de prevención indirecta (concejo deliberante juvenil, eventos y talleres) se incorporó una psicopedagoga y una trabajadora social, más un personal administrativo.

Este criterio de selección del personal se relacionó fuertemente con el posicionamiento político del intendente respecto al rol del Estado sobre la cuestión juvenil, y a su vez con la valoración técnica-política que hacía en cuanto a la necesidad de modernizar y mejorar el perfil de los gobiernos locales. Por ello era fundamental que la política fuera diseñada e implementada por un equipo técnico capaz de cumplir eficiente y eficazmente los objetivos “se armaron buenos equipos técnicos que entendieron el momento que estábamos viviendo (...) de que había que construir en la diversidad y que tuvieran la cabeza abierta a aceptar los planteos de los chicos” (Entrevista 01). A su vez, ante la creación del Área y con la finalidad de generar políticas de participación juvenil, se contrató otro perfil de profesionales (politólogo, relacionista internacional y profesora de educación física) con fuerte experiencia en políticas públicas y coordinación de grupos juveniles socio-culturales. El nuevo equipo de profesionales le dio forma a los nuevos objetivos del organismo específico juvenil, en este sentido la coordinadora de ese momento manifestaba:

Quando coordinan psicólogos creo que se enfocan mucho más a nivel individual de la persona, más allá de que tengan formación en psicología social o que hayan trabajado más una cuestión comunitaria (...) Y bueno eso sí me parece que marca al menos cuando yo inicio a trabajar en esta

área con otros compañeros, tenemos más un perfil de estructura (...) y de un perfil de formación académica que apunta a mirar lo colectivo, lo social desde una perspectiva más amplia y estructural (...) y bueno, los cambios en las coordinaciones me parece que han marcado diferentes perfiles de políticas públicas (Entrevista 04).

También se resaltó la envergadura del conocimiento técnico-profesional del personal para la ejecución de las acciones y el logro de los objetivos asumidos, como así también la necesidad de que el personal sea flexible y se adapte a la dinámica juvenil, que muchas veces no concuerda con la dinámica burocrática-administrativa típica del gobierno local con trabajos de cinco días a la semana, 7 horas diarias, generalmente en turnos fijo y por la mañana:

Es preferible tener un equipo cien por ciento técnico, la adaptabilidad creo que es fundamental para sostener estos proyectos, que son como proyectos de gestión y bueno... me parece que no debes tener gente que labore en el área que se cuestione si tiene que estar hasta las diez de la noche o si tiene que trabajar un sábado o un domingo, porque es así, porque trabajas con jóvenes (Entrevista 04).

En el caso de Villa María, se detectó que la “fuente natural” del personal seleccionado fue la Universidad Nacional de Villa María, principalmente estudiantes o profesionales que provenían del ámbito de las ciencias sociales. En los inicios del organismo juvenil, a partir de la intención de intervenir en lo educativo y posicionar a la localidad como ciudad del conocimiento, la primera Directora seleccionada fue una docente de nivel medio de la ciudad. Entre 2003 y 2007, si bien se continuó enfocando en jóvenes estudiantes, en la medida que la dependencia se abocó a la formación ciudadana y la participación política, los funcionarios y equipos técnicos conformados fueron estudiantes o profesionales provenientes de la Ciencia Política y la Sociología. El mismo criterio fue utilizado entre 2007 y 2015, ya que hubo un solo recambio en la coordinación y provino del propio equipo técnico que venía funcionando anteriormente, dando continuidad al perfil de profesionales seleccionados. A su vez, el conjunto del personal destinado a los talleres deportivos o artísticos-culturales estuvo

constituido por profesionales o idóneos con amplia trayectoria de cada disciplina.

Desde las áreas sociales, mientras que los perfiles profesionales seleccionados giraron en torno a disciplinas como el trabajo social, la psicología y psicopedagogía, la intervención en la cuestión juvenil se estructuró principalmente bajo la categoría de adolescentes (como etapa vital) en situaciones de riesgo, vulnerables o excluidos. En este sentido, se encontró correlación entre los perfiles del personal con los lineamientos que adquirió (desde el relevamiento de necesidades socio-económicas de los niños y adolescentes en situación de calle, luego el entrenamiento y formación laboral, hasta el diseño de estrategias de fortalecimiento de capacidades y capitales sociales mediante talleres artísticos-culturales, deportivos, educativos recreativos y de formación en oficios).

Al igual que en Jesús María, las y los funcionarios reconocían que más allá de los lineamientos políticos generales de la gestión, es cada dependencia junto a sus equipos técnico quienes determinan autónomamente y sin mirada transversal los sentidos de la política, fragmentando el abordaje de la cuestión juvenil. En este la Directora de Educación (2015-2017) era muy clara al respecto:

La discusión del concepto de la política [juvenil] (...) tiene que ver con las trayectorias de cada quien. Si yo acá estoy trabajando con sociólogos, y además en mi equipo tengo todos pedagogos ¿no?, en la escuela granja la mayoría son de ciencias políticas... y ahí sesgas, sesgas la mirada, entonces cada quien va mirando, entonces el sentido en la cotidianidad de la gestión también te lo da tu trayectoria, y cuando vos te sentas, o presentas, cuando nos ha pasado en algunas reuniones intersecretaria, cada quien piensa y mira desde su propia trayectoria (Entrevista 24).

IV.1.2. Dotación de recursos humanos

En la dotación de recursos humanos para la conformación de las estructuras organizacionales en lo juvenil, se detectó en ambas ciudades que las y los gestores de los organismos específicos de juventud fueron los que permanentemente observaban falencias en este punto. En términos generales los equipos técnicos que se conformaron a lo largo de estos años

estuvieron compuestos por tres o cuatro profesionales, responsables del conjunto de intervenciones de área juvenil.

En Jesús María, durante la política como programa llegó a tener seis profesionales a cargo del conjunto de intervenciones, donde no se manifestó conflicto alrededor de la dotación. En cambio, desde el momento de la creación del Área de Juventud hasta la última etapa de gestión aparecieron transversalmente críticas en torno a este tema y se planteó como un obstáculo a la hora de ejecutar el conjunto de acciones y alcanzar los objetivos del organismo:

Hay muchas dificultades de implementación, digamos que tiene que ver con que pienso que bueno, nosotros somos un área y cada año ha habido más reducción de personal en lo que compete al área nuestra, entonces en lo que es personal técnico trabajando en estos temas hacen al impacto que tiene en el territorio (...) desde el 2012 fue un vaciamiento completamente (Entrevista 04).

Para el caso de Villa María, desde la creación de la Dirección de Juventud, sus coordinadores vieron como un obstáculo la poca dotación de personal para el organismo y las condiciones de contratación de los mismos. En este sentido el subdirector y luego director entre 2004 y 2007 señala:

Yo arranqué de cero, a tal punto de que el único que estaba pago ahí digamos era yo, digamos el subdirector, no teníamos equipo, o sea que era todo un desafío buscar gente, después fuimos poniendo pasantes, después armamos el equipo de coordinadores del Mercosur [programa del OGJ] que eso, cobraban dos pesos, pero bueno ya eran equipo de coordinadores y lo fuimos laburando así hasta que cuando E. V. entra [futura directora en 2007], ya entra con un equipito ya más o menos armado porque ya habíamos logrado incorporarlos (...) creo que un poco lo bueno que tuve yo en la gestión era buscar gente que quiera laburar *ad honorem*, eran colaboradores (Entrevista 18).

No obstante, entre 2007 y 2015, las falencias señaladas en torno a la dotación de personal no giraron tanto en relación a su necesidad para sostener las acciones ya dispuestas sino más bien en la imposibilidad de avanzar sobre nuevas propuestas y nuevas poblaciones objetivos.

Creo que nos hubiese gustado más poder trabajar con los pibes en los barrios, pero se nos hacía físicamente imposible. Físicamente imposible mantener estas dos lógicas [jóvenes estudiantes- jóvenes de sectores populares], o laburábamos a nivel territorial o seguíamos trabajando a nivel escolar, o teníamos más gente. No era posible para la cantidad de gente que éramos mantener las dos cuestiones (Entrevista 12, Directora de Juventud 2007-2014).

Por otra parte, desde las áreas sociales, en el periodo 2003-2015, no hubo manifestaciones relevantes en cuanto a la falta de recursos humanos y en consecuencia se conformaron amplios equipos interdisciplinarios (con los perfiles ya descriptos más arriba) para cada una de las principales líneas de acción.

IV.2. Principales características organizacionales de las dependencias a cargo de las políticas juveniles

A continuación, se subdivide la exposición de lo organizacional en tres puntos: primero, un análisis de la relevancia jurídica que asumieron las dependencias a cargo de lo juvenil en la estructura orgánica municipal. El segundo elemento analiza la integralidad y transversalidad de la política juvenil y, finalmente, se presenta un análisis de la dotación de recursos económicos y la evolución presupuestaria de los fondos públicos destinados a la cuestión juvenil.

IV.2.1. Autoridad jurídica de las dependencias a cargo de la cuestión juvenil, el caso de los organismos gubernamentales de juventud

Ambos municipios generaron en sus estructuras un organismo específico de juventud. Mientras que en la ciudad de Villa María tuvo un carácter intermitente entre Área y Dirección, hasta su desaparición en el organigrama en el año 2016, en Jesús María la política nació como programa y luego se organizó alrededor de un Área, aunque nunca dispuso de autoridad jurídica en términos del organigrama municipal. Si bien en ninguno de los dos casos, las o los responsables a cargo formaban parte del gabinete municipal, sí se

entiende que el tipo de rango institucional alcanzado (Dirección o Área) influyó sobre la mayor o menor visibilidad e importancia del organismo al interior de la estructura orgánica que era inserto.

Para el caso de Villa María el organismo nació como Dirección en 1999 bajo la órbita de la Secretaría de Integración Comunitaria, que luego del despido en enero del 2002 de la por entonces directora, se baja al rango de Área, pero que en la práctica no tuvo actividad. Con su reapertura en el año 2004 comenzó como una Subdirección y prontamente ascendió a Dirección (en el 2005) y se sostuvo hasta el 2011, cuando se le bajó su rango a Área. En términos del organigrama, se ubicó en la órbita de la Universidad Popular como uno de los tres ejes centrales de gestión que dicha institución abarcó: educación, cultura y juventud. En este sentido era el Presidente de la Universidad (con rango de Secretaría) quien coordinaba política y administrativamente el organismo juvenil.

Cuando se indagó sobre las razones de la pérdida de jerarquía del organismo, se encontraron dos lecturas divergentes. Por un lado, desde las autoridades (presidente de la Universidad Popular e intendente) señalaron como causa principal la disposición de movimientos internos de neto corte administrativo, apuntando a la disminución de los costos de la planta política, pero que no impactaba en la relevancia ni el quehacer cotidiano del organismo.

Como contrapartida, las y los funcionarios a cargo del organismo juvenil señalaron a esta situación como causante de la disminución de la visibilidad y relevancia de su trabajo y de la cuestión juvenil dentro del municipio. De hecho, el periodo en el que el organismo fue Dirección (2004-2011) coincidió con el momento definido como de profundización e institucionalización de la política juvenil y cuando se bajó su rango fue coincidente con el momento de amesetamiento y retroceso de la política (2011-2015).

Yo creo que fue una cuestión, (...) creo que fue como una cuestión del momento de, como de, recorte presupuestario. No fue exclusivamente el área de juventud. Fue achicar simbólicamente la planta política (...) Si lo que fue para nosotros fue quitarle jerarquía al espacio (...) significó un retroceso perder el rango de dirección (Entrevista 12).

Además, se vinculó esta pérdida de espacio con un nuevo modo de ordenar las prioridades políticas dentro de la Universidad Popular, a partir del perfil de la nueva presidenta de la institución entre la gestión 2011-2015. Quien asumió dicho cargo, se había desempeñado durante las dos gestiones anteriores como Directora de Educación y al quedar a cargo de la gestión del organismo puso mayor foco de atención en el aspecto educativo.

En realidad, tenía que ver con donde estaba circunscripta el área, porque dependía de bueno, la universidad popular (...) entonces estaba todo muy abocado a la cuestión educativa y juventud quedaba un tanto relegada (...) desde hacía un par de años que juventud había sido desplazada (Entrevista 13).

Más allá del peso específico de cada dependencia en la estructura municipal, las y los funcionarios manifestaron que la mayor o menor envergadura de las dependencias no afectó negativamente sobre la “libertad de acción” que tenían al diseñar sus políticas (lo que refuerza la relevancia de los perfiles de los equipos). No obstante, sí veían seriamente afectado su quehacer diario con la ausencia de “libre disponibilidad” de recursos financieros. Ninguna de las dependencias juveniles tuvo, jurídicamente o en la práctica informal, autoridad para definir autónomamente los presupuestos y cantidad de recursos económicos sin antes solicitarlo y negociarlo con la autoridad del organismo del cual dependían.

IV.2.2. Transversalidad de la política juvenil en las gestiones municipales

En cuanto a la transversalidad de la política, en ambos municipios no pudo divisarse dicha dinámica a lo largo de todo el periodo. Por un lado, el distinto perfil de los equipos técnicos en las dependencias juveniles abrió el juego a la convivencia de distintos paradigmas y enfoques sobre el abordaje de lo juvenil generando una división funcional sobre el tipo de joven y temática a trabajar en cada dependencia, lo que dificultó el desarrollo de una mirada común sobre la cuestión juvenil y el carácter de las políticas a implementar.

Se divisó una serie obstáculos al interior de la propia cultura organizacional municipal, que conspiró contra el objetivo de incorporar una

perspectiva generacional y un abordaje integral a las políticas públicas locales, imposibilitando el desarrollo de instancias institucionales que permitieran confluir y potenciar el amplio esquema de intervenciones. En ambos municipios, desde el momento de génesis de la política, los intendentes decían reconocer las complejidades detrás de las diversas problemáticas que atravesaban a las y los jóvenes de la ciudad y que, por ende, creían necesario abordarlo desde un espacio y una lógica interdisciplinaria. No obstante, desde un comienzo se notaron dificultades organizacionales para su puesta en marcha. Como marcaba una integrante del primer equipo técnico en Jesús María (2003-2007) “el intendente te apoyaba y todo bárbaro, pero veías que tus pares de otros programas también dificultaban, como que internamente se genera un espacio de competencia” (Entrevista 03). En igual sentido, en Villa María se señaló que al interior del municipio “sigue habiendo un nivel de desarticulación muy importante (...) es un recelo político, de cada uno cuidar su quintita al articular, es el miedo permanente a quien se lleva la idea, a quien saca rédito con eso, tiene que ver con eso” (Entrevista 13). Esta cuestión de “competencia y celos” entre áreas apareció constantemente a lo largo de todo el periodo estudiado, lo que imposibilitó la generación de una política formal e institucionalizada desde las gestiones para viabilizar instancias de articulación.

Las dinámicas de trabajo conjunto que se sucedieron respondieron más bien a reglas informales de afinidad entre el personal y miembros de las distintas dependencias que a una política de estado: “durante algún tiempo trabajábamos bien (...) pero tenía que ver con quien estuviese al frente de cada una de las áreas ¿no?” (Entrevista 16). Estos hechos señalaron, que parte de las fallas de articulación provendrían por conflictos internos de relaciones interpersonales entre las y los encargados y/o agentes de ejecutar las políticas sectoriales en el municipio, y con los cuales se debía articular las acciones del programa.

En definitiva, en el plano horizontal se inviabilizó la transversalidad a partir de la poca colaboración y coordinación interáreas, principalmente por las disputas políticas entre agentes estatales y, sobre todo, entre las y los funcionarios a cargo de puestos claves. Pero, a su vez, la imposibilidad de la puesta en práctica estuvo dada en un plano vertical, por la ausencia de una autoridad (en término de recurso humano o institucionalidad) que fuese

capaz de aglutinar y ordenar esas competencias y apetencias políticas entre pares. Como consecuencia, la integralidad en este periodo fue más bien una carta de intención, que un efectivo estilo de gestión y política de estado en la cuestión juvenil: la mera voluntad o expresión de las autoridades desde sus definiciones políticas no alcanza por sí misma para su concreción.

IV.2.3. Dotación de recursos financieros y evolución presupuestaria

Como ya se adelantó, en ambos municipios se pudo constatar que a lo largo del periodo ninguna dependencia tuvo completa autonomía en cuanto a la determinación de los montos de sus partidas presupuestarias y sobre la gestión diaria de las mismas, sin pasar antes por un proceso de negociación con su instancia superior.

Pudo observarse momentos donde dicha autorización se daba en el marco de una dinámica “fácil, ágil y sin trabas” frente a momentos de intensas negociaciones que “frenaban o negaban” las imputaciones de partida. En términos generales esta dinámica pudo constatarse también a través del análisis de la ejecución presupuestaria. Por ejemplo, durante el momento de conflictividad política en el caso de Jesús María, hubo considerables diferencias entre el presupuesto aprobado y el efectivamente comprometido-ejecutado para las políticas juveniles, que llegó a ser hasta un 60% menor de lo que contemplaba la ordenanza presupuestaria.¹⁴

Asimismo, se detectaron coincidencias entre los momentos en que las y los funcionarios a cargo de las políticas juveniles reclamaban la falta de dotación de recursos económicos con la efectiva disminución (porcentual o nominal) del presupuesto comprometido a las mismas. De manera inversa, en los momentos en que no aparecieron críticas internas respecto a la disponibilidad de recursos económicos, coincidieron con los periodos de expansión y crecimiento constante de la evolución presupuestaria.

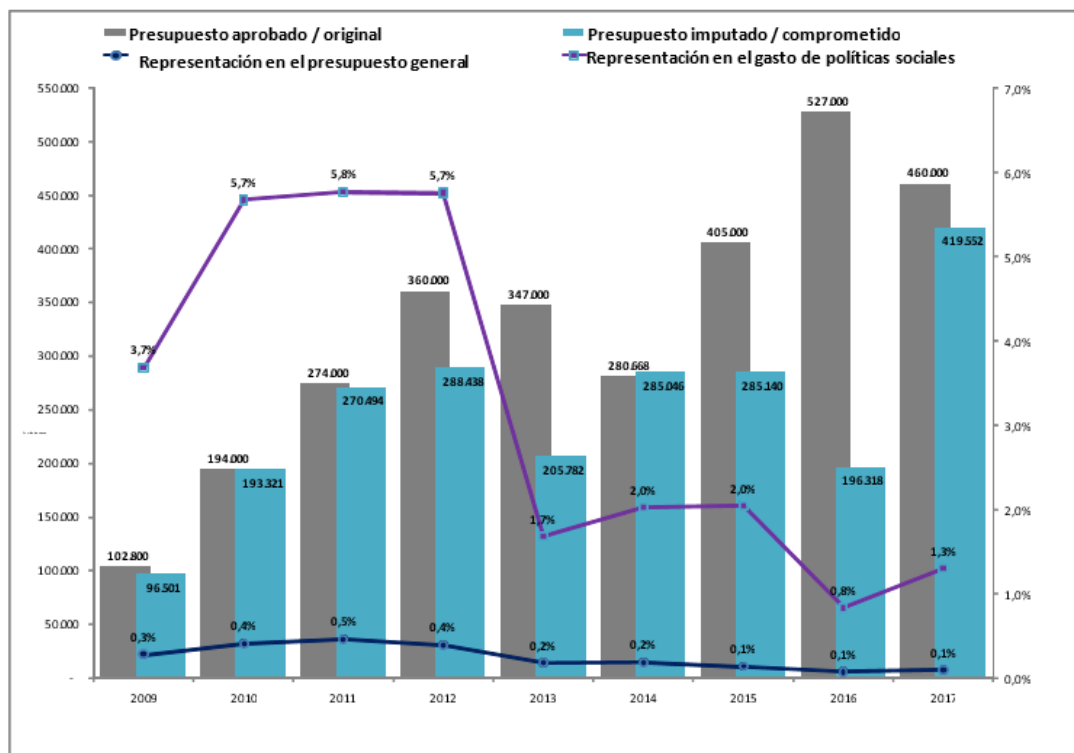
¹⁴ En el año 2014 se observó un comportamiento excepcional sobre esta dinámica donde el presupuesto comprometido fue levemente mayor al aprobado. Consultado sobre esto las coordinadoras mencionaron que podría haberse dado por la imputación de gastos de otras áreas a la partida de juventud, situación administrativa que ocurría recurrentemente, pero que en los momentos anteriores a los conflictos lo lograban subsanar “para no quedarse sin fondos”, no así en ese año (Entrevista 10).

Para el caso de Jesús María, en el periodo de la política juvenil como programa entre los años 2003 y 2008, no se tuvo acceso a información específica de los presupuestos anuales destinados a éste, ya que sus fondos estaban incluidos genéricamente en la subpartida “otras transferencias al sector público”. En sintonía con esto, de las entrevistas emergió que en esos años, al no existir una partida propia en el presupuesto, los recursos financieros para el programa alcanzaban sólo para mantener el plantel de profesionales y todo otro egreso presupuestario era objeto de permanente negociación con las autoridades, reconociendo que los montos destinados para sus acciones fueron escasos:

A nosotros nos costó mucho, es más, en los años que estuvimos nunca contamos con un presupuesto [partida presupuestaria específica], si bien dentro de todo, anualmente nos pedían un presupuesto estimado con todas las actividades y los gastos posibles nunca manejamos una caja (...) siempre dependíamos, pidiendo con antelación, buscando sponsors o lo que sea porque nunca había dinero (Entrevista 02).

A finales del año 2008, con la creación del Área de Juventud, se incorporó en el presupuesto una partida específica para ésta. En el Gráfico 1 puede observarse un análisis comparado de la evolución presupuestaria en políticas juveniles (aprobada y ejecutada) y su representación en el presupuesto destinado a políticas sociales y al presupuesto total.

Gráfico 1. Evolución presupuestaria (presupuesto aprobado y efectivamente comprometido) de políticas juveniles y su representación en el gasto total de políticas sociales y presupuesto general (efectivamente comprometido). Jesús María 2009 – 2017



Fuente: elaboración propia en base a balances oficiales de la Municipalidad de Jesús María

De manera coincidente con el momento de institucionalización de la política y la expansión de las líneas de acción del organismo, entre los años 2009 y 2011 los presupuestos aprobados durante la gestión de Gatica (2009-2012) aumentaron considerablemente, sumado a la coincidencia entre lo

aprobado con lo que efectivamente se ejecutó¹⁵. Entonces, para el año 2010 el aumento fue de un 88%, respecto al 2009, en el año 2011 se aumentó un 41%, respecto al año anterior y para el 2012, el presupuesto aprobado fue un 31% mayor. A esto se sumó también, el aumento en dos puntos porcentuales de la representación de la inversión en políticas juveniles sobre el presupuesto total en políticas sociales y a su vez un consecuente aumento respecto al presupuesto total (aunque en mucho menor medida, hasta un 0,02%)

Como ya se indicó, durante primer el mandato de Frizza se produjo una serie de conflictividades políticas del organismo juvenil con el ejecutivo municipal, denominado “momento de vaciamiento del Área de Juventud (2011-2015)” y luego el cierre de la misma (entre noviembre de 2015 y abril de 2016). En consecuencia, en el quinquenio 2012 – 2016 pudo observarse la caída nominal y porcentual de la evolución presupuestaria, más aún si se lo compara con su comportamiento durante el periodo anterior, llegando a destinar en el año 2016 un monto levemente menor al del año 2010. La representación de las políticas juveniles respecto al presupuesto en políticas sociales cayó significativamente, pasando de un 5,7% en el 2012 a un 0,8% en el 2016, como así también sobre el presupuesto total, de un 0,04% en el 2012 a un 0,01% en el 2016. La reapertura y reimpulso del Área de juventud en el segundo mandato de Frizza también tuvo su correlato e impacto en el presupuesto municipal. Como puede observarse, para el año 2017 la partida juvenil ejecutada aumentó un 113,7% en consonancia con la creación del “Plan Jesús María Joven”.

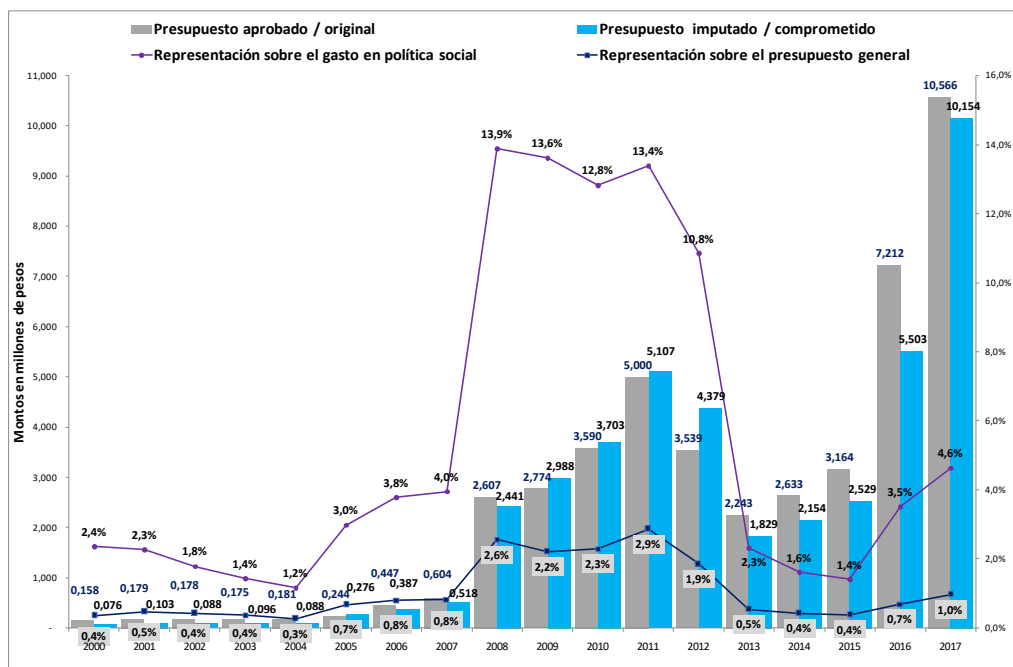
Sin embargo, en términos generales se observó que el presupuesto asignado a la política juvenil tuvo un peso mínimo sobre el presupuesto total. Esto ocurrió también en la medida que el Área de Juventud se circunscribió durante todo el periodo a generar acciones que promovían la participación política y ciudadana de jóvenes escolarizados, con lo cual la amplitud de abordajes sobre la multiplicidad de temáticas o problemáticas de la cuestión juvenil fue muy baja, al igual que su impacto en el conjunto de las políticas sociales locales.

¹⁵ En el caso del presupuesto para el año 2012, el mismo fue aprobado a finales del segundo mandato de Gatica, pero su efectiva ejecución se dio bajo el primer año de mandato de Frizza.

En cuanto al comportamiento de la evolución presupuestaria en la ciudad de Villa María también existió correlación entre las caracterizaciones de los distintos momentos de la política con los fondos destinados a la política juvenil. Hasta el año 2001 no existió administrativamente una partida específica para el organismo juvenil, con lo cual se desconoce la inversión erogada en el año 2000. No obstante, la desaparición del organismo a finales de enero del año 2002 pudo verse reflejada tanto en la disminución de las partidas para lo juvenil en los años 2002 y 2003¹⁶ (Gráfico 2) . Con la reapertura de la Dirección de Juventud en el año 2004 y el inicio de las primeras políticas sociales para los jóvenes en situación de calle, los presupuestos comenzaron a reflejar un sostenido aumento durante el gobierno de Nora Bedano entre 2003 y 2007 (con aumentos interanuales que oscilaron entre un 40% y hasta un 300% más, en dicho periodo) y que dieron un gran salto con la segunda gestión de Acastello entre 2007 y 2011 tras la creación de nuevos programas. El monto total ejecutado en lo juvenil pasó de \$518.000 en el 2007 a \$2.441.000 en el 2008, llegando a un pico máximo de \$5.107.000 en el año 2011. Ambas gestiones fueron contempladas como las responsables del momento de institucionalización y profundización de las políticas juveniles, cuestión que se ve reflejada en el Gráfico 2.

¹⁶ En términos administrativos el organismo juvenil mantuvo su partida en el presupuesto y se le asignaron fondos, aunque en la ejecución presupuestaria se comprobó que no se ejecutó gasto alguno. Esto explica la diferencia, en el Gráfico 2, entre el presupuesto aprobado y el comprometido.

Gráfico 2. Evolución presupuestaria (presupuesto aprobado y efectivamente comprometido) de políticas juveniles y su representación en el gasto total de políticas sociales y al presupuesto general (efectivamente comprometido). Villa María 2000 - 2017



Fuente: elaboración propia en base a balances oficiales de la Municipalidad de Villa María

En consonancia, las políticas juveniles acrecentaron su representación sobre el gasto total en políticas sociales, pasó del 1,2% en el año 2004 a un promedio del 13,4% entre 2008 y 2011 y con ello también su representación en el presupuesto total comprometido de la ciudad, que llegó a significar un 2,9% del mismo. Además, en sintonía con este impulso de lo juvenil, no existieron relevantes subejecuciones de las partidas juveniles entre 2004 y 2011, por lo que los montos aprobados con los ejecutados fueron prácticamente iguales. Incluso en cuatro de los ocho años de este momento, lo efectivamente comprometido fue mayor a lo aprobado y se debió reforzar sus partidas.

Como contrapartida a este crecimiento sostenido, el momento de amesetamiento de la política juvenil entre el año 2012 y 2015, trajo consigo un recorte de hasta el 60% del presupuesto juvenil, y disminuyó de manera considerable su representación sobre el gasto total en políticas sociales y el presupuesto general (Gráfico 2).

Finalmente, en la segunda etapa de gestión, tras la asunción de Martín Gill, lo juvenil cobró un nuevo impulso, con el consecuente correlato en la ejecución presupuestaria. En dos años, el gasto total comprometido en lo juvenil creció un 400%, el mismo pasó de \$2.529.000 en el 2015 a \$10.154.000 en el 2017, llegando al máximo monto asignado en su historia. Este aumento impactó en el crecimiento de la representación sobre el gasto en políticas sociales y presupuesto general, aunque lejos aún de sus picos históricos (Gráfico 2). No obstante, pudo entenderse que esta última dinámica se dio en la medida que, entre 2015 y 2017, el presupuesto total municipal también vio una multiplicación significativa (un 161%) pasando de \$645.227 a \$1.043.388 millones de pesos.

V. Principales hallazgos y reflexiones finales

Se considera que dentro del conjunto de dimensiones analizadas sobre las capacidades estatales el perfil del personal seleccionado jugó un papel central en el diseño de las políticas juveniles, mediante su injerencia en la determinación de sus elementos, los sentidos de la misma y los modelos de abordaje que sustentaban la intervención. Éstos aspectos son factores fundamentales en la estructuración de los sistemas de protección social y bienestar juvenil.

Los equipos técnicos conformados se transformaron en los intérpretes de los lineamientos políticos generales dispuestos por el proyecto de gobierno, e incluso cuando de éste no surgieron objetivos claros y concretos sobre el abordaje de lo juvenil, el personal de las dependencias fue quien los configuró, siendo determinantes en la configuración de las producciones estatales sobre la cuestión juvenil y las juventudes como causa pública a nivel local en ambos municipios.

En la medida que el abordaje de lo juvenil se fue institucionalizando a través de distintas dependencias, según el tema específico a abordar, en cada

una de ellas operaron distintos criterios en la selección de los perfiles del personal y fueron los profesionales a cargo de la política los que estructuraron a su vez el perfil de las unidades estatales dirigidas a la cuestión juvenil.

En este sentido mientras más dividido y segmentado se encuentre el sentido y la institucionalización del abordaje de la cuestión juvenil; más diferenciado sea el ámbito de intervención de cada dependencia y; más diversos sean los perfiles profesionales sin existir mecanismos institucionales que le den transversalidad, integralidad y coherencia interna a la política juvenil, más fragmentada será la conformación de los sistemas de protección social y bienestar juvenil.

Desde el análisis en profundidad pudo establecerse cómo se conjugaron estos factores al momento de fragmentar sus sistemas de protección. Así fue que en Jesús María las definiciones sobre la juventud y la cuestión juvenil perfilaron una política centrada en un organismo específico que promovió la participación política de jóvenes estudiantes entre 15 y 20 años de edad combinándose con intervenciones más sanitarias para la prevención de adicciones de jóvenes de sectores populares y acciones de prevención indirecta sobre consumos problemáticos en estudiantes secundarios. El perfil del personal seleccionado y su “libertad de acción” habilitó que cada unidad administrativa tuviera completa autonomía para definir los enfoques y las características que las políticas asumieron. A su vez, se halló una importante escasez de inversión de recursos humanos y económicos lo que produjo que las intervenciones se anclaran en pequeños dispositivos. A su vez, para garantizar la incorporación de beneficiarios/as se recurrió al “público cautivo” de estudiantes de las escuelas de nivel medio. Además, en los momentos en que predominó una lógica política-electoral en la selección del personal se observó que los conflictos que se desataron debilitaron el desarrollo de las políticas y la institucionalidad juvenil. A partir de esta estructuración el sistema de protección juvenil de la ciudad se fragmentó entre las modalidades “residual” y “estratificante”.

En Villa María la definición de la cuestión juvenil fue más amplia con lo cual el rol de la intervención del Estado local se diversificó y tuvo un mayor despliegue que en Jesús María. Ésta se estructuró en torno a las dos preocupaciones centrales sobre las condiciones juveniles en la ciudad, es decir su carácter incluido/excluido, segmentando las intervenciones en dos

dependencias. Por un lado, un organismo específico que abordó temáticas educativas y de promoción de la participación política de jóvenes estudiantes de nivel medio, y en menor medida de nivel superior. Por otro lado, la política social juvenil bajo la órbita de las áreas sociales, que estructuraron sus intervenciones alrededor de las problemáticas socio-económicas de las y los adolescentes de sectores populares. En consecuencia, el sistema se configuró bajo una modalidad fragmentada estratificante. En la última etapa de gestión, con el cierre del organismo y al establecer la terminalidad como una línea central de acción atravesando al conjunto de las políticas juveniles, se incorporaron elementos propios de un sistema de protección más integrado. Las políticas fueron acompañadas por una importante dotación de recursos, que fueron fundamentales para el despliegue de las intervenciones estatales, sobre todo las políticas sociales juveniles y de terminalidad educativa que se consignaron como líneas centrales y que por sus objetivos y alcance implicaron un importante desarrollo de institucionalidad.

Cabe resaltar que, en ambos gobiernos locales, las características generales que asumieron los diferentes aspectos de sus capacidades estatales contribuyeron y reforzaron, en distinta medida según el caso, la lógica fragmentada de los sistemas. De manera breve se resumen las mismas:

- La utilización de criterios políticos-electorales o políticos-técnicos al momento de conformar los equipos de profesionales a cargo de las dependencias afectaron sobre la estabilidad de la política y el desarrollo de institucionalidad. Principalmente para el caso de Jesús María, se observó que la preeminencia del primero sobre el segundo impactó negativamente sobre las políticas.
- La ausencia de una perspectiva generacional y el establecimiento de objetivos claros respecto a la cuestión juvenil y el modo de su abordaje desde las “primeras líneas de funcionarios/as” habilitó la “libertad de acción” de los equipos en cada dependencia. Esto aumentó la fragmentación de las intervenciones y atentó contra la coherencia interna de la intervención estatal.
- Los enfoques y perspectivas con que imprimieron el abordaje de la cuestión juvenil se ajustó según el perfil profesional del personal seleccionado, sin un lineamiento común que ordenara a los mismos. En consecuencia, se multiplicó la coexistencia de distintos paradigmas y

sentidos de la política, generando tensiones y contradicciones sobre el modo de concebir al joven y la juventud.

- La falta de disponibilidad de recursos (humanos y financieros) no sólo fue un indicador de la relevancia que adquirió el tema en la agenda política, sino que la escasez de los mismos tendió a promover la implementación de pequeños programas focalizados, lo que fragmentó aún más los sistemas. En el caso de Jesús María su impacto fue notorio.

- La ausencia de autoridad jurídica de las dependencias para administrar las partidas de sus propios presupuestos atentó contra el fortalecimiento de las políticas juveniles. En varios momentos esto generó que la dotación de recursos económicos dependiera de la capacidad política de gestión de los referentes a cargo de la política juvenil y no de la planificación estipulada sobre el abordaje de lo juvenil.

- La vinculación de los organismos específicos de juventud exclusivamente con el tema de la participación política y el trabajo con jóvenes integrados aumentó la estratificación y fragmentación de los sistemas.

- Las condiciones laborales de los equipos técnicos afectaron sobre la estabilidad de las políticas y la robustez sistema. A menores condiciones, mayores fueron los problemas en torno al desarrollo de institucionalidad y despliegue de la política diseñada.

- La ausencia de mecanismos que garanticen la transversalidad de la política dotaron de menor coherencia e integralidad a la misma y una mayor dispersión de los esfuerzos y recursos. La expresión de voluntad o intención política de los proyectos de gobierno por abordar integralmente la cuestión juvenil no fue garantía suficiente para que esto ocurra. Se necesita un desarrollo institucional que promueva y canalice su concreción.

Este conjunto de limitaciones respecto al despliegue de capacidades estatales da lugar a la siguiente interpretación: las similitudes en las capacidades de ambos casos dan cuenta de lo que ambos sistemas comparten, su carácter fragmentado.

Sin embargo, la dotación de recursos es un elemento que da cuenta de lo que principalmente separa a ambos sistemas, mientras que el resto de las características administrativas indicaría lo que los une. En términos presupuestarios y dotación de recursos, Villa María muestra mucho mayor compromiso que Jesús María. Las diferencias de los presupuestos

comprometidos para las políticas juveniles y su representación en el presupuesto de políticas sociales y el presupuesto general son notables. Se observó que el proyecto de gobierno de Villa María hizo fuerte hincapié en el desarrollo de las condiciones materiales y espirituales de la ciudadanía mediante la búsqueda de justicia social, la promoción de la igualdad de oportunidades y el efectivo ejercicio de sus derechos humanos. Respecto a la cuestión juvenil, esto se tradujo en una importante batería de políticas sociales que intentaron abordar múltiples situaciones problemáticas que las y los jóvenes de sectores populares atravesaban. Estas intervenciones territoriales a lo largo del tiempo fueron generando su propia institucionalidad, que necesitaron para su robustez y permanencia en el tiempo la asignación de importantes recursos. A su vez, en la segunda etapa, el objetivo de hacer de la localidad una “Ciudad del Aprendizaje” se plasmó en el diseño e implementación de un ambicioso y masivo plan de terminalidad educativa para jóvenes. Este desafío se efectivizó mediante un complejo despliegue de herramientas y mecanismos institucionales que lograron incorporar en la actualidad a más de mil beneficiarios. Sin el compromiso efectivo del gobierno local en la dotación de recursos humanos y financieros, esta política no podría haberse desarrollado. Esta correspondencia entre objetivos y compromiso en la asignación de recursos permitió avanzar en el efectivo despliegue de un sistema de protección social y bienestar juvenil más consistente con el proyecto de gobierno de la ciudad.

En Jesús María, el compromiso del Estado local se acotó a programas de participación juvenil para jóvenes integrados y la atención de adicciones. Esta segmentación, sumado a las conflictividades políticas internas y una baja dotación presupuestaria para su implementación impactó negativamente sobre el compromiso asumido por la gestión para el abordaje de la cuestión juvenil, alejándose del repertorio esperado de los sistemas de protección social y bienestar juvenil que el proyecto de gobierno establecía en lo discursivo.

Las capacidades estatales tienen una incidencia respecto del carácter fragmentado o no de los sistemas. Los criterios y el perfil del personal seleccionado, la autoridad jurídica de las dependencias a cargo de lo juvenil, la dotación de recursos humanos y financieros de las políticas, las reglas de juego al interior de las unidades y a nivel interjurisdiccional y, la

coherencia interna y ejecución transversal de la política juvenil impactan en los niveles de fragmentación que adquiere la puesta en marcha de los sistemas.

Referencias

- Alonso, Guillermo V. 2007. *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros Editorial.
- Beretta, Diego, Natalia Galano y Fernando Laredo. 2018. *Cartografía de políticas públicas de juventudes. Reflexiones a partir de sus configuraciones en Rosario*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Universitario.
- Bertranou, Julián. 2013. Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*, Mendoza, 18,19 y 20 de septiembre de 2013.
- Bril Mascarenhas, Tomas, Antoine Maillet y Pierre Louis Mayaux. 2017. “Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal”. *Revista de ciencia política (Santiago)* 37 (3): 659-684.
- Brugué, Quim y Ricard Gomá. 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Chaves, Mariana. 2009. “Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983 – 2006”. *Papeles de trabajo* 5 (2). Buenos Aires: Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín.
- Donati, Pierpaolo y Antonio Lucas. 1987. “La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos”. *Reis* 37: 57-68.
- Fleury, Sonia. 2000. *Reforma del Estado: diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Graglia, Emilio. 2014. “La regionalización en el derecho público de córdoba (Argentina)”. *Colecciones de Derecho* 1(1). Rosario: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario – UCA.
- Krauskopf, Dina. 2000. “Dimensiones críticas en la participación política de los jóvenes”. En *La participación social y política de los jóvenes en*

- el horizonte del nuevo siglo*, compilado por S. Balardini. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Laham, Mirtha. 2010. *El Modelo Biopsicosocial*. Disponible en <http://www.psicologiadelasalud.com.ar>. Inédito.
- Oszlak, Oscar. 2004. *Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica*. Buenos Aires: FCE/CLAD.
- Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana. 2001. *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología sadci*. Documento de trabajo recuperado de www.oscaroszlak.org.ar
- Pereyra, Eduardo J. 2019a. *Sistemas de protección social y bienestar juvenil, proyectos de gobierno y actores de la dinámica política local. Análisis comparado de los casos de Jesús María y Villa María, provincia de Córdoba (1999-2017)*, Tesis doctoral, Facultad de CPyRRIL, Universidad Católica de Córdoba. Argentina.
- . 2019b. Sistemas de protección social y bienestar juvenil a nivel subnacional. Un estudio de caso. *Revista Socio Debate* 5 (8), 102-144.
- . 2020a. Estado, cuestión juvenil y políticas públicas a nivel subnacional: marco analítico y tipologías para su interpretación sistemática. *Revista Studia Politicae* 51, 1-28.
- . 2020b. Génesis e institucionalización de la cuestión juvenil en Estados locales. El caso de la ciudad de Villa María, Córdoba. *Revista Pilquen* 23 (3), 56-74.
- Pérez Liñan, Aníbal. 2008. “El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes”. *Documento de Trabajo*, Universidad de Pittsburgh.
- Reguillo Cruz, Rossana. 2000. *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Norma.
- Repetto, Fabián. 2003. “Capacidad Institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social”. *Boletín Tecnología para la Organización Pública* 5.
- Roca, Emilia, Laura Golbert y María Estela Lanari. 2012. *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires: Ediciones Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Rodríguez, Ernesto. 2003. “Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una

- perspectiva generacional”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 1 (2):15-43.
- Rodríguez, Ernesto. 2000. “Juventud y políticas públicas en América Latina: experiencias y desafíos desde la gestión institucional”. *Última Década* 8 (13): 35-58.
- Rodrigues Silveira, Rodrigo. 2010. *Gobierno local y estado del bienestar: regímenes y resultados de la política social en Brasil*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca.
- Viguera, Aníbal. 2000. “Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora”. *Zona abierta* 90-91: 161-203.

Fuentes documentales

- CEMVM. 2018. *Condiciones de Vida en la ciudad de Villa María. Principales Indicadores. Encuesta Trimestral de Hogares (ETH) Primer Semestre de 2019*. Argentina: Municipalidad de Villa María – MVM.
- Municipalidad de Jesús María - MJM. 2016. *Plan Jesús María Joven, Área de la Juventud*. Córdoba: Municipalidad de Jesús María.
- UCC – Universidad Católica de Córdoba. 2019. *Plan de Desarrollo Estratégico Microrregional*. Córdoba: Instituto Federal de Gobierno - UCC, Municipalidad de Jesús María.

EL CONCEPTO DE “PAZ” SEGÚN EL BUDISMO DEL SUTRA DEL LOTO: ANÁLISIS SOBRE LAS “PROPUESTAS DE PAZ” DE LA SOKA GAKKAI INTERNACIONAL (SGI) ENVIADAS A LA ONU

Yanina Guthmann*

Instituto de Investigaciones Gino Germani

(IIGG) – Universidad de Buenos Aires /

CONICET

✉ yaniguth@gmail.com

Recibido: 6 de noviembre de 2020

Aceptado: 21 de enero de 2021

DOI: 10.46553/colec.32.1.2021.p239-269

Resumen: En el marco de un creciente interés de las ciencias sociales por las minorías religiosas y su rol en los debates públicos, la Soka Gakkai Internacional (SGI) -organización budista laica, de origen japonés, surge como un objeto de estudio clave. A partir de herramientas del análisis textual y del discurso, en este artículo se estudian las “propuestas de paz” que envía la SGI cada año a la ONU, así como los presupuestos que subyacen a su escritura. En primer lugar, se constata la justificación de los envíos bajo el principio que la sociedad civil debería implicarse políticamente. Por otro lado, las propuestas se basan en una teoría de origen budista, el “humanismo del camino medio”. Y el entrelazamiento de argumentos de orden religioso con argumentos científicos parece legitimarse en la ineficacia estructural de los organismos internacionales en la consecución de sus objetivos.

* Doctora en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). Miembro de la carrera de investigador del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG). Profesora carrera de abogacía (IUPFA).

Palabras clave: SGI; budismo del Sutra del Loto; concepto de paz; implicación política; humanismo del camino medio; naturaleza humana

Abstract: In the context of a growing interest of social sciences for religious minorities and their role in public debates, Soka Gakkai International (SGI) - secular Buddhist organization, of Japanese origin, emerges as a key object of study. Using textual and discourse analysis tools, this article studies "peace proposals" that SGI sends to UN each year, as well as the assumptions underlying their writing. In the first place, the justification of these writings is legitimized under the principle that civil society should be political involved. On the other hand, proposals are based on a Buddhist theory called "middle way humanism." And the intertwining of religious arguments with scientific arguments could be explain by the structural inefficiency of international organizations in achieving their objectives.

Keywords: SGI; Sutra Del Loto Buddhism; Concept of Peace; Political Envolvment; Middle Way Humanism; Human Nature

A lo largo de la historia, personas de buena voluntad han encontrado severas persecuciones. Tal vez otras personas bienintencionadas hayan simpatizado secretamente con los propósitos de aquellas, pero, sin la capacidad de hacer nada al respecto, se han mantenido como observadores pasivos mientras las primeras resultaban derrotadas. Ya que la preservación personal es lo más importante en su modo de vida, tales observadores cuentan tan solo como elementos de una sociedad. No pueden ser la fuerza que la mantiene unida ni pueden prevenir su desintegración. (Daisaku Ikeda, Propuesta de Paz 2013, 2019 y 2020)

I. Introducción

En el marco de un creciente interés de las ciencias sociales por las minorías religiosas y su rol en los debates públicos¹, la Soka Gakkai Internacional (SGI), organización budista laica, de origen japonés, surge como un objeto de estudio clave (Ehrardt, Klein, Mc Laughlin y Reed 1995; Borhnholdt 2008 y 2009; Levi Mc Laughlin 2014 y 2018). En Argentina, el estudio de esta organización, su historia y sus prácticas, aparece en estudios de tipo antropológico y etnográfico (Welsch 2013 y 2018; Gancedo 2012 y 2015).

Antes de avanzar, es necesario aclarar algunos puntos respecto del carácter religioso y a la vez laico de la SGI –es decir que si bien se basa en una religión, el budismo del Sutra del Loto, no cuenta sin embargo, con entidad eclesiástica–. La SGI se presenta como una organización de budismo específica que se denomina hoy Budismo Soka.² Esta rama del budismo refiere a prácticas, creencias e interpretaciones que son propias, y difieren de otras escuelas del budismo de Nichiren (ej. Nichiren Shoshu) y especialmente del resto del abanico budista.³ En este artículo no indagaremos en las controversias entre corrientes budistas, aunque si podemos afirmar que la SGI contribuyó enormemente a la difusión del budismo de Nichiren, que hasta mitad del siglo XX era casi desconocido o considerado como un budismo falso o ilegítimo y es además la organización más grande dentro de esta corriente; aunque siga siendo una entre varias. Según los debates realizados en el marco del PICT 4634-2016 se puede ubicar al budismo Nichiren en un espacio intermedio entre las religiones tradicionales y las espiritualidades de la Nueva Era, es una práctica que resalta el polo individual/espiritual- y a la vez mantiene cierta formalidad

¹ Ver en este aspecto, como contrapunto, la mirada crítica de Boltanksy (2004, 19-21) a la construcción del “espacio público” como sitio de debate y diálogo transparente.

² En este artículo nos referimos al Budismo Soka para mostrar la especificidad de las posiciones de la organización y de su presidente honorario Daisaku Ikeda en la arena pública.

³ Según Gancedo (2012, 49), “dentro de las múltiples expresiones budistas se reconoce el Sutra del Loto o Budismo Nichiren”. Nichiren es una figura bastante controvertida en la literatura sobre budismo y si bien es considerado el buda original por sus seguidores, hay muchas otras escuelas que no comparten esa opinión (Stone 1994).

burocrática y convencional que permite la difusión de símbolos e imágenes comunes dentro de la organización colectiva de la práctica.

En este espacio intermedio, y desde 1981, la SGI fue reconocida como organización no gubernamental (ONG) para Naciones Unidas, marcando un vuelco de su misión hacia “la paz, la cultura y la educación” como pilares de acción. En líneas generales las propuestas que se envían desde el año 1983 a la ONU –una de las muchas acciones que la SGI realiza en la arena internacional⁴–, incluyen proyectos y denuncias en medioambiente, derechos de las mujeres, pobreza, movimientos populares, entre otros, desarrollando un concepto de paz amplio –positivo en el sentido de Galtung (1996; 2000). Sin embargo, más allá de la gran diversidad de temáticas tratadas, una de las cuestiones que se reiteran, es la de la eliminación de las armas nucleares y de las armas en general⁵ y el principio que de algún modo reúne a todas las propuestas puede resumirse en un “humanismo del Camino Medio”.⁶ ¿Qué aporte específico hace la SGI a los debates contemporáneos sobre el concepto de “paz”? ¿Qué interés tiene estudiar estas propuestas para el análisis de la relación entre religión, activismo internacional y ciencias políticas?

⁴ Otras actividades e iniciativas que se pueden mencionar son el establecimiento de instituciones de investigación sobre la paz, o investigaciones en temas de medioambiente, campañas de difusión en temáticas de derechos humanos, campañas de educación, exposiciones, entre otras acciones. Ver la página oficial <https://www.sokaglobal.org/es/>, la solapa “En la Sociedad”.

⁵ Uno de los temas centrales de las propuestas y también de la Soka Gakkai como organización, es la lucha por el desarme nuclear. El año 2017, año que ese conflicto se recrudeció, fue clave en la visibilización de este problema y la presencia de la SGI en la escena internacional también, ya que la Campaña Internacional para Abolir las Armas Nucleares (ICAN) basada en la declaración contra las armas nucleares recibió el premio nobel de la paz. Junto a las organizaciones que conforman ICAN, la SGI contribuyó en eventos, campañas, manifiestos y encuestas como socia internacional; y fue invitada como tal a la ceremonia de entrega del premio Nobel.

⁶ Según Gancedo (2012) el origen del camino medio surge de Siddharta Gautama quien destacó a través de su propia experiencia “la inoperancia que tienen los sufrimientos corporales o las abstinencias estrictas –tan comunes en la rutina de ermitaños y gurúes – como parte de un camino espiritual hacia la iluminación. En ese sentido llamó a su disciplina “el camino del medio”, que ya que comprender un conjunto de rigurosas prácticas meditativas pero excluye las mortificaciones corporales del ideal ascético hindú” (Gancedo 2012, 47).

La problemática de la paz en particular, resurge con fuerza en los años inmediatamente posteriores a la Primera Guerra Mundial. Partiendo del concepto de paz clásico (Kant [1795] 2002) hasta sus versiones más contemporáneas (Deutsch 1957; Doyle 1983; Russett 1993), se observa la ausencia del elemento religioso en los debates académicos. Philpott (2009) subraya la importancia que las ciencias políticas estudien con mayor profundidad a las religiones. Según este politólogo, hay un secularismo generalizado en los presupuestos de la disciplina, en los métodos, y este secularismo, puede implicar diferentes dimensiones, desde una connotación ideológica, prescriptiva como también hostilidad o neutralidad –la religión comparable con la superstición, la magia. De ahí, la idea de retomar el rol de las religiones en la vida social y en los debates públicos (Welsch 2014) más allá de la denuncia o mirada crítica respecto de sus peligros o derivas.

En el espacio público, muchas investigaciones subrayan cómo los actores religiosos clásicos apelan a discursos más cercanos a la ciencia y la filosofía, y proponen la idea de un “secularismo estratégico” e incluso una “onegeización” (Vaggione 2005). Estrategias similares se observaron en el caso del budismo de la SGI (Alves Pereira 2001; Bornholdt 2009; Welsch 2020).⁷ En este punto, un análisis de las propuestas se vuelve muy interesante puesto que el argumento religioso está presente y enlazado en el debate con citas de intelectuales, científicos y figuras históricas de la cultura occidental generando puentes y una intertextualidad muy particular entre mundo académico, político y religioso.

⁷ Para dar un ejemplo, de la organización Soka Gakkai en Brasil, los investigadores analizan esta ambigüedad. En el caso de Bornholdt (2009) el análisis de los proyectos llevados a cabo por la SGI en Brasil muestran según la autora una ambigüedad en la que la importancia mayor da la difusión de la práctica más que al contenido de los proyectos en sí: reformas educativas, alfabetización de adultos, apoyo al cuidado del Amazonas. A nivel edilicio, muestra que la inversión mayor se da en los locales de difusión más que en los locales de debate y habla de estrategias de marketing. Y a nivel status la ambigüedad se manifiesta en un discurso público que la ubica como ONG pero que a nivel jurídico se encuentra inscripta como institución religiosa. Por su parte Alves Pereira, hay un esfuerzo deliberado para caracterizar a la organización como movimiento con aspiraciones a religión universal, pero hacia el público externo se marca un énfasis en el status de ONG reconocida por la ONU (Alves Pereira 2001, 195).

A partir de herramientas del análisis textual y el análisis del discurso, en este artículo se analizan en primer lugar, las propuestas de paz en sí, su estructura y los principios que sustentan su envío anual a la ONU, en particular una invocación a la responsabilidad de la sociedad civil en el control de los gobiernos y los organismos internacionales, es decir una implicación de orden político. En una segunda parte, se analizan algunos aportes concretos respecto del concepto de “paz”, en particular la idea que es necesario un anclaje a nivel “existencial” para que las propuestas y objetivos de organismos internacionales en relación con la paz –como la ONU–, dejen el mero plano teórico para ser una realidad cotidiana. A esta filosofía se la denomina “humanismo del camino medio” y conlleva en sí también una definición particular de la “naturaleza humana” que enlaza concepciones religiosas con concepciones de la filosofía política y del derecho, como, en particular, la idea de Justicia de Amartya Sen.⁸

II. Las “propuestas de Paz” de la SGI como discurso y los principios que sustentan su envío anual a la ONU

II.1. La SGI: aclaraciones preliminares

Según los relatos sobre su surgimiento, la organización Soka Gakkai Internacional (SGI) nace en 1930 como Soka Kyoiku Gakkai (Sociedad Educativa para la Creación de Valores). Fue fundada por Tsunesaburo Makiguchi, pedagogo y maestro primario crítico de la educación militarista que observaba en el Japón de principios del s. XX. Makiguchi encuentra en ese entonces, en la escuela budista de Nichiren Daishonin, la Nichiren Shoshu, –o Budismo del Sutra del Loto– el elemento matriz desde el que podía fundar un mejor sistema educativo basado en una “filosofía de los

⁸ Según Sen, “Sin embargo, la filosofía también puede jugar un papel en aportar más disciplina y mayor alcance a las reflexiones sobre los valores y las prioridades tanto como sobre las frustraciones, opresiones y humillaciones que los seres humanos sufren a lo largo y ancho del planeta. Un compromiso compartido de las teorías de la justicia consiste en tomar en serio estos problemas y ver qué pueden hacer desde el punto de vista del razonamiento práctico frente a la justicia y la injusticia en el mundo” (Sen 2011, 446).

Valores”.⁹ Se convierte a este credo y al proyecto, se une Josei Toda, también pedagogo y maestro primario, quien reconvierte dicha sociedad educativa en otra que con una acción social más amplia, con influencia en dimensiones como la económica y política. Toda decide también cambiar el nombre a lo que actualmente se llama Soka Gakkai focalizando la acción en el “aliento” al prójimo y en una transformación individual que se vincula a la invocación de Nam Myoho Rengue Kyo, sintetizando, la interpretación del Sutra del Loto predicada por Nichiren Daishonin. En 1960, dos años después de su muerte en 1958, lo sucede como tercer presidente de la Soka Gakkai, Daisaku Ikeda su discípulo y mano derecha desde los inicios de esta organización. Ikeda fue, desde el año 1960 y a través de viajar por el mundo, el promotor de la difusión global del Budismo de Nichiren además de ser considerado un referente social muy carismático. En 1975 –26 de enero– se celebró en la isla de Guam (sur de India) una conferencia en la que se fundó la Soka Gakkai Internacional (SGI) de la cual Ikeda permaneció como presidente desde entonces. Con esta organización internacional se buscaba coordinar las actividades de las distintas representaciones institucionales fuera del Japón. En los años 70 las divisiones ideológicas con la Nichiren Shoshu, escuela budista de la cual Makiguchi se inspira, crecieron tanto que produjeron un sismo en 1991.¹⁰ En ese contexto la Soka Gakkai comienza a publicar las propuestas de paz, y se compromete también en el diálogo con diversas personalidades del s. XX (Mc Laughlin 2018, 7) así como en la fundación de estructuras de investigación sobre la paz, el medioambiente y el arte.

II.2. Las “propuestas de Paz”, descripción general.

⁹ Ver un análisis de la genealogía del Budismo del Sutra del Loto y de la Soka Gakkai en (Gancedo 2012).

¹⁰ Según McLaughlin (2014, 6 y 7) en los años 70, el crecimiento de la membresía de la Soka gakkai en Japón forzó la fricción con el templo budista del que surge la Soka Gakkai: la Nichiren Shoshu. Las formas carismáticas de liderazgo de Toda e Ikeda no coincidían con la tradición del templo. En ese contexto, Ikeda fue forzado a dejar la presidencia de la organización en 1979. Sin embargo, en vez de marginarlo, este giro administrativo tuvo el efecto contrario, se intensificaron las conexiones afectivas entre él y sus adherentes, quienes lo veían como el verdadero representante del modelo de Nichiren.

II.2.1. Las temáticas de las propuestas

Las propuestas que analizaremos en este artículo son textos enviados a la ONU cada 26 de enero.¹¹ Las primeras propuestas son del año 1983 y siguen enviándose desde entonces y publicándose luego en la página de la SGI (con traducción en varios idiomas). No se realiza un análisis exhaustivo de las mismas en este trabajo pero se busca englobar los principios principales que las sustentan.¹²

Los títulos de las propuestas publicadas y accesibles en la web- a partir del año 2000- son muy diversos, lo que indicaría a priori que las temáticas incluidas en el concepto de “paz” son diversas también.

2020 | La construcción de una era de solidaridad humana: Hacia un futuro para todos

2019 | Hacia una nueva era de paz y de desarme: Un enfoque centrado en las personas

2018 | La construcción de un movimiento popular hacia una era de los derechos humanos

2017 | La solidaridad mundial entre los jóvenes: augura una nueva era de esperanza

2016 | El respeto universal a la dignidad humana: un gran camino hacia la paz

2015 | Un compromiso colectivo: erradicar el sufrimiento de la tierra y construir un futuro más humano

2014 | La creación de valor como factor de cambio global: construir sociedades sostenibles y resilientes.

2013 | Amor compasivo, sabiduría y valentía: por una sociedad global de paz y de coexistencia creativa

2012 | Seguridad humana y sostenibilidad: el respeto universal a la dignidad de la vida

¹¹ Se envían en esa fecha en honor a la conferencia de 1975 que se celebró en Guam, a través de la cual, la organización Soka Gakkai se internacionaliza y pasa a ser la Soka Gakkai Internacional (SGI) y se elige a Ikeda como su presidente.

¹² <https://www.sgi.org/es/acerca-de-nosotros/propuestas-del-presidente-ikeda/>

2011 | Por un mundo de dignidad para todos: el triunfo de la vida creativa

2010 | Por una nueva era de creación de valores

2009 | Por la competencia humanitaria: una nueva corriente en la historia

2008 | Humanizar la religión para crear paz

2007 | La restauración de las conexiones humanas: el primer paso hacia la paz global

2006 | Una nueva era del pueblo: la creación de una red global de personas sólidas

2005 | Hacia una nueva era del diálogo: la exploración del humanismo.

2004 | La transformación interior: la creación de una corriente global por la paz

2003 | Una ética global de coexistencia: hacia un paradigma de “dimension humana” para nuestra época.

2002 | El humanismo del camino medio: la aurora de una civilización global

2001 | Cómo crear y sostener un siglo de la vida: el desafío de la nueva época

2000 | Reflexiones sobre una cultura de paz

Propuesta sobre abolición nuclear

2009 | Por la solidaridad mundial en aras de la abolición nuclear

Propuesta sobre la ONU

2006 | El fortalecimiento de la ONU: su misión ante el mundo (en inglés)

Propuestas sobre medio ambiente

2012 | Por una sociedad global sostenible: aprendizaje para el empoderamiento y el liderazgo

2002 | El desafío de un fortalecimiento global: educación para un futuro sostenible

En los títulos, algunos conceptos se repiten, “solidaridad”, “desarme”, “humanismo”, “pueblo”, “global”, otros aparecen sólo una vez “ética”,

“compromiso colectivo”. Hay conceptos que pueden rastrearse fácilmente en los escritos asociados a la religión budista clásica: “Amor compasivo”, “sabiduría”, “valentía”, y al Budismo Soka: “creación de valor” y otros que surgen más bien del campo de las relaciones internacionales y de la política: “seguridad humana”, “desarrollo sostenible”, “movimiento popular”.

Las propuestas se presentan como textos de quince mil palabras aproximadamente. Su diseño incluye un título que es el eje, y se desarrolla según temas sin numeración y sin índice, con un estilo ensayístico. Los textos presentan recuadros separados del texto, con datos duros, jurídicos, sociales e históricos. En todas, se citan obras académicas, literarias y ensayos –filosóficos o históricos, también muchos pies de página se dedican a citas de textos budistas. La tesis de Urbain (2009) analiza en detalle las propuestas y estudia en concreto la intertextualidad temporal entre diferentes etapas de las enseñanzas budistas: el Sutra del loto, predicado por Siddharta Gautama siglo quinto antes de Cristo, los *goshos*, que son cartas escritas por Nichiren Daishonin, monje japonés del Medioevo, y considerado el Buda original en el Budismo Nichiren, y que son una interpretación del Sutra del Loto, y las interpretaciones de estos escritos según Tsuneburo Makiguchi, Josei Toda y Daisaku Ikeda, “maestros” de la Soka Gakkai.¹³

En las propuestas se retoma estas diferentes etapas del pensamiento budista, así como también el pensamiento de distintos líderes de la lucha por la paz y los derechos humanos, - Mandela, Gandhi, Martin Luther King, Rosa Parks, Wangari Maathai, entre otros. Las propuestas en su discurso, toman a nivel disciplinario mucha influencia tanto de las relaciones internacionales y de las ciencias políticas, como también de la filosofía, la literatura y la teoría social -Hannah Arendt, Amartya Sen, Eric Hobsbawm,

¹³ El concepto de “maestro” en el budismo soka es un concepto central ya que se refiere a la posibilidad de practicar correctamente las enseñanzas. El “maestro” o “*sensei*” es la única autoridad legitimada de interpretación de los textos originales, pero también la encargada de difundirlas (Welsch 2018). También respecto de la relación maestro-discípulo se puede ver (Gancedo 2015).

Carl Jung, Joseph Nye, John Dewey, Thomas Mann, André Gide, Ulrich Beck- entre otros.¹⁴

Según Verón (1987), los procesos de creación dejan marcas en los discursos, y el sentido, surge al manipular dichas marcas. En este trabajo no se analizará la lógica y contenido de cada una de las propuestas, ni los procesos de escritura, pero si características generales discursivas y textuales que permiten comprender principios que subyacen a su escritura y posterior difusión.

II.2.2. Las “propuestas de paz” como “amonestaciones”

Las propuestas están escritas en primera persona del singular, mostrando de algún modo el carácter individual y a la vez comprometido –¿la implicación? del Presidente de la SGI, quien es el que firma cada una de ellas. El tono varía entre diversas formas verbales que varían en fuerza imperativa. Se verán algunos ejemplos de estas formas de discurso respecto del tema del desarme nuclear que vimos es central para la organización. En este punto en la página de la organización hay muchísimo material respecto de las consecuencias de las bombas de Hiroshima y Nagasaki. Estas investigaciones surgen los centros de investigaciones sobre la paz que son parte de la SGI como el Toda Peace Institute en Tokio.¹⁵

1) La propuesta:

En vista de que el año 2005 también marca el sexagésimo aniversario del lanzamiento de bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki, **propongo** que se realice una sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a la que asistan los jefes de estado y gobernantes del mundo, dedicada a la causa de la abolición nuclear. (Propuesta de Paz 2003)

¹⁴ Muchas referencias citadas son orientales y no están traducidas. Esta particular conexión entre literatura de Oriente y Occidente permite una riqueza poco común en las referencias y también en los ejemplos que brinda.

¹⁵ Ver <https://toda.org>

La consideración de los organismos internacionales y su responsabilidad en la concreción de la paz es un tema recurrente en las propuestas. También la inclusión y de todos los Estados y la posibilidad de diálogo.

2) La insistencia:

Más aún, quisiera **insistir** en esta sesión especial para discutir el establecimiento en la ONU de una nueva agencia especializada, para asegurar la estricta y efectiva implementación del desarme nuclear contenida en el artículo VI del TNP que data de 1968: "Cada parte en el Tratado se compromete a celebrar de buena fe negociaciones sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera armamentista nuclear en fecha cercana y a un tratado de desarme general y completo bajo estricto y efectivo control internacional. (Propuesta de Paz 2003)

En este punto, surgen propuestas concretas respecto a como los organismos internacionales podrían llevar a cabo la lucha por el desarme nuclear con la creación de agencias especializadas y dirigidas a objetivos concretos.

3) La exhortación:

El primer paso debe consistir en que los cinco estados que han declarado su armamento nuclear y que son, asimismo, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad cumplan con la responsabilidad asumida con el resto de las partes involucradas en el TNP, iniciando negociaciones de buena fe para concretar el desarme nuclear. Tengo la certeza de que lograr un acuerdo entre esas cinco potencias, para comenzar las negociaciones antes de la conferencia encargada del examen del TNP de 2005, o igualmente, realizar la sesión especial de la Asamblea General que propongo, pueden ser excelentes medios para terminar con el estancamiento actual. **Exhorto** a esos Estados, con la mayor firmeza, a elaborar un calendario de trabajo concreto para tratar la abolición nuclear. (Propuesta de Paz 2004)

Aquí es interesante observar la postura de la SGI frente a los Estados que forman parte de modo permanente del Consejo de Seguridad y la referencia a la responsabilidad que tienen como miembros de un organismo

supranacional destinado a garantizar la paz, especialmente por ser justamente Estados nuclearmente armados. Esta exhortación, así como el resto de las recomendaciones permiten algunas reflexiones más generales.

Según Törnquist-Chesnier (2004), la participación de la “sociedad civil” fue incorporada por los propios organismos internacionales: estatuto consultativo en la ONU, procedimientos ad-hoc en las conferencias internacionales, etc. En este caso, es el saber religioso que entra en el terreno de lo político. La lógica redaccional de las propuestas se diferencia de los informes de las ONG’s, de una consulta jurídica o de una decisión de una institución administrativa independiente. Se aleja del estilo judicial conciso; sin embargo, utiliza el presente del indicativo y mantiene cierto carácter prescriptivo. No hay un trabajo de neutralización de los intereses sociales a través de la formalización jurídica pero se busca la adhesión a partir de un lenguaje que conmueve: ¿una política de la compasión? (Boltansky 2004).¹⁶ La intertextualidad alcanza niveles que otros escritos no pueden alcanzar por las mismas reglas que los hacen definirse en su ámbito preciso. Su gran poder reside en la capacidad de unir referencias de Occidente y Oriente, referencias académicas, literarias y políticas en una coherencia discursiva plena: la de una filosofía ligada a una sabiduría milenaria. La diferencia entre un experto y un líder religioso es esta capacidad de lograr universalidad sin recurrir al único efecto de neutralización y universalización en los que caen los discursos formales y técnicos. El lenguaje de divulgación no deja de tocar los puntos centrales según el campo académico. El enunciador se vuelve la voz de la denuncia, pero también de la sabiduría.

II.2.3. La ONU como destinataria de las Propuestas

En la propuesta de 2006, la ONU aparece como un actor clave de la construcción de la paz, más allá de su evidente ineficacia, y esa idea se

¹⁶ Para ulteriores análisis el trabajo de Boltansky puede resultar en un marco conceptual de análisis para las propuestas. Partiendo de las tesis de Arendt que diferencian la pena de la compasión, su análisis exhaustivo de las lógicas implícitas en las políticas humanitarias y en los discursos sobre la indignación y la denuncia resultan heurísticamente muy ricos, así como su análisis de la relación entre distancia y acción, la implicación moral y el espacio público.

manifiesta concretamente en envío de las propuestas año tras año, así como en las referencias al organismo, a su funcionamiento y a los Estados miembros, en los textos mismos:

En varios aspectos, la ONU fracasó en conservar la paz en las cambiantes realidades de nuestro tiempo, y hay muchos obstáculos y críticas que la ONU aún no pudo trascender.(...) Sin embargo, mientras haya personas en este mundo que sufran, que vivan bajo amenazas y crisis, nosotros no podemos darnos el lujo de descartar el gran valor y misión de la ONU. (Propuesta de paz 2006, 2, mi traducción)

Creada en 1945, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la Organización de Naciones Unidas ONU, tuvo la misión de “mantener la paz y la seguridad internacionales” (ONU, 1945). La organización ha sido según los estudios de relaciones internacionales, la “cuna de los principales insumos conceptuales y materiales de la construcción de paz y es, en la actualidad, la organización internacional con el mayor número de oficinas encargadas de aspectos relacionados con este campo” (Rettberg 2013, 17). De algún modo, y más de sesenta años después de su creación, se puede observar que la ONU sigue dictando pautas normativas y tiene un poder de convocatoria difícil de equiparar más allá de sus efectos reales.

El objetivo de toda obra de argumentación es la de conquistar o fortalecer la adhesión de la audiencia (Perelman y Toulmin 1994). Y cuando la argumentación se organiza en función de la audiencia, es un modo de influenciarla. En este punto, se puede mencionar la cantidad de documentos producidos por Naciones Unidas, discursos, declaraciones y documentos que se citan en cada propuesta como forma de incluir su voz para luego recordarle a su vez, sus compromisos:

La ONU debe desempeñar un papel central en este esfuerzo. Como ha enfatizado el secretario general Annan, las Naciones Unidas se encuentran en una posición única para ayudar a crear estrategias amplias y sostenidas orientadas a erradicar el terrorismo. (Propuesta de Paz 2002, 11)

En ese sentido, las propuestas se montan en esta polaridad: se valida como el interlocutor y el referente más claro en el campo de la construcción

de paz; al mismo tiempo que se marcan “los claros problemas que enfrenta en cuanto a la capacidad de decisión y ejecución” (Rettberg 2013, 19).

II.3. El concepto de implicación política, en el Budismo del Sutra del Loto

En la Propuesta de Paz de 2014, se presenta un fragmento que explica la importancia de implicarse políticamente y que de algún modo sustenta la acción de escribir a la ONU cada año. La filosofía budista en la que se basa la SGI es el budismo de Nichiren Daishonin. Este último propone en términos de responsabilidad frente a las circunstancias mundanas, refutar el escapismo, el negacionismo o el conformismo:

La filosofía budista que practican los miembros de la SGI exhorta a vivir con una clara conciencia de propósito, (...). Alienta a considerar el entorno inmediato como el escenario donde cada uno debe cumplir su misión en la vida, (...) Tres grandes corrientes de pensamiento. La primera de estas corrientes que rebatió Nichiren proponía un enfoque escapista de la realidad, Nichiren en cambio enseñó que el sitio donde debemos confrontar la realidad y transformar nuestra vida es el preciso lugar donde estamos en este momento. (...) La segunda forma de pensar que refutó Nichiren fue la que alentaba a las personas a negar la realidad. Esto producía una actitud de distanciamiento e indiferencia que encerraba a las gente en su mundo interior y la aislaba de las injusticias que ocurrían en el mundo real. Evitar o dejar de pensar en los problemas actuales, como si estos no existieran, no solo posterga la inevitable necesidad de resolverlos en algún momento futuro, sino que además los agrava aún más. La tercera forma de pensar que Nichiren denunció con enfoque estricto fue la que inducía a la gente a aceptar la realidad con resignación sumisa y pasiva, como si el statu quo, incluso en sus aspectos más inadmisibles e injustos, fuese algo imposible de modificar. (Propuesta de Paz 2014)

“Implicarse” en la realidad y actuar para transformarla, surgen entonces como principios rectores de esta filosofía. Desde el budismo, hay una relación entre los sujetos y su medio ambiente (*esho funi*). Esa relación e interdependencia incluye la responsabilidad del pueblo de manifestarse frente a los gobernantes cuando observan que sus decisiones no son las

correctas en términos de dignidad humana. Para apoyar esta idea se cita a Arendt, filósofa que en su análisis sobre la auténtica *humanitas*, se refirió al tema de no dejarse atrapar por las situaciones sino, a la inversa, transformarlas creando de manera activa nuevos vínculos y por lo tanto, brinda una primera herramienta para implicarse en esta realidad:

En referencia al concepto de aventurarse en la vida pública, desarrollado por Karl Jaspers, quien también fue su mentor, Arendt argumenta que la *humanitas* nunca se alcanza en soledad, sólo quien aventura su vida y su persona en la vida pública puede adquirirla. Esta aventura sólo es posible sobre una confianza en los seres humanos. Una confianza en, y esto aunque es fundamental es difícil de formular, lo humano de todos los seres humanos. De otro modo no se podría. [Arendt, Ensayos de comprensión 1930-1945] (Propuesta de paz 2017, 18)

La forma de responsabilidad de la que se habla, incluye entonces una dimensión de la confianza y los vínculos. ¿En qué sentido las acciones de la SGI en su dimensión de institución religiosa pueden entonces relacionarse con las formas más institucionalizadas o tradicionales de “acción política” que la misma organización desarrolla? Para empezar a contestar esta pregunta, se podría comenzar analizando la implicación política de los jóvenes miembros japoneses en el Komeito, partido político que nació en los años 60 a partir de la Soka Gakkai bajo el lema de partido limpio – considerado como un partido de base popular- y que se convirtió en el tercer partido de la Cámara legislativa - aunque por una serie de situaciones conflictivas en los años 70 tuvo que separarse formalmente de la organización religiosa (Mc Laughlin, 2014; 2018).¹⁷ Por otro lado, habría

¹⁷ Se produjeron críticas al Komeito atacando su naturaleza poco democrática o igualitaria en la selección de los candidatos. También se realizaron referencias al art. 20 sobre la prohibición de ejercicio de la autoridad política por una organización religiosa más allá de la existencia de una garantía constitucional de libertad de asociación y creencias religiosas. También hubo un incidente conocido como “Incidente Osaka” en el que un grupo de miembros intentaron comprar votos y hasta 1962, año en que se comprobó que no había pruebas de que la orden hubiera sido dada desde la organización central, Ikeda fue también envuelto en una demanda judicial (McLaughling 2014, 61- 65).

también una raíz profunda que une la política al Budismo del Sutra del Loto y que fue a su vez motivo de numerosos estudios académicos (Ehrardt, Klein, McLaughlin y Reed 1995; Fisker-Nielsen 2012). Para contextualizar lo anterior, se puede volver a este texto de Nichiren donde se explicita la obligación de los ciudadanos de implicarse en política –o de implicarse moralmente en la vida pública- y cómo la SGI se posiciona frente a este postulado que a su vez se inspira en la propia vida del monje-Buda en el que “amonestar” al Estado es una práctica central (Stone 1994, 238-240).¹⁸

II.4. El Tratado para el Establecimiento de la Paz en la Tierra – El Risshō Ankōkuron

En el 1279 Nichiren Daishonin redacta un tratado amonestando al gobierno que reinaba en ese entonces en Japón e insistiendo con la devoción al Sutra del Loto como única enseñanza válida y superando la lealtad al Estado y al gobernante (Stone, 1994, 234). Esta amonestación trajo como consecuencia persecuciones políticas e incluso lo lleva a una condena a muerte por parte del gobierno. Este tratado publicado en español (Daishonin, 2008, 6-33) explica que tanto los desastres en política internacional (guerras e invasiones) como los desastres naturales (ciclones y pestes) derivan del accionar humano y de las creencias que estos sostienen en su fuero interno.

En los últimos años, ha habido raras perturbaciones en los cielos, acontecimientos extraños sobre la tierra, pestes y hambrunas en cada rincón del imperio, que se extienden al resto del país. A lo largo de los caminos yacen bueyes y caballos muertos, y en las avenidas se apilan los huesos de los difuntos. La muerte se ha llevado a más de la mitad de los habitantes, y cuesta hallar a alguien que no deplora la situación. (...) Con los limitados recursos que están a mi alcance, me puse a analizar esta cuestión en profundidad, y a leer algunas escrituras en busca de respuestas. El pueblo

¹⁸ Ciertas formas -por ejemplo las propuestas como amonestaciones- pueden vincularse con una apelación a Nichiren y a que sus acciones puedan pensarse como una estrategia más amplia de legitimación de las prácticas actuales de SGI como herederas de la tradición de Nichiren.

de hoy vuelve las espaldas al bien y jura lealtad al mal. (...) Por eso, debe modificar enseguida los principios que abriga en su corazón y abrazar el único vehículo verdadero, la única buena doctrina (del Sutra del loto). (Daishonin 2008, 6, 7 y 28)

Este principio budista entonces, el de la relación entre las creencias humanas y el entorno, “la unidad entre el sujeto y el medioambiente” (*esho funi*) es central. A partir de este principio es que surge la importancia de manifestar a los decisores, cuando las creencias no son las correctas, las causas reales de los problemas y de marcar la necesidad de transformar de raíz ciertas situaciones. Por otro lado, según los análisis de Stone, Nichiren fue la figura paradigmática de la resistencia a la imposición de una religión política en la era de Kamakura (1185-1333) a través del “riguroso exclusivismo” del Sutra del Loto (Fisker-Nielsen, 236, mi traducción). Según Stone, este exclusivismo que en la época de Nichiren representaba una posibilidad de encontrar otra fuente de legitimidad que permitiera una resistencia al gobierno, fue variando luego de la muerte de Nichiren. Según McLaughlin (2014, 51 y 57), este exclusivismo era la estrategia elegida para salvar en ese momento al pueblo de Japón, y se lograba a través del *shakubuku*, técnica de conversión proactiva. En este sentido, el análisis de la implicación de los jóvenes de la Soka Gakkai en Japón en política permite de algún modo medir la importancia de esta línea de acción y principio de la organización. Según Fisher-Nielsen (2012, 2), Japón se suele asociar a una cultura dominada por ideologías conservadoras y normas sociales que afectan a un consenso social homogéneo y a una identidad nacional fuerte – estructuras sociales muy rígidas–. Su trabajo de investigación entre 2003 y 2004 muestra que sólo una parte de los practicantes de la Soka Gakkai en Japón se implica en el partido Komeito, sin embargo el partido responde a un principio fundamental de la organización según el cual no sólo hay que mejorar las condiciones personales a través de cambios en las conductas y en los pensamientos sino que también las condiciones sociales más amplias, y se sostiene en la idea que los seres humanos, a nivel fundamental, tienden a la nobleza y a la solidaridad (Fisher-Nielsen 2012, 58).

III. El concepto de “paz” según el Budismo Soka y el “humanismo del camino medio”

III.1. Breve repaso de los debates actuales sobre la Paz

A nivel conceptual y teórico la problemática de la paz, puede pensarse a partir del clásico la *Paz Perpetua* de Kant, y los trabajos que retoman y actualizan sus ideas principales en las que el Estado es el actor central (Doyle 1983; Russett 1993; Habermas 1996).

El ideal cosmopolita desarrollado por Kant en “La paz perpetua”, publicado en 1795, conserva hoy en día una indiscutible vigencia. Originalmente en su formulación, este ideal estaba profundamente enlazado con la necesidad de descubrir los medios apropiados para superar el estado de guerra en el que la historia humana se había instalado. Kant plantea tres propuestas para alcanzar dicho fin: una constitución republicana, la instauración de una federación de Estados libres y la creación de un derecho cosmopolita. Kant considera que la paz es posible por ser necesaria.

Para resumir, según Kant la paz perpetua se consigue si, primero, se da un pacto entre Estados republicanos que deciden abandonar el estado de libertad salvaje imperante para formar una comunidad pacífica en la cual ninguno de los entes políticos pierde su soberanía porque ellos mismos, así reunidos, son la autoridad máxima que los regula y controla. Se trata, por ende, de una decisión racional vinculada con la concepción de un derecho de gentes que no debe permitir un derecho de guerra, pues es este recurso, justamente, el que se intenta dejar atrás. Esta federación de paz pone entonces fin a cualquier guerra.

Según Habermas si bien es cierto que los fundamentos filosóficos de la obra de Kant se han problematizado y ha habido un cambio en el marco histórico, lo cual ha hecho necesaria una reformulación, es cierto también que los objetivos propuestos permanecen vigentes una gran medida (Habermas 1996). En esta línea, Doyle (1983) desarrolla el legado de Kant a nivel de las relaciones internacionales distinguiendo niveles y dimensiones en el pensamiento liberal mostrando su capacidad heurística hoy. Russett (1993) por su parte, desarrolla la idea de una paz democrática a nivel histórico y sus transformaciones y potencialidades en la actualidad.

Finalmente, el desarrollo académico de los temas relativos a la paz se intensifica en el siglo XX con las grandes guerras. En los años inmediatamente posteriores a la Primera Guerra Mundial, se desarrolla una disciplina, que con el tiempo vendría a denominarse “Investigación para la paz y Resolución de Conflictos” en la que los Estados ya no son los únicos actores relevantes. El común denominador de estos debates contemporáneos—que se refleja en la multiplicidad y heterogeneidad de los programas y estrategias que han adoptado organizaciones nacionales, internacionales, públicas y privadas— es, sin embargo, que no hay consenso sobre el significado de la palabra “paz”: cuáles son las condiciones suficientes para generar las bases de una paz duradera o para evitar que los conflictos se reanuden.

La tajante dicotomía entre el minimalismo como ausencia de homicidios y el maximalismo que equipara la paz a un profundo cambio social no refleja en la actualidad, como lo hacía hace una década, las principales posturas del debate. Según Rettberg, el debate se ubica actualmente en torno a “los grados de profundidad de los cambios requeridos y a la utilidad de distinguir entre lo que es necesario para la paz y lo que es necesario para el desarrollo” (Rettberg 2013, 10). En este punto hay una diversidad de actores implicados: instituciones y organismos relativos a la disminución o fin de la violencia, a la reconstrucción de infraestructura, a temáticas de transición política, desarrollo económico, reformas sociales, recuperación o fortalecimiento del Estado de derecho, fortalecimiento de la sociedad civil y desarrollo de la acción humanitaria; así como acerca del orden en el que se deben adelantar cada una de estas metas. También son distintas en cuanto a la perspectiva temporal de su actividad y a qué tan ambiciosas son en cuanto a su definición de (construcción de) paz. Algunas han desarrollado su capacidad de respuesta en el corto plazo, sobre todo a nivel humanitario y temporalmente limitada, mientras que otras intervienen con estándares temporales más amplios.

La SGI, en las propuestas se ubicaría del lado de los estándares temporales amplios (generacional) y a su vez presentaría un sentido de paz amplio y maximalista sin dejar de lado sugerencias, exhortaciones, puntuales en el corto plazo. Por otro lado, sostendría como Kant la posibilidad de una paz perpetua pero no en base solamente a la democracia o a principios liberales en relación al Estado. En la postura del budismo

Soka se integran elementos existenciales ligados a una concepción más social de la “naturaleza humana” y a una crítica a la racionalidad instrumental. En el próximo apartado se desarrollará con más detalle. Lo que sustenta esta definición de paz, es una filosofía basada en el “humanismo del camino medio” que define de algún modo el poder y el conocimiento en un sentido muy distinto a las posiciones realistas en política internacional.¹⁹

III.2. El “humanismo del camino medio” como vía para la paz: un discurso ético en el marco de un debate político filosófico

En la Propuestas de Paz 2015, Ikeda, explica que la palabra “política” deriva del griego *politeia* que, entre otros significados, denota el papel de los ciudadanos en el Estado. Por su parte, se explica que en japonés el vocablo correspondiente a “economía” es la abreviatura de un término chino de cuatro caracteres que significa “generar orden en la sociedad y aliviar el sufrimiento del pueblo” (Propuesta de Paz 2015).

Según esta Propuesta, cuando se hace excesivo hincapié en los resultados numéricos, tanto en la política como en la economía, se suele prestar atención insuficiente a las necesidades de la gente real, lo cual debilita la motivación necesaria para lograr los objetivos deseados. Según Ikeda:

(...) la obsesión por los índices macroeconómicos y las tasas de crecimiento a menudo relegando a un segundo plano la preocupación por la vida, la dignidad y la subsistencia de los individuos; de tal suerte el ritmo febril y acelerado de la actividad económica no consigue aliviar la lucha que afronta la población cotidianamente. Cuando la política funciona en gran escala se observa una tendencia que se ha definido como “déficit democrático” según la cual la voluntad popular no se ve reflejada en las medidas y acciones políticas. El fenómeno correspondiente en el ámbito de la economía serían los excesos del sector financiero, que permiten a la

¹⁹ El realismo en política internacional (Hans Morgenthau, Kenneth Waltz) es una escuela de pensamiento que presupone que los actores son racionales y que sus motivos y capacidades durante un conflicto no cambian, así como las ventajas que podrían derivar si el conflicto se evitara.

especulación incontrolada causar estragos en la economía real. (Propuesta de Paz 2017)

Ahora bien ¿Cómo sería humanizar la política y la economía desde la perspectiva budista? Citando a Gandhi, la propuesta de 2017, proclama que a la hora de tomar decisiones hay que recordar el rostro de la persona más pobre y débil que uno haya conocido y preguntarse si la medida que estamos por adoptar le será de algún provecho a esa persona. La repetición sostenida de este proceso nos permite explorar más profundamente el significado y la función de los sistemas políticos y económicos, y crear las condiciones sociales que den lugar a su rehumanización. Este es el dinamismo esencial del Camino Medio:

Una idea fundamental que propone el budismo es la noción del Camino Medio. Si pensamos en ello relacionándolo con el concepto del *nyaya*, el Camino Medio indica una atención cuidadosa y permanente a las consecuencias que nuestros actos tienen en la vida de los demás, tomando como criterio universal la cuestión del sufrimiento o la felicidad humana. (Propuesta de Paz 2017, 12)

Este “camino medio” no es el camino medio de la filosofía helénica exactamente, sino que parece de algún modo un tipo de reflexividad orientada hacia la solidaridad con los sectores y personas más vulnerables y que exige flexibilidad, alejándose de posturas tradicionales en política. El “humanismo del Camino Medio” permite entonces formular una concepción diferente de la sociedad y de los fenómenos sociales sin por tanto negar el valor de cada corriente de pensamiento, pero poniendo en tela de juicio el idealismo que las caracteriza:

Las diferentes corrientes de pensamiento de la sociedad tienden a ser, por lo general, restrictivas y exclusivistas. Por ejemplo, el liberalismo postula conceptos taxativos, que se oponen a las ideas socialistas y las contradicen. Lo mismo cabe afirmar con respecto a las ideologías socialista y comunista. El materialismo, por su parte, rechaza el espiritualismo, y viceversa. Ni siquiera los principios artísticos escapan a la regla. (...) Sin embargo, la filosofía de inspiración budista que propone la Soka Gakkai

no exige uniformidad. Por el contrario, trata de comprender las condiciones de la época y, a partir de allí, extrapolar las mejores opciones. Este es el primer aspecto que quiero destacar del humanismo del Camino Medio: que capta la relatividad y la mutabilidad de todas las cosas. (...) El segundo punto que me gustaría recalcar es la importancia de establecer una autonomía basada en comprender el verdadero aspecto de las cosas. Cuando hablo de autonomía –o autodisciplina– me refiero a la capacidad de ser protagonistas de la propia vida, manteniendo una genuina independencia y autodeterminación, en medio de la evolución caleidoscópica que caracteriza la realidad fenoménica. (...) Esto me conduce al tercer aspecto que me gustaría analizar: el humanismo del Camino^{[L]_{SEP}} Medio es capaz de penetrar hasta las capas más profundas de la naturaleza humana^{[L]_{SEP}} donde encuentra la rica veta de las cualidades universales que comparten todos los^{[L]_{SEP}} hombres y mujeres. Así pues, este camino no excluye a nadie y abarca a todas las personas, por el solo hecho de pertenecer al género humano. (Propuesta de Paz 2002, 6-8)

En este punto se ven tres movimientos, abandonar la rigidez de los pensamientos dogmáticos, captar la fluidez y complejidad de la realidad, propagar la idea de autonomía. Esta autonomía por otro lado, no es la autonomía del pensamiento liberal clásico, como individualismo sino como humanismo, es decir en la comprensión de lo que une a las personas. En este punto, la noción de identidad permite avanzar un paso más en la comprensión de la dignidad humana según esta filosofía.²⁰ En este punto,

²⁰ Según Ikeda: “En la India, el budismo surgió en respuesta a la pregunta universal de cómo confrontar las realidades del sufrimiento humano y ayudar a quienes están atrapados en ese sufrimiento (...) Shakyamuni nunca tuvo el propósito de reflexionar pasivamente sobre la evanescencia de la vida y lo inevitable de los sufrimientos (...) En su necesidad, los mortales comunes, aunque ellos mismos van a crecer y no podrán evitar envejecer, al ver que los demás llegan a la ancianidad y declinan, comienzan a cavilar sobre ello, se angustian por ello y experimentan vergüenza y odio, sin siquiera pensar que están ante su propio problema, y afirmó que otro tanto era cierto respecto de nuestras actitudes hacia la enfermedad y la muerte. La preocupación de Shakyamuni siempre fue la arrogancia interior que nos hace considerar objetos a las personas y aislar a quienes sufren por la vejez y la enfermedad. Por ende, fue incapaz de hacer caso omiso de quienes padecían dolencias en soledad o de los ancianos que eran separados de la sociedad” (Propuesta de Paz 2013, 4 y 5).

las propuestas citan la teoría de la justicia Amartya Sen (2009) y esta puede ser un buen marco de análisis de la filosofía del budismo Soka: la importancia de las vidas humanas y sus experiencias más allá de las instituciones en la definición de las prácticas democráticas y la definición de racionalidad como *rational choice*.

En la Propuesta de Paz 2013, se menciona la idea de “resistir a la manipulación de la psicología de masas y las instigaciones a la violencia que provocan los conflictos” con la idea de prevenir las tragedias. Se cita a Amartya Sen su libro *Identidad y Violencia*:

La insistencia, aunque solo implícita, en una singularidad no elegida de la identidad humana no solo nos empequeñece a todos, sino que hace que el mundo se torne mucho más inflamable (...) En cambio la principal esperanza de armonía en nuestro mundo atormentado reside en la pluralidad de nuestras identidades, que se cruzan entre sí y obran en contra de las profundas separaciones a lo largo de una única, tajante y resistente línea de división que supuestamente no es posible atravesar. (Propuesta de paz 2013, 9)

Por último, si bien niega que la violencia sea inevitable en el ser humano, esta filosofía no la niega. En la Propuesta de Paz 2013, se cita el Manifiesto de Sevilla sobre la violencia, redactado por un equipo internacional de especialistas y adoptado por la UNESCO en 1989 que sostiene “científicamente es incorrecto decir que la guerra o cualquier otra forma de comportamiento violento está genéticamente programada en la naturaleza humana.” También afirma: “científicamente es incorrecto decir que la guerra es un fenómeno instintivo o que responde a un único móvil” (Propuesta de paz 2013, 7). En esta misma propuesta, Ikeda, dice:

Coincido plenamente con la declaración. Y sin embargo, aún debemos superar numerosos impedimentos si deseamos terminar con los ciclos de conflicto y de violencia. Para ello, debemos comenzar por preguntarnos qué es lo que precipita a los seres humanos a la guerra y a la destrucción. (Propuesta de Paz 2013, 8)

Es decir que, si bien la violencia no es parte de la naturaleza humana, sí hay una raíz en lo humano que la habilita. Sin aceptar este origen es imposible eliminar según la concepción budista, el ciclo de violencia. La naturaleza humana y carácter fluctuante puede explicarse por la teoría de los “diez estados” de los seres humanos: “Estos conceptos expresan de manera concisa las perspectivas budistas esenciales sobre la naturaleza de la vida y del vivir. El budismo clasifica en diez categorías o “estados” las experiencias vitales que se suceden a cada instante. En orden ascendente, de las menos a las más deseables, esas categorías son: Infierno, Hambre, Animalidad, Ira, Tranquilidad, Éxtasis, Aprendizaje, Comprensión Intuitiva, *Bodhisattva* e Iluminación. El estado de Iluminación –o Budeidad– es la forma ideal de vivir, caracterizada por un inmenso caudal de benevolencia, coraje y sabiduría (Propuesta de Paz 2002, 5 y 6).

En esta línea de pensamiento, es importante distinguir algunos niveles en el concepto de violencia que circulan en las teorías contemporáneas sobre la paz. Según Harto de Vera, hay una diferencia entre violencia latente y manifiesta, sea directa o estructural.²¹ La violencia latente es algo que está presente pero no aparece fácilmente (Harto de Vera 2016, 136). Buscar entonces el origen y la raíz de la violencia es una estrategia para la paz. (Hueso García 2000, 129).

Sin caer en una concepción antropológica “optimista” o “pesimista” (Harto de Vera 2016, 143), la visión budista del ser humano lo considera como potencial y esencialmente un buda con una responsabilidad completa tanto de transformar y perfeccionar su personalidad, como el mundo que lo rodea. Coincide entonces con la visión de la “paz imperfecta” (citada por Harto de Vera 2016, 140) y tomada del investigador Francisco Muños, donde “se maneja una antropología que trata de dar cuenta de la complejidad del ser humano tratando de contemplarlo como una criatura en la que están presentes y conviven en una relación conflictiva, agónica y contradictoria

²¹ Es interesante retomar aquí las distinciones entre violencia “indirecta” o “estructural”, y la idea de “violencia directa”. Según López Becerra, basándose en la teoría de Galtung: “nos referiremos al tipo de violencia donde hay un actor que comete la violencia como “personal” o “directa”, y a la violencia donde no hay tal actor como “estructural” o “indirecta”. También existiría una “violencia cultural”, ligada a religión, derechos, ideas (...)” (López Becerra 2011, 89).

tanto los elementos descritos por la corriente optimista como por las posiciones pesimistas” (Harto de Vera 2016, 143).

Según Galtung e Ikeda, para pensar la posibilidad de justicia y paz, “debemos ser realistas en nuestras mentes y mantener viva la flama del idealismo en nuestros corazones” (2007). La filosofía religiosa, en este caso el budismo del Daishonin, puede entonces anclar a nivel existencial propuestas teóricas; puede a su vez recuperar los mitos fundamentales que explican la raíz de la no discriminación entre los seres humanos y darle mayor profundidad al concepto de dignidad. Una noción de dignidad que se redefine desde una perspectiva social en el contacto con los otros seres humanos. Ikeda se apoya en la filosofía de Arendt en este punto. Por mucho que nos afecten las cosas del mundo, por muy profundamente que nos estimulen, “sólo se tornan humanas para nosotros cuando podemos discutirlos con nuestros semejantes” (Propuesta de paz 2013, 9). Ese deseo mantiene encendida la llama de la dignidad humana (Propuesta de paz 2016).

Aquí se puede relacionar esta visión del budismo Soka con las referencias al concepto de “amistad” en el campo académico de la resolución de conflictos: se une esta dimensión más íntima con lo social e incluso con lo político. Según Hoef y Oelsner (2018), la difusión de la amistad como práctica social, construida por gestos, actos simbólicos políticos, prácticas repetitivas, y otros actos discursivos y hechos institucionales, puede crear un clima emocional positivo para la paz. En este sentido, la socióloga Elise M. Boulding (2000) también rescata la importancia de las celebraciones como rituales que humanizan y reafirman los valores sociales.

IV. A modo de conclusión

En la definición kantiana de dignidad, el hombre es un fin en sí mismo, no un medio para usos de otros individuos. La raíz de la concepción moderna de la dignidad humana, es entonces la autonomía moral. Ésta, a su vez, implica una concepción activa de la libertad humana, puesto que cuando nos damos ley, nos autodeterminamos. En este punto, habría una dignidad inherente y específica a los seres humanos que trasciende sus

diferencias. El budismo del Sutra del Loto coincide con esta visión: la dignidad no depende de la clase social y trasciende las diferencias de cualquier tipo. Sin embargo, plantea una nueva forma de pensarla en el plano social.

La “filosofía del humanismo del camino medio” se puede asimilar en parte a la crítica de Simmel (2014) a la ética kantiana, en la relación entre el deber ser y el ser. Propone un concepto de “dignidad” que no puede ser abstraído de la experiencia humana, sin que eso, signifique renunciar a su centralidad.

La postura de la SGI respecto de la paz se nutre entonces del budismo del Sutra del Loto y se apoya en los debates del mundo académico, científico y literario. En esa intertextualidad radica el valor del material: la calidad de las citas y la integración de las referencias. Elegir a la ONU como destinatario también tiene un profundo significado en términos de reconocimiento de su rol, pero también como una búsqueda de acercamiento a los focos de visibilidad internacional (*soft power*) y tomar una postura de observación crítica.

Frente a los debates en torno al carácter de ONG u entidad religiosa de la SGI, respecto al discurso que utiliza y sus repertorios de acción, se puede primero afirmar que la SGI es una ONG acreditada por la ONU y eso no la deshabilita como entidad religiosa. El prejuicio contra lo religioso, impregnado de siglos de fundamentalismos y opresiones eclesiásticas tiene sentido. Sin embargo, analizar las propuestas en detalle nos abre a una mirada ética sobre lo político que muchas veces se vuelve urgente. La libertad discursiva de las propuestas resulta muy rica como objeto de estudio en el marco de los actuales debates en torno a la paz. Las propuestas evalúan el impacto de las creencias religiosas en la historia de la humanidad, es decir aplica en cierto sentido, a sí misma el “humanismo del camino medio”. En este sentido, la capacidad reflexiva es muy amplia y se replantea inclusive, el rol mismo de la religión. Según Kazuo Watanabe, en la Propuesta de Paz de 2008:

La segunda reforma religiosa debe ser emprendida por un nuevo Lutero, un nuevo Calvino. Aunque pueda resultar una expresión curiosa, el único camino posible es la humanización de la religión. Quiero decir con ello que hay que descartar todos los aspectos de la religión que ofuscan el juicio y

reconocer que incluso Dios existe para servir a la humanidad. Debemos reflexionar sobre la pequeñez y la fragilidad humanas que rápidamente nos convierten en instrumentos y esclavos de aquello que creamos. Es necesario enseñar esto a los demás y hacerse cargo de la tarea de esclarecer nuestra responsabilidad con todo lo que los seres humanos hemos conquistado desde el renacimiento.” (Propuesta de Paz 2008, 6)

En un contexto de emergencia de nuevos actores y repertorios de acción, el activismo de las minorías religiosas en el ámbito internacional merece ser objeto de investigación en ciencias sociales. También dado lo acuciantes que se vuelven las temáticas relativas a la paz y la inercia de muchos espacios tradicionales de poder – puede pensarse este tipo de discursos como una fuerza ética no necesariamente religiosa ni partidaria.

Referencias

- Alves Pereira, Ronan. 2001. “O budismo leigo da Sôka Gakkai no Brasil: da revolução humana à utopia mundial”. Tese apresentada ao Departamento de Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação do Prof. Dr. Guillermo Raul Ruben. Campinas SP.
- Boltansky, Luc. 2004. *Distant suffering, morality, medias and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bornholdt, Suzana. 2008. “Japanese Buddhism and Social Action: the case of Soka Gakkai in Brazil”. *Revista Nures* 10.
- . 2009. “ONG ou religião? O caso da Soka Gakkai no Brasil”. *Ciencias Sociales y Religión/Ciências Sociais e Religião* 11 (11): 181-198.
- Boulding, Elise. 2000. *Cultures of Peace*. Syracuse: Syracuse University Press.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping (A/47/277-S/24111)*. Naciones Unidas. Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/61/PDF/N9225961.pdf>
- Daishonin, Nichiren. 2008. *Los escritos de Nichiren Daishonin*, Soka

- Gakkai. Barcelona: Herder Editorial. Disponible en <https://www.nichirenlibrary.org/es/>
- Deutsch, Karl. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Doyle, Michael W. 1983. “Kant, liberal legacies and Foreign affairs”. *Philosophy & Public Affairs*.
- Ehrardt, George, Axel Klein, Levi McLaughlin y Steven R. Reed. 1995. *Komeito, Politics and Religion in Japan*. Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley.
- Fisker-Nielsen, Mette. 2012. *Religion and Politics in Contemporary Japan. Soka Gakkai Youth and Komeito*. USA y Canada: Routledge.
- Galtung, Johan. 1990. “Cultural violence”. *Journal of Peace Research* 3 (27): 291-305.
- . 1996. *Peace by Peaceful means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: Sage.
- Galtung, Johan y Carl G. Jacobsen. 2000. *Searching for Peace: The road to transcend*. London: Pluto Press.
- Galtung, Johan y Daisaku Ikeda. 2007. *Scegliere la pace*. Milano: Esperia.
- Gancedo, Mariano. 2012. “La práctica del budismo Nichiren en la ciudad de Buenos Aires (Argentina)”. *Miológicas* XXVII: 47- 60.
- . 2015. “Rostros de una diáspora. Comunidad japonesa y religión en la Soka Gakkai Internacional (Argentina)”. *Horizontes antropológicos* 43: 183-210.
- Grasa, Rafael. 2010. “Cincuenta años de evolución de la investigación para la paz, tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar”. Recerca p. Pau. Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Habermas, Jürgen. 2005. *La paix perpétuelle, Le bicentenaire d'une idée kantienne*. Paris: les editions du Cerf.
- Harto de Vera, Fernando. 2016. “La construcción del concepto de paz”. *Cuadernos de Estrategia* 183: 119-146
- Hueso García, Vicente 2000. “Johan Galtung, la transformación de los conflictos por medios pacíficos”. *Cuadernos de estrategia* 111: 202-226.

- Ikeda, Daisaku. Propuestas de Paz 2000-2018. Disponibles en <https://www.sgi.org/es/acerca-de-nosotros/propuestas-del-presidente-ikeda/>
- Kant, Immanuel. (1795) 2002. *La paz perpetua*. Madrid: Alianza.
- López Becerra, Mario H. 2011. “Teorías para la paz y perspectivas ambientales del desarrollo como diálogos de imperfectos”. *Revista Luna Azul* 33: 85-96.
- McLaughlin, Levi. 2014. “Electioneering as religious practice. A history of Soka Gakkai’s political activities to 1970”. En Komeito. *Politics and Religion in Japan.*, editado por George Ehrhardt, Axel Klein, Levi McLaughlin y Steven R. Reed. Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California.
- . 2018. *Soka Gakkai’s Human Revolution: The Rise of a Mimetic Nation in Modern Japan*. University of Hawai’i Mano Kahualike. UH Press Book Previews.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). 1945. *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>
- Perelman, Chaim y Lucie Olbrechts-Tyteca. 1994. *Tratado de la argumentación*. Madrid: Gredos.
- Philpott, Daniel. 2007. “Explaining the Political Ambivalence of Religion”. *American Political Science Review* 101 (3): 505-525.
- Rettberg, Angelika. 2013. “La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional”. *Estudios Políticos* 42: 13-36.
- Russett B. 1993. *Grasping the democratic peace*. Princeton University Press: New Jersey.
- Sen, Amartya. 2011. *La idea de la justicia*, Buenos Aires: Taurus.
- Simmel, Georg. 2014. *Intuición de la vida*. Buenos Aires: Prometeo.
- Stone, Jacqueline. 1994. “Rebuking the Enemies of the Lotus. Nichirenist exclusivism in Historical Perspective”. *Japanese Journal of Religious Studies* 21 (2-3): 231- 259.
- Törnquist-Chesnier, Marie. 2004. “Expertise et éthique dans la fabrication du droit international public: la contribution des organisations non gouvernementales: trois cas d’étude”. Tesis de doctorado bajo la dirección de Devin G. Paris: IEP.

- Urbain, Olivier. 2009. “Daisaku Ikeda’s Philosophy of peace: hauman revolution, dialogue and global civilization”. Tesis. University of Bradford. Disponible en <https://philpapers.org/rec/URBDIP-2>.
- Vaggione, Juan M. 2005. “Reactive politicization and Religious Dissidence: The political mutations of the religious”. *Social Theory and Practice* 31 (2): 233-255.
- Van Hoef, Yuri y Andrea Oeslner. 2018. “Friendship and Positive Peace: Conceptualising Friendship in Politics and International Relations”. *Politics and Governance* 6: 115-124.
- Verón, Eliseo et al. 1987. *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*. Buenos Aires: Edicial.
- Welsch, Daniela. 2014. “Budismo: felicidad de uno, prosperidad de la sociedad. El carácter transformador de la práctica budista en la Soka Gakkai Argentina”. XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario.
- . 2018. “Passing on the Law. The Growth of Soka Gakkai International in Argentina”. *International Journal of Latin American Religion*.
- . 2020. “Los espacios de la Soka Gakkai: Hacia la construcción de un budismo humanista”. *ESPACO E CULTURA, UERJ* 47:140-164.

RESEÑAS

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL: CAJA DE HERRAMIENTAS

Mariana Caminotti y Hernán Toppi (compiladores), EUDEBA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020, 236 págs.

Por Indiana R. Azar

Dada la complejidad que presentan las sociedades actuales y la pluralidad de interacciones que se desarrollan en su interior, es preciso generar conocimiento que permita describir, comprender y explicar los diversos fenómenos que se suceden a nuestro alrededor. Esta labor corresponde a las ciencias sociales, desde sus diferentes abordajes y áreas de especialización. Más para hacerlo precisa de la metodología, ese conjunto de procedimientos del cual los y las cientistas sociales se sirven para la construcción de un conocimiento científico de calidad.

En esta línea, la obra compilada por la Dra. Mariana Caminotti y el Dr. Hernán Toppi, desarrolla de manera pedagógica los diversos aspectos metodológicos del proceso de investigación, arrojando así luz sobre un área que suele generar problemas a un gran número de cientistas sociales, independientemente de su nivel de formación.

El libro se estructura en nueve apartados, en los cuales especialistas en metodología presentan los principios básicos que deben contemplarse para desarrollar investigaciones científicas. El primero de ellos es la introducción en la cual los compiladores exponen la importancia de la ciencia social, sus particularidades como una ciencia fáctica, señalando también diferentes diseños y prácticas que pueden ser utilizadas. A continuación, los autores del capítulo 1 plantean la función de la epistemología en cuanto disciplina que se encarga de la producción y validación del conocimiento científico, este producto intelectual que permite a los individuos conocer su entorno y, por lo tanto, la facultad de actuar sobre él.

El segundo capítulo versa sobre la centralidad de los conceptos en la investigación, al ser el componente principal de los enunciados científicos. Y por consiguiente, una buena conceptualización (que comprende la clasificación de las definiciones que se utilizarán y sus opuestos), permitirá a posteriori una buena medición (el proceso de recolección de datos). La confección de definiciones claras y precisas, señala la autora, cobra vital importancia por las consecuencias que podría generar al momento de desarrollar políticas públicas sobre esas temáticas.

Los capítulos subsiguientes tratan sobre las etapas de un diseño de investigación (capítulo 3) y los diseños de investigación cualitativo, cuantitativo (capítulo 4) y mixto (capítulo 5). El desarrollo del diseño es clave al momento de planificar la investigación. Esto permite evitar pérdidas de tiempo, específicamente cuando las investigaciones se desarrollan a partir de financiamiento otorgado por organismos o universidades. El diseño está compuesto por etapas, sin embargo, los autores plantean que el avance en estas etapas lejos está de ser lineal, sino que lo que suele presentarse es un avances y retrocesos que nos permiten ir consolidando la investigación a partir de las decisiones tomadas durante el proceso.

El cuarto apartado se centra en las características de los diferentes diseños de investigación. Inicia señalando las distinciones entre los diseños cualitativos y cuantitativos (las fortalezas y debilidades de cada uno) y presenta los diseños mixtos. El capítulo quinto prosigue con el desarrollo en profundidad de estos diseños (aquellos que combinan métodos cuantitativos y cualitativos). La autora de esta sección indica que este diseño de investigación también posee ventajas y limitaciones: las investigaciones mixtas no son mejores que aquellas puramente cualitativas o cuantitativas, sino que es una opción más a tener en cuenta.

Los experimentos en ciencias sociales son el tema central del sexto capítulo. En este la autora analiza qué es un experimento, qué tipos existen y cuáles son los principalmente utilizados en las ciencias sociales. El uso de experimentos o de las estrategias que permiten extender la lógica experimental a situaciones donde no es posible manipular el proceso de generación de la información.

Los últimos dos capítulos, buscan la inmersión al proceso mismo de la investigación al presentar trabajos concretos, corriendose así de la abstracción conceptual. En el séptimo capítulo, versa sobre el process

tracing (en adelante, PC). El gran aporte de este artículo está dado porque el PC ocupa un lugar protagónico entre las herramientas analíticas de la Ciencia Política contemporánea y por ser uno de los pocos disponibles en español. Los autores se esfuerzan en postular que no es relevante intentar dividir los estudios de PC en tipos, ya que, a pesar de sus diferencias, los resultados de investigación son esencialmente similares. La decisión de un punto de vista deductivo o inductivo estará supeditada a la información y recursos disponibles que tenga el investigador o la investigadora. Para ilustrarlo presentan dos investigaciones.

Finalmente, la autora del último capítulo, a partir de su experiencia personal da cuenta de las decisiones, marchas y contramarchas que se gestaron durante su tesis doctoral en historia, en la cual analizó las condiciones laborales del servicio doméstico en la ciudad de Buenos Aires entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Se destaca la mención al trabajo de archivo, así como los distintos campos de estudio con los que se encontró dialogando a medida que avanzaba el proceso de relevamiento y análisis y en la escritura.

Entre los quince especialistas que se han congregado en este libro, vale mencionar la marcada presencia de investigadoras mujeres que se condice con el mayor acceso y participación de las mujeres en los distintos organismos de Ciencia y Tecnología en los últimos años.

La obra aquí reseñada ofrece un abordaje renovado sobre la metodología de investigación para las ciencias sociales en general, y para la ciencia política en particular. Evitando caer en lugares comunes los y las autoras proveen un enfoque metodológico que resultará accesible y valioso tanto para quienes están dando sus primeros pasos en el camino de la investigación, como para investigadores e investigadoras avanzadas. La caja de herramientas está abierta para quienes deseen servirse de ellas.

Normas para autores/as

Indicaciones para el envío de colaboraciones

La Revista Colección recibirá los trabajos con pedido de publicación que sean enviados a través de su página web. La Revista sólo tendrá en consideración las colaboraciones originales e inéditas.

El envío de un trabajo implica el compromiso por parte del autor de no presentarlo en otra publicación o grupo editorial hasta tanto haya recibido una respuesta final del proceso de evaluación de la Revista Colección.

El envío y aceptación de un trabajo supone la aceptación del uso de la licencia Creative Commons, a la que la revista adhiere. Se permite su reproducción total o parcial en sistemas de autoarchivo, repositorios institucionales y/u otras publicaciones científicas, siempre que se indique su procedencia.

Las colaboraciones deberán ser presentadas según las siguientes exigencias de forma:

Sobre la presentación

1 - Los trabajos deben ser presentados en formato “.doc” ó “.docx”, en letra “Times New Roman” tamaño 12, con interlineado de 1,5. Las colaboraciones deberán estar redactadas en idioma español, inglés o portugués.

2 - Debe remitirse un resumen del contenido del artículo, de no más de 150 palabras. Además, deben enviarse no más de 6 palabras clave que reflejen el contenido del artículo. El título, resumen y palabras clave deben ser proporcionados en el idioma original del texto y en inglés.

3 - Debe cargarse a través de la plataforma los datos del autor; para su evaluación anónima, el archivo que contiene el trabajo no debe presentar ningún dato identificador del autor. La bio-data del autor (de hasta 500 caracteres, incluyendo espacios), debe indicar: formación de grado y postgrado, pertenencia institucional y dirección de correo electrónico.

Sobre la extensión

4 - La extensión de los trabajos no podrá sobrepasar las 30 páginas tamaño A4 cuando correspondan a la sección “Artículos”, descontado el listado de bibliografía. Los apéndices serán tenidos en cuenta al momento de calcular la extensión total del trabajo presentado.

5 - Por otra parte, el máximo de extensión será de 4 páginas tamaño A4 para las “Reseñas”. Las colaboraciones para esta sección no incluirán cuadros, gráficos o figuras de ningún tipo.

Sobre las aclaraciones, notas, referencias bibliográficas y cuadros

6 - Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.

7 - Las notas al pie se reservarán exclusivamente para adicionar contenido al cuerpo del documento, mientras que la referencia de bibliografía se realizará según el sistema americano o autor-fecha (Chicago Manual of Style, 16^a ed.).

8 - En cuanto a las notas, se procederá de la siguiente manera: a) deberán ser numeradas correlativamente; y b) colocarse al pie de la página correspondiente. En caso que corresponda referenciar bibliografía en la propia cita al pie, tal referencia también se realizará según el sistema autor-fecha.

9 - En cuanto a las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto, ellas podrán consignarse siguiendo el procedimiento del sistema autor-fecha, indicando entre paréntesis apellido del autor y año de edición. Adicionalmente, puede indicarse, separado por una coma, número(s) de página(s). En caso de referenciarse más de una obra de autores diferentes, se separarán por un punto y coma.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128-134).

(O'Donnell 1982; Mainwaring 1997, 372)

10 - En el listado de referencias bibliográficas, en el caso de libros, deberán incluirse los siguientes datos: a) apellido y nombre del autor; b) año de publicación (separado por puntos); c) título de la obra, en cursiva; d) lugar de publicación y editor (separado por dos puntos); f) volumen, tomo, etcétera, si lo hubiera.

Por ejemplo:

Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Metcalfé, Les y Sue Richards. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

11 - Si se trata de un artículo de revista, de uno incluido en un libro colectivo o equivalente, el título de tal artículo irá en letras rectas y entre comillas, destacándose en cursiva la obra o revista en que fue publicado.

Por ejemplo:

Ducatenzeiler, Graciela y Phillip Oxhorn. 1994. "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". *Desarrollo Económico* 34 (133): 126-159.

12 - En el caso que se trate de un artículo de diario o revista no firmado, se indicará el medio correspondiente en el lugar del autor.

Por ejemplo:

La Nación. 1999. “Otra severa advertencia de Rusia”. *La Nación*, sección «Exterior», viernes 26 de marzo de 1999, p. 3.

13 - La cita textual de extractos de libros, artículos, etcétera se hará entre comillas y se reservará la letra cursiva para resaltar alguna parte del extracto, indicando que se trata de tramos resaltados por el autor.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128; el destacado es mío).

Lista de comprobación de preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, se les requiere a los autores que indiquen que su envío cumpla con todos los siguientes elementos, y que acepten que envíos que no cumplan con estas indicaciones pueden ser devueltos al autor.

1. El trabajo propuesto es original y no ha sido publicado previamente, ni se ha presentado a otra revista (o se ha proporcionado una explicación en Comentarios al editor).
2. El archivo enviado está en formato OpenOffice, Microsoft Word, RTF, o PDF
3. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en las Normas para autoras/es, que se pueden encontrar en Acerca de la revista.
4. Si está enviando a una sección de la revista que se revisa por pares, tiene que asegurarse que las instrucciones en Asegurando de una revisión a ciegas han sido seguidas.

Proceso de revisión por pares

Protocolo de Revisión y Evaluación de Originales

La Secretaría de Redacción de *Colección*, con el fin de mejorar la transparencia del proceso de evaluación de los artículos y ensayos, cree necesario que los autores y evaluadores conozcan los pasos que, desde la llegada del original hasta una eventual aceptación final, recorren los trabajos presentados.

Evaluación inicial: Los documentos recibidos pasaran por una doble revisión inicial, una de contenido y otra de forma o estilo. Primero, los originales serán revisados por los editores u otros especialistas del Consejo de Redacción. Esta revisión consiste en discernir su originalidad, relevancia e interés científico, para decidir su paso o no a revisión externa.

Con el fin de no sobrecargar a nuestros evaluadores externos, *Colección* se reserva la posibilidad de rechazar trabajos en forma anticipada, brindando los motivos del caso. En caso que la Revista prescinda de la evaluación externa, el autor será notificado en un plazo inferior a treinta días a partir del acuse de recibo del manuscrito.

Segundo, con el fin de subsanar errores antes de llegar a la instancia de evaluación externa, la Secretaría de Redacción hace una corrección preliminar de estilos. Por ese motivo, los autores pueden recibir una versión revisada del texto o ser consultados para solucionar dudas.

En todos los casos, sólo se enviará a evaluación externa versiones que cuenten con el visto bueno del autor. *Colección* sólo iniciará el proceso de revisión de trabajos que se ajusten a las *Normas para autores*.

La adaptación de los originales a las normas de la Revista es responsabilidad de los autores.

Evaluación externa: Si la revisión inicial es positiva, *Colección* someterá el manuscrito a un proceso de evaluación externo, en el que será

mantenido el anonimato del réferi y del autor, y cuyos resultados serán dados a conocer en forma exclusiva al interesado.

Colección se compromete a guardar en la mayor confidencialidad no sólo la identidad del autor, sino también los contenidos del texto en proceso de revisión.

La evaluación de trabajos no implica compromiso alguno de aceptación.

Sólo después de haber recibido el dictamen de la evaluación externa, *Colección* tomará una decisión sobre su eventual publicación. La Revista no publica trabajos que no hayan obtenido el aval del proceso examinador. La evaluación externa dictaminará sobre los trabajos presentados de acuerdo a las siguientes categorías:

- 1) ***Aceptar envío.***
- 2) ***Se necesitan revisiones*** (se sugiere modificaciones antes de la publicación).
- 3) ***Reenviar para revisión*** (se exige reformular el trabajo o hacer cambios importantes e iniciar una nueva ronda de revisión).
- 4) ***Reenviar a otro sitio*** (el artículo no es indicado para nuestra revista).
- 5) ***Rechazar el envío.***

Colección urge a sus evaluadores a revisar los manuscritos en un período de entre cuatro y seis semanas; esto permitirá contar con una decisión final en menos de tres meses desde la comunicación a los autores del envío a revisión completa del manuscrito.

Una vez concluido el proceso de evaluación, los autores recibirán la respuesta final de la Revista, acompañada por los comentarios de forma anónima elaborados por los réferis.

Aceptación y aceptación con recomendaciones: Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, el manuscrito será usualmente

aceptado, condicionado a que el autor considere los comentarios y dudas propuestos en las revisiones.

Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas.

Aceptación condicional: Si las revisiones de los especialistas anónimos exigen que el autor incorpore las correcciones indicadas, el autor deberá enviar una versión corregida antes de proceder a una segunda ronda de evaluaciones externas. En caso de que las opiniones de los evaluadores respecto de la aceptación o no del manuscrito divergieran en la segunda ronda, se pedirá la opinión de un tercer evaluador externo.

Intercambio entre evaluador y autor: En caso que autores y evaluadores deseen ponerse en contacto, *Colección* proveerá de los medios para hacerlo, con el debido resguardo del anonimato.

Este intercambio sólo ocurrirá con la aprobación de ambas partes.

Corrección de pruebas de artículos aceptados para publicación: Los autores podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en un plazo inferior a las 72 horas.

No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

Reserva: Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.