

Tiempo de reformas

Salud y educación en la provincia
de Santa Fe (1932–1935)



Viviana Bolcatto · Juan Cruz Giménez

Tiempo de reformas

Tiempo de reformas

Salud y educación en la provincia
de Santa Fe (1932–1935)

Viviana Bolcatto
Juan Cruz Giménez

ediciones **UNL**

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

**UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL**

 **ediciones UNL**

Consejo Asesor
Colección Ciencia y Tecnología
Laura Cornaglia
Miguel Irigoyen
Luis Quevedo
Alejandro Reyna
Amorina Sánchez
Ivana Tosti
Alejandro Trombert

Dirección editorial
Ivana Tosti
Coordinación editorial
María Alejandra Sedrán
Coordinación comercial
José Díaz

Corrección
Laura Prati
Diagramación interior y tapa
Verónica Rainaudó

© Ediciones UNL, 2024.

—
Sugerencias y comentarios
editorial@unl.edu.ar
www.unl.edu.ar/editorial

Tiempo de reformas : salud y educación
en la provincia de Santa Fe 1932–1935 /
Viviana Bolcatto ; Juan Cruz Giménez ;
Prólogo de Mariela Rubinzal.
– 1a ed – Santa Fe : Ediciones UNL, 2024.
Libro digital, PDF/A – (Ciencia y Tecnología)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978–987–749–477–8

1. Historia. 2. Historia Argentina. 3. Salud.
I. Giménez, Juan Cruz II. Rubinzal, Mariela,
prolog. III. Título.
CDD 982.24

© Viviana Bolcatto, Juan Cruz Giménez, 2024.
© prologuista Mariela Rubinzal, 2024.

Fotografía de Lisandro de la Torre, candidato
a Presidente por la Alianza Civil, en acto de
campana electoral. Villa María, Córdoba. 1931

Colección fotográfica AGN
(Archivo General de la Nación)
Uds AR-ANM-AGNO1-0087



Índice

Agradecimientos / 9

Prólogo

Mariela Rubinzal / 11

Introducción / 17

Capítulo 1. Antecedentes de un programa reformista / 21

Una plataforma para un nuevo partido / 25

Hacia la reforma de la Constitución y la democracia / 29

Las culturas políticas en Santa Fe de los años treinta / 34

Antipersonalistas versus reformistas liberales en Santa Fe / 38

Diagnósticos sobre la cuestión sanitaria / 45

Diagnósticos sobre la cuestión educativa / 60

Capítulo 2. Un programa reformista posible:

centralizar y/o descentralizar / 75

La ley 2287 de Sanidad (1932) / 78

El proyecto de ley de Educación (1934) / 101

Capítulo 3. Alcances y limitaciones

de dos leyes reformistas / 127

La implementación y vigencia de la ley de Sanidad / 129

Limitaciones y derogación de la ley de Educación de 1934:
retomando rumbos / 150

A modo de cierre / 165

Siglas utilizadas / 171

Referencias bibliográficas / 172

Fuentes / 179

Sobre la autora y el autor / 180

Agradecimientos

La publicación de un libro es siempre un momento celebratorio y la satisfacción es aún mayor cuando se trata de un trabajo compartido. *Tiempos de Reformas* tiene sus orígenes en la puesta en diálogo de dos tesis de maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Ambas investigaciones coincidieron en la ubicación temporo–espacial del análisis de la experiencia de gobierno demoprogresista de Luciano Molinas en la provincia de Santa Fe durante los años 1932–1935; una puso el acento en el campo sanitario, y la otra, en el educativo. El coloquio entre ambas dio lugar a la nueva obra que presentamos.

En estas breves líneas queremos agradecer a las personas e instituciones que posibilitaron la culminación de esta publicación.

Un primer reconocimiento a quienes dirigieron, acompañaron y sostuvieron el proceso de elaboración de los trabajos de tesis, a María José Ortiz Bergia y Eva Mara Pettiti, quienes se desempeñaron como directoras, y al colega Bernardo Carrizo, quien asumió la tarea de codirector en las dos investigaciones. Ellos se comprometieron en la tarea de dar forma a nuestras ideas poco hilvanadas de los inicios, sin lo cual este trabajo hubiese sido impensado.

A Mariela Rubinzal, directora del CAI+D «Estudios interdisciplinarios sobre política y cultura en perspectiva multiescalar (siglos XX y XXI)», Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS–UNL), del que ambos autores somos integrantes. Mariela no solo otorgó el aval para que la propuesta de publicación sea viable, sino que también aceptó la invitación a escribir el prólogo.

Se exponen aquí algunas de las ideas debatidas en el CAI+D 2020 «Culturas políticas en escalas. La experiencia democrática entre lo nacional, subnacional y regional», Facultad de Humanidades y Ciencias (FHUC, UNL). Agradecemos los intercambios permanentes con integrantes del grupo de investigación y, en especial, al colega y director Bernardo Carrizo.

En el caso particular de Viviana Bolcatto y las cuestiones referidas a la sanidad, este trabajo es fruto de los diversos proyectos de los que formó parte en

este tiempo, como el CAI+D 2016 «La profesionalización de la Asistencia Social. Santa Fe en el segundo tercio del siglo XX» (FCJS–UNL), dirigido por Indiana Vallejos; «Historia social de la salud y la enfermedad en la provincia de Santa Fe. Fines del siglo XIX y mediados del siglo XX», dirigido por Adrián Carbonetti; CAI+D 2020 «Arquitectura pública en la historia reciente de la ciudad de Santa Fe», Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo (FADU–UNL), dirigido por Lucía Espinoza; PISAC 2019 «La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia», dirigido por Karina Ramacciotti.

Y fuera de la formalidad de los equipos de investigación, agradecemos los comentarios, sugerencias y deliberaciones generadas en encuentros más distendidos con Cecilia Rambaudo, Paula Sedrán, Sandra Westman y Mariela Rubinzal.

Al equipo de Ediciones UNL, especialmente a Ivana Tosti y María Alejandra Sedrán, quienes acompañaron con sugerencias, dedicación y, sobre todo, paciencia en el proceso de corrección y culminación, en estos momentos atravesados por incertidumbres varias, incluidas las pospandémicas.

A la FCJS y la FADU de UNL, en las que ambos autores nos desempeñamos como docentes e investigadores universitarios.

A cada responsable de archivo que hemos visitado en estos años, sin los cuales esta tarea no hubiera tenido éxito. Entre ellos, al personal del Archivo General de la provincia de Santa Fe, del archivo de la Legislatura de la provincia de Santa Fe, al área específica de Compendio de leyes dependiente de la Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe. A la Biblioteca Pablo Villaud de la FCJS–UNL. A los responsables de los archivos de prensa y hemeroteca de *El Litoral*, *El Orden*, *Nueva Época*, de la ciudad de Santa Fe. Al personal de la Biblioteca Pedagógica Domingo Sarmiento de la provincia de Santa Fe.

Una mención destacada para quienes no están físicamente pero marcaron nuestros inicios, primero como estudiantes de la carrera de Historia y luego en nuestra formación como auxiliares docentes en la labor universitaria. Darío Macor y Susana Piazzesi contagiaron el interés y el entusiasmo por investigar la *larga década* de los años treinta en la escala santafesina, época de la cual son aún sus máximos exponentes.

Finalmente, un agradecimiento a quienes comparten nuestra vida cotidiana, nuestros afectos más cercanos, familiares y amigos que acompañan y sostienen.

Prólogo

Tempos y contrapuntos de una historia santafesina

Tiempo de reformas es una obra que, como dicen Viviana Bolcatto y Juan Cruz Giménez, «apuesta a pensar y analizar el Estado santafesino» a través de un minucioso trabajo investigativo. Podríamos decir también que es una invitación a mirar una época fascinante durante la cual se organizaron algunas de las coordenadas que trazaron el rumbo de un siglo que navegó sinuoso entre la tragedia y el progreso de la humanidad. Un siglo signado por la internacionalización de la política local y el impacto de los eventos que sucedieron en otras latitudes, comenzando por la Primera Guerra Mundial, la Revolución Rusa, la crisis económica, la emergencia y avance de las derechas europeas, la Guerra Civil Española y la Segunda Guerra global. Yehudi Menuhin, el enorme violinista norteamericano de origen judío, dijo: «Si tuviera que resumir el siglo xx, diría que despertó las mayores esperanzas que haya concebido nunca la humanidad y destruyó todas las ilusiones e ideales». Efectivamente, las contradicciones fueron la columna vertebral de un mundo que se modernizó a ritmos inéditos abriendo coyunturas decisivas y nuevas configuraciones.

Esta obra es un aporte fundamental para el campo de la historia política regional, la cual, a partir de la observación del caso santafesino, reflexiona en términos relacionales sobre el contexto nacional e internacional. Situada en los primeros años de la década de 1930, explora con admirable exhaustividad la tensión entre la tendencia hacia la reforma (particularmente en los ámbitos de la salud, la educación y la cultura) y la reacción conservadora que se opone a los cambios que tienden al igualitarismo y al progresismo sociocultural. No se trató de un problema específico de nuestra provincia, sino que atravesó el proceso de modernización que se impuso en la región y planteó una nueva agenda de cuestiones políticas. Esa tensión primordial entre el reformismo liberal que anhelaba la laicidad y el catolicismo, que en el ámbito local tenía un peso indudable más allá de lo estrictamente religioso, ocasionó una serie

de conflictos en el contexto de reconfiguración del Estado y la ampliación de la participación política. La reforma política de 1912, que ampliaba la participación ciudadana (limitada a los varones mayores de edad), generó temores —y reacciones— en parte de los sectores más conservadores de la sociedad.

La convicción de que un cambio sustancial en las prácticas electorales colaboraría en preservar el orden en una sociedad movilizaba colisionaba con ideas reaccionarias y también con las posiciones radicales que buscaban extender aún más el universo de votantes, incluyendo a las mujeres. La aparición de grupos de laicos católicos con estrechos vínculos con la jerarquía eclesiástica terminó por configurar un actor de importancia decisiva. El de mayor importancia fue la Acción Católica Argentina (creada en 1931), una organización nacional dividida en ramas (niños, jóvenes, adultos, varones y mujeres) que buscó encuadrar a los fieles y movilizarlos en defensa de la nación católica y contra la supuesta contaminación propia del mundo moderno. Por su parte, el Estado comenzó a intervenir cada vez más en las distintas esferas de la vida social, introduciendo una nueva dinámica dentro de la concepción liberal. La inclinación por intervenir en áreas antes libradas a su propia autorregulación planteó la necesidad de crear nuevos organismos, dirigidos por expertos recientemente formados, para abordar las nuevas encrucijadas que planteó esta época y, al mismo tiempo, encuadrar o desplazar a quienes venían interviniendo bajo sus propias convicciones y reglas.

En estas tensiones se van delineando las posiciones de las diferentes «culturas políticas». El concluyente trabajo de los autores demuestra que esta categoría es operativa y capaz de explicar las múltiples configuraciones que conformaron estas galaxias. Estas estaban habitadas por individuos, grupos, personalidades del mundo de la cultura y las letras, militantes que adherían a sistemas de ideas y que luchaban por imponer un sentido social a los eventos históricos que marcaron a varias generaciones. Como se argumenta claramente en este libro, las culturas políticas «constituyen escenarios dinámicos e inestables» que adquieren contornos en relación tanto a los discursos propios y contrarios como a las coyunturas locales, nacionales e internacionales. Por tanto, los contornos son móviles y dependerán de los valores en juego y de las demandas y desafíos del momento.

El foco de la obra está puesto en la cultura política demoprogresista durante el gobierno de Luciano Molinas (1932–1935), que continúa la tradición reformista y descentralizadora de Lisandro de la Torre y la Liga del Sur. En los cuatro años de esta experiencia de gobierno se reformularon normas, se sancionaron nuevas leyes, se crearon estructuras, agencias estatales, y se promovió la descentralización del sistema educativo y de salud pública.

El marco de estas transformaciones fue un Estado que comenzó a intervenir y a transmutar sus estructuras a partir de un proceso de burocratización que se dio en diferentes escalas, en forma escasamente sistemática u orgánica, y que muchas veces respondía al intento de subsanar problemas de ineficiencia estatal y/o malestar social. Los resultados de esta contundente investigación, fruto de la labor constante en los archivos y de los intercambios en diferentes eventos académicos, demuestran que en el itinerario de la construcción de un Estado provincial interventor emergió la pugna entre diferentes fuerzas y devino una trama en la que se combinaron objetivos políticos, demandas sociales, saberes especializados y estructuras burocráticas de diverso calibre. En este proceso los autores distinguen tres tiempos que organizan las indagaciones: el tiempo de los diagnósticos, el tiempo de la estructuración, y el de la implementación de las ideas.

En el primer *tempo* —el análisis de los insumos intelectuales que expertos y funcionarios locales esgrimieron—, los autores muestran la importancia de la circulación de ideas internacionales que influyeron en los diseños y políticas institucionales. En el área sanitaria, el gobierno provincial otorgó a los municipios instrumentos para intervenir en el crecimiento y modernización de las ciudades. Esto implicó subsumir las asociaciones civiles a las decisiones políticas, lo cual «generó disputas y superposiciones en el accionar de distintos actores del ámbito urbano, que se negaban a renunciar a sus atribuciones en materia sanitaria». El demoprogresismo avanzó en la línea trazada por el higienismo al tiempo que presentó una nueva concepción de salud preventiva que requería la intervención del Estado y de los profesionales. En esa línea se creó, en 1932, la Dirección General de Higiene, organismo que precedió al primer Ministerio de Salud Pública y Trabajo del país creado, en nuestra provincia, en 1941.

Sin lugar a dudas, el camino transitado por la gestión de Molinas siguió vigente en los gobiernos conservadores en la medida en que definieron la centralidad de la cuestión sanitaria en el horizonte político. A tal punto que Manuel de Iriondo aseguró que la riqueza de las naciones dependía en forma directa «de la salud y perfección somato-psíquica de sus habitantes». Por su parte, la reforma en el ámbito educativo bajo el signo de la descentralización se basó en la creación de un sistema de consejos escolares electivos de carácter distrital —coordinados por un Consejo General de Educación— a los cuales se otorgaron injerencias en cuestiones pedagógicas. Lo sustancial de esta reforma fue «afianzar el programa reformista liberal contra la tradición conservadora y nacionalista católica», que en la provincia tenía un peso decisivo.

La reforma implicaba, entre otras cosas, entender que el Estado debía fijar ciertas orientaciones en la enseñanza y que la tradición enciclopedista debía ser sustituida por una acción educativa basada en la creación del pensamiento. El *tempo* de la implementación de las ideas es el más complejo, el que presentó mayores dificultades a los funcionarios y políticos que se abocaron a llevarlo adelante. En ese laberinto, la Iglesia arremetió contra los cambios (especialmente en el área educativa) asumiendo que había que intervenir para eliminar la anarquía.

El trabajo de archivo a partir del cual se produjeron el análisis de los datos, la reconstrucción de los hechos y la escritura de este libro, ha sido exhaustivo. El mundo de los archivos es complejo y enmarañado y, como dice Ludmila da Silva Catela, todo un sistema social, «un mundo en sí mismo». El trabajo de campo es necesariamente minucioso porque cada documento tiene que ser situado en su contexto de producción, conservación y clasificación. Los documentos estatales —que constituyen un insumo fundamental en esta investigación— tienen características propias por tratarse de acciones con diferentes objetivos: reglamentos, normas, publicaciones, boletines, actas, expedientes y sentencias que, «producidos y rubricados por agentes institucionales, portan la fuerza de lo estatal, esto es, de la palabra autorizada, legítima, oficial».

No obstante, las voces del Estado son múltiples y, a veces, contradictorias —como se puede corroborar en el análisis de las discusiones de proyectos de ley que los autores incluyen en este libro—, por lo que el documento o fuente, más que portar datos, es un discurso en sí mismo a partir del cual los investigadores construyeron conocimiento histórico. La incansable búsqueda de distintos tipos de fuentes permitió a los autores no solo analizar las transformaciones del Estado provincial sino esbozar un clima de época y las pugnas por dar sentido a la misma.

La escritura a cuatro manos siempre es un desafío, pero es evidente que la composición fue creciendo a fuerza de intercambios, contrapuntos y reescrituras, hasta aunar los estilos armoniosamente. El libro tiene el influjo de una manera de pensar lo político en clave regional impulsada por Darío Macor, con quien los autores, y quien escribe, nos hemos formado en diferentes cátedras de la Facultad de Humanidades y Ciencias y en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. No obstante, las referencias intelectuales que nutren esta obra son múltiples, y dan cuenta no solo de las lecturas sino también de las redes —especialmente con colegas de Rosario, Córdoba y Entre Ríos— que abogan por un conocimiento histórico colectivo.

Además, es la segunda publicación del proyecto CAI+D «Política y cultura. Estudios interdisciplinarios en perspectiva multiescalar (siglos XX y XXI)», que constituye un espacio propiciador de indagaciones, de actividades de formación y de hechura de lazos académicos que nos sostienen. Finalmente, es una alegría que este volumen forme parte del catálogo de Ediciones UNL, que constantemente respalda el quehacer investigativo acercando nuestras producciones a los lectores. Sin este encuentro, trascendental y perdurable, nuestro trabajo no tendría sentido alguno.

Primavera santafesina del año 2023

MARIELA RUBINZAL

Introducción

[La Liga] se ha organizado con el fin de propiciar reformas concretas en las instituciones políticas de la provincia de Santa Fe (...). No se ha constituido con la finalidad subalterna de substituir por otros los hombres que están al frente del gobierno, teniendo en cuenta condiciones personales de inteligencia y carácter (según la fórmula consagrada), sino para implantar en las leyes fundamentales de la provincia, los principios concretos que forman el programa de la agrupación.

Enrique Thedy, 1911

El texto que aquí compartimos es el resultado de un extenso programa de investigación sobre el período en el que el Partido Demócrata Progresista (PDP) gobernó la provincia de Santa Fe, entre los años 1932 y 1935. Cuatro años que nos remiten a una breve e inestable coyuntura que debe ser analizada en la tensión propia de dos culturas políticas en pugna que han sido objeto de análisis en la escala regional (Piazzesi, 2010; Macor y Piazzesi, 2009; Giménez, 2021). Los años de la administración de Luciano Molinas en la provincia de Santa Fe constituyen la puerta de entrada a un objeto de estudio sobre el que hemos detenido nuestra mirada.

Los autores de estas páginas, aunque por caminos distintos, hemos encontrado un compartido interés en indagar sobre las políticas públicas marcadamente reformistas y liberales que la gestión demoprogresista promovió entre los comicios de noviembre de 1931 y 1935 —año en que la intervención federal del gobierno nacional de Agustín P. Justo clausura de manera definitiva el

proyecto demoprogresista santafesino—. El breve período de la experiencia se enmarca en un programa de gestión que se sostiene en una tradición política de larga duración que remite en sus orígenes a 1890 y cuyas características sobresalientes vamos a presentar al público lector. Una variante de impugnación al sistema de representación propio del régimen conservador a través de un programa denso de aspiraciones e innovaciones en materia de políticas públicas que encuentra en la figura de Lisandro de la Torre a su principal exponente.

Tiempos de reformas es una apuesta a pensar y analizar el Estado santafesino, desde las transformaciones, resistencias y adhesiones propias al campo político y a las burocracias sanitaria y educativa de la provincia. Es un texto en coautoría que fortalece el propósito señalado. Por una parte, Viviana Bolcatto analiza el sistema de salud, su composición y organización a través del tiempo para comprender la reforma sanitaria llevada a cabo por la gobernación de Luciano Molinas a través de la sanción de la denominada ley Fianza, en 1932. Por otra parte, Juan Cruz Giménez nos aproxima al estudio de un nuevo marco normativo en el campo de la educación provincial alrededor de la sanción y aplicación de la ley 2369 de 1934. Ambas agendas de investigación dialogan entre sí en relación a un objeto mayor, el programa de políticas públicas reformistas durante el contexto anunciado.

El trabajo está ordenado en tres capítulos que refieren a tres momentos de la historia del reformismo en la provincia de Santa Fe. En el primer capítulo analizamos el significado de los años treinta y las culturas políticas dominantes en el contexto nacional y provincial, poniendo énfasis en el marco teórico que servirá de anclaje al posterior desarrollo. Si bien el programa del PDP remite en primer término a la experiencia y maduración de la Liga del Sur, resulta necesario reparar en la reforma de la Constitución de la provincia de 1921, vetada por el gobierno radical de Enrique Mosca, como segunda coyuntura de observación previa a la llegada al gobierno de Luciano Molinas en 1932. Estas primeras líneas resultan un ejercicio inicial para presentar los orígenes de una interpretación y tradición reformista liberal que la Liga del Sur, y el PDP después, configuraron como cultura política. Una tradición de reformas de fuerte presencia en el centro-sur de la provincia de Santa Fe, cuyo programa político —construido a partir de las lecturas transatlánticas europeas y norteamericanas, las traducciones posibles y su implementación definitiva— se convirtió en gobierno provincial entre 1932 y 1935.

En el mismo capítulo nos explayamos sobre las cuestiones sanitaria y educativa y los antecedentes que los actores de época (ministros, funcionarios, parlamentarios y técnicos) sostuvieron como fundamentos de un conjunto de

transformaciones largamente anheladas en los años previos a la asunción de Molinas. Los diagnósticos iniciales, al igual que cada uno de los debates parlamentarios previos a la sanción de las leyes aquí estudiadas, constituyen fuentes primarias sustanciales para la identificación de fundamentos, argumentos e imágenes que remiten a la tradición reformista liberal.

En el segundo capítulo, avanzamos en las políticas públicas que serán motivo de debate en el ámbito parlamentario y tema de abordaje de la prensa escrita como fuente relevante de involucramiento, respecto al campo sanitario y educativo. El eje gira en el estudio de las leyes 2287 de 1932 (conocida como ley Fianza) y la ley 2369 de 1934 (de Educación común) tomándolas más como referencia, o instancias de concreciones de viejas aspiraciones reformistas, que como análisis de textos legislativos. Ambas son interpeladas como exponentes de un proceso de crisis de representación del régimen oligárquico, en camino hacia la ampliación democrática y la modernización del Estado. Así también, fueron parte de un complejo proceso de ingeniería institucional que demandaban acuerdos y resolución de conflictos, que no se resolvieron en forma homogénea. Por el contrario, en cada campo —el sanitario y el educativo— los proyectos de ley respondían a objetivos, alcances, limitaciones, adhesiones o rechazos, en relación a tensiones en clave de centralización versus descentralización y laicismo versus catolicismo, que los actores preponderantes activaron frente al proceso.

Finalmente, en el tercer capítulo analizamos la sanción y puesta en vigencia de las dos leyes referidas. El estudio pormenorizado, sus logros y las limitaciones dan cuenta de un reformismo en funcionamiento hasta que la intervención federal de 1935, puso fin a la experiencia demoprogresista. Mientras la ley Fianza permaneció en vigencia, la ley de educación fue derogada dándose inicio a un proceso de «restauración pedagógica» que remitía a su antecesora (ley de Educación de 1886). Este es el recorrido que proponemos realizar.

Saberes, expertos y burocracias en perspectiva regional son aristas de una matriz estatal sobre la que indagamos y para lo cual nos aproximamos tanto a actores, asociaciones de profesionales e instituciones gravitantes en el proceso de discusión parlamentaria, como a la implementación de los resultados esperados.

Los autores consideramos que los diagnósticos y el análisis de su devenir, en los campos de salud y educación, resultan determinantes para aprehender la tradición reformista en su mayor dimensión. En términos historiográficos, compartimos el desafío de una historia social en la escala provincial que asume los recientes aportes del campo (Bohoslavsky y Soprano, 2010; Cucchi, 2018;

Ortiz Bergia, 2013 y 2015). Indagamos sobre culturas políticas, agencias estatales, políticas públicas y capacidades estatales. En este sentido, el Estado se ha transformado en un objeto de estudio central de la disciplina, incentivando emprendimientos destinados a analizar y explicar al aparato institucional y los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Esto ha sido estimulado por una perspectiva de abordaje que propone comprenderlo como una realidad plural, de múltiples facetas, características y mecanismos de acción, al cual es necesario examinar «desde adentro» para explorar sus rasgos, las transformaciones de su estructura, sus agentes y los complejos procesos de institucionalización de sus intervenciones.

Capítulo 1

Antecedentes de un programa reformista

«¿Cómo traducir tales expectativas en un programa?

La discusión interna fue ardua por cuanto el diseño político–institucional que se quería implantar, si bien partía de esa piedra basal que representaba el poder local, atravesaba todas las tramas institucionales existentes».

(Bonaudo y Mauro, 2014)

El reformismo liberal, como objeto de estudio, ya ha sido desarrollado y analizado por investigaciones que facilitan la tarea a la hora de contextualizar una expresión reformista y liberal como lo es la Liga del Sur. Elías Palti (2007) y Eduardo Zimmerman (1994) han llamado la atención sobre el programa reformista, sus actores y discursos, durante los primeros años del siglo xx y en particular sobre los diagnósticos ante la denominada «cuestión social»:

Esta corriente puede caracterizarse a través de la identificación de ciertos rasgos distintivos: 1) en cuanto a su base social, puede identificárseles como profesionales (principalmente abogados y médicos), con fuerte vocación por la vida intelectual y vinculaciones o activa participación en el mundo académico (que no excluía — más bien todo lo contrario— la actividad política); 2) ideológicamente fueron liberales de firmes convicciones progresistas, frecuentemente anticlericales; sus posturas frente a la solución de la cuestión social se dirigieron a la búsqueda de un camino intermedio entre el *laissez faire* ortodoxo y el socialismo de Estado; 3) sus posturas reformistas en lo social se basaron en el «legalismo», o la convicción de que la política parlamentaria era el ámbito propio para la búsqueda de las soluciones al conflicto social; en un «cientificismo» que acentuaría la importancia de las ciencias sociales como guías de la política estatal en la materia, y por último en un enfoque «internacionalista» que procuraba adaptar a las condiciones locales los numerosos precedentes extranjeros sobre

el tema e insertar al reformismo argentino en las instituciones internacionales dedicadas al tema. (Zimmermann, 2009:14)

Tomada como punto de partida, la Liga del Sur se puede concebir como parte de la coyuntura enmarcada en la crisis de 1890 en un proceso no exento de tensiones, contradicciones y hasta paradojas. Como han analizado Bonaudo y Mauro (2014), en la provincia de Santa Fe la década de 1890 se había inaugurado no solo con la crisis económica y la llamada «Revolución del Parque», sino también con un nuevo cercenamiento de la autonomía comunal por parte del poder central provincial. La reforma constitucional de 1890 no solo estabilizó la base numérica de las poblaciones que tenían derecho a acceder a la condición de municipio, sino que sumó dos significativas modificaciones que redujeron las posibilidades de extensión de la experiencia municipal a localidades pequeñas, al tiempo que afectaron las condiciones de representación y de legitimidad preexistentes.

Bonaudo y Mauro (2014:120) afirman que, en primer lugar, se suprimió el carácter electivo del intendente (nombrado a partir de entonces por el Poder Ejecutivo provincial) y, en segundo lugar, se restringió la base electoral potencial al quitar el derecho a voto a los extranjeros. Paralelamente, el gobierno provincial absorbió atribuciones que antes eran de incumbencia comunal (justicia de paz, educación, registro civil, registro de la propiedad, etc.). La medida estuvo destinada a retrotraer a las comunas a sus funciones estrictamente administrativas y, de esa manera, limitar su accionar político.

De manera paralela, y tras los debates suscitados por la propia crisis, tanto en la Nación como en la provincia se instrumentó una doctrina fiscal que incorporaba a todos los ciudadanos al sostenimiento de los Estados. Es decir, en el preciso momento en que esos contribuyentes veían socavado en el espacio local su poder de decisión, el Estado aumentaba la presión impositiva sobre ellos. La década final del siglo XIX estuvo, en consecuencia, signada por tres problemas claves: el de la recuperación del voto municipal, el de la naturalización de sus habitantes y el de los impuestos, especialmente el del cereal.

La tensión entre centralización y descentralización se constituye en determinante para los autores que compartimos preguntas y aproximaciones en clave de un programa reformista. Por lo tanto, dicha dicotomía inaugural implícita en el programa de la Liga del Sur y continuada en el demoprogramatismo, resulta sustantiva como herramienta metodológica para la indagación de las fuentes en las áreas estatales de la salud y la educación. Anticipada esta cuestión, nos detenemos en la presentación ordenada de actores, agencias, trayectorias que nutren la propuesta reformista liberal aunque no pueden ser

analizados en las mismas culturas políticas de origen. La diversidad de actores e instituciones debe ser mensurada antes de presentar algunos avances preliminares de los trabajos de investigación que aquí se presentan. Asociaciones civiles, instituciones municipales y provinciales, marcos normativos de distintas jurisdicciones, asociaciones gremiales y profesionales, y asociaciones políticas con participación parlamentaria son algunos de los ejemplos sobre los que vamos a indagar.

El programa reformista de la Liga del Sur y los documentos analizados anticipan que esta diversidad de actores, jurisdicciones e instituciones, no puede ser ignorada. Cada reforma iniciada entre 1932 y 1935 por el oficialismo activa, reactiva e interpela una densa red institucional cuyas representaciones y comportamientos se materializaban en el territorio o campo de reforma. En este mismo sentido, Bonaudo y Mauro sostienen:

A las demandas provinciales se sumaron pronto las de los municipios, en los que el cobro de patentes se convertía en el núcleo central de la recaudación, y a principios de abril se observaron las primeras manifestaciones de una tensión creciente. En Santa Fe, la plaza pública volvió a convertirse en el escenario donde se expresaba la oposición a la política municipal en materia impositiva. Los peticionantes, avalados por más de mil «firmas respetables», demandaban la anulación de la ordenanza de impuestos. Si bien se sentían convocados en su calidad de «contribuyentes», su crítica se extendía a la totalidad de la gestión municipal. La movilización, motorizada por el comercio capitalino, tenía aparentemente su centro en el sector minorista. Algo similar, aunque sin producir aún manifestaciones masivas se registraba en Rosario. Allí, uno de los sectores más activos fue el de los comerciantes minoristas representados por el Centro Unión de Almaceneros. (Bonaudo y Mauro, 2014:128)

La crisis de representación propia de la política facciosa y notabiliar inaugura ensayos e innovaciones que serán objeto de estudio en el caso de la Liga del Sur. Retomando a Bonaudo y Mauro (2014:125), la emergencia de partidos comunales, así como de ligas o juntas de protección y defensa, cuya experiencia se reprodujo en diversos municipios santafesinos, entrerrianos o cordobeses, se concebía como la emanación directa de las «aspiraciones generales». Las mismas se consideraban alejadas de la órbita corruptora de la politiquería en uso y tenían como objetivo exclusivo velar por la acertada dirección de los negocios públicos. La compatibilización de una pluralidad de demandas no se alejaba, sino que, por el contrario, reafirmaba la búsqueda de un bien común. Al interior de esa arena de disputa, estos actores estaban replanteando

sus ideas en torno a la representación. Pero, al mismo tiempo, ensayaban otras estrategias de mediación y corrían los límites del universo ciudadano. En esa dirección, en noviembre de 1908 dieron vida a una agrupación de «defensa» denominada Liga del Sur.¹

En la escala de análisis provincial, entre los actores protagónicos del programa reformista liberal, la Unión Cívica Radical (UCR) había adquirido un rol determinante en la experiencia revolucionaria de 1893 (referida como el gobierno de los 21 días del que el propio Lisandro de la Torre formó parte). Es importante señalar que el camino recorrido (entre 1890 y el triunfo electoral de 1912) por el radicalismo o los radicalismos de Santa Fe ha sido objeto de estudio de trabajos recientes de notable erudición que permiten nuevas interpretaciones. Entre estos trabajos podemos citar a Bernardo Carrizo (2020) y Francisco Reyes (2022). Solo haremos mención aquí a nuevos aportes que enriquecen el estudio comparado de las dos fuerzas políticas que se vieron atravesadas por la reformulación propia de la crisis de representación en clave reformista.

Como señala Carrizo (2020:23), el situacionismo² adquirió una relativa institucionalización a través de los clubes que actuaron como portavoces de las facciones que integraban el mundo político notabiliar. Las facciones santafesinas mantuvieron vinculación con una compleja y conflictiva galaxia conservadora nacional —cuyo núcleo duro fue durante varios años el Partido Autonomista Nacional (PAN)— que orientó la dinámica de la sucesión presidencial, el vínculo entre el poder presidencial y el Congreso, y la articulación con las provincias. En este último escenario, la dinámica facciosa impactó a nivel nacional, así como los cambios de situación en la red nacional tuvieron su correlato en los realineamientos intraprovinciales.

La hegemonía del situacionismo no obtuvo la presencia de oposiciones de diferente densidad en una red laxa y, generalmente, coyuntural. Las voces más

1. El radicalismo, sometido a una estructura nacional, debía operar con parámetros y actores que no pocas veces excedían los intereses y demandas locales. La Liga, en cambio, aparecía como la resultante de una serie de movimientos sociales gestados por una dirigencia que no estaba dispuesta a dejar el espacio de poder que controlaba, aspirando incluso a proyectarse más allá del mismo, pero sin perder el control (Bonaudo y Mauro, 2009).

2. Carrizo (2020:23) define al situacionismo como una denominación de época que hacía referencia a los partidos de notables que desde fines de la década del sesenta del siglo XIX ejercieron el control político en la provincia. De esta expresión derivó el término «situacionistas» para denominar a miembros de las diversas facciones santafesinas.

visibles eran las de algunos miembros de la sociabilidad notabiliar o patricia que, por diferentes motivos, en varias ocasiones producto de la competencia electoral, constituyeron un sector opositor al interior del poder político. Sumado a ello, es posible reconocer la presencia de agrupaciones políticas que apelaron a una lectura distinta, y en cierta manera impugnadora, de las prácticas electorales que se sintetizaba en la expresión «sufragio libre».

La acción de colocar nuevas agendas que se iban integrando al orden de la política condujo a la Liga del Sur a una rápida mutación conceptual e institucional. En primer lugar, parecía estar produciéndose un cambio en el contenido del concepto de «pueblo» y, en consecuencia, en la apelación ciudadana. Mientras para la UCR el «pueblo» continuaba estando integrado por esos ciudadanos definidos por criterios etarios, de nacionalidad y masculinidad, a los que se interpellaba para legitimar el poder, la Liga desdibujaba el clivaje «nacional» en la configuración del soberano y proponía una ciudadanía identificada con intereses. Paralelamente, y pese a las reticencias de muchos de sus miembros con respecto a la forma partido, la Liga adquirió organicidad y extendió la instalación de comités y subcomités departamentales siguiendo criterios de organización y formas de militancia propias de la naciente política de masas. A este respecto, si bien se asemejaba al radicalismo —partido en cuyos inicios podemos rastrear la presencia de algunos de los principales dirigentes liguistas— también aparecían diferencias y distancias.

Una plataforma para un nuevo partido

Si un concepto podía expresar al conjunto de propuestas planteadas por los liguistas, ese era precisamente el de «descentralización» política (Bonaudo y Mauro), un concepto caro a la tradición cultural liberal y que implicaba tanto división de poderes y delimitación de áreas de injerencia como garantía frente a, por un lado, el autoritarismo y las arbitrariedades de los poderes centrales y, por el otro, los temidos desbordes de la soberanía popular. ¿Cómo traducir tales expectativas en un programa? La discusión interna fue ardua por cuanto el diseño político–institucional que se quería implantar, si bien partía de esa piedra basal que representaba el poder local, atravesaba todas las tramas institucionales existentes. Esa dirigencia, particularmente Lisandro de la Torre, estaba imbuida de la idea de que la política debía aproximarse a la sociedad y traducirse en una «buena administración».

Esta dimensión de la cultura liberal los conducía a pensar que era en los espacios locales, en ese poder autónomo y soberano que se expresaba en las

experiencias municipales, en donde se concretaba el verdadero contacto entre los hombres políticos y sus conciudadanos. En su propia tesis doctoral de fines de la década de 1880 —más allá de ciertos cambios de perspectiva que se producirían luego—, De la Torre ratificaba su convicción de que la defensa de las «comunidades» implicaba a su vez la defensa de todo el edificio institucional de la República.³

En este sentido, la Liga (Bonaudo y Mauro), a través de su principal referente, Lisandro de la Torre, y con miras a otorgar una mayor *densidad* al campo de la representación, se convirtió en una asidua interlocutora del presidente Roque Sáenz Peña y su ministro de Gobierno, Indalecio Gómez. Ellos eran quienes impulsaban, desde el ala modernista de la elite conservadora, una amplia reforma electoral con el propósito de aumentar la participación y «regenerar» los vínculos entre sociedad y política. Los debates, si bien no concluyeron en una reforma constitucional, como pretendía la Liga, dieron cabida a una reforma electoral de alcance nacional (1912) que consolidaba al sufragio como universal masculino, secreto y obligatorio, y a la representación de las minorías a través del sistema de lista incompleta. El campo de la representación política, por lo tanto, se abrió a otras voces convalidando el peso de la mayoría numérica (Carrizo, 2020). Aunque los dirigentes de la Liga apostaron decididamente por jugar en el marco de las nuevas reglas, las preocupaciones que tenían sus líderes eran cómo expresar de forma sustantiva esos intereses sociales que habían empujado a la configuración del espacio liguista y qué hacer con esos «representados» que no reunían las condiciones de la ciudadanía política.

Si bien aquí remitimos a la figura, escritos y trayectoria del dirigente Lisandro de la Torre, la referencia resulta determinante para reconocer a uno de los principales intelectuales y políticos que lideró el proceso de sedimentación del programa reformista en la tradición demoprogresista. No nos detendremos a analizar aquí su producción —escritos, documentos, proyectos de ley, cartas— ya que eso ha sido objeto de una abundante bibliografía, determinante para la escritura de estas líneas. Entre los textos sobre el abogado y dirigente refor-

3. Al definir como funciones municipales la imposición, percepción e inversión de los impuestos locales y lograr una verdadera delegación del poder central hacia sus miembros, De la Torre consideraba que se resolvían algunos problemas cruciales de la realidad argentina relativos a la representación y a las dinámicas electorales. En primer lugar, en el municipio se modificaba el criterio de «capacidad» para elegir y ser elegido, diferenciándose el actor central de la trama de aquellos ciudadanos que participaban en la formación de «los cuerpos políticos».

mista, citamos a los trabajos del propio De la Torre (publicados durante 1937), Cappelletti (1995), Larra (1988), Luna (1999), Zuccherino (1989), Ghiretti (2006, 2008), Malamud (1991), Lazarte (1955), Yasky (1969), González Arrili (1940), Siegler (1984), Cúneo (1968), Ledesma (1954), Lema (1995).

De la Torre continuó sosteniendo la necesidad de consolidar un partido político y, por qué no, proyectarse hacia el poder central. Si se deseaba configurar un partido moderno, orgánico, de principios y de sólida implantación territorial, era necesario, entre otras cosas, atenuar —cuando no abandonar— el espíritu regionalista del agrupamiento, dotándolo de un programa más amplio que fuera más allá de la reivindicación de los intereses particulares del sur provincial. En este camino de transición entre la Liga y el partido, Bonaudo y Mauro (2014) afirman que el naciente Partido Demócrata Progresista (PDP, fundado en 1914) pareció ofrecer un camino posible. De la Torre, que ocupó un lugar central en el armado de la nueva organización, fue decisivo para lograr que la Liga se autodisolviera y se sumara al nuevo partido que prometía reunir en el marco de una estructura organizativa moderna (con convenciones, comités seccionales, etc.) a los grupos reformistas de la elite y a los partidos conservadores de las provincias, fundamentalmente al poderoso Partido Conservador (PC) de la provincia de Buenos Aires.

El programa del PDP fue tomando forma a tono con los lineamientos del llamado reformismo liberal y poco a poco, al menos en el discurso de los principales dirigentes liguistas, la figura del contribuyente-vecino fue diluyéndose en la del ciudadano. Asimismo, el programa del PDP de 1914 recogía claramente muchas de las reivindicaciones concretas de la Liga (la descentralización, el control entre poderes y la centralidad de la órbita municipal), proyectándose a escala nacional en un intento complejo de modernización de las instituciones políticas que incluía tanto el rediseño del Estado como la transformación de las prácticas de la elite conservadora y, finalmente, la formación del tan mentado ciudadano consciente. (Bonaudo y Mauro, 2014:125)

En esta dirección, la reforma electoral aprobada por Sáenz Peña fue considerada como el primer paso en la senda de la «regeneración» de la política, ya que se esperaba lograr cuanto antes una modificación amplia de la Constitución y así dar materialidad a un conjunto de instituciones indispensables para descentralizar el poder y hacer realidad la utopía reformista. El armado del PDP resultó, no obstante, más difícil y arduo de conformar de lo que esperaban De la Torre y los sectores reformistas de la elite, que contaban con poner

en marcha cuanto antes al «heredero del PAN», capaz de derrotar al radicalismo.

Carlos Malamud (2000) se ha detenido en estudiar los orígenes del PDP y desalentar el abuso de interpretaciones basadas en una excesiva gravitación de su líder principal (Lisandro de la Torre). Este autor propone indagar en una perspectiva ampliada al contexto regeneracionista que va de la mano con la crisis de representación política al interior del PAN y las variantes reformistas liberales o conservadoras en disputa. Respecto del proceso de síntesis de principios para la construcción de la plataforma política del PDP (1915), Malamud afirma:

Para eso, el nuevo partido debía dotarse de un programa que sintetizara sus principales reivindicaciones, así como sus más destacadas ideas políticas e ideológicas. El obligado complemento de la plataforma, siguiendo el ejemplo norteamericano, era dotar al partido de estructuras orgánicas y permanentes, como una dirección estable y la convención encargada de elegir a los candidatos a las elecciones a las que se decidiera acudir. Al respecto se decía en la Invitación Manifiesto para la formación de un partido nacional, firmada por Joaquín V. González, de la Torre y otras importantes personalidades de la vida política del momento. (Malamud, 2000:213)

En septiembre de 1915 se hizo pública la primera plataforma del PDP que, en líneas generales, cubría prácticamente todos los aspectos de la realidad política de la época. Sus principales propuestas, de neto corte liberal reformista y algunas pinceladas conservadoras, tendían a consolidar el régimen electoral vigente y, en lo constitucional, aspiraban a desarrollar la capacidad de los Estados federales (dotándolos de mayor autonomía), profundizando el artículo 5 de la Constitución Argentina, y a transformar en provincias a los territorios nacionales. Los puntos más destacados se referían al impulso a la salud pública, a la situación laboral, social y legal de los trabajadores —incluidos mujeres y niños—, y a la mayor participación del Estado en el control y en la potenciación de la actividad económica. La plataforma se dividía en nueve capítulos: política internacional; política general; política social; política económica y financiera; política agraria; gobierno y administración; las instituciones militares; régimen jurídico, y representantes electivos del PDP.

Una prueba de normalidad en el funcionamiento del PDP era la presentación de sus candidatos a las elecciones santafesinas, y, al igual que en el pasado, eran las convenciones partidarias las encargadas de seleccionar a sus representantes. A fines de enero de 1918 se reunió la convención departamental para proclamar

a los candidatos a diputados provinciales por Rosario. La base de la plataforma del partido a la que se aspiraba no debía alejarse de sostener la centralidad de las asambleas, congresos y convenciones de debate que se iban a sostener sin interrupciones durante los años veinte. De la Torre, cuestionado incluso por sus pares por no profundizar la identidad demócrata progresista como anti-yrigoyenista o antirradical, mantuvo la convocatoria a los espacios de debate y definiciones de candidatos en forma permanente (Malamud, 2000).

Hacia la reforma de la Constitución y la democracia

Sin lugar a dudas, la reforma electoral de 1912 fue un parteaguas que ha sido objeto de una densa y abundante producción académica sobre el proceso parlamentario que se sintetizó con la sanción de la ley electoral 8871. Sin embargo, numerosas investigaciones se han detenido en los antecedentes propios de las aspiraciones reformistas sobre la base de diversas dimensiones y temas: la cuestión social; la diferenciación de propuestas programáticas dentro del reformismo liberal; el mundo del trabajo y su regulación; la crisis de representación política. Del mismo modo, algunas investigaciones lograron relevancia a la hora de explicar y comprender las limitaciones de dichas aspiraciones reformistas (nos referimos a los aportes de Natalio Botana, Waldo Ansaldi, Aníbal Viguera).

Bonaudo y Mauro (2014) afirman que, a comienzos de la década del veinte y a pesar de las derrotas electorales de 1916 y 1920, el PDP seguía siendo optimista acerca del futuro. Si bien la ley Sáenz Peña era objeto de críticas muy virulentas por renunciar, supuestamente, al proyecto de educar al soberano, el futuro se percibía como venturoso. El problema no residía solo en el hecho de que el radicalismo no abogaba por el «voto consciente» sino, fundamentalmente, en el tipo de instituciones políticas que a nivel provincial habían consagrado las Constituciones de 1890 y 1900 y que la Liga del Sur había denunciado incontables veces entre 1908 y 1914.

Con un parlamento débil, demasiado sujeto a los designios del Ejecutivo e incapaz de ofrecer una plataforma firme a la oposición e instituciones locales endebles que bloqueaba la participación popular, era necesario lograr el llamado a una convención constituyente que modificara el texto de 1900 y permitiera al PDP iniciar el círculo virtuoso de la educación del soberano como primer paso para modificar el balance de poder con el radicalismo y, finalmente, cambiar la suerte electoral del partido. Un aspecto que, dada la robusta estructura de comi-

tés y subcomités con que contaban los demócratas al menos en el sur provincial, resultaba cada vez más apremiante. (Bonaudo y Mauro, 2014:132)

El ejercicio de traducciones, recepciones y mediaciones entre el caso provincial, el nacional y las lecturas transatlánticas, permite reconstruir un conjunto de interpretaciones heterodoxas que son posibles de distinguir. En la línea del constitucionalismo norteamericano, el PDP entendía que el objetivo último de toda constitución era trasladar las virtudes ideales esperadas de los gobernantes a las instituciones políticas. Lo importante, agregaba Francisco Correa, diputado por el PDP, no era solo elegir hombres virtuosos sino establecer una constitución que los obligara a serlo. En vez de hacer depender el buen gobierno de la voluntad de los gobernantes, cuya esencia impredecible no podía ser suprimida, los demócratas compartían el principio de que era preciso construir tramados institucionales que restringieran sus campos de acción y protegieran la libertad individual. De ese «sano constitucionalismo» nacerían, finalmente, las condiciones para una más pronta educación del soberano que, pensaban, los llevaría al gobierno.⁴

El 13 de agosto de 1921, la Asamblea Constituyente santafesina aprobó la nueva Constitución Provincial que, pese a no recoger algunas propuestas del PDP, como la elección directa del gobernador o la municipalización de la policía, fue hecha suya con entusiasmo por dicha fuerza política al incluir, entre otros puntos, la posibilidad de que las mujeres y los extranjeros puedan votar y ser elegibles tras la sanción de una ley específica (artículo 36). Los puntos iniciales de debate y discusión fueron analizados por Malamud:

Uno de los temas más conflictivos fue la cuestión religiosa, pronto convertida en la verdadera piedra de toque del proyecto. Tanto los radicales como el PDP proponían la neutralidad religiosa del Estado, de modo que se reemplazó el artículo 5º, que reconocía al catolicismo el status de religión del Estado, por el artículo 6º que decía «La legislatura no podrá dictar leyes que protejan ni restrinjan culto alguno». Otras modificaciones importantes afectaron al régimen municipal y los municipios se dividieron en tres categorías (los de la primera podrán darse su carta orgánica); los Consejos Municipales y las Comisiones de Fomento serían independientes de cualquier poder, salvo en lo referente a las facultades de con-

4. Sobre el proceso reformista en Santa Fe existe una abundante bibliografía especializada que se encuentra al final del texto. Entre estas investigaciones se destacan los trabajos de Darío Macor y Susana Piazzesi.

trol encomendadas a otros poderes. En el régimen judicial se estableció la descentralización judicial y se aseguró la inamovilidad de los jueces, mientras durara su buena conducta y se les imponía la obligación de sustanciar y fallar los juicios en los términos legales, al tiempo que se introducían los jurados para los delitos de imprenta. (Malamud, 2000:217)

No obstante, a los pocos días de sancionada, el gobernador radical —uno de los impulsores de la Convención junto al PDP— decidió vetar la Constitución en virtud de supuestas desprolijidades jurídicas en el proceso de reforma.⁵ Las causas aducidas dieron mucha tela para cortar pero, más allá de que efectivamente habían existido irregularidades, quedaba claro que el decreto de veto tenía otras causas. Para algunos, el factor principal era el enfrentamiento con la Iglesia Católica debido al laicismo que atravesaba a la nueva Constitución. El Obispado y los católicos santafesinos habían dado muestras de una nada desdeñable capacidad de movilización, y tanto el radicalismo a nivel provincial como el propio presidente Yrigoyen temían una escalada del conflicto. Además, las reformas sancionadas terminaron generando tensiones al interior del propio oficialismo ya que muchos veían en ellas un fortalecimiento de la oposición. Se cercenaba el control que el oficialismo tenía en muchos de los resortes del Estado provincial (intendencias, Legislatura, justicia) y, consecuentemente, se mejoraban las posibilidades electorales y políticas de la oposición.

Es importante destacar que, como observaremos a lo largo del presente libro, la tradición reformista liberal que compartían los programas tanto de la UCR como de la Liga del Sur primero y el PDP después, será objeto de

5. El 27 de agosto de 1921, el gobernador de la provincia, Enrique Mosca, dictó un decreto que anulaba lo dispuesto por la Constituyente con posterioridad al 15 de junio, lo que de hecho significaba desconocer la nueva Carta Magna. Las protestas del PDP fueron intensas y tuvieron su máxima expresión en el discurso pronunciado en la Legislatura por Lisandro de la Torre en 1922 donde, entre otras duras acusaciones, responsabilizó a Hipólito Yrigoyen de ser el instigador de semejante atropello. Tras el veto del gobernador, hubo que esperar a 1932 para que, bajo una administración demoprogresista encabezada por Luciano Molinas, se restableciera el texto constitucional. El 30 de abril de 1932 la Legislatura santafesina sancionó la ley 2160, que otorgó plena validez a la Constitución de 1921. Tres años más tarde, el gobierno nacional encabezado por el presidente Justo intervino la provincia de Santa Fe, lo que sirvió para derogar definitivamente la Constitución de 1921 y también para cerrar las puertas de la gobernación a Lisandro de la Torre (Malamud, 2000:217).

tensiones permanentes en una dimensión particular: laicismo *versus* catolicismo. Como señala Diego Mauro:

en los últimos años, el debate en torno a los retos y desafíos de la laicidad ha llamado la atención sobre la necesidad de encarar con mayor detenimiento y rigor conceptual una historia de la secularización y la laicidad en la Argentina. (Bonaudo y Mauro, 2014:539)

Puestas en tensión las teorías más ideológicas de la secularización, las últimas décadas han abierto nuevos interrogantes acerca de los procesos múltiples de tránsito de los regímenes de cristiandad a las formas de modernidad religiosa. Entre ellos, los referidos a los llamados procesos de laicización, a través de los cuales la autoridad estatal absorbió funciones e instituciones previamente bajo la órbita católica. Retomaremos estas tensiones en distintos momentos de la escritura.

Si durante las primeras décadas del siglo xx —tanto en tiempos de la Liga como tras la creación del PDP— se consideraba que dicha evolución era inminente, y en cierto punto necesaria, después de las derrotas electorales de 1922 y de 1924 las certezas trastabillaron. De hecho, el horizonte de una «democracia madura», tanto institucional como social, dejó de pensarse como un punto de llegada natural y, con mucho menos optimismo, se lo consideró un resultado excepcional del «esfuerzo permanente» que debía revertir la inclinación «natural» de los hombres a la «comodidad» y al «abandono de la ciudadanía». Las certezas con las que habían animado el proyecto reformista se vieron en un difícil atolladero y contradicciones profundas invadieron al partido. Sin la vigencia de las reformas vetadas, orientadas al robustecimiento democrático y al control de los ejecutivos, no solo no se podía avanzar sino que, dados los triunfos radicales, se retrocedía.

La vena anticlerical ganó definición en el partido y los demócratas multiplicaron sus denuncias ante el supuesto proselitismo de los párrocos, al tiempo que arremetía contra los privilegios constitucionales de la Iglesia. Se agudizaron, asimismo, las denuncias por corrupción contra el gobierno y se acentuaron los cuestionamientos a las prácticas políticas radicales definidas, sin mayores distinciones, como «fraudulentas». Tras la auspiciosa coyuntura de 1920, en la que se había esperado todo del reformismo —tal vez el punto más alto en la gravitación de la utopía reformista—, el veto del Poder Ejecutivo, la represión y las derrotas electorales llevaron al PDP a una oposición mucho menos confiada y optimista, más crítica y escéptica respecto de las instituciones políticas efectivamente existentes. En este marco, el revés electoral de 1924

y los que vinieron luego de 1925 tensaron aún más las premisas demócratas y alimentaron la idea de que el triunfo era imposible. Un fuerte ímpetu de denuncia se diseminó entre los demócratas y reflejó cambios de fondo en las perceptibles sensibilidades políticas y en las crecientes tensiones dentro del partido.

Hacia fines de 1927, la campaña giraba casi exclusivamente en torno al *Apóstol*, el expresidente Hipólito Yrigoyen. El enfrentamiento entre personalistas y antipersonalistas —no exento de altas cuotas de violencia— dejaba escaso lugar para el debate reformista o para retomar la Constitución de 1921, que apenas si era recordada. Aun así, el PDP optó por volver al ruedo electoral con el objetivo de recuperar un cierto protagonismo tras dos años de abstención y ante la virtual desaparición del partido. Por entonces, aunque formalmente los principios programáticos y la defensa de la vía reformista se mantenían, la retórica política había cambiado considerablemente y denotaba las dudas, las incertidumbres y finalmente la crisis de la senda reformista. Las ideas de corrupción y fraude se agigantaron y sus fronteras se dilataron hasta incluir, sin distinciones, las prácticas políticas y de gobierno de los radicalismos en todas sus variantes partidarias. De hecho, la idea de corrupción dejó de gravitar en torno a la distinción entre prácticas legales e ilegales para definir sin mayores precisiones la *cultura política* radical.

Mirando en perspectiva, lo que quedaba en 1928 de la utopía demócrata ponía en evidencia tanto la pervivencia como la erosión de los principios reformistas liberales que habían alimentado al partido y que le permitieron sortear con éxito el pasaje de la Liga al Sur al PDP. La evolución progresiva a través de sucesivas reformas perdía centralidad ante lo que se comenzaba a entender, dada la situación política real, como una necesaria discontinuidad. Una discontinuidad que implicaba no ya una reforma constitucional, una vía intransitable como demostraba el veto, sino la lisa y llana demolición y posterior recreación del orden político. Para lo cual era preciso poner entre paréntesis y/o violentar el orden constitucional efectivamente vigente.

El horizonte de una nueva e inevitable presidencia yrigoyenista y el de una oposición antipersonalista, que Correa calificaba de «oligárquica», enfrentaron al PDP con paradojas profundas que, aunque tributarias de las luchas políticas de la década de 1920, latían también en el corazón mismo de la vía reformista desde tiempos de la Liga. ¿Hasta qué punto el reformismo era un camino posible sin consensos políticos más o menos amplios y duraderos? ¿No había sido la reforma de la Constitución, a fin de cuentas, un espejismo? ¿Era posible introducir cambios sin apelar a una lógica redentorista, aun cuando esos

cambios adquirieran la forma de una reforma constitucional? ¿No era el reformismo, después de todo, simplemente una quimera?

En la coyuntura electoral de 1927 y 1928, sin un horizonte claro, los demócratas se limitaron a pedir casi como un mero formalismo la aplicación de la Constitución de 1921 en nombre de la «opinión pensante». A esa altura, sin embargo, el eco de su insistente reclamo y la «redentorización» de sus discursos cada vez más mesiánicos, los alejaba de dicha senda, al menos tal como la habían concebido a comienzos de la década: la utopía reformista languidecía. De lo contrario, hubiera sido preciso reconocer que la falta de predicamento del reformismo liberal era legítima, que las derrotas no eran solo el reflejo de la falta de educación del soberano sino, fundamentalmente, de presupuestos ideológicos.

Para Bonaudo y Mauro (2014), la situación política enfrentó como nunca antes al partido con sus propias contradicciones y los demócratas se sumergieron en ellas, aturvidos y desorientados. La crisis no supuso, en esa coyuntura, seguir los augurios del «poder redentor» en clave militar, pero las críticas extremas y la descalificación del voto popular en las que se refugiaron las elites del partido fueron dibujando cada vez más nítidamente dicha senda. El 6 de septiembre de 1930, el derrocamiento de Yrigoyen se tradujo en amplios festejos en las calles, alentados por casi todo el arco político. Los demócratas progresistas no fueron la excepción.

Las culturas políticas en Santa Fe de los años treinta

Una importante producción académica reciente confirma el interés que ha alcanzado la categoría *culturas políticas* en el campo de las ciencias sociales.⁶ Cabrera (2010) sostiene que la renovación en investigar este núcleo teórico puede confirmarse en modo particular en los trabajos de la nueva historia política:

Lo que ha impulsado a los historiadores a recurrir al concepto de *cultura política* ha sido su insatisfacción con respecto a los conceptos y modelos teóricos que se venían utilizando con anterioridad y el consiguiente propósito de renovar teórica

6. Podemos citar los trabajos iniciales de ciencia política en Almond y Verba (1963); Berstein (1992, 2003), Rioux y Sirinelli, (1997, 1999). En las últimas décadas, la renovación de investigaciones relacionadas con el concepto *cultura política* y la nueva historia política son relevantes: Pérez Ledesma (2002), Baker (2006), Pérez Ledesma y Sierra Alonso (2010).

y temáticamente la investigación en historia política. Ya fuera frente a la historia política tradicional, frente a la historia social o frente a ambas, con el uso del nuevo concepto los historiadores han pretendido obtener explicaciones más satisfactorias de las ideas y de la conducta de los actores políticos. (Cabrera, 2010:19)

Estudiar las culturas políticas en este campo de renovaciones permite acceder al análisis de prácticas específicas y propias al campo de la salud y la educación. Cierta flexibilidad conceptual puede ser constatada en los trabajos referidos. Las próximas líneas resultan un ejercicio necesario para una introducción acerca de este propósito metodológico. Sirinelli afirma que una de las nociones esenciales que se encuentra en el cruce de lo político y de lo cultural es precisamente la de *cultura política*:

Si se admite que ella designa el conjunto de las representaciones que unifican a un grupo humano en el plano político, es decir una visión compartida del mundo, una lectura común del pasado, una proyección hacia el futuro vivido en conjunto, se valoran inmediatamente las virtudes heurísticas de tal concepto. Ya que, en el combate cotidiano, este conjunto de representaciones no desemboca solamente en la aspiración a tal o cual forma de régimen de gobierno y de organización socioeconómica, el mismo está igualmente constituido por normas, creencias y valores compartidos. (Sirinelli, 2015:78)

María Sierra Alonso comprende la *cultura política* como una cartografía mental, aquella con la que individuos y grupos se manejan en el territorio de la política. Los mapas que, enlazados, conforman esta peculiar cartografía están dibujados por una amplia serie de herramientas —valores, prejuicios, emociones, ideas, símbolos, lenguajes— de muy diversa naturaleza y mecánica. Funcionan como un andamiaje mental que permite interpretar el sistema político bajo el que se vive y encontrar sentido a la acción política para la que, consecuentemente, predispone o inhibe (2010:233).

La categoría *cultura política* constituye una puerta de entrada válida para indagar en las identidades políticas que son el resultado de la asunción de un marco de referencias compartido por un segmento social significativo —en su interior, el sentimiento de pertenencia y el valor grupal aumentan la capacidad explicativa de las acotaciones culturales—. Sierra Alonso distingue diversidad de escalas de tiempo en un proceso de configuraciones históricas con densidad:

Las culturas políticas son el inestable y cambiante resultado de factores que actúan en muy distinto tiempo: la más inmediata actuación interesada de algunos

agentes intelectuales que elaboran referencias culturales con explícita intención política, por un lado, y el más dilatado efecto de configuraciones económicas y tejidos institucionales que secularmente han ido dibujando el marco material de las posibilidades culturales de una sociedad, por otro. Sobre todo ello actúa, además, la plural, intrincada e imprevisible acción reelaboradora de sus portadores sociales (Sierra Alonso, 2010:237).

Sirinelli y Berstein (1999) remiten a un entramado más amplio que el partido político —entendido como la forma concreta y organizada para la conquista o ejercicio del poder—, puesto que incluye el tejido de asociaciones y de vehículos culturales que lo acompañan; por otra parte, y de forma complementaria, la idea de *tradición* permite rastrear en un recorrido prolongado los trasvases culturales entre distintas organizaciones políticas y puede desbrozar el camino para avanzar en la compleja cuestión de las herencias y las transferencias entre culturas políticas. Las culturas políticas constituyen escenarios dinámicos e inestables, se encuentran en permanente e incontrolable reelaboración. Son pues, esencialmente inacabadas y su estudio sirve para problematizar más que para encontrar soluciones. Un intento de aproximación a las culturas políticas y el campo educativo implica dar cuenta de un proceso de construcción cultural de significados:

Un proceso que comienza en una etapa de gestación, en la que, allegando materiales del pasado y del presente, algunos agentes interesados construyen o importan significados con el objeto de promover cohesión y adhesión política. Un proceso que alcanza plenitud en su etapa de difusión, para cuya cabal comprensión habría que rastrear cómo y a través de qué se expanden y reelaboran tales significados: qué agencias intervienen, por qué medios, con qué referencias colisionan, cómo se aprenden y se reformulan. (Sierra Alonso, 2010:241)

La historia de las culturas políticas es una historia complicada, porque más allá de observar sus momentos de apogeo y de reconstruir su éxito temporal en la evidencia de determinada exhibición de símbolos, textos y rituales, su desarrollo también pasa por etapas de consunción en las que se debe atender a su declinar y transformación.

La creación de referentes culturales que proporcionan sentido a la política no se produce única ni preferentemente en el momento germinal de su interesada gestación intelectual. La difusión social de este marco de referencias que llamamos *cultura política* incorpora tantos posibles autores como receptores (...) individuos

y grupos suponen potencialmente nuevos procesos de creación, que reelaboran, transforman y desarrollan las guías aprendidas. Incluso el tiempo de declive de una *cultura política* puede ser productivo: crisis tiene mucho que ver con creación en este espacio, desde el momento en que son las demandas cambiantes del presente y los nuevos retos aquello que más urgentemente impele a buscar refugio en un marco de significados capaz de ofrecer explicaciones, aquello que anima a reactivar y reforzar un horizonte cultural que, sin embargo, en tiempos menos revueltos puede permitirse el letargo. (Sierra Alonso, 2010:253)

Explicar cómo operan tales identidades implica estudiar a la opinión pública en la búsqueda de lograr bases de legitimidad. En este sentido, Sirinelli confirma que los aportes historiográficos y estudios de casos dan cuenta de un conjunto de aciertos reconocidos alrededor de los cruces entre historia, política y estudios culturales:

Todos los actores pueden ser así aprehendidos, con una especial atención puesta en los mecanismos de circulación y en los procesos de recepción. Muy cierto es que los actores colectivos de lo político no solo son movidos por el análisis y por las doctrinas; los elementos constitutivos del debate político que se asocian más al submundo político irrigan los grupos humanos con canales de expresión que pueden variar según las épocas y los grupos involucrados y es la historia cultural la que permite comprender esta cinética que, a fin de cuentas, se sitúa bien al centro del debate. (Sirinelli, 2015:80)

En la perspectiva de Serge Berstein, el estudio de las culturas intenta explicar «los comportamientos políticos por una fracción del patrimonio cultural adquirido por un individuo durante su existencia» (1999:400). Sobre *cultura política*, historia cultural e identidad, Mariela Rubinzal, por su parte, afirma:

la *cultura política* es el resultado de muchas experiencias vividas y tiene una doble faceta porque es un fenómeno individual («interiorizado» por el individuo) y, al mismo tiempo, colectivo. De esta manera el estudio de la *cultura política* permite, por un lado, explicar la lógica de la adhesión de una persona a un programa político y, por el otro, comprender la unión de grupos alrededor de una cultura (una visión común del mundo, una lectura compartida del pasado, una misma perspectiva de futuro, de normas, de creencias y de valores expresados en un vocabulario, símbolos, rituales y gestos). (Rubinzal, 2016:4)

Luego de esta introducción de la teoría política a las culturas políticas realizaremos una breve descripción de actores e instituciones en terreno santafesino, una vez iniciado el golpe de 1930 en la provincia.

Antipersonalistas versus reformistas liberales en Santa Fe

En las primeras décadas del siglo xx, la *cultura política* liberal recorrió tanto su esplendor como su ocaso y, a su vez, propició una serie de reflexiones sobre la democracia de masas; la relación entre democracia, organización y burocracia, y la consideración de opciones autoritarias frente a la experiencia democrática. Una mirada más atenta advierte que otras culturas políticas ganaban densidad sin que impusieran la desaparición de aquella. Así, podrían mencionarse las diferentes vertientes del nacionalismo —y su relación con la tradición católica— que aspiraban al orden y a las soluciones autoritarias. No se trata de una descripción de secuencias ordenadas en el tiempo, sino de una búsqueda de lógicas dominantes en términos de culturas políticas. El primer punto de referencia está vinculado con un rasgo constitutivo del campo político y sus prácticas a partir de 1930, la crisis de «legitimidad de origen». Como han señalado Darío Macor y Susana Piazzesi:

el golpe militar de 1930, con el que se inicia la década, contiene diferentes alternativas políticas que se perfilan tras las figuras de los dos principales jefes militares del heterogéneo conglomerado antiyrigoyenista. Los nombres de Uriburu y Justo remiten a diferentes proyectos de ingeniería institucional para responder a la crisis del sistema político configurado desde la reforma de 1912. (Macor y Piazzesi, 2005:14)

Durante la presidencia de Justo, el antipersonalismo «concordancista» no logró institucionalizarse y continuó dividiéndose y reorganizándose en la mayoría de las provincias. Las disputas por los liderazgos y por los cargos partidarios, así como por los cargos políticos tanto provinciales como nacionales, fueron moneda corriente. En 1932 y 1933, nuevos intentos revolucionarios por parte de los sectores yrigoyenistas afectaron negativamente a la UCR renovando el problema de la unidad partidaria. El radicalismo provincial desde sus orígenes se identificó con una interpretación autónoma sobre la organización de la estructura partidaria y convivió con variantes internas desde 1912 y hasta 1930, período en el que se sucedieron diversas facciones radicales en el gobierno provincial (Carrizo, 2019, 2020). Muchos de sus integrantes regresaron al

tronco original durante el período de reorganización partidaria iniciado en 1931; otros integraron la coalición que apoyó la candidatura de Justo y posteriormente la de Ortiz. Finalmente, el antipersonalismo se diluyó para unirse con el radicalismo en la lucha contra Perón.

Para Piñeiro (2007), el distrito electoral de Santa Fe cristalizó un escenario determinante, como emergencia del personalismo en un caso provincial, a la hora de encontrar instancias de legitimidad para un proceso plebiscitario limitado por las prácticas del sufragio.⁷ Siguiendo a Piazzesi (2005), las divisiones entre los antipersonalistas santafesinos habían ido madurando en esos años. Las rencillas no solo obedecían a la división norte-sur y al reconocimiento de espacios de poder sino también a los enfrentamientos entre caudillos, como Juan Cepeda y Ricardo Caballero, que se trasladaban al ámbito nacional, ya que cada uno trataba de lograr apoyos entre los legisladores nacionales. Nación y provincia establecían sintonías complementarias que intentaremos describir siguiendo los aportes de la historiografía regional en el período de entreguerras. Los años treinta se inauguran con una novedad. Para Macor y Piazzesi:

Las fuerzas armadas cierran entonces un ciclo que ellas mismas habían inaugurado con el golpe de 1930. Estas intervenciones militares delimitan un período en el que se destaca el proceso de reestructuración del Estado nacional y las transformaciones político-ideológicas que lo acompañan, en el marco de una profunda convulsión en el campo de las ideas que atraviesa al mundo occidental sobre todo desde la primera posguerra. Lo que está en debate en estos años es la tradición liberal democrática y sus instituciones que ordenaban el sistema de poder, cuyos pasos iniciales se remontan a la Argentina de la segunda mitad del siglo XIX y se completan con la reforma política de 1912 y la instalación de la democracia electoral. Y fundamentalmente la cuestión de la democracia, es decir la capacidad y la eficiencia de un sistema de toma de decisiones políticas construido sobre este fundamento para responder a la nueva realidad social. (Macor y Piazzesi, 2005:12)

7. Piñeiro incorpora en su investigación el estudio de los casos provinciales y la puja por el poder político en clave antipersonalista. En 1934, elecciones mediante, la reorganización del radicalismo que respondía al Comité Nacional ponía a la Concordancia ante un difícil problema. Las elecciones a gobernador en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba eran cruciales ya que la pérdida de dichas situaciones provinciales a manos del radicalismo alvearista dejaría al oficialismo en una situación comprometida y debilitaría — en el seno de la Concordancia — al sector antipersonalista dejando a Justo en manos de los conservadores (Piñeiro, 2007:198).

En el horizonte nacional, los ensayos de regeneración nacional de Uriburu primero y Justo después —sin desconocer las conquistas en el espejo de la historia del radicalismo gobernante— no fueron intentos suficientes para resolver el problema de crisis de legitimidad. Macor señala una imposibilidad hegemónica que permanece durante los años treinta, la imposibilidad de resolver un dilema:

¿Cómo controlar el poder en nombre de una tradición cuya faceta democrática ha permitido la consolidación de un partido predominante, el Radical, que de respetarse las reglas de juego puede, por su capacidad de convocatoria, reconstituir el poder que le fuera arrebatado en 1930? Dilema que acompaña al bloque de poder desde su formación y remite a necesidades que se presentan como irreconciliables: de reproducción en el poder y de producción de legitimidad. La imposibilidad de armonizar estas necesidades es el factor constituyente del dilema. (Macor y Piazzesi, 2005:14)

Con cambio de legislación electoral y fraude mediante, y con el abstencionismo de una parte del radicalismo hasta por lo menos los comicios de 1935, el distrito Santa Fe consagró el ensayo de gobierno de Luciano Molinas, continuando la tradición reformista y descentralizadora de Lisandro de la Torre y la Liga del Sur.⁸ En palabras de Macor y Piazzesi, durante el contexto de 1930, el PDP:

tiene ya en la provincia de Santa Fe una fuerte tradición que remite a los orígenes partidarios en la Liga del Sur fundada por Lisandro de la Torre en la ciudad de Rosario, en 1908. Su importancia en el campo electoral le había permitido alcanzar, en las décadas anteriores a 1930, una considerable representación legislativa provincial y nacional, aunque resignando siempre ante el Radicalismo el poder ejecutivo de la provincia. En esos casi 20 años de reinado Radical en el distrito, el PDP va definiendo una identidad de partido de legisladores y de oposición al Radicalismo gobernante. (Macor y Piazzesi, 2005:11)

8. Luciano Molinas se recibió de abogado, en 1909, en la Universidad de Buenos Aires; se especializó y fue profesor de Derecho Comercial, Economía Política y Finanzas y Derecho Financiero. A partir de 1916 desempeñó diversos cargos legislativos hasta 1930, siendo elegido tres veces diputado nacional hasta el golpe militar de 1930. Junto a Lisandro de la Torre y Francisco Correa, Molinas fue parte de la conducción del PDP. También se desempeñó como concejal en la ciudad de Santa Fe y fue gobernador de la provincia entre 1932 y 1935.

Los objetivos del golpe de septiembre de 1930 —cuya plataforma nacional estuvo liderada por el general Uriburu— ordenaron las administraciones provinciales y clausuraron la etapa de reforma electoral y ampliación democrática iniciada en 1912. Durante los dos años transcurridos hasta la nueva convocatoria a elecciones, una precisa revisión de trayectorias políticas consolidó un primer enfrentamiento electoral entre los dos electores protagonistas. En los comicios de noviembre de 1931, el triunfo de Luciano Molinas (PDP) sobre Manuel María de Iriondo (UCR Unificada) puede ser reconocido como el primero de una serie de capítulos que analizaremos en este escrito.⁹ Los dos liderazgos y sus programas de gobierno —y de oposición— confrontaron identidades, discursos, representaciones y actores que confirman las dos culturas políticas hegemónicas en los años treinta.

A partir de febrero de 1932, la democracia progresista asumió el gobierno provincial, lo que se tradujo en un resultado adverso para el reordenamiento territorial que la Concordancia había promovido. Con el triunfo de Molinas se materializaban las aspiraciones reformistas progresistas sostenidas en la plataforma política de la Liga del Sur desde finales del siglo XIX. Entre 1932 y 1935, el gobierno —con mayoría en ambas cámaras legislativas— validó la vigencia de la reforma constitucional de 1921 —derogada por el entonces gobernador Enrique Mosca— y puso en marcha un sostenido programa descentralizador. Con aval legislativo, Molinas reformuló normas fundantes con el fin de alcanzar dichos propósitos. Por un lado, destacamos la aprobación de una nueva ley de Municipios, Comunas y Sociedades de Fomento. La reforma municipal tuvo su rasgo más sobresaliente en la consolidación de la autonomía del nivel de gobierno local, otorgando a los municipios —según su categoría— los órganos legislativos y ejecutivos electivos (Bacolla y Marcor, 2010). Por otro lado, se promovió la descentralización del sistema de salud pública (Bolcatto, 2019) y en forma paralela el sistema educativo se transformó en un escenario clave de normas fundantes.¹⁰ En esos años, además, se crearon por ley nuevas agencias estatales, como el Departamento Provincial del Trabajo

9. Los resultados de las elecciones del 08/11/1931 confirmaron, en el distrito Santa Fe, el triunfo de Molinas con un 53,7 % (99 200 sufragios) del electorado participante (207 110 votantes). Por su parte, la UCR (CN) sostuvo la abstención y la UCR Unificada, con Manuel María de Iriondo como candidato, logró alcanzar el 46,2 % (85 437 sufragios).

10. La administración de Molinas delegó autonomía a otros ámbitos de la administración provincial aparte de los ya mencionados: el Directorio de Obras Públicas, la Administración de los Puertos de Santa Fe y Rosario (a los cuales se otorgó, además, una ley de estabilidad y escalafón), la Caja de Jubilaciones y Pensiones y la Junta Electoral.

(ley 2426) y la Dirección General de Higiene (ley 2287). El conjunto de innovaciones promovidas, planificadas, logradas y sostenidas por el gobierno de Luciano Molinas adquiere una dimensión sin antecedentes, como señala Carlos Malamud (2000):

Junto con la reinstauración de la Constitución de 1921 se realizaron grandes transformaciones en la línea de las medidas propuestas en las plataformas y los programas partidarios. En este sentido destacan la reforma de las leyes orgánicas que permitieron la descentralización de la administración y la autonomía de varias instituciones. Se dictaron 162 leyes y 100 proyectos que reforzaron el poder de la Legislatura y reorganizaron el Poder Judicial con la creación de la Corte de Justicia y el Jury de Enjuiciamiento. Los intendentes fueron elegidos por el pueblo y se crearon los Consejos Escolares y Consejos médicos electivos. Se reformó el régimen carcelario y la ley de Menores. Se reforzó la defensa de las tierras públicas y se creó el Instituto Experimental de Investigación Agrícola. Se trazó un plan integral para las obras públicas, que permitió el trazado de nuevos caminos y se reorganizó el puerto de Santa Fe. En materia laboral se sancionó una ley de régimen legal de trabajo (ley 2462), se estableció el sábado inglés, el empadronamiento del comercio y la industria y el censo permanente de patronos y obreros. Hubo una importante contención del gasto público y se reformuló la deuda pública. (Malamud, 2000:220)

La nueva Constitución implicó una amplia reforma de todas las leyes orgánicas tendiente a limitar la autonomía de decisiones del Poder Ejecutivo a favor del Legislativo. Paralelamente, se puso en marcha un proceso de descentralización, cuyos rasgos más notables fueron las reformas del régimen municipal y de la educación (Macor, 2003; Bacolla y Macor, 2009). La primera tuvo su rasgo más sobresaliente en la consolidación de la autonomía del nivel de gobierno local, otorgándoles a los municipios órganos legislativos y ejecutivos electivos. Con relación a la segunda, la mayor innovación se registró en el nivel común de enseñanza, con la creación de un sistema de consejos escolares electivos de carácter distrital a los cuales se le otorgó injerencias en cuestiones pedagógicas y presupuestarias (Pérez, 2000).

Como han analizado Bacolla y Parera (2020), el proceso de reforma estatal avanzó también sobre otras áreas. En este sentido, cabe mencionar la reestructuración del Departamento Provincial del Trabajo que, desde su creación, en 1927, había sido el marco de actualización de la legislación laboral local siguiendo la pauta nacional, así como de centralización de diversas capacidades de control sobre el mundo del trabajo —particularmente aquellas de

inspección, que con anterioridad estaban en manos de municipios y comunas—. La sanción en 1934 de la ley 2426 de régimen legal del trabajo vino a incorporar a esa estructura mecanismos de conciliación y arbitraje —a través de Consejos Superiores y Regionales Mixtos— y a reforzar los servicios de estadística social; organización profesional; asesoría gratuita; registros de colocación; empadronamiento del comercio y la industria; censo permanente de patrones y obreros (Bacolla, 2018 y 2020).

En materia de vialidad, el gobierno de Molinas sancionó en 1933 una ley de planificación de la red caminera atendiendo a las directivas establecidas por la Dirección Nacional de Vialidad, lo que le permitió obtener los beneficios de la Ayuda Federal (para la cual se propuso un ambicioso plan de caminos, en 1935, para alcanzar la integración de la totalidad del territorio provincial). La carencia de espacios públicos en las principales ciudades de la provincia fue sistemáticamente abordada desde 1935 con la sanción de la ley de Creación de Parques y Paseos, que establecía nuevas áreas de esparcimiento dotadas de los servicios y equipamientos adecuados a los hábitos y prácticas del «hombre moderno» (Parera, 2018).

La arquitectura escolar estuvo a cargo de la Oficina de Construcciones Escolares, creada en 1934, con la tarea de diagramar y ejecutar un ambicioso plan de construcción de escuelas para el territorio provincial de manera independiente de la Dirección de Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe (DOPP) y en consonancia con la reforma educativa llevada a cabo (Espinoza, 2005). En tanto, la planificación de obras de arquitectura pública estuvo fuertemente vinculada a la creación de la Dirección General de Higiene (en adelante DGH). Dicho organismo se encuadraba en la ley 2287 (de Sanidad), sancionada por la Legislatura provincial en diciembre de 1932, que incorporaba dos innovaciones principales: una de tipo jurisdiccional, dándole a la DGH atribuciones de control y ejecución, y otra de tipo normativo, con relación a las profesiones médicas en la medida en que reconocía y delimitaba sus perfiles, áreas de incumbencia y espacios de organización corporativa (Bacolla, 2016).

Avancemos en la descripción de una segunda instancia de competencia electoral, donde oficialismo y oposición volvieron a medir fuerzas y realizaron balances de los objetivos trazados. Los comicios intermedios de 1934, y sus resultados, anticiparon lecturas que en forma inmediata se confirmarían en los debates, intervenciones, bloques legislativos y juntas electorales de la UCR. La convocatoria a elecciones nacionales y municipales a principios de 1934 produjo reacomodamientos y divisiones en el antipersonalismo santafesino y estimuló el «concurrencismo» dentro del radicalismo que respondía al Comité Nacional presidido por Alvear. Aun sin la participación electoral del radica-

lismo, los conflictos entre los partidos que integraban la Concordancia fueron numerosos y abundaron las denuncias de fraude y manipulación electoral. Los debates parlamentarios pusieron en evidencia estos problemas y menudearon los pedidos de intervención a algunas provincias (Piñeiro, 2007).

El avance electoral de la UCR tuvo consecuencias importantes. Si la Concordancia seguía perdiendo elecciones gubernativas en las provincias, el oficialismo quedaría en una situación comprometida, el antipersonalismo se debilitaría, el presidente quedaría en manos de los conservadores y no estaría en condiciones de designar a su sucesor. Por ende, las elecciones a gobernador en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba eran cruciales.

Ampliando la mirada sobre el mapa electoral, en particular hacia 1935, los justificativos que la administración justista encontró para sostener como necesaria la intervención a la provincia de Santa Fe eran más que suficientes. La intervención federal puso fin a cuatro años de gobierno demoprogresista en uno de los distritos electorales más importantes que, por su peso, gravitaba en el contexto de fuerzas que constituían el bloque de la Concordancia en el caso nacional. Luego de la derrota electoral en Córdoba en manos del radicalismo sabattinista (1935), el distrito Santa Fe —como lo había sido en 1912 al calor de la empresa reformadora saenzpeñista— fue el escenario electoral determinante para la consolidación del justismo. Para Macor y Piazzesi:

La sola posibilidad de que el distrito mediterráneo pasara a las filas de la oposición, jerarquiza en el gobierno nacional la necesidad de contrarrestar sus efectos para las elecciones presidenciales que se avecinan, recuperando alguno de los territorios opositores como la Capital Federal o la provincia de Santa Fe. Los atributos de la Capital Federal para impactar en la opinión pública siguen aconsejando, como en 1931, dejar librado al mercado los resultados electorales; con lo cual la antigua aspiración del antipersonalismo santafesino de intervenir la provincia será satisfecha por el gobierno nacional. (Macor y Piazzesi, 2005:12)

La intervención de 1935 en Santa Fe y el triunfo del radicalismo de Sabattini en Córdoba reestructuraron el escenario electoral bajo la mirada expectante de Justo. Sin dudas, el respaldo a experiencias antipersonalistas en casos provinciales abrió la puerta a nuevas representaciones en busca de mayor legitimidad. Del mismo modo, es posible encontrar en este crecimiento su contracara: el debilitamiento de la representación conservadora en el Partido Demócrata Nacional. La intervención nacional en Santa Fe tuvo sus consecuencias inmediatas: la clausura de la experiencia demoprogresista cambiando

el signo del distrito santafesino como gran elector para la futura renovación presidencial (Macor y Piazzesi, 2008:112).

El diario de la capital provincial, *El Litoral*, una vez reconocida la derrota en la provincia de Córdoba en manos del sabatinismo, confirmaba el significado que el distrito electoral tenía para el proyecto justista: «Con tal motivo el doctor Melo —ministro de Interior— ha manifestado: con Santa Fe se equilibraría la pérdida de Córdoba, aplicándose en nuestra provincia los mismos métodos puestos en práctica en la de Buenos Aires». ¹¹ Se trataba de una coyuntura de transformaciones inmediatas. Por esos días, el diario *El Orden* comunicó que el comité nacional de la UCR había decidido intervenir el radicalismo santafesino para dar cumplimiento a una reorganización articulada entre Nación y provincia.

Unos días más tarde, el mismo periódico daba a publicidad la decisión ya consensuada por el bloque de la Concordancia de habilitar y respaldar en el Congreso Nacional una nueva medida de intervención aprobada por el Senado. Julio Costa fue designado como interventor interino hasta el nombramiento de Manuel Ramón Alvarado (por parte de Agustín P. Justo). El programa inmediato de la intervención —de alcance restaurador— fue anular y dejar sin efecto todo avance innovador, estableciendo la derogación de las incorporaciones de la reforma constitucional de 1921 y retornando a la vigencia de la Constitución de 1900.

Diagnósticos sobre la cuestión sanitaria

En función del objetivo propuesto en este primer capítulo, continuamos con los diagnósticos iniciales que constituyen, a nuestro entender, un modo preciso para abordar la institucionalidad y sus actores en el campo de la salud. Nos vamos a detener aquí en una descripción detallada del diagnóstico y la dinámica del sistema sanitario previa a los años treinta.

Analizar la cuestión sanitaria en los inicios del siglo xx nos obliga a caracterizar el diseño institucional de la misma en la Argentina. Como enfatiza Susana Belmartino (2005), esta se caracterizaba predominantemente por la fragmentación y la heterogeneidad. La fragmentación se manifestaba en la existencia de múltiples instituciones que se hacían cargo de la financiación y la provisión de servicios, sin vínculos capaces de coordinar los diferentes nive-

11. *El Litoral*, 12/11/1935.

les de atención médica que cada una de ellas representaba. Asimismo, cada institución establecía sus propias normas de funcionamiento, captación y utilización de recursos que terminaban por dar lugar a un heterogéneo entramado de reglas de juego en torno al accionar en sanidad. Estos rasgos eran favorecidos administrativamente por el régimen federal, sancionado en la Constitución Nacional de 1853, que legitimaba la coexistencia de organismos nacionales, provinciales, municipales, junto a asociaciones civiles filantrópicas y étnicas, y que no lograba coordinar acciones ni centralizar la autoridad sanitaria en un único organismo con atribuciones de alcance nacional.

En este contexto, recién los años treinta constituyeron el escenario donde se aceleraron los mecanismos de intervención del Estado nacional y cristalizaron nuevas instituciones en materia social que se diferenciaron de las respuestas liberales ensayadas en la década previa. Las diferencias en el accionar estatal permiten considerar a la década del treinta como una línea divisoria que delimita un antes y un después en el rol protagónico del Estado nacional.

En forma más específica, en el ámbito sanitario, durante esos años comenzó a ser cada vez más visible una mayor intervención y tutela del Estado, potenciada por un discurso de época que legitimó su avance sobre cuestiones de salud antes reservadas al mundo privado de los individuos. El Estado argentino comenzó a intervenir más sistemáticamente en la resolución de múltiples problemáticas sociales que oscilaron desde el mejoramiento de las condiciones higiénicas de los trabajadores, hasta la creación de un sistema sanitario cada vez más amplio encargado de proteger a nuevos destinatarios, entre los que se destaca el binomio madre-hijo (Biernat y Ramacciotti, 2013). Como parte de este proceso, paulatinamente, la asistencia filantrópica y caritativa fue desplazada por una asistencia más laica y profesional administrada por el Estado (Soldano y Andrenacci, 2006).

Trabajos pioneros han analizado las formas institucionales o las reglas de juego y los procesos históricos en los que se configuraron los servicios de salud y la atención médica en Argentina entre 1920 y fines de la década de 1990¹² (Belmartino 1988, 1991, 2005, 2007). En dichos estudios, se identificó en los

12. En el contexto de consolidación de intervención estatal en cuestiones sanitarias, Susana Belmartino rescata la articulación de supuestos técnicos con formulaciones políticas utilizando como referencia las figuras de Abelardo Yrigoyen Freyre —primer ministro de Salud Pública y Trabajo en la provincia de Santa Fe— y el gobernador de Buenos Aires, Manuel Fresco. Ambas personalidades son resaltadas, por la autora, como anticipadores de un movimiento que se afirmó en los años cuarenta.

años treinta el paulatino avance de un proceso de centralización administrativa que intentó asumir a través de un órgano de poder público el monopolio en las decisiones, las funciones, la coacción, la asignación de recursos y la designación de agentes, con la finalidad de concentrar el gerenciamiento de los servicios sanitarios (Biernat, 2016). Aunque es menester aclarar que durante la década de 1930 persistieron en general la fragmentación y la heterogeneidad, así como los preceptos del federalismo que habilitaron el accionar independiente de cada provincia en la organización de sus servicios sanitarios y en sus vinculaciones con el poder nacional.

En el caso de la provincia de Santa Fe, la convivencia y la superposición de jurisdicciones estatales con entidades no estatales —sociedades civiles y étnicas— constituyeron un entramado heterogéneo y fragmentado de instituciones que desde comienzos del siglo xx se hicieron cargo simultáneamente de la salud de la población de la provincia. A esto último hay que agregar la particularidad de disponer de dos ciudades hegemónicas: Santa Fe y Rosario. En este apartado nos proponemos focalizar en la estructura sanitaria de ambas ciudades, desde mediados del siglo xix hasta el primer trienio del siglo xx. Particularmente, nos interesa identificar quiénes estaban a cargo de la sanidad, cómo se organizaban, de quiénes dependían, a quiénes atendían y qué roles cumplían los Estados municipales y el provincial en la conformación de la estructura institucional que se fue implementando durante este período. El objetivo aquí es analizar y establecer continuidades y rupturas en los orígenes del sistema sanitario y el período iniciado con la administración demoprogressista, tema clave de este trabajo.

Las asociaciones civiles

Desde la segunda mitad del siglo XIX existieron en el territorio argentino asociaciones creadas para ayudar a las víctimas de alguna guerra o catástrofe. La institución emblemática fue la Sociedad de Beneficencia creada por el gobierno de Buenos Aires en 1823 y entregada para su dirección y gestión a las mujeres patricias. Las damas de la elite asumieron un rol de colaboración entre la sociedad y el incipiente Estado, cuyas dimensiones y competencias aún no estaban muy definidas. Si bien esta asociación se constituyó como un organismo laico, desde sus inicios actuó emparentada con ideas altruistas de la caridad cristiana para garantizar la supervivencia de la población, respondiendo a sentimientos de solidaridad sin pedir ni recibir nada a cambio. También alojaron en su interior a congregaciones religiosas que estuvieron a cargo de la atención directa de los enfermos. Respecto de los fondos para su funcionamiento, estos provenían principalmente de subvenciones de las distintas jurisdicciones, la provincial y la nacional. Otras fuentes de recursos eran las donaciones de particulares que aportaban terrenos, dinero, edificaciones y, a veces, jornadas de trabajo. Regularmente, las socias organizaban eventos o proyectos anuales como, por ejemplo, obras teatrales, cenas benéficas, sorteos, kermeses u otros juegos de azar destinados a la obtención de sumas monetarias (Dalla-Corte Caballero, Ulloque, Vaca, 2014).

Hay algunas semejanzas entre la sociedad benéfica porteña y las sociedades de beneficencia fundadas en el territorio provincial santafesino. Desde mediados de siglo XIX, la provincia contó con dos entidades, la Sociedad de Beneficencia en la ciudad de Rosario (en adelante SBR) y otra en la ciudad de Santa Fe (en adelante SBSF). Según los fundamentos enunciados en sus actas de fundación, ambas sociedades respondían a la perspectiva filantrópica cristiana, cuyo accionar estaba dirigido a brindar el «alivio de la humanidad doliente» (Cervera, 1973), y «la mano que da», seguido de «dar la mano y servir» (Dalla-Corte Caballero, Ulloque, Vaca, 2014 y 2015).

Con el tiempo también incorporaron, al igual que la sociedad porteña, religiosas provenientes de la comunidad de Hermanas de la Caridad, quienes se alojaron en los hospitales y se encargaron de su vida interna y de la atención de enfermos. En cuanto a los fondos para su funcionamiento, desde 1861 las dos sociedades recibieron y repartieron equitativamente los fondos provenientes de la Lotería de Beneficencia Provincial. Posteriormente, en 1895, el Senado de la Nación aprobó, mediante la ley 3313, la creación de la Lotería de Beneficencia Nacional, que establecía que los fondos obtenidos, a partir de su aplicación, debían ser distribuidos en todo el territorio nacional, correspon-

diendo un 60 % para Capital Federal y un 40 % a repartir entre el resto de las provincias. La administración de los recursos estaba a cargo de una comisión integrada por el intendente, el juez federal y el presidente del Superior Tribunal de Justicia de la ciudad que recibía los fondos. Dicha comisión debía evaluar y distribuir el dinero a los fines de construir y sostener hospitales y asilos públicos (Bolcatto, 2013).

Con respecto al origen de cada una de las sociedades de beneficencia, la SBR fue creada en 1854 con la aprobación del gobernador de la provincia, Domingo Crespo, y el director provisional de la Confederación Argentina, Justo José de Urquiza. El gobierno provincial otorgó un subsidio para la construcción de una Casa de Caridad, que fue fundada bajo la denominación de Hospital de Caridad de Rosario, actualmente denominado Hospital Provincial de Rosario. Hacia inicios del siglo xx, una de sus presidentas denunció que las salas construidas para las mujeres y hombres del hospital rosarino «quedaron siempre por detrás de las disposiciones reclamadas por los progresos de la ciencia y las exigencias de la higiene» y enfatizó en la necesidad urgente de reconstruir el edificio. Su edificación no había seguido ningún plan, ni coordinación arquitectónica, y siempre había tendido a satisfacer las necesidades más apremiantes. En 1919, un granizo dejó al Hospital de Caridad imposibilitado de seguir prestando sus servicios y fue el motivo que aceleró las donaciones y reformas que pronto dieron lugar a que el edificio se adecuara a «las exigencias de la higiene y confort moderno» (Dalla-Corte Caballero, Ulloque, Vaca, 2014:215–216).

Por su parte, la ciudad de Santa Fe ya contaba desde 1823 con un Hospital de Caridad que funcionaba como un Hospital Militar destinado, especialmente, a la asistencia de soldados. En 1860, el gobernador Pascual Rosas dispuso por decreto la creación de una Sociedad de Beneficencia en la ciudad de Santa Fe —emulando a la SBR— y estableció que su función sería «la dirección y vigilancia de la escuela de niños de la Capital, la atención y cuidado de los hospitales y todos los establecimientos públicos que se fundasen, dirigidos al bien de las personas de su sexo» (Cervera, 1973:306). Con el tiempo, las damas de la beneficencia no solo se dedicaron al cuidado de enfermos y desvalidos, sino que llegaron a tener injerencia en decidir los criterios de ingreso en dichos hospitales y demandaron al Estado sostenidamente la erogación de recursos para ello (Sedran, 2014).

Al año siguiente de su fundación, la SBSF habilitó reformas edilicias en el Hospital de Caridad y la creación de «cuartitos» en el ala sur para incorporar la atención de mujeres (Cervera, 1973:309). Recién en 1902 se colocó la piedra fundacional en un nuevo terreno y en 1909 quedó inaugurado el Nuevo Hos-

pital de Caridad, actualmente conocido como Hospital José María Cullen (Damianovich, 2003). La construcción respondía a la concepción sanitaria de la época, separaba en pabellones a los pacientes con las distintas enfermedades y estaba provista de patios para la oxigenación y soleamiento del espacio. El edificio, aún existente y en ejercicio de sus funciones, tiene una tipología de peine, con un eje longitudinal central, que se inicia en el hall de acceso y remata en el área de servicios, alojando patios y jardines delimitados por galerías y que conectan los distintos pabellones (Piazzesi y Bolcatto, 2011).

Además de estas sociedades filantrópicas, también las sociedades étnicas crearon instituciones sanitarias. Las colectividades de inmigrantes de distintos orígenes y procedencia, limitadas por el desconocimiento del idioma castellano, entre otros obstáculos, crearon instituciones de ayuda dedicadas al cuidado de la salud. Si bien en los inicios las nuevas instituciones sanitarias fueron pensadas para la atención de los connacionales, luego su servicio fue ampliado a la ciudad y a su zona de influencia.

En el territorio santafesino, la colectividad italiana fundó en 1892 el Hospital Italiano de Santa Fe y las Colonias. El costo de la obra fue cubierto con donaciones de distintas instituciones de la ciudad y colonias agrícolas vecinas. En su edificación se destacó la presencia de conceptos invocados por el higienismo: el aislamiento con respecto al centro urbano, la existencia de jardines, un sistema de provisión de agua potable y un subsuelo donde se construyeron la lavandería y la morgue (Montoro, 1998). La ciudad de Rosario también contó con sus hospitales de la colectividad italiana: Garibaldi y Unión y Benevolencia. La colectividad española hizo lo propio y fundó un hospital en Rosario y un sanatorio en Santa Fe.

Hasta aquí, organizaciones filantrópicas y étnicas como las mencionadas cumplieron un rol central en la gestión hospitalaria durante el siglo XIX administrando con autonomía los fondos conformados por los recursos recaudados y los que provenían del Estado provincial. Durante este período, al Poder Ejecutivo provincial solo le quedaba reservado el control del ejercicio profesional y el cumplimiento de las medidas higiénicas. Como intentaremos demostrar a continuación, fue recién a la vuelta del siglo y con la nueva legislación que estas organizaciones comenzaron a ser reguladas por el avance del Estado provincial y del municipal.

Las instituciones municipales

En 1900 Santa Fe sancionó su Constitución Provincial, que habilitó la existencia de municipios en los lugares poblados con más de 8000 habitantes. Cada uno de esos centros urbanos quedó a cargo de un Concejo Deliberante con miembros elegidos directamente por el pueblo y un intendente electo por el Poder Ejecutivo provincial.

Los primeros municipios reconocidos como tales, por la cantidad de habitantes que poseían, fueron los de las ciudades de Santa Fe y Rosario. El intendente era independiente en el ejercicio de las funciones administrativas del municipio y sus atribuciones estaban determinadas por la ley 1053 (Orgánica de Municipalidades) aprobada por la Legislatura de la provincia en el mismo año en que se sancionó la Constitución Provincial. Allí también se otorgaba a los intendentes atribuciones específicamente sanitarias para velar por la higiene del municipio:

comprendiéndose en ella la limpieza, la desinfección del aire, de las aguas, de las habitaciones y parajes malsanos, la inspección de substancias alimenticias (...) la adopción de todas las medidas tendientes a evitar las epidemias, disminuir sus estragos y remover las causas que las produzcan o mantengan, y de todas las que concurran a asegurar la salud y el bienestar de la población, comprendiéndose entre ellas las visitas domiciliarias. (Ley 1053, cap. IV, apartado 26, 1900)

La normativa otorgó a los gobiernos municipales las facultades de crear, fomentar y reglamentar casas y correccionales, hospicios, asilos, hospitales, casas de aislamiento y demás establecimientos análogos de caridad. Asimismo, establecía el deber de proteger a las Sociedades de Beneficencia por medio de subvenciones tendientes a coadyuvar al ensanche, mejoramiento y dirección de los establecimientos que estas tuvieran a su cargo (colegios, hospicios y asilos de huérfanos, dementes y mendigos).

En el marco de esta nueva legislación, es posible identificar la perspectiva higienista, que ponía el foco en las ciudades como exponentes del acelerado e incipiente progreso y sus consecuencias no deseadas. Los legisladores locales adhirieron a esta ideología preocupada por la modernidad y la necesidad de proyectar una ciudad higiénica ideal, capaz de armonizar un espacio sin enfermedades y de «regeneración social». La idea del verde en la ciudad moderna se sintetizó en la metáfora de comparar a la ciudad con el cuerpo humano y el verde de los parques concebidos como los pulmones urbanos (Armus, 2007).

En este contexto, los municipios de las ciudades de Santa Fe y Rosario fueron los encargados de crear nuevas instituciones sanitarias y, a la vez, controlar las ya existentes. La nueva legislación otorgó a los municipios un lugar central como mediadores entre el Poder Ejecutivo provincial y la población urbana; y paralelamente, generó tensiones entre ellos y las asociaciones civiles (sociedades de beneficencia y asociaciones de colectividades) que ya venían funcionando y administrando sus bienes en forma autónoma.

El reconocimiento de atribuciones sanitarias municipales significó, entre otras cosas, subsumir las asociaciones civiles a los designios del Intendente. Lejos de resolver y centralizar la toma de decisiones, la legislación generó disputas y superposiciones en el accionar de distintos actores del ámbito urbano, que se negaban a renunciar a sus atribuciones en materia sanitaria (Bolcatto, 2013).

La nueva legislación significó, también, la creación de instituciones. A los fines de llevar a cabo sus funciones sanitarias las autoridades municipales de ambas ciudades crearon, en distintas fechas, la Asistencia Pública de la ciudad¹³. La ciudad de Rosario contaba desde 1887 con una Oficina de Higiene que fue transformada en 1890 en Asistencia Pública. La ciudad de Santa Fe, por su parte, creó en 1907 su propia Asistencia Pública (Cervera, 1973) en un edificio construido en la intersección de las calles 1º de Mayo y Juan de Garay, donde actualmente funciona la sede del Ministerio de Salud de la provincia.

El nuevo organismo tenía a su cargo la inspección de los servicios de higiene; la dirección y la administración de los cementerios; el control de la prostitución y la profilaxis; la provisión de medicamentos; la ejecución de los servicios de desinfección y de vacunación, entre otros. También poseía un cuerpo médico, con la obligación de realizar asistencia domiciliaria a toda hora y la atención gratuita de los «pobres de solemnidad». Este término era utilizado para hacer referencia a aquellas personas cuya condición de pobreza había sido certificada por alguna autoridad —juez de paz, cura párroco, empleado municipal o vecinos notables (Pita, 2011)—. Durante años el servicio de constatación pública de la pobreza continuó siendo una práctica vigente, para lo cual cada ciudad fue dividida en zonas, cada una a cargo de un médico (Bolcatto, 2013).

El registro y atención de los «pobres» fue reglamentado en la ciudad capital a través de la ordenanza municipal 2187 que establecía que, para gozar de los servicios de la Asistencia Pública, los interesados debían completar una soli-

13. En el ámbito nacional, en 1880 se creó el Departamento Nacional de Higiene (DNH) y desde 1883 funcionó la Asistencia Pública de Buenos Aires.

cidad declaratoria de pobreza, a través de la cual se les otorgaba una orden para su asistencia médica provisoria, válida por ocho días. Cumplido ese plazo, los interesados en continuar recibiendo los servicios de la Asistencia Pública debían renovar la solicitud firmada por el Juez de Paz o el Comisario de la Sección, quienes debían nuevamente atestiguar su condición de pobreza. Finalizado dicho procedimiento se les entregaba una nueva orden de asistencia, válida por seis meses. Las solicitudes firmadas por las autoridades mencionadas eran llevadas a la mesa de entrada de la Asistencia Pública donde se construía la nómina de pobres que se elevaba periódicamente al Poder Ejecutivo. Los datos permitían, por un lado, realizar estadísticas y por el otro, constatar por intermedio de la inspección general, la veracidad de dichas declaraciones (Bolcatto, 2016).

El control de la profilaxis de enfermedades infectocontagiosas y la superintendencia de lazaretos y nosocomios dependían también de la Asistencia Pública. Con el tiempo, el nombre de Lazareto —lugar destinado a los enfermos de lázaro o lepra— fue cambiado por el de Casa de Aislamiento, para referirse a los lugares de asistencia de personas con enfermedades infectocontagiosas —sin expectativas de mejora en su salud— y que eran consideradas «amenazas» para el resto de la población. La denominación «Casa de Aislamiento» respondía a la idea de exclusión y reclusión como mecanismo de «purificación» del espacio urbano. La internación era la herramienta sanitaria que permitía separar a los enfermos contagiosos, pero también a los grupos díscolos, de la vida de los «sanos» a los fines de purificar las ciudades. Los Lazaretos y Casas de Aislamiento otorgaron institucionalidad a estos mecanismos (Armus, 2000).

En el caso de la ciudad de Rosario, la Casa de Aislamiento, antiguo Lazareto Municipal, fue creado durante la epidemia de cólera de 1867 para luego devenir en Leprosario a cargo de religiosos (Berra, 1996). Por el contrario, la ciudad de Santa Fe contaba desde mediados del siglo XIX con un Lazareto que funcionaba en el Hospital de Caridad; a partir de 1889, se comenzaron a realizar gestiones municipales para construir la Casa de Aislamiento, finalmente inaugurada en 1911 —en el original emplazamiento del Hospital Iturraspe en la intersección de Boulevard Pellegrini y Avenida Freyre donde funcionó hasta 2019 (Piazzesi y Bolcatto, 2011)—. Los fondos que demandó la construcción provinieron de la Lotería de Beneficencia Nacional (creada por ley 3313) a la cual nos hemos referido previamente.

Además de hacerse cargo de las instituciones sanitarias existentes y crear otras nuevas, el municipio asumió nuevas funciones, entre ellas el relevamiento de datos para elaborar estadísticas. Desde 1901, la ciudad capital de la provin-

cia contó con un Anuario Estadístico Municipal con el objetivo de conocer el estado higiénico de la ciudad y planificar medidas urbanas. El anuario fue creado por decreto del intendente Sixto Sandaza y tenía entre sus funciones la recolección de datos concernientes a: meteorología; demografía (nacimientos, matrimonios, defunciones); inmigración–pasajeros; alimentación pública; asistencia pública; movimiento policial–carcelario; locomoción; movimiento económico; correos y telégrafos, e instrucción pública.

Algunas de las cifras publicadas por dicho anuario ayudan a dimensionar el rol de la institución estatal abocada a la atención médica en la ciudad capital y ponen de manifiesto una creciente demanda de la población en esta materia. Según datos extraídos del mismo, las consultas prestadas por médicos ascendieron de 8714 en 1908 a 19 930 en 1910. Se efectuaron 3824 desinfecciones en 1908 y 4974 en 1910 (*Anuario Estadístico de Santa Fe, 1910*).

Hasta aquí, es posible sintetizar que en los inicios del siglo xx el Poder Ejecutivo provincial otorgó a los municipios de las ciudades de Santa Fe y Rosario el control de los edificios existentes en materia sanitaria y la posibilidad de crear nuevos organismos para la atención y el conocimiento del estado sanitario de las dos ciudades. Al mapeo de instituciones desarrolladas en este apartado, tenemos que agregar el control que también ejercieron los municipios sobre los consultorios privados de profesionales y los intentos por limitar el avance de prácticas no profesionales.

Efectivamente, conviviendo con las instituciones filantrópicas, étnicas y municipales, existió en ambas ciudades un importante número de consultorios en los cuales los médicos ejercieron su profesión en forma privada, atendiendo a la población con ingresos suficientes como para pagar esa atención. La existencia de estos consultorios estuvo alentada por la posición central de los profesionales de la medicina, ya que las bases técnico–científicas de esa práctica profesional no requerían todavía de instalaciones complejas ni estimulaban la división en especialidades (Belmartino, 2005). A modo de ejemplo, y a los fines de dimensionar el número de profesionales en salud existentes en la ciudad capital, el Censo Municipal de 1923 arrojó los siguientes datos: se contabilizaron 50 médicos, 18 dentistas, 15 enfermeros, 54 farmacéuticos, 16 idóneos de farmacia y un óptico para la atención de los habitantes.

Además, aunque el análisis pormenorizado de estos datos excede nuestro interés, es necesario recordar que, paralelamente y por fuera de estos cánones profesionales, existió en la época un número importante de actores que incidieron sobre cuestiones médicas pero sin habilitación y que son reconocibles gracias a las publicidades que realizaban en la prensa. Nos referimos concretamente a las parteras, los curanderos, los herboristas o los naturalistas que

expedían recetas sobre la base de «yuyos», compresas, fricciones o exorcismos, e incluso realizaban prácticas quirúrgicas.

Hasta aquí, las estructuras sanitarias de las ciudades de Santa Fe y Rosario reflejan, durante el primer tercio del siglo xx, a un heterogéneo grupo de instituciones estatales municipales, asociaciones civiles filantrópicas y étnicas, actores individuales profesionales y no profesionales habilitados por la legislación vigente, que se dedicaban a cuestiones sanitarias o higiénicas y se superponían de manera desarticulada para dar respuesta a los problemas sanitarios.

A pesar de la fragmentación y la heterogeneidad, resulta significativo el protagonismo otorgado por el poder provincial a los municipios, a inicios del siglo, en el área sanitaria. En el caso de las dos ciudades más importantes, como veremos a continuación, se constituyeron además en sedes de instituciones provinciales.

Las instituciones provinciales

Cabe señalar que la provincia ya contaba con instituciones propias con sedes en Rosario y Santa Fe y que convivían con los actores señalados hasta aquí. Desde 1868 funcionaban dos Consejos de Higiene, también denominados Consejos Departamentales, con residencia en ambas ciudades.¹⁴ El surgimiento de estos organismos fue una respuesta al brote de cólera que afectó a la ciudad de Rosario en 1867 (Cervera, 1973; Prieto, 1996).

Cada uno de estos consejos estaba integrado por cuatro profesionales: tres médicos —uno de ellos lo presidía— y un farmacéutico. Además, contaba con el apoyo de un secretario y un asistente para el área de bacteriología. Resulta novedosa para la época la participación de los profesionales en el sistema de elección de sus miembros; los mismos duraban un año en sus funciones y eran nombrados a pluralidad de votos por el cuerpo médico de la ciudad. Las decisiones del cuerpo eran comunicadas al Poder Ejecutivo provincial para su aprobación. Los consejos tenían como atribuciones asesorar

14. Para la reconstrucción del sistema sanitario desde la creación del Consejo de Higiene de la ciudad de Santa Fe (1868) hasta la creación de la Dirección General de Higiene (1932) hemos confiado en los datos suministrados por Federico Cervera (1973). Los archivos pertenecientes al Consejo de Higiene de la ciudad y al Consejo General de la Provincia (creado en 1887) se perdieron en parte durante un incendio accidental, el resto de la documentación se extravió en la mudanza al crearse el Departamento de Salud Pública.

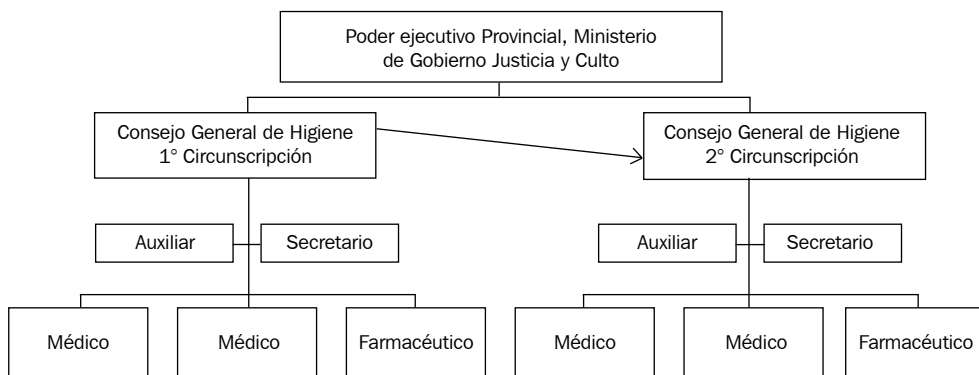
al gobierno en cuestiones de higiene pública y controlar el ejercicio legal de la medicina.

Algunas décadas después de la creación de los Consejos Departamentales, y ante la evidencia de la dificultad generada por la falta de comunicación entre los consejos y de estos con el gobierno provincial —con el impacto que ello tenía en la salubridad—, se determinó en 1887 el reemplazo y la unificación de ambos en un único Consejo General de Higiene de la provincia (en adelante CGH), bajo la órbita del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto (Cervera, 1973). No obstante, el mismo funcionó desdoblado en las dos ciudades, el Consejo de Primera Circunscripción en la ciudad capital y un Consejo de Segunda Circunscripción en Rosario.

Asimismo, con la intención de obtener el control de la sanidad y centralizar la toma de decisiones en la materia, el Poder Ejecutivo provincial quitó a los consejos la posibilidad de que los médicos eligiesen a sus representantes. De allí en más fue el gobierno quien comenzó a elegir y designar a quienes serían los profesionales miembros de la comisión médica de los CGH de cada ciudad. Respecto de los miembros médicos a cargo de los consejos, se sostuvo la misma conformación.

Estos consejos fueron creados por ley el 5 de diciembre de 1887. Allí se establecieron las atribuciones de estos organismos con las funciones necesarias para la implementación de políticas de «salubridad pública». La ley fijaba criterios para la regulación del denominado «arte de curar», que incluía a médicos, farmacéuticos, dentistas, flebotomistas y parteras, y enfatizaba la importancia de producir estadísticas médicas.

Como quedaron reflejados en el Organigrama 1: Consejos de Higiene creados en 1887, los nuevos Consejos Generales de Higiene en las ciudades de Santa Fe y Rosario fueron organizados en forma idéntica entre sí, con la misma cantidad de miembros y las mismas funciones y atribuciones. Entre estas últimas, destacamos la misión de autorizar a médicos y farmacéuticos para el ejercicio de la profesión; controlar consultorios y farmacias; evaluar el funcionamiento de las casas de sanidad y sociedades de asistencia médica, evaluar y definir las enfermedades que serían declaradas de denuncia obligatoria. Además, estaban a cargo del control del ejercicio de las «artes de curar», lo que implicó vigilar las prácticas no autorizadas, como el curanderismo, o consideradas peligrosas para la época, como el hipnotismo.



Organigrama 1. Organigrama de los Consejos de Higiene creados en 1887. Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por presupuestos ley 1042, presupuesto general de la provincia para 1901 (Bolcatto, 2019).

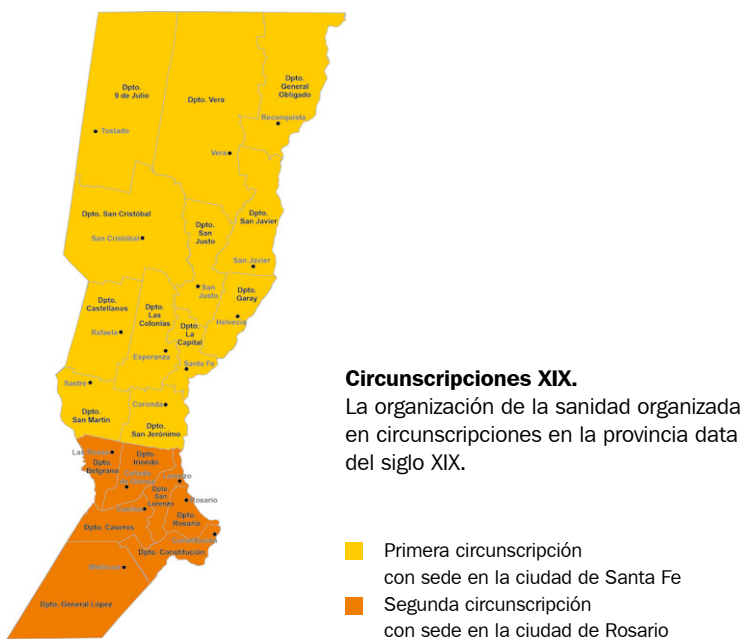
Una nota periodística de *Nueva Época*¹⁵ destacaba que, entre sus funciones, se encontraba la habilitación de los médicos recibidos en la Universidad de Buenos Aires para ejercer la profesión en la provincia de Santa Fe y que los médicos recorrían la provincia, enviaban informes, controlaban sus patentes y denunciaban prácticas de curanderismo. De este modo, el cuerpo médico del Consejo terminó constituyéndose en un grupo «burocrático–profesional» que delimitó su área de competencia específica y se transformó en el especialista de un mundo urbano signado por urgencias medioambientales (Armus, 2000).

Es necesario recalcar la permanencia desde tiempos remotos de la fragmentación política, administrativa y electoral —al igual que en la organización sanitaria— así como de la hegemonía de las ciudades de Santa Fe y Rosario como cabeceras del sistema. Como hemos demostrado en trabajos previos (Bolcatto, 2019), la ocupación y la configuración del espacio, el poblamiento, las actividades económicas, los regímenes de tenencia de la tierra y la composición social, dieron lugar a diferentes configuraciones socioeconómicas al

¹⁵ *Nueva época*, 26/11/1910. Diario matutino alineado con el conservadurismo, había sido fundado en 1886 por David Peña. A principios del sigl o XX estuvo dirigido por Juan Arzeno. Se sumaron al periódico con diversas colaboraciones Domingo Silva y los poetas Juan Julián Lastra, Diego Fernández Espiro, Horacio Rodríguez, José Cibils y Alfonso Durán.

interior del territorio provincial. Santa Fe creció fragmentada en diferentes rostros que culminaron por definir las regiones geográficas del norte, del centro y del sur. La posterior organización de departamentos con funciones administrativas, estadísticas y electorales, otorgó a las diferencias geográficas–económicas–sociales un nuevo fundamento político. En este contexto de fragmentación y de organización departamental, las ciudades de Santa Fe y Rosario crecieron a un ritmo exponencial, aunque cada una con una densidad e identidad distintas; ambas como ciudades cabeceras de la Primera y la Segunda Circunscripción.

Particularmente, nos interesa resaltar la estructura instaurada y mantenida en ambas ciudades cabeceras del sistema, a pesar de las notables diferencias en lo que concierne a la extensión territorial y cantidad de población a atender por cada Consejo. La división se mantuvo en el tiempo otorgando a la Primera Circunscripción la cobertura sanitaria de la región norte–centro, y al Consejo de la Segunda Circunscripción, la correspondiente a la región sur de la provincia.¹⁶



16. Para una información más pormenorizada respecto de la organización administrativa, estadística y electoral de la provincia, véase “Santa Fe: una provincia que crece fragmentada” en Bolcatto, 2019.

Es de subrayar la desigual distribución de habitantes por superficie entre las regiones. Así, el Censo Nacional de 1914 reconoce una población de 563 063 habitantes para la región sur, 238 762 para el centro, y 97 902 para la región norte.

Las diferencias en la demografía y en la extensión territorial de cada circunscripción —y la forma en que el gobierno provincial implementó el funcionamiento de los organismos sanitarios— no se manifestaba en los montos presupuestarios que recibía cada Consejo para su funcionamiento. Hemos analizado las leyes 1042, 1691, 1789 y 2037 de presupuestos provinciales, correspondientes a los años 1901, 1911, 1914 y 1923, respectivamente, a modo de referencia del primer tercio del siglo XX, y es de destacar que siempre se invirtieron los mismos montos para ambas circunscripciones. Cuando había diferencias de inversión estas respondían a cuestiones menores, como el valor de alquiler del edificio donde funcionaban o el pago de personal. Para dar cuenta de ello hemos elaborado el Cuadro 3: Montos destinados al funcionamiento de los Consejos Generales de Higiene (CGH) con datos obtenidos del presupuesto de 1923.

Concepto	Consejo de Higiene 1° Circunscripción	Consejo de Higiene 2° Circunscripción
Médico vocal presidente	500	500
Dos médicos vocales a 300 c/u	600	600
Inspector de farmacias	400	400
Secretario habilitado	250	250
Auxiliar de segunda	150	150
Ordenanza	110	110
Gastos de oficina	50	50
Gastos viático del personal en comisión	500	500
Alquiler de casa	---	180

Cuadro 3. Montos destinados al funcionamiento de los Consejos Generales de Higiene. Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos de la ley provincial de presupuesto 2037. Año 1923.

La dimensión institucional y presupuestaria demuestra la equidad con la que el gobierno provincial consideró a las ciudades de Santa Fe y Rosario en el ámbito sanitario. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, intentó controlar la sanidad y para ello reconoció la supremacía de ambas ciudades estableciendo un CGH en cada una de ellas. No obstante, como hemos manifestado hasta aquí, el accionar de estas instituciones provinciales en atención médica no fue único. Los CGH debieron convivir con instituciones municipales (Asistencia Pública), asociaciones filantrópicas (Sociedad de Beneficencia) y étnicas con atribuciones para crear establecimientos y contar con cuerpos médicos dedicados a la atención sanitaria. Además de los cuerpos médicos existentes en cada uno de estos establecimientos, existía un significativo número de profesionales y no profesionales que atendían a enfermos en forma privada.

Reflexionando lo dicho hasta aquí, el limitado espacio urbano de ambas ciudades nos posibilita visualizar la existencia de distintas jurisdicciones (provincial, municipal, asociaciones civiles) dedicadas al ámbito sanitario. Cada una de ellas contó con normas propias para regular el funcionamiento, administración y obtención de recursos. En definitiva, es factible aseverar la existencia de un heterogéneo entramado de instituciones y actores que funcionaron independientemente entre sí, en forma fragmentada, sin posibilidad de coordinar los distintos niveles de atención que cada uno de ellos suministró durante los inicios del siglo xx.

Diagnósticos sobre la cuestión educativa

En este punto vamos a detener nuestro análisis en las dos instituciones o agencias estatales que definieron las políticas educativas en la provincia de Santa Fe durante el período de gobierno demoprogresista (1932 a 1935). Algunos trabajos académicos han indagado en la diversa composición de la burocracia estatal en el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública nacional. Aportes como los de Giorgi (2014), Rodríguez (2017a), Rodríguez y Petitti (2017), Fiorucci y Rodríguez (2018), nos aproximan a las trayectorias de intelectuales, médicos, abogados, arquitectos y demás profesiones en la conducción de la cartera educativa tanto en Nación como en provincia.

Rodríguez (2017) afirma que una tendencia en los perfiles ministeriales del período se encuentra en funcionarios provenientes de la maquinaria partidaria que vivieron de la política como profesionales, ocupando distintos y diversos cargos electivos en la función pública. Como ejemplo de ello se pueden

mencionar las participaciones de Enrique Mosca en el Consejo Nacional de Educación (en adelante CNE) durante los años veinte; y de Manuel María de Iriondo junto a Joaquín Argonz en el Ministerio de Instrucción Pública y Justicia de la Nación en la primera mitad de 1930.

El Ministerio de Instrucción Pública y Fomento de la provincia (en adelante MIPYF), como estructura del Poder Ejecutivo, y el CGE como órgano de aplicación y control, configuran dos escenarios del entramado institucional y político. Las leyes educativas (de 1886 y 1934) establecían que la administración de la educación, en la práctica, sería conducida por el CGE, cuyos miembros eran elegidos por el Poder Ejecutivo (no se requería aprobación de las cámaras legislativas). Asimismo, el CGE tenía una relación de dependencia con el MIPYF,¹⁷ que desde 1924 pasó a tener una mayor injerencia sobre el mismo. Los Consejos Escolares tenían funciones de inspección y fomento de las actividades escolares y, tal como señala Ossana (1997), eran designados por el Poder Ejecutivo y quedaban en manos de la elite local.

El análisis de las fuentes primarias nos permite ordenar la escritura en función de los vaivenes de intervenciones y gobiernos elegidos con las restricciones institucionales de la época. En primer lugar, analizaremos las atribuciones, facultades, deberes y organización de la agencia estatal denominada CGE regulada por la ley de Educación Común de 1886.

El Consejo General de Educación

En su origen, el CGE era responsable de la dirección administrativa de la enseñanza primaria y dependía de su superior inmediato, el MIPYF (artículo 18). El Consejo estaba integrado por un director en calidad de presidente y dos vocales nombrados por el Poder Ejecutivo cuya remuneración se establecía en el presupuesto escolar. Con relación a las atribuciones del CGE, la norma impartía:

Corresponde al Consejo 1) celebrar sesiones diarias; 2) presentar al P.E. en marzo de cada año la memoria general de la educación común en la provincia; 3) elevar a la aprobación del PE el presupuesto equilibrado de los gastos y proponer

17. A partir de 1921, durante el gobierno de Mosca, el Ministerio de Instrucción Pública y Agricultura pasa a denominarse de Instrucción Pública y Fomento, acorde a una amplia reorganización del entramado institucional del Estado santafesino (Carrizo, 2019).

los aumentos que considere necesarios para el ejercicio venidero; 4) expedir títulos de maestros con examen previo y la comprobación de la moralidad y buenas costumbres del candidato; 5) administrar los fondos y bienes escolares cuidando siempre de justificar toda inversión; 6) crear nuevas escuelas, erigir edificios adecuados y fomentar la organización de Bibliotecas, así como todos los proyectos que concurren al progreso de la Educación de la provincia; 7) disponer de conferencias de maestros provocando la discusión de aquellos puntos que a las exigencias locales se refieran; 8) acordar estímulos y premios honoríficos a los que se distingan especialmente por su consagración al buen servicio; 9) dirigir una publicación mensual o quincenal que con el título *Boletín de educación* se ocupe especialmente de este ramo y sea el órgano oficial de la Dirección. (*Boletín de Educación*, 1900:12)

La ley establecía que el director general del CGE debía presidir con voz y voto el organismo, emitir resoluciones y comunicarlas, dar órdenes de pago y justificarlas, recaudar e invertir toda asignación jurisdiccional vigente, garantizar mobiliario, libros y útiles a las escuelas en tiempo y forma, proponer medidas para mejorar el profesorado y optimizar el ejercicio de la inspección escolar. Durante los años treinta, el CGE se organizó en 11 áreas administrativas, un organigrama de funcionarios políticos y responsables de la burocracia estatal, además del cuerpo de inspección en agrupamientos (general, seccional, de trabajo manual y escuelas particulares). La administración territorial del gobierno escolar se organizaba y administraba en 13 secciones. Las secciones 1era. (La Capital) y 3era. (Rosario) eran fortalecidas en cantidad de inspectores y recursos por la densidad de establecimientos educativos y la concentración de matrícula en las dos ciudades con mayor población.¹⁸

De acuerdo con lo establecido por la ley, el CGE contaba con un órgano oficial de comunicación, el *Boletín de Educación*. En cuanto a las fuentes disponibles para el período, además de los decretos de nuevas designaciones y la prensa escrita, el *Boletín de Educación* resulta un material de consulta obligada para analizar las políticas educativas, cambios y continuidades. Si bien la publicación se distribuía desde los orígenes del sistema educativo provincial —en 1886— en los establecimientos educativos y a suscriptores, nos

18. La ley de Educación de 1886 (título IV, artículo 31 y 33) definía las tareas de los inspectores de escuela y establecía seis secciones que comprendían los departamentos: 1) La Capital, 2) Rosario, 3) Las Colonias, 4) San Jerónimo e Iriondo, 5) San Lorenzo y General López, y 6) San José y San Javier.

detendremos aquí en el reglamento de publicación, redacción y contenidos del Boletín aprobado por el CGE en 1930.

Analicemos ahora la primera etapa inaugurada por el golpe de Estado de 1930 y los años de transición hasta la asunción de las nuevas autoridades electas en 1932. A partir del golpe, el MIPYF atravesó dos años de presencias externas a la tradición pedagógica e intelectual santafesina. Durante el gobierno provisional del general Uriburu, la provincia estuvo intervenida durante unos meses por Diego Saavedra —quien designó en el ministerio a Atilio Dell’ Oro Maini—. Como señala Zanca (2012), la participación de jóvenes intelectuales católicos no se redujo a ámbitos religiosos, sino a espacios institucionales de secularización. En esta perspectiva, el ensayo uriburista en distintos territorios provinciales tensionó tradiciones políticas locales con equipos de conducción en un proyecto de nación católica (Zanca, 2012).

En abril de 1931, el interventor Diego Saavedra fue reemplazado por el cordobés Guillermo Rothe, y con este desplazamiento se designó como nuevo ministro en reemplazo de Dell’ Oro Maini a Sofanor Novillo Corvalán, también cordobés. Con el proceso de transición electoral abierto, las intervenciones habían quedado, hasta febrero de 1932, a cargo de Alberto Arancibia Rodríguez y Juan L. Garro Allende. Estos cambios en las intervenciones —muy relacionados con los movimientos al interior de los grupos conservadores que acompañaron la experiencia uriburista y tendrían también su oportunidad al momento de conformarse la Concordancia— repercutieron en las instituciones encargadas del gobierno y de la administración de la educación. Los cambios impactaron no solamente en las designaciones políticas sino también en la figura del inspector general como responsable del cuerpo de inspección escolar.¹⁹

Luego del golpe de 1930, Sofanor Novillo Corvalán fue reemplazado en el MIPYF por Reynaldo Pastor, también de procedencia cordobesa. Esta situación contrastaba con el ámbito nacional, donde el CNE se caracteriza por la conti-

19. La conducción de inspectores seccionales estuvo bajo Carlos Veronelli, quien fue recibido por la comunidad educativa como un experto en educación y con una destacada carrera en dirección de escuelas. En su llegada durante 1930 Veronelli disertó en conferencias sobre la organización del magisterio y las propuestas pedagógicas de José Rezzano, Ortega y Gasset, Ramón y Cajal. A lo largo del presente capítulo haremos referencia a los distintos perfiles técnicos y políticos que ocuparon el lugar de la Inspección General. Estas designaciones generaron polémicas con las asociaciones gremiales del magisterio (ya que estaban reguladas por reglamento y escalafón). Las sucesivas vacantes —por renuncias o jubilaciones— no siempre fueron cubiertas con el escalafón vigente.

nuidad en estos dos años de transición de Juan B. Terán como presidente, cuyo programa de reformas y adscripciones pedagógicas ya ha sido analizado por Ascolani (2015, 2017, 2019). Entre 1930 y 1932, el CGE tuvo seis presidentes, lo que da cuenta de una inestabilidad aún mayor. Las presidencias estuvieron desempeñadas por intelectuales en su mayoría con un destacado recorrido en el ámbito universitario capitalino, como Antonio Habychain, Abraham Francioni, Enrique Sandoz, Josué Gollán (h), Justo I. Cabal y José Giménez (como interino). En el CGE, la asunción de Sandoz se realizó con un acto formal en octubre de 1930 junto al ministro Dell' Oro Maini. Ambos en sus discursos encontraron una oportunidad histórica para regenerar las aspiraciones de un proyecto político que llegaba para eliminar los «vicios» heredados del personalismo yrigoyenista y sus variantes provinciales.

En ese contexto, el *Boletín de Educación* era el medio en el que se publicaba un interesante conjunto de actividades de formación pedagógica y organización escolar, como las conferencias de Rómulo Carbia sobre el contenido en la enseñanza primaria; la difusión del programa de pedagogía de Lombardo Radice y orientaciones para un programa educativo; y análisis sobre la educación manual y los talleres formativos escolares por Luis Morzone. Son posibles identificar aportes a cuestiones prácticas de la gramática por Jorge Leguizamón; artículos de Herminia Brumana de Solari sobre la organización escolar; orientaciones pedagógicas por Celina Zappa, así como los informes del CNE sobre la inasistencia escolar y la criminalidad en los niños por Ladislao Thoot. Eran recurrentes los artículos relacionados con la organización pedagógica del Plan Dalton y su práctica, y los lineamientos educativos de Decroly a través de la reproducción de sus conferencias y las del pedagogo Adolph Ferriere.

El gobierno provisional de 1930 reorganizó la jefatura de la inspección general y la dirección de escuelas a partir de la implementación del plan de saneamiento administrativo, otorgando la conducción del sistema escolar al inspector seccional Alfredo Dall Aglio, designado inspector general de escuelas. Habiendo renunciado Sandoz para asumir tareas de intervención en la ciudad de Paraná, la presidencia del CGE quedó en la figura interina de Josué Gollán (h) durante los meses de febrero y marzo de 1931. En su reemplazo, el ministro Novillo Corvalán designó a un integrante de la familia patricia Cabal, Justo I. Cabal, quien afirma:²⁰

20. Josué Gollán (h) tiene un recorrido de experto y especialista, de gestión universitaria con itinerario reconocido. En 1913 fue jefe de la Oficina Química Municipal de Santa Fe,

Novillo Corvalán y Cabal toman como propios los objetivos que la intervención determina en el campo educativo: ordenar financieramente el organismo, cancelar deudas salariales y de alquileres, aprobar un nuevo régimen escalafonario y asegurar la estabilidad laboral docente. La memoria del ejercicio anual de 1931 elaborada por Cabal tiene como superior al nuevo ministro Reynaldo Pastor (grupo N. Corvalán, G. Rothe, A. Arancibia Rodríguez). Justo Cabal y José Boni, publican un extenso y detenido análisis a modo de memoria institucional, pedagógica y contable de los objetivos planeados durante 1931. Tal vez el más ambicioso de ellos, fue lograr la aprobación de un reglamento docente que había sido una demanda por largo tiempo. Además, cabe señalar la preocupación por el incumplimiento de fondos que determina la ley de Fomento (que establece un aporte equivalente al 10 % de la recaudación tributaria municipal para la atención de demandas propias del sistema educativo) en particular ciudades de Santa Fe y Rosario. (*Boletín de Educación*, 1932:72)

Las ediciones del *Boletín de Educación* durante 1930 y 1931 se destacaban por los contenidos de la sección «pedagogía doctrinaria», como las conferencias de Juan Ángel Cabanillas, Andrés Andino, y del cuerpo de inspectores seccionales. Las visitas de reconocidos pedagogos a Santa Fe eran recurrentes, como las disertaciones del pedagogo socialista español Rodolfo Llopis, con presentación de Juan Mantovani en la Escuela Sarmiento, o los desarrollos acerca del plan de clase de Antonio Ardissono y su programa pedagógico. Eran de publicación permanente las descripciones de experiencias pedagógicas de impronta y ensayos americanistas e hispanistas, análisis de nociones sobre eugenesia y clínica pediátrica, nutrición infantil y maternidad de Gregorio Aráoz Alfaro (integrante del Departamento Nacional de Higiene).²¹

En el *Boletín* tenían lugar los informes y actas de Congresos de la Federación del Magisterio, la Unión del Magisterio, y la Asociación de Maestros de Rosario. Las secciones informaban sobre temas como las reformas educativas en México y Ecuador; nociones para la preparación y conservación de aves por Pedro Serié mediante ilustraciones para docentes; la importancia del juego en

cargo que abandonó en 1920, el mismo año en el que fue decano de la Facultad de Farmacia en la ciudad. Fue también decano en 1929 de la Facultad de Química Industrial de la UNL, donde ejerció de rector entre 1934 y 1943, y de 1945 a 1946. Responsable de la revista *Universidad* (UNL).

21. En 1930 el CGE celebra la inauguración del primer dispensario de niños débiles en Santa Fe a cargo del jefe de inspección médica Cristóbal Roca como director del dispensario.

la didáctica y el aula por América Rodríguez Frías; el cinematógrafo escolar, y los programas de lectura en la Biblioteca Popular Pedagógica.

La Constitución Provincial de 1921 y el gobierno de la educación

La Constitución aprobada en 1921 y puesta en vigencia en 1932 reemplazó a la de 1900 con la introducción de importantes innovaciones. Entre sus disposiciones más sobresalientes establecía la neutralidad religiosa del Estado, afirmaba una serie de derechos y garantías que limitaban el poder policial y consagraba la inamovilidad de los jueces. A su vez, fortalecía la autonomía del Poder Legislativo con respecto al Poder Ejecutivo y avanzaba en el proceso de descentralización de las instituciones municipales, otorgando a las ciudades más importantes de la provincia (Santa Fe y Rosario) la capacidad para dictar sus propias Cartas Orgánicas. Por último, adoptaba el sistema de enmiendas parciales para sus reformas, las que debían ser votadas por la Legislatura y sometidas a referéndum popular.

El gobernador Molinas designó como ministro de Instrucción Pública y Fomento a Abel Furno —autor del proyecto de ley de Educación que iba a ser sancionada en 1934—, acompañado en el CGE por Dante Ardigó. Como ha señalado Macor (2007, 2009), las contiendas electorales de 1932 y, en particular, las realizadas en 1934 dejaron al descubierto las compulsas internas de la coalición gobernante que promovieron una inmediata crisis y, como consecuencia, el primer recambio de funcionarios. El reemplazo de Furno en 1932 no modificó en absoluto el plan de reformas anunciado por el oficialismo. En su asunción, Furno hizo explícitos los propósitos de la reforma en el campo educativo:

El gobierno recientemente constituido tiene propósitos definidos y proclamados con respecto a la organización y orientaciones de la educación primaria. Ellos están consignados en la plataforma que se ha comprometido ante la opinión pública cumplir, están en los conceptos sumarios del Excmo. Gobernador al asumir el mando de la provincia y están en las cláusulas del régimen educacional de la Constitución de 1921. Son un conjunto de reformas y garantías liberales y progresistas. Liberales en el recto sentido de respeto para todas las convicciones filosóficas compatibles con la vida civilizada y progresista en el de un constante impulso de perfeccionamiento de la obra que se realiza. (*Boletín de Educación*, 1933:7)



Portada de *El Boletín de Educación* refleja las nuevas autoridades provinciales. Febrero de 1935.

Los nuevos funcionarios ratificaban que el programa que orientaba al sistema educativo no debía reducirse a la institución escolar, sino a la red de actores que la complementaban: los Consejos Escolares. En este sentido, Furno sostenía:

La autonomía financiera de los organismos de la enseñanza pública, la institución de los consejos escolares electivos, la implantación del escalafón y la estabilidad resguardadas por una ley fundamental son innovaciones importantísimas, que se persiguen y tienden a vigorizar la acción educativa de las autoridades y a dar al gremio del magisterio las garantías a que lo hace merecedor la elevada dignidad de la función social que desempeña. (*Boletín de Educación*, 1933:8)

La situación salarial en mora, la falta de recursos para la instrucción pública (como consecuencia de la crisis de 1930) y la limitada capacidad de acceso a financiamiento inmediato para cancelar deudas con el magisterio eran algunos de los temas a resolver en forma urgente. En su discurso, Furno se detuvo, además, en el problema del analfabetismo y su impacto en distintos lugares del territorio provincial. En ese mismo acto, el ingeniero Dante Ardigó asumió como presidente del CGE (acompañado como vocal por el médico Luis M. Niklison). En la oportunidad agradeció tanto a la gestión de Molinas como

a la de Abel Furno, al tiempo que adhirió a un programa sostenido en el crecimiento material, moral y espiritual del magisterio santafesino. La agenda educativa de la gestión de Furno contemplaba, además, la revisión de propuestas orientadas a las escuelas nocturnas, promoviendo el fortalecimiento de los oficios y el mundo del trabajo y la creación de nuevas escuelas.

En el ámbito de la inspección escolar, las vacantes generadas y la estrategia del Poder Ejecutivo en el modo de cubrir inmediatamente la jefatura de los cuerpos de inspección abrieron un primer conflicto. En función de lecturas contrapuestas sobre la reglamentación, Furno y Ardigó elevaron una propuesta de reemplazo para cubrir la vacante de inspector general. El organismo educativo solicitó al Poder Ejecutivo la aprobación de la incorporación del docente Hugo Calzetti como jefe de inspectores ante la vacancia generada por la asunción de Alfredo Dall Aglio como jefe de inspección de escuelas privadas y la jubilación del inspector José Gerlero. La solicitud hizo evidente la falta de constitución del tribunal de calificación y el hecho de que el escalafón en vigencia no se ajustaba a los perfiles para el cargo. Al respecto, el diario *El Litoral* publicaba:

En razón que la Constitución de 1921 se aproxima, y se hace impostergable y necesario comenzar de inmediato el estudio de una nueva organización escolar concordante con el espíritu liberal y progresista que anima este gobierno (...) la designación de tan importante cargo exige, también, que recaiga en una persona de su más absoluta confianza desde el punto de vista técnico (*El Litoral*, 02/04/1932, p. 4)

La designación de Calzetti tensionó la relación del MIPYF y el CGE con la conducción gremial del magisterio, que entendía que, de acuerdo con la reglamentación en vigencia, el proceso era nulo. El gremio solicitó al CGE y al candidato un compás de espera —el tema y su cuestión de fondo debían discutirse en el marco de un congreso de maestros—. ²² Esa solicitud fue rechazada y, de forma inmediata, Calzetti asumió como nuevo jefe de inspectores del CGE completando el equipo de reformas definido por Furno y Ardigó.

A finales de 1933, a menos de un año la designación de Furno, la crisis interna y los desencuentros de la coalición gobernante llevaron a renunciadas y cambios en el gabinete. Las disidencias intrapartidarias, que se reflejaban en

22. *El Litoral*, 03/04/1932. Telegrama dirigido al CGE y al profesor Calzetti por la Federación del Magisterio, presidencia de Alberto Gaité Álvarez.

la prensa local, tuvieron su repercusión en el gobierno y provocaron una crisis ministerial. Un enfrentamiento entre el ministro de Gobierno, José Antelo, y el ministro de Hacienda, Casella, derivó en el alejamiento del primero del staff gubernamental. Así fue como se produjo el reemplazo de José Antelo por Abel Furno en el Ministerio de Gobierno y de Abel Furno por Luis María de la Vega (senador por el departamento Belgrano) en el МПРФ.

Como ha observado Macor (2005), la estrategia del *antelismo* se desplegaba fundamentalmente en dos ámbitos: uno, el partido, y otro, la Legislatura provincial. En el primero, compitieron con escasa suerte por el manejo de los organismos partidarios. La derrota en las elecciones internas de comienzos de 1933, cuando lo que estaba en juego eran los delegados a integrar la Junta Departamental de Rosario —ciudad a la que pertenecía la mayoría del grupo disidente—, preanunciaba los resultados de las competencias posteriores.

En el otro ámbito, la Legislatura provincial, la estrategia de los legisladores que buscaban diferenciarse del Poder Ejecutivo no pasaba por el debate de los proyectos sino por el manejo del quorum en las sesiones como forma de ejercer presión sobre la gobernación. La capacidad para obstaculizar el funcionamiento de las cámaras llevó por momentos a paralizar la actividad legislativa, con lo cual el Poder Ejecutivo se vio obligado a imponer por decreto los demorados proyectos de ley.²³

Resulta relevante comprender las implicancias que tuvieron las disidencias internas en el oficialismo para contextualizar los cambios y designaciones en función de los nuevos acuerdos políticos definidos. Sin embargo, y a pesar de las dificultades para lograr el quorum necesario, la Legislatura aprobó algunas iniciativas elevadas por el Poder Ejecutivo. Durante 1934, Molinas y De la Vega obtuvieron la autorización para la emisión de títulos y empréstitos para asumir la cancelación de deudas con el magisterio y el tratamiento sobre la continuidad de los cursos escolares nocturnos, cuestión que generó tensiones permanentes entre incertidumbres y cesantías. En este conjunto de aspiraciones, Molinas envió un nuevo proyecto para llevar a cabo un Plan de Construcción Escolar (julio de 1934) por un monto de cinco millones de pesos con

23. Macor (2005) sostiene que en el interior del *antelismo* se identifican dos tendencias, una encabezada por el vicegobernador, Isidro Carreras, y su hermano el diputado nacional, José Carreras, quien postula la intransigencia frente al Poder Ejecutivo, que debía expresarse en el retiro de todas las funciones. La otra tendencia, defendida por el diputado nacional Mario Antelo, instaba a mantener las posiciones conquistadas en el gobierno y presionar desde ellas al Poder Ejecutivo.

ejecución a través de los Consejos Escolares y la administración del Fondo de Edificación Escolar. El problema de la falta de edificios escolares propios fue un motivo más para solicitar endeudamiento:

En 1933, existían 739 escuelas comunes a las que concurrían más de 120 000 alumnos, funcionaban estas escuelas en 667 locales diseminados en toda la provincia. Del total de 667 locales solo 277 son propiedad de la provincia (...) de los 277 locales propios, 147 fueron construidos con 7 millones de pesos. (DSCDSF, 1934:170)²⁴

Una reforma contra el analfabetismo

En la coyuntura de entreguerras, el tema del analfabetismo se presentaba en la prensa en distintas dimensiones: como eje de políticas educativas por parte del CNE, como argumento central de los ministros de la cartera educativa nacional, y como un problema evidente ante la inscripción anual de conscriptos y las limitaciones que los analfabetos constituían para el ingreso y desempeño en el ejército. En la prensa era reiterada la apelación sobre la dimensión y el problema de los conscriptos analfabetos en distintas jurisdicciones, incluso en la policía provincial: la condición de no saber leer ni escribir se definía como un claro obstáculo para el desarrollo de la acción represiva. En ese sentido, militarización de masas y educación eran aspiraciones complementarias en un proceso de construcción de identidad nacional, educación normalista y aparato represivo en la búsqueda de una república posible.

En 1928 se realizó la Declaración de la Unión del Magisterio contra el Analfabetismo donde se expresaron las preocupaciones de la organización gremial docente:

Una interesante declaración de la Unión del Magisterio contra el analfabetismo. La Unión del Magisterio resolvió promover la discusión sobre (...) a) la existencia de unos 700 000 niños que no concurren a la escuela por falta de asientos, b) la situación de más de 10 000 maestros sin empleo en todo el país cuya preparación ha costado unos 40 millones de pesos (a razón de 4000 pesos por maestro; cómo pueden solucionarse ambos problemas); c) la insuficiente técnica de las escuelas normales y su excesivo número; el problema de la preparación universitaria de

24. Interpelación al ministro de Hacienda (Casella) e Instrucción Pública (De la Vega).

los docentes; d) la ineficacia de la escuela primaria (el 7 % de los alumnos llega a los últimos grados) y e) el estado de atraso de la población infantil, sobre todo en el interior, revelado por la estadística de mortalidad y el porcentaje de retardados. (*El Orden*, 30/09/1928, p. 3)

La prensa local abordó sistemáticamente este tema: «El analfabetismo y los conscriptos» (09/08/1919); «El analfabetismo y el crimen» (24/12/1919); «El analfabetismo como elemento carcelario» (22/01/1921); «El analfabetismo en la provincia» (16/04/1921); «El analfabetismo: sobran alumnos y faltan escuelas» (11/03/1922). A finales de la década de 1920, el reformismo ya se había materializado en instituciones educativas, este fue el caso de la UNL, que a partir de 1928 autorizó el funcionamiento de su Instituto Social. Fundado en 1928, fue la primera experiencia extensionista de la UNL que articuló la Universidad Popular, el Instituto de Extensión y el Museo Social. Su propósito aspiraba a la promoción de saberes académicos, la reforma social y la acción política. Nacido por ordenanza del Consejo Superior (30/10/1928), procuraba «ampliar la función cultural, vinculando la universidad con todas las manifestaciones de la vida individual y colectiva; imponiendo un más íntimo contacto con la masa social» (Araya, 1929). Para una de las primeras publicaciones pedagógicas de la biblioteca del Instituto, se solicitó a Dolores Dabat (directora de la Escuela Elemental Normal N° 2 de Rosario) un estudio sobre el sistema educativo en las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes. Dabat afirmaba:

El censo escolar de la provincia de Santa Fe de 1925 ha clasificado las razones por las cuales los niños no asisten (...). El peor inconveniente con que se tropieza en la aplicación de métodos de enseñanza, es esta irregularidad que desconcierta todo proceso continuado o intensivo. El maestro debe cazar al chico y enseñarle cómo y cuándo pueda, con los procedimientos más rápidos aunque ellos estén en desacuerdo con la técnica docente. El ausentismo escolar es casi tan grave como la deserción completa de las filas escolares. A él se debe la enorme proporción de semianalfabetos; la escasa cultura de nuestras clases obreras, de los peones de la campaña y del personal de servicio doméstico. En la provincia de Santa Fe solo un tres por ciento de los niños inscriptos llegan a sexto grado. (1930:81)

Hemos presentado aquí lo que aparece como la principal preocupación en el campo educativo. El argumento fundamental de referencia para activar una reforma postergada. Como observaremos en las páginas siguientes, la sanción de la ley 2369, de Educación (1934), cerró una etapa de aspiraciones reformistas en el campo educativo. En muy poco tiempo, las limitaciones para su aplicación y las dificultades para su implementación abrieron todos los frentes posibles de confrontación con el magisterio hasta su derogación. De la Vega se convirtió en una especie de «piloto de tormenta» en un período atravesado por conflictos y demandas ya que la deuda con el magisterio acumuló ocho meses de atraso (incluyendo a los jubilados docentes y una deuda considerable con la Caja de Jubilaciones).

Durante su mandato en el Ministerio de Instrucción Pública, el funcionario debió afrontar un escenario de conflictos en varios frentes. Uno de ellos tuvo como protagonista a la conducción gremial de la Federación del Magisterio (en adelante FM) que a través de sus congresos reaccionaron con temas como deudas salariales, descuentos en salarios, crisis en la caja de jubilaciones y necesidad de un reglamento de escalafón del magisterio. El segundo escenario de tensión que sostuvo De la Vega estuvo caracterizado por su permanente asistencia a las cámaras legislativas para agilizar la aprobación de la nueva ley de Educación (cuestión que será analizada en el capítulo tercero del presente trabajo). A mediados de 1933 un nuevo conflicto se abrió —a propósito del debate sobre la agremiación docente obligatoria— entre el gobierno de Molinas y las asociaciones gremiales del magisterio. Como ha señalado Ascolani:

El gobierno, por progresista, no necesariamente fue popular. Desde su comienzo mantuvo una posición ambivalente con respecto a los sindicatos obreros, y en 1934 consiguió la sanción de la ley sobre Régimen Legal del Trabajo a fin de lograr una mayor regulación de las relaciones laborales. Con respecto a los empleados del estado, la intención reguladora fue intensa y, en el caso de los docentes, se aplicó la agremiación obligatoria y única. Esto implicaba crear una nueva federación provincial del magisterio a la que debía adherirse la totalidad de los docentes, que contaría con recursos provenientes de descuentos obligatorios en los salarios y cuyas autoridades serían elegidas mediante el voto obligatorio (Ascolani, 2011:307)

El proyecto promovía la constitución de una nueva federación gremial y convocaba a elecciones en cada distrito.²⁵ Las objeciones y crispaciones de las distintas representaciones gremiales no demoraron en llegar (Martínez Trucco, 1996). *El Litoral* avalaba la iniciativa oficial:

Por de pronto la tendencia de agremiación total de un gremio propiciada por el Estado a los fines de reconocerla como entidad colaboradora del mismo, pertenece a las más modernas teorías sociológicas. El Estado fomenta el espíritu corporativo, allá donde existe de una manera rudimentaria e inclusive lo crea allí donde no existe en absoluto. Es preciso reconocer que la agremiación voluntaria, espontánea del magisterio, ha sido un fracaso en Santa Fe. Prácticamente la masa gremial permanece alejada de las asociaciones magisteriales, indiferente al esfuerzo, a veces heroico, de los pequeños núcleos gremialistas que asumían la responsabilidad de representar dinámicamente la totalidad inerte de los maestros abúlicos. En verdad quienes defienden la agremiación voluntaria del magisterio, no defienden una realidad, sino una utopía; no defienden gremios, sino proyectos de gremios, simulacros de asociaciones. (*El Litoral*, 20/08/1933, p. 2, «La agremiación obligatoria de los maestros»)

El ministro en el centro de las acusaciones polemizaba con la Federación Provincial del Magisterio de Santa Fe; las interpelaciones públicas y réplicas a través de la prensa aumentaban en intensidad. Luis María De la Vega acusaba a dirigentes gremiales del magisterio de profundizar una campaña de desprestigio de la administración demoprogresista. La intervención federal de 1935 clausuró de forma inesperada la experiencia del gobierno de Molinas y, en consecuencia, tanto el MIPYF como el CGE renovaron sus autoridades.

25. Ascolani (2011:307) afirma que la Federación Provincial de Maestros creada en 1928 fue intervenida por el gobierno en 1933 con escaso tacto político. «Molinas intentó reemplazar a las deslucidas dirigencias existentes sin asegurarse de la existencia de potenciales líderes alternativos. El gobierno se apropió de un espacio institucional sin lograr otra cosa que neutralizar temporalmente a los dirigentes opuestos a su política educativa, mediante exclusiones y sanciones». Ver también Ascolani, 1999 a y b, y Ascolani, 2010.

Capítulo 2

Un programa reformista posible: centralizar y/o descentralizar

Como hemos señalado en el capítulo anterior, tras el golpe de 1930 la provincia de Santa Fe fue intervenida y se sucedieron en ella diversas administraciones federales. A fines de 1931 se llamó a elecciones en las que se enfrentaron el antipersonalismo, que presentó como candidato a gobernador a Manuel M. de Iriondo, y el demoprogresismo, que postuló a Luciano Molinas. Durante la contienda electoral, la puesta en vigencia de la Constitución de 1921 se convirtió en la principal promesa del PDP. Con la propuesta de su recuperación, los demoprogresistas lograron demarcar el lugar del partido y diferenciarlo de los conservadores antipersonalistas, en un enfrentamiento posible de reducir a progresistas *versus* conservadores. Asimismo, consiguieron aglutinar a un vasto sector de la sociedad que había participado del reformismo constitucional y también a parte del radicalismo que se había opuesto, en los años veinte, al veto del gobernador Enrique Mosca (Mauro, 2008).

Ya presentados los actores principales y los diagnósticos iniciales, nos proponemos ahora indagar en la condición de posibilidad de las ambiciosas innovaciones que el programa reformista liberal planificó tanto en el campo sanitario como en el educativo. Como señala Diego Mauro (2008), la reforma de la Constitución de 1921 había constituido un escenario privilegiado de observación en tanto culturas políticas movilizadas en función de la adhesión y los rechazos al programa reformista. Unas breves consideraciones a dicha coyuntura resultan oportunas en estas líneas.¹

Tal como indican Bonaudo y Mauro (2014), si bien la nueva Carta Magna no incorporó la totalidad de los puntos del programa demócrata, tenía un claro perfil laico y suponía la puesta en marcha de profundos cambios que darían lugar a una reestructuración del Estado. La sancionada e inmediatamente vetada Constitución en 1921 «fue un texto constitucional innovador y

1. Diego Mauro (2008) realizó un riguroso análisis sobre Ramón Doldán, uno de los principales intelectuales de la tradición católica que se opuso y movilizó ante la reforma constitucional de 1921 que culmina con el veto del gobernador Mosca.

políticamente «avanzado» dentro de los límites de la matriz liberal reformista» (Mauro, 2007:93). Entre sus cláusulas incluía: la libertad de culto y la eliminación del requisito de profesar la religión católica para ser candidato a gobernador y vice, mayor autonomía del Poder Legislativo, intendencias electivas, la descentralización y la laicidad de la educación común, entre otras. Con la gobernación de Luciano Molinas y la puesta en vigencia de la Constitución de 1921 se instauró la descentralización que promulgaba el partido gobernante como un «concepto caro a la tradición cultural liberal que implicaba tanto la división de poderes y la delimitación de áreas de injerencia como garantía frente al autoritarismo y las arbitrariedades de los poderes centrales» (Bonaudo y Mauro, 2014:127).

La reformulación estatal iniciada con Molinas se fundamentó en un conjunto de principios liberales que destacaban, como actor clave del proceso, a la sociedad civil. Pese a ello, la experiencia demoprogresista incluyó algunos instrumentos de intervención estatal que, dado el carácter descentralizado en su implementación, adquirieron características particulares respecto del territorio nacional (Macor y Bacolla, 2009). Esta nueva etapa analizada aquí determina una coyuntura particular, como afirman Macor y Bacolla:

Si la sucesión de intervenciones posteriores al golpe de 1930 no modifica en mucho al Estado provincial, aunque buscan poner en sintonía con el Estado central una serie de cuestiones —entre las cuales además de la preocupación económica se agrega una actitud ríspida hacia los sectores obreros—, es con la gobernación de Molinas donde se abre un proyecto que diverge plenamente de la experiencia nacional. Vuelve a primer plano la voluntad de unir democracia y liberalismo, desapareciendo como tópico central del discurso gubernamental provincial la referencia a la necesidad por parte del Estado de regular la esfera económica y de construir un nuevo tipo de representación en esta dirección. (Macor y Bacolla, 2009:9)

En este sentido, la gestión demoprogresista se diferenció no solo por su origen en las urnas —libres del mecanismo del fraude generalizado durante esa década— sino también por el tipo de reorganización que imprimió al aparato estatal y su lógica de funcionamiento. Las reformas llevadas a cabo por Molinas comenzaron a tomar forma a partir de la puesta en vigencia de la Constitución Provincial de 1921, cuyo carácter liberal y laico imprimió la dirección al proceso de reestructuración estatal.

Retomando a Macor y Bacolla (2009), es importante señalar que para los autores se puso en marcha un proceso de descentralización cuyos rasgos más

notables fueron las reformas del régimen municipal y de educación. Ambas reformas «encuentran los fundamentos de su legitimidad en la promoción de la participación social, como en la capacidad para responder a las demandas específicas que esa participación supone» (2009:11). En este marco, la reforma municipal tuvo su rasgo más sobresaliente en la consolidación de la autonomía del nivel de gobierno local, otorgando a los municipios —según su categoría— la capacidad de elegir sus autoridades y dictar sus propias Cartas Orgánicas.

La mayor innovación con relación al sistema educativo se registra en el nivel común de enseñanza, con la creación de un sistema de consejos escolares electivos de carácter distrital —coordinados por el CGE— a los cuales se le otorgaba injerencias en cuestiones pedagógicas. Entre sus facultades se pueden mencionar también el nombramiento de maestros y capacidad de recaudación impositiva para completar los recursos derivados del Fondo de Educación Común, también previsto por la Constitución.

Además de estos ejes que concentran las principales expectativas del proyecto reformista, se registra una serie de medidas que, si bien generaron instrumentos institucionales que se resignificaron en los gobiernos posteriores, se enmarcaban dentro de las inquietudes del liberalismo reformista. Dentro de estos cambios, nos interesa resaltar que igualmente se otorgaba autonomía a otros ámbitos de la administración provincial: el Directorio de Obras Públicas; la administración de los puertos de Santa Fe y Rosario (a los cuales se le dio también una ley de estabilidad y escalafón); la Caja de Jubilaciones y Pensiones, y la Junta Electoral (Bacolla y Macor, 2009).² Se destaca asimismo la Dirección de Obras Públicas, fundamental en el desarrollo de la arquitectura moderna en las principales ciudades de la provincia y que ha sido objeto de una importante producción académica (Müller, 2008; Müller y Parera, 2020).

También se creó la Dirección General de Higiene a partir de la ley de Sanidad de la provincia, que no solo se circunscribía a la salud pública en general y a la inspección de las instituciones médicas —tanto privadas como de beneficencia—, sino que incorporaba temas como la protección de la infancia y las cuestiones relacionadas con el ambiente de trabajo. Las líneas gene-

2. Otra política del gobierno de Molinas que es oportuno incluir aquí es la de impulsar la acción del Departamento Provincial de Trabajo (DPT). El DPT habría sido creado en 1927, en el gobierno radical de Ricardo Aldao, pero su campo de actuación se redimensiona en los últimos meses del gobierno demoprogresista de Molinas con el dictado de la ley 2426 de Régimen Legal del Trabajo, que ordena las relaciones del Estado con el campo laboral poniendo como centro al DPT.

rales de esta dirección fueron a contrapelo de la descentralización que se evidenciaba en otros niveles del Estado provincial amparada, como ya dijimos, en los lineamientos de la Constitución de 1921 (Bacolla y Macor, 2009:12).

Se inició así un proceso de reestructuración del Estado a través de reformas que impactaron sobre diversas áreas de gobierno: la justicia, el Poder Legislativo, la esfera municipal, y los sistemas de salud y de educación. En este capítulo nos centraremos en los proyectos legislativos de la ley 2287 de Salud Pública (sancionada en 1932); de la ley 2369 del Sistema Educación Pública (sancionada en 1934) y en los justificativos utilizados para centralizar en un caso y descentralizar en el otro, respectivamente. Proponemos aquí analizar los archivos disponibles en cuanto a las aspiraciones reformistas del gobierno demoprogresista en la provincia de Santa Fe.

La ley 2287 de Sanidad (1932)

A pocos meses de asumir el gobierno de Molinas, el bloque oficial presentó a la Legislatura un proyecto de ley destinado a centralizar la sanidad y descentralizar la profesión médica. El proyecto contemplaba la creación de un entramado institucional con criterio uniforme para todo el ámbito provincial a través de la creación de la DGH y la instauración de Consejos Médicos destinados al gobierno de los profesionales del arte de curar. De acuerdo con las palabras del diputado Hildebrando Rubino,³ uno de los autores e informantes del proyecto frente al Poder Legislativo y la prensa, la distinción entre centralizar en un caso y descentralizar en otro se fundaba en que las profesiones y la salud eran dos ramas distintas e independientes. Esas diferencias exigían implementar respuestas específicas para cada una de ellas: «Son dos cosas que (...), en vez de complementarse se rechazan, por lo general, porque mientras se atiende el gobierno de las profesiones, se está desatendiendo la sanidad, y desatendiendo el gobierno de las profesiones se despreocupa de la sanidad» (DSCDSF, 1932:1457).

En este apartado nos interesa desarrollar los avances de la centralización sanitaria iniciada durante el gobierno de Molinas y que se profundizó a lo largo de la década. Al interior del problema más general sobre la centralización santafesina, analizaremos el proyecto de ley elaborado por el demoprogresismo para el área sanitaria y las profesiones médicas, presentado ante las cámaras

3. Hildebrando Rubino fue diputado demoprogresista por la ciudad de Rosario en 1932.

legislativas en el mes de septiembre de 1932 y aprobado tres meses después. Pondremos el foco especialmente en la DGH explorando cuáles fueron las intenciones que motivaron su creación, quiénes fueron los autores del proyecto, cómo fue divulgado y cuál fue su contenido.

Respecto de esto último, nos interesa particularmente indagar en las competencias de las autoridades a cargo de la institución, la organización de la nueva estructura sanitaria y las relaciones entre provincia y municipios y/o comunas. También analizaremos la creación de los Consejos Médicos propuestos en el mismo proyecto legislativo, sus características y diferencias con los Consejos de Higiene existentes. Finalmente, veremos qué discusiones generó el proyecto en su totalidad y cuáles fueron las modificaciones realizadas, antes de convertirse en la ley 2287, a la que posteriormente se denominó «ley de Sanidad». Consideramos que las respuestas a estos interrogantes permitirán demostrar que dicha ley constituyó un primer avance en la institucionalización de la centralización sanitaria y en la profesionalización de la medicina.

El proyecto de creación de la Dirección General de Higiene

Entre las argumentaciones con las que se justificó la creación de la DGH subyacía el federalismo argentino y sus consecuencias no deseadas. Conforme a las expresiones de Rubino, el respeto por la autonomía provincial en la toma de decisiones municipales, educativas y sanitarias, entre otras, había dado lugar a una diversidad de configuraciones subregionales, lo que era una de las principales causas de los problemas sanitarios del país. A dicho entramado de organismos estatales se sumaban las instituciones no gubernamentales — como las sociedades benéficas y asociaciones civiles de inmigrantes—. Las indefiniciones respecto de las jerarquías entre todas ellas y el peligro por el avance de las epidemias justificaron la decisión de ampliar las capacidades del Poder Ejecutivo provincial para intervenir en materia sanitaria con la creación de un organismo único bajo su dependencia, «porque falta en Santa Fe un organismo único que goce de autonomía para no someter sus decisiones (...), y sobre todo, un organismo fuerte que haga cumplir las disposiciones necesarias para evitar epidemias» (DSCDSF, 1932:1456–1457).

Es necesario aclarar que las críticas hacia el sistema federal que alentaba la vigencia de diversas jurisdicciones no eran nuevas, incluso se repetían en la jurisdicción nacional. En los inicios del siglo XX, aquel era considerado como uno de los principales males frente a los mandatos del discurso higienista dado que, al dejar supeditada la sanidad a múltiples organismos sin interrelación,

imposibilitaba la dirección y administración de la higiene en un sentido homogéneo (Ramacciotti, 2009).

Desde esta perspectiva, la Primera Conferencia Sanitaria Nacional de 1923 ya se había expedido recomendando la centralización sanitaria y la necesidad de fortalecer las capacidades de intervención de la Dirección Nacional de Higiene en todo el territorio argentino. Durante las primeras décadas del siglo, dicha agencia nacional contaba con atribuciones de profilaxis y atención de endemias y epidemias, sobre todo cuando las enfermedades tenían incidencias regionales, y convivía con agencias creadas por las provincias o municipios, las que también podían actuar como agentes naturales de intervención y ejecución de servicios de higiene urbana, asistencia pública y social frente a las enfermedades comunes (Biernat, 2015).

Durante la década previa, la VIII Conferencia Sanitaria Panamericana celebrada en Lima, Perú, en 1927, también había avanzado recomendando la centralización del accionar del Estado para la realización de una política de higiene, para lo cual aconsejaba la creación de un ministerio «consagrado exclusivamente a los negocios médico sociales» y alentaba la plena ejecución de una política sanitaria nacional e internacional (*Boletín Oficina Sanitaria Panamericana*, 1927:835).

En consecuencia, es posible aseverar que en las primeras décadas del siglo XX existió un amplio consenso en torno a la necesidad de centralizar la sanidad y potenciar el rol de intervención y control del Estado nacional en cuanto a la misma. No obstante, pese a la expresión y al interés por adoptar algunas medidas en ese sentido, no se logró implementar la centralización en la totalidad del territorio.

La provincia de Santa Fe no fue indiferente a los reclamos por un mayor involucramiento del Estado en las problemáticas sociales y a la necesidad de centralizar la toma de decisiones. La puesta en vigencia de la Constitución de 1921 reflejó un significativo avance en la legislación social e incluso llegó a promulgar acciones concretas destinadas a mejorar las condiciones de trabajo (duración de jornadas, descansos semanales, salario mínimo, acción sindical, arbitraje estatal) y de vida «proveyendo a la comodidad, salud, seguridad y bienestar general de los obreros (...) mujeres y menores» (Constitución Provincial 1921, art. 28).

En el mismo artículo, bajo el argumento de mejorar la calidad de vida de los trabajadores, la legislación avanzó en el compromiso de destinar parte de la renta fiscal para la construcción y el control de las condiciones higiénicas de las viviendas obreras. Sin embargo, todo ello quedó en suspenso por el veto interpuesto por el gobernador Mosca. Durante los años posteriores al veto, las gobernacio-

nes radicales avanzaron muy lentamente en algunas cuestiones, como el incremento en la inversión en atención sanitaria, pero no hubo avances significativos respecto de la centralización. En este sentido, recién los años treinta pueden ser leídos como un momento de cambios en el accionar del gobierno y la centralización en materia sanitaria. La victoria del demoprogresismo y de Luciano Molinas significó la puesta en vigencia de la Constitución vetada y todo lo que ello implicaba acerca de la introducción de novedades en legislación social.

Particularmente, en la sanidad el higienismo bregaba por la necesidad de centralizar la toma de decisiones y fortalecer las capacidades de intervención estatal. El demoprogresismo avanzó, en ese sentido, al calor de las argumentaciones higienistas y de una nueva concepción de salud preventiva que requería de la intervención estatal y de la participación de los profesionales, en detrimento de las voces de alarma utilizadas en las décadas previas. Las expresiones del diputado Rubino en las cámaras legislativas retrataban el contexto provincial y justificaban las nuevas demandas de centralización de la salud:

He visto el caso de un bubónico, producido en el puerto de Rosario, en que la municipalidad alegaba que debía hacerse cargo del enfermo en virtud de haber sido sacado del puerto y entrado a la ciudad. El Consejo de Higiene, alegaba derechos sobre el bubónico, fundado también en que la peste podía extenderse por los municipios cercanos, y la Sanidad Nacional alegaba también su derecho, diciendo que se había producido en el puerto de Rosario; mientras se dirimía ese conflicto de competencia, el bubónico, que no sabía nada de competencia ni de derecho constitucional, se murió. Ese fue el resultado de un conflicto de competencia, que haciendo perder tiempo, impidió a las autoridades sanitarias cumplir con sus funciones. (DSCDSF, 1932:1456)

El caso del «enfermo bubónico» servía para ejemplificar los conflictos y las disputas de competencias entre distintos niveles jerárquicos y las consecuencias en las demoras de la toma de decisiones. Concretamente, los episodios epidémicos actuaban como cristalizadores de las tensiones y debilidades del sistema federal, dado que las enfermedades avanzaban sin límites geográficos ni jurisdiccionales. Y para controlar ese avance era necesario unificar el accionar sanitario.

Según argumentaba Rubino, la centralización quedaba justificada en la declaración: «Las pestes o endemias, no conocen de federalismo ni saben de derecho constitucional, no respetan los límites de las comunas ni de los municipios» (DSCDSF, 1932:1456). La provincia necesitaba un organismo único con autoridad suficiente para intervenir, sin someter sus decisiones a las autorida-

des nacionales, municipales, ni comunales, y con la legitimidad necesaria para hacer cumplir sus disposiciones.

Desde la mirada del diputado, los problemas centrales de la estructura institucional santafesina eran tres: la falta de capacidad de los Consejos de Higiene para cumplir con los objetivos de su existencia; la reducción de su accionar al mero otorgamiento de permisos, y la consecuente transformación en organismos absolutamente burocráticos. Resultaba fundamental separar funciones. Por un lado, la creación de un organismo único y fuerte que pudiera hacer cumplir las disposiciones en materia sanitaria y así evitar la propagación de epidemias de graves consecuencias sociales. Por otro lado, organizar el gobierno de las profesiones a través de Consejos Médicos, sobre los cuales nos referiremos más adelante. En respuesta a estas problemáticas y al contexto sanitario de la provincia, Rubino presentó un proyecto de ley que intentaba superar el conflicto entre las diversas jurisdicciones, ampliaba la capacidad de intervención del Estado en la materia y dejaba la salud en manos de los profesionales del arte de curar.

El proyecto proponía la creación de una institución destinada a centralizar la sanidad y que respondiera directamente al Poder Ejecutivo, lo que reflejaba un significativo avance en la materia —con relación a los intentos manifestados en la década previa con la Constitución de 1921—. Con el proyecto de ley de Sanidad el demoprogresismo avanzaba un paso más en su decisión de concretar la intervención y centralización sanitaria. El gobierno establecía la creación de un organismo que tuviera a su cargo la dirección, la vigilancia y el control del funcionamiento de la salud en todo el territorio santafesino.

La nueva propuesta legislativa fue dada a conocer a la sociedad civil a través de la prensa. Los protagonistas en la tarea de divulgación fueron los diarios de las dos ciudades, centrales como *La Capital*, de la ciudad de Rosario, y en la ciudad de Santa Fe, *El Litoral* y *El Orden*. El mismo día de la presentación del proyecto en la Legislatura santafesina, *El Orden* (16/09/1932) dio a conocer en una página completa el organigrama y las características de las nuevas instituciones propuestas, la DGH y los Consejos Médicos, junto a una entrevista realizada al diputado Hildebrando Rubino. A partir de ese momento, la prensa iba a ser la principal vocera de lo que iba sucediendo en el recinto legislativo.

La medida era coherente con los eslóganes predicados por Luciano Molinas durante su campaña electoral y en su mensaje de asunción, donde había manifestado la necesidad de «dar a publicidad sus actos de gobierno» y de

utilizar «manos limpias» (Molinas, 1933)⁴ en su administración; una forma de transparentar el accionar del partido gobernante y a la vez diferenciarse del contexto político nacional denunciado por la utilización de mecanismos fraudulentos en el ejercicio del poder.

Los autores del proyecto: la convocatoria al saber médico

El proyecto de la denominada «ley de Sanidad» fue presentado como autoría del diputado demoprogresista Hildebrando Rubino y del médico Enrique P. Fianza.⁵ Ambos ocupaban sendos cargos en el Consejo de Higiene de Rosario, Rubino como asesor ad honorem y Fianza como presidente. Desde sus funciones se habían informado y compenetrado de los problemas sanitarios de la población santafesina y de las dificultades, defectos y vicios presentes en la estructura institucional del sistema.

Es posible afirmar que el proyecto reflejaba el trabajo y el esfuerzo unívoco de la política y el saber médico en el intento por centralizar la sanidad, con el propósito de terminar con las dificultades producidas por la fragmentación y la superposición de atribuciones originadas por el federalismo. Detrás de las figuras de Rubino y Fianza existía una labor mancomunada de profesionales pertenecientes al cuerpo de docentes de la Facultad de Ciencias Médicas, Farmacia y Ramos Menores de la UNL y de organizaciones profesionales como el Círculo Médico, la Federación Gremial Médica y el Círculo Odontológico, pertenecientes a la ciudad de Rosario. Así, la nueva propuesta legislativa daba cuenta de:

un proceso múltiple a nivel local, de constitución corporativa en el ámbito profesional de la medicina, de fortalecimiento de espacios de formación académica, y de institucionalización de este saber como un insumo para las políticas públicas que se autodefinen como «científicamente fundadas». (Bacolla, 2016:8)

4. Véase «Mensaje del gobernador Luciano Molinas a la Cámara de Diputados», 20/05/1933.

5. Médico especialista en enfermedades de la piel, sífilis y lepra. Nació en Buenos Aires 1883, se doctoró en la Universidad Nacional de Buenos Aires en 1905 con su tesis «Estrecheces del esófago». Desde 1922 fue profesor titular de la Facultad de Medicina de la UNL en Rosario. Presidente del Consejo de Higiene de la ciudad de Rosario y creador del Leprosario del Hospital Carrasco. Médico fundador del servicio de enfermedades de la piel y la sífilis de la Asistencia Pública, el Hospicio de Huérfanos y los hospitales de Caridad (actual Provincial), Español e Italiano Garibaldi, todos de la ciudad de Rosario. <http://rosarioysuzona.blogspot.com.ar/2015/04/el-doctor-enrique-pedro-fianza-1883.html?m=0>

Esta ligazón entre Estado y saber médico fue el emergente de un momento histórico particular. En efecto, el contexto internacional y concretamente la crisis de 1929 y sus consecuencias constituyeron un momento significativo para el avance de las profesiones y su inserción en las agencias estatales. La crisis fue un momento revelador y complejo frente al cual fueron cada vez más evidentes las dificultades para resolverla o enfrentarla desde los conocimientos de la clase política. Ello llevó a la necesidad de convocar a nuevos expertos para calmar las incertidumbres y lograr la aceptación de nuevas instituciones y acciones políticas (Caravaca, 2012). Durante esos años se hizo cada vez más necesaria la convocatoria de grupos de técnicos o profesionales, con un nivel creciente de especificidad, para hacerse cargo de cuestiones referidas al conocimiento de su incumbencia.

Desde esta perspectiva, el proyecto de ley presentado por el demoprogresismo expresaba la convocatoria del poder gubernamental al saber médico para crear un organismo único destinado a institucionalizar y centralizar la sanidad. Por lo tanto, si bien la iniciativa de creación de la nueva institución tenía su origen en el poder político, fueron los médicos los que proveyeron el saber, la experiencia y la técnica necesaria para elaborar los lineamientos que dieron forma a la nueva institución y también fueron quienes estuvieron a cargo de su funcionamiento.

La centralización de la autoridad sanitaria

La intención de centralizar la sanidad requería de un organismo y una autoridad con las atribuciones suficientes para dirigir, vigilar y controlar el funcionamiento de la salud pública, en forma exclusiva, en todo el territorio provincial. En este apartado analizaremos las funciones reconocidas al director general de Higiene con la finalidad de indagar qué se pretendía regular, cómo se planificaba instaurar esa nueva autoridad y qué lugar se le otorgaba al saber médico en la nueva institución.

El proyecto presentado establecía que la DGH iba a depender del Ministerio de Gobierno y a estar cargo de una sola persona (DSCDSF, 1932:1447). El rol de director general era equivalente a un ministro sin cartera y sin domicilio fijo que debía viajar por todo el territorio. Rubino lo caracterizaba como

un funcionario viajero, que no tiene punto de residencia (...) porque las obligaciones y deberes de su cargo imponen que distribuya su trabajo en todos los lugares donde la salud pública lo requiera. (...) tiene asiento desde Vera a Constitución. (DSCDSF, 1932:1472)

Entre las funciones del director general se destacaban: vigilar el cumplimiento de la nueva ley y aplicar penas disciplinarias a quienes no lo hicieran; proponer todos los medios conducentes al buen estado y mejoramiento de la salud pública; asesorar e informar al Poder Ejecutivo provincial en cuestiones de higiene; inspeccionar por sí mismo, o por medio de los inspectores, los edificios sanitarios —públicos y privados—. Tenía la facultad, además, de inspeccionar: establecimientos educativos, cárceles, hoteles, fondas, peluquerías, mercados, mataderos, caballerizas y demás lugares de suministro de alimentación. El funcionario a cargo podía disponer de la clausura de farmacias, droguerías y establecimientos industriales, dictar medidas para combatir las epidemias y las enfermedades, y formar la estadística sanitaria y demográfica médica de la provincia.

Toda la información recabada por el organismo debía ser elevada al Poder Ejecutivo y publicada anualmente en un documento oficial acompañada de medidas aconsejadas, por el mismo director general, para mejorar la salud pública. También contaba con la autorización para crear dispensarios pensados como «estaciones de servicio», destinados a combatir enfermedades, constituirse en lugar de reclusión de enfermos y, a la vez, servir para informar del estado sanitario a la DGH a través de la Inspección General de cada sección (DSCDSF, 1932:1474). Como lo manifestaba la misma prensa, la nueva figura de director general no cumplía funciones meramente burocráticas o administrativas, sino que contaba con la autonomía necesaria para la toma de decisiones en la cuestión sanitaria (*El Orden*, 16/09/1932, p. 4).

La innovación más significativa fue la de otorgar al director general la atribución de *policía sanitaria*, puesto que en su figura confluían todas las funciones necesarias para controlar y evitar el avance de las enfermedades. Vigilar, inspeccionar, informar, castigar, asesorar, aconsejar, crear centros de atención médica, dictar normativas y dictaminar sanciones, constituían los nuevos roles del funcionario y del Estado provincial. La suma de esas atribuciones implicaba reconocer en su autoridad el monopolio de la sanidad provincial.

Respecto de las funciones otorgadas al nuevo funcionario, Rubino enfatizaba en la entrevista periodística que «se le dan facultades casi dictatoriales. No creemos habernos equivocado. Es necesario llegar a esto, en materia de higiene y salubridad pública» (*El Orden*, 16/09/1932, p. 4). En él se concentraba el conocimiento, el control y la toma de decisiones necesarias para el funcionamiento de la sanidad y su lugar era trascendental en la centralización buscada por el Poder Ejecutivo. Para ello se otorgaban al director todas las competencias necesarias a un profesional médico, a los fines de evitar cualquier

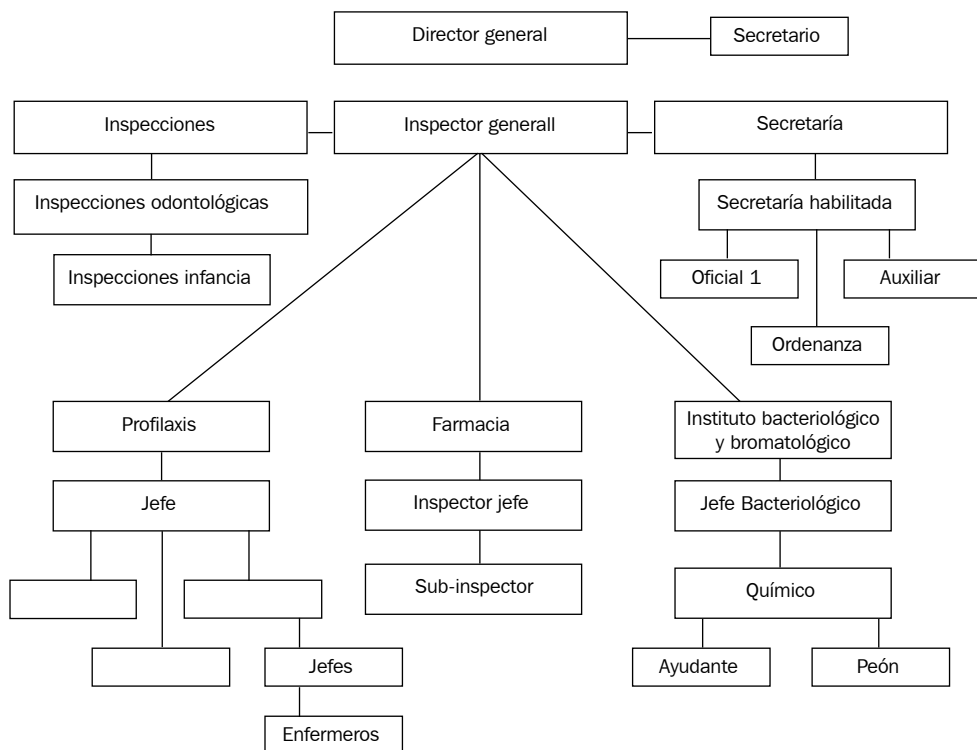
«falta de higiene que pueda provocar epidemias o mal estado de salubridad que atente contra la vida de los habitantes» (Rubino, 1932:1475). Hasta aquí, es factible aseverar que el monopolio del accionar sanitario quedaba en manos de un profesional médico, el director general, máxima autoridad de la DGH, con las atribuciones necesarias para centralizar la toma de decisiones.

Sin embargo, aunque se reconocía a un profesional del área para estar al frente del organismo, su elección y designación quedaban a cargo del poder político. La aclaración de Rubino resulta significativa en este sentido: «Desde luego que para que esa función pueda ser cumplida con eficacia, ha de corresponder al gobierno el tener acierto en la designación del hombre a quien se le confiará esa tarea». ⁶ Se le otorgaba todo el poder posible a un profesional médico que monopolizaba el funcionamiento de la sanidad, pero era el Poder Ejecutivo, y directamente el gobernador, quien estaba a cargo de su elección y designación. Esto implicaba un control político sobre el saber médico.

El diseño de la Dirección General de Higiene y sus competencias

El organigrama «Proyecto de creación de la Dirección General de Higiene (1932)» publicado en la prensa y presentado en el recinto legislativo, también reflejaba la centralización planificada. En primer lugar, se visualiza la autoridad central del director general y debajo de él, en su dependencia directa, se creaba la función del inspector general. En términos generales, podría decirse que el inspector general mantenía el área de injerencia de los suplantados Consejos de Higiene. Al igual que los Consejos creados a mediados del siglo XIX, se proyectaba la creación de dos Inspecciones Generales una para la región centro-norte y otra para la región sur —nos referiremos a ello más adelante en este mismo apartado.

6. Entrevista publicada en *El Orden*, 16/09/1932, p. 4.



Organigrama 1. Proyecto de creación de DGH¹: Organigrama de la Dirección General de Higiene. El proyecto de creación fue publicado en la prensa y presentado en el recinto legislativo, también reflejaba la centralización planificada. Organigrama publicado en *El Orden*, 16/09/1932, p. 4.

Nos interesa en este punto destacar las funciones del inspector ya que la ley pretendía que fuera el jefe administrativo y técnico de su sección, a cargo de los lugares de reclusión, reformatorios, asilos, clínicas, sociedades de beneficencia, socorros mutuos con consultorios médicos, etc. (DSCDSF, 1932:1448).

Además, el inspector era la cabeza visible de un entramado de departamentos. Bajo su dependencia directa se crearon departamentos sanitarios e institutos que respondían a especialidades médicas: Higiene General y Profilaxis; Instituto Químico Bromatológico y Bacteriológico; Farmacia, e Instituto de

Odontología. Esto implicaba que la construcción estatal respondía al saber médico y lo incorporaba.

Las facultades encomendadas a cada departamento merecen una apretada síntesis a los fines de visualizar las líneas de acción y las nuevas competencias asumidas por la provincia en materia sanitaria. El Departamento de Higiene General y Profilaxis tenía a su cargo la tarea destinada a la cura de enfermedades y atención de estados morbosos, también la prevención de enfermedades, cuidando la salud de todos los habitantes de la provincia. Dentro de sus facultades se reconocía la protección de la infancia en edad preescolar y posescolar, para lo cual se creaba una inspección específica. A través del Instituto Bromatológico y Bacteriológico, el Estado avanzaba en la capacidad de control en la producción y consumo de alimentos (bromatológico) en la provincia, sin importar la dimensión del municipio.⁷

El Departamento de Farmacia debía controlar que el ejercicio de la profesión se limitara a quienes contaban con título universitario y estuvieran matriculados en el registro del Consejo Médico —aunque también autorizaba algunas funciones a los idóneos matriculados como tales—. ⁸ Se reconocían además otras funciones tales como: autorizar los permisos de apertura de nuevas farmacias; diferenciar los medicamentos que requerían prescripción médica de los de venta libre; decidir los turnos diurnos y nocturnos para cubrir la atención a la comunidad; recoger muestras y realizar los controles para garantizar el respeto de las restricciones y condiciones de venta de medicamentos que implicaban riesgos para la salud, entre otros. Con respecto al Instituto de Odontología, eran los mismos odontólogos quienes debían aceptar la reglamentación del suministro de anestesia bajo supervisión de un médico.

Vale remarcar que hasta ese momento las competencias sanitarias no estaban tan explícitamente señaladas e incluso difícilmente podían ser llevadas a

7. Vale aclarar que la ciudad de Santa Fe contaba desde 1889 con una Oficina Química Municipal, al igual que otras ciudades del país, a cargo del control alimenticio. Sin embargo, comerciantes y productores reclamaban la instalación de una Oficina Nacional que practicara análisis químicos a los artículos importados por el puerto. Recién en 1935 la ley de Presupuesto Nacional habilitó la creación de una Oficina Química Nacional (Marischal, 2011).

8. Como veremos más adelante, estas atribuciones del Departamento Farmacéutico se diferenciaban de lo que sucedía con los médicos, cuyos controles quedaban en manos del Consejo Médico e incluso se prohibía el ejercicio de todos aquellos que no contasen con título universitario.

cabo por la superposición en el accionar de distintas instituciones. Como ya hemos detallado en el primer capítulo, los Consejos de Higiene convivían con distintos organismos estatales y no estatales que se hacían cargo de la atención y la asistencia sanitaria.

Lo novedoso de la DGH era su sistema de organización de la salud a partir de especialidades médicas, a cargo de los departamentos sanitarios, que desplazaban a la organización territorial existente. La fragmentación territorial —provincia, departamentos, ciudades— se reemplazaba por una organización departamental basada en especialidades médicas. Este era un nuevo tipo de planificación sanitaria que obedecía a áreas de conocimiento al interior de la medicina y reconocía a las especialidades médicas como posibilidad de organización sanitaria.

Un aspecto a destacar entre las nuevas competencias es que, bajo la dependencia de la DGH y del conjunto de infraestructura sanitaria planificada, se pretendía continuar incrementando las atribuciones del organismo. Ello se evidencia en las medidas introducidas a los fines de asegurar la centralización de la información estadística.

Más allá del área de cobertura específica de cada departamento sanitario, cada una de ellos tenía como función suministrar los datos estadísticos, hasta el momento inexistentes; debían ser «el foco de donde partan todas las informaciones (...) a fin de poder atender con eficiencia y exacto conocimiento todo lo que afecte a la salud pública» (DSCDSF, 1932:ç1474). Se pretendía que los datos obtenidos posibilitaran, entre otras cosas, armar un archivo de sangre, el cual requería del conocimiento exacto de las condiciones climatológicas y de la incidencia de la sífilis, la lepra o la anquilomiasis, consideradas endémicas en determinadas zonas provinciales.

A los fines de adquirir la información y los datos necesarios para obtener el conocimiento de las condiciones sanitarias provinciales, el proyecto establecía la obligatoriedad de presentar una planilla de morbilidad a la DGH. La misma debía ser realizada por todos los médicos, en los distritos donde trabajaban, dentro de la primera quincena de cada mes, debiendo informar sobre el mes anterior. Los infractores sufrirían una multa de cincuenta pesos la primera vez y cien cada nueva reincidencia (DSCDSF, 1932:ç1177). De esta forma, el director general se aseguraba la recolección de información para el conocimiento de la situación sanitaria, la planificación de acciones y la divulgación de datos estadísticos.

Si bien la preocupación por los datos numéricos había originado desde inicios del siglo distintos mecanismos de recolección de datos y, como mencionamos previamente, existía una Oficina de Estadísticas, se agregaban recur-

tos legales destinados a hacer cumplir el relevamiento y la comunicación de las cifras obtenidas.

Pero además de la recolección y sistematización de la información, al Poder Ejecutivo provincial le interesaba su divulgación fuera del ámbito específico de cada ciudad. Es necesario destacar que las ciudades de Santa Fe y Rosario contaban con censos y anuarios municipales e, incluso, los datos estadísticos allí recolectados eran publicados en la prensa local. En este caso, según denunciaba Rubino:

me mostraba días pasados el Dr. Fidanza un boletín de la Unión Pan-Americana, donde Santa Fe no figura para nada en los datos estadísticos, y lo que es más interesante, al llegar al renglón de la lepra figura con una raya; vale decir, que hoy por hoy no tenemos estadísticas, ni conocimientos exactos acerca de cuál es el verdadero estado sanitario de la provincia (...) ¡En Santa Fe no hay leprosos, para las estadísticas extranjeras! (DSCDSF, 1932:1474-1475)

De este modo, la DGH avanzaba en la centralización de la información. El conocimiento de datos y estadísticas precisas de morbilidad resultaban claves para visualizar la realidad sanitaria provincial y posibilitar la toma de decisiones. Un dato no menor es que eran los mismos médicos los que debían proveer la información que luego debía ser sistematizada por los departamentos sanitarios y finalmente divulgada en el territorio nacional y extranjero. Todo ello da cuenta de una concepción sanitaria con ambiciones de centralización.

En coherencia con lo comentado, si el interés principal era traspasar los límites geográficos de cada urbe para poder frenar a las enfermedades, esto requería el accionar conjunto de distintas jurisdicciones. Hasta ese momento, la existencia de instituciones comunales, municipales y provinciales, solo había generado superposiciones y dificultades de acción. Pero el proyecto demoprogresista establecía que las comunas debían ceder su competencia de *policía sanitaria* al Poder Ejecutivo provincial. Según expresaba Rubino, la cesión «no [significaría] en renuncia y en cortapisa de sus derechos [comunales] pero sí admitírselo a la provincia con su D. General» (DSCDSF, 1932:1473).

De esta forma, todo el accionar sanitario se centralizaba en la figura del director general, quién debía actuar en forma concurrente con las comunas, pero sería el único con facultad de *policía sanitaria*. La decisión también afectaba a la autonomía que tenían hasta el momento los municipios de primera categoría —Santa Fe y Rosario— para organizar la sanidad en sus ciudades. Según expresiones del mismo diputado, «no puede haber autonomía

(...) en lo referente a las pestes que afectan a más de un municipio» (DSCDSF, 1932:1473).

La atribución de *policía sanitaria* otorgaba al director general la autoridad sanitaria máxima en todo el territorio. Su accionar no tenía límites geográficos ni jurisdiccionales. Desde esta perspectiva, el proyecto instauraba una nueva forma de organización que dejaba a la salud a cargo de un profesional del «arte de curar». Las comunas, municipios o territorios departamentales ya no debían suministrar los datos; tampoco iban a ser los responsables de planificar las acciones sanitarias o de vigilar su funcionamiento. Todo ello quedaba a cargo de un médico provincial en sus funciones de director general.

La fragmentación regional: la persistencia de herencias institucionales

Hasta aquí lo novedoso de la propuesta radicaba en la creación de una autoridad médica que centralizaba la organización sanitaria y era la única intermediaria respecto del Poder Ejecutivo provincial. Sin embargo, persistía, de manera subyacente, la fragmentación geográfica instaurada en la segunda mitad del siglo XIX (Bolcatto, 2021) entre centro–norte y sur, y la vigencia de las ciudades de Santa Fe y Rosario como cabeceras del sistema sanitario.

Como hemos desarrollado previamente, hasta el momento la sanidad estaba organizada en dos Consejos de Higiene que dependían directamente del Ministerio de Gobierno del Poder Ejecutivo provincial. Un Consejo de Primera Circunscripción con sede en la ciudad de Santa Fe —a cargo de los doce departamentos administrativos de la región centro–norte— convivía con el Consejo de Segunda Circunscripción con sede en la ciudad de Rosario —a cargo de los siete departamentos de la región sur—. La nueva red institucional proyectada por el demoprogresismo mantenía, bajo la autoridad del director general, al territorio provincial dividido en las dos secciones o circunscripciones ya existentes. Cada circunscripción estaba a cargo de un inspector general que dependía directamente del director general y tenía sus mismas funciones pero en el ámbito territorial de su región, centro–norte para la primera y sur para la segunda.

El mapa «Circunscripciones de la DGH. Según proyecto de ley del demoprogresismo. Santa Fe. 1932» de nuestra autoría, representa cada circunscripción delimitada según el proyecto y refleja la persistencia de la fragmentación ya vigente.



Resulta significativo no haber encontrado en las fuentes ninguna discusión en cuanto a la posibilidad de modificar o mantener la supremacía de ambas ciudades como cabeceras del sistema. Parece que la evolución histórica santafesina y el surgimiento de ambas ciudades como hegemónicas dieron lugar a herencias institucionales incuestionables que sobrevivieron al avance del tiempo.

Antes de avanzar con la segunda parte, destinada a la creación de los Consejos Médicos, queremos recapitular sobre algunas cuestiones hasta aquí mencionadas con relación al proyecto de creación de la DGH. En primer lugar, el proyecto refleja un reconocimiento a la labor médica, no solo a través de la convocatoria a los profesionales para la elaboración de la ley, como el Dr. Fianza y otros, sino también para que fuera un médico el que estuviera al mando del nuevo organismo. En reemplazo de los funcionarios miembros de los Consejos de Higiene existentes previamente, la DGH quedaba a cargo de un médico designado por el Poder Ejecutivo. Este es un dato que ya hemos mencionado y que vale la pena subrayar: la designación debía recaer en un profesional de la medicina con título emanado de una universidad nacional. De este modo, el poder político otorgaba legitimidad a los poseedores del saber, dejándolos a cargo del gobierno de la sanidad, además de reconocerles

la posibilidad de ejercer su gobierno independiente del poder político con la creación de Consejos Médicos.

En segundo lugar, el director general era el único intermediario entre el Poder Ejecutivo provincial y la red institucional sanitaria. A través de su figura, el poder político otorgaba a un médico la facultad de *policía sanitaria* sobre todas las comunas y municipios que debían ceder su autonomía en materia sanitaria a la nueva autoridad. Rubino caracterizaba el accionar de la nueva función como «dictatorial», ya que monopolizaba la recolección de información, su divulgación, la toma de decisiones y las sanciones a los infractores de la ley en todo el territorio. La nueva atribución de *policía sanitaria* plasmaba la intención de centralizar en la autoridad médica la sanidad provincial.

En tercer lugar, la centralización de la autoridad se expresaba a través de la tarea de recolección de información de la realidad sanitaria. El proyecto reglamentaba la recolección y sistematización de información a través de los médicos y los departamentos sanitarios. La información obtenida era clave a los fines de planificar nuevas medidas y políticas sanitarias, pero también para su divulgación a nivel nacional y con otros países.

En cuarto lugar, la nueva institución se organizó y dividió sobre la base de especializaciones al interior de la medicina. La estructura institucional sanitaria que existía hasta el momento se basaba en la organización política y administrativa del territorio —comunas, municipios y territorios departamentales—; con el proyecto se creaba una nueva organización sanitaria sobre la base de *departamentos sanitarios*. En ellos primaba la especialización médica: Higiene General y Profilaxis, Instituto Químico Bromatológico y Bacteriológico, Farmacia e Instituto de Odontología. El saber médico se organizaba independientemente de la organización política territorial.

En quinto lugar, en la DGH persistía la fragmentación regional entre centro–norte y sur vigente desde tiempos remotos. Por debajo del director general iba a existir un inspector para la región centro–norte y otro inspector para la región sur, el que tenía casi las mismas funciones que el director general en su sección asignada.

Hasta aquí es posible aseverar que el proyecto innovador del demoprogramismo mantenía en su interior herencias institucionales. La pretendida centralización de la sanidad convivía con la fragmentación regional entre centro–norte y sur que se sostendría en la creación de inspectores generales para cada sección y en la creación de los Consejos Médicos autónomos para cada una de estas regiones. Sobre estos últimos nos referiremos a continuación.

Proyecto de creación de los Consejos Médicos: la autonomía médica

Según el discurso demoprogresista, la salud y las profesiones eran dos cosas distintas e independientes, y se requerían, para cada una, respuestas específicas. Por ello el proyecto proponía la creación de dos Consejos Médicos, uno con asiento en la ciudad capital y otro en la ciudad de Rosario. Si bien los nuevos consejos mantenían la misma jurisdicción territorial de los Consejos de Higiene que pretendían reemplazar, las diferencias resultaban significativas.

La crítica a los Consejos de Higiene, existentes desde fines del siglo XIX, aseveraba su falta de capacidad para supervisar el ejercicio legal de las profesiones del arte de curar y controlar el desarrollo del curanderismo. La prensa local se ocupó de plantear con cierto atisbo de espectacularidad algunos casos de práctica ilegal de la medicina. Se denunciaban los ejemplos clásicos de peligro para la salud y la estafa económica que ello acarrearía: «todos los que con tal tarea hacen su «agosto», haciendo víctimas y levantando una fortuna en poco tiempo» (*Santa Fe*, 28/01/1926). La información divulgada por los medios de prensa tenía como finalidad visibilizar los problemas sanitarios, denunciar una variedad de prácticas y sanaciones alternativas, a la vez que recomendar el acercamiento de la población a la consulta médica.

Desde esta perspectiva, el demoprogresismo reconocía la inacción del gobierno sanitario de la provincia y de las instituciones que representaban a los profesionales que, generalmente, estaban restringidas a pequeñas tareas de control, tales como recibir informes de las Comisiones de Fomento y/o emitir permisos a médicos y a farmacéuticos para colocar placas en sus domicilios. En respuesta a estas críticas, el nuevo proyecto preveía la creación de una institución totalmente separada del poder estatal, electiva y autónoma. Lo novedoso radicaba en que los mismos médicos tendrían la facultad de elegir a sus autoridades, gobernarse y regular su profesión.

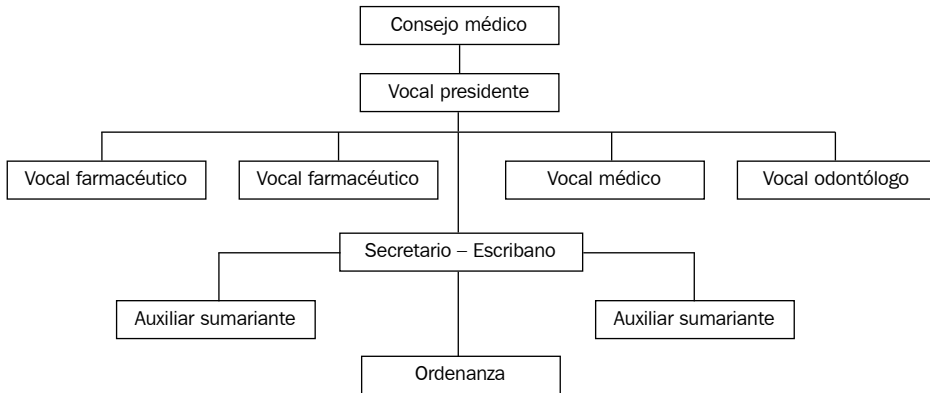
En palabras de Rubino: «Las profesiones estarán, pues, controladas por su propia voluntad. Los médicos y demás profesionales serán quienes se den ese necesario Gobierno, cuya finalidad no es otra que la de mantener permanentemente el prestigio de las profesiones» (*El Orden*, 16/09/1932, p. 4). Según subrayaba el mismo periódico, la propuesta era reconocer autonomía al gobierno de las profesiones médicas a los fines de salvaguardarlas de intereses políticos y partidarios.

El proyecto otorgaba a los médicos, odontólogos y farmacéuticos, con títulos obtenidos en universidades nacionales y matriculados en sus respectivos colegios, la posibilidad de elegir a sus propias autoridades a partir del libre ejercicio del sufragio y la facultad de autogobernarse, a través de una minuciosa y detallada reglamentación que establecía las atribuciones y el funcionamiento de los Consejos Médicos y de sus representados.

De esa manera, el demoprogresismo avanzaba en el cumplimiento de su ideario de otorgar autonomía a los colegios de profesionales del arte de curar como también lo haría en otras materias. La nueva ley regulaba el ejercicio de la medicina, odontología, obstetricia, veterinaria y ramos auxiliares a los habilitados por título de universidades nacionales o reconocidos por estas. El artículo 22 del proyecto enfatizaba: «Solo podrán ejercer en el territorio de la Provincia el arte de curar y ramos auxiliares los habilitados por Universidad Nacional» (DSCDSF, 1932:1175).

Otra diferencia radicaba en el número de miembros a cargo del gobierno de los Consejos Médicos. Hasta ese momento, los Consejos de Higiene se componían de tres miembros —un farmacéutico y dos médicos—. El proyecto de ley, en primer lugar, ampliaba el número de integrantes al incorporar un médico más, lo que mantenía la hegemonía de los médicos por sobre las otras profesiones. En segundo lugar, incorporaba un miembro odontólogo como parte del gobierno, lo cual reflejaba el reconocimiento de la odontología como ciencia médica.

En definitiva, como representa el Organigrama 3: Proyecto de creación de los Consejos Médicos. Santa Fe (1932), los nuevos Consejos Médicos debían estar compuestos por cinco miembros: tres médicos, un odontólogo y un farmacéutico, elegidos por votación directa de los profesionales de cada rama. Cada miembro duraría tres años en sus funciones, con posibilidad de reelección. Para ser miembro del Consejo se exigía tener diez años en el ejercicio de la profesión y de residencia en la provincia. Solo los médicos, odontólogos y farmacéuticos matriculados podían participar de la elección de sus integrantes. Asimismo, se establecía la obligatoriedad de matriculación, prohibiendo el ejercicio de la medicina, aun como práctica gratuita, a los que no lo hicieran.



Organigrama 3. Organigrama de los Consejos Médicos. Proyecto de creación. Santa Fe, 1932. Organigrama publicado en *El Orden*, 16/09/1932, p. 4.

Además de su propio gobierno, los Consejos tenían facultades para controlar el ejercicio de la medicina y aplicar sanciones —pautadas en la misma ley de Sanidad— contra los que incurrieran en su ejercicio ilegal. Con el interés de dotarlos de las condiciones necesarias para el combate eficaz del curanderismo —y de todo aquello que signifique el ejercicio ilegal de la medicina—, se les otorgaba poder de policía para la prevención de los delitos contra la salud pública, instruir sumarios y determinar la detención de los inculcados para ponerlos a disposición del juez competente. A su vez, se proyectaban modificaciones al Código de Procedimientos en lo penal y se preveía excarcelación en los delitos contra la salud pública.

El proyecto también se preocupaba por diferenciar entre los profesionales y los idóneos, determinando la validez de los títulos, las atribuciones que le correspondía a cada profesión, la cantidad de horas de atención médica y el modo de actuar en caso de ausencia temporaria de los profesionales en el consultorio. Destacaba y regulaba cuáles eran los compromisos médicos relativos a la denuncia de enfermedades infectocontagiosas, elaboración de estadísticas de morbilidad y obligación de otorgar certificados de defunción.⁹

⁹ Rubino denunciaba que, ante la costumbre médica de no expedir el certificado de defunción hasta no haber cobrado las deudas del enfermo, solía demorarse la inhumación

También enunciaba cuestiones referidas a los domicilios de consultorios y farmacias y sobre anuncios publicitarios. Solo los médicos, dentistas y parteras podían publicitar sus consultorios previa autorización del Consejo Médico. Igualmente, estaba prohibido aceptar cargos públicos municipales o provinciales a los médicos que tuvieran consultorios.

Hasta aquí, con la creación de los Consejos Médicos el demoprogresismo avanzaba en su ideario de descentralización y reconocimiento de la autonomía de los profesionales de la salud respecto del poder político. A través de ellos, los profesionales elegían a las autoridades que los representaban y además tenían atribuciones en la regulación del ejercicio legal de la medicina.

La nueva ley de Sanidad: la concreción del proyecto demoprogresista

El proyecto fue estudiado por la Comisión de Negocios Constitucionales y Legislación de la cual formaba parte el diputado Hildebrando Rubino, quien se convirtió en miembro informante de los avances del mismo. Si bien no fue creada una comisión de estudio especial sobre el tema, se destacó la participación del diputado socialista Waldino Maradona como principal interlocutor e interrogador frente al informe del proyecto, siendo también quien llevó al recinto las comunicaciones, notas de aprobación y solicitudes realizadas por el Círculo Médico, el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Médicas de Rosario y el Colegio de Doctores en Bio-Química y Farmacia.

Una de las mayores discusiones en torno a la ley se dio en la definición de quiénes serían considerados profesionales. Concretamente, la Sociedad de enfermeros, masajistas y flebotomos de ambos sexos, hasta ese momento gremio auxiliar de los médicos, solicitó ser incluida en las disposiciones de la nueva ley. La respuesta de Rubino a dicha demanda fue rotundamente negativa. Los auxiliares de la medicina no podían hacer uso de un «ejercicio exclusivo, sino condicionado o dependiente (bajo) la dirección de otro». Los títulos de enfermeros solo los habilitaba para actuar bajo la supervisión o instrucción de un profesional. La intención claramente era reprimir «el ejercicio ilegal y combatir el curanderismo, difícilmente podríamos incluir en ella a estos auxiliares de las ramas del arte de curar» (DSCDSF, 1932:1471-1472).

o se debía recurrir al juez de paz. Mencionó el ejemplo de un pueblo donde el juez de paz dictaminó: «Señor sepulturero: Sírvase dar sepultura al cadáver del portador» (DSCDSF, 1932:1481).

Dentro de esta cuestión del reconocimiento profesional, se presentó una solicitud en nombre de los médicos extranjeros que hasta el momento no habían validado sus títulos en universidades nacionales y que quedaban inhabilitados para continuar ejerciendo la profesión según la nueva ley. También en este caso la respuesta de Rubino fue negativa:

cambiar la orientación que tienen nuestras universidades, que obligan a revalidar, vendría a ser una especie de premio a la constancia de los que no han cumplido con su deber (...). Esos médicos extranjeros que arriban a nuestras playas, abiertas a toda clase de actividades, han encontrado también abiertas generosamente nuestras universidades de par en par, ofreciéndoles toda clase de facilidades para una reválida (...) y vienen ahora, por vía de perdón a pedir lo que no han logrado por una grave negligencia. No es posible (...) tal concesión. (DSCDSF, 1932:1977)

Sin embargo, el mismo Rubino reconoció haber olvidado en el proyecto el reconocimiento del gremio veterinario como una profesión «eficientísima» para la salud pública y que hasta el momento había sido omitida. Incluso, el diputado solicitó incorporar el Departamento de Veterinaria a los inicialmente propuestos por el proyecto. La demanda fue justificada en la necesidad de inspeccionar los productos alimenticios originados en pequeñas comunas carentes de recursos.

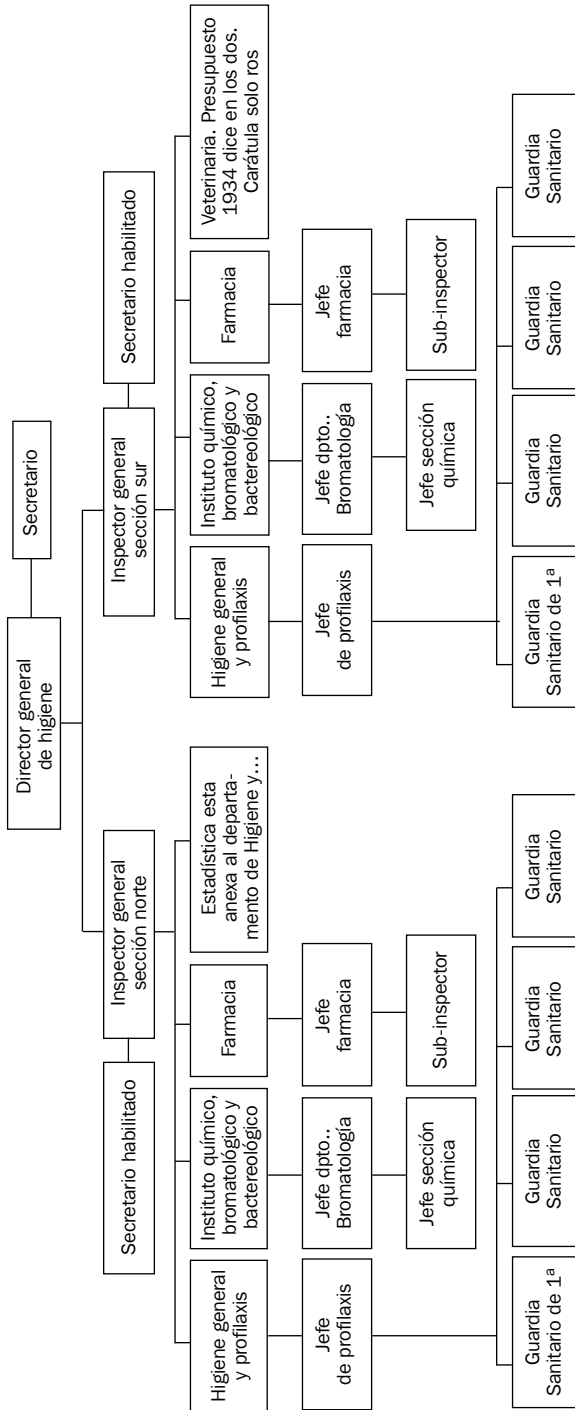
En especial, el tema de la leche y el rotulado de aceites comestibles habían generado importantes discusiones, desde mediados de la década del veinte, entre autoridades municipales y productores (Marischal, 2011). El nuevo departamento estaba facultado para realizar peritajes sobre la hacienda y productos pecuarios y dirigir laboratorios de desinfectantes y parasiticidas. Si el objetivo central de la legislación era la salud pública, no se podía dejar fuera a la capacidad técnica para la inspección de alimentos y el control veterinario. Lo más significativo de la propuesta era el reconocimiento de los veterinarios como profesionales.

Fuera del tema de las profesiones, otra modificación propuesta por la cámara consistió en la ampliación de las facultades de los Consejos Médicos, a los cuales se agregó la de «autorizar toda clase de anuncio de profesionales y de medicamentos llamados específicos en revistas periódicos, volantes, carteles, pantallas cinematográficas, radiotelefonía, y cualquier otro medio» (DSCDSF, 1932:1482).

En una sesión extraordinaria del 2 de diciembre de 1932, el proyecto demoprogresista de 135 artículos, con cambios y objeciones mínimas de ambas cámaras, fue convertido rápidamente en la ley 2287 de Sanidad. Las modificaciones presentadas por los senadores eran, según Rubino, «algunas de carácter gramatical y otras de agregados que no afectaban fundamentalmente al proyecto» (DSCDSF, 1932:1790). Justificándose en ello, el diputado solicitó aprobar en general las reformas introducidas por la Cámara de Senadores sin perder tiempo leyendo artículo por artículo. Con el consentimiento unánime de los legisladores, se aprobó también por unanimidad la ley de Sanidad provincial que creaba la DGH, cuya estructura y organización plasmamos en el Organigrama 4.

Como notas finales, queremos enfatizar que la ley definitivamente sancionada comprendía la creación de la DGH y de dos Consejos Médicos para el ejercicio del arte de curar. En coherencia con lo planteado en otras políticas de gobierno, la democracia progresista levantó la bandera de la democratización, otorgando al gremio médico el gobierno de su propia profesión a través de los consejos. También quedaba de manifiesto el reconocimiento de la profesión con el otorgamiento a un médico del cargo de director general, máxima autoridad de la totalidad del sistema sanitario provincial.

La aprobación unánime del proyecto convertido en ley daba origen a la centralización sanitaria y descentralización de las profesiones del arte de curar. Resta analizar en el próximo capítulo la efectiva implementación y vigencia de la ley.



Organigrama 4. Organigrama de la Dirección General de Sanidad. Santa Fe, 1932. Organigrama de elaboración propia con datos extraídos de la ley 2287 (DSCDSF, 1932:1781-1789), (Bolcatto, 2019).

El proyecto de ley de Educación (1934)

«Hablemos con franqueza.
Los políticos generalmente no ven el problema.
Y los pedagogos lo ven a través del ojo
de la llave del profesionalismo.
Aquellos creen que la enseñanza es una
de tantas reparticiones para dar o quitar puestos.
Estos, fuera del círculo estrecho del aula,
no ven el vasto radio de acción social
de la Escuela no solo como foco de sociabilidad y cultura,
sino también, como fuente de salud y riqueza
—y creen que el problema se reduce en una cuestión
de programas y metodologías condimentados con algunos
precisionismos pedagógicos de cierto lustre científico».

(Barcos, 1934).

Proponemos detenernos ahora en los procesos y programas reformistas en el campo educativo. En esta clave, tal como hemos analizado, las culturas políticas apelaron a un necesario ejercicio de lecturas retrospectivas sobre el pasado que legitimó cada proceso reformista. El primer ensayo pedagógico reformista se definió por una apuesta a la descentralización de la educación que se consagró en la ley 2369 de 1934. La propuesta reformista del PDP encontró fundamentos suficientes para presentar el nuevo proyecto de regulación del campo educativo en el marco de la conmemoración, como hito fundacional, del 50º aniversario desde la sanción de la ley 1420 en 1884. En esa coyuntura, la administración de Luciano Molinas, a dos años de gestión y en el medio de inestabilidades propias al bloque de la Alianza Civil, depositó en la nueva norma una aspiración de reconocimiento que se presentó, aunque sin mayores adhesiones, en el Congreso Nacional de Analfabetismo de 1934.¹⁰

El debate parlamentario previo a la sanción de la nueva norma educativa permite indagar en los Consejos Escolares de distrito como instituciones medulares y que fueron el centro de la polémica en función de las facultades

10. Giménez (2021) ha explorado los tensos debates que se generaron entre la delegación oficial de la provincia de Santa Fe y los expertos y funcionarios del Consejo Nacional de Educación en las distintas sesiones del Congreso Nacional de Analfabetismo en 1934.

otorgadas. El escenario de la Legislatura provincial nos aproxima a las culturas políticas a través de las argumentaciones y discursos que sostuvieron tanto los diferentes bloques del oficialismo como los opositores. De hecho, la sanción de la ley consagró una avanzada concreta del reformismo laico que puso en crisis una extendida hegemonía católica sobre el sistema educativo. Sin embargo, el centro del debate estuvo en la descentralización y autonomía de los Centros Escolares de distrito.

Repasamos en estas líneas los contenidos de la norma que fueron motivo de argumentación, aceptación o rechazo, por parte de los distintos representantes legislativos tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores de la provincia. El análisis resulta de interés para entender la «cocina» del tratamiento legislativo. Las disposiciones de la ley 2369 deben ser analizadas en las tensiones propias entre descentralización y centralización como parte de la propuesta reformista. En el debate se pusieron en discusión las prescripciones determinadas en la norma educativa precedente sancionada en 1886. Entre los temas profundamente debatidos podemos mencionar: los Consejos Escolares de Distrito (CED), el rol y la elección del director general de Escuelas (DGE), la función del CGE, la organización del sistema educativo y las propuestas pedagógicas innovadoras, la cuestión de una única agremiación obligatoria para el magisterio, y el tema no resuelto del Hogar Propio del Maestro (HPM).

El carácter y condición laica que, para el PDP, debía tener la educación no es un dato menor, ya que si bien no fue un tema que adquirió relevancia durante el tratamiento parlamentario, sí despertó una sistemática reacción católica de quienes se resistieron a la aplicación de la nueva ley.

Los Consejos Escolares de Distrito

Como ya adelantamos, en Santa Fe estaba vigente desde 1886 una ley de Educación que delegaba el gobierno de la misma en el CGE y establecía la educación religiosa en horario escolar (Carrizo y Giménez, 2022, 2023). Esta situación se vio modificada con la sanción de la ley 2369, que introdujo la laicidad de la educación y la descentralización del gobierno. Las fuentes del debate parlamentario de mediados de 1934 dan cuenta, sin embargo, de que el tratamiento legislativo estuvo centrado fundamentalmente en la figura, misión y facultades de los Consejos Escolares de distrito.¹¹

11. Sobre los Consejos Escolares de Distrito, desde sus orígenes y en distintas etapas políticas y espacios subnacionales, ver De Luca (1991) y Andretich (2016).

La nueva ley otorgaba a los Consejos Escolares autonomía y amplias atribuciones en la administración y el gobierno de la educación; en tanto la dirección técnica y el control administrativo quedaba a cargo de un director general de Escuelas designado por elección popular. Los Consejos Escolares podían: establecer y cobrar impuestos, suspender a directores, vicedirectores y maestros de distrito; aplicar medidas disciplinarias —elevando actuaciones a la Dirección General de Escuelas—; promover el traslado de maestras de distritos; originar la formación de bibliotecas y de asociaciones cooperadoras de la educación; administrar los fondos escolares propios y el subsidio que recibiera de la Dirección General de Escuelas, y pagar los haberes del personal docente y administrativo del distrito.

De todos modos, como confirmaremos a lo largo del capítulo, los orígenes de la reforma educativa que promovió el gobierno de Luciano Molinas solo pueden comprenderse como parte de un complejo y ambicioso programa de políticas públicas de neto corte descentralizador. El ministro Abel Furno fue quien presentó públicamente, junto al debate por una nueva ley de Sociedades de Fomento y Municipios,¹² el programa educativo y el proyecto de ley de Educación para la discusión parlamentaria.

Los argumentos de senadores y diputados, además de los ministros interpelados por ambas cámaras, indican que, si bien el proyecto de ley de Educación ingresó para su tratamiento a mediados de 1934 —luego del proceso electoral que validó la experiencia del PDP—, la agenda pedagógica del gobierno de Molinas había sido puesta en marcha, a través de un decreto, en mayo de 1933.¹³ Es que el primer ingreso a la Legislatura no fue tratado de manera inmediata, por lo que el oficialismo sostuvo la solicitud de la reforma una vez sucedidas las elecciones intermedias —y después de realizarse los recambios en el gabinete a causa de renunciadas y reemplazos debido a los desacuerdos internos de la coalición de gobierno.

En este apartado nos proponemos lograr una aproximación a la Legislatura provincial como un lugar donde, a partir de la aprobación o impugnación de leyes, se configuraban mecanismos de consensos y limitaciones determinantes para todo plan del gobierno.

12. Para un análisis sobre la política en el espacio local a la luz del vínculo entre los Consejos Escolares y los municipios, véase Ferreyra y Petitti (2014).

13. El decreto del Poder Ejecutivo se firmó el 04/05/1933. El ministro De la Vega acudió una vez más a la Legislatura fundamentado el recorrido histórico que la iniciativa reformista ha alcanzado.

La ley 2369, sancionada en 1934, recorrió un camino que no ha sido estudiado en profundidad. A la luz de los aportes de la historiografía reciente, entendemos que la ley de Educación conquistada por el gobierno del PDP, aunque con muy corta vigencia, logró una singular epopeya: afianzar el programa reformista liberal contra la tradición conservadora y nacionalista católica. Dicha norma clausuró en parte los preceptos pedagógicos y educativos de la ley provincial que la precedía, sancionada en 1886.

En una provincia cuyo sistema educativo se construyó y consolidó a partir de un paraguas católico y conservador, la reforma de la ley de Educación Común se consagró —junto a la vigencia fugaz de la Constitución de 1921— como una ambiciosa hazaña. Sin embargo, el debate parlamentario que se dio entre 1932 y 1935 no se redujo únicamente a la ley que iba a regular el sistema educativo, sino que incluyó también aspectos que tenían directa relación con la situación de la educación pública, como, por ejemplo, los sueldos atrasados, las escuelas nocturnas y el fortalecimiento de partidas presupuestarias.

Para detallar el itinerario parlamentario del proyecto de ley, trabajamos sobre los archivos disponibles que permiten analizar las comisiones de labor y la construcción de consensos e interpelaciones que se dieron durante el debate. Comenzamos nuestro análisis por los registros de las sesiones de la Cámara de Diputados —por la cual ingresó dicho proyecto—. En cuanto a la constitución de dicha cámara, es relevante señalar que sus integrantes tenían —a diferencia de la Cámara de Senadores, que será analizada más adelante— un tiempo de mandato uniforme que finalizaba en 1936. Y si bien el tema educativo estuvo en agenda permanente en ambas cámaras legislativas, fue en la sesión del 22 de junio de 1934 que ingresaron a la Cámara de Diputados dos proyectos que generaron un importante debate.

El primero sometía a discusión el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo para contar con la autorización de una «emisión de títulos de renta por seis millones de pesos moneda nacional, para abonar exclusivamente con su importe, los sueldos atrasados del magisterio». En el mensaje de presentación, el gobernador Luciano Molinas describía la importancia que la educación pública tenía para su plan de gobierno. En ese marco, resolver la deuda a docentes era fundamental ya que, más allá de las partidas ordinarias en el presupuesto, entendía que no era posible dar una respuesta de fondo al problema si no se accedía a otras fuentes de financiamiento.¹⁴

14. En el Diario de Sesiones, IX sesión ordinaria, 22/06/1934. Se registra el Orden del día, punto I. Molinas informa que la administración a su cargo asume como derecho cons-

Sin contar con el marco normativo vigente y entre las fuentes alternativas, acordes a los preceptos constitucionales, se estableció una contribución del 10 % de la recaudación propia de municipios y comisiones de fomento. Molinas dio cuenta de una transición normativa que esperaba poder consolidar con el tratamiento legislativo en ambas cámaras, puesto que durante 1933 la nueva norma respecto de la institucionalidad y funcionamiento en municipios y comunas continuaba regulada por decretos.

Para contextualizar el alcance del programa reformista, debemos observar que las innovaciones se encuadraban en una ambiciosa propuesta que tenía su expresión en la nueva Constitución Provincial en vigencia y en el proceso de organización de municipios y comunas. Cuando se dictó el decreto reglamentario, se envió a la Legislatura el mensaje advirtiendo que todavía las municipalidades de Santa Fe y Rosario se regían por el imperio de la ley 2147. Con posterioridad se dictaron las cartas orgánicas de dichas ciudades que reglaron la forma de efectuar el aporte de fondos para el CGE. En palabras del gobernador Molinas:

La autonomía financiera que las cartas orgánicas han establecido para los municipios de Santa Fe y Rosario, coloca a los mismos en situación de fijar los fondos con que concurrirán al sostenimiento de la educación común, lo que sin duda alguna los obligará más a tomar medidas que garanticen el aporte real y en armonía con las necesidades escolares, máximo cuando no debe olvidarse que doctrinariamente el gobierno y el sostenimiento de la instrucción pública, debe ser una función municipal (...). Pero como aún con todo esto no será bastante para la creación y sostenimiento de las escuelas, en condiciones que el analfabetismo desaparezca, se ha cambiado fundamentalmente el régimen centralista y burocrático que caracterizó hasta hoy el gobierno de la administración escolar.¹⁵

Para Molinas, los Consejos Escolares eran fundamentales en la administración escolar, su creación y constitución, así como la función para la organización de las escuelas en los distritos, debían complementarse:

titudinal el derecho a la educación. Y que desde 1932 las partidas de recursos anuales han aumentado considerablemente. En 1932 al Consejo de Educación se destinan 10 502 000 pesos (un 29,06 % del total de la recaudación provincial). Incrementándose durante el año 1933 a 12 967 000 pesos con el mismo destino (un 32 % del total de la recaudación) (DSCDSF, 1934).

15. Mensaje del gobernador Luciano Molinas al proyecto de ley sobre emisión de títulos para cancelar la deuda con el sector docente. Cámara de Diputados (DSCDSF, 1934:167).

El gobierno actual recibió la pesada herencia del atraso en el pago de sueldos a la administración, y para los Consejos Escolares existe también esta pesada carga (...). Los Consejos Escolares deberán empezar desde el mes de junio a pagar las planillas de sueldos y alquileres. (DSCDSF, 1934:167)

En este reconocimiento, el gobernador entendía que solo una emisión de títulos le iba a permitir cancelar la deuda con el sector docente a través de los Consejos Escolares:

Los Consejos Escolares no pueden mirar impasibles la situación creada a los maestros que están bajo su jurisdicción, y les ha de ser fácil en la mayor parte de los casos, colocar dentro de los mismos vecindarios, por lo menos la cantidad de títulos necesaria para poner al día a los maestros que de ellos dependan. (DSCDSF, 1934:167)

El segundo proyecto tratado en la misma sesión de Diputados se relacionaba con la solicitud de reapertura de escuelas nocturnas orientadas a la enseñanza elemental para adultos analfabetos. El proyecto de ley, analizado por la Comisión de Instrucción Pública, solicitaba autorización al Poder Ejecutivo para invertir 250 000 pesos m/n en la reapertura de todas las escuelas nocturnas que habían sido recientemente clausuradas.

El registro indica que, durante la sesión, el diputado Carlino tomó la palabra y sostuvo que dicho proyecto tenía una historia vinculada con el decreto del gobierno provincial —24 de enero de 1934— que había motivado la movilización de los maestros cesantes y una postergación de clausuras hasta el 31 de marzo. En esa alocución, el diputado afirmaba que la comisión de Instrucción Pública había recibido numerosas demandas que dejaban en evidencia la ausencia de Consejos Escolares, ya que estos eran los que «debían pronunciarse sobre la necesidad de estas escuelas» a pesar de su funcionamiento. De ese modo, la comisión acudió tanto al Ministerio de Instrucción Pública como al CGE solicitando informes sobre el particular.

El informe elaborado por la comisión de Instrucción Pública señalaba también que la demora en la constitución de los Consejos Escolares había sido determinante en la no continuidad de las escuelas nocturnas. Mientras el presupuesto de 1934 solo contemplaba sueldos y vacaciones por los meses de enero y febrero, los consejos fueron la herramienta mediante la cual el Poder Ejecutivo delegó la decisión de reapertura de dichas escuelas. Frente a ello, el Consejo General autorizó al personal directivo y docente a seguir dictando clases con carácter *ad honorem* hasta tanto los Consejos Escolares se pronunciaron sobre la necesidad de su continuidad.

El debate sobre la educación en la sesión parlamentaria: Diputados

Durante el gobierno de Molinas las sesiones legislativas fueron profundizando el debate alrededor del analfabetismo y sus causas; la educación nocturna y su futuro, y la necesidad imperiosa del financiamiento para cancelar la deuda con el magisterio. Sin embargo, nos detendremos aquí para analizar en profundidad la discusión sobre la nueva ley de educación. En el mes de junio de 1934, en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, presidida por Virgilio Sánchez Granel y por moción del diputado Malamud, se dio ingreso a una petición de realizar una sesión extraordinaria para tratar el despacho de comisión sobre la nueva ley de Educación de la provincia. «El 5 de julio de 1934 fue considerado y aprobado el despacho en mayoría de la comisión de Instrucción Pública, sobre el proyecto de ley de Educación que había sido enviado por el Poder Ejecutivo» (DSCDSF, 1934:204).

La sesión comenzó con un total de 29 diputados y se dio lectura al proyecto de ley de Educación, títulos y capítulos. Según consta en los registros, para el diputado oficialista Manuel Torrente la discusión sobre el rol de los Consejos Escolares recuperaba una tradición reformista que no era improvisada y tampoco novedosa, ya que tenía sus orígenes alrededor de la figura de Lisandro de la Torre —en la etapa del Centenario de Mayo—. Cabe señalar que ya en 1909 se encuentran antecedentes legislativos e intentos de dar vida a los Consejos Escolares y a la necesidad de reformar los regímenes municipales o locales. El propio programa de la Liga del Sur promovía la creación en cada comuna de Consejos Escolares electivos y autónomos dotados de rentas especiales y con facultad exclusiva de nombrar y remover maestros.

En su alocución, el legislador señaló que había sido precisamente por imperio de la Constitución de 1921, y de acuerdo con su artículo 184, que el Poder Ejecutivo dictó el decreto 251 imponiendo en forma provisoria una ley de Educación para regir con nuevas orientaciones la educación de los niños. Una nueva etapa de descentralización estatal venía a poner fin a más de 50 años de la ley 1420. Enfatizando en el problema del analfabetismo, señalaba:

Partimos de la base de que el régimen vigente practicado cincuenta años, lo que ya es más que suficiente como prueba, se ha frustrado totalmente, en cuanto a los fines primordiales de asegurar la libertad y la buena administración. Lo demostramos con el estado de la educación, que nos proporciona la vergüenza de que Santa Fe sea la provincia argentina donde el analfabetismo arroje la cifra más elevada. (DSCDSF, 1934:204)

Torrente describía a sus pares que no se trataba de un programa infundado, todo lo contrario, si no que había que tomar en cuenta procesos que, a través de la descentralización, habían alcanzado resultados alentadores en otros países. El caso Santa Fe entraba en diálogo con la tradición demócrata norteamericana de Jefferson y así lo interpretó el programa reformista de la Liga del Sur. Sin embargo, el proceso en marcha se basaba en la combinación de dos organismos con fuentes de legitimidad complementarias: la Dirección General de Escuelas (cargo electivo en forma restringida) y los consejos de distritos (electivos ampliados).

La primera implicaba idoneidad y carrera profesional, de carácter específicamente técnico para con el campo educativo y sus prácticas y actores. Los consejos de distrito, por su parte, eran concebidos como administradores.

En la cámara legislativa ingresaron tres proyectos con el mismo objeto: regular la educación común y elemental en la provincia. Uno presentado por el bloque radical —autoría del diputado Reyna—, un segundo elaborado por el bloque oficialista (PDP) y un tercer proyecto ingresado por parte del Poder Ejecutivo en la Cámara de Senadores. En consecuencia, se designó una comisión interparlamentaria integrada por los diputados Milanoli, Barraco Mármol y Reyna, quienes elaboraron un único proyecto de síntesis.

La voz del bloque opositor: el diputado Leiva

El bloque opositor en la Cámara de Diputados era conducido por el legislador Emilio Leiva, quien fundamentó las objeciones al proyecto oficialista. Para Leiva (antipersonalismo), lo sorprendente había sido que la Comisión de Instrucción Pública realizara el despacho sobre el proyecto de ley.¹⁶ Leiva ignoró la tarea de la comisión interparlamentaria, como los aportes de un estudio meticuloso con datos elaborados por el ministro de Instrucción Pública. Expresaba además que se habían ignorado la voz y las observaciones de los Consejos Escolares o la realización de un Congreso Pedagógico acorde a la ocasión.

Según el legislador, el proyecto con despacho adolecía de diversas fallas, entre ellas señalaba: limitaciones para la aplicación de enseñanza activa o métodos activos (Capítulo I, artículo 61); supresión del CGE (capítulo III);

16. El diputado Emilio Leiva (radicado en la ciudad capital) y el educador y senador José Amavet lideraron (como parte de la oposición y bloque antipersonalista) las observaciones al proyecto del oficialismo en ambas cámaras. En 1940 Leiva sería vicegobernador de Joaquín Argonz; en tanto que Amavet dirigiría el CGE junto a Pío Pandolfo luego de la intervención de 1935.

creación de los Consejos Escolares (Capítulo IV). Sobre estos puntos el presidente de la Federación de Consejos Escolares de la Capital, Dr. Julia, ya se había expresado en el recinto observando «la incapacidad de los partidos políticos para elegir hombres vinculados a la escuela, de capacidad reconocida y no adictos exclusivamente a un credo político» (DSCDSF, 1934:222). Para Leiva, era fundamental que la ley separara las prácticas político-partidarias:

Este proyecto ya conocido y aceptado por varias entidades de padres, aleja la escuela del comité en su mala acepción, y probablemente despejaría el ingrato ambiente provocado por los errores cometidos en la última elección y que causa desmedro al sistema. (DSCDSF, 1934:222)

Continuando con las observaciones al proyecto, el diputado manifestó su objeción sobre el artículo 52, que establecía que el nombramiento del personal técnico de la educación debía realizarse a través de un concurso. Otro tema observado era el relativo a la autonomía financiera de los Consejos Escolares (Capítulo IX), ya que no se expresaba nada preciso en cuanto a cómo se haría efectiva dicha autonomía. La duración de la formación docente —6 años en escuelas normales— fue motivo de reflexión y también, en particular, la agremiación obligatoria de los maestros, que había encontrado un contundente rechazo en la Federación del Magisterio de la provincia.

Prosiguiendo con las objeciones, el diputado Leiva expuso su duda sobre la implementación del «Hogar propio del maestro», ya que los fondos —200 000 pesos m/n — debían ser aportados, a modo de préstamo, por la Caja de Jubilaciones. En definitiva, para el bloque radical, el oficialismo no había tenido en cuenta ningún aporte legislativo y que el proyecto de educación común presentado por el diputado Reyna había sido ignorado completamente (proyecto que contaba con el apoyo de la Federación del Magisterio de la provincia). En el relato del programa radical, el proyecto de Reyna sintetizaba:

la firme convicción que este proyecto ha de originar una ley escolar eficaz porque habrá de dictarse una ley, y tal ley no podrá apartarse de las últimas conquistas de la pedagogía, de los últimos avances de la ciencia del niño, y mi proyecto está fundado en ellas, en el pensamiento y en la autoridad indiscutible de los más grandes apóstoles de la educación moderna, en el materialismo vitalista de Montessori, en el idealismo pedagógico de Gentile, en el idealismo volitivo de Kerschensteiner, en el pragmatismo funcional de Dewey, en el activismo infantil de Claparede; en la didáctica experimental de Decroly, Parkhurst, Cousinet y Vinnetka. (DSCDSF, 1934:224)

La hora del oficialismo: el diputado Carlino

El diputado Carlino (PDP) fue quien tomó la palabra y respondió las observaciones del diputado Leiva, argumentando que la voz de los Consejos Escolares había sido tenida en cuenta para la redacción del proyecto oficial. En sesiones y reuniones anteriores, el bloque del PDP en Diputados había recibido a los presidentes de los Consejos Escolares del municipio de Rosario (Batallán, Madaigán, Bordabehere y Vila Ortíz, entre otros), quienes además se expresaron mediante un telegrama:

Los presidentes de los Consejos Escolares del municipio de Rosario (...) reunidos en asamblea especial resolvemos dirigirnos a ese sector, encareciéndole su apoyo y voto favorable para que en homenaje al cincuentenario de la ley de educación común y en virtud de la urgente necesidad de cimentar el nuevo régimen educacional de la provincia, se sancionen en la presente semana las leyes de educación común y de empréstito escolar a consideración de esa legislatura. (DSCDSF, 1934:222).¹⁷

Los cruces entre Leiva y Carlino ocuparon la atención en el recinto y le dieron tratamiento al proyecto. Para Carlino, la interpelación de Leiva carecía de fundamentos ya que, a su entender, el sistema educativo provincial era demasiado lento o no operativo; la supresión del Consejo de Educación se convertiría en un paso necesario para dejar atrás las prácticas de un «armatoste pesado, burocrático por esencia, donde todo se vuelve papeles y expedientes, lo que no es posible ni necesario con la descentralización». Rechazaba, además, las acusaciones de Leiva sobre prácticas político-partidarias en el terreno educativo: el diputado radical señalaba como tales a la homologación de duración de carreras y de competencias y equivalencias entre la cartera nacional y la provincial. En relación con la agremiación obligatoria, el diputado Carlino celebraba que el proyecto así lo determinara como una obligación en la ley:

La agremiación obligatoria representa en estos momentos crear una institución de cultura, que ha de ser de superemulación en el maestro, que ha de reivindicarlo

17. El telegrama de los Consejos Escolares del municipio de Rosario fue firmado por: Alfredo Maidagán, Domingo Brebbia, Federico Couso, Miguel Canaves, Enrique Assanelli, José N. de la Vega, Raúl Bordabehere, Enrique Merediz, Salvador Arteabaro, Antonio Rajadel, M. Buigadi, R. Parody, Juan Podestá, Eduardo Maincke, J. Alberto Giménez, Aaron Sigal y Quintin Munuce (DSCDSF, 1934).

ante el padre, el niño y el pueblo (...) sin intervención del Poder Ejecutivo y sin temor a que puedan ser molestados en sus decisiones, cuya independencia ha de estar en vitalidad de su misma agremiación. (DSCDSF, 1934:224)

Sumando al debate, el diputado Riolo Visconti (UCR) respaldó lo sostenido por el diputado Leiva dirigiendo su contestación a los diputados Pérez, Torrente, Vimo, Carlino y Hercowitz, a quienes acusó, como bloque, de no haber tenido en tiempo y forma el orden del día para su tratamiento:

Los representantes de la UCR (...) estamos completamente ciegos, podría decirse, con respecto a lo que se va a tratar en la reunión que estamos celebrando; pero como hemos dicho al ingresar a esta Legislatura, no traemos ningún propósito avieso, y por lo contrario, hemos venido a contribuir a la sanción de leyes que sean beneficiosas para el pueblo que representamos. (DSCDSF, 1934:227)

El debate educativo en la Cámara de Senadores

Una vez lograda la media sanción en la Cámara de Diputados, el proyecto de ley fue inmediatamente tratado en la Cámara Alta. En sesión del 22 de junio de 1934, la Cámara de Senadores dejó establecido en el temario la citación al ministro de Instrucción Pública y Fomento, José de la Vega, a fin de obtener explicaciones respecto de la minuta de comunicación referente a la «ampliación del decreto ley sobre Educación Común» presentada por el senador Amavet (DSCDSF, 1934:227).

En la sesión de referencia, el senador Rodríguez tuvo a su cargo el preludeo a la presentación en el recinto del ministro Luis María de la Vega, y su mensaje en forma directa apeló al autor de la minuta, el senador José Amavet (departamento La Capital).¹⁸ La crítica del senador se detuvo en la carencia de

18. El educador José Amavet pertenecía a la tradición radical estrechamente vinculada al sistema educativo. Su figura es reconocida por su actividad en el CGE desde 1912 hasta 1941. Docente integrante del grupo fundador de la Escuela Normal de Santa Fe, periodista especializado en educación en los diarios *La Unión Provincial* (dirigido por Domingo Silva), *Nueva Época* (junto a Juan Arzeno) y *La Palabra*, sus posiciones liberales como exponente del normalismo radical fueron reconocidas. Egresado de la Escuela Normal de Paraná, Amavet fue presidente del CGE durante 1912 a 1914 en reemplazo de Nicanor Molinas durante el gobierno radical de Menchaca. Entre 1914 y 1916 asumió el Ministerio de Instrucción Pública. Desde 1918 a 1920 la intervención a la provincia de La Rioja

legitimidad legislativa con la que el gobierno de Molinas llevó adelante sus aspiraciones a la descentralización del sistema educativo; y en especial el rol y poder de los Consejos Escolares de distrito, además de la falta de financiamiento de los mismos. El ministro formuló su respuesta en estos términos:

El poder ejecutivo al asumir sus funciones en febrero de 1932, se ocupó preferentemente de poner en vigor la nueva Constitución y en promover las sanciones de las leyes orgánicas que habrían de facilitar la aplicación de los preceptos del Estatuto de 1921, orientando dichos proyectos en el programa de partido que lo había llevado al gobierno. Entre las iniciativas enviadas a consideración de la Legislatura en el primer período ordinario de sesiones, figura el de la ley destinada a reglar la educación común, normal y especial. (DSCSSF, 1934:70)

Luego, De la Vega afirmó que en dicho programa y las reformas iniciadas

se destacaban la transformación de la organización centralista y burocrática que hasta entonces había tenido el Consejo General de Educación, para realizar la descentralización instalando consejos escolares autónomos y electivos de distrito(...) la descentralización del organismo que hasta entonces había dirigido y administrado la enseñanza primaria constituía para nosotros una larga aspiración. (DSCSSF, 1934:70)

Continuando con la argumentación del ministro, sus fundamentos se basaron en que la tradición de descentralización sobre el sistema educativo con «representantes populares fue preconizada en la provincia hace más de veinte años por Lisandro de la Torre». Al respecto apelamos a la observación teórica de Carrizo (2019:238), quien ha realizado aportes en un cruce entre historia, política y educación, durante el gobierno radical de Menchaca (1912–1916) y los proyectos legislativos que activaron clivajes de culturas políticas divergen-

lo designó ministro de la cartera educativa. En un segundo momento, de 1920 a 1921, ocupó la presidencia del CGE de la provincia de Santa Fe, reemplazando a Ramón Doldán, quien se desempeñaba como presidente interino (Mauro, 2010). Elegido senador por el departamento La Capital desde 1932, durante los años 1936 y 1937 Amavet ocupó por tercera vez la presidencia del CGE en carácter interino; en 1940 y 1941, una vez cumplido su mandato legislativo, se desempeñó nuevamente en dicho cargo.

tes.¹⁹ En el caso del proyecto de ley de Educación laica, las dificultades para impulsar su tratamiento y aprobación condujeron a que la ley de educación común de 1886 continuara rigiendo la educación elemental. Más allá de esta continuidad, resulta relevante el lugar que la cuestión educativa adquirió en los actores políticos y en aquellos que formaron parte del fenómeno asociativo de esos años.

La Liga del Sur y sus legisladores —como los senadores Juan Proto y Enrique Thedy— habían inaugurado, veinte años antes, la aspiración programática de llevar adelante un claro proceso reformista descentralizando el sistema educativo en la figura de los consejos de distrito. En esta perspectiva y retomando las sesiones 1934, tanto los Consejos Escolares electivos y autónomos como la misma reforma fundamental para combatir el analfabetismo, fueron procesos rápidamente resistidos por la gestión provincial:

Era tan grande la absorción del poder central y tan arraigado estaba en los hombres de gobierno, el concepto de la fuerza y de la suma de poderes, que todo aquello que significara desprenderse de parte de ese enorme poder, o de facultades, a favor del pueblo, se consideraba una utopía y como razón irrefutable, apelaban a la consabida incapacidad del pueblo. Esta es la explicación, por qué los gobiernos se sucedieron, guardando el más absoluto silencio por esta importantísima reforma: era entonces fuerza política, dominio de voluntades, distribución de favores con sus extravíos, debían pues formar parte de ese funesto régimen de absorción. (DSCSSF, 1934:72)

De la Vega encontraba en el mismo radicalismo gobernante la responsabilidad de las dilaciones e indiferencias para con la reforma educativa. Hasta que «fue necesario que llegara el Partido Demócrata Progresista que estampó en su programa la instalación de Consejos Escolares, para que estos organismos, tuvieran por primera vez existencia en Santa Fe y en Sud América» (DSCSSF, 1934:72).

19. Carrizo sostiene que, en la temprana experiencia radical de 1912, «los proyectos de educación permitieron además poner en primer plano la fortaleza de la tradición católica para lograr la inviabilidad de las iniciativas legislativas, pese a los apoyos recibidos desde el espacio público por parte de instituciones instaladas en la tradición liberal. Y es precisamente este resultado final el que nos lleva a preguntarnos por las fortalezas del consenso liberal para impulsar un reformismo en esta clave. Puntualmente, cabe el interrogante acerca de si este consenso era lo suficientemente eficaz como cultura política, al menos en el escenario parlamentario, para generar las condiciones de posibilidad de un proceso de laicización de la enseñanza elemental para las futuras generaciones» (2019:238).

En este punto nos parece importante destacar que en el período aquí estudiado todo programa basado en procesos de descentralización encontró resistencias recurrentes: el ministro homologó las interpelaciones del momento con los obstáculos que el mismo radicalismo generó para impedir la sanción de la ley de Comisiones de Fomento electivas (y que una vez más era promovida por el PDP).

Para comprender el lugar de los Consejos Escolares de distrito (su función, misión y autonomía) que había impulsado Lisandro de la Torre a principios de siglo y que encontraban continuidad en la administración de Molinas y sus ministros, podemos introducirlos en un proceso definido por la tríada autonomía, descentralización, democratización. De la Vega entendía que:

Doctrinariamente, el gobierno y el sostenimiento de la instrucción primaria, deben ser una función municipal, y así se la consideró en esta provincia, durante mucho tiempo, hasta que se le disgregó, constituyendo un organismo especial, pero este antecedente no implica en modo alguno que deba mantenerse un régimen rigurosamente centralizado, puesto que el artículo 164 de la Constitución, deja a la legislatura atribuciones amplias para establecer por ley la organización que se dará a la dirección técnica y administrativa de la educación común, respetando su autonomía. (DSCSSF, 1934:71)

El sustento del proyecto de ley y los fundamentos para lograr la sanción de una nueva norma de educación en 1934 se observan en el discurso del ministro De la Vega, quien señalaba que la reforma educativa se fundamentaba en la vigencia de la Constitución de 1921 (artículo 16). Cabe recordar que en 1933 la Legislatura no había dado tratamiento al proyecto de ley, por lo cual el Poder Ejecutivo (obligado por el impero del artículo 184 de la Constitución de 1921) dictó las reglamentaciones para la educación común, normal y especial a través de un decreto en acuerdo de ministros, el 4 de mayo de 1933 (DSCSSF, 1934:71). En su alocución, De la Vega señaló que el mismo cuerpo legislativo había ignorado el tratamiento de la norma enviada por el gobernador Molinas, como también restó importancia al decreto y al acuerdo para su ingreso y tratamiento. Sin embargo, el ministro apuntaba:

cuando se esperaba confiado en que este año fuera tratado (1934) las primeras iniciativas que surgen son para criticar la reglamentación, en vez de pedir su discusión y las modificaciones que se creyeran convenientes. Argumentando además que el ejecutivo tiene facultades legítimas para modificar en cualquier momento el acuerdo (4 de mayo de 1933), sin embargo, se ha priorizado como prudente

esperar el tratamiento parlamentario y la discusión en la Legislatura provincial. (DSCSSF, 1934)

En su exposición, De la Vega, retomó el lugar fundamental que tenían los Consejos Escolares en el proyecto de ley enviado por el gobernador Molinas:

se han establecido para otorgarles la función de dirigir y gobernar la escuela, y a excepción de la dirección técnica, se les confía todo lo demás. Es de su esencia, no solamente la facultad de nombrar maestros y directores, sino también la de manejar con independencia sus recursos. Autonomía administrativa y financiera, son los conceptos básicos que informan dicha institución. (DSCSSF, 1934:72)²⁰

En el intercambio, el ministro volvió a dirigirse al senador José Amavet con vehemencia, acusándolo de evitar el debate y guiarse por prejuicios. Un eje de la confrontación fue la cuestión financiera de los Consejos Escolares que, para Amavet, el ejecutivo no había definido con previsión alguna:²¹

Nos es grato consignar a continuación, la modesta obra realizada por este Consejo Escolar desde el 2 de abril ppdo., fecha de su constitución: a) levantamiento del padrón de obligatoriedad escolar y envío de una copia al Consejo General de Educación, b) realización de fiestas y rifas a beneficio del Consejo Escolar, en las cuales se obtuvo un producto líquido de pesos 230,90, c) donación de ropa y útiles a niños pobres que concurren a la escuela por un valor de 160 pesos de curso legal, d) percibió de la Comisión de Fomento local, la suma de 825,20 pe-

20. El ministro respondió a las críticas del senador Amavet sobre las fuentes de financiamiento de los Consejos Escolares: «una vez instalados ellos han de considerar las escuelas que tienen que gobernar y dirigir, compenetrarse de sus necesidades y recién cuando esto se haya hecho, que puede ser la tarea de un mes o dos, recién entonces confeccionar sus presupuestos, contar con los recursos que se les dé del fondo general de educación común, y si esos fueran insuficientes, pensar en otros recursos incluso las contribuciones» (DSCSSF, 1934:71).

21. De la Vega afirmó: «No obstante y para tranquilidad del señor senador interpellante, que se siente alarmado por la falta de recursos de los Consejos Escolares, debo manifestarle, que los gastos a efectuarse en este primer momento no son muchos, ni grandes, y en cuanto a los Consejos de los municipios de segunda y tercera categoría se refiere, una gran parte ha recibido ya de las Comisiones de Fomento el aporte que le corresponde, a otros se les ha ofrecido ese mismo aporte, con lo que podrán afrontar los gastos de que nos habla el señor senador con tanta alarma, por el temor que fueran a herir los bolsillos de los consejeros, y cubrir otras necesidades más» (DSCSSF, 1934:72).

sos en pago del 10 % de las entradas generales de la Comuna, e) está tramitando la locación de dos piezas que se utilizarán como aulas suplementarias, por resultar insuficiente el local de la escuela para los niños que deben concurrir a ella; f) gestionó y obtuvo del Banco Provincial, el descuento de los sueldos del personal de la escuela local desde noviembre de 1933 hasta febrero de 1934 inclusive; g) los miembros titulares concurren al Congreso Departamental de Consejos Escolares realizado en el pueblo de Carlos Pellegrini. (DSCSSF, 1934:72)

Para el ministro, el Poder Ejecutivo no hubiera podido ejecutar partidas presupuestarias para el funcionamiento de los Consejos Escolares de distrito sin la creación y puesta en marcha de su propia institucionalidad y afirmó:

Pero hoy los Consejos están elegidos y hay en el Poder Ejecutivo y en el Consejo General de Educación, el propósito más decidido de acelerar y consolidar cuanto antes su autonomía financiera, que no consiste solo en recibir dinero, sino en reconocer las necesidades para después obtener los recursos, y que es en definitiva el concepto con que administran los poderes públicos. (DSCSSF, 1934:72)²²

En este sentido, la reforma educativa se presentaba como necesaria e impositiva; una reforma urgente que mitigara los efectos del analfabetismo. En ese camino fue que el gobierno demoprogresista transfirió al Consejo de Educación sumas claves para su funcionamiento: \$10 500 000 en 1932, \$12 967 000 en 1933, el 29 y 34 % del total del presupuesto general, respectivamente. El diagnóstico o punto de partida fue recuperado una y otra vez:

Hay atraso en el pago de los sueldos del magisterio; existen edificios que no reúnen condiciones necesarias, hay deficiencia en los elementos de enseñanza y en útiles para la misma, no hay que cerrar los ojos a la realidad, los cursos escasean (...). Y son los propios Consejos Escolares los organismos de referencia, desde el mes de junio, los Consejos Escolares deben hacer sus planillas de sueldos y gastos, y cuando el Consejo General pueda hacer frente al compromiso de ese mes,

22. El ministro aceptó que la administración de Molinas incrementó y actualizó tributos para afrontar déficits anteriores. «Durante los 20 años de las administraciones radicales, se gastó sin ley y sin medida. En ese período 19 años fueron de déficit, y solo un año (1920) hubo superávit (...) le ha tocado a esta administración, reparar todos aquellos errores e irregularidades y para hacerlo, ha sido necesario recurrir a los contribuyentes y empleados, exigiendo sacrificios que no habrían sido indispensables, si los que antes administraban se hubieran sujetado a la ley y a las autorizaciones que tenían» (DSCSSF, 1934:72).

serán los Consejos Escolares los que paguen dichas erogaciones. Reforma para la autonomía de las administraciones comunales y descentralización del sistema educativo permanecen en diálogo permanente. Después de la reforma escolar, se han dictado las cartas orgánicas para Santa Fe y Rosario, y ellas son las que tienen potestad para fijar las sumas con que contribuirán al sostenimiento de la ley común. (DSCSSF, 1934:73)

El Poder Ejecutivo, en función de lograr los consensos necesarios para el tratamiento del proyecto de ley, reconocía haber realizado cambios en la estructura del CGE a través de una oficina específica para atender las demandas surgidas de los Consejos Escolares. El ministro informó que en pocos meses la tarea de dicha oficina se había abocado a atender las demandas de 334 consejos de distrito, lo que implicaba ocuparse de la distribución de escuelas por jurisdicción, la remisión del reglamento de escalafón y ascensos, la confección de fichas y planillas destinadas al censo escolar, la elaboración de listas de maestros aspirantes a traslados; organización de ficheros por docente y por escuela, la nómina de todas las escuelas por distrito con la dotación completa del personal docente y de servicios y sus respectivos presupuestos, y la confección de escalafones de maestros y directores de las 13 secciones escolares.

Ante las consultas de Amavet, el ministro expuso que los Consejos Escolares debían ser concebidos como gobiernos autónomos con facultad impositiva, como las que poseían municipios y comunas de fomento —tomando de referencia la experiencia norteamericana—. El ministro entendía que las inquietudes del senador Amavet no tenían sustento:

yo no sé por qué se ha de creer que la multiplicidad de impuestos no debe existir para los Consejos Escolares, y en cambio existe para la Nación, para las provincias y para las municipalidades (...). Anticiparse a presentar peligros de las impositivas para el sostenimiento de las escuelas como si no fuera este impuesto igual a los demás, creyendo en la incapacidad o imprudencia de los Consejos, es conspirar contra la reforma y repetir el argumento de la inhabilidad de los ciudadanos para el ejercicio de las funciones democráticas. (DSCSSF, 1934:75)

La participación del ministro en la Legislatura fue sostenida y prolongada en el tiempo. Otro aspecto que De la Vega reconocía como herencia de las administraciones radicales era el atraso en el pago de sueldos a los maestros. Ese fue el motivo por el cual el Ejecutivo había ingresado a consideración de la Legislatura la solicitud de realizar un empréstito a través del que se podrían cancelar los saldos adeudados. Una emisión de títulos por 6 millones de pesos

—importe de los sueldos atrasados— y delegar en los propios Consejos Escolares la colocación de los títulos.

Tal como se analizó en el apartado anterior, en julio de 1934 la Cámara de Senadores dio tratamiento al proyecto de endeudamiento, que en su artículo 4 detallaba que «el producto de la venta de los títulos será destinado exclusivamente al pago de sueldos atrasados de maestros y personal del magisterio» (DSCSSF, 1934:94). Sin dejar de observar la resistencia notable que habían abierto los gremios del magisterio contra la reforma, De la Vega sostuvo:

Los que ha mecanizado la carrera, los que miran solo los años de servicios, los sueldos y las bonificaciones, los ascensos, el escalafón, las jubilaciones rápidas que alteran el régimen de la Caja, los eternos timoratos, con fobia a toda innovación, los que se sienten con pocas defensas para soportar un mayor contralor en su acción docente, no ven complacidos la nueva organización descentralizadora. (DSCSSF, 1934:94)

Amavet cuestionó que durante más de un año el Poder Ejecutivo no había tomado medidas para fortalecer los Consejos Escolares ya creados por decreto, y se preguntaba sobre cómo podían funcionar y con qué recursos contaban. Del mismo modo, interpelaba sobre qué había sucedido con partidas para el funcionamiento del CGE. Los cruces permanentes en el recinto eran protagonizados por los senadores Rodríguez (PDP) y Amavet:²³

no me parece que haya tanta autonomía, cuando los presupuestos que presentan los Consejos Escolares puede ser rechazados por el Consejo de Educación; no hay tanta autonomía cuando el Consejo de Educación manda una lista a los Consejos Escolares para que elijan dentro de la lista que le manda; y no hay mucha autonomía, cuando les dice: ustedes no podrán construir casas para escuelas invirtiendo más de dos mil pesos. (DSCSSF, 1934:94)

23. El senador Rodríguez fue uno de los voceros con mayor exposición de motivos institucionales y pedagógicos en defensa de la ley en discusión. Sus alocuciones extensas y abundantes en citas respondían punto por punto los ejes del debate que provenían del bloque radical, que encontraba en el senador Amavet su experto en temas educativos. «¿Por qué deseamos imponer métodos activos, como precisa sabiamente el proyecto de ley? Porque ellos favorecen la formación del tipo humano que el país necesita» (DSCSSF, 1934).

Por otra parte, en junio de 1934 tuvo lugar el ingreso de un proyecto de ley, autoría del senador Brambilla, que ordenaba que se pusiera en posesión los respectivos cargos a los miembros electos de Comisiones y Fomento y Consejos Escolares de distrito (DSCSSF, 1934). Brambilla fundamentaba el ingreso del proyecto a partir de lo expuesto por el ministro De la Vega, afirmando que en al menos 27 comunas se habían elegido autoridades comunales y Consejos Escolares y, sin embargo, aún no habían tomado posesión de sus mandatos. El senador afirmaba que eran numerosos los informes de comisiones de fomento (como Barrancas o Alcorta), de Juntas de Mayores Contribuyentes y de solicitudes a la Junta Central de Elecciones que necesitaban un marco normativo de forma inmediata.

Dichas observaciones buscaban favorecer la comunicación, asunción y ejercicio o posesión de mandatos a las autoridades electas luego del decreto, con acuerdo de ministros, y que el Poder Ejecutivo había aprobado en abril de dicho año.

No interesa tanto en este caso discriminar las causas originarias de tal retardo, como poner de relieve la medida en que una situación semejante evidencia un principio de auténtica, de incuestionable y cierta subversión y anomalía en orden a las normas precisas que regulan el desenvolvimiento del régimen municipal. (DSCSSF, 1934:96)

Durante el mes de julio de 1934, en reunión ordinaria, se resolvió realizar una sesión especial de manera inmediata para tratar el proyecto de ley de Educación ya aprobado por la Cámara de Diputados. Luego de tres semanas de estar en estudio en la comisión respectiva —Comisión de Peticiones y Poderes— no contaba aún con despacho alguno como se esperaba, por lo que se solicitó a los senadores que la integraban que asistieran a la sesión especial para analizar el texto.

El senador Amavet entendió que el pedido de «compromiso» hacia la comisión de análisis que había realizado el senador Parera podía fracasar de no haber quorum. El legislador Parera solicitó que se tratara la ley con o sin despacho de comisión. No era indispensable que el despacho se hubiera producido y distribuido entre los senadores (DSCSSF, 1934:190). En la última sesión de julio, los senadores autorizaron —con despacho favorable de la Comisión de Hacienda mediante la emisión de deuda pública por 6 millones de pesos con destino específico a cancelar la deuda con el magisterio.

La primera sesión de agosto se inició con la discusión alrededor del proyecto de ley de Educación. El orden del día indicó el tratamiento con despacho

favorable de la Comisión de Negocios Constitucionales y Legislación —proyecto presentado por el senador Brambilla—. Por su parte, el senador Casas solicitó a sus pares el tratamiento inmediato del tema educativo en dicha sesión. La moción fue rechazada. Finalmente, el senador Casas dio ingreso al despacho de la Comisión de Peticiones y Poderes sobre el proyecto de ley de Instrucción Pública.

El debate —presidido por el senador Carasa— fue iniciado por el senador Clementz, instando a la aprobación del proyecto con media sanción ya que «han transcurrido 50 años desde que se aprobó, después de una discusión histórica entre grandes católicos y liberales, la ley nacional llamada de educación común» (DSCSSF, 1934:224). La propuesta era reducir a las cifras menores posibles la proporción de niños en edad escolar que no recibían educación en la provincia de Santa Fe. Heredera de las aspiraciones del modelo sarmientino y de la ley 1420, esta nueva norma asumía como propia esa tradición normalista e inauguraba una nueva etapa en tanto política de la educación:

En 1916, destacaba el doctor Lisandro de la Torre la cantidad alarmante de analfabetos, que llegaban entonces a constituir un 35 % de la población escolar del país. La vieja organización educacional parecía haber agotado el alcance de sus disposiciones, sin resolver a fondo este grave problema. Durante muchos años había extendido sus beneficios que fueron valiosos para varias generaciones; pero siempre quedaba un margen lamentable constituido por los niños que no podían concurrir a la escuela, por los más diversos motivos: ya sea por la ignorancia de los padres, y sobre todo, por la falta de capacidad material y de la comprensión de las exigencias inmediatas en cada zona de provincia. (DSCSSF, 1934:224)

Clementz explicó que la administración excesivamente centralizada del campo educativo fallaba en sus controles —a través de informes incompletos, desfados en los tiempos y deficientes—, que no se adecuaban con la realidad de la provincia. He aquí la vigencia y necesidad de la reforma actual:

El Ejecutivo trata de lograr una escuela para todos sin distinciones de posición social o económica, orientando a los niños solo por sus aptitudes y vocaciones, se trata de una norma que ha defendido el Partido Demócrata Progresista y que sostiene nuestro gobierno como el aspecto más importante desde el punto de vista social, de la llamada escuela única. (DSCSSF, 1934:224)

Según argumentaron sus defensores, el texto pretendía dotar a la provincia de una norma pionera en asumir los desafíos de las desigualdades educativas. El senador informó, además, que en muy poco tiempo el ministro de Hacienda, Alberto Casella, ingresaría un proyecto de ley sobre construcciones de un tipo uniforme de escuela en todas las localidades de la provincia —cuando los vecindarios suministraban el terreno apropiado y los ladrillos necesarios— y otro para garantizar el escalafón y la estabilidad del magisterio.

El senador Casas hizo mención a la ausencia de los senadores de la oposición y mocionó para realizar un breve cuarto intermedio a los fines de que dichos legisladores finalizaran sus deliberaciones y puedan participar en el debate. Se refería puntualmente a los senadores radicales Amavet, Cassanello, Caclen, Bali, Brambilla y Arteaga, quienes no asistirían a la sesión por no haber sido aceptadas las modificaciones propuestas en la comisión de tratamiento. Amavet incluso había presentado la renuncia a dicha comisión en la sesión anterior.

El senador Rodríguez volvió sobre el particular y señaló que la ausencia de «senadores de derecha» era un acto de irresponsabilidad mayúscula. El legislador continuó con su análisis y defensa del proyecto que retornaba a un principio fundacional como era la tutela del Estado en materia de regulación de las prácticas educativas —facultad delegada en el artículo 50 de la Constitución Nacional—. Al respecto decía:

En lo que respecta a Santa Fe, y hasta el año 1874, su administración escolar carecía de una rama especial que atendiera el gobierno de las escuelas. En agosto de ese año, siendo gobernador Servando Bayo, se dictó la primera ley de educación en nuestra provincia, funcionando hasta entonces una inspección de escuelas dependiente del Ministerio. (DSCSSF, 1934:227 y 228)²⁴

En su lectura retrospectiva, Rodríguez dio cuenta de que habían llegado a la Legislatura varios proyectos de leyes de Educación que, sin embargo, o no habían presentados en momentos propicios, o ninguno de ellos fue concebido

24. El senador Rodríguez reconocía: «en la norma fracasada de 1874 el antecedente inmediato de origen de comisiones escolares con autonomía y autarquía, sin embargo luego de su aprobación y en un plazo menor a un año fue derogada (...). En el año 1886 se sancionó la ley que nos ha regido hasta el 4 de mayo del año pasado, en que el actual poder ejecutivo, en ejercicio de una facultad constitucional indiscutible, dictó el decreto ley en vigor. Con dicha ley se retornó en forma legal y definitiva al régimen centralista, limitando las atribuciones de los Consejos Escolares, en tal forma que, prácticamente, su acción ha sido nula o casi nula» (DSCSSF, 1934:228).

al calor de las directivas políticas del momento, incluso ninguno fue tratado en el recinto. En su alocución Rodríguez recuperó en varias oportunidades el concepto *self government* de la tradición norteamericana para sostener la necesidad de los Consejos de distrito:

Este sistema del auto-gobierno, se ha dicho que es característico de los Estados Unidos, y así es; pero fuerza es reconocer que tiene su más auténtico origen en Inglaterra, como demostraré más tarde al referirme en especial al régimen de los Consejos Escolares de distrito (...) La reforma que abordamos hoy, es tan amplia cuanto ella pueda concebirse para regir la educación en los límites del territorio provincial. Abarca en lo administrativo la descentralización a que me he referido; en lo técnico, la adopción de los métodos activos y la dirección unipersonal de la educación primaria; en lo financiero, la facultad impositiva de los Consejos Escolares y la implantación de sistemas eficaces para la percepción de las rentas escolares; y en lo social la obligación de la enseñanza, mediante el empadronamiento y su gratuidad absoluta. (DSCSSF, 1934:229)

Rodríguez señaló que en provincias como Entre Ríos y Córdoba ya se habían aprobado nuevas normas en materia educativa, sin embargo:

la reforma en aquellas provincias, ha concentrado sus valores en el aspecto técnico de la enseñanza. La ley que vamos a dar a Santa Fe, contiene además, la reforma de la escuela primaria en el orden administrativo, político y social (...). Un nuevo concepto acaba de nacer sobre lo que debe ser la escuela santafesina. De hoy en más, tendremos la realización de la verdadera escuela popular, enraizada al suelo, como una planta vigorosa (...). La escuela hasta hoy, del Estado, pasa a ser del pueblo, quien no podía recibirla sino con los brazos abiertos. (DSCSSF, 1934:230)²⁵

Rodríguez indicó como antecedente de los Consejos Escolares de distrito a la experiencia establecida por la ley escolar inglesa de 1870 (Wilson) y sus complementarias (1876 y 1880) que contaban con dos principios fundantes: autonomía y electividad, además de las facultades de control de la obligatoriedad

25. Según el senador Rodríguez, la provincia de Córdoba no se atrevió a implantar el sistema de Consejos Escolares electivos y autónomos. Aunque Félix Garzón Maceda (director general de Enseñanza Normal y Especial) lo promovió, pero el Poder Ejecutivo lo rechazó entendiéndolo que «se deseaba librar así al magisterio, del electoralismo, que sería de funestas consecuencias para las escuelas» (DSCSSF, 1934:230).

escolar, la creación de escuelas, la promoción de la acción privada —aunque sin competencia impositiva.

Un programa pedagógico para un nuevo magisterio

Con relación a lo pedagógico, el senador Rodríguez reconocía una tensión dominante de la escuela primaria ya que era un momento crítico: «Atravesada por una puja entre lo viejo y lo nuevo, o valores representados por el positivismo de ayer y el espiritualismo de hoy» (DSCSSF, 1934:230), tal como el que se ha observado en procesos de reformas en la universidad pública luego de 1918. Al respecto el senador expresó:

Gracias a los métodos activos, la escuela se hará respetuosa para con la vida del niño y este se transformará en eje motor de la función educativa. El maestro será apenas un observador, pero un observador inteligente y atento, para seguir la línea de los intereses de sus educandos. Vamos hacia la escuela nueva mediante una profunda reforma educacional (...) como dice el gran pedagogo italiano Lombardo Radice, una reforma que no viene de abajo, ni de arriba, viene de todas las partes del organismo, porque no es ni más ni menos, que el mismo organismo que se esfuerza y se hace otro, sanando y creciendo. (DSCSSF, 1934:230).

El legislador sostenía que en el Congreso Pedagógico celebrado en Berlín durante 1929 se había puesto de manifiesto la transformación que se estaba dando en todos los Estados progresistas del mundo. Daba cuenta de un movimiento que traía consigo el pensamiento y el deseo de que la escuela, hasta ese entonces una simple transmisora de conocimientos, pasara a ser un centro de servicio social en el cual el niño se preparara para que en el mañana fuera un hombre capacitado por sus conocimientos, su carácter y su espíritu. Entre las experiencias pedagógicas innovadoras, el senador Rodríguez señaló a las escuelas de Viena, Hamburgo y Winnetka; y en el contexto nacional se refirió a las prácticas de Cleotilde G. de Rezzano (Escuela Normal 5 de Capital Federal): «Se argumentará que los maestros no están preparados para afrontar con éxito la reforma, y yo digo que no lo estarán nunca, si no existe una disposición que los obligue a prepararse. Que el maestro estudie, que se perfeccione» (DSCSSF, 1934:231).

La reforma que se estaba discutiendo iba en sintonía con las preocupaciones pedagógicas dominantes. Por ello Rodríguez entendía que:

El Estado necesita fijar en sus escuelas ciertos niveles y orientaciones en la enseñanza. Aquél no puede limitarse a ser un mero administrador o tesorero (...)

nos urge redactar un nuevo programa, pero no en la forma inconexa y arbitraria del programa actual, sino con una estructuración, con un sentido, recudiendo al mínimo las divisiones artificiosas de las materias, relacionándolas, agrupándolas en una forma global, más que sintética (...). Luzuriaga presenta a continuación y a título de ejemplo, un proyecto de plan de estudios, de plan de educación que estructura en la siguiente forma: a) educación intelectual: conocimiento del lenguaje, conocimiento de la naturaleza, de la vida humana, del número y de la forma; b) educación moral: moral individual y moral colectiva; c) educación estética, actividades plásticas y líricas, d) educación física y técnica, actividades manuales e higiénicas. (DSCSSF, 1934:230)²⁶

El legislador Rodríguez se detuvo en un argumento más, la escuela activa y la gradualidad de la educación basada en el libro *La Educación Activa* de Mallart y Cutó, y los aportes de Ortega y Gasset:

La educación activa admite grados. Con las mismas escuelas cerradas, reducidas, pobres, se pueden hacer ejercicios que respondan a finalidades sentidas. Aunque no se disponga de locales espaciosos y apropiados a las diversas actividades de la escuela activa, se puede muy bien desterrar la enseñanza verbalista y libresca, y sustituirla por la acción vivificadora, por la elaboración a base de los sentidos, por la creación del pensamiento (...). Hemos centrado la reforma en la corriente misma del nuevo ideario pedagógico, que sostiene la vanguardia intelectual de todos los países. El valor personal del niño, su ecuación vital, va a asentarse sobre bases profundamente humanas, mediante una no menos profunda humanización de la pedagogía. (DSCSSF, 1934:233)

26. Como fundamento pedagógico para su argumentación, el senador Rodríguez citó a Lorenzo Luzuriaga, director de la *Revista de Pedagogía de Madrid* (1928): «Hay en la actualidad toda una corriente pedagógica práctica que es nueva porque hace realidad viva los principios que la informan. No son de ayer sus postulados. Los renacentistas y más tarde Pestalozzi, Froebel y Herbart lanzaron al mundo de las ideas y practicaron en parte la esencia de tales principios (...). El ministerio de Educación inglés se dirige periódicamente a los maestros remitiéndoles guías didácticas, que los orienten, pero nunca que los esclavicen. (...) Libertad para el magisterio, para el maestro, retomando los aportes de la nueva escuela italiana, sostenida en el ministro Gentile y fundada en los principios pedagógicos de Lombardo Radice» (DSCSSF, 1934:230).

En cada respuesta, el senador volvía a su única referencia de liderazgo, Lisandro de la Torre, a la Liga del Sur en el campo político y a la necesaria reforma constitucional de 1921 en la agenda institucional republicana:

Él ha sido y es el verdadero animador de esta gran reforma. La institución de los Consejos Escolares le debe el auspicio caluroso y sin desmayos de su pensamiento claro, de su apasionada elocuencia, y de su indiscutida autoridad mental y moral. (DSCSSF, 1934:235)

Los argumentos distinguían a los reformistas y a los legisladores «detractores» de la reforma, Rodríguez sostenía que más de dos décadas de trabajo se sintetizaban en la necesidad de una ley de Educación, por lo cual la suspensión de su tratamiento o la ausencia de legisladores del recinto eran actos contrarios a la urgencia de los tiempos que se vivían. En esa línea, el PDP encontró al bloque de la UCR Santa Fe como el responsable absoluto de las dilaciones:

La ausencia del sector radical en este momento, constituye, en mi sentir, uno de los signos del sabotaje de que se hace objeto la reforma. Para nosotros, los demócratas progresistas, esa ausencia es motivo de contrariedad, bien que, al paso, se agrande nuestra satisfacción al sentirnos autores únicos, de esta gran obra en el Senado. (DSCSSF,1934:235)

La hora de la votación

En el mes de agosto de 1934, el presidente de la Cámara de Senadores, Eduardo Carasa, convocó a votación por los artículos generales de la ley de Educación Común como proyecto, votación que resultó afirmativa y cerró un capítulo de itinerarios, impugnaciones y disputas entre tradiciones antagónicas. En un clima ideológico con identidades y culturas políticas movilizadas, la aprobación de la ley fue un punto paradójal que el tiempo político de la intervención federal de 1935 daría por clausurado definitivamente.

A modo de balance, el escenario legislativo que hemos analizado en estas páginas constituye una puerta de entrada a la pregunta sobre las representaciones del mundo de lo político. Lo aceptable y lo impugnable en la escala de valores, discursos y programas de reformas, en este caso en el campo educativo, se pusieron a prueba. Los debates parlamentarios sobre la nueva ley de Educación Común, primero en Diputados y luego en Senadores, abundan en registros de un territorio heterogéneo con tradiciones que no construyeron consensos.

En el ejercicio de argumentaciones entre los actores legislativos, las voces del oficialismo encontraron sus cimientos en presentar al proyecto de ley como necesario y largamente construido en búsqueda de consensos necesarios para evitar la clásica figura reguladora del decreto ejecutivo. La apelación plena a ese pasado de principios del siglo xx, a las bases ideológicas de un programa reformista liberal, liderado por Lisandro de la Torre, que la Liga del Sur había madurado en diálogo con experiencias de descentralización como el caso norteamericano indicaba.

Un oficialismo con bases débiles, pero suficientes, no tardó en construir un diccionario de civilidad, laicidad y participación directa como conceptos fundantes. Voceros de un programa de gobierno que Luciano Molinas había dado forma de decreto en su primera versión (1933) que, junto a la Constitución de 1921 y una nueva ley para las comisiones de fomento, como piedra angular de otra etapa democrática (1934), ponían en tensión las estructuras basales de un campo político que, lejos de debilitarse, tomaba fuerza.

En ambas cámaras, la apelación a autoridades pedagógicas, tradiciones educativas e instituciones del campo académico fueron recurrentes de un lado y de otro de los bloques legislativos. La madre de todas las batallas parecía concentrar toda la pasión entre defensores e inquisidores: los Consejos Escolares de distrito. Tal vez la nueva forma de descentralización en el sistema educativo se presentaba como innovadora, de neto corte disruptivo, una nueva pieza para una maquinaria vetusta cuyas resistencias no demorarían en activarse. Extensas sesiones argumentativas en un camino de cruzadas y representaciones colectivas no lograron la unanimidad pretendida.

El bloque opositor, integrado por liderazgos radicales pendulares en clave distrital disidente, optó por ausentarse a la hora de la votación; un mensaje preciso y determinante. Como vimos, José Amavet, en su condición de *primus inter pares* por su reconocida trayectoria en la educación santafesina, justificó la ausencia de la votación del bloque de la minoría. Sus argumentos señalaban que ni la comisión especial con facultades para analizar la propuesta, ni los actores educativos territoriales, gobiernos locales y agrupaciones gremiales, habían tenido tiempo suficiente ni convocatoria al diálogo para una nueva ley que lo demandaba.

Los Consejos Escolares de distrito se convirtieron en el centro del debate legislativo y aún sin haber alcanzado un consenso al respecto, la nueva ley de Educación logró ser sancionada. En el próximo capítulo analizaremos la etapa de su implementación.

Capítulo 3

Alcances y limitaciones de dos leyes reformistas

«El mejor programa no es el que más promete,
sino aquel que sustentado
por un partido capaz de cumplirlo,
contenga disposiciones acertadas».

(Lisandro de la Torre, 1914)

En este tercer capítulo nos proponemos compartir reflexiones en función del comportamiento institucional, agencial y de actores del campo político, que resultaron decisivos en tanto implementación y resistencia al programa del reformismo liberal en general y en los campos sanitario y educativo en particular.

En los capítulos precedentes, la perspectiva analítica asumida a la hora de indagar en los archivos disponibles ha sido determinante. Contextualizar una secuencia factible para dar cuenta del conjunto de aspiraciones reformistas en las voces de las principales referencias del PDP ha sido el primer objetivo. A partir de la crisis política de 1890 en la provincia de Santa Fe, tanto por parte de la UCR como de la Liga del Sur, se ensayaron interpretaciones, se tradujeron y recepcionaron lecturas transatlánticas con la posibilidad de poner en práctica un conjunto de innovaciones institucionales.

En dicho devenir, el agotamiento de una cultura política notabiliar, facciosa, conservadora y oligárquica fue dando lugar a escenarios complejos de tensiones, debates y prácticas en clave de reforma política. Como ya hemos señalado, en función de una abundante bibliografía, el programa reformista en Nación y provincia adquirió particularidades relacionadas con nuevos modos de concebir la cuestión social: la representación política que se amplía luego de 1912; el régimen democrático —sus actores, instituciones y prácticas—; la tradición republicana; el rol del Estado y los procesos de laicización en una sociedad moderna.

A diferencia de una densa producción académica que despertó el estudio del radicalismo o los radicalismos varios en las provincias y la historiografía nacional, la Liga del Sur primero y el PDP después, no tuvieron el mismo destino. Varios factores pueden explicar esta limitación empírica; sin embargo, aquí encontramos una vacancia inicial que nos provoca la escritura de estas líneas. La particularidad, lo exótico del PDP, es su desarrollo territorial específicamente acotado al caso santafesino —centro y sur— y que ha llevado al estudio de trayectorias y biografías aún en desarrollo —Lisandro de la Torre, Enzo Bordabehere, Luciano Molinas, Ricardo Caballero, José Antelo, Alberto Casella, Horacio Thedy entre otros.

Los autores que compartimos esta empresa editorial asumimos que resulta necesario dar lugar a la historicidad de procesos de sedimentación a partir de propuestas reformistas en función de la libertad y la democracia. Así hemos presentado, por un lado, la ley 2287, de Salud Pública, y la ley 2369, de Educación. Ambas atravesaron intensos debates parlamentarios y parte de la argumentación se basó en la necesidad que había consagrado la Constitución de 1921, suspendida por el gobierno radical pero ratificada y puesta en vigencia por el gobierno demoprogresista a partir de 1932.

La intervención decretada por el presidente Agustín P. Justo en 1935 dio por concluida la única y breve etapa de Gobierno provincial del PDP como parte de la Alianza Civil con la conducción de Luciano Molinas. El propósito del presente capítulo se orienta a la búsqueda de posibles respuestas, a partir de archivos disponibles, sobre el impacto que tuvo la intervención federal y el final de la experiencia reformista. Las dos leyes estudiadas van a correr por distintos senderos, aquí presentamos los resultados obtenidos en la indagación alrededor de ambos itinerarios. Como observaremos la ley de sanidad seguirá vigente durante los años siguientes, por el contrario, la ley de educación será inmediatamente derogada. Las razones, causas, percepciones y actores serán objeto del análisis aquí compartido.

La administración provincial del PDP entre 1932 y 1935 confirmó su capacidad operativa de llevar a la práctica de gobierno, políticas públicas y agencias estatales a ese conjunto de aspiraciones innovadoras que fueron tomando forma desde finales del siglo XIX. Es el turno de detenernos en la implementación de las dos regulaciones presentadas y los alcances en el mundo de las prácticas políticas. El eje de la observación se centra en la implementación —ya no en la formulación y debate parlamentario del que hemos dado cuenta en los capítulos anteriores—. Tanto en el campo sanitario como en el educativo es posible distinguir limitaciones e impugnaciones al conjunto de aspiraciones iniciales.

La implementación y vigencia de la ley de Sanidad

La sanción de la ley 2287 significó llevar a la práctica política la centralización sanitaria impulsada por el demoprogresismo. Apenas fue puesta en vigencia la ley, el gobernador Molinas designó al Dr. Enrique Fianza para desempeñarse como director general. El funcionario electo ejercía como médico especialista en enfermedades de la piel en el Hospital Carrasco de la ciudad de Rosario, formaba parte de un equipo de investigación en torno al estudio del Mal de Hansen y era docente de la cátedra de Clínica Dermatosifilográfica en la Facultad de Ciencias Médicas, Farmacia y Ramos Menores de la UNL (Molinari, 2008). Además, ejercía otras funciones, como la de presidente del Consejo de Higiene de Rosario, que ya hemos mencionado, lo que da cuenta de su compromiso con la cuestión sanitaria. En reconocimiento a su desempeño profesional y su participación en la elaboración, la nueva normativa fue denominada «ley Fianza».

En el devenir histórico, la figura de Fianza sintetiza el avance de los profesionales de la medicina en los cuadros burocráticos estatales, a la vez que posibilita interpretar en líneas paralelas el «desarrollo (de) la institucionalización y (de) la profesionalización de ciertos saberes en el ámbito universitario y en la esfera pública» (Allevi, 2016:85). Tal cual se había propuesto en el proyecto de ley, el nuevo organismo quedaba en manos de un profesional médico, pero su elección y designación estaba a cargo del Poder Ejecutivo. Era el poder político el que convocaba al saber médico para gobernar y ordenar las acciones específicas de salubridad y el que elegía al responsable del área.

El eje de este apartado será la puesta en vigencia de la ley, sus puntos neurálgicos, las aceptaciones y los conflictos que generó entre las distintas jurisdicciones y los diversos actores de la sociedad civil. En especial nos interesa relevar las opiniones sobre las ambiciones de centralización de la estructura provincial a través de la DGH. Para ello ordenamos nuestros interrogantes sobre dos líneas de análisis. En primer lugar, indagaremos cuáles fueron las competencias desempeñadas por la nueva institución; qué directivas efectivizó; qué relación estableció con el resto de las instituciones existentes —a nivel nacional (DNH), provincial, municipal, comunal y privadas—, y cuáles fueron los mecanismos de coacción utilizados para lograr el cumplimiento de sus directivas.

Este eje se ordena según distintas áreas: la centralización en torno a la información —su recolección, su publicación y divulgación—, la centralización administrativa, el rol cumplido por los dispensarios y la centralización del poder de policía sanitario.

En segundo lugar, analizaremos las repercusiones generadas entre los profesionales y el resto de las instituciones sanitarias de la provincia, relevando aceptaciones, rechazos y los motivos que justificaron sus resistencias.

La centralización a cargo de la Dirección General de Higiene

Recolección y manejo de la información

Desde los momentos de conformación y organización de los Estados nacionales, la tarea de recabar información de la sociedad civil adquirió relevancia como uno de los medios privilegiados para «representar un territorio arbitrariamente delimitado, como un espacio homogéneo a modo de constituirse en una unidad» (Daniel, 2015). Particularmente, el Estado argentino avanzó, desde el momento de su organización, en el control y la laicización de la información de la población. La creación del Registro Civil para inscribir nacimientos, matrimonios y defunciones, significó un avance del Estado sobre atributos que históricamente habían pertenecido a la Iglesia, la cual registraba esos datos en los libros parroquiales.

A mediados del siglo XIX, la estadística fue creciendo como un instrumento prioritario en diversos ámbitos estatales con la finalidad de obtener el conocimiento del estado vital de la población y la posibilidad de planificar acciones futuras. Consecuentemente con ese accionar, se fue conformando una elite estadística que «puso en marcha un admirable sondeo de vastos conjuntos de personas y de valores que, como fotografías seriadas, daban cuenta de la transformación de la Argentina moderna» (González Bollo, 2014:90). En los inicios del siglo XX, esta elite fue la responsable de aportar los métodos técnicos para distintos tipos de mediciones que se pusieron al servicio de las necesidades prácticas de la política. Concretamente, en el área sanitaria, la estadística funcionó como herramienta en la lucha contra las enfermedades al favorecer el conocimiento de la índole y de la distribución de los agentes patógenos y facilitar la planificación de estrategias para combatirlos (Belmartino, 1996).

La tarea de recolección y recopilación de datos numéricos no fue sencilla. La obtención de cifras hizo necesaria la utilización de distintas instituciones y estrategias para la obtención de las mismas. A nivel nacional, el DNH fue muy insistente en la necesidad de producir información a los fines de conocer la realidad sanitaria. El relevamiento de los datos numéricos fue parte de un proceso más amplio de reordenamiento y ampliación de atribuciones en torno a la centralización de la política sanitaria por la cual bregó el organismo nacional desde inicios del siglo XX (Biernat, 2016). En ese sentido, por ejemplo, el

DNH aportó los números obtenidos en las campañas de vacunación antivariólica y en los viajes de inspección médico-sanitarios —realizados para la inmunización de la población y la eliminación de los focos infecciosos—. Pero la extensión territorial, la existencia del régimen federal y la consecuente superposición de jurisdicciones dificultaron la labor del organismo nacional que debió lidiar con los Consejos de Higiene provinciales, con las autoridades municipales e incluso con asociaciones civiles (sociedades de beneficencia y asociaciones étnicas) reticentes a cumplir con disposiciones generadas en organismos por fuera de sus propias jurisdicciones y sin demasiada capacidad de coacción (Di Liscia, 2009).

Además del interés por recabar información de datos vitales, las autoridades nacionales se preocupaban por el conocimiento de sus inversiones. En el territorio santafesino, según declaraciones de Fidanza previas a la creación de la DGH, el organismo nacional, el DNH, amenazó con la interrupción del suministro de medicamentos y vacunas si los médicos no cumplían con el envío mensual de planillas con la información sanitaria que justificara los recursos recibidos (DGH, 1933:6).

En consonancia con las demandas nacionales, Rubino había manifestado también en el recinto legislativo en momentos de la presentación de su proyecto que, para poner límites a las epidemias y endemias, era indispensable como primera medida sistematizar la información: «un buen plan luético debe necesariamente partir de un conocimiento exacto de las condiciones, no solo climatológicas, sino también de las que afectan la sífilis, la lepra o la anquilostomiasis en determinadas zonas» (DSCDSF, 1932:474).

Recabar datos acerca de las enfermedades más frecuentes y los tratamientos llevados a cabo para evaluar las posibilidades de cura y la efectividad de medidas preventivas era el primer paso para avanzar luego en la posibilidad de erradicación definitiva de las mismas.

En este contexto, la labor iniciada en Santa Fe con la creación de la DGH tuvo relevancia en materia estadística tanto a nivel provincial como nacional. La tarea de centralizar la información sanitaria de la provincia y remitir al organismo nacional fue una de las primeras acciones llevadas a cabo por el nuevo organismo.

Con estas intenciones, a tan solo siete meses de la creación de la DGH y puesto en sus funciones como director general, el Dr. Enrique Fidanza remi-

tió al ministro de Gobierno la *Primera Memoria Anual*¹ correspondiente al año 1933. El documento fue confeccionado según los requerimientos de la nueva ley y constituía un informe sistematizado de los datos vitales provinciales y de las primeras acciones llevadas a cabo por la DGH orientadas al conocimiento, divulgación, prevención, mejora y sostenimiento de la salud santafesina. Valga remarcar que, si bien hasta el momento existía información publicada en los censos nacionales, los anuarios municipales de las ciudades de Santa Fe y Rosario, y otros registros más esporádicos, la Memoria fue el primer documento que concentró un relevamiento de toda la provincia a partir de la información sanitaria recolectada por los profesionales del arte de curar que se desempeñaban en instituciones públicas de salud.

De todos modos, la institucionalización de la centralización de la información fue una función muy compleja, que se organizó en varios pasos. Dada la importancia asignada al conocimiento de datos numéricos, desde la creación de la DGH se obligó a los médicos a presentar información mensual en la Oficina de Estadística de los Dispensarios (anexa al Departamento de Higiene General y Profilaxis). Cada médico debía completar en los primeros quince días del mes una planilla con los números de mortalidad y morbilidad de los casos atendidos y remitirlos a la Oficina de Estadísticas. Esta información facilitaba disponer del conocimiento de las enfermedades más frecuentes y de los datos vitales de la provincia.

Además de estas cuestiones reglamentadas en la ley recientemente sancionada, al poco tiempo de la vigencia de la misma se analizó la posibilidad de agregar nuevos datos para ampliar el conocimiento de la realidad sanitaria. La preocupación resultó de las visitas realizadas por Fianza a los dispensarios, donde él mismo admitió la dificultad de distinguir en las cifras totales de casos por enfermedad, el número de pacientes que se habían curado, los que continuaban enfermos y el surgimiento de nuevos casos. Para salvar este error fue necesario hacer ajustes en la presentación de la información solicitada en un inicio por la reglamentación.

Con esta finalidad, el médico propuso la elaboración de una ficha individual y medicamentosa de cada paciente atendido cuyo duplicado también debía enviarse a la Oficina de Estadísticas. Así, la mencionada oficina recibía las planillas con los datos de mortalidad, morbilidad y una ficha clínica individual y medicamentosa de cada paciente. Esta última permitía conocer el número

1. Documento oficial publicado en marzo de 1934. No hemos encontrado otras publicaciones de memorias para el período comprendido en este trabajo.

de pacientes atendidos, su diagnóstico, su evolución, la cantidad de medicamentos suministrados a cada uno de ellos, la efectividad de los mismos y la posibilidad de cura. De esta manera, los datos suministrados por los médicos permitirían la elaboración de estadísticas de mortalidad, morbilidad y, a la vez, realizar aportes al conocimiento sobre la efectividad de los tratamientos (DGH, 1933:11).

La nueva propuesta fue dada a conocer por el mismo Fianza en una reunión informativa a la cual convocó a todos los jefes de Dispensarios existentes en la provincia. En la misma se pautaron medidas precisas para instaurar los cambios, los controles y la necesidad de cumplir con estas novedades no contempladas previamente. También se definieron sanciones monetarias para los que no cumplieran con el envío de la información solicitada por la DGH (DGH, 1933:12). Específicamente, la ley Fianza establecía en el artículo 33 el cobro de multas a los médicos infractores, e incluso estipulaba un monto inicial de cincuenta pesos, posible de incrementarse en el caso de persistir las demoras (DSCDSF, 1932:1783). Como ya señalamos, también el DNH había adoptado anteriormente severas medidas, como la negativa de continuar enviando provisiones de medicamentos si las instituciones no justificaban la inversión de las partidas recibidas.

Sin embargo, aun luego de la creación de la DGH y a pesar de la amenaza de coacción monetaria individual o de la interrupción del envío de medicamentos para las instituciones públicas, persistieron las demoras en los tiempos estipulados; las causas se vinculaban a la negligencia, al olvido y/o a la incomprensión de los fines perseguidos. En este contexto, Fianza enfatizó en la importancia de educar a los médicos y divulgar el significado de las estadísticas reconocidas universalmente «como el medio más eficaz, para una rápida orientación y compenetración sobre la existencia, el desarrollo, la conducción y los resultados obtenidos, tendientes a señalar el estado real y llegar a conclusiones más o menos exactas» (DGH, 1933:7).

Desde esta perspectiva, el médico se mostró tolerante y persuasivo, alentando a los profesionales a colaborar en la elaboración de informes y estadísticas sanitarias, alargando los plazos e insistiendo en el cumplimiento de la reglamentación. Según consta en la *Memoria*, Fianza llegó a enviar «por intermedio del Departamento de Profilaxis (...) tres circulares alternadas encajando su remisión con el objeto de evitar la sanción que establece el art. 33 de la ley 2287» a los que no habían cumplido con su tarea en tiempo y forma (DGH, 1933:7).

Hasta aquí podemos decir que la DGH había dado sus primeros pasos en la centralización de la recolección y de la sistematización de información sani-

taria. En primer lugar, la recientemente creada institución había generado un engranaje preciso para recabar información referida a mortalidad, morbilidad, evolución de enfermedades, control de inversión en medicamentos y suministros. El relevamiento de los datos vitales y la actividad administrativa respondió a una organización de tipo piramidal. La base ancha se constituyó con los datos personales y medicamentosos de cada uno de los pacientes atendidos en las instituciones públicas —hospitales, dispensarios y Asistencia Pública de las ciudades de Santa Fe y Rosario.

La información recolectada por los médicos, era entregada mensualmente por los mismos a la Oficina de Estadística anexa al Departamento de Higiene. Paralelamente, la Oficina recibía una rendición de los medicamentos y de los suministros recibidos en cada uno de los diecinueve departamentos administrativos existentes en la provincia. La totalidad de la información servía para elaborar las estadísticas remitidas al inspector general de la Primera o Segunda Sección, según correspondiese, y finalmente al director general, quien debía remitir al ministro de Gobierno y al Poder Ejecutivo provincial. Todo parece indicar que ningún detalle quedaba supeditado al azar. Para que el engranaje funcionara era indispensable el cumplimiento de cada tramo. La información total obtenida debía posibilitar conocer el estado sanitario y crear políticas de prevención y profilaxis de la población en respuesta a la situación real.

En segundo lugar, la información era efectivamente remitida al DNH cumpliendo con su demanda de recibir el inventario de la inversión enviada. Ya hemos mencionado los reclamos y amenazas por parte del organismo nacional para que se cumpliera con los informes de suministros. En la misma *Memoria*, Fianza agradeció públicamente la cooperación prestada por el DNH (DGH, 1933:6). De esta forma, comenzaban a ser evidentes nuevas líneas de acuerdo, cooperación y armonía entre las autoridades nacionales y las municipales, gracias a los esfuerzos realizados por su gestión.

En tercer lugar, recolectar datos, elaborar estadísticas e informes y darlos a conocer a las autoridades provinciales y nacionales era una función principal. Pero era solo uno de los primeros pasos. También resultó indispensable publicar y dar a conocer la información obtenida. La divulgación contribuyó a dar visibilidad pública a las condiciones de salud, es decir, a todo aquello que la élite política estaba reconociendo como problemáticas sociales y que pretendía superar a través de elementos racionales (Daniel, 2015). En este sentido, es de destacar el valor de la confección y publicación de la *Memoria* como la primera información sistematizada de la DGH.

Por último, como expresó Rubino, «las enfermedades y epidemias no conocían de federalismo» y, por lo tanto, el accionar no podía circunscribirse al

ámbito territorial cercano. La erradicación definitiva de las enfermedades obligaba a conocer la efectividad de las medidas profilácticas en la región y el mundo, y actuar en función de ello. En consecuencia, además de la recolección y la sistematización de la información, era indispensable su circulación fuera de los límites del territorio provincial. Desde esta perspectiva, puede señalarse como un cuarto paso en el avance de la DGH respecto de la centralización y manejo de la información, su divulgación a nivel internacional. Con la intención de informar y actualizar a los profesionales del arte de curar, la DGH estableció vínculos con instituciones internacionales.

El Comité de Higiene de la Sociedad de las Naciones en Ginebra² y la Oficina Panamericana de Washington enviaban periódicamente informes de cuestiones referidas a la salud y, al mismo tiempo, existía el compromiso de remitir datos estadísticos de morbilidad y mortalidad de la provincia. Conocer y a la vez divulgar parecen haber sido las nuevas premisas. Según denunciaba el diputado Rubino en la presentación del proyecto de creación de la ley de Sanidad, «en el boletín de la Unión Pan-Americana (...) Santa Fe no figura en los datos (...) vale decir no tenemos estadísticas ni conocimientos exactos» del estado sanitario de la provincia (DSCDSF, 1932:1474). En realidad, los datos estaban, pero no se habían divulgado en forma sistemática hasta ese momento. Esta fue otra de las iniciativas que comenzó a desarrollarse a partir de la creación de la nueva institución.

El quinto y último paso en cuanto a la centralización de la información, fue su divulgación a la población santafesina para avanzar en la creación de una «conciencia individual y colectiva» que debía contribuir a la adopción de preceptos de medicina preventiva. En este sentido, los medios de comunicación escritos y radiales favorecieron en la divulgación de medidas higiénicas y profilácticas, incluso de las sanciones y represalias a los infractores de la ley de Sanidad, para que la población tomara conocimiento y colaborara en el funcionamiento de la misma.

Con esta finalidad se imprimieron carteles para los muros de las ciudades, para consultorios médicos, y también se editó un boletín oficial publicado semanalmente en la prensa escrita. El mismo boletín se transmitió por la emisora LT3 Radio Sociedad Rural de Cerealistas acompañado de «Charlas

2. Fianza subrayaba la importancia de dicha suscripción ya que era quien también recibía el *Boletín y la Memoria* de esta institución —como un caso excepcional ya que este organismo solo envía notificaciones a instituciones nacionales, es decir, al DNH en Buenos Aires (DGH, 1933:10).

científicas» a cargo de profesionales sobre diversos temas. La emisión era los domingos a las 21 horas y solo se dejaba de transmitir los días que coincidían con fiestas patrias.

Los temas de las charlas se clasificaban en cuestiones higiénicas (la higiene de habitación, los preceptos higiénicos en las temporadas de calor); enfermedades varias (tuberculosis, gripe, venéreas, diarrea, lepra, y otras de origen animal, como rabia, triquinosis, sarna); enfermedades femeninas (cómo deben las mujeres defenderse del cáncer); binomio madre-hijo (alimentación del recién nacido y el lactante, la eugenesia y sus problemas), e institucionales (los deberes de la DGH y importancia de las elecciones de los Consejos Médicos). Asimismo, en el intento de avanzar sobre áreas rurales y la mayor extensión de la provincia posible, se acondicionó un viejo camión cedido por la Dirección de Vialidad que realizaba largos viajes y llamaba la atención con «poderosas sirenas [que] aprovechan para repartir carteles, volantes, etc. con leyendas breves entre la muchedumbre que acude a su llamado» (DGH, 1933:9).

Hasta aquí la centralización en la recolección de la información de datos vitales y otros referidos a la cuestión sanitaria sirvió para varios fines: facilitar el conocimiento al Poder Ejecutivo para la planificación de acciones sanitarias destinadas a mejorar las condiciones higiénicas y el control de las enfermedades; cumplir con las demandas de organismos nacionales; favorecer el avance de la ciencia y el conocimiento a través de la divulgación y el intercambio de información científica con organismo internacionales; educar a los profesionales sobre las enfermedades y contar con datos factibles de ser divulgados en forma clara y sencilla a la población para avanzar en la educación y en la toma de conciencia de medidas preventivas.

En este sentido, podemos afirmar que la DGH monopolizó la recolección de información del estado sanitario y de la asistencia médica realizada por profesionales del arte de curar en todo el territorio provincial. El nuevo organismo centralizó la sistematización de datos en sus Oficinas de Estadísticas —de las secciones centro-norte y sur— para finalmente ser publicados y divulgados en el ámbito de la sociedad civil, en los organismos nacionales (DNH) y en los Organismos Médicos Internacionales. A su vez, la DGH impuso su autoridad en la centralización de la información y el control de la misma —frente a las distintas instituciones existentes en todo el territorio santafesino— y se ubicó como mediador entre la Nación, los municipios y las comunas.

La centralización administrativa: el rol de los dispensarios

Al interior de la estructura institucional del sistema sanitario, los dispensarios cumplieron un lugar significativo en la centralización y en el control administrativo. Si bien existían desde las décadas previas, la nueva legislación implementó modificaciones en sus roles. En este punto analizaremos las funciones de los dispensarios con relación a la centralización administrativa y su vinculación con la autoridad del director general.

Un dato no menor es el aumento considerable del número de dispensarios durante el período de gobernación demoprogresista. En 1932 existían 20 dispensarios distribuidos en las zonas centro y norte que se incrementaron a 34 en el transcurso de tres años. Incluso dentro de este número final, se crearon 3 dispensarios en la zona Sur, la cual hasta el momento no contaba con esta institución sanitaria. En números totales podemos señalar que para el año 1935 había 37 dispensarios que cubrían gran parte de la totalidad del territorio. El incremento y dispersión da cuenta de la ambición de colocar la atención sanitaria bajo la esfera provincial.³

Asimismo, hubo modificaciones en cuanto a las funciones que ellos desempeñaban. Previamente a la sanción de la ley de Sanidad, los jefes de dispensarios debían atender a los enfermos, proveer medicamentos gratuitos a los «pobres de solemnidad» y prestar atención domiciliaria, en caso de que fuera necesario. La complejidad de las actividades que requería la medicina en el Estado hacía que se redujera el tiempo en el que los médicos podían ejercer su profesión en consultorios particulares. Con la intención de diferenciar la actividad pública de la privada y dejar a los médicos tiempo libre para ejercer su profesión fuera de la institución estatal, la nueva reglamentación puso un límite de «dos horas diarias para la atención en el consultorio del dispensario, el resto del día permanecerán cerrados» (DGH, 1933:10). De esta forma, paralelamente a la implementación del orden y de la diferenciación de actividades, la nueva reglamentación posibilitó a los médicos la obtención de recursos a través de su práctica profesional fuera de la repartición pública.

Respecto del suministro de medicamentos e insumos, durante el momento previo a la creación de la DGH, era común que los dispensarios no contasen con la totalidad de elementos necesarios para la atención de los pacientes. Ello obligaba a los médicos a elaborar recetas que eran despachadas por cualquiera de las farmacias de la localidad, con las que se contraían abultadas deudas.

3. Véase número total de dispensarios existentes en la ley N° 2446 correspondiente a 1935.

A partir de la creación de la DGH, se reglamentó y determinó que cada dispensario tendría habilitado un botiquín para la atención y curación médica con 180 productos diferentes. Todos los medicamentos considerados indispensables para la atención médica debían ser suministrados en el consultorio del dispensario, quedaba prohibida la entrega de gasas, vendas, algodón, sueros, vacunas, etc., para curación domiciliaria. También estaba prohibido recetar medicamentos a cargo del dispensario para ser provistos por terceros, concretamente por farmacias (DGH, 1933:12).

Además de la información remitida por los médicos de los dispensarios, cada uno de los 19 departamentos debía enviar a la Oficina de Estadística un sumario con el inventario correspondiente a las cantidades recibidas y suministradas en totalidad para el uso personal de pacientes —vacunas y medicinas— y para el uso en poblaciones —cartuchos raticidas, bolos arsenicales, análisis de agua, inspecciones y desratización—. La recepción de la información en la Oficina de Estadística, enviada desde los dispensarios y los departamentos administrativos, generó una doble vertiente para confirmar y ratificar la información, limitando la posibilidad de errores.

Todas estas medidas fueron implementadas a partir de una nueva reglamentación dictada por la DGH —haciendo uso de las atribuciones reconocidas por la ley 2287⁴ para organizar el funcionamiento interno de la institución— e hicieron que los dispensarios se constituyeran en piezas esenciales en el nuevo anclaje institucional sanitario. Fueron el primer eslabón en la recolección de la información para confeccionar estadísticas y conocer el estado sanitario, contribuyendo a la centralización de la información que analizamos en el punto anterior. Además del conocimiento de pacientes atendidos, permitían conocer la medicación suministrada y la atención recibida. Los datos suministrados por ellos habilitaban el control, hasta el mínimo detalle, de la inversión de medicamentos y de personal. La medida evitaba gastos de envíos y pedidos de partidas especiales por fuera del presupuesto y daba a conocer, de antemano, el personal especializado que se necesitaba incorporar al dispensario para desarrollar las nuevas actividades requeridas (DGH, 1933:12).

El control de los dispensarios y del suministro de medicamentos repercutió a la vez en la posibilidad de poner límites a las interesadas relaciones económicas existentes entre los médicos de reparticiones públicas y los farmacéuticos. A través de los dispensarios, la DGH pudo implementar directivas dirigidas a regular la atención médica y la inversión sanitaria en la totalidad del

4. Véase de la ley 2287 art. 11, inc. 14 (DSCDSF, 1932:1781).

territorio provincial. Además del control de relaciones entre médicos de dispensarios y farmacéuticos, la ley prohibió a todos los facultativos «imponer la obligación de proveerse de medicamentos en determinada farmacia, bajo pena de cien a doscientos pesos de multa» (DSCDSF, 1932:1784). Desde las nuevas funciones desarrolladas por los dispensarios, se visibilizaron regulaciones generadas por el organismo en la profesión médica. Separar el ejercicio público y privado de los profesionales del arte de curar y poner límites a las relaciones e intereses económicos entre distintas profesiones, como los médicos y los farmacéuticos, constituyeron algunas de ellas.

Hasta aquí es posible aseverar que los dispensarios fueron funcionales a la DGH en varios sentidos. Favorecieron el relevamiento estadístico y un mayor control de la atención médica y la inversión sanitaria. Paralelamente, quizás el aumento de su número y su distribución habría redundado en una prestación del servicio médico más homogéneo para el territorio provincial, pero no hemos podido constatar esta hipótesis.

La centralización de la autoridad: la facultad de *policía sanitaria*

Según expresión de las nuevas autoridades, se debía reconocer que las enfermedades y epidemias no conocen de derechos, ni se dividen en jurisdicciones nacionales, provinciales, municipales o comunales. Esto obligaba a centralizar el accionar del Estado provincial en una única institución y establecer una «unidad de acción con un criterio uniforme» para todo el territorio (Rubino, 1932:1473). En este punto analizaremos las diferencias entre las atribuciones asignadas a los reemplazados Consejos de Higiene y la DGH, teniendo en cuenta especialmente la nueva competencia de *policía sanitaria*. Es posible distinguir dos ámbitos de acción en el ejercicio de esta atribución por parte del director general. El primero estaba conformado por las jurisdicciones nacionales, provinciales, municipales y comunales ya existentes en el territorio santafesino y sobre las cuales avanzó el nuevo organismo. Y el segundo era el ámbito de las profesiones médicas en las cuales el director general se impuso, a veces por encima de la autonomía de los Consejos Médicos recientemente creados.

En el pasado, los Consejos de Higiene solían convivir y superponerse en sus acciones sanitarias con las atribuciones de los municipios y las comunas. Las mayores dificultades de superposición jurisdiccional se manifestaban en los municipios de primera categoría, como Santa Fe y Rosario, que contaban con autonomía absoluta para el ejercicio de la salud y que, por lo tanto, eran los lugares con mayor cantidad de instituciones para la atención médica — Asistencia Pública, hospitales provinciales, municipales y de asociaciones civi-

les, consultorios privados—. La nueva ley impulsó la desaparición de todo vestigio de autonomías sanitarias (DSCDSF, 1932:1473):

La Dirección General de Higiene interviene por autoridad propia para dictar o ejecutar medidas tendientes a combatir las endemias o epidemias; modificar las condiciones de salubridad permanentes o temporarias de una localidad y para dictar disposiciones generales en toda cuestión que afecte la higiene pública de los Municipios y Comisiones de Fomento. (Art. 6°, ley 2287)

Para llevar adelante esta tarea, la nueva ley reconoció al director general la atribución de *policía sanitaria*. La misma lo facultó para mediar en las relaciones entre distintos niveles jerárquicos, imponerse sobre municipios, comunas y una amplia red de instituciones gubernamentales, civiles o privadas, de las cuales podría convocar el esfuerzo y el accionar concurrente para hacer frente a problemáticas sanitarias que afectaran a la provincia. Por ejemplo, la preocupación por la desratización lo obligó a convocar y organizar con municipios y comunas trabajos de cuadrillas, inspecciones a comercios e instituciones⁵ y propaganda por medios gráficos para educar a la población en el combate contra las ratas. Incluso, solicitó la posibilidad de instituir «la semana de la rata» aunque hasta la fecha de publicación del informe aún se estaba evaluando la forma de implementarla (DGH, 1933:14).

En el mismo sentido, Fidanza realizó un Censo de Aguas de la Provincia, y solicitó a todas las poblaciones muestras de la primera, segunda y tercera napa proveniente de perforaciones, en un intento por conocer los motivos que favorecían la propagación de enfermedades endémicas en algunas localidades provinciales y poder iniciar medidas profilácticas.

Luego de la obtención de los resultados se sugirió al Ministerio de Obras Públicas provincial la conveniencia de realizar ciertas obras sanitarias para modificar el nivel de la primera napa de aguas —se encontraba a tan solo un metro de la superficie, con la consiguiente amenaza para la salud pública— y, a la vez, se solicitó el permiso para que los desagües se pudieran hacer con regularidad hacia los cauces naturales (DGH, 1933:13). La medida favoreció principalmente a las localidades de Villa Amelia y Firmat, donde Fidanza había comprobado en sus viajes de inspección la acumulación de líquidos pluviales.

5. En el informe presentado por el inspector de la Sección Primera puede leerse que «la Dirección General de los FF. CC. del Estado ha iniciado la construcción de galpones reglamentarios en todas las estaciones de sus líneas» (DGH, 1933:36).

También propuso al mismo ministerio diseñar y construir dispensarios rurales con la intención de ahorrar gastos de alquiler y evitar inconvenientes en adaptación y refacción de viviendas existentes —por ejemplo, para la creación del Dispensario de Las Toscas.

En otras oportunidades, solicitó la colaboración de empresas privadas. Este fue el caso de la Compañía La Forestal SA, que debió ceder viviendas propicias para la creación de los Dispensarios en Villa Guillermina y Villa Ana (DGH, 1933:11). O sea que el director general tenía facultades para regular ámbitos de la estructura provincial que, si bien estaban fuera de su área de cobertura, repercutían sobre la sanidad santafesina.

Además de generar propuestas y acciones por sobre las jurisdicciones nacionales, provinciales, municipales, y comunales existentes, también tuvo injerencia sobre el ámbito de las profesiones médicas, incluso sobre cuestiones a cargo del recientemente creado Consejo Médico. Siendo la cabeza visible y asumiendo la responsabilidad en la atención médica, el director general avanzó en la designación de ayudantes de dispensarios y sugirió que, para la selección de personal, los candidatos debían concurrir a la DGH a los fines de realizar una prueba de idoneidad que los capacitara para el cargo evitando que «los nombramientos recaigan en personas que lejos de facilitar el funcionamiento del dispensario con el desconocimiento de sus obligaciones, lo obstaculicen por ignorancia, recargando las tareas del Médico, que no puede contar con la debida colaboración» (DGH, 1933:11).

Del mismo modo, Fianza intervino y estuvo a cargo de la selección del personal especializado para el funcionamiento de los laboratorios que realizarían el control bromatológico en toda la provincia, sin importar la dimensión de la población. Es necesario remarcar que, si bien no estaban reglamentadas las atribuciones del director general con relación a la selección del personal médico, Fianza, en uso de estas funciones, llevó adelante esa tarea escudándose en el compromiso y la responsabilidad de su cargo.

El director general también avanzó sobre las profesiones de veterinaria y farmacia. En algunos casos otorgándoles nuevas atribuciones, como en el Departamento de Veterinaria, al que le reconoció la facultad de controlar e inspeccionar obligatoriamente las condiciones higiénicas de los lugares de venta de carnes de consumo, fábricas de embutidos, lugares de faena, etc. En otros casos, a través de la implementación de medidas para regular más exhaustivamente su funcionamiento. Por ejemplo, con respecto a los farmacéuticos,

Fidanza enfatizó que «la ley de farmacia anterior⁶ era una ficción ya que en realidad en la mayoría de los casos los verdaderos propietarios eran idóneos de farmacias o particulares» (DGH, 1933:14).

La vieja ley establecía que los directores técnicos de las farmacias, cuyos propietarios fuesen idóneos, estaban eximidos de cumplir horarios de atención y que su misión solo consistía en el análisis y ensayo de drogas. Esto alentaba la posibilidad de que funcionaran farmacias a cargo de idóneos que pagaban un canon a algunos farmacéuticos para «figurar a cargo de un establecimiento». En otras oportunidades, «era corriente que el farmacéutico para poder obtener una regencia, tuviera que aceptar la imposición de los verdaderos propietarios del establecimiento de estar ausente de ellos y limitar su función a firmar el libro recetario cada 48 horas» (DGH, 1933:14). En este contexto y haciendo uso de sus nuevas atribuciones, el director general solicitó la implantación permanente de un farmacéutico en el establecimiento mientras este se encontrara abierto al público. La propuesta enfatizaba la necesidad de dejar el ejercicio de la farmacia solo a cargo de los profesionales farmacéuticos.

Estas regulaciones demuestran un avance de la nueva atribución de *policía sanitaria* por sobre las profesiones médicas. A pesar de la creación y el otorgamiento de autonomía a los Consejos Médicos, el director general podía intervenir, seleccionar profesionales y reconocer nuevas funciones para las profesiones del arte de curar. Según declaraciones de Rubino, había sido necesario otorgar atribuciones «casi dictatoriales» al director general (*El Orden*, 16/09/1932, p. 4). La función de policía sanitaria otorgó al funcionario la facultad de regular acciones concurrentes entre distintas jurisdicciones, municipios, comunas, ministerios existentes y pautar el accionar de los profesionales del arte de curar bajo vigilancia de los consejos. En el apartado siguiente continuaremos con el análisis de esta nueva atribución del director general con relación al accionar de los Consejos Médicos recientemente creados.

6. Véase leyes 1386 1459, que reglamentan el ejercicio de la profesión farmacéutica en la provincia.

La regulación en la comercialización de medicamentos y la atención profesional: los Consejos Médicos

La misma implementación de la atribución de *policía sanitaria* significó un avance en la regulación de la comercialización de suministros y de la atención profesional. En los apartados previos analizamos la importancia asignada a la información proveniente de los dispensarios y los departamentos administrativos —respecto del control de la medicación recibida y la suministrada a los pacientes—; también analizamos el avance en la reglamentación del funcionamiento de las farmacias y las intenciones de poner límites a las interesadas relaciones económicas entre médicos y farmacéuticos. En este apartado pondremos nuestro foco de análisis en el rol de los Consejos Médicos y su vinculación con la atribución de *policía sanitaria* del director general.

Los recientemente creados Consejos Médicos tenían injerencia otorgando el reconocimiento del título competente de una universidad nacional para el ejercicio de la profesión y controlaban la matriculación obligatoria —según la profesión que correspondiera—. Asimismo, eran responsables de vigilar y sancionar la atención sanitaria y tratamientos gratuitos en los que pudiesen incurrir los profesionales (DSCDSF, 1933:1783), bajo pena de multas entre cien a trescientos pesos por cada una.

La legislación prohibía expresamente la presencia de toda persona no habilitada a participar y anunciar

servicios, prescribir, administrar o aplicar drogas, medicamentos, regímenes, dietéticos, hierbas, aguas, electricidad, diatermia, rayos X y ultravioletas; practicar hipnotismo y sugestión, recetar lentes para anteojos, tratamientos de ortodoncia, prótesis y de afecciones dentales; partos y, en general, usar cualquier medio, método o agentes para el tratamiento de enfermedades o para la conservación de la salud. (DSCDSF, 1933:1783)

La medida estaba dirigida a regular el ejercicio de la medicina y la comercialización de suministros médicos solo a los profesionales habilitados, evitando el ejercicio del curanderismo. Los Consejos Médicos eran los únicos habilitados para autorizar la publicación de avisos profesionales y la propaganda de productos medicinales.

No obstante, la inspección y vigilancia del ejercicio de los profesionales médicos y farmacéuticos así como el control de vínculos e intereses económi-

cos creados con coterráneos difíciles de reprimir hasta ese momento,⁷ requería de una labor mancomunada a para lograr el cumplimiento de la ley. Con esta finalidad, se les reconoció a los Consejos Médicos las funciones que hasta ese momento tenía la policía judicial. Según había enfatizado Rubino, nadie mejor que los propios médicos, farmacéuticos u odontólogos: «pueden ejercer la vigilancia; por eso se le ha entregado a ellos no solo el gobierno de la profesión, sino también la represión del ejercicio ilegal de esas profesiones» (DSCDSF, 1932:1506). De este modo, la legislación establecía la cooperación obligatoria de las autoridades policiales, comunales y los jueces de paz con los Consejos Médicos y con el director general.⁸

En definitiva, se reconocieron atribuciones a los Consejos Médicos para el control de la profesión y la regulación en la comercialización. No obstante, fue el director general como máxima autoridad quien monopolizó el poder de decisión y acción en todo lo atinente a la sanidad en el territorio provincial.

Del apoyo unánime al pedido de derogación. Oposiciones y críticas a la ley Fianza

En el mes de julio de 1933, a menos de un año de la implementación de la ley, a solo dos meses de haberse concretado la elección de los Consejos Médicos, y mientras Fianza elaboraba su Primer Informe Anual, la prensa santafesina comenzó una campaña de críticas hacia la misma. De la aprobación y el apoyo unánime para la sanción de la ley se pasó en poco tiempo a la solicitud de su derogación inmediata. A partir de la información suministrada por la prensa, analizaremos en este apartado los argumentos por medio de los cuales se justificó la oposición a la ley, quiénes fueron los actores involucrados y cuáles fueron las respuestas y declaraciones que se realizaron al respecto.

Si bien los editoriales periodísticos reconocían públicamente las buenas intenciones del Dr. Fianza en la elaboración del proyecto, el obrar de los

7. El Dr. Fianza denunció situaciones que prevalecieron en pequeños poblados donde los médicos no remitían las planillas que justificaban las inversiones y el suministro de medicamentos recibidos por autoridades nacionales o provinciales. También denunció a autoridades comunales que no sancionaban a propietarios, comerciantes o productores que violaban disposiciones en la construcción de casas, obras de desagües, habilitación de establecimientos para venta de artículos de primera necesidad, etc. (DGH, 1933:6).

8. Véase ley 2287. Del sumario de prevención en los delitos contra la salud pública (arts. del 115 al 123 inclusive).

médicos del Consejo, su implementación y puesta en vigencia dio lugar a severas críticas. Entre ellas, se acusaba a Fianza de no haber salido de su consultorio y desconocer la realidad sanitaria. Había sido un grave error sostener un mecanismo tan complicado, con un incremento tan grande de la burocracia para resolver infinidad de cuestiones. Según denuncias concretas de un diario capitalino:

la estructura del gobierno sanitario de la provincia de Santa Fe, [es] un ejército de tipo centro americano —y que estos nos perdonen— con puros generales y coroneles, pero sin soldados ni municiones, en este caso, dinero y agentes de lucha realmente pro salud pública. (*Santa Fe*, 23/07/1933, p. 2)

En este sentido, la prensa mencionaba especialmente la permanencia del «doble Consejo», en alusión a los Consejos Médicos instalados en las ciudades de Santa Fe y Rosario y los complementos: vocales farmacéuticos y odontólogos, inspectores, etcétera.

La Provincia de Santa Fe, con solo trescientos mil km cuadrados y una población insignificante de un millón trescientos mil habitantes de los cuales más de dos terceras partes concentradas en ciudades, no necesitaba dos consejos de higiene con una tercera presidencia y secretaría e inspecciones con las cuales no se da alimento ni medicación a un solo enfermo. (*Santa Fe*, 23/07/1933, p. 2)

Todo ello, según la prensa, había redundado en la incorrecta utilización del presupuesto, con el cual no se podía dar alimento ni medicación a un solo enfermo y, menos aún, dar respuestas a las necesidades concretas de la población de la provincia. Según se denunciaba en el mismo artículo:

no se requieren tantos consejos ni vigilantes de médicos y farmacéuticos, sino médicos que atiendan enfermos pobres en los dispensarios públicos, que dispongan de medicamentos para distribuir a esos desdichados sin trabajo y sin salud, y distribuyan la alimentación indispensable para salvarlos del hambre. (*Santa Fe*, 23/07/1933, p. 2)

El incremento de la estructura interna de la burocracia se había dado para que muchos médicos y otros profesionales «perdieran tiempo»:

en escuchar denuncias que, a veces, ni el valor aparente de lo moral revisten, pues nunca falta quien aprovecha sus odios personales y sus bajas pasiones lugareñas para molestar al enemigo, con falsedades, chismes de aldea, que ocupan la atención de hombres que desearían sin duda, prestar a la provincia, al pueblo, servicios de otra índole más concordante con su pergamino universitario y su ética profesional. (*Santa Fe*, 23/07/1933, p. 2)

Estas denuncias resultan significativas si las ponemos en diálogo con las inversiones monetarias generadas por la nueva ley. En efecto, la implementación de la DGH y de los Consejos Médicos no generó aumento en los montos destinados a la sanidad. La misma partida presupuestaria aprobada para el funcionamiento de los antiguos Consejos de Higiene en el año 1932⁹ fue reasignada para los nuevos organismos creados a partir de la aprobación de la ley 2287. También es necesario remarcar que, para hacer frente a la crisis financiera provincial, el gobierno de Luciano Molinas estableció la reducción de salarios de los médicos al igual que el de todos los empleados estatales.

Sin embargo, las denuncias apuntaban concretamente al incrementado de la burocracia, el gasto que esta originaba y que no había podido disminuir los problemas acuciantes de salud enfermedades como: anquilostomiasis, lepra, sífilis, tuberculosis y demás plagas asociadas a la miseria, se habían adueñado de la juventud y de la niñez de vastas zonas del norte santafesino (*El Orden*, 13/04/1935, p. 4).

Pero, a poco de andar, aparecieron publicados en la prensa otros argumentos que terminaron por ocupar el lugar principal en la campaña por la derogación de la ley Fianza y dejaron en evidencia la oposición al poder de policía sanitario y las regulaciones que eso generaba. En primer lugar, podemos agrupar los reclamos con relación a la regulación de la propaganda de productos específicos, atinentes a la salud o a la ciencia de curar implementada a partir de la ley. La necesidad de que el Consejo Médico autorizara para su publicación avisos vinculados al arte de curar o propagandas de productos medicinales restringía actividades comerciales lícitas y también la libertad de prensa. La medida fue cuestionada tanto por el perjuicio económico generado en los comerciantes y laboratorios como por los medios de comunicación de la época.

La prensa denunciaba que se había comenzado a poner trabas a la venta de las yerbas medicinales —como, por ejemplo, peperina, menta, arazá, poleo,

9. Véase ley 2306.

malva, apio cimarrón, cola de caballo, zarzaparrilla, pezuña de vaca, cepa de caballo— y otras de propiedades de uso común entre la población y que difícilmente se encontraban en farmacias. La medida privaba de medios «honestos de vida a las personas humildes», de los cuales la prensa se convertía en vocera:

el vecino Antonio Martínez, domiciliado en JJ Paso 3546, acompañado de más de media docena de pequeños hijitos, para manifestarnos que desde que quedó sin trabajo en el puerto, hace aproximadamente tres años, se ha dedicado a la venta de yerbas medicinales conocidas, que personalmente se procura en el campo y en las sierras, abonando los impuestos municipales correspondientes para el ejercicio de su lícito comercio. Pero ahora se le ha hecho saber que no puede continuar explotando ese medio de vida, porque las autoridades médicas, conforme a las rígidas disposiciones de la nueva ley de sanidad, se lo prohíben. (*El Orden*, 02/08/1933, p. 4)

Otra denuncia en cuanto a las publicaciones refiere a los problemas jurisdiccionales generados por la medida. El diario *El Litoral* mencionó que una farmacia de Rosario había publicado un anuncio en un diario de Buenos Aires, sin permiso del Consejo Médico. La publicación generó una denuncia concreta y el procesamiento judicial del farmacéutico. En este contexto, el diario manifestaba:

Es evidente que el Consejo Médico de Rosario carece de imperio para fiscalizar los anuncios aparecidos en diarios de Bs As. Pero si se arguyera que se castiga al comerciante domiciliado en la provincia de Santa Fe, por haber anunciado sin previo permiso una especialidad farmacéutica, presuntivamente producida en territorio sujeto a la jurisdicción de la ley, tampoco sería viable la aplicación de la multa. En materia de faltas o infracciones debe regir el concepto de que los castigos se imponen cuando aquellas se cometen dentro de los límites sujetos a la fuerza de la ley. (*El Litoral*, 23/05/1935, p. 3)

La nota hacía énfasis en que la ley desconocía la existencia de nuevos medios de difusión, como, por ejemplo, los avisos de radiotelefonía y la rapidez de las comunicaciones, que permitían inundar la provincia con diarios impresos fuera de ella y la utilización del correo para enviar prospectos de propaganda.

A instancia de la misma denuncia de la farmacia de Rosario, resultó cuestionada la idea de que los procesados por delitos previstos y penados en el Código Penal no podían gozar de los beneficios de la libertad bajo fianza. Si bien no

resultó declarada inconstitucional la medida establecida en el artículo 137 de la ley 2287, si fue utilizada para volver a cargar tintas en contra de la ley:

no tardarán en producirse [otras denuncias] sobre nuevos artículos de la mencionada ley, que han sido impugnados, lo que demuestra la ligereza con que se procedió al sancionarla en la legislatura, a pesar de los abogados que hay en ambas cámaras, pues en su oportunidad se hizo presente el riesgo que se corría con querer restringir las garantías que acuerda la constitución nacional. (*El Litoral*, 10/10/1933, p. 3)

En este sentido, todos los procedimientos creados por la ley resultaron ineficaces a los propósitos legales, pues siempre existía alguna posibilidad para «los curanderos y charlatanes» de «amparar sus anuncios». La obligación de someter los avisos a la censura previa de la Dirección de Sanidad terminaba sometiendo a «médicos, farmacéuticos, químicos y demás profesionales a la violencia de obtener vistos buenos para poder anunciar, violencia innecesaria y tanto más irritante cuanto que se ejerce contra profesionales universitarios, hombres de cultura, por antonomasia» (*El Litoral*, 23/05/1935, p. 3).

Hasta aquí los argumentos esgrimidos se centraban más en los perjuicios ocasionados por las nuevas atribuciones de regulación de la medicalización y de la publicidad de la atención médica que por la centralización sanitaria creada en la estructura provincial. Incluso, detrás de las denuncias parecen prevalecer las demandas de farmacéuticos, vendedores de medicina alternativa, la prensa, antes que de los mismos médicos y pacientes. Aquellas presentaciones exponen, de alguna manera, el modo en que se alteró el mercado de consumo medicinal a partir de los dispositivos generados por el nuevo organismo.

La intervención federal al gobierno demoprogresista y la continuidad de la ley Fianza

La intervención federal a la provincia en octubre de 1935 y la derogación de la Constitución de 1921 sumaron un nuevo aditamento a las críticas previas. Los editoriales periodísticos argumentaban que, si uno de los fines aducidos por la intervención era anular las leyes que se contraponían a la legalidad, no existían motivos que justificaban la vigencia del «monstruoso engendro de los legisladores demócratas progresistas» (*El Orden*, 10/08/1936, p. 3). Los mismos medios se interrogaban por qué se permitía que la DGH de la provincia impusiera «odiosas trabas a la propaganda de productos farmacéuticos (...) [que son autorizados] por la Departamento Nacional de Higiene, máxima autoridad de la materia en nuestro país» (*El Orden*, 26/07/1936, p. 2).

En este contexto, desde la prensa se intentó aunar oposición a la ley a diferentes actores. Se convocó a los medios periodísticos que se veían afectados tanto en la libertad de expresión como en sus intereses económicos; a los actores políticos, explotando los potenciales réditos de contraponer la DGH con el DNH; a los médicos y farmacéuticos, porque se los sometía a una serie interminable de formalismos y exigencias burocráticas; a la población en general contraponiendo los gastos en la estructura administrativo burocrática con la existencia de una política sanitaria deficiente —que se vinculaba a la indiferencia ante las cuestiones relacionadas con el cuidado de los enfermos, como también la inexistencia de medidas preventivas.

Según la prensa santafesina, los integrantes del Círculo Médico se habían convertido en los únicos «celosos tutores» y beneficiarios de esta ley que obligaba a la consulta de pacientes y evitaba la propaganda de productos curativos. En este clima, la prensa incluso desafiaba al Poder Ejecutivo esperando «que los hechos [los] convenzan que el Sr. Interventor no es un enemigo del cuarto poder» (*El Orden*, 07/08/1936, p. 2). En definitiva, el perjuicio económico parece haber sido el principal motor de oposición a la ley 2287:

En efecto, no existe casi órgano periodístico estimable de importancia, se entiende (La Nación, La Prensa, La Razón, Noticias Gráficas, Crítica, etc.) que no inserte en sus páginas diariamente anuncios de productos farmacéuticos cuyo libre expendio se halla autorizado por la más alta autoridad de la materia en nuestro país: el Departamento Nacional de Higiene. Por imperio de la absurda Ley Fianza, la inserción de dichos anuncios en los órganos de la prensa santafesina está condicionada por una serie de trabas y disparatadas restricciones que de hecho constituyen una terminante prohibición. (*El Orden*, 08/08/1936, p. 2)

A poco de andar, los artículos de la ley que generaban malestar en el cuarto poder fueron derogados, pero la ley siguió en vigencia hasta la creación del Departamento de Salud Pública de la provincia en 1939. El gobierno demoprogresista y los avances alcanzados en cuanto a la centralización informativa, administrativa y del poder de policía instrumentado en la DGH, dejaron su impronta en la institucionalización de la centralización sanitaria, en la profesionalización de la medicina y en la separación del gobierno de la salud pública del gobierno de las profesiones.

Limitaciones y derogación de la ley de Educación de 1934: retomando rumbos

Pasemos ahora al campo educativo y a la intervención federal de 1935 en la provincia de Santa Fe. Como hemos observado, a diferencia de la ley de Sanidad, la vigencia de la ley 2369 de Educación se configuró como una fuerte aspiración reformista, descentralizadora y laica, al cumplirse 50 años de la ley 1420 (de 1884). La intervención determinó la inmediata derogación de dicha norma y puso en marcha una instancia de restauración pedagógica (Giménez, 2021) no solamente por el retorno a la Constitución Provincial de 1900, o a la ley de Educación de 1886 y sus principios rectores, sino por la designación de dos referencias claves del antipersonalismo santafesino: José Amavet y Pío Pandolfo.

En octubre de 1935, la intervención federal de Alvarado designó en el MIPYF a Ricardo Foster. Ese mismo mes asumió el cargo de director general de escuelas Carlos Pita, quien ocuparía un rol sobresaliente en la nueva agenda de políticas educativas hasta la nueva convocatoria a elecciones. Como señala Diego Mauro (2008, 2009), con la clausura de la administración y programa reformista de Luciano Molinas, la nueva etapa de intervención federal promovió un programa educativo con las características de una «restauración conservadora».

En el plano del CGE, el nuevo ministro Ricardo Foster buscaría en dos experimentados educadores y funcionarios radicales la dirección de un programa pedagógico y político para recuperar la tradición finisecular que la Constitución de 1921 y la ley 2369 habían obturado. En esta dupla de conducción, la curia santafesina siguió con muchas expectativas los avances en las prácticas educativas desde una perspectiva nacionalista integrista coordinada por Monseñor Nicolás Fasolino y el presbítero Alfonso Durán —en ese tiempo la Acción Católica, las juventudes católicas, el Magisterio Católico y el catecismo escolar tuvieron una intensa actividad.

El 15 de octubre, el MIPYF intervino los Consejos Escolares de distrito mediante el decreto 2, que establecía en sus fundamentos:

haber sido presentadas a este ministerio múltiples denuncias que formulan sobre irregularidades que afectan no solo a la estabilidad del magisterio en desmedro de la enseñanza que se imparte en las escuelas fiscales de la provincia, sino también en lo que respecta a la recaudación e inversión de los fondos provenientes de los impuestos establecidos por dichos organismos. (Decreto 2, MIPYF, 1935)

Con posterioridad fueron definidos los educadores que iban a tener a cargo la intervención de los Consejos Escolares en las 13 secciones escolares en las que se dividía la administración del sistema educativo.

El rol de los inspectores escolares

Podemos afirmar que el cuerpo de técnicos e inspectores fue el primero en aportar datos y fundamentos al ministro Foster para derogar la ley 2369. Los inspectores seccionales identificaron graves observaciones en el funcionamiento de los Consejos Escolares que se pueden clasificar en: falta de preparación mínima y condiciones morales para ejercer la función pública en una actividad como la escolar; injerencia en asuntos técnicos privativos de la Dirección General, extralimitación de facultades en la designación y ascenso del personal docente al margen de la ley; arbitrariedad y clientelismo político en algunos casos; diversidad de criterios en la asignación de sueldos; ausencia de criterio para la cobertura de vacantes y creación de puestos; conflictos reiterados con las asociaciones cooperadoras escolares con incumbencias contradictorias; ineficacia en el combate contra el analfabetismo; ausencia del fichero escolar; no haber dispuesto la creación de escuelas especiales para niños de 4 a 6 años; facultades impositivas de los consejos escolares totalmente fracasadas:

Hemos comprobado casos de malversación de fondos, tanto por gastos generales como por omisiones en la entrega de los aportes a la Caja de Jubilaciones y al Seguro Mutual y Agremiación del Magisterio, aún en casos de haber hecho los descuentos del personal. A la Caja de Jubilaciones según informe oficial de la misma, los consejos escolares adeudan 568 mil pesos y se desconoce el monto de 1100 planillas mensuales, de distintos meses de este año que no han sido remitidas a la Caja. (*Boletín de Educación*, 1935)

El informe firmado por los inspectores seccionales Justo Deheza, Angelina de Novoa, Clotilde Caras, Alfredo Dall Aglio y Felipe Hang fue demoledor y publicado íntegramente a lo largo de diez páginas del *Boletín de Educación*. El final anunciado de la ley 2369 ya no solamente tenía sustento en la necesidad de la hora política, sino también en la multiplicación de expedientes que observaban las anomalías. Con dicho informe elaborado por la Comisión de Inspectores se puso en vigencia el decreto 5 de suspensión de la ley de Educación sancionada en 1934.

En los esfuerzos por refundar un nuevo clima institucional, el ministro Foster y el interventor Carlos Bruchmann construyeron sobre la tradición de Simón de Iriondo una figura del pasado que sentó las bases, principios y valores de la identidad santafesina. En 1936 se cumpliría el centenario del fallecimiento del gobernador Simón de Iriondo y se estableció como efeméride para trabajar su biografía en las escuelas de la provincia.¹⁰ En ese contexto, la intervención convocó a conmemorar su figura y autorizó la construcción de establecimientos educativos con su nombre —como es el caso de la Escuela 24 en Santo Tomé, inaugurada dos años más tarde—. En esa misma coyuntura fue inaugurado el nuevo edificio educativo de la Escuela Normal mixta en la ciudad capital (Escuela General San Martín).

En el discurso de asunción Pandolfo, ante un auditorio multitudinario, recuperó su carrera política en el CGE —en momentos de acceder a su segunda presidencia—, reconociendo que se trataba de una coyuntura muy particular y distinta. En primer lugar y para inaugurar un programa de acciones esperadas por largo tiempo, Pandolfo señaló que el camino estaría, de allí en más, trazado por el respeto a la ley de escalafones y el fortalecimiento de la tarea del educador. El nuevo funcionario designó al profesor Leopoldo Chizzini Melo como secretario del CGE (docente del Colegio Nacional). Las impugnaciones producto de competencias internas del radicalismo no demorarían en aparecer —como es el caso de la impugnación del sector caballerista al ministro Foster por conductas inmorales y acuerdos electorales de neta práctica clientelar—. En su primera circular como presidente del CGE (noviembre de 1935) Pandolfo tenía como destinatario al magisterio:

Reasumo las delicadas funciones de esta Dirección General después de una década. Al hacerlo recorro el tiempo transcurrido y evoco mis años de juveniles anhelos, en los que el entusiasmo y la fe en la obra representaban tanto como la doctrina y el concepto (...). Ninguna actividad se ha perdido: ni la crítica acerba, acalorada y a veces injusta contra la reforma del año 1922, ni el elogio diti-rámbico y definitivo de un problema que está en constante renovación. (*Boletín de Educación*, 1935)

10. Simón de Iriondo (Santa Fe, 28 de octubre de 1836 – Buenos Aires, 30 de noviembre de 1883) fue un abogado y político argentino, gobernador de la provincia de Santa Fe en dos períodos (1871–1874 y 1878–1882), senador, ministro del Interior de la Nación (1874–1877) y líder del Partido Autonomista de Santa Fe durante dos décadas. Padre de Manuel María de Iriondo.

La intervención de Alvarado tenía un cometido inicial que se tradujo en el decreto que suspendió los alcances de la ley 2369. Una suspensión legal que retrotrajo la regulación del sistema educativo a la ley de 1886. El programa determinado por la intervención federal no era otro que el programa de «restauración» antipersonalista. Pandolfo sostenía que su misión era salir de una profunda crisis educativa:

Mi tarea será en plena colaboración con ustedes; y esa colaboración fruto de una recíproca compenetración de principios cada vez más solidarios en la difícil gestión que nos toca realizar, ya que nadie discute hoy que la escuela santafesina está amenazada por una profunda crisis (...) Por eso he de mantener de nuevo el escalafón y la escala de sueldos que se iniciara en el año 1923. Y al decir he de mantenerlos, cuento con la aquiescencia expresada terminantemente por el señor Ministro de Instrucción Pública Dr. Ricardo Foster y el subsecretario Sr. Luis R. Albornoz. (*Boletín de Educación*, 1935)

Expertos de la educación y revisionismo pedagógico

Como venimos señalando Alvarado, Foster, Amavet, Pandolfo y Borruat son algunos de los referentes políticos y educativos que condujeron el proceso de clausura de los ensayos reformistas en el ámbito escolar. De ese modo, dieron inicio a una nueva etapa que se concebía que había sido iniciada durante el radicalismo de la década de 1920 pero interrumpida por la experiencia demoprogresista. Culminada la administración de Molinas, era el momento para retomar la propuesta y dismantelar el contenido de la ley 2369, que había provocado desorden, conflicto y anarquía. Entre los argumentos que sostuvieron para iniciar la tarea, Pandolfo y Amavet, encontraron en la figura del destacado pedagogo Luis Borruat los motivos para dar por terminada la etapa de innovaciones azarosas. El *Boletín de Educación* del CGE de junio de 1936 contenía el discurso de Pandolfo con un mensaje de claro contenido político y, al mismo tiempo, publica las palabras de Borruat, con quien había compartido la experiencia de conducción pedagógica en los años veinte. En su artículo «Retomando Rumbos» publicado en dicho número del Boletín, Borruat afirmaba:

Por cuarta vez desde la reforma escolar provocada en 1922 el Consejo de Educación de la provincia, se orienta hacia los postulados de la escuela nueva con firmeza y sin vacilaciones no obstante el peso muerto de los pseudo técnicos o maestros anquilosados y sin fuerza de voluntad, por eso, para sacudir y demoler en un es-

fuerzo supremo, el viejo andamiaje de prácticas docente que no sirven ya como elemento de construcción para el edificio nuevo. (*Boletín de Educación*, 1936)

Respondiendo a un imperativo de momento, Borruat recuperaba la tradición de reformas pedagógicas que había sido interrumpida sistemáticamente desde los gobiernos radicales posteriores a la Primera Guerra. Decía el pedagogo:

Un ambiente enrarecido porque todavía se sienten las consecuencias de una administración escolar que interrumpió la curva del mejoramiento material y moral del maestro, condición indispensable como garantía ante la sociedad que le confía las generaciones nuevas esperanzada en su capacidad formativa ante las exigencias del porvenir; curva que también se interrumpió o mejor dicho se quebró frente al problema del niño encarado en el sentido de darle solución amplia mediante el acrecentamiento progresivo de su radio de acción. (*Boletín de Educación*, 1936)

En el análisis de Borruat, el tiempo transitado en la década transcurrida no hacía más que verificar una agenda de temas pendientes sin resolución precisa. Incluso con desafíos impostergables como la educación para infancias *diferenciadas* o *especiales*:

El problema del analfabetismo aún sin solución; el pavoroso problema de la dispersión escolar o evasión prematura que en forma galopante tiende a suplantar al primero; el problema de la asistencia social del niño que se suma a los dos anteriores; el problema del pre y post escolar que es uno de los mejores índices del progreso nacional; el problema de la educación diferenciada en la razón de los factores biológicos que fatalmente inciden sobre el niño; el problema del método que es una consecuencia lógica de los anteriores; el problema del perfeccionamiento del maestro con cursos especiales y la influencia de un robusto cuerpo de inspectores concursado entre los directores más destacados al frente de las grandes escuelas, para no citar más, todavía denuncia la poquedad de los medios y arbitrios empleados para totalizar, o tender a ello, la educación del ciudadano argentino que después de Rivadavia, Alberdi y Sarmiento no ha tenido sustitutos de idénticos valores. (*Boletín de Educación*, 1936)

Y Borruat continuaba su análisis de contexto identificando una profunda resistencia a intervenir en una radical reforma del sistema educativo a la par de la salud e higiene escolar, en función de los postulados de Decroly y la escuela nueva:

Una reforma que tiende a imponerse por cuarta vez en tres lustros no puede ser disminuida en lo que vale no obstante el repudio de los reaccionarios, repudio presentado con una verba detonante, pero hueca y sin perfiles científicos. Que se imponga en definitiva o vuelva a ser víctima de un malón burocrático estimulado por pseudos técnicos, no tiene importancia en el transcurso del tiempo. Decroly después de luchar treinta años en un ambiente como el nuestro, después de muerto, será vindicado dentro de poco, por sus propios detractores y presentado como el maestro auténtico a las generaciones docentes en formación. Es la historia que se repite; pero con beneficio para una nueva humanidad que sabrá diferenciar entre la rutina y el reformista.

Pío Pandolfo en acción

El regreso de Pandolfo al gobierno de la educación requiere de algunas precisiones.¹¹ Figura determinante del antipersonalismo santafesino, promovió un conjunto de acciones reparadoras de lo que, según su criterio, la ley de educación había generado con su fuerte impronta descentralizadora. En este sentido, para volver a tener el control del gobierno de la educación, había que poner en marcha un conjunto de iniciativas de centralización y el primer paso fue realizar el concurso a nuevos cuadros de inspección escolar «no viciados». El CGE ratificó a través del *Boletín de Educación* un «cambio de régimen escolar en la provincia» y anunció la trascendencia de la nueva etapa de restauración:

La escuela santafesina ha entrado en una era saludable con la centralización de la enseñanza operada bajo el gobierno de la Intervención Federal y con el cam-

11. El médico Pío Pandolfo (figura de la UCR antipersonalista en este período) asumió como presidente del CGE por primera vez durante 1923 a 1925. En un segundo momento, dirigió el organismo en 1935 y 1936, para luego asumir, por tercera vez, la presidencia interina durante algunos meses de 1937. Pandolfo, estrechamente vinculado a la corriente higienista y a la eugenesia, brindó en numerosas oportunidades conferencias en la ciudad capital sobre la maternidad y el feminismo en la primera posguerra. Defensor público del golpe de 1930 se convirtió en uno de los dirigentes claves de la UCR Santa Fe. Pandolfo fue, además, médico integrante del equipo de Asistencia Pública a principios de 1920; diputado provincial por la UCR Unificada (1926–1930); concejal en la ciudad capital por la UCR antipersonalista (1932–1935); candidato a intendente (1934); director general de Escuelas (en 1935); ministro de Instrucción Pública y Fomento (1937) durante los primeros meses del gobierno de Manuel María de Iriondo; diputado nacional (1938–1941) por la UCR antipersonalista; ministro de Gobierno en la administración de Argonz (1941–1943); columnista del diario *El Litoral* durante la década de 1950.

bio de autoridades educacionales. No nos detendremos en el estado de anarquía que imperó antes del restablecimiento de la ley de 1886, pues al respecto hablan con elocuencia los informes que el CGE encomendó oportunamente a una comisión de Inspectores sobre la actuación de los Consejos Escolares de distrito y que sirvieran de base para dictar el decreto suspendiendo la ley 2369 (...). Obra amplia de reparación y justicia en beneficio de la escuela y los maestros, respectivamente inspirada en los bienes morales y culturales que debe brindar al pueblo; obra equitativa en la distribución de las jerarquías docentes, quedó con ella despejado el camino para el desarrollo normal de estas sanas actividades. (*Boletín de Educación*, 1936)

Sin perder tiempo, Pandolfo llevó adelante un proceso de concurso para cubrir vacancias en inspecciones seccionales. El concurso se inició el 30 de marzo de 1936, sus resultados se dieron a conocer el 2 de abril e, inmediatamente, se autorizaron las nuevas inspecciones. Como primera medida la gestión de Pandolfo logró, con el aval del nuevo interventor Carlos Bruchmann y el ministro Foster, el aumento del presupuesto educativo a 16 millones de pesos —la tercera parte del presupuesto total de la provincia.

Como se dijo, el proceso de concursos a los que Pandolfo otorgó prioridad, con el fin de concretar un viejo anhelo en la renovación de los cuadros de inspección, se puso en marcha en forma inmediata. Dicho concurso desató presentaciones colectivas del magisterio, en particular del sur provincial, que objetaban la evaluación de inspectores en educación sin tiempo suficiente y reglas claras. Se solicitaba al CGE la anulación de la convocatoria y que se tuviera en cuenta que la inspección pedagógica en el sistema debía contemplar exámenes y concurso de antecedentes respetando el escalafón docente. Pandolfo respondió invalidando el escalafón que aún estaba en vigencia:

Una evidente falta de selección tiene el escalafón vigente, por obra y gracia del sistema con que fue concebido y adoptado. El escalafón es obra de los maestros, de los directores y de los inspectores, y ese instrumento debe ser de una perfección tal que surjan de él los valores positivos y no los mediocres. Me he encontrado con que el legajo personal de cada maestro debiera ser la base lógica y racional del escalafón, está llevado en forma deficientísima y hace algunos años que ha caído en el más completo desuso. (*El Litoral*, 02/05/1936, p. 3)

Por lo que la tarea del CGE era hacer pública la observación de carencia de legitimidad y eficiencia del escalafón vigente y construir consensos para una inmediata revisión del proceso de concurso:

Urge, pues, una revisión absoluta, completa, total de este escalafón que yo he prometido respetar y que no puedo modificar sin el concurso amplio, auspicioso y decidido de todo el magisterio de la provincia. Hay que trazar una línea de separación entre lo hecho y lo que se quiere hacer, hay que establecer con toda claridad una serie de puntos fundamentales, para que este instrumento de gobierno, pueda realizar su función de progreso. (*El Litoral*, 02/05/1936, p. 3)

El funcionario no ignoraba que al calor de estas declaraciones se estaba realizando el segundo Congreso Extraordinario de la Federación Provincial del Magisterio cuyo centro de atención era definir la condición legal de la asociación gremial que la ley 2369 —en suspenso— había puesto en tensión. Para el gremio docente era fundamental que la nueva administración de transición conservara el carácter libre de la Federación.

Pandolfo promovió ensayos inmediatos para su plan de recuperación de matrícula que incluía los datos sobre analfabetismo en los informes elaborados por el cuerpo de inspección. El programa educativo contemplaba, como objetivo principal, avanzar en cuestiones pedagógicas como la presentación del plan y programa de estudios en el nivel preescolar —grado inicial.

En el mismo *Boletín de Educación* se publicó su discurso en el que vinculaba la tradición educativa de 1884, el normalismo y la constitución del sistema educativo santafesino con la norma de 1886; rescataba el valor pedagógico para el ejercicio democrático deteniéndose en un relato retrospectivo desde mayo de 1910 hasta el momento actual.

La reacción del magisterio y los intelectuales católicos en el campo educativo

En la apertura de este libro señalamos que el programa de reformas liberales implementadas generó disputas, resistencias y conflictos directos. Este fue el caso de la jerarquía y feligresía católica sobre el sistema educativo. Como describimos en páginas anteriores, la mayor tensión entre laicos y católicos se reflejaba en las páginas de la prensa santafesina que daba cuenta de acciones y actos de rechazo a la reforma de la Constitución de 1921.

Como institución educativa medular, el Colegio Inmaculada Concepción fue promotor de convocatorias en torno a Semana Santa y la red de acciones relacionadas con el programa de conmemoraciones de la Acción Católica Argentina (en adelante ACA), con la participación del presidente de la Junta Nacional Dr. Martín Jacobe. Los encuentros vinculaban a las juventudes cató-

licas en formación, como dirigentes «del mañana», con una «misión nacional» que tendría que

velar porque no florezcan esas ideas, venidas de no sé dónde, pero que no son nuestras ideas, las ideas argentinas, sustentadas y propagadas por no sé quiénes, pero que ya han comenzado a invadir en forma alarmante el campo de las universidades. (*El Orden*, 16/07/1931)¹²

Una primera impugnación institucional de la curia santafesina fue publicada en la prensa local en contra de la propuesta del oficialismo. El motivo: la puesta en vigencia del texto constitucional de 1921 que el gobernador radical Mosca había vetado. En la edición de *El Litoral* de mayo de 1932, las Juntas Dioce-sanas de la Acción Católica, por unanimidad, dieron a conocer a la opinión pública el manifiesto de rechazo:

Al pueblo de la provincia: la legislatura provincial acaba de sancionar una ley que constituye un verdadero atentado a la paz pública. La Acción Católica como organización representativa de los católicos de la provincia, no puede dejar pasar el hecho que señalamos, sin denunciarlo ante la opinión pública del país, reafirmando a la par su mayor respeto a los poderes legalmente constituidos, su inquebrantable propósito de salvaguardar principios que están identificados con nuestra nacionalidad, desde sus orígenes y a través de todas sus vicisitudes. (*El Litoral*, 03/05/1932, p. 3)

El manifiesto católico rechazaba la iniciativa legislativa del oficialismo en la vigencia de la Constitución de 1921 y definía a la misma como agresiva contra la tradición histórica de la ciudadanía santafesina:

Es la bandera que se ha venido esgrimiendo durante la última campaña electoral y se sigue agitando, no como un progreso en la organización política del Estado, sino como un decidido ataque a los sentimientos católicos de la inmensa mayoría de los santafesinos, pretendiendo asignar alcances plebiscitarios a un resulta-

12. *El Orden*, 16/07/1931. En *El Litoral* del 05/06/1931 se pueden observar fotografías sobre las procesiones de Corpus Christi en los desfiles de Casa de Gobierno y Plaza de Mayo.

do comicial (...). Ante la agresión que se pretende consumir, con una sorprendente falta de visión del momento en que vivimos, los católicos santafesinos no podemos rendir nuestra dignidad, plegando ante quienes se sienten fuertes en el uso del poder el pabellón immaculado de nuestras convicciones más sagradas. (*El Litoral*, 03/05/1932, p. 3)¹³

La Asociación del Magisterio Católico

Como ya hemos analizado, los intentos por formar espacios gremiales relacionados con expresiones regionales y locales del magisterio santafesino pueden ser identificados a finales del siglo XX —Rafaela, Esperanza, Rosario, Santa Fe—. Durante 1928, tras una serie de experiencias organizativas, se creó la Asociación del Magisterio de la ciudad de Santa Fe. El progresivo desarrollo de entidades gremiales en los departamentos de la provincia desembocó en la formación de la Federación Provincial del Magisterio. La organización se inscribió en el gremialismo moderado y desarrolló una política mutualista.

El debate parlamentario sobre el texto de la ley de educación ya había generado importantes conflictos entre las representaciones gremiales del magisterio y el gobierno de Luciano Molinas. La administración del PDP se había animado a incorporar en la ley la conformación de una única organización gremial para todo el magisterio provincial, lo que fue inmediatamente rechazado y agravó el malestar con el sector —situación que profundizó el conflicto por la importante deuda por el atraso de pago de salarios.

Por otra parte, una de las consecuencias de la ley puede ser analizada en la materialización de una nueva asociación gremial del magisterio: la Asociación del Magisterio Católico (en adelante AMC). En el marco del impulso dado por la Iglesia al gremialismo católico, en 1934 se creó en la ciudad de Santa Fe, la Asociación de Maestras Católicas, que luego pasó a denominarse AMC. Posteriormente, esta asociación y la Federación de Maestros y Profesores Católicos de Rosario fundaron la Federación del Magisterio Católico de la provincia de Santa Fe (Giménez, 2021). Una de las diferencias entre la entidad católica y la Asociación del Magisterio de Santa Fe estaba dada por la filiación ideológica. Esta última formaba parte de la red política y cultural en que se sustentaba la

13. *El Litoral*, 03/05/1932. Documento y manifiesto de las Juntas Diocesanas de la Acción Católica, Santa Fe, 1º de mayo de 1932. Documento y manifiesto de las Juntas Diocesanas de la Acción Católica, Santa Fe, 1º de mayo de 1932. Lleva la firma de las Juntas de toda la provincia, que estaban organizadas en zona norte (Juan O. Maciel) y zona sur (Elías J. Luque) en sus presidencias respectivas.

tradición liberal democrática. Como ha analizado el docente Carlos Pauli el origen de la AMC de Santa Fe debe leerse en una coyuntura determinante:

El año 1934 marca la aparición en escena de un laicado católico que se había ido fortaleciendo en la lucha y aparecía lozano dando un testimonio que asombró a propios y extraños. En ese mismo año en el que un grupo de laicos santafesinos, con apoyo de la jerarquía eclesiástica, daba nacimiento a esta institución... Era el testimonio de una Iglesia que salía a mostrar su mayoría de edad, compartiendo los desafíos del hombre contemporáneo en el interregno de las dos guerras mundiales. (Pauli, 2014:5)

Durante el mes de junio de 1934 las actas de la AMC dan cuenta de los primeros encuentros en la Casa Social Católica luego reconocida como Asociación de Maestras Católicas (con la convocatoria de Monseñor Fasolino y el Preb. Alfonso Durán). Luego de la asamblea fundacional, las autoridades electas fueron Elida Cibils (presidencia), Lola Fontanilla (secretaria), Alicia Sarsotti (tesorera). Las primeras acciones gremiales se orientaron al ministerio de Instrucción Pública avalando el proyecto de emisión de títulos de la deuda pública por seis millones de pesos para cancelar la deuda salarial con el magisterio.

Como sostiene Diego Mauro (2007), ante la puesta en vigencia de la nueva constitución, la ACA hizo público los primeros días de mayo de 1932, un duro manifiesto al «pueblo». El conflictivo escenario santafesino había motivado también la intervención del Consejo Superior de Educación Católica, que desde Buenos Aires hizo pública su protesta ante el CGE de la provincia. La situación de tensión creció ante las declaraciones del gobernador Luciano Molinas, quien señalaba que era hora de librar a la «escuela de influencias extrañas que la desnaturalizan y la corrompen» (Mauro, 2007:12). Desde esta perspectiva, Molinas atacaba la identidad entre nación y catolicismo, calificando a este último de «influencia extraña», de presencia «corruptora» intentado ofrecer un mito de origen alternativo que vinculaba nación, liberalismo y cosmopolitismo, y en torno al cual intentaba plegarse el partido de gobierno. Retomando a Mauro:

Estos intentos de disputa simbólica, que tocaban la fibra íntima de la identidad católica, no pasaron desapercibidos para la curia y los dirigentes laicos. Desde la cámara de diputados las señales tampoco eran favorables a la Iglesia. Se discutía el proyecto de derogación del inciso a del artículo 20 de la ley 2104 que eximía de la contribución directa a los templos destinados al culto, a los conventos y a las casas religiosas. La curia y todas las instituciones católicas, en caso de que la

ley se modificara, se verían obligadas a empadronar sus bienes y sujetarse al régimen impositivo provincial. (Mauro, 2007:12)

Por su parte, los diputados Torriglia y Maradona ordenaron la realización de inspecciones en varios establecimientos educativos católicos, bajo la sospecha de que los colegios de artes y oficios, utilizando con fines comerciales el trabajo educativo, llevaban a cabo una competencia desleal. Entre 1932 y 1933 el *Boletín de Educación* cambió el tono de sus artículos orientándose a la divulgación de las nuevas corrientes pedagógicas y ampliando sus horizontes temáticos. La *Escuela Nueva*, el denominado plan Dalton y las propuestas activas de Decroly eran celebradas y concitaron la atención del Boletín durante 1933 ante la crítica y alarmada mirada de la intelectualidad católica.

La reacción católica en el sistema educativo santafesino

En agosto de 1934, el principio constitucional de la educación laica se plasmó, finalmente, en la nueva ley que generó importantes resistencias, tanto desde posiciones católicas como desde las asociaciones gremiales del magisterio. Como ha investigado Diego Mauro en varios de sus trabajos (2007, 20010, 2012), la voz de Ramón Doldán se hizo nuevamente fuerte y a través de ella, de manera indirecta, la curia diocesana pudo efectivizar un discurso de crítica amparado en la legitimidad de una figura reconocida en el terreno educativo.

La curia advirtió que la cuestión educativa podía ser un eje de aglutinación y de condensación de la oposición a la gestión de gobierno, viabilizada a través de sus propias estructuras. La Federación Provincial del Magisterio resistió sosteniendo la agremiación libre y protagonizando diversos enfrentamientos con el ministro de Instrucción pública. La apelación a la idea de «educación libre» de los católicos, se confundió en la coyuntura con los reclamos por la agremiación libre y contribuyó a hacer del catolicismo, ante la opinión pública, el nucleador de una serie de «resistencias» y críticas que claramente lo excedían. Para Doldán —siguiendo a Mauro—, la ley de Educación de 1934 estaba condenada al fracaso. Mauro sostiene:

La nueva ley nacía para Doldán «sin luces de porvenir y enredada en las mallas de la política partidaria» a lo que agregaba que «El laicismo o sea, el “monopolio” de la enseñanza, ha fracasado rotundamente». Doldán intentaba, al mismo tiempo, presentar la reforma como un producto del liberalismo de las élites, a las que no les preocupaba «el pueblo», mayoritariamente católico (...). Sus palabras

seguían luego con una descripción lapidaria del estado de los Consejos, «tenemos Consejos constituidos sin escuelas (...) muchos con conflictos. (...) Todo esto demuestra la anarquía de la organización escolar y la falta absoluta de seriedad» para concluir vinculando el fracaso de la reforma al trasplante de ideas «extranjeras» (...). «Una vez más la idea simplista de copia, de imitación y de trasplante, nos ha traído la anarquía de la institución que más debiera contar con la estabilidad». (Mauro, 2007:22)

Frente a las dificultades en la aplicación de la ley, la curia mantuvo una estrategia cautelada. Dejó actuar a la ACA y a intelectuales como Doldán, pero evitó una confrontación oficial más directa. En su lugar el obispado impulsó, a través de las visitas pastorales, la multiplicación de los centros de catequesis parroquiales y acciones de difusión y propaganda, así como la consolidación y verticalización de las instituciones católicas y el seguimiento de las agrupaciones gremiales de los «buenos maestros», como era el caso de la AMC en Santa Fe y la Federación de Maestros y Profesores Católicos de Rosario.

Para Mauro (2007), es posible hipotetizar que la curia vio probablemente en la ley 2369 no solo una amenaza debido a su impronta laicista, sino también por el contenido de un artículo tal vez no demasiado atendido por la prensa y que había pasado desapercibido para los intelectuales católicos —que habían asumido autónomamente la defensa de las posiciones de la Iglesia Católica—. Este artículo señalaba que «la gratuidad de la enseñanza comprende no solamente la exención de los derechos de matrículas, sino también la provisión de libros y útiles, delantales, calzado y alimento, a los niños pobres» (Mauro, 2007:24).

Tales propuestas, aun cuando su aplicación distara de ser inmediata, marcaba un horizonte de articulación con los sectores populares urbanos que avanzaba sobre el trabajo de asistencia que venía realizando la Iglesia Católica junto a sus tareas catequísticas. Los centros parroquiales para la catequesis de niños, cumplían en muchos casos con el rol de proveedor de ropas y alimentos, estrategia que se había mostrada relativamente exitosa en la consolidación de un imaginario que fundía a la Iglesia Católica con el «pueblo».

La posibilidad de que el Estado asumiera tales iniciativas preocupó a la jerarquía, tal vez más, incluso, que la impronta laicista cuyo consenso social era más bien frágil. El horizonte incierto, abierto por la nueva ley, trajo como contrapartida el impulso del trabajo parroquial, que, apuntalado por las juntas de ACA, redundó en una multiplicación de los centros parroquiales. Este

proceso fue de la mano de una creciente profesionalización de los mismos que comenzaron a mantener una comunicación más fluida con el obispado, redactaron estatutos, diagramaron programas de tareas y reforzaron su dimensión asistencial y recreativa. Incluso las críticas a la nueva ley se materializaron desde el campo intelectual, como señala Mauro:

Los intelectuales católicos aprovecharon las dificultades operativas en la plasmación del reformismo demócrata progresista para construir un discurso firme de crítica a la nueva ley de educación. Hábilmente se desactivaban las potencialidades de la descentralización de la educación, a través de los Consejos Escolares, asociándolos a los vaivenes de las máquinas político-partidarias. El proyecto descentralizador era visto como un tardío e inoportuno experimento del reformismo liberal una «burda copia», fruto de las «infiltraciones» que, como señalaba el obispo de Rosario Antonio Caggiano, el cuerpo de la nación debía expulsar sin recelos. (Mauro, 2007:23)

No obstante, la política descentralizadora llevada a cabo en un contexto adverso, había introducido efectivamente innumerables dificultades que empeoraron el estado de la educación pública y volvieron sumamente inestable el sistema. La existencia de estas dificultades no solo habilitó al gobierno interventor y a los intelectuales católicos a trazar un cuadro de «anarquía» sino que, al mismo tiempo, facilitó su acercamiento a las entidades gremiales que habían resistido la reforma.

Los informes insistían sobre los padecimientos que los maestros habían tenido que soportar y adoptaban una posición de solidaridad. La gravitación de los intelectuales católicos en el Consejo de Educación volvió a hacerse sólida. En una resolución del 5 de agosto de 1936, las nuevas autoridades señalaban que: «En estos últimos años, se ha notado, en las escuelas un visible decaimiento del espíritu patriótico que conspira contra los sagrados intereses de la nacionalidad» (Mauro, 2007:23).

El prestigio acumulado por Ramón Doldán, Antonio Julia Tolrá, Pío Pandolfo y José Amavet en el terreno educativo, dotaron a la Iglesia Católica de solidez profesional en su «cruzada» contra la aplicación de la ley de Educación laica promulgada por el gobierno demócrata progresista entre 1934 y 1935. La consolidación de estas tramas intelectuales, cada vez más estrechamente vinculadas a la defensa de las posiciones católicas, adquirieron enorme gravitación con la intervención de 1935.

Una vez más, Mauro (2007) sostiene que el Estado provincial los convocó masivamente para asumir la gestión de la educación y, en sentido amplio, para proporcionar densidad ideológica y legitimación política y social a la intervención. Estos intelectuales, no solo tenían ya acumulada una importante experiencia de gestión en el Estado y gozaban de un importante «capital» en este terreno, sino que, al mismo tiempo, habían alimentado entre 1910 y 1930, un discurso que, amparado en el «mito de la nación católica», los posicionaba en condiciones de dotar de sustento filosófico, teológico y político a la ascendente presencia de la Iglesia Católica en la educación provincial.

Para concluir, a lo largo del presente capítulo nos aproximamos a las limitaciones, reacciones, impugnaciones, adecuaciones que distintos actores de la sociedad santafesina activaron tanto en el campo de la salud como en el de la educación provincial. Las dos leyes que aquí fueron objeto de estudio, si bien con diferentes recorridos, fueron parte de un programa más ambicioso de reformas liberales estructurales. En especial, el análisis de la implementación de las normativas sancionadas por el demoprogresismo constituye una interesante puerta de entrada para acceder a las prácticas políticas e institucionales que interpelaron, a su modo, las aspiraciones de ambas normas.

A modo de cierre

En un proceso de largo aliento, es posible precisar el inicio del reformismo liberal en la crisis de representación cristalizada en los sucesos de 1890. A partir de allí, el recorrido de actores, instituciones, partidos políticos, experiencias de gobierno cobra particularidades en los espacios subnacionales.

En el caso que nos convoca, el período 1890–1912 en la provincia de Santa Fe fue la antesala de una formulación reformista liderada por la UCR y la Liga del Sur, cuyo programa iba a ser asumido por el PDP —fundado en 1914—. En este proceso, la Constitución Provincial sancionada y vetada en 1921 constituyó una segunda coyuntura donde la diversidad y heterogeneidad de lecturas —en función de lo logrado, lo pendiente y lo frustrado como parte de todo proceso de negociación que demanda una reforma constitucional con sus múltiples actores y tradiciones— configuraron un espejo refractario en el que es posible pensar el programa reformista posterior.

La estrategia de análisis comparado es un acierto, en tanto que confirma lo diverso y heterogéneo de las experiencias reformistas o innovadoras en un mismo período. Ambas leyes aquí estudiadas se proyectaron sobre la base del conjunto de principios de la plataforma del PDP (1915) y el paraguas de ingeniería de la reforma constitucional de 1921 (vigente a partir de 1932), aunque las negociaciones, alcances y limitaciones no pueden definirse como homogéneos necesariamente.

En el caso de la cuestión sanitaria, retomando algunas cuestiones claves, a través de la proyección y finalmente sanción de la ley 2287, posteriormente denominada ley Fidanza o ley de Sanidad, el Poder Ejecutivo creó la DGH y dos Consejos Médicos, uno con asiento en la ciudad capital y otro en la ciudad de Rosario, dando inicio a un proceso de centralización sanitaria sobre la base de una doble burocracia en el territorio santafesino. La implementación de la ley de Sanidad (1932) significó, por un lado, la instauración de una nueva estructura estatal organizada bajo el mando de un organismo único, la DGH. A través del mismo el Poder Ejecutivo logró monopolizar la recolección, la publicación y la divulgación de la información de datos vitales de la población y de la inversión realizada en suministros medicinales. Asimismo, pudo centralizar la organización, la administración y la asignación de recursos y perso-

nal profesional destinados a la atención médica. Para llevar a cabo esta tarea contó con los dispensarios, a los que duplicó en cantidad y asignó nuevas funciones que favorecieron el relevamiento de datos y la regulación de la inversión sanitaria. La ley fue aprobada por unanimidad, sin modificaciones, lo que demostraba un interés colectivo por resolver algunas de las problemáticas vigentes en el campo de la salud. A los fines de dirigir la nueva institución, el gobierno de la provincia eligió y designó a un profesional del *arte de curar* a quien le otorgó la facultad de *policía sanitaria*. De esta manera, el poder político reconoció a la profesión médica las atribuciones de vigilar y controlar la sanidad; centralizar la información; regular la comercialización de los suministros y de la atención profesional, como así también organizar el accionar concurrente entre distintas jurisdicciones, municipios, comunas, ministerios existentes. En definitiva, la nueva autoridad, el director general, hegemonizó y centralizó la labor sanitaria en todo el territorio provincial. La decisión intentaba poner límites al heterogéneo entramado de instituciones y actores que funcionaba en forma fragmentada en el sistema sanitario existente.

No obstante, a pesar de la centralización lograda, se mantuvo en las instituciones recientemente creadas —la DGH y los Consejos Médicos— la fragmentación regional al interior de la provincia, vigente hasta ese momento. Desde tiempos remotos, la ocupación del espacio, las actividades económicas llevadas a cabo y su vinculación con el modelo agroexportador, la organización social y las identidades políticas ideológicas dieron lugar a la división geográfica de la provincia en tres regiones: norte, centro y sur. Al interior de la fragmentación regional, crecieron dos ciudades que sobresalieron del resto de los poblados: la ciudad capital, Santa Fe, y la ciudad portuaria, Rosario. Las disputas políticas, los acuerdos y las pujas terminaron por sellar la división regional de la provincia, la región centro–norte quedó organizada bajo el liderazgo de la ciudad capital y la región sur en torno a la ciudad portuaria. Si bien la fragmentación regional preexistente no logró institucionalizarse en la organización administrativa provincial, tuvo incidencia en la división de departamentos territoriales con finalidades administrativas, estadísticas y electorales. La ley de Sanidad avanzó en el proceso de centralización con la creación de la DGH y, sin embargo, no logró modificar la fragmentación de la provincia. Las ciudades de Santa Fe y Rosario, continuaron siendo cabeceras del sistema sanitario de la nueva institución a través de la implementación de dos circunscripciones, una en cada ciudad. Asimismo, cada una de ellas también fue asiento de un Consejo Médico. En definitiva, la doble burocracia instaurada en el siglo XIX continuó vigente como una herencia institucional en las nuevas estructuras implementadas en los años venideros (Bolcatto,

2019). La centralización de la sanidad santafesina cobró forma en la descentralización de su ejecución.

Otra cuestión a subrayar es que la institucionalización de la centralización sanitaria iniciada en 1932 con la DGH, continuó avanzando hacia la departamentalización con la creación del Dirección de Salud Pública y finalmente con la creación del Ministerio de Salud Pública y Trabajo en 1941. Al respecto, tal cual lo vivenciaron los protagonistas de la época, existieron continuidades en el avance de un Estado que se ocupó por generar acciones sanitarias desde el clima reformista de la década del veinte hasta los años cuarenta. Esta línea de acción incluso continuó vigente a pesar de las diferencias políticas, ideológicas y partidarias de las administraciones gubernamentales que se sucedieron durante esos años, es decir, demoprogresistas y conservadores. Esta variable alimenta la idea de que los conceptos de salud y enfermedad tienen tiempos propios, que trascienden, en este caso los tiempos políticos y proponen un desafío a las periodizaciones que han organizado la historia argentina del siglo xx. En tanto, el estudio del caso particular del territorio santafesino, alienta la posibilidad de establecer un fructífero diálogo entre la dimensión nacional y provincial sobre la base de oposiciones político partidarias.

Como hemos desarrollado en los capítulos precedentes, no corrió igual suerte la cuestión educativa. La ley 2369 se proyectó sobre un núcleo de principios que la plataforma del PDP había asumido inicialmente en 1915, fue sancionada en la coyuntura del cincuentenario de la ley 1420, y presentada como una norma de avanzada en el Congreso Nacional de Analfabetismo en 1934. Su tratamiento logró mayoría parlamentaria en forma inmediata. Sin embargo, podemos afirmar que el texto de la ley de Educación activó una secuencia de conflictos, reacciones y resistencias que podemos enumerar. En especial, el Capítulo 7 despertó una batalla ideológica en tanto que sostenía: «la educación común será obligatoria, gratuita, integral y laica, en las condiciones y bajo las penas que esta ley establece». La dimensión de la laicidad ha sido analizada en profundidad: un principio constitutivo de la tradición reformista liberal de la Liga del Sur y del PDP que ya había sido objetado en el escenario de la reforma constitucional de 1921 vetada por el entonces gobernador radical Enrique Mosca. La tensión dominante entre reformistas laicos y católicos alcanzó una dimensión mayor durante los años treinta y en la provincia de Santa Fe la reacción confesional fue inmediata. Así fue como las asociaciones católicas, de fieles, la jerarquía eclesiástica, la ACA, y en particular la AMC, activaron una densa red de resistencia ante la ley aprobada.

Movilizaciones antiliberales, congresos eucarísticos, procesiones y peregrinaciones fueron expresiones constantes en las calles de los centros urbanos de

la provincia con las figuras del designado arzobispo Nicolás Fasolino, el sacerdote Alfonso Durán y el obispo de Rosario Antonio Caggiano, entre otros. La iniciativa de consolidar la condición laica en el campo educativo se convirtió en una especie de hoguera para el universo católico. Si bien el artículo 7 de la ley se complementaba con el artículo 12, que establecía «que la educación común será laica, en cuanto no combatirá el sentimiento religioso y excluirá toda sugestión o enseñanza de culto, asegurando así la libertad de conciencia del niño. La neutralidad religiosa debe llevar aparejada la neutralidad en materia política», la ley de Educación Provincial de 1934 ya estaba herida de muerte.

Con relación a la organización del sistema educativo, la ley 2369, por una parte, centralizaba en la figura del director general de escuelas el gobierno y administración de la educación —director ahora elegido por sufragio popular—. Pero, por otra parte, la normativa consolidaba el rol de los Consejos Escolares de Distrito como piedra angular del sistema. El Capítulo 7 de la ley determinaba la plena autarquía de dichos consejos, su constitución, organización, funcionamiento, el procedimiento electivo e incompatibilidades. El ojo de la tormenta del debate parlamentario, como en el campo de las prácticas distritales, se generó alrededor del texto del artículo 49, que facultaba a los Consejos a dictar su reglamento; proveer y designar vacantes de maestros de grado; proponer traslados de maestros; proveer cargos directivos vacantes, crear y sostener nuevos establecimientos educativos. En materia impositiva, los Consejos Escolares fueron decisivos en cuanto a sus facultades para establecer impuestos y cobrar directamente los mismos —sobre espectáculos públicos, consumos, sobre la propiedad urbana y rural, sobre las profesiones liberales—. La descentralización plena en el campo educativo se transformó en una especie de quimera y caballo de Troya para obturar la norma en forma inmediata con la intervención federal de 1935. Hemos observado los informes del cuerpo de inspectores, las voces parlamentarias, gremiales y de gobiernos locales que fueron claves para la derogación de la ley.

Un tercer aspecto relevante que la ley determinó fue la centralización pretendida en la agremiación obligatoria del magisterio —Título 4—, cuestión que había generado el rechazo y la oposición de las asociaciones gremiales de la provincia de Santa Fe y que también fue motivo de debate en el tratamiento parlamentario. El artículo 94 de ley 2369 establecía que se reconocería una sola asociación —con personería jurídica— por departamento siempre que fuera afiliada a la Federación Provincial del Magisterio. Como se ha señalado, la resistencia del magisterio a esta pretensión fue un motivo más de resistencia a los principios de la ley de Educación del PDP. Finalmente, el Título V sobre

el Hogar Propio del Maestro no pareció haber llegado a convertirse en política pública en un escenario de inestabilidad económica de crisis, limitaciones presupuestarias y financieras. En uno y otro campo distinguimos adhesiones, rechazos e impugnaciones que definieron senderos divergentes en los alcances prácticos de las regulaciones entre los actores. Así fue como la ley de Sanidad perduró en vigencia mientras que la ley de Educación fue derogada inmediatamente con la intervención de 1935. Al respecto, interrogantes y respuestas posibles nos han motivado a compartir este ejercicio de escritura.

Como conclusión provisoria, esperamos haber compartido la lectura de un texto ordenado sobre un objeto aún escasamente estudiado en escalas regionales: el reformismo liberal. Los historiadores, historiadoras y especialistas en ciencias sociales permiten hoy precisar un largo recorrido de actores, instituciones, partidos políticos, experiencias de gobierno que se iniciaron como respuesta a la crisis de representación cristalizada en los sucesos de 1890. Algunos de los interrogantes los hemos compartido con los lectores. ¿Qué define a una propuesta política como «reformista»? ¿Qué entendemos por «reformismo liberal»? En todo caso, una cultura política asumida en reformista liberal parece, en primer término, tomar distancia de una tradición definida como «conservadora», aunque en los archivos disponibles esa aparente línea de demarcación no se observa. ¿Qué rasgos distintivos cristalizó el programa de gobierno del PDP en la provincia de Santa Fe? ¿Qué relación es posible establecer entre los principios rectores de una propuesta reformista liberal y los resultados concretos entre prácticas y actores? Conceptos como reformismo, regeneracionismo, liberalismo, laicización, centralización, descentralización aparecen en esta instancia como conceptos que guían las preocupaciones iniciales que motivaron la escritura de este texto. En definitiva, una fuerte apuesta por una historia de las ideas en diálogo con actores, instituciones, agencias estatales, burocracias, asociaciones gremiales y de profesionales y culturas políticas que exige no alejarnos de nuestro objeto de estudio.

Asumimos así el desafío de una historia social y cultural, no de un partido político, sino de un programa o cultura política de matriz reformista. Consideramos que persiste una vacancia sobre un objeto poliforme, dinámico y no siempre asequible. De esta manera, pensando y aportando a una historia del reformismo liberal en Santa Fe, indagamos en plataformas electorales, congresos partidarios, debates parlamentarios, convenciones constituyentes y prensa escrita entre otras fuentes. De hecho, los tres capítulos que estructuran este libro (orígenes de un programa reformista liberal; logros y concreciones del PDP en el gobierno de Luciano Molinas, y limitaciones de la propuesta

reformista en la salud y la educación) son el resultado de interrogar, ordenar y hacer dialogar la información que fuimos encontrando en la investigación.

Lo que en principio aparecía como dos temas separados, de modo preciso no lo estaban. Tanto la tesis producida por Viviana Bolcatto para el caso de la regulación sanitaria de 1932, como la de Juan Cruz Giménez para el análisis del sistema educativo y su reforma en 1934, compartían un mismo horizonte teórico, de preocupaciones, un mismo objeto, y una bibliografía. Convencidos de la oportunidad de dialogar sobre dos caras de un mismo objeto, la tradición reformista liberal en Santa Fe, fue que arribamos al presente escrito.

VIVIANA BOLCATTO
JUAN CRUZ GIMÉNEZ

Siglas utilizadas

AMC	Asociación del Magisterio Católico
BE	Boletín de Educación de la provincia de Santa Fe
CGE	Consejo General de Educación
DGH	Dirección General de Higiene
DOPP	Dirección de Obras Públicas de la provincia de Santa Fe
DPH	Dirección General de Higiene
DPT	Departamento Provincial de Trabajo
DSCDSF	Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe
DSCSSF	Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe
LS	Liga del Sur
MIPyF	Ministerio de Instrucción Pública y Fomento
PAN	Partido Autonomista Nacional
PDP	Partido Demócrata Progresista
SBSF y SBR	Sociedad de Beneficencia (Rosario y Santa Fe)
UCR	Unión Cívica Radical
UCRA	Unión Cívica Radical Antipersonalista
UCRU	Unión Cívica Radical Unificada

Referencias bibliográficas

- Armus, Diego** (2000). El descubrimiento de la enfermedad como problema social. En Lobato, Mirta (Dir.). *El progreso, la modernidad y sus límites (1880–1916)*. Tomo V. (pp. 507–552). Sudamericana.
- Armus, Diego** (2007). *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870–1950*. Edhasa.
- Armus, Diego** (2014). Discursos, políticas y experiencias en la historia de las enfermedades. En Biernat, Carolina y Ramacciotti, Karina (Ed.). *Historia de la salud y la enfermedad. Bajo la lupa de las ciencias sociales* (pp. 37–50). Biblos.
- Armus, Diego y Belmartino, Susana** (2001). Enfermedades, médicos y cultura higiénica. En Cattaruzza, Alejandro (Dir.). *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930–1943)*. Tomo VII. (pp.283–330). Sudamericana.
- Ascolani, Adrián** (1999a). ¿Apóstoles laicos o, burocracia estatal o sindicalistas? Dilemas y prácticas del gremialismo docente en Argentina (1919/1943). En *Anuario de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación*, (2). Miño y Dávila Editores.
- Ascolani, Adrián** (1999b). *La educación en Argentina. Estudios de Historia de la Educación*. Ediciones del Arca.
- Ascolani, Adrián** (2010). Las convenciones internacionales del magisterio americano de 1928 y 1930. Circulación de ideas sindicales y controversias político-pedagógicas. *Revista Brasileira de História da Educação*, 71–96.
- Ascolani, Adrián** (2011). La Federación Provincial del Magisterio de Santa Fe: experiencias y límites del gremialismo docente (Argentina, 1918–1943). *Associativismo e Sindicalismo em Educação*, 299–314.
- Ascolani, Adrián** (2015). Ruralidad, analfabetismo y trabajo en la Argentina. Proyectos y acciones del Consejo Nacional de Educación (1930–1940). *Cadernos de História da Educação*, 14, 853–877.
- Ascolani, Adrián** (2017). Concepciones reformistas en torno a las funciones de la educación primaria rural Argentina (1930–1960). *Dialogía*, (25), 43–68.
- Ascolani, Adrián** (2019). Reformismo pedagógico, utilitarismo y nacionalismo en las escuelas primarias de la Argentina durante la crisis de 1930. *Revista Lusófona de Educação*, (43), 149–162.
- Bacolla, Natacha** (2012). Debates, prácticas y reforma institucional en la entreguerras. Un análisis desde el caso santafesino. En Leoni de Rosciani, María José y Solís Carnicer María del Mar (Comps.). *La política en los espacios subnacionales. Provincias y territorios en el nordeste argentino (1880–1955)* (pp. 123–142). Prohistoria.
- Bacolla, Natacha** (2016). Nuevas capacidades estatales para una sociedad transformada. Instituciones y políticas sanitarias en la provincia de Santa Fe primera mitad del siglo XX, *Trabajos y Comunicaciones*, (49). <http://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TyCe023>
- Bacolla, Natacha y Parera, Cecilia** (2020). Agencias estatales, espacios académicos y expertos. Obras y políticas públicas de salud en la década de 1930 en la provincia de Santa Fe. *Coordenadas*, 7(2), 190–212.

- Bauberot, Jean** (2004). Los umbrales de la laicización en la Europa Latina y la recomposición de lo religioso en la modernidad tardía. En Bastian, Jean Pierre (Coord.). *La modernidad religiosa: Europa Latina y América Latina en perspectiva comparada* (pp. 905–111). Fondo de Cultura Económica.
- Belmartino Susana** (2005). *La atención médica en la Argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*. Siglo XXI Editores.
- Belmartino Susana** (2007). Coyuntura crítica y cambio institucional en salud: Argentina en los años '40. *Salud Colectiva*, 3, (2), 177–202.
- Belmartino, Susana; Bloch, Carlos;** (...) Persello, Ana Virginia (1991). *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina 1940–1960*. Organización Panamericana de la Salud.
- Belmartino, Susana; Bloch, Carlos** (...) Carnino, María Isabel (1988). *Corporación médica y poder en salud. Argentina, 1920–1945*. Centro de Estudios Sanitarios y Sociales.
- Berstein, S.** (1963). «Avant-propos» para la edición de 2003, Les cultures politiques en France. En Almond, Gabriela y Verba, Sidney. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (pp. 7–10). Princeton University Press, Seuil.
- Berstein, S.** (1992). L'historien et la culture politique, Vingtième Siècle. *Revue d'histoire*, (35), 67–77.
- Berstein, S.** (2003). Nature et fonction des cultures politiques, en *Les cultures politiques en France*. Seuil.
- Biernat, Carolina** (2016). Continuidades y rupturas en el proceso de centralización sanitaria argentino (1880–1945). *Trabajos y comunicaciones*, (44). <http://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TyCe021>
- Biernat, Carolina y Ramacciotti, Karina** (2013). *Crecer y multiplicarse. La política sanitaria materno-infantil, 1900–1960*. Biblos.
- Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán** (2010). *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Prometeo.
- Bolcatto, Viviana** (2013). Políticas de salud en Santa Fe: continuidades y rupturas entre demócratas progresistas y conservadores (1932–1943). [Ponencia]. *Interescuela/Departamento de Historia*. Universidad Nacional de Cuyo. <https://cdsa.academica.org/000-010/531.pdf>
- Bolcatto, Viviana** (2016). Familias movilizadas frente a una enfermedad que inmoviliza. El caso de la parálisis infantil en Santa Fe (1920–1930). [Ponencia]. *II Congreso Internacional de Familias y Redes Sociales*. Universidad Nacional de Córdoba.
- Bolcatto, Viviana** (2019). La centralización sanitaria santafesina (1932–1935). [Tesis de Maestría en Ciencias Sociales]. Universidad Nacional del Litoral. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/5420/Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bolcatto, Viviana** (2021). Fragmentación territorial y organización sanitaria. Santa Fe en el primer tercio del siglo XX. En Sedrán, P.; Carbonetti, A. y Bolcatto, V. *Prácticas y practicantes de la salud en Santa Fe. Del curanderismo a la biomedicina (Siglos XIX y XX)*. Teseo.
- Bolcatto, Viviana y Rambaudo, Cecilia** (2018). *Avances en la descentralización durante el demoprogresismo. Los Consejos Escolares y Médicos, 1932–1935*. [Ponencia]. 4° Jornadas de Ciencia Política del Litoral. Universidad Nacional del Litoral.

- Bonaudo, Marta** (2003). Las elites santafesinas entre el control y las garantías: el espacio de la Jefatura Política. En Sábato, Hilda. *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces* (pp. 259–277). Fondo de Cultura Económica.
- Bonaudo, Marta** (2006). *La organización productiva y política del territorio provincial (1853–1912)*. En Barrera, Darío (Dir.). *Nueva Historia de Santa Fe*. Tomo 6. Prohistoria.
- Bonaudo, Marta y Mauro, Diego** (2014). Las paradojas del Reformismo Liberal. De la experiencia de la Liga a la construcción del partido (1897–1931). *Estudios Sociales*, 46(1), 119–144.
- Caravaca, Jimena** (2012). La Argentina keynesiana. Estado, política y expertos económicos en la década de 1930. En Plotkin, Mariano y Zimmerman, Eduardo (Comps.). *Las prácticas del Estado. Políticas, sociedad y elites en la Argentina del siglo XX* (pp. 67–92). Edhasa.
- Carrizo, Bernardo**. *Los radicalismos en la democratización política*. **Ediciones UNL**.
- Carrizo, Bernardo y Giménez, Juan Cruz** (2022). Culturas políticas, umbral de laicización y educación en Santa Fe durante el período de entreguerras. *Estudios Sociales*, 63(2), e0032. <https://doi.org/10.14409/es.2022.2.e0032>
- Cassano, Alberto et al.** (2011). Los saberes científicos en Santa Fe. En Tessio, Griselda (Comp.). *Santa Fe más que 200 años*, Santa Fe (pp. 31–73). Imprenta Macagno.
- Cervera, Federico** (1973). *Historia de la medicina en Santa Fe*. Imprenta y Editorial Colmegna.
- Collado, Adriana** (1998). La higiene pública en el proyecto modernizador de la ciudad. El caso de Santa Fe 1880–1910. *Documento de Trabajo CEHIS N° 9*. Universidad Nacional del Litoral.
- Coudannes Aguirre, Mariela** (2007). Pasado, prestigio y relaciones familiares. Elite e historiadores en Santa Fe, Argentina. *REDES – Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 13(3). <http://revista-redes.rediris.es>
- Dalla Corte Caballero, Gabriela; Ulloque, Marcelo; Vaca, Rosana** (2014). *La mano que da. 160 años de la Sociedad de Beneficencia de Rosario*. Prohistoria.
- Dalla Corte Caballero, Gabriela; Ulloque, Marcelo; Vaca, Rosana** (2015). *En defensa del Hospital Madre. Mujeres de la Sociedad de Beneficencia de Rosario*. Prohistoria.
- Damianovich, Alejandro** (2003). *José María Cullen. Altruismo y Gestión Sanitaria antes del Estado de Bienestar*. Junta Provincial de Estudios Históricos de Santa Fe.
- Daniel, Claudia** (2015). Observar, medir, comparar. La ciudad de Buenos Aires bajo el lente estadístico de fines del siglo XIX, principios del XX. *REDES – Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 21, (40), 147–176.
- De la Torre, Lisandro** (1889). *El régimen municipal*. [Tesis]. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de la Capital. Imprenta de Pablo Coni. ISSN: 2422–7803
- Di Liscia, María Silvia** (2009). Cifras y problemas. Las estadísticas y la salud en los Territorios Nacionales (1880–1940). *Salud colectiva*, 5, (2), 259–278.
- Espinoza, Lucía** (2005). *Arquitectura escolar y Estado moderno. Santa Fe 1900-1943*. Ediciones UNL. Colección Polis Científica.
- Fernández, Sandra** (2007). *Los estudios de historia regional y local de la base territorial a la perspectiva teórico-metodológica*. En Fernández, Sandra (Comp.). *Más allá del territorio: la historia regional y local como problema. Discusiones, balances y proyecciones* (pp. 31– 45). Prohistoria.
- Gallo, Ezequiel** (1965). *Notas para una historia política de Santa Fe. Elección de 1912*. Universidad Nacional del Litoral.

- Gallo, Ezequiel** (1983). *La pampa gringa*. Sudamericana.
- García, Analía** (2005). Una comunidad de lectores urbanizados. La visita, espacio de sociabilidad burguesa en la ciudad de Rosario, principios del siglo XX. En Bonaudo, Marta (Dir.). *Imaginario y prácticas de un orden burgués*. Rosario, 1850–1930. Tomo I. Prohistoria.
- Giménez, Juan Cruz; Gómez, Graciela; Pensiero, María Elena** (2011). La aurora sobre el alud. La educación patriótica en los discursos escolares. En Carrizo, Bernardo y Giménez, Juan Cruz (Coords.). *Auroras en provincia. Proyectos educativos y discursos pedagógicos en la formación docente santafesina (1909–2009)* (pp. 19–41). Ediciones María Muratore.
- Giménez, Juan Cruz** (2020). Legitimidades y usos del pasado en el antipersonalismo santafesino (1937–1943). *Cuadernos De Historia. Serie Economía y Sociedad*, (25), 111–134. <https://doi.org/10.53872/2422.7544.n25.31750>
- Giménez, Juan Cruz** (2021). *Virado a sepia. Política y educación en Santa Fe de los años treinta*. Prohistoria.
- González Bollo, Hernán** (2014). *La fábrica de las cifras oficiales del estado argentino (1869–1947)*. Universidad Nacional de Quilmes.
- González Leandri, Ricardo; González Bernaldo Pilar y Suriano Juan** (2010). *La temprana cuestión social. La ciudad de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX*, España. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CISC).
- Idiart, Alma** (2014). Estado, actores y políticas sanitarias. En Biernat, Carolina y Ramacciotti, Karina (Eds.) *Historia de la salud y la enfermedad bajo la lupa de las ciencias sociales* (pp. 147–158). Biblos.
- Liernur, Jorge Francisco** (2000). La construcción del país urbano. En Lobato, Mirta (Dir.). *El progreso, la modernización y sus límites (1880–1916)*. Tomo V (pp. 411–461). Sudamericana.
- Lionetti, Lucía** (2009). Políticas sociales del Estado y la sociedad civil desde el cuerpo de la niñez pobre en la Argentina (1900–1940). *Anuario del CEH*, (9), 97–116.
- Lobato, Mirta y Suriano, Juan** (Comps.) (2014). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900–1955)*. Edhasa.
- Macor, Darío** (1995). ¿Una república liberal en los años treinta? La experiencia demoprogresista en el Estado provincial santafesino. En Ansaldi, Waldo y otros (Ed.). *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912–1946* (pp. 165–198). Biblos.
- Macor, Darío** (2005). *Nación y provincia en la crisis de los años treinta*. Ediciones UNL.
- Macor, Darío** (2011). Santa Fe en el espejo del bicentenario. En Tessio, Griselda (Comp.). *Santa Fe más que 200 años* (pp. 19–30). Legislatura de la Provincia de Santa Fe.
- Macor, Darío y Bacolla, Natacha** (2009). Centralismo y modernización técnica en la reformulación del Estado argentino. El caso provincial santafesino, 1930–1950. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 20(2), 115–138.
- Macor, Darío y Piazzesi, Susana** (2001). Entre barcos y trenes: la formación de la clase obrera en una ciudad aldeana. *Polis científica*, (2), 75–88.
- Macor, Darío y Piazzesi, Susana** (2008). La política bajo el signo del reformismo. Santa Fe en las primeras décadas del siglo XX. [Ponencia]. *Encuentro Académico Internacional a 90 años de la Reforma: Recuperando el horizonte crítico. Una mirada desde las ciencias sociales*. Universidad Nacional de Córdoba.

- Macor, Darío y Piazzesi, Susana** (2010). El radicalismo y la política santafesina en la Argentina de la primera república. *Estudios*, (23–24), 217–240.
- Macor, Darío y Piazzesi, Susana** (2010). El Radicalismo y la política santafesina en la Argentina de la primera república. *Estudios*, (23). http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-15682010000100006
- Malamud, Carlos** (1995). El Partido Demócrata Progresista. Un intento fallido de construir un partido liberal nacional–conservador. *Desarrollo Económico*, 35(138), 289–308.
- Malamud, Carlos** (2000). La evolución del Partido Demócrata Progresista y sus plataformas políticas (1915–1946). *Anuario del IEHS*, (15), 211–238.
- Mallimaci, Fortunato** (2004). Catolicismo y liberalismo: las etapas del enfrentamiento por la definición de la modernidad religiosa en América Latina. En Bastian, Jean Pierre (Coord.). *La modernidad religiosa. Europa latina y América Latina en perspectiva comparada* (pp. 19–44). Fondo de Cultura Económica.
- Marischal, María Eugenia** (2011). *Conocimiento Científico, Técnico. El control de los alimentos como red: el caso del Código Bromatológico y el Instituto Bromatológico de la Provincia de Santa Fe (1939–1941)*. [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de Quilmes. https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/127/TM_2012_marichal_008.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mauro, Diego** (2008). Las voces de Dios en tensión. Los intelectuales católicos entre la interpretación y el control. Santa Fe, 1900–1935. *Signos Históricos*, (19), 128–154.
- Mauro, Diego** (2009). Catolicismo, educación y política. La enseñanza religiosa entre la curia diocesana y las orientaciones educativas del estado provincial. Santa Fe, 1915–1937. *Estudios Sociales*, (36), 143–172.
- Mauro, Diego** (2009). Imágenes especulares: Educación, laicidad y catolicismo en Santa Fe, 1900–1940. *Prohistoria*, 12, 103–116.
- Mauro, Diego** (2010). *De los templos a las calles. Catolicismo, sociedad y política. Santa Fe, 1900–1937*. Ediciones UNL.
- Mauro, Diego** (2013). *Reformismo liberal y política de masas. Demócratas progresistas y radicales en Santa Fe: 1921–1937*. Prohistoria.
- Mauro, Diego** (2015). Las multitudes católicas argentinas en la primera mitad del siglo XX. Religión, política y sociedad de masas, *Quinto Sol*, 3, (19), 1–20. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23143278004>
- Megías, Alicia** (2008). Modernización y problemas regionales. Santa Fe, 1850–1860. [Ponencia]. *Jornadas de historia política*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Megías, Alicia** (2009). *Tensiones políticas y regionales en la definición de la dirigencia política santafesina, 1852–1868*. [Tesis de doctorado]. Universidad de Buenos Aires. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/1395>
- Molinari Irene** (2008). El Dr. José María Manuel Fernández. Medicina y Ciencia al servicio de la erradicación del Mal de Hansen. En Álvarez, Adriana y Carbonetti, Adrián (Eds.). *Saberes y prácticas médicas en la Argentina. Un recorrido por historias de vida* (pp. 225–250). EUDEM.
- Montoro, Claudia** (1998). *Informe Hospital Italiano de Santa Fe y Colonias*. FADU–UNL.
- Moreyra, Beatriz** (2009). *Cuestión social y políticas sociales en la Argentina. La modernidad periférica. Córdoba, 1900– 1930*. Universidad Nacional de Quilmes.

- Müller, Luis** (Comp.) (2020). *Arquitectura moderna en Santa Fe (1935–1955). Ciudad, modernización y sociedad en la práctica arquitectónica santafesina*. Ediciones UNL.
- Ortiz Bergia, María José** (2009). El intervencionismo estatal en el espacio provincial. Construcción de políticas laborales en Córdoba, 1930–1943. *Población & Sociedad*, (16), 151–186.
- Ortiz Bergia, María José** (2012). *La Construcción del Estado Social en el Interior Argentino. Cambios y Continuidades en las Políticas Sociales en Córdoba, 1930–1955*. [Tesis de Doctorado en Historia]. Universidad Nacional de Córdoba.
- Ortiz Bergia, María José** (2013). *Los usos de las escalas espaciales y las prácticas historiográficas en el interior de la Argentina: un ejercicio de aproximación a partir del estudio de las políticas sociales*. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/33980/CONICET_Digital_Nro.5dcfa1bc-4f1b-4c1d-847a-79f310efa815_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Ortiz Bergia, María José** (2015). El Estado en el interior nacional en la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión. *Estudios Sociales del Estado*, 1(1), 59–85.
- Oszlak, Oscar** (1976). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Documento* N° 8. CEDES–CLACSO.
- Oszlak, Oscar** (1982). *La formación del Estado Argentino*. Belgrano.
- Parera, Cecilia** (2008). Reparticiones técnicas del Estado. Una aproximación a la arquitectura de la (no tan) década infame. *Polis, Revista de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo*, 10(10).
- Persello, Ana V.** (2007). *Historia del Radicalismo*. Edhasa.
- Piazzesi, Susana** (2010). *Conservadores en provincia. El iriondismo santafesino 1937–1943*. Ediciones UNL.
- Piazzesi, Susana y Bolcatto, Viviana** (2011). *Hospital Iturraspe. 100 años*. Ediciones UNL.
- Pita, Valeria** (2011). Administradoras, funcionarios y técnicos estatales en el Hospital de Mujeres dementes. Buenos Aires, 1880–1890. En Plotkin, Mariano y Zimmerman, Eduardo (Comps.). *Los saberes del estado* (pp. 103–124). Edhasa.
- Prieto, Agustina** (1996). Rosario: Epidemias, higiene e higienistas en la segunda mitad del siglo XIX. En Lobato, Mirta (Ed.). *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de historia de la salud en la Argentina*. Biblos, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Prieto, Agustina** (2010). Postales proletarias del progreso. En Prieto, Agustina et al. (pp. 55–87). Editorial Municipal de Rosario.
- Ramacciotti, Karina** (2009). *La política sanitaria del peronismo*. Biblos.
- Ramacciotti, Karina** (2010). De chico el árbol se puede enderezar. La salud infantil durante el peronismo. En Lionetti, Lucía y Miguez, Daniel (Comps.). *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890–1960)*. Prohistoria.
- Rambaudo, Cecilia** (2014). La liga del Sur en el escenario legislativo. Santa Fe 1912–1916. [Ponencia]. *Segundas Jornadas de Ciencia Política del Litoral*. Universidad Nacional del Litoral.
- Reyes, Francisco** (2022). Boinas blancas. *Los orígenes de la identidad política del radicalismo (1890–1916)* (p. 373). Prohistoria Edocopmes.
- Rubinzal, Mariela** (2016). La cultura combate en las calles. Nacionalismo e industrias culturales en la Argentina de entreguerras. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 16 (2), 1–21.
- Rubinzal, Mariela** (Comp.) (2022). *La política y la cultura bajo la lupa. Santa Fe, siglo XX y XXI*. Ediciones UNL.

- Rubinzal, Mariela y Zanca, José** (2015). Primeras Armas y sus pequeños lectores. La Argentina católica de entreguerras. *Iberoamericana*, 15(60), 117–132.
- Sedrán, Paula** (2014). Caridad, control y desarrollo urbano. Definiciones del otro social en los discursos de la Sociedad de Beneficencia y la prensa local. Santa Fe, período de organización nacional. En Bonaudo, Marta y Richard–Jorba, Rodolfo, *Historia Regional. Enfoques y articulaciones para complejizar una historia nacional* (pp. 111–126). Universidad Nacional de La Plata.
- Skocpol, Theda** (2018). El Estado regresa a primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Santander*, (9), 99–119. <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistasantander/article/view/8866>
- Sirinelli, J.F.** (1998). De la demeure à l'agora. Pour une histoire culturelle du politique. En Berstein, S. y Milza, P. (Dirs.). *Axes et méthodes de l'histoire politique* (pp. 381–398). PUF.
- Sirinelli, J. F.** (1999). L'histoire politique et culturelle. En Ruano–Borbalan, Jean–Claude (Coord.). *L'histoire aujourd'hui, Auxerre* (pp. 157–164). Sciences Humaines.
- Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano** (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, Luciano (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 15–27). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Soprano Manzo, 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. En *Memoria Académica*. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3676/pr.3676.pdf
- Tettamanti Mariana** (2009). Las finanzas públicas del estado santafesino durante la primera gestión del radicalismo (1912–1916). [Ponencia] *XII Jornadas Interescuela/Departamento de Historia*. San Carlos de Bariloche.
- Tettamanti Mariana** (2010). La administración de los recursos públicos de la provincia de Santa Fe durante la gobernación de Rodolfo Lehmann (1916–1920). [Ponencia]. *XXX Encuentro de Geohistoria Regional*. Universidad Nacional del Litoral.
- Tettamanti Mariana** (2016). Retratos de Santa Fe radical. El estado frente a los desafíos de una nueva sociedad. En Bacolla et al. (Coord.). *Política, sociedad, instituciones y saberes. Diálogos interdisciplinarios e intercontinentales*. Ediciones UNL.
- Zimmermann, Eduardo** (1994). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890–1916*. Sudamericana.

Fuentes

Diarios Santa Fe, Nueva Época, El Orden y El Litoral. Hemeroteca Digital Fray Francisco de Paula Castañeda (consultado en 10 de febrero 2019). <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/formbuscar.php>

Anuario Estadístico de la ciudad de Santa Fe, Dirección Estadística Municipal, años 1910 a 1923.

DSCDSF. Diarios de Sesiones Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe.

DSCSSF. Diarios de Sesiones Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe.

Mensaje del Gobernador Luciano Molinas (1933). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe.

Memoria Dirección General de Higiene (1933).

Constitución provincial (1921).

Sobre la autora y el autor

Viviana, Bolcatto. Profesora en Historia (Universidad Nacional del Litoral). Magíster en Ciencias Sociales (UNL). Docente a cargo de las cátedras de Historia Argentina en las carreras de Abogacía y Licenciatura de Trabajo Social (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL) y profesora Adjunta en Historia Social y Política Argentina (Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, UNL). Ha integrado y codirigido diversos proyectos referidos a historia social, historia de la salud y la enfermedad, historia local y regional en la provincia de Santa Fe.

Juan Cruz, Giménez. Profesor y Licenciado en Historia (Universidad Nacional del Litoral). Magíster en Ciencias Sociales (UNL). Doctorando en Estudios Sociales (UNL). Docente e investigador en el equipo de cátedra de Historia Argentina I y II (Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL) y de la cátedra de Historia Institucional Argentina (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL). Ha compilado y publicado trabajos sobre historia de la educación en la provincia de Santa Fe.

Tiempos de reformas tiene sus orígenes en la puesta en diálogo de dos investigaciones que analizan la experiencia de gobierno demoprogresista de Luciano Molinas en la provincia de Santa Fe durante los años 1932–1935; una pone el acento en el campo sanitario y la otra en el educativo.

Esta obra refleja un análisis pormenorizado y concreto de los debates, diseños e implementación de las políticas sociales a través de la sanción de las leyes 2287 de 1932 (conocida como ley Fianza) en salud y la ley 2369 de 1934 en educación, en un contexto signado por la tensión entre un programa reformista liberal y la tradición conservadora.

Destinado a un público diverso, el libro es una invitación a quienes estudian e investigan en la disciplina histórica en particular y en las Ciencias Sociales y Humanas en general. Asimismo, constituye un aporte a la historia política regional.