

RES GESTA



RES GESTA

57

2021

RES GESTA es un anuario de Historia editado por el Instituto de Historia de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario que privilegia la divulgación de investigaciones originales y de documentación inédita, que aspira a convertirse en un foro de reflexión y debate sobre temas principalmente referidos a la Argentina y América en un ambiente de libertad intelectual.

Foto de tapa: Funcionarios públicos, Santa Fe. En: Impresiones de la República Argentina en el siglo Veinte.. Su historia, gente, comercio, industria, riqueza, Londres, Lloyd's Creater Britain Publishing Company, 1911,

Diseño de tapa: Ana González

Revisión técnica de Reseñas: María Florencia Antequera

Registro de la propiedad intelectual No 1.447.169

ISSN 0325-772X

eISSN 2525-0884

Instituto de Historia – Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario

Avenida Pellegrini 3314 – 2000 Rosario - Provincia de Santa Fe

Teléfono: 54- 341- 4368000 – int. 1346

insthistoria_rosario@uca.edu.ar

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario

Decano

Luis María Caterina

Secretaria Académica

Eliana González

Consejo Asesor

Diego Guiliano

Eduardo Méndez Sierra

Luis Alberto Ramunno

Sandra Villa

INSTITUTO DE HISTORIA – REVISTA RES GESTA

Directora

Liliana M. Brezzo

Secretaría de Redacción

Luis María Caterina

María Beatriz Girardi

María Gabriela Micheletti

Comité Científico

Ezequiel Abásolo (Universidad Nacional de Morón, Argentina)

Noemí Brenta (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Herib Caballero Campos (Universidad Nacional de Canindeyú, Paraguay)

Marío Alberto Cajas Sarría (Universidad de Los Andes, Colombia)

Luc Capdevila (Université Rennes 2, France)

Bárbara Díaz Kayel (Universidad de Los Andes, Chile)

Noemí Girbal Blacha (Academia Nacional de la Historia; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

María José Henríquez Uzal (Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Chile)

Silvina Jensen (Universidad Nacional del Sur; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

María Silvia Leoni (Universidad Nacional del Nordeste, Argentina)

Pedro Martínez Lillo (Universidad Autónoma de Madrid, España)

Eugenia Molina (Universidad Nacional de Cuyo; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

Gustavo Hernán Prado (Universidad Complutense, España)

Isidoro Ruiz Moreno (Academia Nacional de la Historia, Argentina)

Tomás Sansón Corbo (Universidad Nacional de la República, Uruguay)

María Laura Salinas (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas,
Universidad Nacional del Nordeste, Argentina)
Ana Paula Squinelo (Universidad Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil)
Victor Tau Anzoátegui (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas;
Instituto de Investigaciones del Derecho, Argentina)
Ignacio Telesca (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas;
Universidad Católica de Asunción, Paraguay)

Comité de Redacción

Pedro Boasso
Miguel Ángel De Marco (h)
Beatriz J. Figallo
Alicia Florián
Silvana Fogliatto
Juan Carlos Frontera
Horacio García Bossio
Marcelo Trucco
Sandra Villa
Graciela Zurita Barboza

RES GESTA 57
ENERO-DICIEMBRE 2021

INDICE

CARTA DE LA DIRECTORA	9
DOSSIER: “El Estado argentino y sus gestores: trayectorias, identidades y disrupciones, 1852/1853-2010”	
Celia Cristina Basconzuelo	13
Hacia una categoría socio histórica: ideólogos del Estado Argentino. Contribuciones desde la trayectoria biográfica de Mariano Fragueiro	
Walter Rubén Derbiz	40
El Servicio Exterior durante la Organización Nacional de la República Argentina a través de la trayectoria diplomática de Manuel Rafael García (1860-1880)	
Lucía Cortez	62
El reclamo de Enriqueta Zuloaga como herramienta de aproximación al estudio del rol del Departamento Topográfico mendocino en el gobierno del territorio (1867)	
Daniel Chao	81
“El único sistema posible para la conquista del Chaco es la población”. Gobernadores del Chaco, comandantes de frontera, y su pensamiento sobre el territorio chaqueño (1872-1884)	

Stella M. Cornelis	112
Reflexiones sobre la trayectoria de Enrique Romero Brest: un profesional al servicio del Estado (primeras décadas del siglo XX)	
Natalia Luis	136
La expansión del parque automotor y la red vial en Mendoza: El papel de la Dirección de Puentes y Caminos en la década del '20	
Juan Pablo Rodríguez	161
Profesionalización del Servicio Exterior de la Nación de Argentina: el peronismo y la primera regulación integral de la carrera diplomática	
Cristian Di Renzo	185
Entre el Acta de Montevideo y la “transición democrática”: actores a favor y en contra de la mediación papal, 1977-1985	
Magdalena López	207
Estado y Constituciones en Paraguay: un análisis de las Cartas Magnas de 1844, 1870 y 1940	
ARTÍCULOS	
Andrés Abraham	234
La “Ley Sáenz Peña” y su recepción en la legislación electoral de la provincia de Mendoza (1910-1912)	
Carolina Cerrano, José Saravia	258
El Partido Nacional uruguayo ante las elecciones de 1930	
Fiorella P. Russo	281
Laclau y Žižek en sus laberintos: entre la herencia marxista y el posmarxismo	

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Noelia Silvestri

303

Jean-Frédéric Schaub, *Para una historia política de la raza*, Buenos Aires, FCE, 2019, 215 páginas.

María Florencia Antequera

307

Lulú Colombo, *Cuentos y leyendas que suben y bajan por el Cerro Colorado*, Comunicarte, Córdoba, 2019, 80 páginas.

Lucía Irene Lacunza

309

Cecilia Tossounian, *La joven moderna en la Argentina de entreguerras. Género, nación y cultura popular*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2021, 171 páginas.

NOTAS PARA COLABORADORES

312

Carta de la directora

Un aspecto que evidencia con claridad el carácter altamente disruptivo del COVID 19 es la reiteración de la frase “por primera vez en la historia”. Nunca antes ocurrió que millones de personas fueran obligadas a permanecer en cuarentena en sus hogares. Por primera vez 85.000 museos y un incalculable número de librerías en todo el mundo tuvieron que cerrar simultáneamente sus puertas. El espacio de Schengen se cerró por primera vez desde su creación, mientras que, en la Ciudad del Vaticano, en una imagen inédita, el Papa Francisco celebró la misa de Pascua sin fieles, frente a la Plaza de San Pedro vacía.¹ En el caso particular de nuestra universidad, los 24.000 alumnos de sus 16 facultades, junto a los docentes y los investigadores que tienen sus lugares de trabajo en las distintas unidades académicas, se vieron imposibilitados, al igual que los más de mil millones de estudiantes de todos los niveles educativos en todo el mundo, de asistir físicamente a sus clases.

Estos pocos datos evidencian que la pandemia constituye un desafío no únicamente para la biología y la medicina, vinculado al desarrollo de vacunas y de tratamientos, sino también para las ciencias sociales en general, así como para la enseñanza universitaria. Hace poco, Héctor Ghiretti, un reconocido investigador en el campo de la Filosofía Política en el CONICET y docente universitario nos compartía su angustia: “Es necesario que nos preguntemos si nuestras clases son lo suficientemente valiosas como para compensar la caminata, el trayecto en bicicleta, el pasaje en colectivo o el combustible que consumen los alumnos para escucharnos o dialogar en grupo. El “cara a cara”, ¿constituye una experiencia educativa superior? ¿Por qué sería sustancialmente mejor que oírnos o dialogar con nosotros a través de Meet o de Zoom?”² También los integrantes del Instituto de Historia de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales buscamos una respuesta asertiva a esa ansiedad, al tiempo que procuramos compaginar la continuidad de las labores de investigación con la cercanía ante las dificultades personales que, claro está, no han faltado a lo largo de este tiempo.

¹ Me encanta la descripción que hacen Esteban Actis y Nicolás Creus en *La disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2020.

² “Universidad y clases presenciales” en *La Voz*, Mendoza, 24 de enero de 2021.

En este contexto, quienes componemos el comité editorial y científico mantenemos la ilusión de hacer de la revista *Res Gesta* un espacio de conocimiento, estudio y diálogo. Por eso celebramos que, el 8 de abril de 2021, por resolución del Directorio del CONICET, *Res Gesta* fuese incorporada al Núcleo Básico de Revistas Científicas. El dictamen pone de relieve que, con más de cincuenta números publicados de manera ininterrumpida, constituye una publicación de alta calidad científica y académica en el ámbito de la investigación histórica, que cuenta con una larga trayectoria de más de cuarenta años, que la ha posicionado en un lugar destacado en el ámbito de las publicaciones de la especialidad.

Como parte de ese clima de mirar al mundo y mirar nuestro trabajo compartido, el número 57 de *Res Gesta* publica un dossier temático sobre “El Estado argentino y sus gestores: trayectorias, identidades y disrupciones, 1852/1853-2010” que se posa en la trayectoria del estado argentino en la larga duración a partir del estudio de sus gestores, sus procesos de profesionalización y sus capacidades de intervención en distintos niveles de actuación política local, provincial, nacional y de proyección internacional. Su título corresponde al Proyecto de Investigación de Unidades Ejecutoras del CONICET Convocatoria 2018 que ejecuta el INSTITUTO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES E INTERNACIONALES (IDEHESI). Investigadores del Instituto de Historia, Nodo Rosario, integran el proyecto junto a los nodos Mendoza y Buenos Aires.³ El propósito de dialogar y de intercambiar informaciones sobre los avances del proyecto dio lugar a una convocatoria abierta que resultó en la recepción de un conjunto notable de trabajos de todo el país y que contribuye al estado actual del conocimiento sobre el Estado, las teorías y debates sobre su naturaleza y sobre la burocracia estatal; sobre la figura y atributos de los denominados *gestores estatales* en tensión con otras categorías como las de “profesional de Estado”, “intelectual de Estado”, “Experto”, “Ideólogo de Estado”; sobre las conformaciones territoriales del Estado y las agencias estatales, así como el lugar de los profesionales del estado provincial; asimismo, sobre las definiciones culturales del Estado y sus relaciones con los intelectuales. Destacan, en particular, varios trabajos dedicados a analizar el papel de los intelectuales en la diplomacia argentina. los procesos de institucionalización y profesionalización, así como las trayectorias en la política exterior de funcionarios de Cancillería y de representantes ante organismos internacionales.

El *reset* mundial nos revelará, no cabe duda, la prescindibilidad de muchas cosas y se llevará consigo cosas buenas y malas, nos guste o no. Con más razón alzamos nuestros

³ La dirección científica del proyecto está a cargo de Beatriz J. Figallo (CONICET-IDEHESI-Nodo Instituto de Historia).

corazones por el camino que Res Gesta ha recorrido hasta aquí y que nadie, ni siquiera la pandemia, nos podría quitar.

Liliana M. Brezzo
Rosario, noviembre 2021

DOSSIER

Hacia una categoría socio histórica: ideólogos del Estado Argentino. Contribuciones desde la trayectoria biográfica de Mariano Fraguero

Towards a socio-historical category: ideologues of the Argentine State. Contributions from the biographical trajectory of Mariano Fraguero

Celia Cristina Basconzuelo *

Fecha de Recepción: 30 de julio de 2021

Fecha de Aceptación: 22 de noviembre de 2021

DOI: <https://doi.org/10.46553/RGES.57.2021.p.13-39>

Resumen:

Este artículo se propone ampliar el conocimiento sobre la participación de hombres que pertenecían a las elites del interior, poseían saberes expertos y desde esa posición ocuparon posiciones en el cuerpo administrativo del Estado. En esta dirección, el objetivo general del artículo es revisar una trayectoria biográfica del siglo XIX, la de Mariano Fraguero (1795-1872), cordobés de nacimiento, próspero comerciante y banquero que se vinculó a la política y asumió cargos de gestión en momentos críticos de la formación estatal durante la primera mitad del siglo XIX. La relevancia del trabajo consiste en proponer una categoría de análisis *-ideólogos del Estado-* sin desconocer la validez de otra más comúnmente empleada (intelectuales) y considerar para su tratamiento la *trayectoria y el contexto* como sus dimensiones de análisis. El corpus documental comprende además de fuentes inéditas, cartas oficiales redactadas por Fraguero, sus escritos *Organización del Crédito* (1850) y *Cuestiones Argentinas* (1852) y notas periodísticas publicadas en Paraná y en Buenos Aires acerca de su gestión gubernamental y perfil político.

Palabras clave: trayectoria; identificación; Estado.

Abstract:

This article aims to broaden the knowledge about the participation of men who belonged to the elites of the interior, possessed expert knowledge and from that position occupied positions in the administrative body of the State. In this direction, the general objective of the article is to revisit a 19th century biographical trajectory, that of Mariano Fraguero (1795-1872), born in Córdoba, a prosperous merchant and banker who became involved in politics and assumed management positions at critical moments of state formation during the first half of the 19th century. The relevance of the work consists in proposing a category of analysis *-ideologues of the State-* without ignoring the validity of another more commonly used (intellectuals) and considering for its treatment the trajectory and the context as its dimensions of analysis. The documentary corpus also includes unpublished sources, official letters written by Fraguero, his writings *Organización del Crédito* (1850) and *Cuestiones Argentinas* (1852) and journalistic notes published in Paraná and Buenos Aires about his government management and political profile.

Keywords: trajectory; identification; State.

* ISTE-CONICET. Universidad Nacional de Río Cuarto. E mail: cbasconzuelo2003@yahoo.com.ar

Introducción

Los estudios acerca del papel de las elites en la administración del Estado en Argentina reúnen actualmente un número importante de contribuciones teóricas y empíricas. Enfoques desde la microhistoria, contribuciones basadas en la prosopografía y herramientas de la sociología histórica recuperan distintas dimensiones que permiten arribar a un conocimiento de las interrelaciones entre los ciudadanos que ocuparon cargos en la función pública con la sociedad, la política y la economía en los niveles jurisdiccionales nacionales, provinciales y locales.¹ El papel de los intelectuales y su producción escrita en la comprensión de las cuestiones que debían enhebrarse y resolverse para la construcción definitiva del Estado, integra otro capítulo de invalorable contribución historiográfica.²

Revisitar la participación de aquellos hombres que sirvieron en los cuadros administrativos del Estado y a la vez reunían saberes y experiencias forjadas a lo largo de sus trayectorias privadas y públicas, continúa siendo un foco de interés historiográfico. También lo es respecto de aquellos que pertenecían a las elites interioranas y sobre los cuales menos se

¹ Sin la pretensión de indicar exhaustivamente el conjunto de contribuciones, y en referencia a la producción en Argentina, véase entre otros Germán Bidart Campos, *Las élites políticas* (Buenos Aires: Ediar, 1977). Federico Neiburg y Mariano Plotkin (Comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina* (Buenos Aires: Paidós, 2004). Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)* (Buenos Aires: UNGS-Prometeo, 2010). Juan Carlos Garavaglia, “Servir al Estado, servir al poder: la burocracia en el proceso de construcción estatal en América Latina”. *Almanack* n.º 3 (2012): pp. 5-26. Mariano Plotkin y Eduardo Zimmerman, *Los saberes del Estado* (Buenos Aires: Edhasa, 2012). Elisa Pizarro Sara, “Las élites políticas y administrativas”, en *Introducción a la Ciencia Política*, compilado por José Manuel Allende y José San Martín Pardo (Madrid: Editorial Universitas, 2014), pp. 231-239. Ana Laura Lanteri y Carolina Piazzini, “Actores para un nuevo orden nacional Los 'abogados de la Confederación' argentina: la idoneidad entre lo jurídico y lo político”. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Débats* (2014), [<https://journals.openedition.org/nuevomundo/67033>]. Paula Canelo y Mariana Heredia, *Los puentes y las puertas: las fronteras de la política argentina a partir de sus élites* (Buenos Aires: UNSM, 2019). Daniel Campione, *Orígenes estatales del peronismo* (Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007). Para los estudios situados en otros países latinoamericanos, véase Roderic Ai Camp, *Las élites del poder político en México* (México: Siglo XXI Editores, 2006). Alfredo Joignant y Pedro Güell, *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)* (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2011).

² Entre otros destacados autores véase Carlos Altamirano y Beatriz Sarlo, *Ensayos argentinos* (Buenos Aires: CEAL, 1983). Silvia Sigal, *Intelectuales y poder en la década del sesenta* (Buenos Aires: Puntosur, 1991). Jorge Myers, “La revolución en las ideas: la generación romántica de 1837 en la cultura y en la política argentinas”, en *Nueva Historia Argentina*, Tomo III, compilado por Noemí Goldman (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1998), pp. 381-417. Beatriz Sarlo, *La batalla de las ideas (1943-1973)* (Buenos Aires: Ariel, 2001). Para la contribución de los intelectuales en el período posrosista véanse Waldo Ansaldi, “Estado y Sociedad en la Argentina del siglo XIX”. *Conflictos y Procesos de la Historia Argentina Contemporánea* volumen 29, n.º 1 (1988). Tulio Halperín Donghi, *Proyecto y construcción de una nación (1846-1880)* (Buenos Aires: Ariel Historia. Biblioteca del Pensamiento Argentino. Tomo II, 1999); también Marta Bonaudo y Élica Sonzogni, “Los grupos dominantes entre la legitimidad y el control”, en *Nueva Historia Argentina. Liberalismo, estado y orden burgués (1852-1880)*, coordinado por Marta Bonaudo (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1999), pp. 32-36.

ha trabajado.³ Sin embargo, provincianos y provincias fueron actores relevantes en el complejo proceso que demandó discutir y sentar las bases de la república federal y representativa.

Este artículo se propone ampliar el conocimiento sobre la participación de hombres que pertenecían a las elites del interior, poseían saberes expertos y desde esa posición ocuparon posiciones en el cuerpo administrativo del Estado. En esta dirección, el objetivo general del artículo es revisar una trayectoria biográfica del siglo XIX, la de Mariano Fraguero (1795-1872), cordobés de nacimiento, próspero comerciante y banquero que se vinculó a la política y asumió cargos de gestión en momentos críticos de la formación estatal durante la primera mitad del siglo XIX: en su provincia nativa entre 1829 y 1831 y en los momentos iniciales del Estado federal, entre 1853 y 1854. Representaba a la elite cordobesa y a una provincia que participó activamente en las disputas de poder desde los inicios de la formación estatal a través de la acción de sus referentes eclesiásticos, militares y políticos mientras se debatían alternativas y formas de entender la construcción de un poder nacional, donde las escalas provincianas y locales también pugnar por ocupar un lugar.⁴

Varios autores se han detenido en su biografía y en sus ideas que reconocían la influencia saint-simoniana. Algunos de ellos priorizaron un enfoque de corte biográfico y documental,⁵ otros pusieron de relieve su contribución intelectual durante los años finales del rosismo, integrando un grupo de políticos e ilustrados que bosquejaron un proyecto alternativo al vigente.⁶ A la luz de nuevas inquietudes, autores contemporáneos han revisitado

³ Un estudio de caso en la misma línea que aquí se plantea, en Gabriela García Garino, “La construcción del aparato estatal desde la legislatura. una aproximación fiscal. Mendoza, 1852-1880”. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos* N° 19 (2018): pp. 212-234.

⁴ Esta afirmación se fundamenta en otro campo de estudios renovados acerca del lugar de las elites políticas provincianas y sus cuadros intermedios en la construcción del Estado nacional, con particular énfasis en el siglo XIX. Véase, entre otros, Beatriz Bragoni y Eduardo Míguez, *Un nuevo orden político: Provincias y Estado Nacional, 1852-1880* (Buenos Aires: Biblos, 2010). Laura Cucchi y Ana Laura Lanteri, “Con la mirada en las provincias. Perspectivas y aportes para el estudio de la política de Caseros al Centenario”, en *Las tramas del poder. Instituciones, liderazgos y vida política en la Argentina del siglo XIX*, coordinado por Beatriz Bragoni, Laura Cucchi y Ana Laura Lanteri (Buenos Aires: Instituto Ravignani/CONICET, 2021), pp. 17-28.

⁵ Enrique Martínez Paz, “Don Mariano Fraguero: noticia biográfica y crítica”. *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba* volumen 17, n° 3 y 4 (1930). Benito Díaz, *Mariano Fraguero y la Constitución de 1853* (Buenos Aires: El Coloquio, 1973). Para un análisis de la influencia del socialismo utópico en Fraguero, véase Alfredo Terzaga, “Mariano Fraguero, un socialista en tiempos de la Confederación”. *Todo es Historia* n° 63 (1972): 9-29.

⁶ Tulio Halperín Donghi, *Proyecto y construcción...* También María del Carmen Angueira, “Los intelectuales: movimientos orgánicos y coyunturales”. *Conflictos y Procesos de la historia argentina contemporánea* volumen 33, n° 1 (1989). Lilián Romero Cabrera, “Mariano Fraguero. Su pensamiento sobre la organización del país”. *Cuadernos de Historia* volumen 33, n° 1 (1993), pp. 7-30.

sus contribuciones para subrayar el contrapunto con las ideas alberdianas,⁷ así como también revalorizar obras inéditas producidas durante su permanencia en Chile.⁸

De manera entonces que el objetivo específico es, a juicio de no reiterar tópicos de análisis sino contribuir a la problematización conceptual e histórica de quienes acumularon saberes y experticia en cercanía con la gestión estatal, proponer una categoría de análisis - *ideólogos del Estado*- sin desconocer la validez de otra más comúnmente empleada (intelectuales) y considerar para su tratamiento la *trayectoria* y *el contexto* como sus dimensiones de análisis. De acuerdo con estos lineamientos, la investigación es cualitativa. Metodológicamente, primero se trabajó con los aportes de la sociología de Pierre Bourdieu que permitió incorporar las variables posición y prácticas, y éstas a su vez fueron desagregadas entre acciones y discursos de identificación. Al mismo tiempo, se recurrió a los estudios de Stuart Hall para abordar la identificación. A través de la posición y las prácticas se explicó la dimensión trayectoria. Luego, se consideró la dimensión contextual valiéndonos del enfoque histórico y desagregando para su estudio tanto las condiciones políticas como los marcos ideológicos. La recolección de los datos biográficos permitió dar contenido a las variables sociológicas⁹ para finalmente articular esos indicadores y relacionar el análisis de la trayectoria y el marco contextual con la categoría planteada.

El corpus documental comprende fuentes editas, principalmente las cartas oficiales redactadas por Fragueiro y dos de sus escritos, *Organización del Crédito* (1850) y *Cuestiones Argentinas* (1852). A la vez, se incorporan notas periodísticas donde se vertieron apreciaciones acerca de su gestión gubernamental y perfil político. Las fuentes inéditas, asimismo, se componen de notas y copiadores rubricados por Fragueiro mientras se desempeñó como diplomático cordobés ante el gobierno de Buenos Aires, hecho que aconteció entre los años 1829 y 1830. Además, se consultaron los comprobantes de hacienda que permiten observar las transacciones realizadas por la familia Fragueiro con el Estado cordobés. Este último cuerpo documental fue consultado en el Archivo Histórico de la Provincia de Córdoba, mientras los periódicos se hallaron en la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional de Buenos Aires.

⁷ Tomás Wieczorek, *Juan Bautista Alberdi-Mariano Fragueiro: un debate teórico político en el momento constituyente de 1853*. Tesis Doctoral en Historia (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2019). [<https://core.ac.uk/download/pdf/224998539.pdf>]. Del mismo autor, Tomás Wieczorek, "Institucionalidad económica y conflicto constitucional: Juan Bautista Alberdi, Mariano Fragueiro y el Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina (1853-1854)". *Revista Argentina de Ciencia Política* volumen 1, n° 23 (2019), [<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistaargentinacienciapolitica/article/view/5012>]

⁸ Rodrigo López, *Mariano Fragueiro: Escritos sobre moneda y banca* (Buenos Aires: Ediciones Manuel Belgrano, 2021) [<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/fragueiro-final.pdf>]

⁹ Giovanni Levi, *Microhistorias* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2019), p. 196.

En dirección a la perspectiva de análisis expresada anteriormente, es oportuno enunciar algunas preguntas que delimitaron el objeto de estudio. Desde su posición como hombre de una elite provinciana y a través del ejercicio de prácticas ¿qué instancias de su trayectoria privada y pública le permitieron acumular saberes y legitimar su identificación con un Estado donde las bases materiales se constituían en un pilar fundante? ¿Cómo incidieron los cambiantes contextos en la reformulación de sus ideas, en los saberes resignificados y en una visión crítica sobre el Estado a partir de la cual configuró su propuesta superadora y donde las escalas provinciales validarían también su participación?

En orden a estas consideraciones, el artículo se desarrolla a lo largo de cuatro apartados. El primero es de carácter teórico conceptual. Allí se enuncian y desarrollan las nociones fundamentales de este estudio, particularmente *trayectoria* e *identificación*. A continuación, se arriba al núcleo central de las dimensiones de análisis concernientes a la trayectoria, donde se analiza la incidencia de la posición social y económica lograda por Fragueiro en el campo de sus ideas y en la relevancia particularmente otorgada a las bases materiales del Estado. Enseguida se consideran las instancias contextuales que lo ubicaron en la proximidad con las estructuras institucionales del Estado, en las escalas provincial y nacional, de manera que se explican sus saberes y experticia focalizada en los problemas políticos que debían superarse y el lugar que cabía a los órdenes provinciales en ese juego institucional. Finalmente, se presentan las conclusiones integradoras que incluye una propuesta de definición para la categoría trabajada a lo largo del artículo.

Aproximaciones conceptuales y precisiones metodológicas

Este artículo focaliza en el estudio de una categoría de análisis, entendiendo por tal una manera de construir conceptos y sus relaciones.¹⁰ La categoría en cuestión es *ideólogos del Estado*, que algunos historiadores la han empleado en cercanía con la de intelectuales,¹¹ pero en este trabajo se ha construido desde dos dimensiones de análisis (trayectoria y contexto) valiéndonos de un enfoque socio histórico.

¹⁰ En esta definición se sigue a Cristina Romero Chaves, “La categorización: un aspecto crucial en la investigación cualitativa”. *Revista de Investigaciones Cesmag* volumen 11, n° 11 (2005): p. 113. [http://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos_virtuales/posgrado/maestria_asesoria_familiar/Investigacion%20I/Material/37_Romero_Categorizaci%C3%B3n_Inv_cualitativa.pdf].

¹¹ Así, Chiaramonte en su estudio sobre la ilustración rioplatense mencionaba a “los principales ideólogos de la burguesía criolla” e “intelectuales de su clase”, en alusión concreta a la base social del pensamiento de mayo y a quienes formulaban planes de desarrollo para el país. José Carlos Chiaramonte, *La crítica ilustrada de la realidad* (Buenos Aires: CEAL, 1982), pp. 99-100.

En atención a la primera, se considera importante el aporte de Bourdieu, ya que propuso una teoría acerca de las implicancias de las posiciones sociales que ocupan los sujetos y la constitución de las prácticas, dos nociones centrales que según nuestra perspectiva abonarían la dimensión de *trayectoria*.

De acuerdo con el sociólogo francés, la posición social es un concepto relacional que se conecta con las “disposiciones”, es decir, con los “habitus” y “las tomas de posición”, es decir, las elecciones que los agentes sociales llevan a cabo en los ámbitos más diferentes de la práctica. El “espacio social” o campo se define como “el conjunto de posiciones distintas y coexistentes” y se constituye de tal forma que los agentes “son los grupos que se distribuyen en él en función de su posición (...) según los dos principios de diferenciación que son el capital económico y el capital cultural”.¹²

Ambos capitales generan poder, de acuerdo con Bourdieu; pero además cuenta el capital simbólico que de igual manera fundamenta el poder de generar un corpus de ideas o visión para imponerse en el espacio social. Así se verá que, en el contexto de esa sociedad decimonónica, cordobesa en particular, Fragueiro y su familia supieron capitalizar la cercanía con el poder, en función de las posiciones que le generaban el control de recursos económicos provenientes del comercio.

Por otra parte, de acuerdo con Bourdieu, las prácticas se construyen de acuerdo con realidades estructuradas y estructurantes que existen por fuera de la historia del individuo y del grupo. En este punto, el habitus es el “principio generador y organizador de prácticas y de representaciones”. Es el habitus, entonces, el que “genera pensamientos, percepciones, expresiones y acciones de acuerdo con condiciones históricas y socialmente situadas de su producción, y permite producir las prácticas”.¹³

Desde esta perspectiva podrá entenderse cómo las prácticas de gestión desarrolladas en el marco de las estructuras institucionales, de nivel escalar provincial y nacional, inspiraron en Fragueiro un conjunto de premisas que juzgaba debían ser conocidas y apropiadas por las elites políticas. Podría decirse que las prácticas configuraron su experiencia sobre la gestión estatal, mientras la trayectoria le permitió adquirir méritos, saberes; todo ello sin negar la influencia del socialismo utópico, dimensión ésta que es recogida por todos sus biógrafos.

Así entonces las posiciones que ocupan los individuos van delineando a lo largo de un período de tiempo su trayectoria, término según el cual la Real Academia Española entiende

¹² Pierre Bourdieu, *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción* (Barcelona, Anagrama, 1994), pp. 15-19.

¹³ Pierre Bourdieu, *El sentido práctico* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores, 2013a), pp. 88-90.

“el curso que a lo largo del tiempo sigue el comportamiento o el ser de una persona de un grupo social o de una institución”.¹⁴ La trayectoria, según nos dice Elder, se refiere “a una línea de vida o carrera, un camino a lo largo de toda la vida, que puede variar y cambiar en dirección, grado y proporción”; mientras Gaudié afirma que es “el conjunto de los estados, de las secuencias de transiciones y posiciones en un período determinado”.¹⁵ La trayectoria de un sujeto individual debe examinarse en una línea de tiempo que dará cuenta de su historicidad.

Ahora bien, como la noción de prácticas se entiende aquí desde un amplio alcance para comprender las acciones y los discursos, se consideró un segundo concepto que permite abordar las construcciones discursivas: la *identificación*. Para Stuart Hall -representante de los estudios culturales en el campo de la sociología- cuando se plantea la identificación se está en presencia de “un proceso de articulación nunca terminado” que requiere “condiciones determinadas de existencia, las cuales incluyen los recursos materiales y simbólicos necesarios para sostenerla”. Ahora bien, para consolidar ese proceso de articulación, la identidad “necesita lo que queda afuera, su exterior constitutivo”. Es decir, que se constituye a través de la diferencia. Es un concepto “estratégico y posicional”, que se constituye de múltiples maneras a través de discursos, prácticas y posiciones diferentes”; añade también que “está sujeta a una historización radical y a un constante proceso de cambio y transformación”. Las identidades, afirma, “son producidas en ámbitos históricos e institucionales específicos, en el interior de formaciones y prácticas discursivas específicas mediante estrategias enunciativas específicas”.¹⁶ Es decir, si la construcción de la identidad se entiende como proceso siempre en transformación, en redefinición, debe considerarse en relación con la dimensión temporal.

La observancia de las posiciones que ocupan los sujetos sociales puede mostrar que las trayectorias en cercanía del poder y la experticia en gestión estatal cimentan saberes y experticias específicas en este campo. De esta hipótesis se ocupa el próximo apartado.

Trayectoria y saberes prácticos: las bases materiales del Estado

En este punto se focaliza en la trayectoria privada y pública de Mariano Fraguero, y los datos biográficos son una herramienta de análisis insustituible.

¹⁴ Véase <https://dle.rae.es/trayectoria>.

¹⁵ Citados por Eugenia Roberti, “Perspectivas sociológicas en el abordaje de las trayectorias: un análisis sobre los usos, significados y potencialidades de una aproximación controversial”. *Sociologías* volumen 19, n° 45 (2017): p. 309.

¹⁶ Stuart Hall, “Introducción: ¿quién necesita identidad?”, en *Cuestiones de identidad cultural*, compilado por Stuart Hall y Paul Du Gay (Buenos Aires: Amorrortu editores, 1996), pp. 15 a 18.

Al volver sobre la traza biográfica del cordobés cabe preguntarse ¿cómo se forjó el vínculo entre la capacidad de interpretar la realidad estatal y la habilidad para plasmar esas percepciones en un cuerpo de ideas que trazara rumbos para la consolidación del Estado? Una clave fue la posición que ocupó en los sectores más dinámicos de la economía cordobesa, en el área bonaerense y luego con una proyección en el espacio chileno donde se concentró en los negocios mineros.

En efecto, cabe consignar en primer lugar su pertenencia a una familia con antecedentes en el comercio. Retomando la idea de la posición del agente en el espacio social, no podría desconocerse la gravitación que ejercían las familias en la época. Al decir de Peter Burke, una de las formas principales de capital social.¹⁷

La familia Fragueiro ostentaba un historial vinculado al comercio que se remontaba al último tercio del siglo XVIII cuando en 1778 se abrió el puerto de Buenos Aires.¹⁸ De origen peninsular, proveniente del norte galiciano, su padre, Antonio Benito, se radicó al año siguiente en la ciudad de Córdoba, por entonces capital de una de las ocho Gobernaciones Intendencias, creadas en el marco de las reformas borbónicas. Este espacio reunía algunos atributos que lo convertían en un destino interesante para los comerciantes de la época. Ubicada estratégicamente en las rutas que conectaban el litoral con el Alto Perú, era además sede de un extenso obispado y poseía una de las dos universidades en el marco del Virreinato -además de Charcas- que se ofrecían para la formación de los jóvenes de las familias pertenecientes a las elites. El comerciante español actuaba como intermediario de las casas comerciales porteñas en el interior.¹⁹ El siguiente paso fue vincularse de manera directa con el mercado peninsular, una actividad que muy pocos mercaderes de la época podían consolidar.

Su matrimonio con Agustina del Corro y Cabanillas reproducía una de las estrategias habituales de las élites de la época que las afirmaba en sus negocios y en el campo social a través de las redes construidas. Para comienzos del siglo XIX era una sólida familia que había diversificado sus fuentes de ingreso con la instalación de una curtiembre, la adquisición de

¹⁷ Peter Burke, *Historia y teoría social* (Buenos Aires: Amorrortu editores, 2007), p. 108.

¹⁸ En esta descripción biográfica se sigue un texto clásico de referencia, véase Héctor Lobos, “Los Fragueiro: una familia de comerciantes cordobeses de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX”, en *Cuarto Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*, compilado por Academia Nacional de la Historia. Tomo 1 (Buenos Aires: ANH, 1979), pp. 429-470.

¹⁹ Se dedicaba al tráfico de efectos de la tierra, de Castilla y de negros; una prometedora actividad que le permitiría acumular capital en relación al comercio minorista y mayorista, y de esa manera posicionarse en el ámbito mercantil del interior con gran solidez. Por “efectos de la tierra” se entendía la exportación de cueros, ponchos, frazadas y suelas en tanto por “efectos de Castilla” se hallaban comprendidos los textiles ingleses y bienes de lujo de europeos. Los negros esclavos se destinaban a otros puntos del país, o bien permanecían en Córdoba para el servicio doméstico.

quintas y la participación de don Antonio en el Cabildo cordobés, un antecedente que le otorgaba capital político.

En ese contexto nació Mariano Fragueiro (20/6/1795), quien indudablemente participó de las aspiraciones que tenía las élites del interior respecto de la formación de sus hijos, recibiendo una instrucción de primeras letras, luego ingresando al Colegio de Monserrat y después a la Universidad. Sin embargo, no es un hombre que pueda vincularse con una sostenida formación universitaria ya que a los 17 años de edad y, tras la muerte de su padre, debió abandonar los estudios para ocuparse de lleno a los negocios familiares.

La alianza política de la familia con el poder se estrechó en los años veinte, etapa de los Estados provinciales soberanos y autónomos.²⁰ En correspondencia con la ubicación geopolítica cordobesa que la colocaba en un rol de intermediación entre el puerto y el interior rioplatense, la familia Fragueiro había posicionado sus inversiones mercantiles también en Buenos Aires, a partir de 1818 y reforzado el alcance de las redes parentales con su matrimonio celebrado con una mujer perteneciente al linaje de los Álzaga. La provincia de Buenos Aires iniciaba un camino de reformas en los años veinte, entre las cuales cabe destacar la formación de las instituciones bancarias. Precisamente, Fragueiro participó en el directorio del Banco de Descuentos desde 1822 junto con otros accionistas.

El banco actuó como agente del tesoro provincial y podría decirse que nuestro cordobés experimentó de cerca, tanto el ambicioso proyecto para convertirlo en eje dinamizador de múltiples operaciones (descuentos, depósitos, cobranzas, transacciones de cambio extranjero, emisión de billetes) como los resultados inesperados de su incapacidad para sostener el sistema monetario y el encaje bancario.²¹

Luego, se vinculó con la institucionalidad que regía el ordenamiento comercial del Estado bonaerense, cuando en 1823 integró las gradas directivas del Consulado, accediendo al cargo de segundo cónsul y posteriormente el de prior, máxima designación a la que podía aspirar. Paralelamente participó del directorio del Banco Nacional, la nueva entidad creada a partir del 28 de enero de 1826 una vez que el gobierno provincial resolvió la fusión del antiguo Banco de Descuentos con la nueva entidad. En la conformación de su capital inicial confluían tanto el aporte estatal, como los fondos de su precedente bancario, y Fragueiro era

²⁰ La expresión le pertenece al historiador José Carlos Chiaramonte, quien impuso un giro en los estudios acerca de las soberanías provinciales al explicar las dinámicas de esas entidades constituidas a partir de las ciudades y su área de influencia.

²¹ Para un análisis desde la perspectiva de la historia económica, véase el clásico trabajo de Miron Burgin, *Aspectos económicos del federalismo argentino* (Buenos Aires: Solar/Hachette, 1975), pp. 90-91.

uno de sus accionistas.²² Frente al conflicto con Brasil y ya desencadenada la guerra por la Banda Oriental, el banco se volcó a la emisión de billetes y la recepción de letras.

¿Qué lecciones extrajo de aquella experiencia en el campo mercantil y de esta última bancaria? El momento biográfico que muestra a Fragueiro en la gestión estatal y decidido a aplicar un conjunto de medidas que hacía de los bancos uno de los soportes materiales del Estado fue mientras ocupó el ministerio de hacienda en el marco de la presidencia de Urquiza. Precisamente, fue James Scobie quien había destacado que tras asumir el ministerio de Hacienda “Fragueiro y sus colegas resolvieron imitar la estructura financiera porteña”;²³ por eso redactó una ley de hacienda y crédito público que fue aprobada en diciembre de 1853 por el congreso. Mediante ella se creaba una estructura administrativa de hacienda pública que permitía emitir papel moneda; junto con ello, el banco nacional que centralizaba el crédito público, contaba con filiales en las provincias y cuya función era regular esa circulación monetaria, cobrar las rentas y ocuparse de las regulaciones en materia comercial.

El vínculo del Estado con las elites económicas no dejó de ser reparado por Fragueiro. En ese sentido, el mensaje de 21 de noviembre de 1853, elevado al Congreso y que acompañaba el *Estatuto*, documento donde el cordobés proyectaba las bases materiales del Estado federal, expresó con claridad esa interrelación: la administración de la Hacienda y Crédito Público se realizaría “por el intermedio de personas competentes elejidas [*sic*] de entre las clases inteligentes en industria y comercio de las poblaciones”; por lo que entonces suponía “que el manejo de los caudales públicos se hará siempre con capacidad y probidad y sin afectación del interés individual”.²⁴

¿Cómo explicar ese énfasis en el papel gravitacional de las instituciones financieras en las estructuras del Estado? Evaluar críticamente la historicidad de las instituciones bancarias y su impacto en la economía bonaerense del siglo XIX, le permitió a Fragueiro señalar la incidencia que podía alcanzar entidades de alcance nacional y su respaldo a un ordenamiento político de igual dimensión. De igual manera extrajo su experiencia en el proyecto que había presentado en Chile, en 1844. Allí, en el país trasandino publicó varios artículos y obras: *Reforma que conviene adoptar en los Bancos*, *Propósitos para un Banco de Chile*, *Fundamento de un Proyecto de Banco*, *Proyecto de Estatuto para el Banco Nacional de la República de Chile*. Luego, llegaron sus producciones más conocidas: *Observaciones sobre el*

²² Mariano Fragueiro, *Cuestiones Argentinas y Organización del Crédito, con estudio preliminar de Gregorio Weinberg* (Buenos Aires: Solar/Hachette, 1976), p. 14.

²³ James Scobie, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina, 1852-1862* (Buenos Aires: Hachette, 1964), p. 120.

²⁴ *El Nacional Argentino*, Paraná, 18/12/1853.

proyecto de Estatuto para el Banco Nacional de Chile (Valparaíso, 1845); *Organización del Crédito* (Santiago, 1850); *Cuestiones Argentinas* (Copiapó, 1852).²⁵

Ahora bien, el gobierno federal debía sortear un importante desafío político institucional, ya que si bien la Constitución había creado los poderes nacionales al tiempo que le confirió la facultad de centralizar las rentas, las provincias debían generar los propios sistemas rentísticos. Ello era un problema económico y a la vez de decisión política, luego de que la Constitución suprimiese las aduanas interiores. Por eso, a fines de 1853 se proyectó y sancionó el instrumento para sustentar ese proyecto económico, el *Estatuto*²⁶ cuyos pilares centrales eran el crédito, la moneda y las rentas, en tanto a inicios del año siguiente se dio curso legal a la apertura del Banco²⁷ y simultáneamente se dejó constituida la Administración General de Hacienda y Crédito.

La prensa oficialista de Paraná se constituyó en un actor clave por su decidido apoyo a las ideas bancarias y crediticias del ministro, pero ante todo al propio Estatuto. Así se expresó *El Nacional Argentino* quien prodigó fuertes elogios:

El Estatuto que el Gobierno Delegado ha dado al público y sometido á la sanción del Congreso, es uno de esos documentos con que puede vanagloriarse una nacion cualquiera de la tierra. Es el fruto de la experiencia, del saber y del patriotismo de los miembros de aquel gobierno; pero especialmente dictado por el Ministro (...) Los gobiernos no pueden satisfacer necesidades sin el auxilio de una determinada porción de riqueza. La Constitución es para los pueblos un estorbo cuando las autoridades que ella establece están cortadas en sus medios de acción. (...) Por eso es que no puede concebirse gobierno sin tesoro. El señor Fragueiro ha sido director por muchos años del Banco de Buenos Aires, tiene una larga experiencia en el comercio, ligado con la industria y ha mostrado su capacidad como financista en los famosos escritos(...).²⁸

También se dio un respaldo al proyecto bancario, al decir: “El banco Nacional, esa sábia institucion que ha salvado á otras naciones de conflictos mas premiosos que los nuestros es á nuestro juicio, la solución indispensable que debemos de ahora á nuestras dificultades financieras [*sic*]”.²⁹ Cuando todavía era ministro, el diario expresa su opinión sobre la

²⁵ Benito Díaz, *Mariano Fragueiro...* p. 51; Enrique Martínez Paz, *Don Mariano Fragueiro...* p. 7.

²⁶ El proyecto de Estatuto fue elevado al Congreso Constituyente el 21 de noviembre de 1853, sancionado el 9 de diciembre y promulgado el 17 de ese mes. Véase Benito Díaz, *Mariano Fragueiro...* p. 49.

²⁷ Fue establecido por decreto de 3 de enero de 1854 y abrió sus puertas al mes siguiente. Véase Benito Díaz, *Mariano Fragueiro...*, p. 51.

²⁸ *El Nacional Argentino*, Paraná, 10 de diciembre de 1853, p. 2, c/3.

²⁹ *El Nacional Argentino*, 20 de setiembre de 1853, p. 2, c/3

capacidad transformadora del proyecto económico para lograr el orden social: “Si el Banco vá á ser de derecho un poder social con influencia, ejercerá naturalmente en sentido de evitar la guerra civil. El desenvolvimiento de los intereses materiales es la convicción positiva del progreso social (...) Desde que el Banco será un ajitador de la potencia productiva, el centro de los intereses industriales, públicos y privados, tendrá una gran parte en el órden social [sic].³⁰

El proyecto económico y financiero tuvo el respaldo de clubes políticos en el Litoral, particularmente, del Club Socialista de Paraná, así como también del Club del Orden de Santa Fe. Los dirigentes del primero convalidaron el Estatuto y destacaron:

su originalidad y perfeccion es superior á los demás sistemas de Bancos conocidos en la Europa misma, importa la mas sólida garantía del desarrollo y engrandecimiento necesario de la República en su crédito, industria y comercio. Por lo que el Club de esta Capital a considerado en esta parte el citado Proyecto como una obra acabada y perfecta en su clase, original en su invención y de incalculables ventajas en su aplicacion [sic].³¹

En síntesis, algunos miembros de las elites realizaban un claro recorrido. En términos de Bourdieu, podría decirse que adquirirían capital político en función del capital económico y social de origen. En esa interrelación de los campos, esos agentes no solo transitaban, sino que acumulaban logros y podían capitalizarlos. Accedían al poder. Al mismo tiempo, se relacionaban entre sí e iban configurando las instituciones que ordenarían la sociedad, económico-financieras y políticas de acuerdo con el pensamiento de Fragueiro.³²

En el siguiente apartado se verá cómo participó en la gestión estatal y extrajo de esa experiencia coincidente con contextos políticos de fuerte conflictividad, un conjunto de saberes que le permitieron visualizar tensiones y claves superadoras mas afines con una organización definitiva del Estado.

Contextos de cambio y saberes prácticos: el orden político

La experiencia en la gestión pública aconteció primero en la escala provincial. Hacia el final de los años veinte la lucha facciosa mantenía la provincia de Córdoba en una situación

³⁰ *El Nacional Argentino*, 5 de enero de 1854, p. 3, c/4.

³¹ *El Nacional Argentino*, 22 de diciembre de 1853, p. 2, c/2.

³² Pierre Bourdieu, *La nobleza del Estado: educación de élite y espíritu de cuerpo* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2013b).

de conflictividad política. El 22 de abril de 1829, José María Paz derrotó a Bustos, hasta entonces poderoso referente del federalismo en esa escala provincial, y asumió un proyecto político apoyado por los sectores unitarios para intentar la organización del país con eje en Córdoba. En ese contexto, cupo a Fraguero el desempeño de una gestión política frente al gobierno de Buenos Aires, ciudad donde tenía radicado sus negocios. El 21 de agosto fue designado comisionado y fue esta gestión pública que explica por qué sus contemporáneos lo identificaron con la facción unitaria.

Esa proximidad con los espacios institucionales en la escala provincial legitimó sus ideas y sus valoraciones sobre el Estado. Un nutrido epistolario intercambiado con el ministro porteño Tomás Guido y, a la vez, con el gobernador Paz permite analizar los términos de dicha gestión y particularmente sus ideas sobre el Estado.

El énfasis estuvo colocado en arribar a la paz entre las provincias. Acercar las partes, generar confianza mutua, diferenciarse del otro líder unitario, Juan Lavalle, insistir en las amplias ventajas que podía reportar la conservación de la armonía interprovincial, fueron los tópicos centrales. Así se perfilaba como un interlocutor fehaciente de las soberanías provinciales. En sus palabras, era importante “conservar la independencia y seguridad provincial”, aunque también consideraba que “es preciso pr. lo mismo trabajar por la union y el orden de las provincias”.³³ La idea, expresada en agosto de 1829, adquirió un desenvolvimiento más amplio hacia fines de ese mismo año cuando, en su intento por convencer al ministro porteño de que era sumamente importante vincular los intereses de ambas provincias con el resto, proponía concertar “una alianza ofensiva y defensiva extensiva a Santafé, y a las demás qe. la acepten”.³⁴

En una extensa carta dirigida al general Paz, fechada en Buenos Aires, el 26 de diciembre de ese mismo año, hacía explícito el objetivo político de la proyección que Córdoba pretendía alcanzar en el conjunto de las provincias, al decir: “porque Córdoba solo quiere que la justicia de su causa sea notoria a todas las provincias”.³⁵

Como se advierte, Fraguero participaba todavía de una idea común entre las elites políticas que hacía fundar en las alianzas interprovinciales la principal base para continuar un camino de proximidad entre los Estados soberanos y autónomos. Años después recién insistirá y argumentará, como otros ideólogos, en favor de la constitucionalidad del poder.

³³ Archivo Histórico de la Provincia de Córdoba (AHPC), Gobierno de Buenos Aires, Notas, Año 1817-35, Tomo N° 1, 21/8/1829, f. 268.

³⁴ AHPC, Gobierno de Buenos Aires, Notas, Año 1817-35, Tomo N° 1, 26/12/1829, f. 296.

³⁵ Transcripto por Enrique Martínez Paz, *Don Mariano Fraguero...* p. 41.

Su misión diplomática interprovincial tuvo un cierre exitoso con la firma del tratado que rigió las relaciones entre Córdoba y Buenos Aires. El texto explicitaba algunas premisas fundamentales que dan cuenta de la configuración de una representación sobre el Estado. El punto de partida debía ser “estrechar vínculos de union y amistad entre dos pueblos pertenecientes a una misma Nación”. Quedaba claro para unos y otros que un factor podía obstaculizar ese objetivo: la guerra civil. Ese era el término opuesto que impedía avanzar en las aspiraciones organizativas generales. Por eso el escrito concluía en la voluntad política de “invitar a las demás Provincias de la Republica a la reunión de un Cuerpo Nacional, para organizarla y constituirla una vez terminada la guerra intestina”.³⁶

En suma, si bien esas expresiones no constituían una novedad ya que otros tratados del período reproducían similares términos, era Fragueiro quien se comprometía como intermediario en esos acuerdos básicos y lo posicionaba en un rol político a favor de la organización cuando una serie de fuerzas, disputas, luchas, se activaban en contrario. El 27 de abril de 1830 concluyó su misión y regresó a Córdoba. Sin embargo, su ascendiente político en los círculos políticos porteños será recordado años después cuando pasó a desempeñarse en el gobierno urquicista, como se verá.

Mientras fue agente diplomático, su familia forjó vínculos con el Estado cordobés. En opinión de Félix Converso, fueron las elites quienes “trataron de aproximarse al poder siguiendo diversos canales de acceso y con variadas técnicas de acercamiento”, dando forma así a una estrategia relacional que unía en una misma ecuación poder-parientes-amigos-colegas.³⁷

En efecto, el nombre de uno de sus hermanos, José María Fragueiro, fue consignado en el registro de tiendas y almacenes de enero de 1829 como propietario y proveedor del gobierno en una operatoria donde se deja constancia de la compra de “dos piezas de paño ordinario azul”, por las cuales el Estado provincial asumía una deuda de \$70. Estas compras estaban destinadas al abastecimiento del ejército provincial.³⁸ Meses después el Estado volvía a adquirir en la casa comercial de los Fragueiro lienzos, paños, ponchos, cuchillos, hierro y formones por una suma que ascendía a \$9333.³⁹ El 30 de junio, el nombre de Mariano Fragueiro figuraba en la nómina de aportantes de un “empréstito” destinado al gobierno de Paz, con la suma de \$300, una cifra promedio ya que otros prestamistas llegaron a anticipar al

³⁶ AHPC, Gobierno, Año 1829, Tomo 102, Leg. 27, fs. 632-639.

³⁷ Félix Converso, *La lenta formación de capitales. Familias, comercio y poder en Córdoba, 1850-1880* (Córdoba: Junta Provincial de Historia de Córdoba, 1993), p. 163.

³⁸ AHPC. Comprobantes de Hacienda, Año 1829, Inv. 355, fs. 125-126.

³⁹ AHPC. Comprobantes de Hacienda, Año 1829, Inv. 356, f. 483.

gobierno hasta \$900. En la misma nómina también sobresalían otros apellidos de gran renombre en la sociedad local, como Bedoya, Ferreira, Álvarez, Funes y Díaz.⁴⁰ Al mes siguiente, con fecha 19 de julio, otra documentación testimoniaba el aporte de José María bajo la forma de “adelantos en dinero para gastos extraordinarios del gobierno”, por la cantidad de \$300, y veinte días después una cantidad de \$350 en concepto de “préstamo voluntario”.⁴¹ En 1830, el registro contable gubernamental dejaba constancia que Mariano era “acreedor de una deuda estatal” por la cantidad de \$474⁴², situación que se resolvió el 2 de mayo de 1831 cuando el Estado provincial le extendió un recibo por el valor de \$527 y otro por la suma de \$2317.⁴³ Días después asumía como gobernador interino.

En efecto, tras la prisión de Paz en El Tío (10/5/1831) el proyecto político que impulsó se desmoronó, mientras Fragueiro reaparecía en la escena política cuando la legislatura lo designó al frente del ejecutivo cordobés, el 18 de mayo de 1831.⁴⁴

Aquellas prácticas de gestión en proximidad con lo estatal provincial y con los condicionamientos macroestructurales que atravesaban las economías provincianas, fueron proporcionándole herramientas de análisis para entender las lógicas y tensiones por los que fue discurriendo el proceso de construcción de la estatidad.

Una intensa correspondencia que sostuvo con las figuras políticas centrales que disputaban poder, Facundo Quiroga, Estanislao López y Juan Manuel de Rosas, mientras duró su gestión hasta el 7 de junio de 1831, y que ha sido recopilada por Enrique Martínez Paz da cuenta de las acciones políticas que proponía para afianzar la pacificación y la organización. “La paz es necesaria toda la República”, le escribía al gobernador de Santa Fe, un día después de ser investido gobernador interino; y hacia el final de la carta expresaba: “tendré la mayor satisfacción el día que esta provincia y la de Santa Fe vuelvan a estrechar sus antiguos vínculos”. Ese mismo día 19, también se dirigía a Rosas. “No he trepidado en aceptar este destino porque he creído poder contribuir a la paz de la República”. El 21, en carta a Quiroga, expresaba su visión acerca del conflicto central que debían superar las provincias cuyo nudo crítico no eran simplemente las facciones:

La guerra civil aunque obtensivamente se hace entre federales y unitarios ella no existe fundamentalmente sino entre las provincias interiores y las litorales (...) porque los intereses de entre ambas no han estado íntimamente ligados (...) Las

⁴⁰ AHPC. Comprobantes de Hacienda, Año 1829, Inv. 356, f. 617.

⁴¹ AHPC. Comprobantes de Hacienda, Año 1829, Inv. 356, fs. 820 y 844.

⁴² AHPC. Gobierno de Buenos Aires, Notas, año 1830, Tomo 113, fs. 84 y 91.

⁴³ AHPC. Comprobantes de Hacienda, Año 1831, Inv. 377, fs. 56 y 138.

⁴⁴ AHPC, Legislatura, Año 1831, fs. 131-132.

provincias interiores arden en guerra, destruyen sus propios recursos y sus propios hijos y el resultado será su ruina y engrandecimiento de las litorales (..) un bien mayor es aún establecer la confianza entre todas y cada una de las que componen el interior de la República”.⁴⁵

A poco de asumir el cargo fue tomado prisionero y remitido a Buenos Aires. No volvería a la gestión pública sino hasta ser convocado por Justo José de Urquiza, un año después de sancionarse la Constitución Nacional.

Familias o individuos financiaban no solo el aparato estatal, sino también la política. Fragueiro en este punto no fue la excepción. En 1840 otorgó un préstamo de \$6000 que reunió en Copiapó y giró al gobernador salteño Manuel Sol, por entonces referente de la Liga del Norte, es decir, la agrupación unitaria que disputaba esa región al país por entonces federal rosista.⁴⁶ Nuevamente comprometido con esa facción, y otra vez derrotada, representaría a uno de los tantos grupos que tanto dentro como fuera del país ensayaban formas de hacer políticas, más allá de las filiaciones que eso representaba. Y esas formas no podían entrar en conflicto y tensionar con los negocios mercantiles que para este cordobés tanto anclaban en el puerto, como en la provincia de Córdoba y tras la cordillera de los Andes. Es por ello que, en ese mismo período, y en tránsito por Buenos Aires, ofreció sus servicios al gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, como mediador en el conflicto que el país mantenía con la Confederación Peruano Boliviana. Una gestión que el diario oficialista *La Gaceta Mercantil* no dudó en cuestionar y preguntarse acerca de la sincera alineación política del empresario cordobés.⁴⁷

Así, a lo largo de esos dieciocho años (1822-1840) Fragueiro ocupó posiciones en áreas de la función pública en dos Estados provinciales y a la vez participó de los vínculos estrechos que en la época el poder político construía con quienes poseían capital económico. El perfil empresarial se consolidó con inversiones que colocó en la compañía explotadora de minas de Córdoba, asociada con su homóloga de Londres, y luego en Coquimbo, que por entonces se convertía en un centro para la explotación del cobre chileno.

Quizá sea por estas acciones que Fragueiro no ha sido registrado en el grupo de exiliados políticos⁴⁸, sino que correspondería vincularlo a los emigrados provincianos. Durante su estancia en Chile dio a conocer dos folletos de su autoría; por un lado,

⁴⁵ Transcripto por Enrique Martínez Paz, “Don Mariano Fragueiro...”, pp. 44-50.

⁴⁶ Mariano Fragueiro, *Cuestiones Argentinas...*, p. 13.

⁴⁷ *La Gaceta Mercantil*, Buenos Aires, 27/4/1841, pp. 2-3.

⁴⁸ El artículo de Caro Figueroa omite identificarlo con el listado de exiliados que el autor trabaja. Véase Gregorio Caro Figueroa, “Exiliados y proscriptos en la Historia Argentina”. *Todo es Historia* N° 246 (1987): p. 6-39.

Fundamentos de un proyecto de banco presentado en 1844 a la Sociedad de Agricultura y Beneficencia de Santiago de Chile y, por el otro, *Observaciones sobre el proyecto de estatuto para el Banco Nacional de Chile* escrito en Valparaíso en 1845. Mientras en el primero argumentaba en torno a la teoría de los bancos describiendo los procesos de formación, giros, depósito, etc., en el segundo, defendía particularmente la emisión monetaria como derecho privativo del Estado nacional.⁴⁹

La segunda experiencia en cercanía con el Estado fue en la escala nacional. Los años que transcurrieron entre 1852 y 1861 fueron de enorme importancia para el proceso de construcción estatal. La República Argentina tenía por fin una carta constituyente redactada por los congresistas en Santa Fe y sancionada el 1° de mayo de 1853, en la cual se adoptaba la forma de gobierno representativa, republicana y federal. Pese a ello, las elites políticas no consiguieron afianzar la unificación de todo el territorio, tampoco extender la soberanía más allá de los límites que fijaba la extensa frontera interior. El país tuvo dos sedes gubernamentales, en Paraná (Entre Ríos) y en la antigua ciudad del Plata, y ambos Estados -la denominada “Confederación Argentina” y Buenos Aires- disputaron su prevalencia político-estatal al interior de sus respectivas fronteras, así como también hacia el exterior. Otro de los desafíos era construir un ordenamiento político que no se resolvió únicamente y, como durante mucho tiempo se interpretó, mediante una subordinación al poder central⁵⁰, sino mediante la validación de estrategias que incluyeron a las elites políticas provinciales, integrándolas a los elencos nacionales.⁵¹

El director provisorio Justo J. de Urquiza, al frente del naciente Estado federal, convocó a Fraguero para el cargo de Ministro Secretario de la Confederación Argentina en el departamento de Hacienda, según decreto del 29 de agosto de 1853. Desde esa posición en el campo político estatal, ejecutaría políticas públicas inspiradas en aquellas ideas, tal como se verá. Sin embargo, y contextualizada en el clima de ideas dominante, la quedaría “aislada en su época e irrelevante”, al decir de Halperin Donghi, aunque significara un proyecto alternativo y concediera al Estado un estratégico soporte material a través de su control del crédito público.⁵² Solo duró siete meses en el cargo, renunciando el 27 de octubre. Su retiro del poder sellaba, en cierto modo, la claudicación del proyecto económico que hubiese dado a esa alianza confederal de trece provincias, una base económica financiera sólida.

⁴⁹ Véase Mariano Fraguero, *Cuestiones Argentinas...*, p. 20.

⁵⁰ Hilda Sabato, *Historia de la Argentina, 1852-1890* (Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2012), p. 207.

⁵¹ Véase Ana Laura Lanteri, *Se hace camino al andar. Dirigencia e instituciones nacionales en la Confederación Argentina, 1852-1862* (Rosario: Prohistoria Ediciones, 2015). Beatriz Bragoni y Eduardo Míguez, *Un nuevo orden político...*

⁵² Tulio Halperin Donghi, *Una nación*, p. 35.

No obstante, el cuerpo central de ideas que defendía tuvo incidencia en la formulación de políticas públicas. El primer congreso legislativo federal comenzó a funcionar en Paraná desde el 22 de octubre de 1854. Durante su permanencia, hasta 1862 hasta que se trasladó a Buenos Aires, se sancionaron 292 leyes. Precisamente, la primera de ellas, del 5 de noviembre de 1854, ordenó la desmonetización de billetes del crédito público⁵³, siguiendo la fórmula del cordobés.

¿Cuáles fueron las políticas públicas que recogieron su prédica? El 18 de junio de 1854 un decreto rubricado por el vicepresidente Salvador María del Carril y el ministro Fraguero implantaba el servicio de mensajerías y aprobaba un itinerario de postas en todas las provincias, incluida la de Córdoba. Así se legitimaba una prédica suya que advertía acerca de la importancia de las comunicaciones entre los pueblos del interior, y de las ventajas que traía agilizar el transporte de pasajeros y correos.⁵⁴

Ejerciendo la función pública en Paraná no relegó sus vínculos con Buenos Aires y sus elites políticas, a tal punto que la prensa porteña construyó un discurso donde destacaba la acción de mediación política de Fraguero y su convicción sobre el rol fundamental de Buenos Aires en la organización del Estado. *El Nacional*, comentó la versión que circulaba acerca de cómo se gestó la idea de que Fraguero reemplazara a Urquiza en la presidencia, aseguraba:

Don Mariano Fraguero ha recibido en estos días varias cartas de los hombres que rodean á Urquiza, y todos ellos le hablan de la resolucion en que está el Director de separarse de los negocios públicos, y que se opina en el Congreso nombrarle á él para reemplazarlo en el Directorio o Presidencia de la República de las 13 provincias. Don Mariano les ha contestado que están delirando, que semejante República es una farsa, y que él no concibe nación posible sin Buenos Aires [*sic*].

El Nacional, Buenos Aires, 9 de septiembre de 1853, p. 1, c/4.

Una visita suya a Buenos Aires impactó en la opinión pública y fue recogida por los principales diarios. Su influencia y notoriedad en Buenos Aires aún continuaban siendo destacadas por los porteños, pese a su identificación política con el gobierno de Paraná. Particularmente, lo subrayó el diario *Los Debates* cuando ya se desempeñaba como ministro:

Este caballero de notoria probidad y merecido crédito y reputacion de honrado, llegó ayer á esta ciudad. Sabemos que en sus conversaciones durante el tránsito dijo que la defensa de esta ciudad había sido tan justa y honrosa como héroica y decidida, y que nuestro proceder después del triunfo merecía el nombre de santo.

⁵³ Beatriz Bosch, *En la Confederación Argentina. 1854-1861* (Buenos Aires: Eudeba, 1998), p. 20.

⁵⁴ Beatriz Bosch, *En la Confederación...* p. 233.

El señor Fragueiro aseguraba que sin Buenos Aires no había Confederación posible. Saludamos cordialmente al ilustrado escritor de las Cuestiones Argentinas. [sic].⁵⁵

Más aún, los periodistas de *El Nacional* contraponían su figura a la de Urquiza en un claro contraste de estilos políticos e insinuaban una desavenencia al interior del gabinete de Paraná:

Sumamente agradable es tener entre nosotros al financista distinguido que con tanto acierto y tino práctico ha juzgado las cuestiones argentinas. Sus pensamientos en hacienda, y sus miras en política, dan alta idea de este personaje. Una actualidad de paz para la República Argentina, y su porvenir, son mirados por el señor Fragueiro como dependientes de la eliminación del único obstáculo que los ha contrariado hasta el presente -el directorio de Urquiza-. En efecto ¿qué otra cosa ha podido obstar que pueblos oprimidos y aislados por una dictadura ominosa se den el abrazo de hermanos y con este, el voto de la felicidad común? [sic].⁵⁶

En síntesis, tanto el posicionamiento como la práctica de gestión en proximidad con el Estado han contribuido como dimensiones aportantes en la definición de trayectoria de un actor social. Podría entenderse por tal concepto el conjunto de secuencias -continuas o discontinuas, progresivas o regresivas- que discurren en un lapso temporal concreto y en cuyo transcurso pueden articularse, reproducirse y rearticularse posiciones ocupadas y prácticas ejercitadas en el campo del Estado. Por eso, la trayectoria permite analizar continuidades y discontinuidades, en este caso en particular acerca de las posiciones y las prácticas de gestión relacionadas con el Estado.

En el siguiente párrafo se desenvuelven los ejes analíticos que explican cómo la posición y las prácticas de gestión validaron una identificación con el Estado desde un espacio de intersección por donde transcurrió la experiencia individual de Fragueiro en proximidad con lo público estatal.

Trayectoria pública e identificaciones

⁵⁵ *Los Debates*, Buenos Aires, 26 de setiembre de 1853, p. 2, c/1.

⁵⁶ *El Nacional*, 26 de setiembre de 1853, p. 2, c/3.

A inicios de 1850 se abocó a reflexionar sobre las cuestiones más apremiantes para el futuro del país. Las ideas se desenvolvían en un momento histórico donde tan importante como plasmar un proyecto de construcción estatal era, ante todo, inculcar esa idea que todavía revestía carácter fundante: la identificación con el Estado. De manera que una forma de hacer política opositora al rosismo fue la palabra escrita. En *Organización del Crédito* (1850) y en *Cuestiones Argentinas* (1852) plasmó esa idea.

Fragueiro logró formular un esquema de ideas interdependientes y complementarias que hacían de la propiedad, el capital, la industria y el crédito, las cuestiones fundamentales para debatir y construir el futuro estado. *Organización del Crédito* es así una obra que debate temas de economía política, mientras *Cuestiones Argentinas* es más claramente de lineamientos políticos e institucionales. Para este comerciante, empresario y banquero “el bienestar social está fundado sobre los bienes materiales” y “la constitución de un Estado no es más que la organización de esos bienes materiales”. Entendía muy bien que un asunto crítico para el Estado federal emergente serían las finanzas que permitieran sostener la administración nacional y precisamente allí estuvo uno de los aspectos más complicados de la gestión del gobierno en Paraná.

Una de las corrientes de ideas a las cuales claramente adscribió Fragueiro fue el socialismo utópico a través Saint-Simon. Esa fuente ideológica de inspiración era notoria al decir, “abogamos por el socialismo en sentido de la organización de los bienes materiales que den por resultado la armonía de los individuos con la sociedad o con su representante el gobierno”.⁵⁷

Según se advierte, la construcción del Estado debía iniciar con la formación de sus bases económicas, tema que fue el eje argumentativo de *Organización del Crédito*.⁵⁸ Pero, ¿cuáles eran esos elementos que darían forma a lo público estatal? Aquí el concepto clave es el crédito público, al cual define como “un ramo de la soberanía, estable y duradero”. Es pensado como “el crédito de la nación” cuyo carácter es dar a los capitales una inversión en “empresas grandes y perpetuas como lo es la nación misma”. Es diferente al crédito individual que, en su opinión, “sólo puede invertir y anticipar sus fondos en empresas limitadas y de corta duración”. El crédito público se formaría “a partir de la centralización de toda propiedad pública, es decir, de los capitales monetarios circulantes que son verdaderos capitales sociales”. Todo ello requería sin duda un respaldo social que según el autor se

⁵⁷ Mariano Fragueiro, *Organización del Crédito...*, p. 184.

⁵⁸ La obra fue publicada en Santiago de Chile. Es un extenso escrito estructurado con un estudio preliminar y cinco capítulos dedicados a la propiedad, a la industria pública, el crédito público, su influencia y organización, respectivamente.

traducía en “la confianza y fe pública de todos los productores y consumidores de la sociedad en la administración del soberano, y en el gobierno en tanto custodia del dinero circulante”.⁵⁹

Su propuesta era claramente estatalista por cuanto le asignaba el Estado la facultad de monopolizar el crédito público, lo que le haría posible “la realización de empresas y trabajos públicos, casas de seguros de todo género y todo aquello de cuyo uso se saca una renta pagada por una concurrencia de personas y de cosas indeterminadas como pueblos, muelles, ferrocarriles, caminos, canales navegables, etc. que serían también ellos de propiedad pública”.⁶⁰

Tenía una consideración asimismo respecto de la moneda, componente de la estructura material estatal: “una obligación dada por los productores y consumidores en favor de la renta pública y en representación de la parte que el soberano tiene en los productos, por su industria pública”.⁶¹

En vinculación con esta idea, los bancos se comportarían como otro de los soportes materiales. “Representan la institución capital, el órgano regulador de toda la vida económica y social”. Fragueiro imaginaba que los bancos absorberían todas las economías públicas y privadas; servirían como “medio de reproducción, ejerciendo influencia en los pueblos y en los gobiernos, en la mejora de la condición social y privada del hombre”.⁶²

La propiedad se presentaba también como otra cuestión central. Puntualiza al respecto una definición, es “todo lo material que es poseído o que se materializa en satisfacción de necesidades”. Bajo tal noción incluía el salario, el capital, las industrias y “todos los actos de la vida desde que se socializan entrando en circulación”. Admitía la propiedad individual de carácter inalienable, aunque sugería que su uso fuese reglamentado por las leyes, bajo un argumento que generaría seguramente la oposición de los latifundistas de la época, al decir: “el derecho individual de propiedad no puede ser fundado más que sobre la utilización común y general del ejercicio de este derecho”. Y agregaba, “su administración es exclusiva del Estado y los efectos serán comunes a todos, pues a la sociedad le competen los productos del trabajo colectivo”.⁶³ Como se advierte, predominaba en su discurso tanto un componente prescriptivo como programático.

Fragueiro construye varias argumentaciones pro estatistas. No vaciló en afirmar: “el Estado es el soberano de la comunidad, encargado de la circulación de la riqueza y se vale de

⁵⁹ Mariano Fragueiro, *Organización del Crédito...*, pp. 188, 222 y 226.

⁶⁰ Mariano Fragueiro, *Organización del Crédito...*, p. 248.

⁶¹ Mariano Fragueiro, *Organización del Crédito...*, p. 277.

⁶² Mariano Fragueiro, *Organización del Crédito...*, p. 135.

⁶³ Mariano Fragueiro, *Organización del Crédito...*, pp. 135-136.

todas las funciones adjudicadas para asegurarla”. En consonancia con ello debía concentrar la emisión de billetes y su distribución, estaba facultado para realizar empresas y trabajos públicos, como casas de seguro, ferrocarriles, etc. Además, “le competen el conjunto de las operaciones crediticias reservadas antes a la iniciativa privada”. Esto es así porque el Estado “obra en defensa de un interés común”. Sostenía que “estos resultados no pueden esperarse de los esfuerzos individuales, por cuya razón hemos creído conveniente excluir a la industria privada de ninguna participación en las empresas públicas y declarar que el único empresario competente es el Estado”.⁶⁴ Y agregaba:

Al interés individual no conviene que el pueblo confié el crédito público; porque entonces perjudicaría sus propios intereses. ¡Dar crédito a la nación de unos cuantos particulares! ¡La renta y capital privado protegiendo a la renta y capital público! Son los gobiernos quienes deben dar el crédito en lugar de recibirlo.⁶⁵

Los intereses individuales en general, los capitalistas en particular, se definían como parte constitutiva de una diáda discursiva por oposición a lo público. E identificaba claramente las prácticas de estos actores, afirmando: “en todas partes establecen casas de seguros, bancos; emprenden ferrocarriles y todo aquello en que el capital encuentra reembolso, provecho y una renta que llene aquellas condiciones; y estas empresas particulares son todavía auxiliadas por el crédito público con subvenciones y con seguridades de un mínimo de interés (...) ¿qué otra cosa son que la protección a la codicia individual?”⁶⁶

En las consideraciones preliminares de su trabajo *Organización del Crédito* explicó cuál fue el contexto hizo posible toda esa argumentación a favor del crédito localizado en el ámbito de lo público.

Una larga experiencia en el comercio y en el banco de Buenos Aires en donde fui uno de sus directores por varios años; y una seria observación sobre los abusos del crédito particular en la industria de Copiapó, me han demostrado que todo el mal viene de la individualidad; y he encontrado una confirmación de esta verdad es mi última residencia en Buenos Aires desde 1846 a 1849. Allí encontré removidos los dos grandes inconvenientes para la realización de la democracia y socialismo - la individualidad y toda influencia de extraña autoridad en la autoridad nacional.⁶⁷

Las últimas expresiones podrían interpretarse como un elogio al rosismo en un momento en que se debatía la afirmación soberana frente a las potencias coaligadas de

⁶⁴ Mariano Fraguero, *Organización del Crédito...*, p. 224.

⁶⁵ Mariano Fraguero, *Organización del Crédito...*, p. 228.

⁶⁶ Mariano Fraguero, *Organización del Crédito...*, p. 225.

⁶⁷ Mariano Fraguero, *Organización del Crédito...* p. 190.

Francia e Inglaterra. Sin embargo, ya se afirmó, no fueron suficientes para modificar las apreciaciones que recaían sobre este emprendedor cordobés que había construido su trayectoria política en fuerte y continua cercanía con la facción unitaria.

Fragueiro, mediante su discurso sostenido a favor de un papel pro activo del Estado ha invertido los términos de la relación histórica que los gobiernos en general, incluido el de su provincia, habían mantenido con los actores sociales poderosos. La prosperidad del futuro Estado estaría asentada sobre las bases materiales como fundamento del orden social y político.

Su inclinación por la idea del crédito público no le impedía advertir una de las imperfecciones en que todavía se hallaba inmerso el sistema, es decir, “la deficiente administración de las instituciones crediticias”. Por ello era esencial el compromiso de los actores; el del gobierno nacional en particular quién debía desempeñar un rol activo. Con su capacidad organizativa se convertiría en “agente articulador de las nuevas condiciones y modalidades de producción”; dejaría de ser consumidor para transformarse en productor de riqueza y dar así “una dirección activa a los capitales sociales aplicándolos a los objetos públicos que más demande la ley general de la nación”. Postulaba, además, una administración general de crédito público que sería dependiente del poder ejecutivo y comprendería todas las oficinas fiscales de la nación, la aduana, la tesorería, Casa de la Moneda, bancos, correos, etc. Es decir, los resortes principales para la acumulación del capital. Esa administración central tendría competencia en el control de los ingresos y egresos de capitales, las transacciones bancarias, la emisión monetaria y actividades empresariales.⁶⁸ Pese a todo ese discurso pro estatista, no quedaba claro qué injerencia luego tendría en la distribución de lo producido.

Más allá de estas dudas que dejaba planteado el cordobés, la empresa central era construir el Estado. En su visionaria propuesta, organizar las bases de la institucionalidad atravesó la narrativa de *Cuestiones Argentinas*.⁶⁹ Es una obra publicada fuera del país, en Copiapó, lugar donde el número de emigrados unitarios argentinos era muy importante, pues integraban las dos quintas partes de la población local, dedicándose al laboreo de las minas.⁷⁰ Allí expresó su concordancia con el proyecto urquicista, aunque advertía acerca de los

⁶⁸ Mariano Fragueiro, *Cuestiones Argentinas...* pp. 157-159.

⁶⁹ El objetivo de este libro publicado en la ciudad de Copiapó está claramente expuesto en su preliminar, es decir, debatir las cuestiones generales mediante las cuales se podía arribar a la organización definitiva. En cuanto a su estructura interna contiene un estudio preliminar y cinco capítulos. El primero, más extenso que los restantes, es una argumentación sobre los asuntos pertinentes con la administración general del país; el siguiente, aborda el comercio exterior e interior; en el tercero, se ocupa del arreglo de la navegación de los ríos; a continuación, aborda el problema de las rentas generales y, finalmente, el pago de la deuda pública nacional.

⁷⁰ Gregorio Caro Figueroa, “Exiliados...”, p. 25.

obstáculos políticos que se interponían en el camino de la organización definitiva. Así lo expresaba en el preliminar. Cuatro líneas después de dar inicio a la obra, aseveraba que “la desaparición del despotismo de Rosas importa la remoción de todo inconveniente para organizarnos y prosperar”. En otras líneas expresaba: “no hay disidentes y si aparecieran serán compelidos a someterse al interés general”.⁷¹ Del mismo modo, aparecerá otro de los actores que se convierte en un término de oposición a esa búsqueda de la organización estatal, los poderes locales:

los habitantes de las provincias aspiran sin duda formar una Nación; pero sus gobernadores, que encuentran en aislamientos su conservación y el poder brutal absoluto que ejercen, ¿consentirían perder sus vasallos, otorgándoles la libertad de organizarse como hombres libres? ¿Todos ellos no suscitarán dificultades de todo linaje para evitar que desaparezca la actualidad que les perpetúa en el poder? ¡Oh! ¡Los gobernadores! Les contestamos que ellos saben muy bien que en Monte Caseros dejaron de serlo; sus despachos caducaron con la derrota de Rosas.⁷²

En esa interpretación del proceso político que debería conducirse hacia la institucionalización definitiva, Fraguero construía una imagen crítica de Rosas, “el usurpador del poder y la fuerza pública”, “el tirano”, frente a Urquiza quién no representaba la fuerza sino “el elemento moral de la sociedad, el derecho”. Es clara su identificación con la facción política liderada por este último, por lo que afirma “no podremos excusar nuestra aprobación y asentimiento al programa de Urquiza y nuestra cooperación al cumplimiento de sus ofertas”.⁷³

Fraguero planteaba, como Alberdi y Sarmiento, una dicotomía entre civilización y barbarie. En este tema, si bien acordaba con ellos respecto de la incumbencia soberana estatal sobre la frontera interior en disputa con las comunidades aborígenes, se apartaba en las acciones que imaginaba para arribar a un proceso de inclusión territorial. Su propuesta no contemplaba la utilización de mecanismos como la guerra o el exterminio, a los que calificaba como “actos injustos e inútiles”. Defendía la condición humana de los indígenas y aseguraba que tenían predisposición para los trabajos pastoriles, de manera que -según decía- “sólo por medio de la barbarie pueden explotarse esos inmensos desiertos que aterran al hombre civilizado”. Admitía, eso sí, que la explotación del desierto era un proceso extremadamente lento, por lo que sugería la implementación de medios pacíficos, tales como el

⁷¹ Mariano Fraguero, *Cuestiones Argentinas...* p. 113.

⁷² Mariano Fraguero, *Cuestiones Argentinas...* p. 114.

⁷³ Mariano Fraguero, *Cuestiones Argentinas...* p. 115.

reconocimiento de las autoridades y el respeto a las poblaciones fronterizas por parte de los indios, mientras las comunidades cristianas respetasen el trato convivencial con ellos. Inclusive aceptaba que se reconociera a los indios el derecho de propiedad sobre el terreno que ocupaban, aunque las autoridades nacionales eran las que debían distribuirlo con el objetivo de que esas comunidades conocieran “las ventajas del poder social que da a cada uno lo que es suyo”. Incorporaba otra acción posible que sin duda se explica en función de las convicciones católicas de este hombre cordobés al sugerir “el envío de misiones”, procedentes de “las poblaciones cultas” para adoctrinar los indios y brindarles así “una enseñanza moral en base al Evangelio y la introducción de la industria”. En sus palabras, “el capital y el Evangelio son la idea y la acción civilizadora del hombre”.⁷⁴ En definitiva, también en este punto donde se planteaba el futuro de las interrelaciones entre las comunidades cristianas y las aborígenes, postulaba una propuesta que respondía claramente a los intereses de las élites políticas, interesadas en consolidar la soberanía del Estado nacional en los territorios aún no incorporados al mapa productivo pampeano.

Este pensamiento político que tenía como actor central al Estado nacional no significaba desconocer el rol fundamental de las provincias. Si en los años veinte se manifestó sostenedor de una concepción que privilegiaba la dinámica aliancista entre las partes estatales y soberanas y si bien reconocía las dificultades para construir una fórmula estatal organizada, tras aceptar su nombramiento, escribía un parte oficial a Urquiza donde a su entender la organización del poder nacional dependía centralmente del apoyo de las provincias: “al aceptar procedo sin temor, sin dudas i con plena fé en el resultado; porque el sentimiento patriótico i nacional que me inspira, me revela que el Pueblo Argentino no puede continuar por mas tiempo inconstituido, i porque siendo general este sentimiento encontraré en las Autoridades i en los conciudadanos de todas las Provincias la cooperación de que tanto se necesita para que las medidas que se adopten sean eficientes [*sic*]”.⁷⁵

En síntesis, la identificación con la figura del Estado en Fraguero puede definirse como un proceso de construcción discursiva donde el “otro” constitutivo se definió y redefinió conforme el ideólogo compartía y resignificaba formaciones discursivas específicas de un contexto histórico y del espacio de ideas que éste albergaba. “Caudillos”, “guerra civil”, “Rosas”, “la barbarie”, integraban esas identidades relacionamente próximas y ubicadas diferencialmente en las antípodas de un Estado consolidado. Puede añadirse, finalmente, que eran compartidas por otros actores de la comunidad ideológico política de la época, lo cual

⁷⁴ Mariano Fraguero, *Cuestiones Argentinas...* pp. 133-134.

⁷⁵ *El Nacional Argentino*, 2 de noviembre de 1853, p. 2, c/1.

confirma ese proceso de construcción identitaria, pero diferenciada y sujeta a permanentes y cambiantes redefiniciones.⁷⁶

La trayectoria de Fraguero en el área de la administración del Estado y su experticia en el campo económico le permitieron validar un campo de ideas afín con la gestión del Estado en términos que merecían ser difundidos y puestos en discusión en la época. Por eso, encaminó sus propuestas hacia la palabra escrita. Esos saberes acumulados fueron apreciados por las élites políticas cuando se constituyó el gobierno de la denominada Confederación Argentina en 1854. Un proyecto político con sede en Paraná, acompañado por las élites de las trece provincias que no logró, pese a los esfuerzos, atraer a los agentes consulares ni tampoco construir una renta nacional con ingresos sostenidos que pudiese prescindir de la poderosa aduana porteña. En su propia provincia, el papel moneda llegó a valer un 50% menor de su valor nominal, mientras el cónsul de Estados Unidos en Buenos Aires afirmaba: “muchas tiendas y negocios ya fueron cerrados por las autoridades por negarse a recibirlo, y creo que el presidente Urquiza ya comienza a advertir que es imposible obligar a la gente a recibir esa cosa sin valor”.⁷⁷

Conclusiones

Este artículo se sitúa historiográficamente en el marco de la renovación de estudios acerca del Estado donde se considera clave el rol de hombres portadores de saberes asociados a su experticia en cercanía con la gestión estatal. El aporte original consistió en proponer la categoría *ideólogos del Estado*, como complementaria de intelectuales, para aquellos estudios biográficos donde el sujeto histórico desarrolló un conjunto de saberes y experticia en materia estatal que no derivaban central ni marginalmente de una trayectoria universitaria sino mayormente del campo de actuación privada y pública. Dicha categoría ha sido construida inicial y provisoriamente a partir de dimensiones aportadas por la sociología: “trayectoria” e “identificación” y su operatividad se aplicó al análisis biográfico de Mariano Fraguero, recuperando fuentes inéditas y periodísticas no relatadas en los estudios recientes sobre este personaje histórico. Asimismo, se ha aplicado un análisis relacional que permitió ubicar al ideólogo en su contexto histórico.

⁷⁶ Otros actores sociales reproducían similares identidades e influían en el plano de la opinión. Por caso, los diarios oficialistas de Paraná. *El Nacional Argentino* apoyó, divulgó y comentó favorablemente el plan Fraguero. Véase *El Nacional Argentino, Paraná*, 25/12/1853, p. 1.

⁷⁷ Citado por James Scobie, *La lucha...*, p. 122.

El abordaje de la trayectoria se realizó desde una perspectiva sociológica que reunió dos variables, posición y prácticas. A través del estudio biográfico realizado se demostró que las posiciones de los sujetos sociales, conforme definían su pertenencia al cuadro de las elites, podían configurar un núcleo de identificaciones donde los componentes centrales resultaban afines con la valoración de un orden estatal permanente, y la postulación de bases materiales. Las prácticas concurren también en ese sentido, de forjar identificaciones. En particular, las prácticas de gestión estatal, a la vez que delinearon en Fragueiro una trayectoria inserta en los niveles decisorios del Estado en contextos políticos de fuerte conflictividad, forjaron un conjunto de saberes que le permitieron visualizar tensiones y claves superadoras más afines con una organización definitiva del Estado.

Finalmente, a modo propositivo, podría entenderse por ideólogos del Estado aquellos sujetos históricos en contextos situados que se destacaron por acumular saberes y experticia en proximidad con las magistraturas estatales y a partir de sus trayectorias legitimaron su identificación con propuestas críticas y superadoras cuyo foco de preocupación era el Estado, redefinido a partir de bases constitutivas fundacionales.

El Servicio Exterior durante la Organización Nacional de la República Argentina a través de la trayectoria diplomática de Manuel Rafael García (1860-1880)

The Foreign Service during the National Organization of the Argentine Republic through the diplomatic career of Manuel Rafael García (1860-1880)

*Walter Rubén Derbiz**

Fecha de Recepción: 8 de julio de 2021

Fecha de Aceptación: 22 de septiembre de 2021

DOI: <https://doi.org/10.46553/RGES.57.2021.p.40-61>

Resumen

El artículo recupera buena parte de la trayectoria diplomática de Manuel Rafael García. Pone de manifiesto las expectativas personales y políticas del actor -identificado con el sector de liberales nacionalistas porteños de mediados de la década del cincuenta-, y sus relaciones con las dirigencias de la Confederación, en su acceso al Servicio Exterior. Aborda el amplio marco de acción puesto de manifiesto por el diplomático en su posicionamiento ante el recambio presidencial de 1868 y aspira a ofrecer una mayor comprensión del proceso histórico y algunas de las funciones, en sus etapas iniciales, de esa particular esfera estatal.

Palabras clave: Estado; Relaciones Exteriores; Servicio Exterior; Diplomáticos

Abstract

The article recovers a good part of the diplomatic career of Manuel Rafael García. It reveals the personal and political expectations of the actor -identified with the liberal nationalist sector of Buenos Aires in the mid-1850s, and his relations with the Confederation leaderships, in his access to the Foreign Service. It addresses the broad framework of action revealed by the diplomat in office prior to the 1868 presidential replacement and aims to offer a greater understanding of the historical process and some of the early-stage functions of that state level.

Keywords: State; Foreign Relations; Foreign Service; Diplomats

Introducción

La profunda renovación historiográfica argentina de los últimos años vinculada a los estudios sobre el Estado, evidencian el aún incompleto abordaje desde diferentes aproximaciones temáticas y metodológicas. Sin embargo, las reflexiones dan cuenta de las maneras en que la construcción Estatal fue desafiada en procesos que distaron de ser homogéneos o lineales.¹

* Universidad Nacional de Mar del Plata, Centro de Estudios Históricos (Cehis)

¹ Véase los estudios de Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)* (Buenos Aires, Prometeo-UNGS, 2010); Beatriz Bragoni, *San Martín. Una biografía política del libertador* (Buenos Aires: Edhasa, 2019); Beatriz Bragoni y Eduardo Míguez, *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880* (Buenos Aires:

El vacío es aún mayor en la historiografía acerca de la experiencia e institucionalización del trabajo al interior de las legaciones diplomáticas dado que, en líneas generales, quienes tradicionalmente han abordado esa función estatal, lo han hecho desde disciplinas afines a las relaciones internacionales o el derecho. El trabajo de Beatriz Solveira aborda el desenvolvimiento institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y la expansión de las legaciones y los consulados por el mundo desde 1853 y 1930.² En los últimos años han emergido en el campo de la historiografía, resultados de investigaciones que, desde distintos marcos epistemológicos, iluminan la trayectoria de algunos diplomáticos que se desempeñaron en la última década del siglo XIX e inicios del XX.³

Se aborda aquí, desde una perspectiva biográfica y relacional, el Servicio Diplomático Argentino que Manuel Rafael García contribuyó a delinear, desde su interior, durante las presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda.

La extensa trayectoria de este actor en el servicio exterior (a partir de 1863 hasta su muerte en 1887) reviste un significativo interés puesto que no ha sido atendida aún por la historia diplomática, la historia de las relaciones internacionales o la historiografía sobre las múltiples aristas de las funciones estatales. Además, se enlazan a través de él cuatro generaciones de una familia de funcionarios estatales: Pedro Andrés García (1758-1833), Manuel José García (1784-1844), Manuel Rafael García (1826-1887), y sus hijos Manuel José García Mansilla (1859-1910) y Daniel García Mansilla (1867-1957). El enlace matrimonial con Eduarda Mansilla – hija de Agustina Rosas (1816-1898) y Lucio Norberto Mansilla (1792-1871) – favoreció, con su *savoir faire*, la tarea del diplomático en Washington entre 1861-1862 durante el estudio del funcionamiento de la Justicia Federal, y

Biblos, 2010); Pablo Bunchbinder, *Caudillos de pluma y hombres de acción. Estado y política en Corrientes en tiempos de la Organización Nacional* (Buenos Aires: Prometeo, 2004); José Carlos Chiaramonte Mercaderes del litoral. *Economía y sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX* (México y Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1991); José Carlos Chiaramonte *Ciudades, Provincias Estados: Orígenes de la Nación Argentina 1800-1846* (Buenos Aires: Compañía Editora Espasa Calpe, 1997); Ariel De la Fuente, *Los hijos de Facundo. Caudillos y montoneras en la provincia de La Rioja durante el proceso de formación del estado nacional argentino (1853-1870)* (Buenos Aires: Prometeo, 2007); Hernán González Bollo, *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)* (Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2014); Ana Laura Lanteri, *Se hace camino al andar. Dirigencia e instituciones nacionales en la "Confederación" (Argentina, 1852-1862)* (Rosario: Prohistoria, 2015); Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann, *Los saberes del Estado* (Buenos Aires: Edhasa, 2012); Roberto Schmit, *Ruina y resurrección en tiempos de guerra: sociedad, economía y poder en el Oriente entrerriano posrevolucionario, 1810-1852* (Buenos Aires: Prometeo, 2004).

² Solveira, Beatriz. *La evolución del Servicio Exterior Argentino entre 1852 y 1930*. Córdoba: Centro de Estudios Históricos, 1997.

³ Véase Juan Scarfi, "Diplomacia, vida cultural y circulación de saberes", disponible en <http://historiapolitica.com/dossiers/diplomacia-circulacion-saberes/2015/>; Paula Bruno, "Vida diplomática, funciones estatales e identidades en tensión en el giro del siglo XIX al XX. Agenda de investigación, propuestas y usos de las fuentes", *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos (REFA) Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"* n°11, 2020.

en 1868-1872, consolidada su propia trayectoria como literata, atrajo la atención de la prensa periódica norteamericana en torno de las actividades de la legación argentina.⁴ Por todo ello, el abordaje de la figura de Manuel Rafael García a partir de la utilización de distintos tipos de fuentes oficiales (instrucciones diplomáticas, memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, registro oficial, leyes de presupuesto) y especialmente la correspondencia privada intercambiada con un puñado de actores con destacadas trayectorias políticas como Félix Frias, Vicente Fidel López, Rufino de Elizalde, Domingo Faustino Sarmiento, Juan María Gutiérrez o su primo y administrador, Manuel Alejandro Aguirre, permiten poner de manifiesto las dinámicas presentes en la configuración del servicio diplomático constituido a partir de la Organización Nacional y responder los interrogantes: ¿Cuáles fueron las tareas de los primeros diplomáticos de la República unificada? ¿Cuáles fueron las estrategias puestas de manifiesto en la selección o el mantenimiento de los Enviados durante los recambios presidenciales y de ministros? ¿Qué percepción tuvieron los actores de su propia tarea?

El abordaje del papel de las personas y sus relaciones en la generación de institucionalidad a partir de la mutua interacción, permiten capturar la articulación de las expectativas personales del funcionario de residir junto a su familia en el extranjero invirtiendo recursos materiales y simbólicos en la construcción de una carrera en el servicio exterior, con las necesidades del propio Estado y de su burocracia en formación.

Algunos rasgos biográficos

Manuel Rafael García nació en Buenos Aires el 10 de noviembre de 1826, hijo de Manuel José García y Manuela Aguirre. Su padre, diplomático durante la presidencia de Rivadavia, firmó la Convención Preliminar de Paz que pondría fin a la guerra con el Brasil acordando la independencia de Uruguay en un escenario de crisis política desatada por la angustiante situación económica de nuestro país y la denuncia del centralismo del gobierno entre los cuales el gobernador de Córdoba, Juan Bautista Bustos, se erigía como principal vocero de la facción federal, todo lo cual desencadenaría en la renuncia del Presidente. La extensa y, desde su perspectiva, poco valorada o incomprendida trayectoria del padre fue objeto de las reflexiones del hijo a través de publicaciones en forma de artículos que

⁴ Desde hace algunos años, la crítica literaria ha revisitado la obra y la figura de Eduarda Mansilla, posibilitando la reedición de algunas obras de ficción y periodísticas de la autora.

respaldaba con documentos del significativo archivo heredado, que luego facilitó a Juan María Gutiérrez y Vicente Fidel López para sus propios trabajos.⁵

Perteneció a la generación de jóvenes formados en la Universidad de Buenos Aires durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas de la cual egresó en 1846. Culminada la formación académica, su primer viaje a Europa le permitió adquirir experiencias y conocer a los parientes radicados en España desde la Revolución de Mayo a quienes administraba sus bienes en el Río de la Plata, tarea que continuó desarrollando hasta su alejamiento definitivo de Buenos Aires⁶.

En un clima de agitaciones políticas por las amenazas de guerra entre los gobiernos de la Confederación y Buenos Aires, contrajeron matrimonio Manuel Rafael García y Eduarda Mansilla. Su hijo Daniel refirió años más tarde: “Cuando mis padres se casaron, el día 31 de enero de 1855, dijo un diario de Montevideo que tratábase del enlace de Romeo y Julieta, por cuanto él era claramente de filiación unitaria, siendo mi madre, en cambio sobrina carnal del Restaurador”⁷. La realidad debió presentar algunos matices dado que esa identificación podría corresponder con la trayectoria de Manuel José García – abuelo del autor de la cita – en la década de los años veinte, insuficiente para explicar la participación posterior de dicho actor como funcionario del gobierno de Juan Manuel de Rosas. Asimismo, como ha señalado Beatriz Bragoni, en el periodo transcurrido entre Caseros y Pavón habría existido cierto grado de diversificación en torno de las estrategias matrimoniales de individuos cuyas familias mantuvieron diferencias políticas, generando alianzas a través de matrimonios de familias aparentemente opuestas, pero que están socialmente imbricados en sus características tanto económicas como sociales.⁸

Actividad política dentro de los liberales nacionalistas porteños

⁵ La restitución de la figura pública del padre, que falleció cuando Manuel tenía 22 años, constituyó un tema recurrente en su correspondencia privada con Vicente Fidel López. Entre las publicaciones destacan el *Ensayo biográfico de la vida pública del ciudadano D. Manuel José García*, publicado en 1854 en El Plata Científico y Literario bajo la dirección de Navarro Viola; y hacia 1883 *Documentos inéditos del Dr. Manuel José García diputado de las Provincias Unidas en la Corte del Janeiro. Época de Pueyrredón*.

⁶ En el fondo Manuel José García del Archivo General de la Nación se localizan las cartas emitidas desde Badajoz por su tía materna Casimira, casada con José Laguna, defensor del bastión realista, fallecido en 1828.

⁷ Daniel García Mansilla, *Visto, oído y recordado apuntes de un diplomático argentino* (Buenos Aires: Kraft, 1950), 22.

⁸ Beatriz Bragoni, *Los hijos de la revolución: familia, negocios y poder en Mendoza en el siglo XIX* (Buenos Aires: Taurus, 1999).

El epistolario reconstruido se encuentra en su mayoría inédito y disperso en diversos archivos.⁹ Desde el punto de vista metodológico, un abordaje posible consiste en explorar la vida de Manuel Rafael García a partir de la información contenida en las cartas, emergiendo así los recorridos por países, relaciones familiares, inversiones patrimoniales, u observar la continuidad y recreación de los vínculos amicales. Otro tipo de aproximación más centrada en la subjetividad del actor posibilita apreciar las expectativas, dudas e incertidumbres sobre su futuro profesional y, a lo largo de su residencia en el extranjero, la necesidad de construir narraciones que den un sentido de continuidad con las personas frente a los cambios de lugares, objetos y personas.

Las cartas que dirigió desde Buenos Aires a Vicente Fidel López en Montevideo y a Juan María Gutiérrez en Paraná durante el año 1858, expresan su desencanto por el triunfo de Adolfo Alsina como gobernador de Buenos Aires, uno de los principales exponentes del sector de liberales afines a la separación del Estado respecto de la Confederación, lo cual implicaba el aplazamiento de la unificación nacional. Precisamente, esas cartas, que no debían someterse a un uso público u oficial, permiten vislumbrar el trabajo de construcción política y de lealtades personales que ligaron a ese grupo de hombres entre Buenos Aires y Paraná. Al estímulo ofrecido por Vicente Fidel López, García le respondía:

“Me dice Ud. que hagamos algo. El momento es decisivo, pero ¿Quiere que le hable con el corazón? Mil veces he combinado medios de arrancarme de esta apatía mortal, de crearme un entusiasmo capaz de arrastrar a otros que, con mejores medios, aunque con no mayor patriotismo sacuda a esta sociedad enferma de miedo y pequeñas y malas facciones, pero me acobardo al pensar en los elementos con que es indispensable contar. Imagínese que me destaque ¿en qué? En leer y traducir Horacio ad populum Romanum ¿qué le parece a los 32 años? ¿Pensaban así su padre y el mío? No ¡Viene Dios! ¡Y que cuenta damos de sus infatigables esfuerzos, de sus grandes esperanzas, de nuestras bellas ilusiones! Lo que es de imperiosa necesidad es un periódico que dirija la opinión, que haga pensar y enseñe cuales y cuántos son los intereses reales del país.”¹⁰

⁹ Se han localizado al presente de 167 cartas enviadas por Manuel Rafael García a Juan Bautista Alberdi, Felix Frias, Juan María Gutiérrez, Vicente Fidel López y Rufino de Elizalde entre 1858 y 1883, y 131 que fueron recibidas por él entre 1850 y 1884. Las dirigidas a Gutiérrez se encuentran en la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina; las enviadas a Rufino de Elizalde pueden consultarse online en el repositorio digital del Instituto de Historia Argentina y América Dr. Emilio Ravignani; las dirigidas a Juan Bautista Alberdi se ubican en el Centro de investigaciones filológicas Jorge M. Furt; y las restantes, se localizan en distintos fondos del Archivo General de la Nación, principalmente el Fondo Los López y el fondo Manuel José García.

¹⁰ Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Fondo los López. Carta de García Manuel Rafael a Vicente Fidel López. Buenos Aires, Buenos Aires, 28 de setiembre de 1858.

Más allá del rol que pudiera desempeñar en el proyecto propuesto por Vicente López, de las dificultades en el financiamiento de la empresa, del peso real o imaginado de la figura del padre, el diagnóstico acerca de la necesidad de crear un periódico “que dirija la opinión” se encuentra en consonancia con las prácticas que sustentaban el sistema republicano.¹¹

Además comienzan a aparecer expresiones tales como “estoy tan desesperado de mi propio destino en este país que daría todo por volver a tomar las fuerzas que me faltan en cualquier rincón de la tierra...necesito salir de esta atmosfera para ocuparme de algo más digno que llenar papel sellado y protestar respecto a jueces ignorantes y necios”.¹² Un hombre que a los treinta y dos años confesaba al amigo no encontrar algo en qué destacarse más que en el estudio, casado con una joven mujer que daba inicio a su carrera literaria, abrumado por su rol como Juez Civil... Todo sumado a la muerte de su madre, ocurrida el año anterior, cuyo vínculo familiar era el último que lo ligaba a Buenos Aires, y el mantenimiento de las relaciones con los parientes en España... Todo ello, ¿en qué medida incidían en la idea de retomar las fuerzas en cualquier rincón de la tierra?

El resultado de la batalla de Cepeda y el Pacto de San José de Flores al año siguiente, ofrecía la perspectiva de la ansiada, por estos actores, unión nacional. El Presidente de la Confederación Santiago Derqui y el Gobernador de Buenos Aires Bartolomé Mitre, para afianzar el acercamiento de los liberales que preferían mantener la separación, acordaron “nombrar a los antiguos representantes porteños en cargos diplomáticos. Uno de los que más llamaron la atención fue precisamente el de Mariano Balcarce como Encargado de Negocios argentino en París”.¹³ Balcarce era una figura conocida en los círculos de funcionarios y diplomáticos cercanos a los gobiernos europeos, ya que, como representante del Estado de Buenos Aires, buscó lograr el reconocimiento internacional para Buenos Aires o, como señala Figallo, “estorbar las negociaciones que pudiera llevar adelante Alberdi, e inclusive impedir el reconocimiento español hasta tanto se solucionara el problema nacional”.¹⁴ Médico de profesión, descendiente de un General victorioso de las guerras por la Independencia y casado con Mercedes San Martín, reunía en torno a sí mismo la atención de quienes comparaban a su suegro con Aníbal o Napoleón en el cruce de los Alpes.¹⁵

¹¹ Alberto Lettieri, “La República de la opinión. Poder político y sociedad civil de Buenos Aires entre 1852-1861”. *Revista De Indias*, n°210 [https://doi.org/10.3989/revindias.1997.i210.787]

¹² AGN. Carta de García Manuel Rafael a Vicente Fidel López, Buenos Aires, setiembre de 1858.

¹³ James Scobie, *La lucha por la consolidación de la Nacionalidad Argentina. 1852-1862* (Buenos Aires: Librería Hachete S.A, 1964), 293.

¹⁴ Beatriz Figallo, “Argentina” en *Ruptura y reconciliación. España y el reconocimiento de las independencias latinoamericanas*, Coord. Carlos Malamud (Madrid: Fundación Mapfre y Santillana Ediciones Generales, 2012), 219-268.

¹⁵ Bragoni, *San Martín*, 230.

Cerca del gobierno de Estados Unidos fue designado Domingo Faustino Sarmiento y Manuel Rafael García como Secretario, a quien se sumaba la comisión de estudiar de la Justicia Federal en ese país, circunstancia que no aceptaba por la oposición de sus respectivas facciones:

“Al Sr Mitre le dije francamente que interesaba su amistad con el fin de independizarme en lo posible del Enviado. Le he escrito al Sr. Riestra. No tengo contestación y este silencio me tiene en un estado de incertidumbre muy violento. Escribo al Sr Pico pidiendo que si se deciden a nombrarme recuerde que según lo acordado mi objeto principal es la Comisión propuesta y aceptada”.¹⁶

La crisis que se desarrollaba en la provincia de San Juan, teatro de operaciones del enfrentamiento de federales y liberales radicalizados – vinculados estos últimos a Sarmiento–, profundizaba el rechazo de García hacia el Enviado pese a lo cual no planteaba desistir de la Comisión, sólo de la Secretaría de la legación: “forzado, amigo mío a abandonar mi país, mis amigos, mi carrera, no puedo dejar escapar a la única tabla que me ofrece una carrera honorable, en la que puedo ser útil a mi país y satisfacer mis estudios favoritos”.¹⁷

El Ministerio de Relaciones Exteriores y la política exterior durante la organización nacional

A partir de la caída de Juan Manuel de Rosas en Caseros, Justo José de Urquiza dio impulso a un proceso de organización del poder central en base al programa que Juan Bautista Alberdi esbozó en *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, siendo este el modelo que inspiró la Constitución Nacional de 1853 (en adelante CN).

Por su parte el organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el cual funcionó en sus aspectos esenciales hasta los años ochenta, se configuró casi al día siguiente de la batalla de Caseros. Así, el 1 de marzo de 1852, durante el Gobierno Provisorio de la “Confederación Argentina”¹⁸ se dispuso que la dependencia estaría compuesta por siete empleados: un Oficial Mayor, un Oficial Primero, un Oficial de Ministerio Encargado del

¹⁶ Biblioteca del Congreso de la Nación (en adelante BCN). Fondo Juan María Gutiérrez. Carta de Manuel Rafael García a Juan María Gutiérrez. Buenos Aires, 12 de enero de 1860.

¹⁷ BCN. Carta de Manuel Rafael García a Juan María Gutiérrez, Buenos Aires, enero de 1860.

¹⁸ Seguimos a Lanteri cuando señala como inexacto el término “Confederación” para describir la organización política posterior a la vigencia de la Constitución Nacional, dada la conformación, a partir de allí en un Estado Federal. Al igual que la investigadora utilizamos entrecomillado aquí y en adelante sin comillas.

Archivo, dos Oficiales de Ministerio, dos Oficiales auxiliares; un portero y un ordenanza.¹⁹ Por entonces el titular de la dependencia fue el abogado Luis José de la Peña, exiliado durante el rosismo de cincuenta y seis años, cargo que, durante la escisión de Buenos Aires de la Confederación también desempeñó Juan María Gutiérrez, actor con quien García mantuvo un nutrido intercambio epistolar durante todo el periodo.

Al igual que en el modelo norteamericano, la Constitución no explicitaba cómo se concebía la función administrativa ni cómo debía ejercerse. Cualquier hombre mayor de edad podía acceder a un puesto sin otro requisito que la idoneidad (art. 16 CN). El presidente contaba con atribuciones para nombrar y remover a los magistrados plenipotenciarios y encargados de Negocios con acuerdo del Senado y por sí solo nombrar y remover a los ministros del despacho, los oficiales de sus secretarías, los agentes consulares y demás empleados de la administración (art. 86 CN). Tampoco podía crear empleos o fijar remuneraciones, siendo esta una función del Congreso (art. 67 CN).

La estructura y el número de empleados de la Confederación se mantuvo bajo la gestión del ministro Rufino de Elizalde durante la presidencia de Bartolomé Mitre. El 1 de enero de 1872, habiendo transcurrido cuatro años del gobierno de Sarmiento, entró en vigencia un nuevo esquema administrativo en virtud del cual se crearon tres secciones para dividir las tareas de la dependencia: 1) Legaciones y Consulados Argentinos; 2) Autoridades Nacionales, Provinciales y Particulares; y 3) Legaciones y Consulados Extranjeros. Cada una de ellas se constituyó con un oficial y un escribiente: Pedro Beláustegui - Antero Carrasco en la primera; José María Sagasta Isla - Ricardo Pío Figueroa en la segunda y Emilio Lamarca - Juan Mason en la tercera²⁰ Entre quienes contaban con mayor antigüedad destacan Beláustegui desde el 11/04/1852, Sagasta Isla desde 15/12/1862 y Figueroa desde el 19/09/1867. Los restantes empleados ingresaron al ministerio junto con las reformas. Si bien los documentos no revelan los motivos detrás de los cambios organizacionales o del personal de la dependencia, pareciera equilibrarse la jerarquía de los oficiales con diez y veinte años en el organismo respecto del recién incorporado Emilio Lamarca, que, por su formación en Gran Bretaña y Alemania, resultaba idóneo para desempeñarse al frente de la Sección “Legaciones y Consulados extranjeros”.

Finalmente, la escasa diferenciación de funciones entre los empleados, sumado al tiempo que debía transcurrir hasta que los ingresantes pudieran alcanzar algún grado de

¹⁹ Registro Oficial de la República Argentina (en adelante R.O.), Tomo Tercero. Buenos Aires: Imprenta de la República, 1882.

²⁰ R.O Tomo quinto (Buenos Aires: Imprenta de la República, 1884), 232.

autonomía, permite especular que la designación de un responsable al frente de cada Sección facilitaría en parte la tarea de los ministros en cuanto a la distribución, supervisión y corrección del trabajo de los dependientes, criterio que parece profundizarse en el último tramo de la administración de Nicolás Avellaneda con la incorporación de la Sección “Secretaría”. Los empleados Pedro Beláustegui y José Sagasta Isla perduraron ante la incorporación de quienes completarían la dotación. Además, se implementaron criterios organizacionales sobre la duración de la jornada de trabajo, metodologías para el registro de las actuaciones y del funcionamiento en general de la dependencia:

“El despacho ordinario de cada una de las secciones, correrá a cargo del Jefe, quien deberá consultar con el Subsecretario u oficial 1° en ausencia de aquel, cuando el asunto sea de importancia u ofrezca dudas. Las comunicaciones que estén en idioma extranjero se entregarán al traductor, antes de darle entrada y luego de traducidas seguirán el trámite dispuesto. Ocurriendo algún trabajo que no pueda ser atendido por la Sección a que pertenezca, con la urgencia y dedicación necesarias, el SubSecretario asignará los empleados que deban agregarse a ella mientras dure aquel”²¹

En cuanto a las legaciones diplomáticas, como ha señalado Liliana Brezzo, la escasez de recursos para incrementar su número priorizó la presencia permanente del Estado en la comunidad internacional cerca de los gobiernos de España, Francia, Gran Bretaña e Italia y los Estados Unidos.²² ¿De qué manera se articularon en la práctica las funciones políticas y administrativas para seleccionar a las personas adecuadas y asegurar la eficacia del servicio público? En ese sentido, parecería que el sistema de los contrapesos, es decir, la intervención del Congreso en la designación o remoción de los diplomáticos, adquiere un relieve particular, promoviendo la neutralidad frente los favoritismos o los vínculos familiares o personales, aspecto señalado para el sistema norteamericano donde “la intervención senatorial se manifiesta como un reaseguro contra las decisiones intempestivas de un presidente que, a partir de su elección, podría inclinarse a ubicar a sus propios hombres en detrimento de aquellos que, teniendo capacidad, hubieran sido nombrados en un periodo anterior”.²³ Desde otra perspectiva podría pensarse que la permanencia de los funcionarios tendería al acaparamiento de poder por parte de esos actores frente a los titulares del Ejecutivo.

²¹ R.O Tomo Octavo (Buenos Aires: Taller tipográfico de la Penitenciaría, 1896), 162.

²² Liliana Brezzo, “Intimidades de una diplomacia: el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Confederación (1854-1860)”, *Todo es Historia*, n°322, 1994.

²³ Dreyfus, Françoise *La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos. Siglos XVIII-XX* (Buenos Aires: Bblos 2012), 60.

Lo que se observa al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores en este período es una dinámica mixta. Por un lado, los empleados del Ministerio propiamente dicho dan cuenta de la transitoriedad de su paso por la administración, mientras que por otro lado, los funcionarios y el personal de las dos legaciones diplomáticas con sede en París y Washington gozaron de mayor estabilidad y con ello también la institucionalización de la política exterior. La estabilidad política inaugurada a partir de Pavón y el triunfo del librecambio en materia económica, acompañaron las oportunidades de crecimiento del comercio exterior, el auge de la economía del litoral, la atracción de mano de obra y el aumento de población.

De esa forma, de acuerdo a partir del gobierno de Mitre, la política de ligar comercio exterior con los mercados promovió la reglamentación del servicio consular y la apertura de nuevas oficinas que llegarían. Siguiendo a Solveira a 99 en 1862, 145 en 1870 y 236 en 1880.²⁴

Sin embargo, frente a una mirada retrospectiva que podría dar la impresión de una política del Estado de permanencia y estabilidad de sus funcionarios en el exterior, nuestro argumento sostiene el peso y el margen de acción del propio García en el sostenimiento de su trayectoria, como parte de un proyecto personal más amplio ligado a residir con su familia en el extranjero.

El primer contacto con la sociedad norteamericana

Algunas de las impresiones causadas por el contacto con la sociedad norteamericana en 1861 quedaron registradas en los Recuerdos de Viaje de Eduarda Mansilla. Comenzaba la guerra de secesión, en las calles los gritos de los boletíneros que anunciaban la marcha de los acontecimientos resonaban sin cesar, la revista de doscientos mil hombres, los trenes repletos de soldados y el desolador aspecto de la ciudad de Washington convertida en campamento conformaban un panorama desolador. A diferencia de Sarmiento, que encontraba en esa sociedad un ejemplo de progreso, el diplomático encontraba un mal en el materialismo que sumía a las instituciones, opinión meditada a través del tiempo: “Pronto verá Ud. unas observaciones sobre los Estados Unidos en 1870 que acabo de redactar para curarnos de idólatras y de señalar los abismos a que puede conducirnos una indiscreta imitación, como también los medios de hacer practicar las instituciones escritas, que nada son sin el organismo

²⁴ Solveira, “El Servicio Exterior”, 181-182.

que las vivifica”.²⁵ El matrimonio compartía su mirada crítica hacia esa sociedad: “La historia de ese país, como sus monumentos, es toda de ayer, de ahí la pobreza relativa que impresiona desagradablemente al viajero que llega de Europa, si bien comprende toda la riqueza y poderío que esa parte del Nuevo Mundo encierra. Halla mucho que le sorprende, pero poco que le seduzca”.²⁶

Las habilidades sociales de Eduarda Mansilla en la interacción con esposas e hijos, pero también con políticos, funcionarios, jueces y diplomáticos acreditados cerca de ese gobierno, contribuía con la tarea del esposo en el desarrollo de su tarea de reunir información sobre la historia y el funcionamiento de la justicia federal a la vez acrecentaba sus propios capitales culturales y relacionales.

¿Por qué se consideraba importante estudiar el funcionamiento de la justicia federal norteamericana? En la imaginación de los políticos liberales argentinos que gravitaban en la construcción de la República a finales de los años cincuenta, los desarrollos institucionales de los Estados Unidos no pasaban desapercibidos y debían ser conocidos tanto para imitarlos como para rechazarlos, en función de la experiencia local.²⁷

Esa primera experiencia en el exterior dejó en el futuro diplomático la impresión de la falta de interés de los políticos hacia su trabajo, aún de quienes, formando parte del gobierno, lo habían designado específicamente: “Nadie me ha acusado recibo ni siquiera de los once meses de correspondencia... No sé si me iré a vivir a Italia, pues no pienso volver a Buenos Aires por mil razones que sería largo detallar”.²⁸ Finalizada la comisión, publicó en Florencia los resultados de sus investigaciones en un libro de poco más de cien páginas titulado *Estudios sobre la aplicación de la Justicia Federal Norteamericana*, dedicándolo a Bartolomé Mitre y Dalmacio Vélez Sarsfield: “Las publicaciones en idioma extranjero son muy difíciles y muy costosas como es natural suponerlo. No he querido ni indicar al Gobierno si desea tomar algunos ejemplares. Ud. me conoce heredero legítimo de mi padre sobre esta particularidad”²⁹

Con ello aspiraba a mostrar su capacidad intelectual de lo cual derivara algún nuevo encargo oficial con el cual complementar los ingresos para continuar desarrollando el plan de

²⁵ BCN. Fondo J.M.G. Carta de Manuel Rafael García a Juan Manuel Gutiérrez, Washington, 23 de marzo de 1871.

²⁶ Eduarda Mansilla, *Recuerdos de viaje* (Buenos Aires: Ediciones el Viso, 1884), 34.

²⁷ Eduardo Zimmerman, “Centralización, Justicia Federal, y construcción del Estado en la Organización Nacional”, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, n° 46, 2007, 271.

²⁸ BCN. Fondo J.M. Gutiérrez. Carta de Manuel Rafael García a Juan Manuel Gutiérrez, Washington, 15 de marzo de 1862.

²⁹ BCN. Fondo J.M. Gutiérrez. Carta de Manuel Rafael García a Juan Manuel Gutiérrez, París, julio de 1863.

vivir con su familia en el exterior. Sin embargo, a la falta de recepción oficial de su trabajo, se sumarían problemas, una vez publicado, con el arribo de los ejemplares a Buenos Aires:

“Poco afortunado he sido con la publicación de la primera parte de mis estudios sobre la justicia federal. No sacaré provecho, ni honra. Esto último me desalienta extraordinariamente a continuar la publicación de la segunda parte que creo no carece de interés, pues en ella he tratado de deslindar las relaciones del Gobierno General y el local, materia que ha dado ya ocasión a nuestro apreciadísimo Rawson a refutar las herejías federales de Sarmiento sobre el estado de sitio.”³⁰

Los destinatarios de sus apreciaciones continuaban siendo Juan María Gutiérrez y Vicente Fidel López, entre quienes podía expresar libremente sus sentimientos y al igual que Alberdi, desalentaba la copia de instituciones que podrían no llegar a obtener los resultados esperados en la Argentina, con lo cual mantenía sus prevenciones respecto de Sarmiento:

“muchos libros sobre derecho constitucional americano son obra del partido que ha puesto a la patria de Washington en el estado en que la vemos. Sarmiento, que se considera profundo conocedor de la Constitución americana, sigue las opiniones más desacreditadas en muchos puntos como lo ha demostrado recientemente”.³¹

El acceso al Servicio Exterior

El nombramiento oficial como secretario de la legación argentina cerca de los gobiernos de España, Francia, Gran Bretaña e Italia coronó las expectativas de García luego del transcurso de meses a la espera en Europa. Ello fue posible en virtud al cumplimiento de las promesas efectuadas por Mitre previas a su salida de Buenos Aires y mediante el despliegue de dinámicas de intermediación personal desarrolladas en Buenos Aires por Lucio Victorio Mansilla y Manuel Alejandro Aguirre Ituarte, el suegro y el administrador respectivamente:

“Después de eso había estado a verme Don Santiago Albarracín quien me dijo que iba a interponer su influencia para que te diesen algún empleo en Italia, que el general Mansilla se lo había pedido, diciéndole que tú ya no aceptarás más si te fuese renovada tu comisión para Norteamérica, por haberte retirado de allí.

³⁰ BCN. Fondo J.M. Gutiérrez. Carta de Manuel Rafael García a Félix Frías, París, 6 de octubre de 1863.

³¹ BCN. Fondo J.M. Gutiérrez. Carta de Manuel Rafael García a Juan Manuel Gutiérrez, París, 17 de febrero de 1864.

Supongo que a la fecha nada se ha obtenido por el lado de Albarracín, porque él me ofreció avisarme oportunamente para que yo te escribiese si obtenía lo que se proponía. Al Dr. Vélez, hacen días que no lo veo, pero confío más por este lado que por ningún otro, a no ser el mismo Mitre que no te olvida”.³²

El 18 de mayo de 1863, a través de la designación de los miembros de las dos legaciones diplomáticas del Estado argentino cerca de los gobiernos de España, Francia, Gran Bretaña e Italia y de los Estados Unidos, el presidente Bartolomé Mitre continuó, en materia de política exterior, los lineamientos iniciados entre Buenos Aires y la Confederación en 1860 ratificando a los mismos titulares designados en aquella oportunidad. Si bien Balcarce y García habían formado parte de facciones enfrentadas no se suscitaron los problemas derivados de la designación junto a Sarmiento.

Las instrucciones diplomáticas demandaban la modificación del Tratado celebrado entre España y la Confederación el 9 de Julio de 1857 ya que, al encontrarse la provincia de Buenos Aires separada de la Confederación, no lo había aceptado e inclusive había protestando contra el mismo, resultando que “hoy el tratado es obligatorio para trece provincias y nulo y sin valor en la principal que es Buenos Aires” y en lo atinente a la ciudadanía “la república no puede declinar ni declinará del principio de ciudadanía natural consignado en la Constitución”.³³

El 21 de septiembre de 1863 se logró la modificación que en Argentina se presentó como un Tratado nuevo, aprobado legislativamente y promulgado por el presidente.³⁴ Juan Bautista Alberdi, protagonista del tratado anterior, en un folleto de 46 páginas publicado en París, titulado *Diplomacia de Buenos Aires y los intereses Americanos y Europeos en el Plata*, exponía en forma crítica las razones por las que entendía que se trataba de un error que acarrearía funestas consecuencias para el país al sumar ciudadanos con el destino de engrosar el poder militar, pero no de formar una ciudadanía. Ello fue replicado por el Secretario de la legación, el propio García, quien lo impugnó con otro de 24 páginas publicado en Madrid.

¿Se trataba de una modificación de la identidad política en función a su nuevo rol? A juzgar por la continuidad de los vínculos epistolares con Juan María Gutiérrez y Vicente Fidel López, más bien parecería formar parte de una oportunidad para demostrar una vez más sus cualidades y consolidar el posicionamiento “los asuntos de la Legación me proporcionan por

³² AGN. Fondo José Manuel García, Legajo 1134. Carta de Alejandro Aguirre Ituarte, a Manuel Rafael García. Buenos Aires, 24 de octubre de 1863.

³³ Siegrist de Gentile, Norma *Instrucciones diplomáticas argentinas: 1820-1874* (Córdoba: Centro de Estudios Históricos, 1997), 97

³⁴ Figallo, “Argentina”, 231.

el momento la oportunidad de ganar más tarde una charretera”,³⁵ le comentaba al amigo desde París.

Los viajes a España eran aprovechados para cumplir encargos de Gutiérrez que consistían en su mayoría en reunir documentos para sus investigaciones sobre el pasado colonial:

“Cuenta Ud. con lo que pueda hacer en favor de su proyecto reservado. Muchas facilidades me presentarían mis relaciones y parentelas en España, especialmente en Sevilla, para coleccionar datos preciosos, pero es materialmente imposible hacer nada serio corriendo la posta de una Legación nómada y ... pobrísimamente retribuida para el Secretario que poco suyo tiene para vivir con la decencia que exige su puesto. ¿Quiere Ud. creer que tengo que disputar los términos clarísimos de la ley y que no me reconocen sobresueldos por servir 4 Legaciones?”³⁶

Su sueldo como Secretario hacia 1865 se calculaba en \$F 5652 anuales y el del Ministro Plenipotenciario en \$F 8472, pero, de acuerdo a las manifestaciones de su apoderado en Buenos Aires se abonaban con retraso:

“el 27 de ppdo me entregaron por tus sueldos hasta fin de este año descontando la comisión del pagaré 54 onzas de oro y espero que no harán esperar mucho ya por lo asignado por instalación y tal vez algo más pues me había hecho dar esperanzas al Ministro Elizalde de algunas migajas para gastos de viaje”.³⁷

La moderación de las remuneraciones implicaba que solo los hombres que tuvieran medios de existencia asegurados de otra parte pudieran acceder a esa especial órbita estatal durante el período de la organización nacional.

Ministro en los Estados Unidos

La guerra con el Paraguay, “no buscada pero tampoco eludida”, durante la presidencia de Mitre fue sumamente impopular, al igual que la alianza con Brasil. La presión reclutadora de hombres para el frente de batalla provocó un movimiento en todo Cuyo, La Rioja y

³⁵ AGN. Fondo J.M. García, Legajo 1134. Carta de Manuel Rafael García a Juan María Gutiérrez, París, julio de 1863.

³⁶ BCN. Fondo J.M. Gutiérrez. Carta de Manuel Rafael García a Juan María Gutiérrez, Madrid, 7 de enero de 1864.

³⁷ AGN. Fondo J.M. García, Legajo 1134. Carta de Manuel Alejandro Aguirre a Manuel Rafael García, Buenos Aires, 15 de junio de 1863.

Catamarca que el ejecutivo no pudo controlar y en ese contexto se llevaron adelante las negociaciones para la elección presidencial.³⁸

Rufino de Elizalde, percibido como el heredero natural de Mitre, recibió el apoyo del diplomático a su candidatura presidencial esperando que luego del triunfo dividiera en dos las representaciones en Europa, generando una oportunidad de un ascenso:

“Veo por su cartita del último vapor que cuenta Ud. como seguro el triunfo de su candidatura. Reciba desde ahora mis felicitaciones, aunque el estado de los ánimos en nuestro país presagia grandes agitaciones... Antes que llegare Ud. al primer puesto en nuestro país, antes que me sea difícil separar el Presidente del antiguo amigo y compañero quiero que este me diga si algo tengo que esperar en la carrera en que estoy hace cinco años, pues de lo contrario, si el nuevo gobierno no quisiera dividir estas legaciones forzado me será volverme a Buenos Aires a pesar de mis intereses que no van como debieran. Pido este servicio esperando me de un consejo tan franco como mi pregunta ya tengo cuarenta y tantos años y el papel de secretario de Legación ni me sonrío ni me saca de apuros que crecen cada día con mi ya numerosa familia”.³⁹

Sin embargo, el sector nacionalista del partido liberal al cual adscribía Manuel Rafael García fue derrotado por Sarmiento en las elecciones de 1868. De esa forma, su ascenso en la carrera diplomática llegaría de la mano de su antiguo antagonista quien no dejó pasar la oportunidad para incomodarlo: “Mi estimado amigo: le escribo Presidente, saludándolo Ministro Plenipotenciario a los Estados Unidos, según lo deseaba. A muchos no agradaba careciendo Ud. de méritos electorales. Como esta es una deuda que debe pagarse, cuento con que en los Estados Unidos me prestará grandes servicios”.⁴⁰ Esa supuesta oposición generada en torno a la designación de García, ¿sugiere el interés que despertaría la vacante entre otros actores? Si el Presidente no destacaba la idoneidad para cumplir las funciones diplomáticas sino la representatividad electoral, ¿qué circunstancias consideraba al distinguirlo? Un factor importante, como se ha visto, más allá de las aptitudes intelectuales y culturales del actor, muchas de las cuales fueron desplegadas como parte de una estrategia de visibilización, se encontraba en el mecanismo de contrapeso del Congreso en la decisión de remover ese tipo de

³⁸ Eduardo Míguez, *Historia Económica de la Argentina. De la conquista a la crisis de 1930* (Buenos Aires: Sudamericana, 2008), 70.

³⁹ Repositorio digital Instituto Ravignani, documentos del Dr. Rufino de Elizalde. Carta de Manuel Rafael García a Rufino de Elizalde. París, 24 de junio de 1868. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <http://repositorioubu.sisbi.uba.ar/gsdll/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=archivos/cartasravi&cl=CL1&d=me268000-me268000_pdf>

⁴⁰ *Cartas Confidenciales de Sarmiento a M.R. García 1866-1872*. Carta de Domingo Faustino Sarmiento a Manuel Rafael García, Buenos Aires, 28 de octubre de 1868. (Buenos Aires, Coni Hnos, 1917), 24.

funcionarios. Además el presidente alentaba y admiraba el trabajo literario de Eduarda Mansilla quien acababa de publicar en París su novela *Pablo ou la vie dans les pampas*.

Con relación al destino asignado, siguiendo a la esposa del diplomático: “la Capital de la Unión, era en ese tiempo considerada por los diplomáticos, una especie de destierro”.⁴¹ Sin embargo, una vez al frente de la legación, desplegó una estrategia diversa a la de su predecesor en ese país.⁴² La posibilidad de comunicarse en inglés y el *savoir faire* de Eduarda Mansilla, colaboraron para crear un contexto de mayor visibilidad del representante argentino entre los miembros del Cuerpo Diplomático, los funcionarios del gabinete de gobierno, y de cualquier personalidad distinguida en Washington de finales de los años sesenta. Ese posicionamiento, sumado a la iniciativa de la pareja, abrió las puertas de la Legación Argentina para que hicieran su ingreso los exponentes de la política, la diplomacia, y el arte allí presente. Sarmiento, que no imaginó la dimensión que llegarían a adquirir de la mano del interés de la prensa periódica norteamericana por mostrar a sus lectores la educación, el gusto, y las habilidades culturales del matrimonio, tenía a su alcance (por el valor del sueldo asignado en el presupuesto al Enviado) la posibilidad de publicitar la materialización de sus ideales de civilización y progreso y con ello inauguraba su mandato.

La primera recepción fue el 10 de noviembre de 1869: “Madame Garcia, wife of the Argentine Minister gave her first reception last evening which was a very brilliant affair. Gen. Sherman and several members of the foreign legation attended, but unhappily, the gas went out suddenly about 11 o'clock p.m wich prematurely broke up the party”.⁴³ Luego de ello y sin que volviera interrumpirse el gas, se estableció que los martes serían los días de recibo en la sede diplomática argentina ubicada en I Street. Los periódicos destacaban, asimismo, la excelente calidad de los entretenimientos ofrecidos por los propios anfitriones, entre los que la figura de Madame García realizaba por ejecutar la música y el canto y una de las veladas

⁴¹ Mansilla, *Recuerdos*, 103.

⁴² Durante la estadía de Domingo Faustino Sarmiento como titular de la Legación acreditada en los Estados Unidos el actor dividió sus energías procurando en parte la representación cordial del país al mismo tiempo que estudiaba el funcionamiento de algunas de sus instituciones, especialmente las educativas. Las prácticas del Ministro en pos de contrarrestar la atmósfera de opinión sobre la participación de Argentina en la Guerra de la Triple Alianza se vincularon a la publicación de artículos en la prensa periódica. Dan cuenta de ello, el *New York Tribune* y el *Boston Daily Adress*. Asimismo fundó en Nueva York una revista de la que circularon tres volúmenes llamado *Ambas Américas: revista de Educación, Bibliografía y Agricultura*, viendo la luz el primero en el año 1867. Sin embargo, la dificultad para comunicarse en inglés con fluidez y dado que no estableció su residencia en Washington sino en Nueva York, y evitaba asistir a las recepciones, eventos y reuniones del Cuerpo de Diplomáticos, la relación con los actores políticos vinculados al Ejecutivo Nacional o al Congreso fue más bien escasa de acuerdo con los informes enviados al Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁴³ *The New York Tribune*, 17 de noviembre de 1869. [Consultado junio de 2021, disponible en: <http://chroniclingamerica.loc.gov/lccn/sn86053571/1869-11-17/ed-1/seq-2/#date1=1869&index=7&rows=20&words=Garcia+Madame&searchType=basic&sequence=0&state=&date2=1880&proxtext=madame+garcia&y=7&x=22&dateFilterType=yearRange&page=1>]

incluyó *mascarada* para los niños, de la que participaron los cuatro niños del matrimonio, en el salón del profesor Sheldon en F Street, o las habilidades del mago Herrmann's.⁴⁴

Además de las recepciones, las actividades de la Legación eran múltiples y variadas. Requirió al Ministerio de Relaciones Exteriores la provisión de informes y colecciones de leyes y decretos, fallos de la Corte Suprema, tratados, registro estadístico, memorias ministeriales, la obra de Moussy y la suscripción a los periódicos ingleses *Standard* de Buenos Aires y *Brasil & RiverPlate Mail* de Londres.⁴⁵ Los temas que ocuparon su atención, además de la situación internacional, fueron algunos debates en el Congreso y la opinión pública, entre ellos, uno sobre la aplicación de las doctrinas liberales y proteccionistas en torno de las importaciones, tratando de lograr mejoras para los productos de la Argentina en el mercado norteamericano.

Al mismo tiempo, el gobierno argentino generaba distintos requerimientos que no tendrían un vínculo con la diplomacia *stricto sensu*, pero que dan cuenta de cómo era percibida esa función en la etapa de la Organización Nacional:

“haga estudios sobre lo que crea útil a nuestro país; mande papeles de gobierno, para el Congreso, los Ministerios, y gaste en ello poquísima plata (...) ¿cuáles son los sellos usados en los Estados Unidos para papel sellado?, ¿cómo se usan? ¿A qué casos y papeles se aplican como contribución –muestras de todos – necesitaría las tarifas de aduana o el sistema adoptado para el avalúo?”⁴⁶

Los pedidos evidencian el sentido práctico del Presidente, pero también la disparidad de actividades de la legación. Por citar solo algunos ejemplos menos conocidos (ya que el estudio de la educación norteamericana, la selección de maestras y la adquisición de equipamiento para las escuelas excedería ampliamente este trabajo), se alude a los trabajos en torno de la Exposición Nacional Córdoba y la impresión del Código Civil. La primera (inspirada en las realizadas en Londres, París, Viena, Filadelfia y Chicago), demandó contactar con interesados para la construcción del recinto, la convocatoria de inventores, constructores y conseguir que el gobierno norteamericano dispusiera de un buque para el transporte de los artículos. Al sancionarse el Código Civil, Sarmiento, le escribió: “El vapor le entregará a Ud. el Código Civil impreso para que lo haga reimprimir allí. Este es un trabajo de

⁴⁴ *The Evening Star*, 23 de noviembre de 1869. [Consultado junio de 2021, disponible en línea <http://chroniclingamerica.loc.gov/lccn/sn83045462/1869-11-23/ed-1/seq1/#date1=1869&sort=relevance&rows=20&words=Garcia+Madame&searchType=basic&sequence=0&index=14&state=&date2=1880&proxtext=madame+garcia&y=7&x=22&dateFilterType=yearRange&page=2>].

⁴⁵ Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores (AMREE). Correspondencia diplomática de García, Manuel Rafael a Varela, Mariano. Washington, 18 de marzo de 1869. Embajada en Washington Caja n° 81.

⁴⁶ *Cartas Confidenciales*, 24.

amor que le encomiendo como Ministro y abogado, y como amigo del Doctor Vélez, todo para mayor gloria del autor, del país y del gobierno”,⁴⁷ lo cual implicó la búsqueda de presupuestos entre las editoriales que se dedicaban a realizar impresiones en idioma español. De las cinco propuestas, escogió la de *Hallet & Breen* de Nueva York que contaba entre sus antecedentes la impresión de otros códigos latinoamericanos y los *Trozos selectos de literatura* seleccionados por Alfredo Cosson.⁴⁸

Dado que la Legación se integraba con un Secretario y un Oficial, para llevar adelante las diferentes actividades, el diplomático encomendaba, con resultado diverso, tareas a los Cónsules argentinos acreditados en ese país, con quienes mantenía asidua correspondencia: “se ha pedido a todos estos funcionarios dependientes de la Legación una relación de sus trabajos durante el año (...) en cuanto a nuestras relaciones con ellos siendo los agentes naturales de la Legación en las ciudades en que residen, han sido continuamente requeridos para coadyuvar al mejor éxito”.⁴⁹

De acuerdo con las rendiciones de cuentas del administrador, durante los años 1868 y 1874 no se produjeron enajenaciones de tierra con lo cual, el ascenso en la carrera durante la presidencia de Sarmiento le proporcionó una mayor estabilidad financiera, pese a que el servicio al Estado nunca estuvo asegurado. El propio Presidente Sarmiento le manifestó al Ministro:

“Nada puedo decirle de futuras misiones (...) estando representados aquí todos los países con la misma inutilidad, pero dejando la esperanza de que seamos atendidos cuando algo reclamamos, cosa que no siempre sucede en los países donde tenemos Ministros ojalá puedan conservarse algunas de las actuales embajadas. Hubiera querido nombrarlo miembro de la Corte Suprema aquí, con sueldo vitalicio, poco trabajo, mucho honor y quietud de ánimo, seguro de hacer en ello gran bien al país”.⁵⁰

La capacidad de gestión demostrada en tan breve período de tiempo, respaldó un nuevo y ambicioso requerimiento.

Por esa comisión, que requería supervisar la construcción de las embarcaciones, se trasladó a Inglaterra y retuvo su puesto de Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario cerca del gobierno de los Estados Unidos. La iniciativa de la construcción pretendía recuperar

⁴⁷ *Cartas Confidenciales*, 45.

⁴⁸ AMREE. Legación Estados Unidos 1869-1870 CAJA AH/0124. Carta de Manuel Rafael García a Nicolás Avellaneda, Washington, 20 de octubre de 1870.

⁴⁹ Memoria del Ministro de Estado, 1869, 13.

⁵⁰ *Cartas Confidenciales*, 66-67.

la experiencia norteamericana de la Guerra de Secesión y el ejemplo de los buques del Brasil que habían combatido contra Paraguay.⁵¹ Con relación a la navegación y la guerra, el pensamiento dominante por entonces se vinculaba a la defensa naval del Río de la Plata y los expertos navales aconsejaban que se adquirieran buques costeros y de río adaptados a los desarrollos torpedo. El Presidente Sarmiento le transmitía sus preocupaciones de esta forma al Enviado:

“Si el Brasil ha ordenado la construcción de dos cañoneras blindadas para bocas de río es claro que seremos encerrados en el nuestro. Las dos que últimamente hemos ordenado para el mar estarían a merced suya o de los acorralados chilenos. Hemos hablado largamente con los Ministros a este respecto y aunque el aumento de gastos puede ser enorme, hemos convenido en autorizar a Ud. para que haga blindadas las dos segundas en las condiciones iguales o superiores a las Brasileñas”.⁵²

La comisión culminó en 1876 cuando arribó la última de las unidades, superando ampliamente la iniciativa original en el año 1872, dado que durante el transcurso del tiempo, la experiencia adquirida y el beneficio obtenido del intercambio con la armada inglesa, impulsó al gobierno a contratar la construcción de buques pequeños, maniobrables y con grandes cañones.⁵³ Al mismo tiempo, con el objetivo de formar a los hombres que habrían de utilizar las naves, se creó la Escuela Naval Militar.

Como se ha visto, la supervisión de la adquisición de la escuadra naval no relevó a García totalmente de sus funciones como Enviado Plenipotenciario en Estados Unidos, sin embargo, durante la Presidencia de Avellaneda, ante un ofrecimiento concreto de integrar la Corte suprema, Félix Frías, recibió por respuesta:

“Por el momento, amigo mío yo estoy encargado de la cuestión de límites con el Paraguay y no puedo aceptar, eso creo, una posición por honorable que sea. No hay que pensar en eso por ahora [subrayado en el original] amigo mío. Más tarde ese empleo es el único que me decidiría a aceptar en mi tierra. Cané tiene media razón yo soy incompetente creo para incorporar en la política que él sabe [ilegible] reclamado por la opinión, apoyada por ella (...) En el archivo de R E que vengo señalando desde 1864 pero que está en el pozo de Ayron ¡Ojalá lo

⁵¹ Guillermo Oyarzabal, *Los marinos de la generación del ochenta. Evolución y consolidación del poder naval en la Argentina (1872-1902)* (Buenos Aires: Instituto de publicaciones navales, 2003), 35.

⁵² Oyarzabal, *Los marinos*, 35.

⁵³ Los buques que conformaron la primera flota naval fueron las cañoneras *Paraná* y *Uruguay* (1874), los monitores *Los Andes* y *El Plata* (1875) y cuatro bombarderas denominadas *Pilcomayo*, *Bermejo*, *Constitución* y *República* (1876).

leyeren! Todos los datos que Ud. me pide sobre sobre la tripulación necesaria para nuestros buques fueron redactados a mi pedido por los oficiales de la marina real inglesa y presentados al Ministerio de Marina. No los tengo aquí.”⁵⁴

El subrayado “por ahora” exterioriza que es una opción que no descarta y es interesante advertir el tono de la carta que parece denotar decepción en el emisor (porque nadie lee sus informes, porque no se escuchan sus sugerencias). García menciona a Cané, la prensa y las referencias a su ineptitud para convertirse en candidato político, circunstancia que en su oportunidad también le manifestó Sarmiento y que sugieren su autopercepción como funcionario del Estado. Por otra parte, como se ha señalado, su inversión patrimonial fue considerable, y durante el año 1876 principalmente, con lo cual es altamente probable que haya evaluado la posibilidad de retornar al país luego de diez y seis años de ausencia. Así lo pone de manifiesto su administrador:

“mucho me alegra que hayas decidido a esperar a ver más claro. Tu renuncia creo te habría perjudicado. Procuraré hacer lo que me pides sobre títulos de tus propiedades (...) En cuanto a alquileres y sueldos te diré que, los primeros aunque siempre trabajosa y pesada su cobranza se puede decir que va bien sobre todo si se compara con lo que yo tengo ocasión de observar. (...) Los sueldos espero que se seguirán pagando aunque no con la puntualidad que antes...”⁵⁵

Al finalizar la adquisición de los buques de guerra, García regresó por unos meses a Buenos Aires tras dieciséis años de ausencia. Durante el gobierno de Avellaneda debió recurrir, más que en otras épocas, a sus propios bienes para mantener su decisión de vivir en el extranjero debido a la crisis política e institucional por la que atravesaba el país; y también debido a la etapa del ciclo familiar que se encontraba atravesando, dado que los dos pequeños niños que acompañaron a sus padres a Norteamérica, comenzada la década en 1860, apenas habían crecido. En Francia, se casaría ese año la primera y única hija mujer con un barón francés que había hecho carrera en el ejército de ese país y Manuel José se había incorporado en la marina de argentina a partir de su egreso de la escuela naval de Brest. En la República Argentina, le informó Aguirre:

“Quisiera poderte decir, como me lo pides, cual es la renta real y efectiva que tú tienes, pero es muy difícil o más bien imposible fijarlo con precisión El Gobierno aún no ha pagado el trimestre que vence en este mes de Setiembre, pero

⁵⁴ AGN, documento n°9602. Carta de Manuel Rafael García a Félix Frías, Washington, 23 de marzo de 1877.

⁵⁵ AGN. Fondo Los García. Carta de Manuel Alejandro Aguirre Ituarte a Manuel Rafael García, Buenos Aires, 12 de diciembre de 1876.

suponiendo que lo pagará y los siguientes también, lo hará, según entiendo, con un 15% de rebaja hasta el último de este año y después con un 25%. Con los inquilinos ya no se puede contar como antes: las cobranzas son difíciles y algunas no muy seguras. (...) El cálculo que veo has hecho de arreglarte a solo gastar por todo 7000 francos, me parece bien, bajo la base que tus sueldos se cobren, pero, amigo veo tan malo esto que te aseguro que me cuesta pensar que pueda ser mucho y tengas todavía que reducirte más, si no arreglamos por aquí la situación”⁵⁶

En 1879, Eduarda Mansilla se reunió con su madre Agustina Rosas en Buenos Aires, ciudad en la que permaneció durante cinco años. Durante ese tiempo el diplomático permaneció en Europa con sus hijos y más allá de las repercusiones familiares de esa separación, la participación de la por entonces consagrada literata en la vida social de Buenos Aires, pero también en su prensa periódica, era alentada por hombres que, al igual que Sarmiento, reconocían su talento cultural.

Consideraciones finales

La Constitución Nacional puso de manifiesto la preocupación de sus redactores de instituir reglas precisas concernientes al modo de designación de cada órgano del poder federal, las funciones respectivas de cada uno y la manera como se ejercen sus competencias. Sin embargo, al no explicitar cómo se concebía la función administrativa ni la manera en que debía ejercerse, quedó en manos de los presidentes y ministros el diseño institucional de la administración pública. La estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Confederación, que contaba con ocho empleados, subsistió hasta promediar el mandato de Domingo Faustino Sarmiento, cuando se designó un responsable para las tres secciones en que se dividió el órgano: Legaciones y Consulados Argentinos, Autoridades Nacionales, Provinciales, Particulares y Legaciones y Consulados Extranjeros. Fue alcanzado su mayor desarrollo hacia el final de la presidencia de Avellaneda, cuando se incorporaron procedimientos para llevar adelante las tareas. Durante el período de la Organización Nacional, la administración al interior del ministerio acusó los avatares de los cambios políticos renovándose constantemente el personal, con excepción de Pedro Belaustegui y José María Sagasta Isla, quienes enlazaron con su permanencia cada recambio de Ministros. Las

⁵⁶ AGN. Fondo M.J. García. Carta de Manuel Alejandro Aguirre Ituarte a Manuel Rafael García, 16 de setiembre de 1876.

legaciones con sede en París y Washington tuvieron una dinámica diferente, donde la continuidad de los diplomáticos se debió en parte al sistema de contrapesos constitucionales que demandaba la aprobación del Congreso para su remoción, evitando que la decisión intempestiva de un presidente lo inclinara a ubicar a sus propios hombres en detrimento de aquellos que teniendo capacidad hubieran sido nombrados en un período anterior. Esa situación se presentó con el triunfo presidencial de Sarmiento frente al sector nacionalista del partido liberal al que adscribía García desde mediados de los años cincuenta.

Las actividades de las legaciones resultaron una pieza clave para la incorporación de muchas de las novedades que se estaban llevando adelante en el exterior, sin embargo, los funcionarios de las legaciones (enviados y secretarios) mantuvieron una actitud frente a su trabajo, un saber hacer, que trascendió a los Presidentes. Dicho de otra forma, las visiones de los Jefes de Estado no influyeron decisivamente en la generación de institucionalidad al interior de las legaciones, con las cuales se habría dado a bien cierto “silencio”, al mismo tiempo que se generaban distintos requerimientos que no tendrían un vínculo con la diplomacia *stricto sensu*, pero que dan cuenta de cómo era percibida esa función en la etapa de la Organización Nacional tales como la organización de la Exposición Universal en Córdoba, la publicación del Código Civil, la adquisición de buques de guerra.

Con respecto a cómo era percibida su tarea, el análisis de los documentos oficiales y la correspondencia privada permiten apreciar la influencia de la personalidad y la experiencia acumulada de cada Enviado en la gestión de su legación. Así, a diferencia de Sarmiento que en Estados Unidos se valió de la prensa para comunicar -una herramienta que conocía y con la que se sentía cómodo a pesar de sus limitaciones con el idioma- y generar un círculo entre educadores, Manuel Rafael García desplegó una estrategia en la que la prensa periódica norteamericana fue sólo una de las herramientas utilizadas en el desempeño del servicio. El conocimiento del idioma y las habilidades adquiridas en las cortes europeas facilitaron su vinculación con las dirigencias políticas residentes en Washington – otro cambio frente a Sarmiento que había vivido en Nueva York—. Su casa se convirtió en un centro de recepciones que concitó la atención de la prensa norteamericana sobre la Legación argentina. Allí se encontraban los miembros del Cuerpo Diplomático de distintos países, junto con los políticos y las autoridades locales, incluido el Presidente Ulises Grant. La prensa evidencia el papel desempeñado por García y el brillo que daba a los encuentros su esposa, Eduarda Mansilla – *Madame García* como la mencionaba—.

Finalmente, esta investigación pone en evidencia el papel de las personas y sus relaciones a la vez que la generación de institucionalidad en una mutua interacción.

El reclamo de Enriqueta Zuloaga como herramienta de aproximación al estudio del rol del Departamento Topográfico mendocino en el gobierno del territorio (1867)

Enriqueta Zuloaga's claim as a tool to approach the study of the role of the Topographic Department of Mendoza in the government of the territory (1867).

*Lucía Cortez**

Fecha de Recepción: 15 de julio de 2021
Fecha de Aceptación: 7 de octubre de 2021

DOI: <https://doi.org/10.46553/RGES.57.2021.p.62-80>

Resumen

En abril de 1867 una vecina de la Ciudad de Mendoza, Enriqueta Zuloaga, envió una carta al gobernador de Mendoza cuestionando la forma en la que José Galigniana, agrimensor y director del Departamento Topográfico, había realizado la delimitación de su terreno solicitando la intervención de diversas autoridades con el fin de que su conflicto fuera resuelto. Este trabajo pretende ser una aproximación al rol de esa oficina y de los agrimensores en el gobierno del territorio provincial, de su relación con los vecinos/as y con otros agentes y agencias del Estado provincial. Para ello, se siguen dos ejes teóricos: el primero, vinculado al conocimiento de la historia de Mendoza en la década de 1860 y de la realidad política, social y económica de la provincia, junto con la relevancia que tenía el Departamento Topográfico dentro de la administración local, y el segundo, se relaciona con el campo de estudio del Estado y sus agencias en cuyo marco se abordará la conformación de esta oficina pública de Mendoza.

Palabras clave: Agencias estatales; Departamento Topográfico; Mendoza.

Abstract

In April 1867 a neighbor of the City of Mendoza, Enriqueta Zuloaga, sent a letter to the governor of Mendoza questioning the way in which José Galigniana, surveyor and director of the Topographic Department, had made the delineation of her land requesting the intervention of various authorities in order for their conflict to be resolved. This work aims to be an approximation to the role of that office and of the surveyors in the government of the provincial territory, of their relationship with the neighbors and with other agents and agencies of the provincial State. For this, two theoretical axes are followed: the first, linked to the knowledge of the history of Mendoza in the 1860s and of the political, social and economic reality of the province, together with the relevance that the Topographic Department had within the local administration, and the second, is related to the field of study of the State and its agencies within which framework the formation of this public office in Mendoza will be addressed.

Keywords: State agencies; Topographic Department; Mendoza.

Introducción

El 4 de abril de 1867 una vecina de la Ciudad de Mendoza, Doña Enriqueta Zuloaga,

* Universidad Nacional de Cuyo – Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos (IMESC) – Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI), CONICET. lulicortez_11@hotmail.com

envió una carta al gobernador de la provincia de Mendoza cuestionando la forma en la que José Galigniana, agrimensor y miembro de la oficina estatal, había realizado la delineación de su terreno argumentando no estar conforme en tanto se veía afectada en la superficie que ésta establecía y, al mismo tiempo, complicaba la continuidad de la construcción que ella se había dispuesto a iniciar un tiempo atrás. En el documento también solicitaba la pronta intervención de las autoridades del Departamento Topográfico y de otras reparticiones estatales que pudiesen estar afectadas en la materia, con el fin de que su conflicto fuera resuelto.

El estudio de este caso en particular pretende ser un observatorio para, en primer lugar, el conocimiento del rol del Departamento Topográfico y los agrimensores que lo componían en la gestión del territorio y, en segundo lugar, a la relación que ésta tenía con los vecinos/as y con otros agentes y agencias del Estado provincial.¹ Para ello, se articula el análisis a partir de dos ejes que buscan ser las vías de acceso al estudio del caso: el primero de ellos está vinculado al contexto mendocino durante la década de 1860 para comprender cuál era la trama política, social y económica de la provincia, junto con la relevancia que tenía el Departamento Topográfico dentro de la administración local,² mientras que el segundo se relaciona con el estudio del Estado y sus agencias a partir de recientes investigaciones que han configurado y enriquecido este campo historiográfico.³ Cabe destacar, que el análisis de este

¹ Este trabajo se enmarca dentro de una beca doctoral de CONICET (2020-2025), cuyo plan de investigación lleva por título “Trayectorias de instituciones y gestores vinculados al proceso de apropiación territorial del Estado provincial en Mendoza, fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX”. Cabe marcar que la beca se otorgó en el marco del Proyecto de Unidad Ejecutora de CONICET Convocatoria 2018 “El Estado Argentino y sus gestores: trayectorias, identidades y disrupciones, 1852/3-2010. De lo disyunto a lo complejo” (Responsable científico: Dra. Beatriz Figallo. Código 22920180100003 CO. Periodo 2019-2023).

² Recientes investigaciones han aportado ya a la reconstrucción del proceso histórico local post Caseros a través de diversos aspectos. Entre las más relevantes, Beatriz Bragoni, “Cuyo después de Pavón: consenso, rebelión y orden político, 1861-1874”, en *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional 1852-1880*, coordinado por Beatriz Bragoni y Eduardo Míguez, (Buenos Aires: Biblos, 2010), 20-60; “Recuperación y desigualdad económica en el interior rural argentino del siglo XIX. Un examen sobre la composición y distribución de la riqueza en la campaña de Mendoza a través de sus fuentes fiscales (1866)”. *América Latina en la historia económica* 25 (2011): 211-244; Fucili Eliana, *Los forjadores del poder. Retratos de dirigentes territoriales de Mendoza en la segunda mitad del siglo XIX*, (Mendoza: Ediunc, 2019); Gabriela García Garino, *El más alto poder: Legislatura y cultura política en el proceso de construcción del Estado provincial de Mendoza, 1852-1880*, (Mendoza: Tesis doctoral presentada en el Doctorado en Historia, Universidad de Buenos Aires, sin editar, 2016); Eugenia Molina, *Del oficio al cargo público. El caso de la creación del Departamento Topográfico, Mendoza (1850-1860)*, (La Falda: VII Jornadas Nacionales de Historia Social, sin editar, 2018); “Agrimensores, gobierno y derecho en prácticas institucionales de ordenamiento territorial. Jurisdicción de Mendoza, 1850-1860”. *Revista Historia y Justicia*, 13 (2019): sin paginación.

³ Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales de Argentina (de 1880 a la actualidad)*, (Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento – Prometeo, 2010). Además: Ernesto Bohoslavsky, “El rostro humano de la historia del Estado”. *Estudios Sociales de Estado*, 1 (2015): 239-247; Sergio Morressi y Gabriel Vonmaro, *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, (Buenos Aires: Universidad General Sarmiento – Prometeo: 2011); Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann, *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, (Buenos Aires: Edhasa, 2012); *Los saberes del Estado*, (Buenos Aires: Edhasa, 2012); Germán Soprano y Silvia Di Liscia, *Burocracias estatales: problemas, reformas, enfoques y estudios de caso en la Argentina: entre fines*

caso en profundidad será acompañado de la presentación de algunos documentos que, previamente a que Enriqueta hiciera su reclamo, fueron elaborados por otros vecinos para presentar similares demandas para que las autoridades atendieran.

Con este análisis micro se busca aportar a un estudio del Estado en tanto relación social, personalizado en sus agencias (Departamento Topográfico, Inspección de Irrigación, Catastro) y sus sujetos (agrimensores, ingenieros, arquitectos), los cuales tuvieron trayectorias particulares y fueron portadores de un saber que legitimó su intervención en el territorio y en el control social de una población determinada. No obstante, es claro que se está hablando de un Estado aún en construcción, es decir, con una burocracia incipiente en un lugar y tiempo específico: Mendoza a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Un Estado que aparece desacoplado, desintegrado y, por lo tanto, muy lejos de mostrarse como un aparato inabordable. Se busca, así, estudiar un Estado descentrado, desde los márgenes, conociendo el proceso de institucionalización que trascendió los límites arbitrariamente auto-impuestos para tal investigación, pero como un esfuerzo por abandonar toda visión teleológica que solo sirva para impedir atender a las especificidades y la historicidad de la cuestión.

El estudio tanto de los agentes estatales como de los expertos se ha convertido en un núcleo de investigación recurrente en los últimos años.⁴ La mayoría de estos trabajos se centra en el estudio del “vínculo íntimamente constitutivo que se ha dado entre ciertas formas de conocimiento y su institucionalización”.⁵ Es decir, de aquellos saberes especializados y-de sus portadores de los cuales el Estado –en su génesis, consolidación y posteriores transformaciones- se ha valido para alcanzar distintas modalidades de intervención en el territorio y en las poblaciones cuyo control reivindica. Se trata de indagar en los vínculos entre el campo del saber y el campo del poder, en los que la influencia de la teoría de Pierre Bourdieu se torna evidente.⁶ En otras palabras, no solo reconocer, sino también, analizar el rol social y político de los “expertos”.

En ese sentido, la investigación que aquí se presenta está compuesta de cuatro apartados a las que le siguen una serie de consideraciones finales y posibles interrogantes para encarar futuras líneas de indagación. El primero de ellos está destinado a presentar las notas principales de la realidad política, social y económica de Mendoza en la década de 1860 a

del siglo XIX y XX, (Rosario: Prohistoria, 2017); Guillermo O'Donnell, *Apuntes para una teoría del Estado* (Buenos Aires: CLACSO, 1977).

⁴ Morresi y Vonmaro, *Saber lo que se hace*; Plotkin y Zimmermann, *Los saberes del Estado*; Plotkin y Zimmermann, *Las prácticas del Estado*; Soprano y Di Liscia, *Burocracias estatales*.

⁵ Plotkin y Zimmermann, *Los saberes del Estado*, 11.

⁶ Pierre Bourdieu, *Sobre el Estado. Cursos en el College de France (1989-1992)*, (Barcelona: Anagrama, 2014); Pierre Bourdieu, *Intelectuales, política y poder*, (Buenos Aires: Eudeba, 1999).

partir de un recorrido por los estudios realizados desde distintas perspectivas historiográficas con el objeto de contextualizar históricamente el caso que aquí se presenta. El segundo apartado realiza un acercamiento a las características del Departamento Topográfico, para definir qué funciones cumplía desde su creación, los miembros que lo componían, los campos de acción que desplegaba, desde una mirada que recupera el Estado de la cuestión actual respecto del estudio de las agencias y agentes estatales y sus saberes especializados. En el tercer apartado, se presentará una descripción detallada de una serie de fuentes originales con el objetivo de conocer en profundidad, por un lado, cuáles eran los canales habilitados para que, ciudadanos presentaran un conflicto vinculado al accionar de miembros del Departamento y, por el otro, si existían efectivamente procedimientos aceitados para canalizar esas demandas y el modo en el que éstas se resolvían, prestando especial atención a las distintas autoridades que intervinieran en dicho proceso. Por último, se presentarán una serie de documentos que permiten contextualizar el reclamo de Enriqueta Zuloaga y reflexionar acerca de la excepcionalidad del mismo.

Se trata de un conjunto de documentos preservados por el Archivo Histórico de la Provincia de Mendoza (A.G.P.M.) y ubicado en la Sección Independiente, en la carpeta n°34, una de las dos destinadas a los documentos vinculados al Departamento Topográfico. En los mismos tienen lugar una multiplicidad de interacciones, reclamos e informes entre una ciudadana y agentes del Estado provincial que buscaron dar solución al conflicto que los originaban en cada uno de los casos.

Mendoza en la década de 1860, una aproximación desde la historiografía local

El estudio de la historia local a partir de 1861 ha sido un tema visitado por diversos autores y autoras que, desde distintas perspectivas, han logrado construir un *corpus* historiográfico creciente sobre el período. Por una parte, en los historiadores inscritos en lo que podría denominarse tradición liberal o quienes se ubican más cercanos al revisionismo,⁷ el denominador común ha sido la presentación de ciertas claves explicativas: el vínculo directo con el avance del liberalismo porteño, la antinomia “federal”/”liberal”, la red vincular de un grupo reducido de familias que fue ocupando los cargos disponibles en el gobierno

⁷ Edmundo Correas, “Historia de Mendoza”, en *Historia Argentina contemporánea 1862-1930. Historia de las Provincias y sus pueblos. Academia Nacional de la Historia, vol. IV*, (Buenos Aires: El Ateneo:1967), 459-502; José Luis Masini Calderón, *Mendoza hace cien años. Historia de la provincia durante la presidencia de Mitre*, (Mendoza: Theoría, 1967); Pedro Santos Martínez, *Historia de Mendoza*, (Buenos Aires: Plus Ultra, 1979) y Jorge Scalvini, *Historia de Mendoza*, (Mendoza: Spadoni, 1965).

provincial. Mientras, otra serie de trabajos partió de la Historia del Derecho y las Instituciones como vía de acceso a la comprensión de la vida política local a partir del marco normativo que la regulaba y su transformación marcada por diversos contextos ideológicos.⁸

Sin embargo, la renovación historiográfica de finales del siglo pasado provocó que a partir de hace un par de lustros emergieran estudios que fueran a tono con esa transformación teórica y metodológica. Desde la nueva Historia política se aportaron reflexiones que apuntaron a repensar las lógicas locales de organización del Estado, la cultura política y los elencos que ocuparon lugares cruciales en la administración mendocina, complejizando los paradigmas explicativos del proceso de consolidación nacional desde una mirada que ha buscado reivindicar las experiencias de las provincias.⁹ En efecto, esta historiografía ha explicado cómo, durante este periodo, Mendoza asistió al proceso de construcción y posterior consolidación de un aparato estatal de dimensión provincial, sustentado en la Constitución provincial de 1854, caracterizada por notas claras de un constitucionalismo liberal en tanto remitía a la soberanía popular, a la división de poderes y a la existencia de derechos y garantías individuales, pero al mismo tiempo, tenía ciertos rasgos conservadores, especialmente en la estipulación de quiénes podían elegir y ser elegidos.¹⁰ El ritmo de ese proceso habría estado marcado por una élite que si bien, en términos generales, se caracterizaba por su cohesión, no dejaba de fraccionarse ante situaciones coyunturales como los escenarios electorales o el tratamiento de una ley particular. De esta manera, la cultura política se organizaba en torno a un “consenso liberal”,¹¹ considerándose que no puede entenderse si se la reduce al “producto de un puñado de parientes y amigos que monopolizaban los cargos públicos”.¹² Asimismo, tal como ha demostrado Eliana Fucili, se implementaron reformas y dispositivos territoriales con el objeto de legitimar el nuevo orden político provincial y nacional.¹³

Al mismo tiempo, desde la perspectiva de una historia económica regional, los

⁸ Cristina Seghesso, *Historia Constitucional de Mendoza*, (Mendoza: Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, 1997); Inés Sanjurjo, *La Organización político-administrativa en la campaña mendocina en el tránsito del antiguo régimen al orden liberal*, (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2004); Dardo Pérez Guilhou, *1854. Dos proyectos político constitucionales, Buenos Aires y Mendoza*, (Mendoza: Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos – Ex Libris, 2005) y Carlos Egües, *Historia Constitucional de Mendoza: los procesos de reforma*, (Mendoza: Ediunc, 2008).

⁹ Bragoni, “Cuyo después de Pavón”; Bragoni, “Recuperación y desigualdad económica”; García Garino, *El más alto poder* y Fucili, *Los forjadores del poder*.

¹⁰ García Garino, *El más alto poder*.

¹¹ García Garino, *El más alto poder*, 152-156.

¹² Bragoni, “Cuyo después de Pavón”, 60.

¹³ Fucili, *Los forjadores del poder*, 16.

trabajos de Rodolfo Richard Jorba¹⁴ han aportado una lúcida visión acerca del sistema productivo de la provincia y las relaciones sociales que, a partir de él, se articularon desde mediados del siglo XIX hasta la segunda década del siglo siguiente. En el período en cuestión la provincia de Mendoza pasó de un modelo productivo basado en la ganadería comercial con agricultura subordinada (1850-1880) a un modelo agroindustrial basado en la vitivinicultura, proceso que estuvo signado por un afianzamiento del capitalismo y el traspaso de la influencia de una oligarquía modernizadora que habría dominado el poder político y económico hasta que este último, a partir de la década de 1870, habría pasado a manos de una burguesía de origen inmigratorio.¹⁵ Igual de valioso ha sido su análisis de la composición social de Mendoza en esta época, la cual no solo creció de manera contundente y se recuperó del golpe que significó el terremoto de 1861 en tanto que de la población urbana de aproximadamente 8000 habitantes, murieron alrededor de 5000, sino que también se caracterizó por presentar grupos bien diferenciados que, a pesar de los movimientos migratorios y la movilidad social consecuencia de estos, se mantuvo en el período.¹⁶ Como aclara Gabriela García Garino, en la cúspide de la pirámide demográfica se encontraba “un grupo dominante minoritario asentado sobre la propiedad de la tierra y el acceso al agua –dos pilares de las principales actividades económicas-, de vínculos comerciales que podían ofrecer información y de un fuerte capital social, cultural y relacional que le posibilitaba el acceso al poder”.¹⁷ Mientras que el resto de la población se dividía entre el sector medio, representado por pequeños comerciantes, propietarios y artesanos, y la gran mayoría que se dedicaba a tareas de escasa calificación vinculadas a los servicios, ganadería, agricultura y otras actividades extractivas.

Por otro lado, los trabajos que provienen desde la historia social de la justicia y el gobierno han representado una contribución relevante para repensar el rol de determinados agentes estatales en la construcción de un poder estatal legítimo y los vínculos de éste con la población que intentaba gobernar a través de un elenco de sujetos detentores de un saber más o menos especializado.¹⁸ Asimismo, una serie de trabajos que no parten desde la historia como disciplina inicial pero sí plantean un diálogo estimulante con la problemática que se

¹⁴ Rodolfo Richard Jorba, *Poder, economía y espacio en Mendoza, 1850-1900*, (Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras – Universidad Nacional de Cuyo, 1998) y Rodolfo Richard Jorba, *Empresarios ricos, trabajadores pobres. Vitivinicultura y desarrollo capitalista en Mendoza (1870-1918)*, (Rosario: Prohistoria, 2010).

¹⁵ Richard Jorba, *Empresarios ricos*, 20-26.

¹⁶ Richard Jorba, *Empresarios ricos*, 78-79.

¹⁷ García Garino, *El más alto poder*, 69.

¹⁸ Molina, “Del oficio al cargo público”; Molina, “Agrimensores, gobierno y derecho”; Silvia Cirvini, *La estructura profesional y técnica en la construcción de Mendoza (I): los agrimensores*, (Resistencia: Instituto Argentino de Investigaciones en Historia de la Arquitectura y el Urbanismo, 1989) y Silvia Cirvini, “Mendoza, la arquitectura de la reconstrucción posterremoto”. *Revista América*, 108 (1986): 171-188.

propone estudiar, ha fortalecido los vínculos con la Antropología conectados con la demanda del reconocimiento de propiedad de la tierra por parte de pueblos originarios junto con los conflictos que emergen del lazo de estas con el Estado en configuración.¹⁹ Junto con ello, otra de las líneas ha sido la surgida de la relación entre la Geografía y la Historia, de la Historia ambiental y, también de la Ecología política, cuyos aportes ha resultado clave para problematizar la espacialidad, la gestión de recursos – fundamentalmente el agua- y las redes sociales que se articulan en torno a ellos.²⁰

Puntualmente el año 1867 formó parte de una década convulsionada en la historia de Mendoza, signada por una serie de acontecimientos que tuvieron gran impacto en la coyuntura de ese momento y generaron algunas transformaciones en el mediano y largo plazo. Por un lado, el año 1861 no solo fue un año crucial en la historia de construcción del Estado nacional en tanto momento de la Batalla de Pavón que marcó el inicio de la organización nacional bajo la hegemonía mitrista,²¹ sino que aún más relevante a los fines de este estudio, a nivel local un terremoto destruyó por completo a la ciudad y diezmó a un tercio de la población urbana, como ya se refirió. En este sentido, las consecuencias de ese cataclismo a nivel infraestructural, demográfico y económico fueron de tal envergadura que implicó, entre otras cosas, el traslado de la ciudad.²²

Otras de los aspectos centrales de ese período es que, conforme al proceso de organización del Estado nacional intentaba avanzar, Mendoza asistió a diversas rebeliones que fueron marcando el ritmo de la estabilización –o no- del orden político. Al margen de los conflictos que emergían generalmente en las coyunturas electorales, la elite gobernante tuvo que enfrentar aquellos que estaban más vinculados a la persistencia de la influencia de una serie de liderazgos sociales y territoriales que trascendían las fronteras provinciales, como lo fueron tanto el levantamiento de 1863 liderado por Francisco Clavero, quien acompañado de

¹⁹ Diego Escolar, “Huarpes Archives in the Argentine Desert: Ingenious claims and State Construction in Nineteenth-Century Mendoza”. *Hispanic American Historical Review*, 93, 3 (2013): 451-486.

²⁰ María del Rosario Prieto y Elena Abraham, *Caminos y comercio como factores de cambio ambiental en las planicies áridas de Mendoza (Argentina) entre los siglos XVII y XIX*, (Tucumán: Trabajo presentado en las Jornadas de Historia Económica, 2000); María del Rosario Prieto, Elena Abraham y Patricia Dussel, “Transformaciones de un ecosistema palustre. La gran ciénaga de Bermejo-Mendoza, siglos XVIII y XIX”. *Multequina*, num. 17 (2008), 147-164; Facundo Martín, Facundo Rojas y Leticia Saldi, “Domar el agua para gobernar. Concepciones sociopolíticas sobre la naturaleza de la sociedad en contextos de consolidación del Estado Provincial mendocino hacia finales del siglo XIX y principios del XX”. *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, año 10, num. 10 (2010): 159-186.

²¹ Hilda Sabato, *Historia de la Argentina, 1852-1890*, (Buenos Aires: Siglo XXI, 2012); Hilda Sabato, “Milicias, ciudadanía y producción: el ocaso de una tradición política”, en *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional 1852-1880*, coordinado por Beatriz Bragoni y Eduardo Míguez, (Buenos Aires: Biblos, 2010), 227-244.; Hilda Sabato y Alberto Lettieri, *La vida política en la Argentina del siglo XIX: armas, votos y voces*, (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003; Beatriz Bragoni y Paula Alonso, *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*, (Buenos Aires: Edhasa, 2015).

²² Cirvini, “Mendoza, la arquitectura”; Cirvini, *La estructura profesional y técnica*.

treinta personas asaltó y logró deponer al subdelegado de San Carlos, como la “Revolución de los Colorados” de 1866 motivada por la Guerra del Paraguay, que logró deponer al gobernador recientemente electo, Melitón Arroyo, y formar un gobierno propio que se mantuvo entre los meses de noviembre de 1866 y abril de 1867.²³

Toda esta contextualización cobra relevancia en este estudio en tanto afectó los procesos de efectiva institucionalización de algunas de las oficinas y agencias estatales aquí estudiadas. Conocer estos acontecimientos podrían contribuir a una comprensión del complejo cuadro de circunstancias en el cual se inserta el objeto de este estudio.

El Departamento Topográfico, oficina estatal dedicada al gobierno del territorio

Para poder encarar un estudio que haga hincapié en el Departamento Topográfico mendocino y en los agrimensores que dentro de su órbita aplicaron sus saberes, ha sido necesario recuperar una serie de trabajos que se hayan interesado por las oficinas y burocracias estatales abocadas al registro catastral de la jurisdicción en la que éstas operaban, el cual se ha convertido en un campo de indagación que ha proliferado en la historiografía latinoamericana y argentina en los últimos años. Ésta ha advertido que, a partir de mediados del siglo XIX, durante el proceso de organización y consolidación de los Estados nacionales, se ha hecho necesario para los gobiernos conocer el territorio en el que actúan ya que, el registro administrativo de la tierra, lo dotaba de un saber funcional para transformar e incidir en el territorio. Las vías para abordar este proceso mediante el cual el Estado adquiere información territorial y proyecta a partir de ella han sido múltiples, pudiéndose identificar dos que se han desarrollado articuladas entre sí. Por un lado, aquella que ha focalizado en el proceso de formación de oficinas y agencias estatales destinadas al registro catastral, su origen y evolución y, por el otro, una línea de investigación que se ha interesado en los agrimensores, la institucionalización de sus saberes, sus trayectorias y formación.²⁴

²³ Bragoni, “Cuyo después de pavón”, 37-42 y García Garino, *El más alto poder*, 93.

²⁴ La compilación de Juan Carlos Garavaglia y Pierre Gautreau reunió una serie de trabajos sobre el área rioplatense y algunos casos del espacio hispanoamericano que ha resultado de referencia obligada para investigación posteriores, *Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, s. XVIII y XIX*, (Rosario: Prohistoria, 2011); Valeria D’Agostino, *Estado, instituciones y funcionarios: el Departamento Topográfico bonaerense en la segunda mitad del siglo XX*, (Bariloche: trabajo presentado en el III Congreso Latinoamericano de Historia Económica – XVIII jornadas de Historia Económica, 2012); Mariana Canedo, “El restablecimiento del Departamento Topográfico de Buenos Aires. Política y gestión de un proyecto en consenso”. *Andes. Antropología e Historia*, 25 (2014): sin paginación; Melisa Pesoa Marcilla, “Conocer, medir y dibujar el territorio. Orígenes y etapa formativa del Departamento Topográfico de Buenos Aires (1824-1851). *Boletín Americanista*, 75 (2017): 153-172; Raquel Bressan, “Registrar, ordenar, planificar. El Departamento Topográfico de Entre Ríos (1871-1883). *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, 17 (2017): 36-52;

En este sentido, esta línea de indagaciones ha mostrado cómo las Comisiones y los Departamentos Topográficos provinciales tuvieron tareas comunes: eran los encargados de todas las mensuras de tierras privadas y públicas; tenían la responsabilidad de examinar y dirigir a los agrimensores que actuaban en sus jurisdicciones; se encargaban del ordenamiento territorial, como también de todas las tareas vinculadas a la irrigación y al diseño y gestión del espacio público. Otra de las cuestiones que aparecen como una tendencia coincidente es que, a medida que fue pasando el tiempo, se asistió a una especialización cada vez mayor en las tareas, generando modificaciones en su organigrama y diversificaciones institucionales. Así, en Córdoba, el Departamento Topográfico se dividió en la sección de Geodesia, Obras Públicas e Irrigación²⁵ y en Buenos Aires terminó siendo absorbido por el Ministerio de Obras Públicas.²⁶

La línea de indagación vinculada con los elencos técnicos de esas oficinas estatales se ha enfocado en las personas que contaban con el saber requerido para las tareas relativas al conocimiento del territorio, en principio, los agrimensores. Si bien es cierto que también ingenieros y, posteriormente, arquitectos tuvieron su incidencia, priorizamos las trayectorias de los agrimensores ya que eran “detentores de un capital cultural, es decir, de un capital socialmente sancionado y que para ese momento histórico se revistió de un carácter vigente: la mensura, delineación y representación gráfica de la realidad”.²⁷ Tal como sucedía en Mendoza hacia 1845, donde “este saber conectado con la apertura de calles, acequias y desagües parece haberse identificado ya más claramente con el término agrimensor”.²⁸

Según han evidenciado estos estudios, las Comisiones Topográficas y Departamentos Topográficos tenían una organización jerárquica y generalmente un elenco técnico estable, la misma gente en distintos cargos con ciertas lógicas internas de ascenso o permanencia.²⁹ En una etapa inicial, la mayoría de los agrimensores habrían provenido del extranjero, hasta

Malena Mazzitelli Masticchio, “Los jueces de la medida, el rol de los agrimensores entrerrianos en el Departamento Topográfico de Entre Ríos (1849-1871)”. *Revista Brasileira de História da Ciência*, 11 (2018): 7-20; Carlos Page, “Formación y desarrollo de las reparticiones oficiales de agrimensura, ingeniería y arquitectura. Profesionales con actuación en Córdoba 1850-1900”. *Revista de la Junta Provincial de Historia*, n°22 (2005): 141-160; Ana Sofía Maizón, “Construyendo el territorio: contexto internacional, prácticas y dinámicas de la agrimensura en la provincia de Córdoba, Argentina. Fines del siglo XIX”. *Revista Brasileira de História da Ciência*, vol. 6, n° 1 (2013): 89-105; Molina, “Del oficio al cargo público”; Molina, “Agrimensores, gobierno y derecho” y Lily Álvarez Correa, *Catastro de propiedad en Chile: orígenes y evolución*, (Barcelona: Universitat de Barcelona: 2014).

²⁵ Maizón, “Construyendo el territorio”.

²⁶ Juan Carlos Garavaglia y Pierre Gatreau, “Inventando un nuevo saber estatal en el territorio: la definición de prácticas, comportamientos y agentes en las instituciones topográficas de Buenos Aires, 1824-1864”, en *Mensurar la tierra, controlar el territorio*, 63-96; D’Agostino, *Estado, instituciones y funcionarios*; Canedo, “El restablecimiento del Departamento Topográfico” y Pesoa Marcilla, “Conocer, medir y dibujar el territorio”.

²⁷ Maizón, “Construyendo el territorio”, 90.

²⁸ Molina, “Agrimensores, gobierno y derecho”, 5.

²⁹ Canedo, “El restablecimiento del Departamento Topográfico”.

mediados del siglo XIX; así, en el caso chileno, habrían sido particularmente franceses.³⁰ Esta ecuación cambiaría recién a finales de siglo XIX y principios del siglo XX cuando la “Academia Nacional de Ciencias” de Córdoba obtuviera el rango de facultad dentro de la Universidad en 1876 y habilitara el estudio y profesionalización.³¹ Hasta ese momento, Garavaglia y Gautreau plantean que, al menos en Buenos Aires, los agrimensores debían “probar” ante el Departamento Topográfico que contaban con ese capital cultural en el oficio. Esto explicaría que cada una de las oficinas estatales provinciales dispusiera de un reglamento que establecía cómo debía ser el proceso de habilitación de los agrimensores y, particularmente allí, se creara una Escuela Especial para homogeneizar los métodos y la cultura laboral, rindiendo los aspirantes un examen de conocimientos teóricos y luego cumpliendo un período de “adiestramiento” de salidas al campo con algún agrimensor ya habilitado. No obstante, otra de las cuestiones señaladas por la literatura atiende a la dimensión simbólica de su labor. Como ha mostrado Malena Masticchio Mazzitelli, los agrimensores en tanto “jueces de la medida” tenían la responsabilidad, a través de sus actos, de generar el consenso social necesario para alcanzar la legitimación de la intervención material y simbólica territorial por parte del Estado.³²

El año 1867: tareas, proyectos y presupuestos

El año 1867 se enmarca en un período de convulsión política y esta posiblemente sea la razón por la cual se explique que son escasos los documentos conservados en el Archivo General de la Provincia de Mendoza que refieran directamente al Departamento Topográfico o, al menos, a otro tipo de cuestiones que formen parte de su órbita. Esta oficina tiene anclaje en la década anterior, más puntualmente en 1853, año en el que, por medio de un decreto, se formaba la “Comisión Topográfica y de Estadística”, a partir de la supuesta necesidad de un Departamento que dirigiera las obras públicas de la provincia.³³

Según lo estipulado por ese decreto, la Comisión Topográfica debía abocarse, en términos generales, a todo lo relativo a límites y distribución de tierras públicas y particulares, a la delineación de calles y caminos, al levantamiento de planos y formación y a la indicación e inspección de las obras públicas y, puntualmente, al control y dirección de los

³⁰ Álvarez Correa, *Catastro de propiedad*.

³¹ Page, “Formación y desarrollo”.

³² Mazzitelli Masticchio, “Los jueces de la medida”, 13.

³³ Molina, “Agrimensores, gobierno y derecho”, 7.

agrimensores.³⁴ En lo relativo a ello, a partir de 1853, se volvió requisito obligatorio que éstos presentaran en la oficina todos los planos confeccionados por ellos para que, luego de su examen y aprobación por parte de quien fuera director del Departamento, se registrara y archivara una copia de los mismos. Por último, se sumaban tareas más vinculadas a lo judicial en tanto que se planteaba la necesidad de “informar al Gobierno, Juzgados i Tribunales de Justicia sobre las mensuras practicadas i en las cuestiones que se susciten sobre propiedad territorial”³⁵ como también se le adjudicaban todas aquellas “funciones del Tribunal Topográfico en los asuntos contenciosos i juicios de la facultad”,³⁶ es decir, eran los miembros de la Comisión los que debían intervenir y decidir en los conflictos que emergieran dentro de su órbita de acción y conocimiento, reconociéndoles de esa manera un saber especializado.

Volviendo al año 1867, en una comparación entre el recurso material que el gobierno provincial destinaba al Departamento Topográfico y el de otras oficinas del Estado local, este era escaso. Según la ley de presupuesto establecida para ese año, esta oficina estatal contó con 310 pesos, los cuales estaban destinados a cubrir el sueldo del “agrimensor de la ciudad”, en ese momento José Galigniana, el cual constaba de 40 pesos mensuales, y un resto de 70 pesos anuales para otro tipo de gastos,³⁷ mientras que, por ejemplo, para el Juzgado de Aguas se destinaron 1085 pesos.³⁸ Sin embargo y más allá del escaso recurso material que el gobierno destinaba a esta oficina, lo cual deja en evidencia que no era ciertamente su prioridad, fueron dos los proyectos que se emprendieron.

El primero de ellos se trata del decreto sancionado en el mes de noviembre de 1867 por la legislatura de la provincia de Mendoza, mediante el cual se autorizó al Poder Ejecutivo “para contratar con el Agrimensor Julio Balloffet la formación del plano topográfico”.³⁹ De esta manera, este último se comprometía en los próximos cinco años y por la suma de “7000 pesos bolivianos”⁴⁰ a levantar un plano de la parte cultivada de la provincia, “deslindando con el sur por el río de Mendoza; en el norte por una línea recta pasando por el pozo del Borbollón; y tirada este-oeste desde la falda de los primeros cerrillos de la Cordillera hasta la orilla oeste del Río de Mendoza”.⁴¹ El segundo proyecto radicaba en la formación de una

³⁴ Estas tareas y obligaciones están detalladas entre los artículos 2° y 4° del decreto de creación de la Comisión Topográfica. A.G.P.M. Sección Independiente. Registro oficial, mayo 1853. Pág. 2.

³⁵ A.G.P.M. Sección Independiente. Registro oficial, mayo 1853. Artículo 7°. Pág. 2.

³⁶ A.G.P.M. Sección Independiente. Registro oficial, mayo 1853. Artículo 1°. Pág. 2.

³⁷ A.G.P.M. Sección Independiente. Registro Oficial año 1867. Pág. 99.

³⁸ A.G.P.M. Sección Independiente. Registro Oficial año 1867. Pág. 97-107.

³⁹ A.G.P.M. Sección Independiente. Registro Oficial año 1867. Pág. 144.

⁴⁰ A.G.P.M. Sección Independiente. Registro Oficial año 1867. Pág. 143.

⁴¹ A.G.P.M. Sección Independiente. Registro Oficial año 1867. Pág. 142.

comisión por parte del agrimensor José Galigniana y los ciudadanos Melchor Villanueva y Antonio Guiñazú, con el objeto de evaluar si el subastador del Río, Ejido Videla, había cumplido o no con lo pactado en 1865 en torno a la construcción de un “canal zanjón”.⁴²

A pesar de no saber por ahora si efectivamente ambos proyectos se concretaron, lo relevante es que, tanto en uno como en otro, los agrimensores que los protagonizan están implicados en el caso que se describe a continuación.

El caso de Enriqueta Zuloaga y el saber especializado como principio legitimador

Enriqueta Zuloaga, una ciudadana y propietaria de la ciudad de Mendoza, el día 4 de abril de 1867 enviaba una carta al gobernador de la provincia de Mendoza cuestionando la delineación que de su terreno había realizado el agrimensor José Galigniana, entonces director del Departamento Topográfico. Cuando afirmamos que Enriqueta era propietaria, es importante destacar que, en la fuente consultada, no hay referencia al menos de manera explícita a normas constitucionales como tampoco figuran argumentos tradicionales que legitimen tal derecho de dominio. Es decir, la señora se presenta como legítima propietaria y no hay ningún tipo de sospecha o, incluso, verificación de que efectivamente lo sea.

En palabras de la autora de la carta que da inicio a este expediente: “Don José Galigniana, puso unas delineaciones escesivamente perjudiciales, y tan fuera de la línea topográfica, que la esponente, se vio en el imprescindible caso de recurrir”.⁴³ Al mismo tiempo, argüía que el trabajo realizado por el agrimensor, cinco años atrás, había imposibilitado la construcción de su casa en la intersección de las calles San Juan y Ayacucho,⁴⁴ ubicada en una zona urbana a pocas cuadras del centro de la ciudad previo al terremoto y también muy cerca de lo que estaba construyéndose como la “ciudad nueva”. Agregaba que, luego de haber advertido el cambio de administración, había recurrido al comisario de la ciudad a quien le había presentado cómo se disponía a construir el cerco de su terreno y quien, al mismo tiempo, le había otorgado el permiso para iniciar dicha obra. Sin embargo, “con la aprobación de dicho sr dio principio al trabajo y cuando tiene construidas sesenta varas de cerco aparece el Sr Galigniana paralizando por segunda vez el trabajo”.⁴⁵

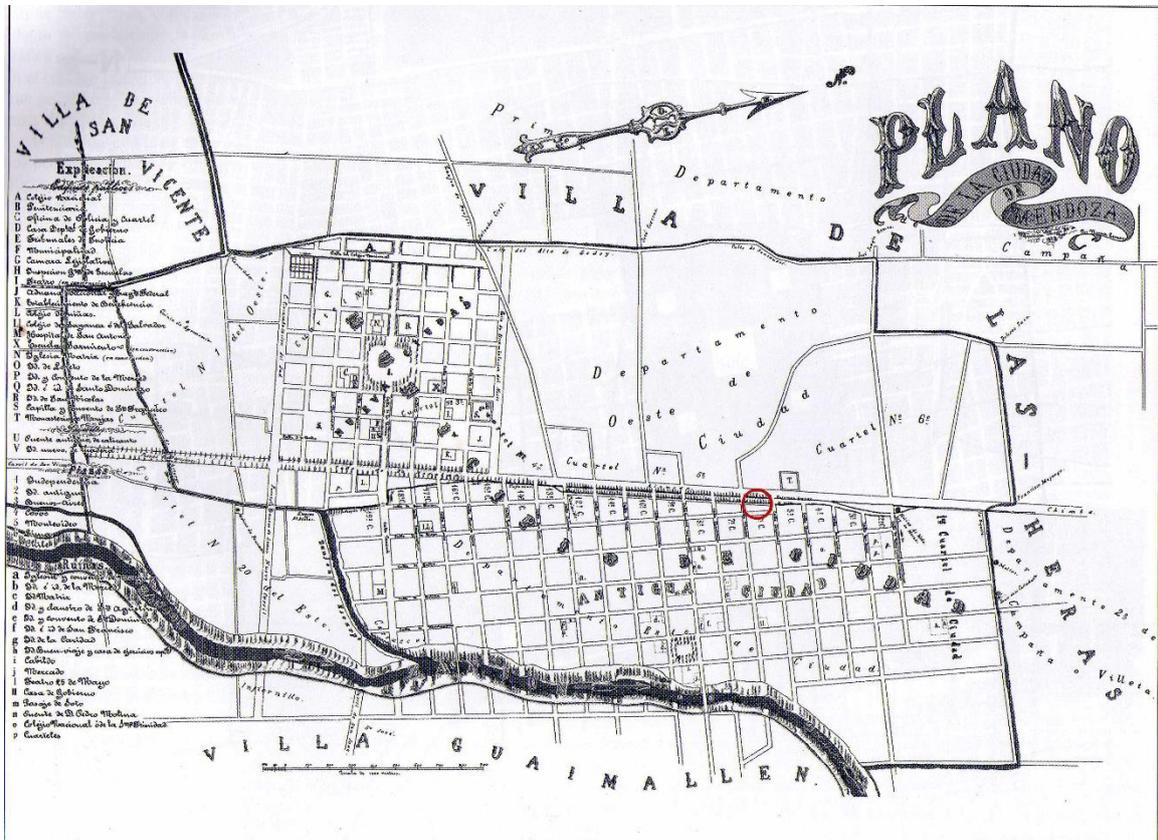
⁴² A.G.P.M. Sección Independiente. Registro Oficial año 1867. Pág 153-154.

⁴³ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°55. Foja n°1.

⁴⁴ La manzana en la que se encontraba el terreno de Doña Enriqueta Zuloaga está marcada con un círculo rojo en el plano que se encuentra en la próxima página con el fin de dar cuenta de su posición cercana tanto al antiguo centro de la Ciudad como el que emergió luego del terremoto de 1861.

⁴⁵ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°55. Foja n°1.

Imagen 1: Plano de la ciudad de Mendoza, 1872



Fuente: Plano de la ciudad de Mendoza confeccionado por Numa Lemos, recuperado de: Jorge Ricardo Ponte, *Mendoza aquella ciudad de barro: historia de una Ciudad andina desde el siglo XVI hasta nuestros días*, (Mendoza: CONICET, 1987), 224.

En lo que puede considerarse un segundo momento de la carta enviada al gobernador, Enriqueta se dispuso no solo a denunciar que “muchas somos el juguete y menoscabo del Sr. Galigniana”,⁴⁶ sino que, incluso, cuestionó las delineaciones que el jefe del Departamento Topográfico había realizado a sus vecinos y vecinas -Señor Barcala, Doña Manuela Tello y al Señor Aguilar- argumentando que éstas no habían sido equitativas puesto que actuaba “quitándole a unos para darle a otros”.⁴⁷ Finalmente, se despedía agregando que, de ser necesario, ella podía aportar como testigos a muchos residentes del barrio con tal de probar su verdad.

Veinte días más tarde, desde la oficina de gobierno, se decide que se le dé pase del expediente al agrimensor de la ciudad para que éste realice su informe. Pero más que esto, lo que realiza Galigniana es un descargo en calidad de defensa de su proceder y una denuncia a

⁴⁶ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°55. Foja n°1.

⁴⁷ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°55. Foja n°1-2.

la señora Zuloaga en tanto declaraba que “todo el relato del presente escrito es un compendio de embustes y sandeces forzadas para encubrir la notoria malicia con que ha prosedido”.⁴⁸ Por otro lado, agregaba que todo lo realizado por él se ajustaba a lo establecido por la ley vigente y que Enriqueta no solo no había respetado lo que esta establecía sino que sus acciones estaban signadas por la especulación ya que aprovechó el contexto de “la época de motin de los presidiarios y ladrones [para consultar] solo su particular interés con visible trastorno de la delineación ya establecida, y en disonancia con los edificios patentados a derecha e izquierda de su local como esta de manifiesto y con toda desverguenza impuesta”.⁴⁹

Lo cierto es que, en su escrito, Galigniana reforzó la moción que aceptaba que los sujetos idóneos para expedirse en este tipo de asuntos eran justamente los agrimensores ya que eran ellos quienes contaban no solo con la *expertise*, sino con la autorización oficial para actuar. Este argumento cobra importancia cuando enuncia que la ciudadana no puede probar ninguna de las cuestiones que afirma, “pues el solo echo de poner trabajo en tal tiempo prueba su maldad, que llendo apollarse en el comisario que no tiene facultad para tales concesiones y si orden superior para cuidar que nadie ponga trabajo sin obtener el voletto de constancia de ser en la línea dada y marcada por el agrimensor con arreglo a la lei de la materia”.⁵⁰

Para resolver este conflicto, Melitón Arroyo, gobernador de Mendoza, y Francisco Civit, ministro de gobierno, acordaron con la iniciativa de Adriano Gómez –juez que se expidió en la causa- que se tratara de apelar a la figura de Julio Balloffet, reconocido ingeniero y agrimensor francés que lideró múltiples tareas en la provincia, entre ellas, la reconstrucción de la ciudad luego del terremoto de 1861. En ese sentido, se le solicitó un informe de la situación, pedido que contó con el aval de la denunciante.

Entre el 11 y el 23 de mayo de 1867 Balloffet cumplió con el encargo y en pocas palabras dictaminó que “de ningún modo puede quedar la nueva pared de adobe establecida”,⁵¹ ya que entendía que la construcción no respeta la línea que ya había sido aprobada. De esta manera, Balloffet respaldaba lo establecido y, luego reforzado, por su colega Galigniana. Finalmente, el juez Gómez se hizo eco de lo expuesto por Balloffet y, especialmente, por José Galigniana, en tanto se refirió a él en su dictamen: “estese a la delineación practicada por el Gefe del Departamento Topográfico”⁵² y, junto con la notificación realizada por parte del escribano de la provincia-a Enriqueta Zuloaga, se dio por

⁴⁸ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°55. Foja n°3-4.

⁴⁹ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°55. Foja n° 4.

⁵⁰ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°55. Foja n° 4.

⁵¹ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°55. Foja n° 5.

⁵² A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°55. Foja n° 6.

finalizado el problema.

Conforme a lo expuesto, es posible advertir que efectivamente una multiplicidad de sujetos participó en la resolución del conflicto, la mayoría de ellos agentes del Estado provincial. En relación a las premisas del apartado anterior, la apelación a un saber especializado parece haber sido un argumento suficiente para sostener una posición tomada con antelación vinculada a ese campo de conocimiento. De hecho, los dos agrimensores que figuran en este documento son dos sujetos que contaron con una trayectoria reconocida en la provincia, la cual se sustentaba en su obra y en los cargos públicos que ocuparon a lo largo de ella. Por un lado, Galigniana no solo había sido en reiteradas ocasiones Jefe/Director del Departamento Topográfico, incluso en sus comienzos, sino que fue uno de los primeros agrimensores de número reconocidos por el Estado provincial⁵³ y, por el otro, Julio Balloffet, tal vez el agrimensor más distinguido por haber llevado a cabo la empresa de la reconstrucción de la ciudad junto con otras tareas de mensura e ingenieriles en el departamento de San Rafael, ubicado al sur de la provincia. De hecho, con posterioridad al hecho que aquí se analiza, ocupó el mismo cargo que su colega en la década de 1870 y 1880.

Por otro lado, conviene resaltar que el proceso tuvo una duración de no más de dos meses, en un contexto signado por la inestabilidad política. Al mismo tiempo, entre los agentes estatales que participaron en él es posible reconocer que no existió, al menos en ese corto período, un recambio entre las autoridades. De esta manera, también podemos pensar que la celeridad con la que se dio fin al reclamo de la vecina pudo haber tenido que ver o bien con la posición social de la señora Zuloaga, la cual podría haberle conferido un tratamiento especial, o bien con que se trataba de un procedimiento recurrente, cuestión en la que será importante seguir indagando en futuros trabajos.

Por último, es importante destacar que ante la denuncia de un comisario que se excedió en sus funciones y en el marco de la organización del Estado provincial, al menos en los documentos visitados hasta la fecha, no aparece ningún tipo de sumario u otro tipo de proceso que tuviera como fin condenar ese accionar. También, durante ese período, si era una práctica habitual aquella que habilitaba a que jueces menores actuaran en materia de deslinde de terrenos y acciones similares.⁵⁴

El caso de Enriqueta: ¿una excepción a la norma?

⁵³ Molina, “Agrimensores, gobierno y derecho”, 11-13.

⁵⁴ Molina, “Agrimensores, gobierno y derecho”.

Una lectura contextualizada del caso recién expuesto respecto de otros documentos, permitió reconocer que el reclamo de Zuloaga no fue el único iniciado y presentado a las autoridades provinciales en esos años. En enero de 1864, un vecino de la ciudad llamado Julio Regulus, le reclamaba al gobernador los daños económicos que estaba sufriendo porque le habían notificado desde la comisión topográfica que la construcción que había realizado no estaba conforme a la norma. En esa carta, mencionaba que José Galigniana había aprobado la construcción y era el mismo Galigniana quien impedía que se concluyeran los trabajos. Al mismo tiempo, Regulus solicitaba que “se me indecmise el trabajo echo (...) porque la regla del director dice quel que ase el mal lo paga”.⁵⁵

Un caso similar es el que se presentó en 1866 mediante un reclamo realizado por el apoderado de un vecino de la villa de Maipú, Luis Gatica, ante el gobernador. En el comunicado se mencionaba que su representado, Francisco Monasterio, había sido perjudicado por la expropiación “de terrenos por la apertura de la calle Ozamis”⁵⁶ por el trabajo realizado por el “agrimensor de ciudad”.⁵⁷ Monasterio presentaba al finalizar esa carta el valor de las tierras expropiadas y le solicitaba al gobernador “se sirva mandárseme dicho valor por la caja provincial”.⁵⁸

Lo cierto es que luego del terremoto de 1861, los esfuerzos por establecer criterios claros en el ordenamiento del territorio y en la regulación de las construcciones en la “ciudad nueva” están presentes en la correspondencia que mantuvieron el gobernador y el ministro de gobierno con los agrimensores del Departamento Topográfico.⁵⁹ Particularmente, en octubre del año 1862 el gobernador de la provincia, Franklin Villanueva, en una carta al Jefe del Departamento Topográfico mencionaba que “en la delineación del terreno que debe ocupar la nueva ciudad se atiende al croquis formado por el coronel Gerónimo Espejo, el cual presenta como más ventajas para la salubridad que las calles den frente, no a los cuatro puntos cardinales sino a medio viento (...) lo que usted tendrá presente para la mensura y ordenamiento del terreno”.⁶⁰ Buscaba, de cierta manera, estandarizar lo relativo a las construcciones tomando una postura preventiva a partir de los sucesos del año anterior.

Un antecedente importante es que el 26 de noviembre de 1862 José Galigniana recibió una carta de autoridades superiores que establecía cuales debían ser los pasos a seguir si los trabajos realizados por los agrimensores afectaban las propiedades particulares de los vecinos.

⁵⁵ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°49b. Foja n° 1.

⁵⁶ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°54. Foja n° 3.

⁵⁷ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°54. Foja n° 3.

⁵⁸ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°54. Foja n° 3.

⁵⁹ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°48, n°50 y n°52.

⁶⁰ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°48. Foja n° 2.

Asumiendo la posibilidad de que “las delineaciones, rectificaciones y enanche o apertura de calles que se están practicando (...) ocasiona desagradados y controversias entre el agrimensor y algunos interesados propietarios”,⁶¹ establecía que el agrimensor debía “levantar un pequeño plano de la superficie ocupada anotando al pie el número de varas que resulten y el valor estimado sin perjuicio de continuar los trabajos”.⁶² Luego, sería la legislatura la encargada de aprobar los medios efectivizar esas indemnizaciones.

De esta manera, con anterioridad a la presentación de los reclamos presentados, se había habilitado una suerte de canal para vehiculizar los reclamos de propietarios junto con mecanismos para saldar los perjuicios que pudieran haber ocasionado el accionar de los agrimensores, pero, especialmente, se establecía la superioridad de los trabajos diseñados por el Departamento Topográfico respecto de intereses particulares afectados. Así como lo planteó Eugenia Molina, “la acción del gobierno se habría apoyado en modalidades político administrativas en las que la voluntad ejecutiva trató de desplazar prácticas jurisdiccionales que reconocían la opinión y derechos de los vecinos gestionados con discursos y en escenarios judiciales”.⁶³ Esto último podría pensarse entonces como un indicio de la transición de un paradigma jurisdiccional hacia un paradigma administrativo en tanto que priorizaba la conservación del orden público en detrimento de la atención a reclamos que pudieran haber estado vinculados con la conservación de un estado de las cosas anterior.⁶⁴

Consideraciones finales y posibles interrogantes para futuras investigaciones

Este trabajo propuso una primera aproximación al conocimiento del rol del Departamento Topográfico y los agrimensores que lo componían en el gobierno del territorio local y a la relación que éste tenía con los vecinos/as y con otros agentes y agencias del Estado provincial a partir de una serie de documentos que pasaron en el año 1867 por esa oficina y por las manos de quienes trabajan en ella y de otros agentes estatales que, desde sus roles y sapiencias, tuvieran injerencia en lo que éstos establecían, cuestionaban, proponían.

Fue por ello que, en primer lugar, se recurrió a una contextualización de la realidad histórica de Mendoza en ese año con el fin de ubicar el peso simbólico y material que

⁶¹ A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°48. Foja n° 6.

⁶² A.G.P.M. Sección Independiente. Departamento Topográfico. Carpeta 34. Documento n°48. Foja n° 6.

⁶³ Eugenia Molina, Saberes, territorio y estatalidad: Departamento Topográfico y agrimensores en Mendoza, 1850- 1860”. *Avances del Cesor*, 17 (23), 2020,

⁶⁴ Alejandro Agüero, “Las categorías básicas de la cultura jurisdiccional”. En *De justicia de jueces a justicia de leyes: Hacia la España de 1870*”. Coordinado por Marta Lorente. (Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2007).

significaba el Departamento Topográfico dentro del organigrama de la hasta entonces inestable administración local. Si bien los recursos y los proyectos dedicados a esta oficina fueron bien escasos, es importante destacar que desde el poder ejecutivo se pensaron no poco ambiciosos planes que rondaron la órbita del Departamento. Caso emblemático es la comisión de un plano topográfico del oasis más grande de la provincia a Julio Balloffet quien, a pesar de no formar parte en ese año del elenco de agrimensores a sueldo del Departamento Topográfico, se movió en ese campo y su labor estuvo estrechamente vinculada a las funciones que debía cumplir esa oficina.

Por otro lado, el estudio del conflicto presentado por la ciudadana Enriqueta Zuloaga por medio de una carta dirigida al gobernador de la provincia nos estimula en la formulación de una serie de hipótesis que resultan interesantes para compartir y, en las que seguramente, será necesario seguir pensando. Una de las cuestiones a destacar es la celeridad con la que se resolvió el caso, más aún, teniendo en cuenta el agitado contexto de inestabilidad política reflejada en la rebelión colorada del año anterior, una serie de motines a las que se hace referencia en el expediente, entre otras. Una hipótesis que surge de este trabajo y que se pretende seguir profundizando es aquella que afirma que esto último podría significar que, a pesar de esos embates políticos regulares, en la administración local se contaba con una serie de procedimientos aceitados que seguían su curso sin verse alterados por las coyunturas políticas y que, al mismo tiempo, podía incluso habilitar que los elencos que formaban oficinas estatales vinculadas a un saber técnico permanecieran inamovibles a pesar de la agitación política.

Sin embargo, tal vez la nota más sustancial que se presenta en este documento es que, a pesar de haber contado con un juez en la causa y que la misma denunciante haya ofrecido aportar una serie de testimonios que reafirmen su posición, no solo no se dio lugar a una investigación de tipo sumaria, sino que aparentemente fue suficiente contar con la voz de un experto (Balloffet) que convalidara lo que su colega (Galigniana) había realizado para no dar lugar a la denuncia de Zuloaga respecto del supuesto mal obrar del jefe del Departamento. Siguiendo esa línea, por un lado, evidencia que se está ante un caso en el que el saber especializado, es decir la agrimensura, podría haber funcionado como principio legitimador de la práctica y, por otro, a una posible respuesta de tipo corporativa ante la acusación y reclamo de una vecina. En ese sentido, el impacto del terremoto de 1861 en la necesidad de contar con una serie de criterios sustentados en un saber técnico respecto de las construcciones de viviendas, delineaciones de calles y caminos es una cuestión en la que debemos seguir indagando.

Por último, el estudio de caso aquí presentado no parece haber representado una excepción a la norma sino la confirmación de una tendencia que desde el mismo poder ejecutivo provincial se había diseñado. Al contextualizar el reclamo de Enriqueta Zuloaga en el conjunto de documentos correspondientes a la década de 1860, es posible advertir, por un lado, una fuerte tendencia a la burocratización en la resolución de conflictos que afectarían las propiedades particulares y, por el otro, que desde ese Estado que estaba configurándose habían comenzado a crearse una serie de dinámicas que pusieran por encima de posibles reclamos o cuestionamientos la pervivencia del orden público.

Lo cierto es que, al ser una primera aproximación y no un trabajo de síntesis, difícil es arribar a conclusiones cerradas y lo que sucede es que emergen nuevos interrogantes y nuevas líneas de investigaciones que se espera puedan ir encontrando lugar en próximos trabajos. Algunas de ellas ya han sido adelantadas, otras tienen que ver con la reconstrucción de las trayectorias de los agrimensores junto con el modo en que fueron especializando su saber y cómo ese saber fue reconocido como legítimo y, en ese sentido, si habrá o no necesario contar con una red de colegas u otros agentes estatales que, ante cuestionamientos de la población, convalidaran su accionar.

“El único sistema posible para la conquista del Chaco es la población”. Gobernadores del Chaco, comandantes de frontera, y su pensamiento sobre el territorio chaqueño (1872-1884)

"The only possible system for the conquest of the Chaco is the population". Chaco's Governors, frontier commanders, and their thinking about the Chaco territory (1872-1884)

*Daniel Chao**

Fecha de Recepción: 12 de julio de 2021

Fecha de Aceptación: 2 de septiembre de 2021

DOI: <https://doi.org/10.46553/RGES.57.2021.p.81-111>

Resumen:

Analizo y comparo las memorias elevadas por los gobernadores del Chaco y los comandantes de las fronteras Norte del Interior (o Norte de Santa Fe) y Salta a los ministerios del Interior y de Guerra y Marina, respectivamente, durante el período 1872-1884. El objetivo es abordar las formas en que estas autoridades legitimadas por el Estado pensaban los problemas del territorio y la población, y presentaban modos posibles de solucionarlos. La comparación se realiza a partir de describir las justificaciones morales y éticas emergente en las palabras de estas autoridades (lo que llamaremos ‘racionalidades’), y los procedimientos, técnicas y cálculos elaborados como soluciones a los problemas descriptos (lo que denominaremos ‘tecnologías’). Pretendo aportar con este análisis al estudio del proceso político-militar desplegado en la región luego de la guerra de la Triple Alianza, a la vez de dar cuenta de los modos en que se intentaba instituir un territorio de gobierno.

Palabras clave: Gobernación del Chaco; comandancias de frontera; territorio; población

Abstract

I analyze and compare the statement memories presented by the governors of the Chaco and the commanders of the North of the Interior (or North of Santa Fe) and Salta boundaries to the ministries of the Interior and War and Navy, respectively, during the period 1872-1884. The aim is to address the ways in which these authorities legitimized by the State thought about the problems of the territory and the population, and presented possible ways of solving them. The comparison is made from describing the moral and ethical justifications emerging in the words of these authorities (what we will call 'rationalities'), and the procedures, techniques and calculations elaborated as solutions to the problems described (what we will call 'technologies'). I intend to contribute with this analysis to the study of the political-military process deployed in the region after the War of the Triple Alliance, at the same time to give an account of the ways in which they tried to establish a government territory.

Keywords: Government of Chaco; boundary command; territory; population

Introducción

* Instituto de Investigaciones Geohistóricas (CONICET-UNNE). Correo electrónico: l.daniel.chao@gmail.com

La expansión soberana realizada desde Buenos Aires sobre el Gran Chaco durante la segunda mitad del siglo XIX pone de relieve algunas características de la centralización del gobierno estatal que merecen ser analizadas. En primer término, conecta la guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay con el proceso político posterior, puesto que Argentina anexó por la fuerza en noviembre 1869 una parte del territorio paraguayo, valiéndose de lo establecido en el Tratado de la Triple Alianza firmado en 1865 con Brasil y Uruguay. Luego de la toma de Asunción por los aliados, y aún en persecución de Francisco Solano López, las fuerzas argentinas al mando de Emilio Mitre se establecieron en la ciudad de Villa Occidental y declararon la soberanía sobre esos territorios hasta la frontera con Brasil. Desde allí, hasta 1879, el Chaco (Boreal) era presa de un litigio internacional que fue resuelto luego del fallo arbitral del presidente estadounidense Rudolph Hayes en 1878. En el transcurso de esa década, precisamente en 1872, el presidente Sarmiento decretó que Villa Occidental se convirtiera en la primera capital de la Gobernación del Chaco, nombrando a Juan de Vedia (comandante de las fuerzas de ocupación argentinas en el Paraguay) como primer gobernador.¹

En segundo lugar, el papel de la guerra como evento central en la configuración estatal, en este caso la creciente intensidad que ganó la actividad belicista contra los indígenas en las fronteras del sur, centro y norte del país, que implicó un armado estratégico que fue mutando durante las décadas del 70 y 80 del siglo XIX, con las diversas campañas sobre La Pampa, Patagonia y el Chaco. Este fue un proceso lento, que tuvo sus características diferenciales en Chaco, y que marca la importancia de leer a la guerra y la consolidación del Estado como fenómenos paralelos.²

¹ Para algunos análisis políticos sobre la temprana posguerra de la Triple Alianza, sugerimos María Victoria Baratta, "Representaciones de la posguerra. Soberanía, nación e independencia en la prensa paraguaya durante la ocupación aliada, 1869-1876". *Boletín Americanista*, n° 73 (2016): 15-35. <https://revistes.ub.edu/index.php/BoletinAmericanista/article/view/17013>; Liliana Brezzo. *La Guerra del Paraguay en primera persona. Testimonios inéditos. Fondo Estanislao Zeballos*. (Asunción: Tiempo de Historia, 2015); Liliana Brezzo y María Victoria Baratta. "La imagen de Argentina en el Paraguay". En *La Argentina vista por sus vecinos. Identidades y alteridades nacionales en el Cono Sur*, dirigido por Paulo Cavaleri (Buenos Aires: Torre de Hércules, 2018). <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/9312>; Luc Capdevila. *Una guerra total: Paraguay, 1864-1870*. (Buenos Aires: Editorial Sb, 2010); Carlos Gómez Florentin. *Los veteranos*. (Asunción: El Lector, 2013); Rodrigo Goyena Soares, *EXPECTATIVA & FRUSTRAÇÃO*. História dos veteranos da Guerra do Paraguai (Mg diss., Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2014); Marcelo Augusto Moraes Gomes, "A ESPUMA DAS PROVÍNCIAS" Um estudo sobre os Inválidos da Pátria e o Asilo dos Inválidos da Pátria, na Corte (1864 – 1930) (PhD diss., Universidade de Sao Paulo, 2006); Fabio da Silva Pereira y Héverton Montes Fontoura, "Tensões no Prata: consequências da política imperial para a reestruturação do Paraguai (1869-1874)". *Semina - Revista dos Pós-Graduandos em História da UPF*, N° 2 (2020): 58-95; Harrys Gaylord Warren. *Paraguay and the Triple Alliance. The postwar decade, 1869-1878*. (Austin: University of Texas Press, 1978). Thomas Whigham. *La guerra de la Triple Alianza. Volumen III*. (Madrid: Taurus, 2013).

² Perspectiva señalada, entre otros, por Juan Carlos Garavaglia, Juan Pro Ruiz y Eduardo Zimmermann, *Las fuerzas de guerra en la construcción del Estado: América Latina, siglo XIX* (Rosario: Prohistoria, 2012); Juan Carlos Garavaglia, *La disputa por la construcción nacional argentina: Buenos Aires, la Confederación y las*

Finalmente, el Chaco se convirtió en la primera experiencia de gobierno político-jurídico territorialiano, anticipando la creación de las gobernaciones de Patagonia y Misiones y la ley de Territorios Nacionales de 1884 que, luego de las campañas militares, declaró la existencia de estas espacialidades jurídicas.³ Este proceso implicó una progresiva y discontinua institución de mando a distancia entre el gobierno central y la capacidad de control de los gobernadores territorialianos. Esta experiencia política no puede entenderse sin considerar los dos fenómenos anteriores, pero tampoco estos alcanzan para explicarlos de forma externa. A esto se suma que las comandancias de frontera (las del norte de Santa Fe, Santiago del Estero, Córdoba y este de Salta, que fueron las de acción directa sobre el territorio) ejercieron también un papel político-militar en convivencia y tensión con lo que sucedía al interior de las líneas fronterizas.⁴

Más allá de la extensa bibliografía que ha trabajado el período y las conexiones entre lo político, lo militar y las situaciones de conflicto, y el peso de las provincias en la designación de autoridades en territorios,⁵ mi propuesta es atender al período de la primera

provincias 1850-1865 (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2015); Oscar Oszlak, *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional* (Buenos Aires: Planeta, 1997).

³ Para comprender el campo de discusiones sobre la noción de territorio nacional y sus implicancias políticas, jurídicas y de ocupación, sugiero Mario Arias Bucciarelli y Silvina Jensen, “La historiografía de los Territorios Nacionales: un campo en construcción” en *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»*, N°8 (2009): 183-200; Martha Ruffini, “Los territorios nacionales. Un nuevo actor político en la historiografía argentina”, en *Producción de conocimiento y transferencia en las Ciencias Sociales*, compilado por Noemía Girbal-Blacha y Beatriz Moreyra (Buenos Aires: Imago Mundi, 2011): 75-102.

⁴ Ejemplo de esto es que dos comandantes de frontera, Napoleón Urriburu (Salta) y Manuel Obligado (Norte del Interior-Santa Fe) fueron nombrados gobernadores en momentos distintos.

⁵ Los estudios sobre los territorios nacionales y fronteras durante la segunda mitad del siglo XIX son variados, aunque en gran medida se han centrado en el centro y sur del país. Cercanos al tema, región, período y problema planteados en este artículo sugerimos: a) para trabajos sobre problemas de territorio y gobierno, Aldo Avellaneda. “Del cálculo de las fronteras a la elaboración de un interior: diagnósticos y proyectos sobre el espacio en los cuadros militares argentinos a fines del siglo XIX”. *RUHM*, Vol. 5 (2016): 241 – 263; Miguel Mugueta, “La categoría de “Frontera”, un anclaje teórico para la interpretación de la línea de fuertes de la frontera sur en la Provincia de Buenos Aires en el período 1830-1860”, en *Revista Tefros*, N° 2 (2015): 108-125; Mónica Quijada. “Repensando la frontera sur argentina: concepto, contenido, continuidades y discontinuidades de una realidad espacial y étnica (SIGLOS XVIII-XIX)”. *Revista de Indias*, N° 224 (2002): 103-142; Julio Spota. “Los fortines en la frontera chaqueña (1862-1884). Un enfoque desde la antropología histórica en relación con la teoría de las organizaciones”. *Memoria Americana*, N° 17 (2009): 85-117; Carla Lois, *De desierto ignoto a territorio representado. Cartografía, Estado y Territorio en el Gran Chaco argentino (1866-1916)* (Buenos Aires: UBA, 2002); Pablo Wright. “El desierto del Chaco. Geografías de la alteridad”. En *Pasado y presente de un mundo postergado*, compilado por Teruel Jerez (Jujuy: UNJu, 1998), 35-56. b) para abordajes que resaltaron el papel de lo militar en el período, Gabriela Dalla Corte. *La conquista y ocupación de la frontera del Chaco entre Paraguay y Argentina: los indígenas tobas y pilagás y el mundo religioso en la Misión Tacaaglé del Río Pilcomayo (1900-1950)* (Barcelona: EDICIONS DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA, 2013); Beatriz Figallo. “Militares e indígenas en el espacio fronterizo chaqueño. Un escenario de confrontación argentino-paraguayo durante el siglo XX”, en *LASA XXIII International Congress* (2001); Francisco Filippi. “La conquista y ocupación militar del Chaco santafesino (1879 – 1911)” en *Historia, regiones y fronteras : cruces teórico-metodológicos, experiencias de investigación y estudios de caso : trabajos presentados en la IX Reunión anual Comité Académico Historia, Regiones y Fronteras de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo*, compilado por Sonia Rosa Tedeschi (Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2019), 33-54; Raúl Fradkin y Silvia Ratto, “Reducciones, blandengues y “el enjambre de indios del Chaco”: entre las guerras coloniales de

Gobernación del Chaco, comprendida entre los años 1872 y 1884, acercándonos a los modos en que se configuró el territorio como un problema de gobierno.⁶ El objetivo no es atender a los aspectos endógenos de la política territorial, sino analizar, una serie de *memorias* escritas por los gobernadores y por los comandantes de frontera a los ministerios del Interior y de Guerra y Marina, respectivamente, durante el período de estudio. El análisis se sostiene en la noción de *problematización* y lo hago bajo dos coordenadas. Por un lado, observo las *racionalidades* presentes al momento tratar al territorio como un problema (sus espacios, su historia, sus pobladores) y las justificaciones presentes en la palabra de las *autoridades* del Estado; y por otro, doy cuenta de las *tecnologías* puestas al servicio de resolver esos problemas.

Estado, memorias, racionalidades y tecnologías

Mi objetivo es analizar el período, considerándolo crucial en la construcción del Estado-Nación, pero sin entenderlo como un proceso de expansión paulatina del poder central, sino más bien como un movimiento discontinuo de institución de un objeto a gobernar, es decir de un “territorio” en el sentido que le da Stuart Elden, en tanto problema

frontera y las guerras de la revolución en el norte santafesino”, en *Folia Histórica del Nordeste*, N° 20 (2012): 23-47; Luciano Literas, “Matrimonios, bautismos y tierras Estrategias políticas ante el fin de las fronteras (las Pampas y Norpatagonia, 1870-1900)”. *Runa*, N° 41.2 (2020): 239-246; c) sobre la frontera y la cuestión indígena como centro, Carina Lucaioli y Lidia Nacuzzi. *Fronteras. Espacios de interacción en las tierras bajas del sur de América* (Buenos Aires: Sociedad Argentina de Antropología, 2010); Héctor Hugo Trincherro. *Los dominios del demonio. Civilización y Barbarie en las fronteras de la Nación. El Chaco central* (Buenos Aires: Eudeba, 2000); Gastón Gordillo y Juan Martín Leguizamón. *El río y la frontera*, (Buenos Aires: Biblos, 2002); Javier Leandro Maffucci Moore, “Indios, inmigrantes y criollos en el nordeste santafesino (1860-1890). Un caso de violencia en una sociedad de frontera”. *Andes*, N° 18 (2007); Mónica Quijada. *De los cacicazgos a la ciudadanía. Sistemas políticos en la frontera, Río de la Plata, siglos XVIII-XX* (Berlín: Gebr. Mann Verlag, 2011); Ernesto Meader, “La frontera argentino-paraguaya. Etapas de su delimitación (1618-1950)”, en *Folia Histórica del Nordeste*, N° 18 (2010): 11-29; Guido Cordero, “La administración fronteriza y la construcción de redes políticas: frontera sur de Buenos Aires, décadas de 1860 y 1870”, en *Memoria Americana*, N° 21 (2013): 39-63; Silvia Ratto, “Estado y cuestión indígena en las fronteras de Chaco y La Pampa (1862-1880)”, en *Revista de ciencias sociales*, N° 20 (2011): 7-27; Enrique César, Schaller. “El Estado Nacional y la colonización agrícola en el territorio del Chaco”. En *Revista Junta de Estudios Historicos del Chaco*, N° 28 (2005): 45-68.

⁶ En sus reflexiones en torno a la noción de poder, Foucault denominó gobierno no una actuación directa o inmediata sobre otros, sino una acción en torno a sus acciones (presentes o futuras) con lo cual se tienen que dar dos condiciones para pensar en una relación de poder: 1) asumir y reconocer al otro como alguien que actúa; y 2) abrir un campo de posibles respuestas, resultados e invenciones. Por esto el poder no es violencia (donde se actúa sobre la inmovilización de un cuerpo), ni consenso, es “una estructura total de acciones dispuestas para producir posibles acciones: incita, induce, seduce, facilita o dificulta: en un extremo, constriñe o inhibe absolutamente; sin embargo, es siempre una forma de actuar sobre la acción del sujeto, en virtud de su propia acción o de ser capaz de una acción. Un conjunto de acciones sobre otras acciones”. En esa estructuración del campo posible de acción de los otros es que aparece la noción de gobierno, como el arte general (no sólo estatal o institucional) de conducir las conductas de los demás. Michel Foucault, “Poscriptum. El sujeto y el poder”, en *Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, editado por Huber Dreyfus y Paul Rabinow. (Buenos Aires: Nueva Visión, 2001). 241-260.

que implica la imaginación de un espacio como de una población.⁷ En ese sentido, *poblar el territorio* del Chaco no sólo tiene que ver con lo que Escolar llama *producir soberanía*,⁸ sino también muestra un modo en que el Estado, antes de ser un actor que se expande, que coopta, que reprime, que implanta identidades (tal como lo define Oszlak⁹), es un efecto de estrategias y relaciones de poder, y también es un objeto o instrumento de acción estratégica “en la medida en que establece un régimen fronterizo que se define por la distinción entre un adentro y un afuera, entre lo que es estado y no estado. Esta frontera no solo separa dos dominios externos e independientes, sino que opera como una división interna que proporciona recursos de poder”.¹⁰ Es decir, el Estado no es un actor ni la fuente de un poder en expansión, sino que es el efecto de una serie de prácticas de gobierno que tienen en lo estatal una herramienta.

En este trabajo me centro en los modos en que el *territorio* se fue instituyendo como un problema de gobierno, es decir que requirió ser justificado como algo a resolver y para ello se apeló a la población como un elemento clave. Territorio y población se convirtieron en una acción del Estado y no en un pre existente; por lo cual, antes que un territorio, lo que el Chaco mostraba era un *desierto*, y sus habitantes (no sólo indígenas, también obreros, delincuentes y otros) se erigían en una frontera entre salvajes y pobladores, que solo la actividad civilizatoria podría transformar. Esto se verá sobre todo en los puntos de vista sobre la *colonización*, el papel del inmigrante y su relación con el suelo y las decisiones de avance sobre el terreno llevadas a cabo por las autoridades estatales y sus subalternos.

Para poder iniciar el desarrollo quiero hacer algunas aclaraciones sobre el modo de análisis. En principio, me interesa resaltar la idea de Vezub¹¹ sobre la *guerra de expansión colonial*, no tanto por la exactitud del término -creo que en el Chaco se llevó a cabo, a la vez, una guerra colonial, civilizatoria y poblacional-, sino por el papel central de la guerra como productora de condiciones de gobierno estatal. Asimismo, al tratarse de un primer acercamiento (o un acercamiento renovado a viejas fuentes) doy un paso hacia lo que pretende ser un programa de análisis sobre el nacimiento del Chaco como unidad política; para ello, me valgo del estudio de las memorias de una serie de *autoridades legitimadas por*

⁷ Stuart Elden. *The birth of territory* (Chicago: University of Chicago Press, 2013).

⁸ Diego Escolar, *Los dones étnicos de la Nación: identidades Huarpes y modos de producción de soberanía en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007).

⁹ Oszlak, *La formación...*

¹⁰ Thomas Lemke, “An indigestible meal. Foucault, governmentality and state theory”, en *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, N° 2 (2007): 43-64.

¹¹ Julio Vezub, “La historia de la guerra patagónica hecha de “partes”: revisitando la expedición al gran lago Nahuel Huapi, 1881”, en *Guerras civiles, un enfoque para entender la política en Iberoamérica (1830-1935)* editado Ariadna Islas y Laura Reali (Madrid-Frankfurt: Iberoamericana-Vervuert, 2018): 197-216.

*el Estado*¹² pero que no tienen el mismo rango, ni le rinden cuenta a las mismas autoridades centrales.

Por un lado, analizo las memorias de los gobernadores del Chaco para el período 1872-1884: Julio de Vedia¹³ (1872-1875), Napoleón Urriburu (1875-1876), Pantaleón Gómez (1876-1878, aunque éste no presentó memorias), Lucio V. Mansilla (1878-1879), Luis Jorge Fontana (1879-1880), Francisco Bosch (1880-1883) e Ignacio Fotheringham (1883-1884). Estas memorias estaban dirigidas al ministro del Interior,¹⁴ y aunque no se regularon por ley, mantuvieron cierta periodicidad, aunque con presentaciones discontinuas. Por otro lado, abordo las memorias de las Comandancias de la Frontera Norte del Interior (que fue modificando su nombre y composición con los años) que estuvo al mando de Manuel Obligado desde 1870 hasta 1884, a las que agregaremos las memorias de la Comandancia de la Frontera de Salta¹⁵ (que también sufrió modificaciones). Estas memorias eran dirigidas al ministro de Guerra y Marina,¹⁶ y tuvieron mayor regularidad que las de los gobernadores (aunque algunos años sufrieron discontinuidades por la propia dinámica de las guerras paralelas que se llevaban a cabo en el país). Estas comandancias no fueron creadas en el período, pero cumplieron un papel preponderante en este proceso sobre todo luego de finalizada la Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay.

¿Por qué paralelizar estas memorias cuando no se trata de los mismos rangos de *autoridad*? Porque considero que en la articulación de estos tres polos (las gobernaciones y las dos comandancias) se fue instituyendo este *territorio*, en un proceso político-militar que no estuvo ajeno a las tensiones y que tuvo en la “gran” campaña encabezada por Benjamín Victorica en 1884 el inicio de un proceso distinto.¹⁷ Lo que tenemos entre 1872-1884 es el

¹² Peter Miller y Nikolas Rose, “Introduction: Governing Economic and Social Life”, en *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life* (Cambridge: Polity Press, 2008): 1-25.

¹³ La única memoria del periodo la escribió su secretario, Federico Mitre, quien oficiaba como gobernador a cargo por la ausencia de Vedia.

¹⁴ Como indica Cristina de Pompert de Valenzuela, la ley de creación de la gobernación del Chaco señalaba su dependencia del Ministerio del Interior pero no la obligatoriedad de remitir una memoria anual. Las memorias de los gobernadores (y sus discontinuidades) están vinculadas a un decreto del 14 de noviembre de 1872 que reglamentaba la presentación de las memorias de las oficinas dependientes de esa cartera ministerial. *Memorias e informes de la primera gobernación del Chaco, 1872-1884* (en adelante MIPGCh). Registro Nacional de la República Argentina (RNRA), 1870-1873.

¹⁵ Serán nombrados oportunamente, pero alternaron en la jefatura de la comandancia salteña Napoleón Urriburu (1871-1874), Polinico Pérez Millán (1875-1879) y Juan Solá (1880-1884).

¹⁶ Estas memorias eran obligatorias y tenían que estar dirigidas a la Inspección General de Armas que las elevaba al Ministerio de Guerra y Marina, según un decreto firmado por Urquiza el 27 de agosto de 1859. El inspector general debía elevar un estado de fuerza, armamentos y munición general de los Cuerpos del Ejército, las altas/bajas, entradas y salidas de vestuario, del Parque. Asimismo, las comandancias de frontera del Chaco y sur de Santa Fe debían informar sobre invasiones y si fueron repelidas, cautivos rescatados, estado de relaciones pacíficas o tratados. Ercilio Dominguez, *Colección de Leyes y Decretos Militares, 1810-1896*.

¹⁷ Para los procesos desencadenados a partir de la campaña de Victorica, Noemí Girbal-Blacha, “Reclamos de una población rural postergada. Política y “justicia a la carta”. Visibilidad en Formosa – Argentina (1884-

paulatino nacimiento de un espacio-problema, que fue fronterizo (las comandancias eran de *frontera*) y ribereño (el espacio *conocido* y ocupado por el Estado fue siempre a la vera de los ríos Paraná, Paraguay, Bermejo y Teuco).¹⁸

Finalmente, estos documentos serán mirados en paralelo a través de dos coordenadas teóricas. Parto de entender que el gobierno “es una actividad problematizadora: plantea las obligaciones de los gobernantes en términos de los problemas que buscan abordar. Los ideales del gobierno están intrínsecamente ligados a los problemas por los que circula, las fallas que busca rectificar, los males que busca curar”.¹⁹ Es decir, los problemas no son preexistentes al modo en que se los define, “[d]eben construirse y hacerse visibles, y esta construcción de un campo de problemas es un proceso complejo y, a menudo, lento. Es necesario hacer que los problemas y las preocupaciones parezcan problemáticos, a menudo de diferentes maneras, en diferentes sitios y por diferentes agentes”.²⁰ La forma analítica de rearmar estos problemas es a partir de las soluciones que se dan para remediarlo; y estas soluciones poseen dos formas. Como *racionalidades*, es decir “los campos discursivos cambiantes dentro de los cuales se conceptualiza el ejercicio del poder, las justificaciones morales de las formas particulares de ejercer el poder por parte de diversas autoridades, las nociones de las formas apropiadas, objetos y límites de la política, y concepciones de la adecuada distribución de tales tareas entre los sectores secular, espiritual, militar y familiar”²¹ o más precisamente “estilos de pensamiento, maneras de hacer realidad la realidad, de tal manera que fuera susceptible de cálculo y programación”;²² y como *tecnologías*, entendidas como “ensamblajes de personas, técnicas, instituciones, instrumentos para la conducción de la conducta.”²³ Para que, con el fin de ser operables, las racionalidades tuvieran que encontrar una forma de realizarse a sí

1955)”, en *Revista de Historia del Derecho*, N°45 (2013): 73-110; Nicolás Íñigo Carrera. *Génesis, formación y crisis del capitalismo en el Chaco, 1870-1970*, (Salta: Universidad de Salta, 2010); María Silvia Leoni, “Los Municipios y la política en los territorios nacionales. El caso del Chaco (1884-1946)”, en *Revista Escuela de Historia*, N° 3 (2004): 34-62; Oscar Ernesto Mari, “Milicias, delito y control estatal en el Chaco (1884-1940)”, en *Mundo Agrario*, N° 11 (2005): 1-25; Oscar Ernesto Mari, “Tipos sociales característicos del Chaco territorialiano (1884-1950). Sus condiciones de vida, e influencia en la identidad de este espacio”, en *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, N° 2 (2012): 135-164; Delia Anastacia Pereira, “La construcción de la ciudadanía en el Territorio Nacional de Formosa (1879-1955)”, en *Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales*, coordinado por Graciela Iuorno y Edda Crespo (Neuquén: Educo y Cehepyc Editores, 2008): 122-137.

¹⁸ Cabe destacar que esta doble característica marcó la importante influencia de las provincias cercanas en la cotidianidad de las comandancias y fortines, y también en la gobernación del Chaco. Si bien esto no forma parte de los objetivos de este trabajo, puede vislumbrarse en las síntesis de correspondencias de las comandancias de Salta y Frontera Norte con los gobernadores de Salta, Santiago del Ester, y sobre todo Santa Fe y Corrientes.

¹⁹ Peter Miller y Nikolas Rose, “Political Power beyond the State: Problematics of Government”, en *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life* (Cambridge: Polity Press): 61.

²⁰ Miller y Rose, Introduction...: 14.

²¹ Miller y Rose, Political Power...: 55.

²² Miller y Rose, Introduction...: 16.

²³ Según la clásica definición de gobierno de Michel Foucault.

mismas, haciéndose instrumentales”²⁴ o también “el complejo de programas mundanos, cálculos, técnicas, aparatos, documentos y procedimientos a través de los cuales las autoridades buscan encarnar y hacer efectivas las ambiciones gubernamentales”.²⁵

En definitiva, este corpus documental será atravesado por estas coordenadas para poder describir los modos en que ciertas racionalidades se vincularon (o intentaron vincularse, o desearon hacerlo) a ciertos procedimientos (tecnologías) que nos dejarían ver qué noción problemática de *territorio* emergía en esos años, lo cual nos permite decir algo sobre las soluciones abordadas (las políticas o la guerra de *expansión colonial* para Vezub, o la *producción de soberanía*, para Escolar). Nuestra hipótesis es que la práctica político-militar desarrollada permite ver una problematización, es decir un despliegue de respuestas dispares ante un problema desconocido. En contacto con una serie de condiciones previas y simultáneas, como las guerras civiles internas, la guerra contra el Paraguay y la ‘frontera’ como ataque/defensa; el problema político-diplomático con el Paraguay por la soberanía del territorio; la ocupación indígena, el robo de ganado y los obrajes en San Fernando, que lo transforman en un desierto ocupado.

Una lectura de estas memorias en coordenadas técnicas (que muestran lo que se debe hacer, cómo y bajo qué justificación) puede ayudarnos a entender esta constitución del territorio como estatal, ya que no se trataría de un problema de soberanía -pues esta se da por hecho, o por ganada en la guerra y reconocida por los países limítrofes-; antes que nada se trata de la creación de un terreno que debe ser poblado, un territorio *a ser* gobernado. En definitiva, se trata de construirlo como un espacio *político*, es decir donde exista algo (hombres y cosas) que gobernar.

La memoria dirigida a un superior (los ministros del Interior y de Guerra y Marina) adquiere valor de análisis al tratarse de textos ritualizados, que divergen con los años, que no tienen un formato establecido (aunque luego de 1880, las memorias de las comandancias estabilizan su formato²⁶), y que contienen una serie de elementos: descripciones, ideas, deseos, reclamos, sugerencias y pedidos específicos. Es un documento oficial, pero da cuenta de una lectura en primera persona de los problemas o desafíos del espacio de gobierno en un período concreto. El *autor* constituido en esta memoria es una *autoridad*, y por su intermedio

²⁴ Miller y Rose, Introduction...: 16.

²⁵ Miller y Rose, Political Power...: 55.

²⁶ Estos cambios forman parte de una serie de transformaciones importantes en el mundo militar, como han mostrado, entre otros, Aldo Avellaneda. *Hacia el gobierno de sí mismos. Formas de problematización de la vida militar entre 1880 y 1930* (Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, 2017) y Lucas Codesido. *El Ejército de Línea y el poder central. Guerra, política militar y construcción estatal en Argentina, 1860-1880*. (Rosario: Prohistoria Ediciones, 2021).

y a través de estas ideas esquemáticas podemos ver la forma en que estas autoridades concebían los problemas de este espacio que se estaba construyendo pero que tenía una carga histórica que debía ser transformada para llevar civilización, y sobre todo, llevar la autoridad establecida del Estado central. En ese sentido, antes que la veracidad de lo que se informa, me interesa las apelaciones a verdades evidentes de lo que se dice; antes que la verdad de los datos (número de soldados, latitudes o distancias de los fortines, descripciones botánicas o geológicas) me centro en el uso de esta cuantificación para mostrar la mejor resolución a determinado problema.²⁷

Chaco: territorio y población como problema de gobierno

En octubre de 1862, por ley N°28,²⁸ el gobierno de Bartolomé Mitre declaró como *nacionales* a todos los territorios fuera de las provincias. A fines de 1869, cuando las tropas aliadas de Brasil, Argentina y Uruguay habían tomado la ciudad de Asunción y la guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay se redujo a la captura del mariscal Francisco Solano López, se desató un acontecimiento que dio inicio a un problema político. El comerciante norteamericano Edward Hopkins desconoció la autoridad del gobierno provisional paraguayo que intentaba cobrarle un impuesto para instalar un aserradero en la Villa Occidental²⁹ (poblado ubicado a unos 25km de Asunción) y solicitó la intervención del jefe de las tropas argentinas, Emilio Mitre, quien respondió con una medida concreta: establecer la *jurisdicción* argentina.³⁰ El 17 de noviembre el hermano del ex presidente se dirigió al triunviro que gobernaba afirmando la soberanía argentina sobre el Chaco Boreal y enviando una guarnición militar a instalarse en el poblado de Villa Occidental, y declarar a partir de allí la jurisdicción política y militar del territorio. Esto desencadenó una protesta formal de los paraguayos (acompañada por Brasil) ante el canciller argentino Varela³¹ quien respondió que los límites debían

²⁷ La pregunta sobre el *gobierno* busca escudriñar en los intentos de modificar las conductas mediante artes de gobierno diversas que requieren observar a las prácticas que involucran la producción de verdades, de conocimiento, y de aspectos técnicos. En ese sentido, la analítica de la gubernamentalidad es una grilla de análisis que interroga cómo emergen formas de visibilidad y de pensar, a partir del vocabulario usado en la producción de verdades (racionalidad); y, a la par, requiere mirar las propuestas de acción, las maneras en que se induce a actuar, el armado de tecnologías para un mejor gobierno.

²⁸ RNRA, Tomo Quinto, 1863-1869.

²⁹ Francisco Decoud, *Sobre los escombros de la guerra. Una década de vida nacional* (Asunción: Kraus, 1925)

³⁰ Decoud, *Sobre los...: 392.*

³¹ Esta afirmación se enmarca en lo que se conoce como la *doctrina Varela*, quién, al referirse de los litigios territoriales y económicos acaecidos luego del conflicto bélico en Paraguay, afirmó que *la victoria no da derechos.*

“...ser discutidos con el gobierno que se establezca en el Paraguay, y que su fijación será establecida en los tratados que se celebren después de exhibidos por las partes contratantes, los títulos que cada uno apoye sus derechos. Así, al ocupar el Chaco, la República Argentina no resuelve la cuestión de límites: toma por el derecho de la victoria lo que cree ser suyo, dispuesto a devolverlo si el Paraguay presenta pruebas que venzan a las nuestras, cuando la cuestión de derechos se trate...”³²

Las desventajas diplomáticas por los límites entre Brasil, Argentina y Paraguay y la *doctrina Varela* ya han sido abordadas,³³ pero en este artículo interesa el problema político que desató: ¿qué hacer para crear *jurisdicción* tal como respondió Emilio Mitre al gobierno paraguayo? Por un lado, el territorio en ciernes estaba tensionado por un problema diplomático. La guerra aun no terminaba y los problemas de la posguerra estaban iniciando. Por el otro, la existencia de una vasta región que el Atlas de la Confederación Argentina elaborado en 1869 por Martin de Moussy había denominado *territoire indien du nord ou Chaco*³⁴ cuyas delimitaciones y conocimiento habían sido una obsesión de viajeros a lo largo de los siglos XVIII y XIX,³⁵ deseo que se convertiría en acciones estatales luego de 1872, año en que el presidente Sarmiento decretó el nombramiento de Julio de Vedia como *gobernador de los territorios del Chaco* cuya función principal sería reemplazar la administración militar (que él ya ejercía por ser comandante de las fuerzas argentinas apostadas en Paraguay) por una gobernación que dé “garantías eficaces a la vida y prosperidad de todos los habitantes de la República”.³⁶

Este decreto reafirmó el establecimiento de la capital del territorio en Villa Occidental y dotó de algunas competencias al gobernador: dirimir cuestiones administrativas, convocar a elecciones municipales (recordando que Villa Occidental tenía una larga historia como ciudad paraguaya³⁷), tener a sus órdenes una guardia militar y estar bajo dependencia del Ministerio del Interior. Dichas competencias fueron ampliadas en una ley aprobada por el Congreso Nacional en octubre de 1872, que no sólo creó un secretariado (función que será fundamental, ante las constantes ausencias de los gobernadores del período), también entregó al gobernador

³² Decoud, , *Sobre los...*: 39

³³ María Pilar Llorens, “La victoria no da derechos’: Doctrina internacional”, en *Anuario de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC*, N°18 (2020): 187-203.

³⁴ Martin de Moussy, *Description géographique et statistique de la Confederation Argentine*, Paris: Didot, 1864.

³⁵ Existe un número importante de diarios de viajes y expediciones al Bermejo, Pilcomayo y la ribera de la región chaqueña desde fines del siglo XVII hasta inicios del XX.

³⁶ Ley 576 de Administración del Territorio del Chaco. RNRA, Tomo Sexto, 1870-1873.

³⁷ Luc Capdevila y Guido Rodríguez Alcalá, *Nueva Burdeos: colonización francesa en Paraguay* (Asunción: Embajada de Francia, 2005).

la potestad sobre el “fomento, la seguridad y colonización, y será el Gefe Superior de la Guarnición, Gendarmería y Guardia Nacional”.³⁸ La ley también estableció un gobierno compartido con la Comisión Municipal y los Jueces de Paz,³⁹ pero sobre todo definió un modelo de colonización, mensura, establecimiento de solares, quintas, chacras y entrega de tierra. Como afirma Meader,⁴⁰ entre 1872 y 1884, el Chaco fue gobernado bajo el haz de un puñado de leyes y decretos que abrieron paso a un fuerte grado de improvisación y discontinuidades. A los decretos de nombramientos de los gobernadores del período, se le suma la ley 686 de octubre de 1874 que nombró una *autoridad* novedosa: el jefe político, que dependía del Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior-con lo cual el gobernador no lo tenía como subordinado⁴¹- y establecía su jurisdicción entre el margen derecha del Paraná, al norte por el río Bermejo y al Sur por el arroyo del Rey (un territorio similar al que hoy ocupa la provincia del Chaco), recordando que el territorio del Chaco nacía en la frontera brasileña y se movía hacia el sur hasta los límites norte de Santiago del Estero y Santa Fe y este de Salta. El primer y único *jefe político* fue Aurelio Díaz⁴² quien ubicó su jefatura en la colonia-cantón militar Resistencia, y su mando tuvo corta duración pues, por desavenencias tanto con el gobernador de Vedia como con Napoleón Urriburu,⁴³ el cargo fue dado de baja en 1875.

A estas leyes pueden sumarse los decretos de nombramientos de capitales de la gobernación como el traslado de Villa Occidental a Isla del Cerrito en septiembre de 1876,⁴⁴

³⁸ RNRA, Tomo Sexto...:331-332.

³⁹ Para una historia de las peripecias de estos cuerpos Justo Lindor Olivera, *Villa Occidental. Primera capital del Chaco* (Buenos Aires: Ediciones Renglón, 1987).

⁴⁰ Ernesto Meader, *La gobernación del Chaco (1872-1884). Problemas y realizaciones del primer territorio nacional*, (Buenos Aires: Separata del Boletín de la Academia Nacional de la Historia, 1977)

⁴¹ Esto se modificó en el decreto de reglamentación un año más tarde cuando se puso bajo las órdenes del gobernador a la jefatura política. Decreto del 7 de noviembre de 1875. Este hecho significó el fin del cargo tras la renuncia de Díaz en 1876, aunque sus funciones siguieron siendo ejercidas por el secretario de la gobernación.

⁴² A ese nombramiento se le agregó el de su secretario, Luis Jorge Fontana, que ocuparía un papel fundamental en los años siguientes. Junto al nombramiento de Díaz se organizó la *Comisión exploradora del Chaco* encabezada por el jefe de la frontera norte, Manuel Obligado y el agrimensor Arturo Seelstrang quienes, junto al agrimensor Enrique Foster, elaboraron un informe sobre el territorio, con el objeto de establecer las colonias-cantones y producir un *reconocimiento* del terreno. Dicho informe fue elevado a las autoridades del Ministerio del Interior en mayo de 1876, y contiene una serie de descripciones e ideas sobre el territorio que son fundamentales, pero por su especificidad no incluiremos en este análisis.

⁴³ Lindor Olivera, *Villa Occidental...*

⁴⁴ En 1876 Argentina y Paraguay habían firmado un tratado de límites que fue aprobado por el Congreso argentino. En este tratado Argentina renunciaba a los territorios comprendidos entre el Río Verde y la Bahía Negra, declaraba como propios al espacio ubicado al sur del río Pilcomayo, y ponía bajo fallo arbitral internacional la sección comprendida entre el río Verde y el brazo principal del Pilcomayo, que incluía el poblado de Villa Occidental. En ese tratado se comprometía a no innovar en la sección en litigio, lo que no significaba que ese estatus impida “el progreso de aquella localidad, en beneficio del Estado a quien sea adjudicada definitivamente”. Este tratado implicó el retiro de fuerzas brasileñas que ocupaban la Isla del Cerrito como presión hacia la Argentina, y bajo ese estado límbico no innovadr se ejerció la soberanía sobre el territorio

la nueva capital reestablecida en Villa Occidental por el gobernador Pantaleón Gómez en el 77 y el decreto de fundación de Formosa en abril de 1879 que la nombró capital luego de que el gobierno argentino entregara Villa Occidental a Paraguay tras el *fallo Hayes*⁴⁵ (la ciudad pasó a denominarse Villa Hayes, nombre que aún preserva).⁴⁶ Finalmente, en 1884 se sancionaron dos leyes fundantes para la nueva etapa. En primer término, la ley de financiamiento de la campaña que llevaría Benjamín Victorica sobre el Chaco,⁴⁷ que acompañó las expediciones ejecutadas desde 1883. Por otro, se sancionó la ley 1532 de organización de los territorios nacionales que definió los límites de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Misiones (ya se había creado la gobernación en XX año, replicando el modelo de Chaco), Formosa y Chaco (es decir, se estableció la división del territorio hasta entonces unificado).⁴⁸

Por otra parte, la política militar de fronteras tuvo un papel central, ligada a la ley de 1862,⁴⁹ pero que se intensificó mucho más a partir de 1870 con el fin de la guerra contra el Paraguay, y con la creación de la Comandancia General de Armas y las comandancias generales de frontera “que quedaron distribuidas en cuatro secciones: fronteras sur y sur este de Córdoba, sur de San Luis y Mendoza a cargo de José Miguel Arredondo; frontera sur de Santa Fe, norte y oeste de Buenos Aires a cargo de Emilio Conesa; frontera sur y costa sur de Buenos Aires y Bahía Blanca al mando de Ignacio Rivas y las fronteras norte de Santa Fe, norte de Córdoba y de Santiago bajo el cargo de Manuel Obligado”.⁵⁰

Precisamente, el 13 de enero de 1870 el teniente coronel Manuel Obligado, fue nombrado por Sarmiento como comandante en jefe de las Fronteras Norte de Santa Fe, Córdoba y Santiago del Estero, teniendo que proteger del avance indígena, consolidar la conexión entre estas líneas y crear o formar un regimiento con los distintos piquetes ya

hasta 1878. RNRA, Tomo Séptimo, Años 1874 a 1877. Reseña documental del Archivo Histórico de la Provincia del Chaco “Monseñor Alumni” (en adelante AHPCh).

⁴⁵ Fallo pronunciado el 12 de noviembre de 1878. Decoud, *Sobre los escombros...*

⁴⁶ Pueden agregarse una serie de decretos y leyes complementarias como la ley de inmigración y colonización del 19 de octubre de 1876, que en su capítulo II dispuso la exploración de los *territorios nacionales* para mensura y establecimiento de colonias, con especificaciones sobre el uso del espacio en la conformación de poblados, que tuvo impacto directo en el diseño de las primeras colonias, e implicó el desarrollo de campañas científico-militares que ocuparon el tiempo de gobernadores y comandantes de frontera. Asimismo, la ley señalaba que el Poder Ejecutivo nombraría un comisario como *autoridad superior militar y política*, que tendría a su cargo *diez trabajadores soldados*, como así también el nombramiento por parte de los colonos de un juez de paz y comisionados municipales, cuando las colonias superen las 50 familias. RNRA, Tomo Séptimo, Años 1874 a 1877. Reseña documental, AHPCh.

⁴⁷ Ley del 13 de septiembre de 1884 que autorizó al Poder Ejecutivo de disponer de recursos extraordinarios para llevar a cabo la campaña. RNRA, Tercera Parte, 1874-1890.

⁴⁸ En 1886 la provincia de Santa Fe anexó las colonias cercanas al arroyo del Rey, como Las Toscas, Ocampo, y Avellaneda.

⁴⁹ Ratto, *Estado y cuestión indígena...*

⁵⁰ Ratto, *Estado y cuestión indígena...*: 6.

apostados en la frontera (tomó el nombre de Regimiento 10 de caballería). Obligado formó su comandancia en cercanías del arroyo del Rey, frente a la ciudad correntina de Goya, y estuvo al frente de esta comandancia hasta 1884. Por el otro lado, en 1869 el teniente coronel Napoleón Uriburu recibió la orden de formar un regimiento de caballería con hombres de Jujuy y Salta al que se denominó *Nueva Creación* y con el que partió de la guarnición de Orán (Salta) en abril de 1870 hacia una expedición sobre el Chaco⁵¹ que cruzó Colonia Rivadavia, tomó las márgenes del Bermejo y Teuco y llegó hasta Reconquista para luego llegar a Corrientes, con el fin de explorar caminos más cortos que conecten a Salta con la capital correntina. Finalmente, en diciembre de 1870 fue nombrado jefe interino de la Frontera de Salta con asiento en Rivadavia, cargo que se confirmó en julio de 1870 el cual ocupó hasta 1873 cuando fue nombrado gobernador del Chaco.⁵²

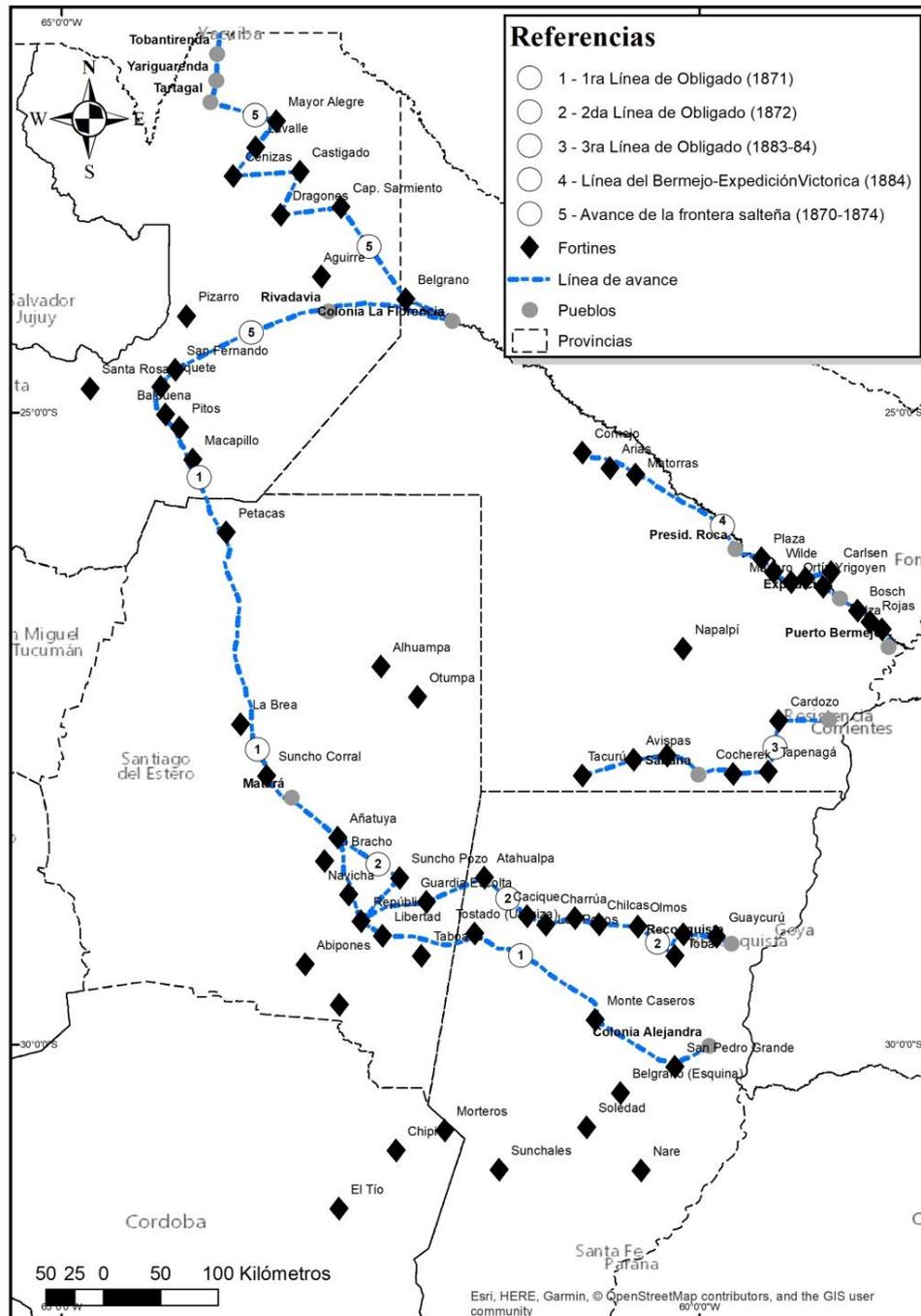
En el período 1872-1884 se conformó el *Regimiento de Infantería 5* (1875) que dividió batallones entre la Colonia Resistencia y Formosa. También se separó la Frontera Norte de Santiago del Estero en 1877 (aunque se reunificó años más tarde), y el batallón de 9 de línea se movilizó hacia el río salado. A partir del nombramiento de Benjamín Victorica en 1880 al frente del Ministerio de Guerra y Marina, inició un proceso más intensivo sobre el Chaco, creando el *Regimiento de Infantería 6* al mando del gobernador Bosch y el *Regimiento de Caballería 10* encabezado por Rudecindo Ibazaeta quien reemplazó a Uriburu en la frontera salteña.

En septiembre de 1884 se aprobó la ley de financiamiento y plan de operaciones de la *conquista* del Chaco, que estaría encabezada por el propio ministro Victorica y que tendría a Manuel Obligado como jefe del Estado Mayor. En síntesis, el plan consistía en movilizar las fuerzas apostadas, combatiendo a caciques rebeldes y acordando un punto de encuentro en las inmediaciones La Cangayé cerca del río Bermejo. Las fuerzas implicadas fueron el *Regimiento de Caballería 12*, al mando de José María Uriburu, el *Regimiento de Caballería 10* (Ibazeta), el *Regimiento de Caballería 9* (Figuroa), los *Regimientos de caballería 6 y de*

⁵¹ En agosto de 1888 el Congreso Nacional aprobó la entrega de una medalla conmemorativa a las fuerzas expedicionarias y auxiliares que llevaron a cabo la campaña del Chaco, tanto a Jefes y Oficiales como a los soldados de tropa. La medalla estaba destinada en particular a las fuerzas que acompañaron al general Benjamín Victorica durante la segunda mitad de 1884 en lo que buscaba ser la acción militar definitiva de ocupación (a la postre este objetivo se prolongó hasta las primeras décadas del siglo XX). No obstante, el premio también se destinó a la oficialidad y tropa que tomaron parte activa de las “divisiones exploradoras” que crearon las condiciones propicias para esa acción militar. En particular la de 1870, al mando de Napoleón Uriburu; la de 1880, encabezada por el Mayor Fontana; la de 1881, comandadas por los coroneles Bosch y Obligado; y finalmente las acciones de 1883 hasta la llegada del entonces ministro de Guerra y Marina. Ministerio de Guerra y Marina, *Historia de los premios militares*, Tomo II, Buenos Aires: Talleres Gráficos-Arsenal Principal de Guerra, 1910.

⁵² Jacinto Yaben, *Biografías Argentinas y sudamericanas* (Buenos Aires: Metrópolis, 1939).

Infantería 7 (a cargo del entonces gobernador Fotheringham), con apoyo de una Infantería de Marina y una serie de vapores y torpederas como el Maipú, Taita, Tacurú entre otros. En diciembre de ese año, el entonces presidente Julio A. Roca anunció al Congreso el éxito de la operación.⁵³



⁵³ Isidoro Ruiz Moreno, *Campañas militares argentinas. Tomo 5* (Buenos Aires: Claridad, 2009); Alberto Scunio, *La conquista del Chaco* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1972); Martín Suarez, *Atlas Histórico Militar Argentino* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1974); Orlando Punzi, *Historia de la conquista del Chaco. Libro 2* (Buenos Aires: Vinciguerra, 1997).

Racionalidades: “En poco tiempo esos lugares desiertos y desconocidos (...) han de convertirse en importantes centros de población”

Colonizar, conquistar, civilizar, gobernar y poblar (una de las bases alberdianas era, justamente, *gobernar es poblar*) fueron términos que operaron en la segunda mitad del siglo XIX para pensar la Argentina como una unidad, pero sobre todo para proyectar qué hacer en esos territorios que no eran provincias, los que traspasaban las fronteras,⁵⁴ y aquellos hombres y mujeres que aún no eran sujetos de gobierno, ya sea por inmigrantes (un sujeto por venir, “civilizado”) o indígenas (un sujeto pre-político⁵⁵ existente, un “salvaje”). Estos términos, junto a otros, abonaron el campo de discursos y argumentos morales de las autoridades desplegadas sobre el Chaco. En definitiva, no había nada claro sobre el modo de poblar ni de gobernar, lo que se reforzaba por el absoluto desconocimiento sobre el territorio donde esto se proyectaba. En marzo de 1872, el recientemente nombrado gobernador Julio de Vedia enviaba desde Asunción⁵⁶ un informe al ministro del Interior, Dalmacio Velez Sarsfield, que componía una suerte de memoria sobre los dos meses de gestión como gobernador, aunque aún no había ocupado el cargo desde la Villa Occidental.⁵⁷ En ella ponía en relieve algunos elementos problemáticos de su gestión: la tierra y su uso en post de *poblar*, en un escenario complejo marcado por la reconstrucción y las tensiones políticas en el Paraguay, pero sobre todo por el desconocimiento del terreno (hay un esfuerzo constante por describirlo) con lo cual se resalta la necesidad de un agrimensor. Para de Vedia lo que falta en Chaco no son riquezas, sino

“...que el ilustrado Gobierno de que V.E. hace dignamente parte, por medio de medidas sabiamente conuinadas y que consulten la protección oficial que necesitan pueblos nacientes situados a inmensas distancias de su metrópoli, en territorios desiertos e incultos (...) facilite el desarrollo rápido de esas riquezas, y

⁵⁴ Sobre las *fronteras* desde una histórica conceptual recomendamos el libro de Alejandro Benedetti, *Palabras clave para el estudio de las fronteras* (Buenos Aires: TeseoPress, 2020)

⁵⁵ Con esta definición intentamos marcar el hecho del lugar ocupado por una serie de sujetos sociales en relación al reconocimiento estatal, lugar de ciudadanía y marco legal.

⁵⁶ De hecho, Julio de Vedia no llegó a residir en Villa Occidental tal como mandaba el decreto y la ley que lo designaron como gobernador. Lindor Olivera, *Villa Occidental...*

⁵⁷ Aunque cumplía funciones como comandante en jefe de las fuerzas argentinas apostadas en Villa Occidental desde 1869, a lo que se sumó su cargo de representante diplomático ante el Paraguay. Yaben, *Biografías...* AHPCh.

que yacen inesploradas, esperando solo, que se la quiera utilizar para prestar su contingente poderoso, al engrandecimiento y prosperidad de la Republica”.⁵⁸

Esta prosperidad se vinculaba a la población y la división del territorio, para lo cual el gobernador *opinaba* que él mismo tenía que tener un papel central en esta parcelación territorial y sus precios. En este punto cabe aclarar que no es mi intención analizar las intenciones, intereses personales y tensiones⁵⁹ de las autoridades legitimadas por el Estado, sino hacer hincapié, en este caso, en las apoyaturas de verdad⁶⁰ desde donde *informan* a sus superiores sobre los problemas y soluciones en el espacio en donde mandan. En su gestión como gobernador (1872-1875⁶¹) de Vedia no elevó memorias al ministerio, aunque sí lo hizo quien quedó a cargo de manera interina de la gobernación en 1874, Federico Mitre, hermano de Bartolomé y Emilio, y comandante de las fuerzas argentinas en Paraguay. En sus palabras, las autoridades argentinas habían iniciado una *re población* de la Villa,⁶² frenada por los López y amparada en la nueva bandera que flameaba en el territorio. Sin embargo, esa repoblación no podía ser completa culpa de la *incertidumbre*⁶³ fortalecida por

“...la demora en la instalacion definitiva de este Gobierno en los territorios de su jurisdiccion; los temores de una guerra nacional que dejara á la Villa entregada á si misma por la necesidad de distraer en ella todos los elementos de la República, de cuyo centro se halla tan apartada, la perspectiva de conflictos que amenazaban trastornar el órden en todas partes y temores de menor entidad, fundados ó infundados como aquellos, pero que diariamente tomaban cuerpo y se arraigaban en la imaginacion de jentes sencillas”⁶⁴

Distancia del centro, problemas jurisdiccionales y población, formaban una unidad en este gobierno en ciernes, que se unía a un cuarto elemento ya aludido por de Vedia. Mitre señaló que “el Chaco, más allá de una estension de diez leguas de la Villa, permanece casi completamente desconocido”⁶⁵ y que se volvía necesario *cuidar* otras poblaciones y obrajes cercanos diseminados por el rio Paraguay. Estos problemas son recurrentes, y el

⁵⁸ Nota N° 5, Informe del Sr. Gobernador al Ministro del Interior. Reseña documental, pp. 55-59. AHPCh.

⁵⁹ Para una síntesis de los problemas de mando en el periodo de la gobernación de Julio de Vedia, ver Lindor Olivera, *Villa Occidental...*

⁶⁰ En el sentido dado en pie de página n° 25.

⁶¹ En esos años, su presencia en el territorio fue discontinua por haber formado parte de las unidades que se enfrentaron a Lopez Jordan en 1873 y Bartolomé Mitre en 1874, quedando a cargo de las gobernaciones a modo de interinato, primero Federico Mitre (quien oficiaba de Comandante en Jefe de las fuerzas argentinas en Paraguay) y luego Agustín Ceppi, secretario de la gobernación. Lindor Olivera, *Villa Occidental...*

⁶² MIPGCh...

⁶³ Esta incertidumbre se vinculaba no sólo a lo que sucedía en Argentina, también aludía a los conflictos políticos desatados en el Paraguay de la posguerra. Whigham, *La guerra de la Triple Alianza...*

⁶⁴ MIPGCh: 133.

⁶⁵ MIPGCh: 133.

desconocimiento estimuló la imaginación de las autoridades a producir diagnósticos sobre el espacio, redactar mapas y opinar sobre las mejores acciones posibles en este terreno *desierto*.

A los meses de haber iniciado sus funciones, y luego de cuatro años como comandante de la frontera de Salta, Napoleón Uriburu afirmaba el papel fundamental que tendría para el territorio una acción de colonización a gran escala. Colonizar implicaba “proveer á su administracion regular, mediante lo cual, espero que en poco tiempo esos lugares desiertos y desconocidos⁶⁶ hoy en casi su totalidad, han de convertirse en importantes centros de poblacion y de comercio, alimentado por los múltiples y variados productos de que es susceptible su suelo feraz”.⁶⁷ Pero, además, la colonización comprendía “convertir á los indios salvajes, hostiles hasta ahora á toda civilizacion, en otros tantos colaboradores del progreso de esas comarcas”.⁶⁸ La tierra y sus habitantes entran en un mismo rango de pensamiento, con lo que poblar y colonizar se equiparan, incluso en sus peligros. Parte del diagnóstico y de las respuestas de Uriburu tenían que ver con las relaciones históricas entabladas en el espacio. Para ello proponía prohibir la acción ilegal de los obrajes establecidos en las márgenes de los ríos (habla del Paraguay y Bermejo) y el uso en condiciones de explotación de la mano de obra indígena; y por el otro, establecer un sistema de colonias y agricultura que logre *asimilar* a los habitantes del Chaco a “nuestras poblaciones”.⁶⁹

Los últimos años de la década de 1870 fueron convulsionados en términos de autoridad y acción de mando. Los traslados a la Isla del Cerrito, las ausencias de los gobernadores por ser requeridos en fuerzas de guerra en otras latitudes y las tensiones diplomáticas desembocaron en un lento avance de esta producción del Chaco como un territorio de gobierno.⁷⁰ Sin embargo, las acciones militares llevadas a cabo en Norpatagonia,

⁶⁶ Uriburu encabezó diversas expediciones en el Chaco. En 1870, al mando de su unidad Nueva Creación antes de ser comandante de frontera; y como gobernador, en julio de 1875 realizó una navegación y exploración por el río Pilcomayo, contexto en que el produjo un diario de viaje coescrito con su secretario Luis Jorge Fontana y elevado al ministro del Interior de Avellaneda, Simón Iriondo. *Memoria del gobernador del Chaco en una exploracion del Pilcomayo*. Buenos Aires, El Tribuno. 1875. En diciembre de ese año, recibió la orden de *expedicionar* el río Bermejo para recuperar las embarcaciones pertenecientes a Leguizamón. Hernán Félix Gómez, *Historia de la Gobernación del Chaco* (Buenos Aires: Talleres Gráficos San Pablo, 1939); Lindor Olivera, *Villa Occidental...*

⁶⁷ MIPGCh: 145.

⁶⁸ MIPGCh: 147.

⁶⁹ MIPGCh: 152

⁷⁰ La gobernación de Pantaleón Gómez (quien ya era jefe militar en Paraguay desde 1876) no produjo memorias, pero durante su gestión que inició en 1877 tras la renuncia de Uriburu se volvió a nombrar a la Villa Occidental como capital del Chaco, se organizaron las fuerzas de guerra en San Fernando y otros poblados, y se creó la Compañía de Gendarmes del Chaco, una con asiento en Villa Occidental (Compañía del Pilcomayo) y otra en San Fernando (Compañía del Bermejo) que reemplazan a la Guardia Nacional (abastecida por Corrientes y Santa Fe) que daban servicios en ambos lugares

los avances en las fronteras sur y la sensación de ampliación del Estado⁷¹ sin duda tuvieron su impacto en las formas de problematizar al Chaco. En mayo de 1879, el secretario de la gobernación del Chaco, Luis Jorge Fontana, elevó una memoria redactada brevemente por el gobernador Mansilla, quien había asumido sus funciones en noviembre del anterior. En esos meses, se había fundado la colonia de Formosa y trasladado allí la capital de la gobernación, y devuelto la Villa Occidental y la segunda sección del tratado de paz al Paraguay. En sus términos, hay dos problemas centrales: el desconocimiento y la extensión del territorio, y los indios. En sus palabras,

“los territorios del Chaco austral y central pertenecientes al Gobierno Argentino, no bajan de diez y seis mil leguas cuadradas. Hay en ellos indios, colonias nacionales y particulares, muchos habitantes diseminados sobre el litoral en los ríos Paraná y Paraguay.

En suma este Gobierno tiene ciento sesenta leguas de frontera y para cubrirla solo ochenta gendarmes, con un personal muy limitado de otros empleados (...)

Actualmente, señor Ministro (después que se entregue el territorio adjudicado por el arbitraje al Gobierno del Paraguay) la Nación tendrá todavía cerca de 16.000 leguas cuadradas, con colonias, con obrajes, con otras industrias, con indios; y por junto, ochenta gendarmes para cuidar todo esto”.⁷²

El gobierno, en sus términos, carece de capacidad estatal para controlar, crear caminos, explorar, conocer y conectar esta enormidad. A esto se le agrega la necesidad de *reducir* al indio, respuesta que se había puesto en práctica en esos años y que era discutida en el Congreso.⁷³ Reducir, colonizar y poblar se ubicaban en una triada de gobierno, pues mediante la reducción “poco tardará en conseguirse también el concurso de sus brazos, practicando así una obra profícua de civilización y humanidad”.⁷⁴ En esta misma memoria, Mansilla declama algo que repetirá con el tiempo en otras funciones: “Hay también que pensar señor Ministro, en reducir ó exterminar á los indios del Chaco, pues, mientras esto no se haga, la colonización estará constantemente espuesta á sus deprecaciones. La reducción

⁷¹ Diego Escolar, Claudia Salomón Tarquini y Julio Vezub, “La Campaña del Desierto (1870-1890): notas para una crítica historiográfica”, en *Guerras de la historia argentina*, compilado por Federico Lorenz (Buenos Aires: Ariel, 2015): 223-247.

⁷² MIPGCh: 165

⁷³ Enrique Mases, *Estado y cuestión indígena: el destino final de los indios sometidos en el sur del territorio (1878-1930)* (Buenos Aires: Prometeo, 2002); Diana Lenton, *De centauros a protegidos. La construcción del sujeto de la política indigenista argentina desde los debates parlamentarios (1880 – 1970)* (PhD diss., Universidad de Buenos Aires, 2005).

⁷⁴ MIPGCh: 164.

puede hacerse estableciendo misiones. Lo otro es ocioso que le diga á V.E. la nacion está viendo como se hace”.⁷⁵

Esta sentencia (exterminar o reducir) como respuesta al problema poblacional cobra sentido en este momento, luego de la experiencia militar en el sur y en las comandancias de frontera. En las memorias que los comandantes elevaban al ministro de Guerra y Marina, debía informarse sobre invasiones indígenas y sus resultados y el estado de relaciones pacíficas o tratados establecidos. Sin embargo, entre los pliegues de este ritual estatal, se dejan ver nociones del espacio y de las formas de gobernarlo, por lo cual el comandante como *autoridad* cobra importancia a nivel militar-político, mientras que los gobernadores -que tiene a su cargo unidades militares- pueden ser vistos como autoridades político-militares.⁷⁶ Los comandantes de frontera establecían conexiones entre otras comandancias, pero a su vez tenían relaciones con las gobernaciones de provincias (y territorios) más cercanos. En el caso de la Frontera Norte del Interior (o Frontera Norte de Santa Fé), con Santa Fe, Corrientes, Córdoba y Santiago del Estero; en el caso de la Frontera de Salta, con Jujuy, Salta e incluso Bolivia y Paraguay.⁷⁷

“Es ya tiempo de pensar en la conquista del Chaco”

El problema del desconocimiento del territorio y cómo *asimilar* a los indios se pone en criterios militares. En 1871 Obligado avanzó sobre la línea de frontera y se ubicó a los márgenes de arroyo del Rey a inicios de 1872. El objetivo era controlar las aguadas con lo cual “los indios que no se reduzcan se verán en la necesidad de retirarse á las costas del Paraná, y entonces les será muy difícil, si no imposible, invadirnos”.⁷⁸ A este problema se le sumaban otros que serían constantes con los años. En el reporte sobre una invasión y persecución, Obligado afirmó que “la espesura de los montes, á cuya orilla sitúan siempre las tolderías, y el mal estado de los caballos me han privado de obtener un mejor resultado”.⁷⁹ La falta de caballada y la lenta remonta, más el escaso personal militar y la lentitud en permitir promociones en las fuerzas apostadas (que impactaban en el *espíritu de cuerpo*), a lo que se

⁷⁵ MIPGCh: 164.

⁷⁶ La distancia entre el político y el militar es difusa en el siglo XIX, pues el movimiento de cargos era una constante, y no existía pérdida de rango militar a pesar de ocupar un lugar político. Hugo Quintero, *Fuego amigo: el ejército y el poder presidencial en Argentina* (Buenos Aires: Teseo, 2014); Flavia Macías, “Orden y violencia política. Argentina, 1870-1880”, en *Pasado Abierto. Revista del CEHis*, N°7 (2018): 227-240.

⁷⁷ Esto puede verse en los partes de oficina informados en las memorias de las comandancias al ministerio de Guerra y Marina.

⁷⁸ Memoria del Ministerio de Guerra y Marina (en adelante MMGyM), 1872: 6.

⁷⁹ MMGyM, 1872: 7.

suma el desconocimiento del *monte impenetrable* del Chaco, tenía fuertes grados de coincidencia con lo planteado por los gobernadores. Una vez establecida la línea en la antigua reducción jesuítica de San Gerónimo del Rey (frente a la ciudad de Goya en Corrientes), y a un mes de la fundación de la ciudad de Reconquista (27 de abril de 1872), Obligado elevó una *memoria* que se apoyaba en los mismos puntos (escases de soldados, caballada, y la orden de *reducir* a indígenas), pero sumaba un elemento advertido por Uriburu desde la gobernación:

“Las tribus enemigas que cuando recién se estableció esta línea, nos hostilizaron tanto en la creencia que nos obligarían retroceder á nuestras antiguas posiciones, se van convenciendo de su impotencia y de que un día ú otro sufrirán un descalabro que les ocasione su total ruina, y empiezan á hacer demostraciones pacíficas y á significar sus deseos de someterse á la autoridad nacional.

Si los Capitanes de los puertos del litoral de Corrientes, y las autoridades locales de esos Departamentos, coadyuvasen con decisión y lealtad para cortar el abuso escandaloso del comercio que hacen los obrageros con los indios enemigos a quienes proveen de armas, balas, pólvora, vestuarios y comestibles, en cambio de pilles, maderas, etc.. etc., y pagan tributo para que les permitan establecer sus obrages; estas tribus tendrían que someterse todas, pues ya se han creado necesidades y les sería imposible hacer una vida completamente salvaje”.⁸⁰

Bajo esas coordenadas, Obligado da una definición de las trabas existentes para convertir a los indios en *población* bajo la acción civilizatoria:

“Aunque con mucho trabajo, creo que sería de utilidad grande la reducción de las tribus enemigas. Estos indios tienen todos los vicios de la civilización y ninguna de sus virtudes, á causa de los individuos cristianos con que han estado en relación -tienen toda la perspicacia y valor del gaucho, sin tener ninguno de los nobles rasgos que caracterizan este tipo”.⁸¹

Las reducciones se materializaron en forma concreta a partir de 1873⁸² con el establecimiento de misioneros tal cual se informan en las memorias de los años subsiguientes, hasta su cierre definitivo en 1882.⁸³ La labor de estos espacios fue informada por el coronel en los informes elevados todos los años, resaltando el número de indígenas reducidos y sobre todo la labor misionera por “encaminar los Indios por la senda de la civilización”.⁸⁴ Ante el

⁸⁰ MMGyM, 1873: 75.

⁸¹ MMGyM, 1873: 75.

⁸² Ratto, *Estado...*; Mases, *Estado y cuestión indígena...*

⁸³ Según se informa en MMGyM, 1883.

⁸⁴ MMGyM, 1875: 156.

levantamiento de Mitre en 1874 y las amenazas constantes de Ricardo López Jordán que tenían su réplica en Corrientes, la acción de Obligado por esos años se vio interrumpida no solo a nivel personal (fue comandante en jefe de las fuerzas del Ejército Nacional en Corrientes en 1874) sino a nivel de tropa, la cual se reducía para abastecer las fuerzas de guerra en Entre Ríos, Santa Fe y Corrientes. No obstante, las memorias elevadas al ministerio (más breves las elaboradas entre 1874 y 1876, mas extensas las posteriores hasta la campaña de 1883 junto al gobernador del Chaco, Francisco Bosch) mantenían la tensión entre el desconocimiento del espacio, la imposibilidad de poder controlarlo por la limitaciones en remonta, soldados y ascensos, y el papel central de la reducción para civilizar al indígena junto a la tensión con el papel de comerciantes interesados en vender armas a los caciques:

“Acompaño al Estado General de las fuerzas á mis órdenes, haciendo notar á V. S. que para cubrir estas estensas líneas de frontera, en un país tan montuoso y en donde es de necesidad que los fuertes tengan una guarnicion capáz de bastarse asi mismas, no cuento con mas fuerzas que las que á continuacion se relaciona”⁸⁵

“Mas de una vez he publicado en periódicos de la provincia de Corrientes el decreto en el cual el Gobierno Nacional prohíbe el comercio y comunicacion con los Indios enemigos y requeridos de las autoridades locales ejerzan vigilancia al respecto; pero nada he conseguido resultando algunas veces de mis averiguaciones que los encargados de la autoridad en alguno de los Departamentos eran los mismos bolicheros habilitadores de los pretendidos obreros que proveen á las indios de armamento, municion y caballos”⁸⁶

Y sobre la actividad de las reducciones y la conversión del indígena en población:
“La reduccion de Reconquista por el estado de civilizacion, los hábitos de vida social, la adopcion del traje y del idioma de los cristianos, puede llamarse la reduccion modelo (...) si á estas tribus se les atendiese de una manera parecida siquiera á lo que se tratan y regalan á las tribus sometidas en las fronteras del sur, *podría el Gobierno en poco tiempo organizar poblaciones populosas*, que se transformarían, tambien en poco tiempo, en centros de civilizacion y de comercio. Soy de opinion de que *si se hiciera el ensayo de dar á estos indígenas para su establecimiento, la mitad de lo presupuestado para el establecimiento de familias de inmigracion europea se obtendría ventajosos resultados siempre que se plantease una buena administracion.*

⁸⁵ MMGyM, 1877: 448.

⁸⁶ MMGyM, 1877: 451.

Podrían utilizarse también los indígenas del Chaco, como soldados del ejército de línea, remontando los cuerpos con soldados ágiles, sobrios y bravos”.⁸⁷

Las opiniones de Obligado lejos están de un informe sobre actividades militares y se asemejan mucho más a las de los gobernadores, atendiendo cuestiones de administración política y opinando sobre el proceso de poblamiento del territorio, inmigración y el destino de los indígenas en ese contexto. Incluso, los informes de comandante de frontera incluyen datos sobre las colonias fundadas (como Reconquista, e incluso Avellaneda y Ocampo, ambas dentro del área de la gobernación de Chaco), las escuelas en funcionamiento y el movimiento económico de los puertos.

En Salta, y aún al mando de Napoleón Uriburu, la memoria de 1873 marca algunas cuestiones similares. El establecimiento de la línea de frontera buscaba “que se poblara aquel punto, para formar así un núcleo de población, ayanzado en el desierto”,⁸⁸ lo que se dificultaba por escaso número de soldados que componían el Regimiento de Dragones y los piquetes establecidos. En este documento, Uriburu imagina formas de resolver la *despoblación* y mantener la seguridad a las poblaciones establecidas, enfocándose en la *reducción* pacífica: “No ha sido la fuerza armada ni la diligencia de los misioneros los elementos que poniéndose en juego, hayan reducido este número de indios, sino su propio interés, creado por la necesidad que de esos brazos tenían los agricultores de las provincias de Salta y Jujuy”.⁸⁹

Estas *necesidades creadas* produjeron un estado de explotación sobre el indígena que provocaron “en esos indios con su historia, el odio al conquistador y horror á la alevosía y deslealtad con que los trataron” con lo cual, el comandante opinaba que lo mejor “sería que los Gobiernos de Salta y Jujuy se concretaran á vijilar en sus respectivas Provincias, de que, los individuos que ocupan indios no los traten mal, que hagan extensivas hasta ellos las garantías que la Constitución acuerda á todo ciudadano y que la justicia esté al alcance de la ignorancia de esos infelices para que no se consideren agraviados por no haberla encontrado”.⁹⁰ En ese sentido, tanto como comandante de frontera como en su papel de gobernador del Chaco, Uriburu ponía todo el peso de la *población* en el conocimiento y la exploración, nuevamente equiparando a la tierra con sus habitantes. En esta memoria (y en el diario de viaje de la exploración de 1875 sobre el Pilcomayo) se propone describir el espacio, hacer una lectura sobre el espíritu del indígena y su relación con el terreno.

⁸⁷ MMGyM, 1878: 251

⁸⁸ MMyGM, 1873: 81.

⁸⁹ MMyGM, 1873: 97.

⁹⁰ MMyGM, 1873: 103-104.

Tres años después, el nuevo comandante de la frontera salteña, Polinicio Pérez Millán, recalca la *conveniencia* de tener *indios amigos*⁹¹ como llave de acceso y avance fronterizo, a la par de la importancia de reducirlos para conseguir *brazos agrícolas*, y así limitar “las indiadas que ocupan esa vasta estension de terrenos defendidos por montes impenetrables por su espesura, cuyas invasiones á la Fronea tan fáciles de ejecutarse por la circunstancia de ser tan montuoso el país por ese lado y por la gran distancia que media entre esta Comandancia y el fuerte ‘General Lavalle’, podrían aun evitarse”.⁹²

Para 1882, las fuertes campañas en el sur habían generado experiencia, y el ministro de Guerra y Marina de Roca, Benjamín Victorica, planteaba la necesidad de intensificar el avance sobre la región chaqueña, aunque con métodos pacíficos y colonizadores y no bajo el imperio de las armas.⁹³ En su memoria de abril de 1881, Manuel Obligado se mostraba convencido de que “el único sistema posible para la conquista del Chaco es la población”,⁹⁴ con lo cual los esfuerzos debían volcarse hacia el establecimiento de poblados ligados a los fortines y la línea que trazaban. Asimismo, sumaba a la escasez de soldados su total inexperiencia “careciendo de aquellos conocimientos que solo se adquieren con una larga práctica en los países poblados de bosques casi impenetrables, y sin el Escuadron de Lanceros Indígenas, quedaria reducido á la impotencia para tomar la ofensiva”.⁹⁵ El coronel se mostraba reacio al sistema de reducción, sobre todo a cierta potestad tomada por las provincias sobre su control:

“Debo hacer presente á V. S. que algunos de los indios reducidos internados, se mantienen en constante comunicación con los indios enemigos, autorizados por las autoridades provinciales de lo que he reclamado sin obtener contestacion. La comunicacion de los indios reducidos con los enemigos causa grandes perjuicios (...). Existen disposiciones superiores que prohiben la comunicacion y comercio con los indios enemigos sin el consentimiento de los gefes de frontera, disposiciones sábiamente dictadas y que seria de desear se cumpliesen, cesando toda intromision de gobiernos de provincia en estos asuntos”.⁹⁶

Este viejo reclamo se replica en las memorias de 1883, señalando esta vez a la Colonia de Resistencia como un foco de conflicto: “los indios siguen armándose de fusiles y carabinas

⁹¹ Para un acercamiento a las características y usos del término *indio amigo*, en Norpatagonia y La Pampa, Luciano Literas, Matrimonios, bautismos y tierras...

⁹² MMyGM, 1876: 586.

⁹³ MMyGM, 1882.

⁹⁴ MMyGM, 1881: 589.

⁹⁵ MMyGM, 1882: 266.

⁹⁶ MMyGM, 1882: 267.

y estos y las municiones las obtienen por medio del ilícito é inmoral comercio que mantienen con el vecindario de la Colonia ‘Resistencia’ y bajo el a amparo de las autoridades nacionales allí existentes”.⁹⁷ Esto contrasta con la opinión de las experiencias de *asimilación* que permitieron la convivencia como *vecinos trabajadores* de “muchos indios y sus familias, que se encuentran en un grado de civilizacion igual al de los habitantes de nuestra campaña, y están enrolados en la Guardia Nacional”.⁹⁸ Esta asimilación era el fundamento del gobernador Bosch en su memoria de 1882, que de alguna forma retomaba lo que ya había dicho Mansilla tres años antes:

“es ya tiempo de pensar en la conquista del Chaco, los misterios del desierto y la presencia del hombre salvaje infunden terror al agricultor y al industrial Europeo, probemos pues, el medio noble y humanitario de reducir á los indios asimilándolos á nuestras poblaciones cristianas empleando para ello la persuacion razonada, metódica y la emulacion del trabajo. En el caso contrario nunca será tarde para dominarlos en un instante por el imperio violento de las armas”.⁹⁹

Parte de esta persuasión se podría efectuar estableciendo *poblaciones* en las líneas de fortines (como proponía Obligado), pero bajo el imperio del trabajo sobre la naturaleza. Con las campañas de 1883 y 1884, al menos en las memorias analizadas, el problema indígena sólo aparece en reportes de ataques aislados, o incluso en denuncias de comercios ilegales. Ejemplo es el diagnóstico *necesidades apremiantes y medios de llenarlas* de Ignacio Fotheringham en 1884, en donde el último gobernador del Chaco (antes de las creaciones de los Territorios Nacionales de Chaco y Formosa) marcaba como problemas cuestiones de seguridad: establecer un piquete de gendarmes, proporcionar racionamiento a colonos en desgracia, y envío de mulas y otros elementos para sostener las exploraciones y reconocimiento de la región.¹⁰⁰

Tecnologías: “Ha sido preciso hacerlo todo”

¿Cuáles fueron los instrumentos, personas, técnicas e instituciones mediante las cuales estas racionalidades se hicieron operables, desde las cuales se imaginó o produjo un gobierno posible? Señalemos que desde el primer informe realizado por de Vedia en 1872, la tierra y su

⁹⁷ MMyGM, 1883: 467. En un parte del jefe del piquete del Regimiento 6 se denuncia al juez de paz de Resistencia de entregar pasaportes de movilidad a indígenas *reducidos* que comercian armas con otros habitantes de la colonia y Corrientes.

⁹⁸ MMyGM, 1883: 460-461.

⁹⁹ MIPGCh: 174. 1882.

¹⁰⁰ MIGCh. 1884.

forma de medirla y conocerla (junto a sus habitantes) motoriza la imaginación de estas autoridades que sueñan con la *población* del Chaco. Recordemos que Julio de Vedia proponía erigirse como la autoridad máxima para definir la tierra parcelada, pues veía en la generosidad de la entrega un elemento clave para poblar y atraer capitales, y para ello solicitaba la presencia de un agrimensor y elaboraba un pequeño diagnóstico de las características del suelo, para posteriormente afirmar que “las tierras deben darse en mayores proporciones, de manera que se presente a la explotación a gran escala, única que puede dar frutos para la exportación (...) Una larga experiencia y el estudio de esta cuestión tanto aquí como en la frontera de la Provincia de Buenos Aires me habilitan para abrir esta opinión”.¹⁰¹ La experiencia transitada se impone como el elemento articulador entre decisiones, mediciones y resoluciones, por lo que el gobernador indicaba que, luego de conformar la Comisión Municipal obligada por ley y decreto, “una de las primeras atenciones, será reglamentar la división territorial y fijar sus procesos”.¹⁰²

Federico Mitre, dos años después, da cuenta de alguno de estos procedimientos recordando que “la Villa Occidental era apenas un montón de escombros y ha sido preciso hacerlo todo...”.¹⁰³ Mensurar la tierra, relocalizar y resarcir a los damnificados y rediseñar el poblado, fueron algunos de los primeros procedimientos de la nueva gobernación, que antes que un territorio inmenso se ocupaba de un puñado de poblados ribereños. A la par, junto a la medición del territorio (y de los frutos cultivados, además del primer censo poblacional¹⁰⁴) y el deseo de construir *edificios públicos*, se mostraba la necesidad de protección de los pobladores (sus capitales y sus vidas):

“Cuando se pidió á V.E. la creacion de un pequeño cuerpo de Caballería para guardar las afueras de la poblacion y cuando se pidió tambien dotara á la Villa con algunos carros y otros objetos destinados al servicio público y á proteger á los vecinos que carecieran de esos elementos para trabajos que, aunque particulares, interesaran al adelanto material del pueblo, se tuvo en vista la seguridad personal y de bienes; una proteccion eficaz y de poco costo al vecindario pobre é infortunado en sus trabajos agrícolas”¹⁰⁵

Asimismo, la producción de un camino que conectara Corrientes, el Chaco y Salta se imponía como una *encantadora promesa para la Nación* de la gobernación, por la

¹⁰¹ AHPCh.

¹⁰² AHPCh. Para un acercamiento sobre la parcelación y entrega de tierra en Villa Occidental, Lindor Olivera, *Villa Occidental...*

¹⁰³ MIPGCh: 130.

¹⁰⁴ Lindor Olivera, *Villa Occidental...*

¹⁰⁵ MIPGCh: 137.

prosperidad de la República; promesa que se veía frenada por la ausencia del gobernador dados los conflictos militares que atendía en Entre Ríos y diplomáticos en Paraguay.

La seguridad, los caminos y la construcción de edificios y otras obras de infraestructura quedaba a cargo de los soldados, tanto en las gobernaciones y colonias como en los fortines y comandancias de frontera -y sus poblados y reducciones aledañas- cuestión que los vuelve un agente estatal múltiple y complejo (recordemos el bajo *espíritu de cuerpo* señalado constantemente por Obligado). Las memorias de los comandantes permiten ver esta cuestión claramente, no sólo en la resistencia y avance sobre los indígenas, también en las síntesis de *trabajos realizados* que incluyen construcciones de fortines, producción agrícola y atención de la caballada. Luego del adelantamiento de la línea de fortines de 1871 (con 800 hombres a su cargo, según señaló en la revista), Manuel Obligado señaló estas cuestiones al ministro, resaltando el estado raquíico de la fuerza a su mando:

“Todo esto se ejecutó con gran trabajo, en un territorio salvaje, caminando por montes inaccesibles y, muchas veces careciendo de agua (...). Se ha trabajado con particular empeño en sembrar grandes potreros de alfalfa en toda la línea, pero el clima cálido de estas regiones ha hecho casi infructuoso el empeño y trabajo de los gefes de fronteras. En este año quedarán definitivamente concluidos los trabajos de cuarteles, depósitos, potreros, etc. etc., y podrian dedicarse las fuerzas á sembrar grandes plantíos de maíz”.¹⁰⁶

Del otro lado del Chaco, en la línea de frontera salteña, el aún comandante Urriburu resaltaba la importancia de las *expediciones* como procedimiento técnico para hacer territorio al desierto. Decía Urriburu sobre su campaña de 1870 y los trabajos en su frontera:

“No era la vanagloria de dar batallas inútiles lo que me decidió desde 1871 á emprender reconocimientos fuera de la línea, sino que careciendo absolutamente de datos para saber lo que era esta frontera en la actualidad, era indispensable hacer estas escursiones para conocer las distancias á que se encontraban las diferentes tribus de indios, las aguadas y sendas que tuviéramos que vijilar; y con estos importantes datos ponerme en actitud de llenar debidamente la comision de que estaba encargado.

En efecto; esas expediciones y la creacion de destacamentos volantes (...) dieron por resultado, después de distintos combates con los indios (...) el alejamiento de la mayor parte de ellos al Norte hácia la frontera de Bolivia.

¹⁰⁶ MMGyM, 1873: 73-74.

También se ha conseguido el reconocimiento del país, que es la primera vez que ha podido efectuarse en diez y seis años que el Gobierno Nacional cubre esta frontera...”.¹⁰⁷

Coincide su informe con el de Obligado, respecto a la apertura de caminos y construcción de fortines, agregando el intento de constituir a los soldados como población al entregarles parcelas de tierra, herramientas y semillas, y hacerlos trabajar para *vincularlos más en aquellos desiertos*. En este proceso de vinculación y asimilación presenta un detalle del número de indígenas dentro y fuera de la frontera a su cuidado, señalando que

“Estos indios viven á la costa del rio Bermejo en ambas márgenes, en los terrenos poblados por establecimientos de campo y al interior de la línea de frontera: están sometidos y se emplean algunos como peones de campo en las estancias y otros en sembradíos el resto se ocupa durante siete meses del año en los establecimientos de agricultura en las provincias de Salta y Jujuy, y algunos de ellos en el servicio de la frontera como auxiliares”.¹⁰⁸

Una vez establecido como gobernador del Chaco, Uriburu va a retomar algunas de estas cuestiones. Su memoria de 1875 (a la postre, la única como gobernador) es un detalle de carencias de procedimientos y de deseos de acción. Señala la imposibilidad de sostener una política de seguridad por la escasez de fuerzas, renta y conocimiento, a la par de la existencia de numerosos obrajes (50, en sus palabras) que trabajan de forma ilegal, ocupan numerosos trabajadores (1000) y se extienden en las riberas del Bermejo y el Pilcomayo. Asimismo, indica que en

“...la Villa Occidental y en todo el territorio del Chaco, no se ha hecho esfuerzo alguno para atraer á los indios, y mas bien, por el contrario, los abusos cometidos con ellos, han dado por resultado su completo alejamiento de las poblaciones. (...) A todo esto ha dado lugar la falta de vigilancia de parte de las autoridades, y no podía ser de otro modo, desde que las de Villa Occidental, dada sus condiciones actuales, no pueden estender su acción á larga distancia, y tienen, mal de su grado que circunscribirla á una órbita muy estrecha que es indispensable dilatarla”.¹⁰⁹

La exploración, como en Salta, es un modo de resolver al menos uno de estos aspectos, y entablar *relaciones pacíficas* con los indios para convertirlos en *elemento de*

¹⁰⁷ MMGyM, 1873: 78-79.

¹⁰⁸ MMGyM, 1873. Íñigo Carrera, *Génesis...*

¹⁰⁹ MIPGCh, 1875: 148,

*trabajo de incalculable utilidad.*¹¹⁰ En ese mismo plano de pensamiento, y luego de su máxima *reducción o exterminio*, Lucio V. Mansilla mencionaba que por la acción del gobierno los colonos establecidos en el Chaco ya no eran molestados por las tribus de “Chunupies y Tobas, que errantes y envueltas en el mas completo desamparo se sustentan de frutas silvestres, ejercen solo la pesca y la caza (...) Estos indios pueden competir ventajosamente con los mas vigorosos colonos europeos, no solo por la facilidad con que aprenden todo aquello que se relaciona con la explotacion de los productos naturales, sinó tambien por la sobriedad de sus costumbres, el vigor de su físico y las condiciones fisiológicas”.¹¹¹

Ahora bien, como señala Meader,¹¹² no existía una política específica sobre el indígena, la cual se balanceó de manera inestable entre la persecución, la reducción en las fronteras y la utilización como *baqueanos* para explorar, perseguir a caciques y capitanejos, construir caminos (aunque no es claro si se los empleó como mano de obra en infraestructura), y como fuerza de guerra en las unidades de *lanceros*. En 1882, Obligado opinaba que “el Escuadron de Lanceros Indígenas *es la mejor tropa con que cuenta esta guarnicion*, tanto por su disciplina cuanto por las condiciones especiales de ser los individuos que lo componen todos *baqueanos, rastreadores y nadadores* y avezados á la dura vida de campaña (resaltado en el original)”.¹¹³ Al año siguiente agregó que el “Escuadron Lanceros, en disciplina está á la altura de cualquier cuerpo de línea y casi todas sus clases saben leer y escribir”.¹¹⁴

Los años que antecedieron a las campañas de 1883 y 1884 mostraron escenas similares en las memorias de las comandancias. Construcciones, reparaciones a fortines, protección a determinadas colonias cercanas y escaramuzas constantes con las tribus que habitaban fronteras afuera, y el pedido constante de Obligado por más recursos, hombres, ascensos y personal técnico para construir croquis y planos que permitan reconocer los espacios gobernados. La experiencia de guerra va demostrando nuevos conocimientos sobre el enemigo (ubicación, caciques, capitanejos) y año a año se informa la captura de *indios de guerra* y de *chusma*, algunos de los cuales se destinan a las reducciones de San Jerónimo, San

¹¹⁰ En otro aspecto, la falta de control, podría ser resuelto únicamente solicitando mas personal, cuestión que se vuelve constante en las memorias de los gobernadores y también -como vimos- de los comandantes de frontera. En su comparación entre las acciones estatales en los territorios de La Pampa, Patagonia y Chaco entre 1862 y 1880, Silvia Ratto muestra el lugar subordinado respecto a recursos materiales y dinerarios destinados al espacio chaqueño y a las autoridades allí establecidas.

¹¹¹ MIPGCh, 1879: 163.

¹¹² Meader, *La gobernación del Chaco...*

¹¹³ MMGyM, 1882: 265.

¹¹⁴ MMGyM, 1883: 460.

Martín y San Pedro Grande (hasta su licenciamiento y cierre en 1881). Pero, sobre todo, los años muestran la constante falta de soldados y presupuesto ante las tareas descomunales que se imaginan. En 1883, Obligado daba un detalle de las represas, cuarteles, refacción de fuertes, aperturas de picadas, caminos y polvorines, señalando que “para ejecutar todos estos trabajos ha habido que vencer grandes dificultades por la falta de elementos, pero la buena voluntad de oficiales y tropa, las ha vencido. El que por primera vez recorre una picada en el monte, no puede valorar el trabajo ímprobo que ha costado hacerla, pero el que conoce esta clase de trabajos, sabe lo que cuesta ejecutarlos”.¹¹⁵ En 1882 y 1883, por otra parte, el gobernador Bosch informaba sobre la limitación del presupuesto para avanzar en construcciones de edificaciones públicas en Formosa, y la limitación de soldados del batallón 11 para hacer las recorridas de por el Pilcomayo, recordando los pedidos de aumento de guarnición.¹¹⁶

En esos años, coincidentemente, las memorias de las comandancias de las fronteras Norte del Interior y de Salta suman al informe un apartado denominado *necesidades* (alternativamente *para un mejor servicio, que se sienten en las fronteras, que es de más urgencia proveer*) en donde se detalla faltantes de recursos, hombres y de conocimiento. Ejemplo de ello es el requerimiento de ingenieros por parte de Obligado para

“que levanten paulatinamente el plano del interior del Chaco Austral á fin de que las operaciones que se hagan en lo sucesivo, puedan ser dirigidas con acierto, y que la Superioridad pueda formar juicio propio sobre lo que convenga hacer en estas Fronteras sin tener que atenerse á los informes de tanto ignorante que por haber divisado á lo lejos el Chaco ó recorrido alguna de sus orillas, se lanzan á abrir opinion al respecto y á formular proyectos de lineas de Fronteras, Colonias etc. etc.”¹¹⁷

O la del comandante de Salta, Juan Solá, que en 1883 intentaba dar cuenta de las fuerzas del enemigo, afirmando que

“Hacer un cálculo aproximado del número de los indios que circundan la frontera y sus territorios no es posible en vista de la vida nómada que llevan (...) la zona que mide entre el Bermejo y Pilcomayo, está habitada por otras tantas numerosas

¹¹⁵ MMGyM, 1883: 461.

¹¹⁶ MIPGCH. 1882 y 1883.

¹¹⁷ MMGyM, 1883: 465.

tribus, hasta ahora desconocidas, y el Toba habitante de las orillas del Pilcomayo, se puede apreciar en mayor número que los primeros”.¹¹⁸

En marzo de 1884, meses antes de la campaña de Victorica, el gobernador Ignacio Fotheringham también hacía un detalle de *las necesidades más apremiantes y de los medios de llenarlas*: personal de construcción (pues las tareas habían sido realizadas por soldados del 5° Regimiento a su cargo), gendarmería para acción de policía y justicia, servicio médico,¹¹⁹ pues hasta la fecha todas estas funciones eran cumplidas en mayor medida por el ejército de línea, los baqueanos y los guardias que pululaban en los fortines, comandancias y en la residencia del gobernador.

Conclusiones

La lectura y análisis de las memorias de gobernadores territorianos y comandantes de fronteras, y bajo las coordinadas propuestas, no posibilita entender el proceso político-militar desplegado sobre el Chaco en su totalidad, ni tiene pretensiones de integralidad. Considero que el estudio realizado es un acercamiento novedoso por comparar autoridades que rodearon y penetraron esporádicamente el *territorio indio del norte*, a la par que intentaban crear pequeños destellos de jurisdicción y estatalidad, con pocos recursos, en un terreno agreste, rodeados de sujetos pre-políticos (indígenas, comerciantes ilegales), de provincias con sus intereses particulares y de las variadas guerras civiles que aún estallaban entre 1870 y 1880.

Aun así, estas *autoridades legitimadas por el Estado* operaban sobre el terreno, lo pensaban territorio y soñaban con construir algo para gobernar, para lo cual tomaban decisiones y opinaban sobre qué sujetos serían los necesarios para ello, qué hacer con las condiciones de vida y materiales que les rodeaban y cómo producir conocimiento sobre el lugar en donde, y según las leyes, mandaban. Entre el territorio imaginado (el monte impenetrable) y el ocupado (las líneas de frontera y las riberas del Pilcomayo), se erigía un espacio enorme donde vivían humanos, pero donde no había mando a distancia estatal. Lejos de cualquier épica, el proceso político-militar fue lento, plagado de muertes, llevado a cabo por estos agentes estatales múltiples que eran los soldados de todas las clases (de línea, de guardias nacionales, lanceros, baqueanos, etc.), que mataban, construían, araban, cosechaban, mantenían caballos, construían caminos y generaban condiciones para que el lento saber del Estado pueda generarse en cada expedición. Con la campaña de 1884 inició un proceso de

¹¹⁸ MMGyM, 1883: 486.

¹¹⁹ MIPGCh. 1884.

mayor intensidad, pero que tenía el arrastre de la historia reciente, y que estuvo lejos de ser el final de las tensiones interétnicas y del control total del Estado argentino sobre el Chaco. Para poder entender el período iniciado con la ley de Territorios Nacionales, es fundamental comprender las experiencias previas e intentos de crear jurisdicciones, poblaciones y territorios.

**Reflexiones sobre la trayectoria de Enrique Romero Brest:
un profesional al servicio del Estado (primeras décadas del siglo XX)**

**Reflections on the career of Enrique Romero Brest:
A professional at the service of the State (first decades of the 20th century)**

*Stella M. Cornelis**

Fecha de Recepción: 31 de julio de 2021
Fecha de Aceptación: 5 de octubre de 2021

DOI: <https://doi.org/10.46553/RGES.57.2021.p.112-135>

Resumen

En el artículo se indaga sobre el perfil y la trayectoria de Enrique Romero Brest, un referente clave en la conformación del campo disciplinar de la educación física escolar. En este sentido, nos interrogamos sobre su formación, los vínculos que entabló, su ingreso a las filas de las elites estatales y la labor desarrollada, que lo llevaron a convertirse en un profesional e intelectual al servicio del Estado. La producción de conocimientos que desarrolló en el Instituto Superior de Educación Física y su difusión en diversas publicaciones, lo convirtieron en un especialista y por tanto en una autoridad legítima de ese campo disciplinar. Al mismo tiempo generó saberes de Estado que tenían como propósitos contribuir al perfeccionamiento físico y la salud corporal de los individuos que formaban el porvenir del país.

Palabras clave: Educación física; Profesional; Intelectual; Saberes de Estado.

Abstract

In the article we enquire about the profile and trajectory of Enrique Romero Brest, a key reference in the conformation of the disciplinary field of school physical education. In this way, we question about his formation, the links he established, his entrance in the rows of the Estate and the work developed, which turn him into a professional and intellectual to the service of the Estate. The production of knowledge that he developed in the Instituto Superior de Educación Física and the diffusion in various publications, they turn him into a specialist and therefore into a legitimate authority of this disciplinary field. At the same time he generated knowledge of Estate which had as a purpose the contribution to the physical perfectionism and body health of the individuals who formed the future of the country.

Keywords: Physical education; Professional; Intellectual; Estate's knowledge.

Introducción

Enrique Romero Brest fue un referente clave en la conformación del campo disciplinar de la educación física escolar. Sus estudios y reflexiones lo llevaron a idear un sistema racional y científico, sustentado en los pilares de la fisiología, la higiene y la pedagogía, que

* Instituto de Estudios Socio Históricos, Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional de La Pampa, stellacornelis@yahoo.com.ar

mantuvo supremacía en el campo de la disciplina hasta fines de los años '30.¹ La tesis que elaboró para graduarse de médico -enfocada en el estudio del ejercicio físico escolar desde el punto de vista higiénico-, su formación posterior y los vínculos profesionales que construyó le permitieron convertirse en una autoridad científica indiscutida a la hora de definir los contenidos para esa asignatura. Así, fue respetado y reconocido tanto por los médicos como por los pedagogos.

Su figura ha interpelado a diversos investigadores, que se enfocaron en cuestiones específicas de su obra, como el sistema de educación física o la política corporal generizada.² Sin embargo, ninguno de esos estudios se enmarcó teóricamente en los abordajes que examinan los intelectuales y profesionales de Estado;³ este trabajo espera contribuir en ese sentido. La propuesta del artículo es analizar el perfil de Romero Brest y su posterior trayectoria, que lo llevaron a convertirse en un profesional al servicio del Estado.⁴

Nos centraremos en los saberes y prácticas comprometidas con su actividad, y en la producción de conocimiento en ese campo disciplinar. Los maestros y profesores no han sido suficientemente descriptos por las investigaciones sociales como encarnación de la figura del intelectual; tal vez esta desatención esté vinculada con su subordinación a otros profesionales que ocuparon las esferas estatales y definieron las políticas educativas, como fueron los médicos y abogados.⁵ Si bien Romero Brest se desempeñó como docente fue, sin lugar a dudas, su titulación en medicina la que lo habilitó para ocupar puestos en el Estado.

¹ Ángela Aisenstein, "Cuerpo, escuela y pedagogía. Argentina siglos XIX y XX", en *Tras las huellas de la Educación Física Escolar Argentina. Cuerpo, género y pedagogía 1880-1950*. Aisenstein, Ángela y Scharagrodsky, Pablo (Buenos Aires: Prometeo, 2006), pp. 19-48; Pablo Scharagrodsky, "El padre de la educación física argentina: fabricando una política corporal generizada (1901-1938)", en *Tras las huellas de la Educación Física Escolar Argentina. Cuerpo, género y pedagogía 1880-1950*, Aisenstein, Ángela y Scharagrodsky, Pablo (Buenos Aires: Prometeo, 2006), pp. 159-197.

² Pablo Scharagrodsky, "El padre de..., Abel Agüero, Silvia Iglesias y Ana Del Valle Milanino. "Enrique Romero Brest y los inicios de la Educación física escolar. Su tiempo, su vida, su pensamiento y su obra", *ea Journal*, Vol. 1, N° 1, (2009): pp. 1-38, <http://www.ea-journal.com/art/Enrique-Romero-Brest.pdf>; Eduardo Galak, "Educación del cuerpo y política: concepciones de raza, higienismo y eugenesia en la Educación Física Argentina", *Movimiento*. Vol. 20, N° 2 (2014): pp. 1543-1562, <https://seer.ufrgs.br/Movimento/article/view/46138/32491>.

³ Magali Safartti Larson. "Acerca de los expertos y los profesionales o la imposibilidad de haberlo dicho todo", *Revista de Educación*, N° Extra 1, (1989): pp. 199-237; Mariano Plotkin y Federico Neiburg (comp.). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, (Buenos Aires: Paidós, 2004): pp. 15 a 30.

⁴ Magali Safartti Larson. "Acerca de...; Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano. *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (Buenos Aires: Prometeo, 2010); Laura Graciela Rodríguez y Germán Soprano (editores). *Profesionales e intelectuales de Estado. Análisis de perfiles y trayectorias en la salud pública, la educación y las fuerzas armadas* (Rosario: Prohistoria, 2018).

⁵ Ricardo González Leandri. "La elite profesional docente como fracción intelectual subordinada. Argentina: 1852-1900", en *Anuario de Estudios Americanos*, Vol. 58, N°2, (2001): pp. 513-535, <http://estudiosamericanos.revistas.csic.es/index.php/estudiosamericanos/article/view/214/218>; Lucía Lionetti. *La misión política de la escuela pública. Formar a los ciudadanos de la república (1870-1916)*, (Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007); Flavia Fiorucci y Laura Graciela Rodríguez. *Intelectuales de la educación y el Estado*:

En primer lugar reconstruiremos su itinerario formativo y la trayectoria profesional, en este sentido nos interrogamos sobre su formación y especialización en el campo de la educación física, su ingreso a las filas de las elites estatales y la labor que desarrolló en ese contexto. Luego, examinaremos cuáles fueron los saberes de Estado que produjo y que nos permiten estudiar su perfil como un profesional e intelectual. Finalmente, nos preguntamos por el valor social de esos conocimientos.

Perfil y trayectoria profesional de Enrique Romero Brest

Nació en Goya, provincia de Corrientes, el 25 de septiembre de 1873. Realizó sus estudios secundarios en el Colegio Nacional de Corrientes, institución que era dirigida en ese momento por Santiago Fitz Simon.⁶ En 1892 comenzó la carrera de medicina en la Universidad de Buenos Aires; se graduó en 1900 al aprobar una tesis enfocada en el estudio del ejercicio físico escolar desde el punto de vista higiénico.⁷ Algunos de los temas que abordó en esa obra inicial fueron la fisiología del ejercicio, los objetivos de la educación física y las condiciones médico pedagógicas necesarias para llevarla a cabo. En ese documento se mostró como un firme seguidor de las orientaciones positivistas en lo biomédico, defensor de las ideas eugenésicas desde el punto de vista médico-social y arguyó que el “deber ser” de la educación física escolar era la “conservación de la salud y el desarrollo armónico del organismo”.⁸ Consideraba que el mejor sistema de ejercicios físicos para la escuela eran las prácticas y juegos metodizados al aire libre, alternados con ejercicios gimnásticos y dirigidos por personal competente. En ese sentido, se interrogó sobre la posibilidad de que fueran los galenos, ante la ausencia de docentes capacitados, quienes efectuaran esa supervisión.⁹

maestros, médicos y arquitectos, (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2018; Laura Graciela Rodríguez y Germán Soprano. *Profesionales e intelectuales...*

⁶ Educador inglés, contratado por el gobierno argentino para organizar la instrucción de las escuelas secundarias.

⁷ No fue el primer médico interesado en ese tópico. Antes que él otros médicos se preocuparon por la gimnasia y la ejercitación y le otorgaron valor a sus prácticas para la prevención de enfermedades. Un estudio sobre los planteos y posicionamientos de diversos galenos respecto de la educación física puede consultarse en Pablo Scharagrodsky “Entre la maternidad y la histeria. Medicina, prácticas corporales y feminidad en el Buenos Aires a fin de siglo XIX”, en *Gobernar es ejercitar. Fragmentos históricos de la Educación Física en Iberoamérica*, compilado por Scharagrodsky, Pablo (Buenos Aires: Prometeo, 2008), pp. 105-135; Pablo Scharagrodsky. “La constitución de la educación física escolar en la Argentina. Tensiones, conflictos y disputas con la matriz militar en las primeras décadas del siglo XX”, en *La invención del “homo gymnasticus”. Fragmentos históricos sobre educación de los cuerpos en movimiento en Occidente*, compilado por Scharagrodsky, Pablo (Buenos Aires: Prometeo, 2011), pp. 441-475.

⁸ Enrique Romero Brest. *El ejercicio físico en la escuela (del punto de vista higiénico). Contribución al estudio de esta cuestión para nuestras escuelas*, (Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1900), p.19.

⁹ Abel Agüero, Silvia Iglesias y Ana Del Valle Milanino. “Enrique Romero...

Mientras realizaba sus estudios de medicina se relacionó con reconocidos educadores, como Pablo Pizzurno y Gerardo Victorín. Su vínculo con ellos surgió cuando fue designado ayudante en la asignatura de Trabajo Manual, que se dictaba en el Instituto Nacional de Caballito.¹⁰ Conformaron un “triumvirato”, mediante el cual estrecharon lazos laborales y amicales.¹¹ Presuponemos que esa relación fue fundamental para su posicionamiento en el ámbito del Estado; en 1898 Pizzurno fue designado Inspector General de Enseñanza Secundaria y Normal y propuso una reforma para la educación física. En ese contexto Romero Brest fue convocado para integrar la Comisión Profesional de Médicos constituida a instancias de Osvaldo Magnasco, Ministro de Justicia e Instrucción Pública, cuyo propósito fue establecer las reglas de una gimnasia científica. No solamente fueron esas redes que había construido las que favorecieron su inserción en el Estado; también los saberes que acreditaban su conocimiento y la *expertise* que paulatinamente adquirió a partir de su experiencia profesional. Así, elaboró la reglamentación que reorganizó esa materia en los colegios nacionales y fue designado en 1901 para dictar y dirigir los cursos temporarios de capacitación docente.¹²

Romero Brest percibía que en el mundo se estaban produciendo cambios respecto de la instrucción corporal en las escuelas. Además, rescató las voces de inspectores, rectores de colegios nacionales y pedagogos, que clamaron por introducir transformaciones en la enseñanza de la asignatura. Ello lo llevó a proponer la introducción del curso de educación física a las escuelas normales, en el 4 y 5 año de estudios. Del mismo modo sugirió incorporar un trayecto de similar en la Facultad de Filosofía y Letras para enseñar anatomía, fisiología e higiene aplicada a la educación física (que debía ser obligatorio para inspectores, directores y regentes de escuelas). Finalmente, su proyecto buscó establecer cursos teóricos-prácticos transitorios para maestros de escuelas primarias del país y reformar los programas de las escuelas normales.¹³

¹⁰ Esta institución fue fundada por Pizzurno; allí trató de implementar los métodos modernos de educación que había conocido al viajar a Europa. Consultar Jorge Saraví Rivière. *Historia de la educación física en Argentina* (Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2012), pp. 187-188.

¹¹ Esos vínculos quedaron plasmados en un copioso epistolario intercambiado entre Pizzurno y Romero Brest; consultar Ricardo Rodríguez Pereyra y Martín Pereyra. *Correspondencia. Pablo A. Pizzurno – Enrique Romero Brest 1895-1911*. Primera Parte, Buenos Aires: Centro de Documentación Histórica y Museo de la Educación Física y el Deporte, s/f. También Pizzurno manifestó sobre los lazos de amistad que lo unían a Romero Brest en varias oportunidades y se auto culpó por influenciarlo en su decisión de dejar su especialización como cirujano. Véase al respecto Pablo Pizzurno. “El Instituto Superior Nacional de Educación Física”, en *El Monitor de la Educación Común*, Año 33, Tomo 52, N° 504 (1914), pp. 399-414.

¹² Consultar Enrique Romero Brest. *Cursos Normales de Educación Física (sus resultados)* (Buenos Aires: Librería y casa Editora de Nicolás Marana, 1903).

¹³ Enrique Romero Brest. *Cursos Normales...*, pp. 11-12.

También advertimos su impronta en el decreto aprobado en 1905, que trazó los lineamientos de un “Plan de enseñanza y de educación física nacional”, ya que en el origen de esa normativa identificamos un proyecto que Leopoldo Lugones había solicitado a Romero Brest. Ese reglamento, para escuelas normales y colegios nacionales, establecía la obligatoriedad de la asignatura y una propuesta de capacitación a desarrollarse en dos años. De esa manera, se establecieron los cursos normales con un carácter permanente. Esa fue la base de lo que luego sería la Escuela de Educación Física. Contar con planes y programas no garantizaba la implementación de una gimnasia racional, se corría el riesgo de que quedaran en “letra muerta” si los encargados de interpretarla y aplicarla no estaban preparados para ello.¹⁴ Esta fue otra preocupación que lo desveló: la formación de personal competente, es decir docentes calificados.

A medida que la educación corporal iba jerarquizándose al interior del sistema educativo se configuró una dependencia con el objetivo de vigilar y controlar esas prácticas.¹⁵ Así, Romero Brest fue designado al frente de la Inspección de Educación Física del Consejo Nacional de Educación, cargo que desempeñó entre 1904 y 1909. El primer informe que elaboró en calidad de Inspector fue muy crítico respecto de la enseñanza de la gimnasia; argumentó que las clases eran consideradas un pasatiempo aburrido, con efectos contrarios a los que se esperaba de esas prácticas, la carga horaria era insuficiente y los edificios deficientes, entre otras problemáticas que advirtió. Recomendó una serie de modificaciones para terminar con ese panorama desalentador, entre ellas propuso efectuar concursos.¹⁶ Con ellos buscó cautivar a los niños, motivarlos en su perfeccionamiento físico y, en paralelo, exteriorizar los esfuerzos de los maestros y demostrar los resultados obtenidos.¹⁷ También elevó en 1907 un informe al Inspector General de Enseñanza Secundaria y Normal con propuestas para mejorar la instrucción de la cultura física en las escuelas normales y evitar

¹⁴ Enrique Romero Brest. *Cursos Normales...*, p. 51.

¹⁵ La Inspección no tuvo una existencia extendida en el tiempo ya que fue suprimida por José María Ramos Mejía y el Inspector General Ernesto Bavio. Enrique Romero Brest. “Organización de la Educación Física en la Argentina”, *Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*. Tomo IV, N° 1, (1930), p. 9. Durante la gestión de Ramos Mejía también se suprimieron los cursos temporarios de ejercicios físicos para maestros y los concursos de estudiantes. Los argumentos pueden consultarse en Ernesto A. Bavio. “Dictámenes”, *El Monitor de la Educación Común*, Año XXVIII, Tomo XXIX, N° 438, (1909), pp. 457-468.

¹⁶ Consultar el informe completo en Enrique Romero Brest. “Informe. Sobre las condiciones actuales de la educación física en nuestras escuelas”, *El Monitor de la Educación Común*, Año XXV, Tomo XX, N° 382, (1904), pp. 83-96.

¹⁷ Enrique Romero Brest. “Organización del concurso de Educación física”, *El Monitor de la Educación Común*, Año XXV, Tomo XXI, N° 391, (1905), pp. 92-93. Asimismo, pueden consultarse el Informe sobre el primer concurso de Educación Física, elevado por Enrique Romero Brest y publicado en *El Monitor de la Educación Común*, Año XXV, Tomo XXI, N° 395, (1905), pp. 487-520 y Enrique Romero Brest. “4° Concurso General de Educación física”, *El Monitor de la Educación Común*, Año XXVIII, Tomo XXVII, N° 432, (1908), pp. 989-994.

que se militarice su enseñanza. Entre los puntos propuestos en ese proyecto destacamos la calificación mensual de los estudiantes -medida necesaria para que concurrieran periódicamente a clase y pudieran aprovechar los beneficios de la gimnasia-, la realización de excursiones, la instrucción de tiro al blanco para los varones de los dos últimos años centrada en los ejercicios simples que requería el manejo correcto del arma de guerra,¹⁸ la prohibición de designar profesores no diplomados, entre otros puntos.¹⁹

Al formar parte de esa agencia estatal tuvo injerencia en la modificación de los planes y programas vigentes sobre enseñanza de la educación física y por lo tanto en la definición de los contenidos a enseñar.²⁰ De esa manera, adquirió un capital simbólico que lo posicionó como referente incuestionable en la materia. Ese recorrido previo validó su designación como docente y director de la Escuela Normal de educación física, devenida hacia 1912 en Instituto Superior de Educación Física.²¹ Logró el reconocimiento de sus colegas, en tanto lo definían como el “primer especialista en el ramo”²² y, por lo tanto, una autoridad indiscutida en los campos de la medicina y la pedagogía.²³

Un hito importante en su carrera profesional fue la asistencia al Congreso Internacional de Educación Física que se realizó en París.²⁴ Fue designado representante del gobierno Argentino; allí participaron figuras de renombre internacional y se abordaron temáticas sobre la fisiología del ejercicio, cinesiterapia, la educación física escolar y la

¹⁸ Estas prácticas estarían a cargo de oficiales del Ministerio de Guerra, especialmente instructores de tiro, designados para ese fin. Además, debían realizar las actividades físicas habituales.

¹⁹ Enrique Romero Brest. “La reforma de la educación física en la escuela secundaria”, *El Monitor de la Educación Común*, Año XXVIII, Tomo XXV, N° 419, (1907), pp. 348-362.

²⁰ Pablo Scharagrodsky, “El padre de...”; Pablo Scharagrodsky. “La constitución...”

²¹ Un decreto del Ministro Rómulo S. Naón convirtió el curso normal en Escuela Normal de Educación Física. En 1912 se jerarquizó esa institución elevándola al rango de Instituto Superior de Educación Física. Consultar Jorge Saraví Rivière. *Historia de la...*, p. 211.

²² Leopoldo Lugones. *Didáctica*. (Buenos Aires: Otero & Cía. Impresores, 1910), p. 8.

²³ En 1914 fue nombrado director de la Confederación Nacional del Magisterio y desde esa tribuna clamó por los derechos de los maestros. Consultar la nota Consejo Nacional de Educación. “La Confederación del magisterio”, en *El Monitor de la Educación Común*, Año XXXII, N° 495, Tomo XLVIII, (1914), pp. 268-269 y Enrique Romero Brest. *Discursos pronunciados por el Director General de la Confederación Nacional del Magisterio*, (Buenos Aires: Casa Editora, Librería e imprenta Europea de M. A. Rosas, 1914).

²⁴ El programa del congreso puede consultarse en Enrique Romero Brest. *La educación física Argentina. Congreso Internacional de París*, (Buenos Aires: Librería e Imprenta Europea, 1913), pp. 46-50. A partir de ese evento se constituyó una Comisión Técnica Internacional permanente de Educación Física -reunió dieciséis miembros de países europeos y de América del Sur-, que coordinó varios congresos sobre la temática y favoreció la creación del Instituto Internacional de Educación Física en 1911. El mismo se convirtió en un espacio de organización y comunicación internacional sobre los aspectos relacionados con la educación física; Carvalho, Luis Miguel. “Circulación internacional de saberes, desplazamientos semánticos y alineaciones políticas: a propósito de las disputas sobre la Gimnasia de Ling en Portugal, en los años veinte y treinta del siglo XX”, en *La invención del homo gymnasticus. Fragmentos históricos sobre educación de los cuerpos en movimiento en Occidente*, compilado por Scharagrodsky, Pablo (Buenos Aires: Prometeo, 2011), pp. 225-250.

preparación militar, equitación, tiro y sport de combate, entre otros tópicos.²⁵ Ese viaje le permitió a Enrique Romero Brest impregnarse de conocimientos y saberes relacionados con los principios que orientaban la enseñanza de la asignatura en las escuelas europeas. En su visita a diversas instituciones educativas analizó desde sus planes y programas de estudio, los métodos de enseñanza y sistemas utilizados, los materiales didácticos, hasta la arquitectura de los establecimientos.²⁶ Sin lugar a dudas, esos contactos internacionales y los conocimientos que allí adquirió, afianzaron su posicionamiento como profesional al servicio del Estado. A partir de la asistencia a ese evento la propuesta de Romero Brest obtuvo mayor legitimidad frente a los grupos que disputaban el control de la educación corporal en las instituciones argentinas.²⁷

Fue muy prolífera su labor al frente del Instituto, allí formó a docentes y difundió saberes y prácticas relacionados con esa disciplina escolar, alentó la organización de clubes atléticos en colegios nacionales, creó en 1909 -con otros colaboradores- la Asociación de Profesores de Educación Física. Sus miembros buscaron posicionarse como los únicos

²⁵ Varios pedagogos argentinos viajaron a Europa en años previos y allí conocieron a exponentes del campo de la cultura física; entre ellos podemos mencionar a Pablo Pizzurno, José Benjamín Zubiaur, Juan G. Beltrán, Enrique Romero Brest. Consultar Pablo Scharagrodsky y Jacques Gleyse. “El Dr. Enrique Romero Brest, las visitas a instituciones europeas de formación y el Congreso de Educación Física realizado en 1913 como indicadores de la globalización y la nacionalización de la cultura física”, *Staps*, 2013/2, N° 100, (2013): pp. 89-107, <https://www.cairn.info/revue-staps-2013-2-page-89.htm>.

²⁶ En el año 1913 visitó lugares como la Escuela Normal de Educación Física de Bruselas, los Institutos Reales de Educación Física para el Magisterio de Roma, Torino y Nápoles, también estuvo en el Instituto Superior de Copenhague, en el Instituto Central de Estocolmo, en el Curso Superior de Educación Física de París y en la Escuela Normal de Gimnasia y Esgrima de Joinville le Pont. Además, tuvo la oportunidad de visitar clases de educación física en algunas escuelas modelos primarias en Bruselas y otras semejantes en Estocolmo, así como en *L'École des Roches* de Verneuil. Véase Enrique Romero Brest. *La educación física...* y Pablo Scharagrodsky y Jacques Gleyse. “El Dr. Enrique...”

²⁷ Cabe aclarar que en la matriz constitutiva de esta disciplina escolar se delinearón tensiones entre dos posturas: unos identificaron gimnasia con ejercicios militares y otros pedían la sustitución de ese tipo de prácticas por una educación física científica-racional y por juegos al aire libre. De esta manera, en *los comienzos de su constitución dejaron su impronta muchos militares. En 1897 se creó la Escuela de Gimnasia y Esgrima del Ejército; varios de sus maestros, y luego los egresados, tuvieron una actuación destacada en la educación física escolar, ya que mediante un decreto del Poder Ejecutivo fueron autorizados a dictar clases en el sistema educativo. Este vínculo entre gimnasia escolar y militares se reforzó a fines del siglo XIX apoyado en un imaginario que asociaba la preparación militar con la formación de la nacionalidad y los valores patrióticos. Los batallones escolares que surgieron en ese contexto fueron un claro ejemplo de esa época.* Esta tensión entre pedagogos y militares, respecto de la definición de los contenidos de la educación física, resurgirá en contextos en los que las fuerzas armadas tengan mayor presencia en el gobierno como ocurrirá a partir de los años '30. Consultar Cristiani, Roberto J. *Reseña histórica del cuerpo de Gimnasia y Esgrima del Ejército y su proyección en la vida nacional. Algunos aspectos de su evolución entre 1897-1960* (Comando en Jefe del Ejército, Buenos Aires: Dirección de Estudios Históricos, 1967); Bertoni, Lilia Ana. *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001); Pablo Scharagrodsky. “Los ejercicios militares en la Escuela Argentina: modelando cuerpos masculinos y patriotas a fines del siglo XIX”, en *Tras las huellas de la Educación Física Escolar Argentina. Cuerpo, género y pedagogía 1880-1950*, Aisenstein, Ángela y Scharagrodsky, Pablo (Buenos Aires: Prometeo, 2006), pp. 105-133; Levoratti, Alejo. “La gimnasia o la esgrima. Análisis de la formación e incorporación de los maestros de gimnasia y esgrima en el Ejército Argentino y en la Educación Física (1897-1934)”, en *Profesionales e intelectuales de Estado. Análisis de perfiles y trayectorias en la salud pública, la educación y las fuerzas armadas*, editado por Rodríguez, Laura Graciela y Soprano, Germán (Rosario: Prohistoria, 2018), pp. 121-140.

referentes autorizados para definir los lineamientos de una educación física escolar, organizada científicamente según los parámetros del discurso médico. Reclamaron reiteradamente a las autoridades del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública ante el incumplimiento de designar profesores de la materia; de esa forma defendían a los docentes con título otorgado por el Instituto.²⁸

Aunando, por un lado, su formación en medicina y, por el otro, sus experiencias en la enseñanza, investigó temáticas relacionadas con la antropometría, buscó medir las características morfo-funcionales del cuerpo humano y en ese proceso inventó aparatos que permitían realizar mediciones corporales.²⁹ Una de las materias que dictó en el Instituto Nacional de Educación Física era fisiología; como los contenidos teóricos de esa asignatura debían plasmarse empíricamente, Romero Brest se abocó a la conformación de un Laboratorio de Fisiología. En este sentido, sus saberes estuvieron influenciados por académicos destacados en los estudios sobre el cuerpo en movimiento.³⁰

En los años '20 formó parte de la Comisión Técnica de Educación Física, que se conformó con el objetivo de asesorar al gobierno sobre los métodos y procedimientos más adecuados para su enseñanza, la creación de estadios y plazas de deporte y la elaboración de una “legislación conveniente para el desenvolvimiento de la educación física”.³¹ Los integrantes de este organismo elaboraron un ante-proyecto de ley orgánica, que resguardó el

²⁸ Sobre el accionar de esta Asociación consultar Saraví Rivière. *Historia de la...* y Pablo Scharagrodsky. “Cartografiando acciones, significados y disputas en el campo de la cultura física argentina. El caso de la Asociación de Profesores de Educación Física”, en *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia* (Mendoza: Departamento de Historia, Facultad de Filosofía y Letras-UNCUYO 2013), <http://cdsa.aacademica.org/000-010/911.pdf>. La Asociación editó una revista denominada *Fortitudo*, entre los años 1921-1922; fue un espacio desde el cual un grupo de profesores comenzó a cuestionar los planteos de Romero Brest. Véase Ángela Aisenstein. “Tensiones en el discurso de la Educación Física: definiciones en la prensa pedagógica, Argentina, 1900-1940”, en *Gobernar es ejercitar. Fragmentos históricos de la Educación Física en Iberoamérica*, compilado por Scharagrodsky, Pablo (Buenos Aires: Prometeo, 2008), pp. 65-74 y Pablo Scharagrodsky. “Cartografiando acciones...”

²⁹ Entre sus invenciones destacamos el cirtómetro torácico de resorte, el espirómetro hidrostático, el dinamómetro de ancho adaptable a la mano, el kinetómetro torácico (permitía medir el diámetro y la circunferencia del tórax), el antropómetro milimétrico de precisión y el saltómetro doble invariable. Consultar Saraví Rivière. *Historia de la...*, Eduardo Galak. *Del dicho al hecho (y viceversa). El largo trecho de la construcción del campo de la formación profesional de la educación física en Argentina. Legalidades, legitimidades, discursos y prácticas en la institucionalización de su oficio entre finales del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX*, (Buenos Aires: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, 2012), http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/30971/Documento_completo_.pdf?sequence=1.

³⁰ Entre los principales referentes podemos mencionar a Étienne Jules Marey, Georges Demenij, Philippe Tissie, Ángelo Mosso y Fernand Lagrange. Sobre esta influencia y la transmisión de esos conocimientos en los cursos dictados consultar Pablo Scharagrodsky y Jacques Gleyse. “El Dr. Enrique... y Pablo Scharagrodsky. “El discurso médico y su relación con la invención del oficio de ‘educador físico’: entre la heteronomía solapada y la autonomía vigilada (Argentina, 1901-1931)”, en *Miradas médicas sobre la cultura física en Argentina. 1880-1970*, compilado por Pablo Scharagrodsky, (Buenos Aires: Prometeo, 2014), pp. 101-148.

³¹ Consultar los objetivos, la letra del ante-proyecto y la nómina de integrantes de la Comisión en Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. *Despacho de la Comisión Técnica de Educación Física*, (Buenos Aires: Talleres Gráficos Morenza Rañó 1924), p. 3.

sistema argentino de educación física para el ámbito escolar, rechazó la militarización de su enseñanza en las instituciones educativas, recomendó una mayor presencia de los deportes y garantizó la preponderancia del Instituto de Educación Física como institución formadora de profesores a desempeñarse en las escuelas.³² No obstante, el proyecto no fue tratado por los legisladores y fue archivado.³³

A lo largo de su trayectoria realizó innumerables investigaciones y produjo conocimientos que luego fueron divulgados en medios de prensa nacionales, en *El Monitor de la Educación Común* y en publicaciones internacionales como el *Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*; fue autor de diversos libros. Además, para difundir esa producción científica fundó la *Revista Educación Física*, publicación oficial del Instituto Superior de Educación Física.³⁴ También dictó conferencias, entre otras actividades. Durante las tres primeras décadas del siglo XX su accionar fue vertebral en la conformación de los lineamientos curriculares, los planes de estudio y programas de las asignaturas para la formación de profesionales de educación física en Argentina.³⁵ Desde los cursos temporarios que comenzaron a dictarse en 1901, pasando por la constitución del Instituto Superior de Educación física, y hasta la década de 1930, Romero Brest preparó científica y profesionalmente a diversas promociones de docentes. El Instituto fue la única institución en el país que se dedicó a la formación de profesores de educación física hasta 1939.³⁶

Como experto y profesional de Estado produjo una serie de conocimientos y con ellos buscó intervenir en la sociedad; en este sentido, nos preguntamos qué saberes generó, cuáles fueron sus preocupaciones a la hora de elaborarlos, qué valores sociales poseyeron en ese momento y cuáles fueron las estrategias para implementarlos.

³² Pablo Scharagrodsky. “La constitución...”; Pablo Scharagrodsky. El discurso médico... y Alejo Levoratti. “El deporte en la formación de los profesores normales de Educación Física en Argentina (1912-1940)”, *Revista Teoría e Prática da Educação*. V. 18, Nº 1, (2015), <https://doi.org/10.4025/tpe.v18i1.29006>.

³³ Enrique Romero Brest. *Bases de la Educación física en la Argentina*, (Buenos Aires: Librería del Colegio, 1939), p. 41.

³⁴ Esta revista surgió con el propósito de publicar trabajos sobre fisiología, psicología y pedagogía de la educación física. Es posible identificar tres momentos en su publicación: entre 1900 y 1916, desde 1921 hasta 1931 y en el año 1936. Un análisis sobre la revista puede consultarse en Ángela Aisenstein. “Huellas de un doble alumbramiento. Historia de la asignatura y la ciencia en las páginas de la *Revista de Educación Física*”, en *Tras las huellas de la Educación Física Escolar Argentina. Cuerpo, género y pedagogía 1880-1950*. Aisenstein, Ángela y Scharagrodsky, Pablo, (Buenos Aires: Prometeo, 2006), pp. 73-101 y Ángela Aisenstein. Tensiones en el discurso...

³⁵ Pablo Scharagrodsky. El discurso médico... y Scharagrodsky, Pablo. La constitución de...

³⁶ En 1938 se creó la Dirección General de Educación Física y el Instituto de Educación Física quedó bajo su órbita, reformulándose su plan de estudios. En paralelo a estos cambios en 1939 se derogó el sistema argentino de educación física y se creó el Instituto General Belgrano en San Fernando. Consultar Alejo Levoratti. “La creación de los profesorado de educación física en Argentina. 1912-2014”, en 11º Congreso Argentino de Educación Física y Ciencias, (2015), http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.7372/ev.7372.pdf.

Un sistema de enseñanza pensado para la Argentina

Sin lugar a dudas una de las creaciones intelectuales más importantes de Romero Brest fue el sistema argentino de educación física. En los informes presentados luego de dictar los cursos normales renegó sobre la ausencia de orientaciones comunes en la enseñanza; en sus críticas manifestó que cada “maestro enseña y hace lo que mejor le parece, sujetándose solo en apariencia a los programas oficiales”.³⁷ Ello lo llevó a pergeñar un cuerpo de saberes que luego marcarían los rumbos a seguir. Este sistema de enseñanza, se consolidó a finales del primer decenio del siglo XX y, más allá de las críticas que comenzó a recibir durante los años ‘20, sus fundamentos se fortalecieron y tuvieron continuidad hasta fines de la década de 1930.³⁸

Su punto de partida fueron los cuestionamientos a las escuelas gimnásticas europeas. Desaprobó la gimnasia francesa porque tendía a desarrollar la fuerza e hipertrofia de las masas musculares y sobre todo por su origen castrense.³⁹ Esas pruebas físicas acortaban los músculos, encorvaban la espalda y por ese motivo terminaban siendo anti-fisiológicas, congestivas, anti-respiratorias, deformantes, entre otras características negativas.⁴⁰ En contraposición, consideró que la gimnasia sueca se adaptaba mucho mejor a las necesidades anatómicas y fisiológicas de quienes la practicaban. El problema de ese tipo de ejercicios residía, para Romero Brest, en que se realizaban de forma individual, desalentando la acción conjunta.⁴¹ También criticó la preparación física alemana por su carácter militar y la

³⁷ Enrique Romero Brest. *Cursos Normales...* pp. 54-55.

³⁸ En 1930, luego del golpe de Estado, se produjo un recambio de los elencos gubernamentales que tuvo repercusiones en el sistema educativo y generó varias cesantías y jubilaciones de oficio. Entre las personas que fueron obligadas a retirarse encontramos al Dr. Enrique Romero Brest. Pablo Scharagrodsky, “El padre de la... y Pablo Scharagrodsky. “La constitución de la...; Abel Agüero, Silvia Iglesias y Ana Del Valle Milanino. “Enrique Romero... Durante la década del ’30 los profesores y figuras militares -egresadas de la Escuela de Gimnasia y Tiro del Ejército- volvieron a instalarse en la escena educativa; la reforma iniciada por el gobernador Manuel Fresco en la Provincia de Buenos Aires y la conformación del Consejo Nacional de Educación física demostraron esa nueva supremacía de la corporación castrense. El Consejo, creado mediante el decreto N° 107.165 del 8 de junio de 1937 por iniciativa de la Dirección General de Tiro y Gimnasia del Ministerio de Guerra, tenía como propósito elevar al Poder Ejecutivo informes y proyectos sobre los métodos de educación física considerados pertinentes, proyectar lineamientos para una ley nacional de educación física y “la organización de un instituto nacional del profesorado”. Consultar Jorge Saraví Rivière. *Historia de la...* p. 243.

³⁹ Para un detalle de los ejercicios que se realizaban siguiendo los parámetros de la escuela francesa consultar Enrique Romero Brest. “Organización general de la enseñanza física”, *El Monitor de la Educación Común*, Año XXV, Tomo XX, N° 389, (1905), pp. 851-877. También puede leerse una crítica a este método en Enrique Romero Brest. “Educación física. Como mejorarla en nuestras escuelas”, *El Monitor de la Educación Común*, Año 35, Tomo 62, N° 537, (1917), pp. 95-99.

⁴⁰ Consultar en Enrique Romero Brest. *Pedagogía de la Educación Física*, (Buenos Aires: Cabaut y Cía. Editores, 1933), pp. 344-353.

⁴¹ Enrique Romero Brest. “Organización general de...”

utilización de la fuerza.⁴² Las propuestas de la escuela inglesa, fundamentada en la utilización de los deportes, podían tener consecuencias congestivas y además las competencias generaban esfuerzos dañinos para la salud.⁴³

Tomó los aspectos que consideró positivos de la gimnasia sueca e incorporó algunos deportes con determinados recaudos; lo novedoso fue la invención de juegos, que luego devinieron en deportes como cesto ball o el pentathlos argentino.⁴⁴ En palabras de su creador ideó “un sistema ecléctico que basado en la mecánica y fisiología del organismo respondiera al mismo tiempo a las exigencias de nuestros locales y de nuestro personal enseñante.”⁴⁵ Los métodos “exóticos” no podían satisfacer adecuadamente a la peculiaridad física y social de la población escolar argentina. La infraestructura y el material escolar también eran limitados, por ello el sistema propuesto no demandaba más que útiles para juegos y podía efectuarse en los patios que poseían las instituciones educativas.⁴⁶ De esta manera, el sistema argentino nació a partir de una combinación, por un lado, de resistencia a aquellos lineamientos de las escuelas europeas con los que Romero Brest no acordaba y, por otro lado, de la apropiación-adaptación de ideas y preceptos que estaban en boga en Europa. En definitiva fue el producto de la búsqueda, recepción e interpretación selectiva de saberes educativos que luego fueron

⁴² Pablo Scharagrodsky. “El Sistema Argentino de Educación Física. Entre el científicismo, la higienización, el eclecticismo y la argentinidad”, *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, 37(2), (2015), pp. 158-164, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0101328915000232?via%3Dihub>; Eduardo Galak. *Del dicho al...*

⁴³ El deporte fue un contenido excluido del currículum fundacional de la educación física; se cuestionó que no se realizaran desde un punto de vista fisiológico y pedagógico. Esta situación comenzó a cambiar hacia el año 1925, cuando aparece su referencia en los programas para la formación de profesores normales de educación física. Finalmente, esos contenidos serán incorporados a fines de la década de 1930, en un contexto de cuestionamiento del sistema “romerista” y con la modificación de los planes de estudio del Instituto Superior Nacional de Educación Física. Consultar Ángela Aisenstein. “Deporte y escuela ¿separados al nacer?”, *Lecturas, Educación Física y Deporte*, N° 11, Año 3, (1998), <http://www.efdeportes.com/efd11a/angela.htm>; Pablo Scharagrodsky. “Cartografiando acciones...; Diego Armus y Pablo Scharagrodsky. “El fútbol en las escuelas y colegios argentinos a principios del siglo XX. Enrique Romero Brest y el primer capítulo de una historia de (des)encuentros”, *XXVII Simpósio Nacional de História. Conhecimento histórico e diálogo social*, Natal-Brasil, (2013),

http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1370306887_ARQUIVO_CONGRESO2013_NATAL_PONENCIAJULIO.pdf y Alejo Levoratti. “El deporte en la...

⁴⁴ Pablo Scharagrodsky. *El Sistema Argentino...*

⁴⁵ Enrique Romero Brest. *Cursos Normales...* p. 57

⁴⁶ Enrique Romero Brest. *La educación física...*

adaptados a las particularidades del contexto nacional.⁴⁷ En ese proceso de “nacionalización” y adaptación de conocimientos produjo nuevos saberes de Estado.⁴⁸

¿En qué consistió, entonces, el sistema ideado por Romero Brest para la enseñanza de la educación física? Se sustentó en pilares como la fisiología, la higiene y la pedagogía. Sus propósitos fueron optimizar la salud, la energía muscular y por ende lograr una fortaleza corporal; prestó especial atención a la respiración, el funcionamiento de los pulmones y el torax, dos aspectos centrales de la capacidad vital. También, entre los resultados esperados al realizar actividad física, destacó las derivaciones psíquicas y sociales. Por ello la propuesta racional y científica de Romero Brest preconizó una armonía entre la acción fisiológica y psicológica.⁴⁹

Su puesta en práctica se organizó en función de ejercicios metodizados de gimnasia fisiológica -vinculada a las mediciones corporales y el control científico-, los juegos, los deportes racionales y las rondas.⁵⁰ Para que un ejercicio se considerara gimnástico debía delimitarse su objeto, velocidad, extensión, energía y dirección; comprendía tres momentos: posición inicial, ejecución del ejercicio y posición final.⁵¹ Un componente importante fueron los juegos educativos, que poseían una reglamentación específica. Estos se consideraban complementos de la gimnasia y estimulantes de la emoción; involucraban dos acciones: la fisiológica y la educativa. Con su práctica se ponían de relieve la habilidad, la precisión, la destreza física, pero también la capacidad de observación, de juicio respecto de las acciones y la serenidad para tomar decisiones en el juego.⁵² Además, permitía la incorporación de

⁴⁷ Thomas F. Glick y Mark Henderson. “Las recepciones científicas y populares de Darwin, Freud y Einstein: hacia una historia analítica de la difusión de las ideas científicas”, en *El darwinismo en España e Iberoamérica*, editado por Glick, Thomas F, Ruiz, Rosaura y Puig-Samper, Miguel A. (Madrid, UNAM-CSIC-Doce Calles, 1999), pp. 289-297. Antonio Nóvoa, Luis Miguel Carvalho, Antonio Carlos Correia, Ana Isabel Madeira y Jorge Ramos do Ó. “Los flujos del saber educativo. El espacio-tiempo en los países de lengua portuguesa”, en *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global*, compilado por Caruso, Marcelo y Tenorth, Heinz-Elmar, (Buenos Aires: Granica, 2011), pp. 345-392.

⁴⁸ Mariano Plotkin y Federico Neiburg. *Intelectuales y expertos...* p. 9.

⁴⁹ Enrique Romero Brest. *Evolución y consecuencias de las ideas doctrinarias en la educación física*, (Buenos Aires: La Semana médica, 1911) y Pablo Scharagrodsky. “El Sistema Argentino...”

⁵⁰ Para mayor información sobre los fundamentos del sistema argentino de educación física consultar Enrique Romero Brest. *El Instituto Nacional Superior de Educación Física. Antecedentes, organización y resultados*. (Buenos Aires: Cabaut y Cía., 1917), pp. 22-49; también Enrique Romero Brest. *Bases de la Educación...*, pp. 139-301.

⁵¹ Todas esas etapas estaban claramente identificadas. Una clase completa de cultura física debía contener siete formas particulares de ejercicios en el siguiente orden: preliminares -los que incluían distintas posiciones-, torácicos, de equilibrio, de tronco, calmantes, sofocantes y respiratorios. Enrique Romero Brest. *Pedagogía de la...*, pp. 176-181.

⁵² Estaban divididos, de manera práctica, según el efecto fisiológico que provocaban en preliminares, juegos de movimientos torácicos, juegos de equilibrio de ejercitación del tronco, de sofocación -salto, carrera, mixtos y lucha-. Enrique Romero Brest. *Elementos de Gimnástica Fisiológica*, (Buenos Aires: Librería del Colegio, 1939), pp. 106-284.

algunos deportes, entre ellos pelota al cesto -creado por el mismo Romero Brest-.⁵³ Finalmente, otro elemento que caracterizó el método ideado por el galeno fueron las rondas escolares; todas referían a labores u oficios y los movimientos efectuados imitaban acciones realizadas por labradores, bomberos, entre otros.⁵⁴

Era simple, según su ideólogo, llevar a la práctica este sistema de enseñanza; bastaba con un patio amplio, aire libre y no eran necesarios los aparatos. Su difusión se realizó desde el Instituto Superior de Educación Física; en sus aulas se formaron los futuros profesores encargados de esa asignatura escolar. Los lineamientos del sistema argentino definieron también los contenidos a enseñar en las instituciones educativas. La propuesta de Romero Brest no fue producto de la improvisación, sino el fruto de arduos estudios que pueden definirse como parte de la dimensión transnacional del doble proceso de construcción de saberes sociales y de Estado.⁵⁵ En este sentido, formó parte de la producción científica de su época; sus hipótesis y postulados fueron “considerados racionales, objetivos, mensurables y, sobre todo, incuestionables”.⁵⁶ La matriz positivista decimonónica suministró los conocimientos científicos que luego se convirtieron en reglas de acción para ser aplicadas por los docentes y practicadas por los estudiantes.

Fundamentar científicamente la educación física: el laboratorio de Fisiología y Antropometría

Una condición primordial, para aplicar con éxito un sistema de educación física en el ámbito escolar, era su metodización científica basada en “observaciones minuciosas,

⁵³ Para Romero Brest ese deporte era mucho más apto para ser enseñado en las escuelas que el básquetbol o el fútbol, que terminaron siendo definitivamente masculinos, al menos en gran parte del siglo XX. “Este juego es uno de los más completos e importantes de los metodizados por el Instituto para el sistema argentino; se usa para complementar los efectos analíticos de la gimnasia con los sintéticos de los juegos y deportes (...). Forma parte del péntatlo argentino integrado por la pelota cazadora, la pelota al blanco, el salto de precisión y la carrera de banderitas (...). Desde el punto de vista psíquico y social determina las situaciones de todo el juego deportivo racional. Obliga a la solidaridad, la energía en la acción, las determinaciones rápidas y decisivas para la ejecución de una buena táctica en la lucha. Finalmente es altamente atractivo para ambos sexos y para todas las edades de doce a dieciocho años”; ver Enrique Romero Brest. *Elementos de Gimnástica*, pp. 411-412 y 418-419.

⁵⁴ Entre ellas podemos mencionar las del lobo, del trigo -que incluía diferentes momentos como marchar al trigal, labrar la tierra, sembrar el trigo, segar, engavillar, cargar el trigo en los carros, transportarlo, descargarlo, trillar, moler y culminaba con el baile de los labradores-, de la avena, de los bomberos, de los juegos, del marinero, del carpintero, del curtidor. Estas rondas estaban acompañadas del canto y la música. Pueden consultarse la letra y música de las rondas escolares en Enrique Romero Brest. *Elementos de Gimnástica...*, pp. 506-577.

⁵⁵ Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann. *Los saberes del Estado*, (Buenos Aires: Edhasa, 2012).

⁵⁶ Pablo Scharagrodsky. *El Sistema Argentino...*, p. 160

antropométricas y fisiológicas.”⁵⁷ En el Instituto de Educación Física, en paralelo a la formación de profesionales, se realizaron investigaciones científico-experimentales sobre los procedimientos que permitieran lograr una cultura física higiénica.⁵⁸ La aplicación racional de la cultura física se sustentó en la fisiología; ningún organismo humano escapaba a sus leyes. Una norma básica era que “la función hace al órgano y determina sus variaciones”.⁵⁹ Para un completo perfeccionamiento había que llegar al mayor grado de actividad funcional de ese órgano. Así, la educación física adquiriría un rol central; sin embargo, era necesario conocer los efectos que los ejercicios provocaban para lograr el beneficio corporal deseado. Esos saberes permitirían luego deducir “las reglas metodológicas e higiénicas fundamentales” para su aplicación en la escuela; este tema había sido una preocupación central en la tesis de Romero Brest.⁶⁰

También los futuros egresados del Instituto adquirirían conocimientos sobre anatomía humana aplicada a la educación física y los complementaban con estudios sobre el movimiento.⁶¹ En el ámbito del laboratorio se dictaban las clases prácticas de fisiología experimental, apoyadas en las lecciones teóricas. Los tópicos que abordaban en fisiología eran la variación del pulso radial, a partir de esfigmograma, y la comparación de esos resultados con los del pulso en reposo o durante ejercicios sofocantes, de tronco y respiratorios. La potencia muscular podía calcularse por medio de la fuerza aislada o de la resistencia física. Algunos de los aparatos utilizados para esas evaluaciones fueron los dinamómetros y dinamógrafos. También se indagó sobre la fatiga de los músculos, utilizando el ergógrafo de Mosso.⁶² Otro tema de considerable importancia era el estudio de la variación de los volúmenes pulmonares en diferentes actividades, a partir del espirómetro de Tissot. Estas pruebas de la función pulmonar, o espirometría, permitían evaluar el grado de disfunción del

⁵⁷ Enrique Romero Brest. *Curso Superior de Educación Física. Bases científicas y aplicaciones prácticas*. Tomo II: Pedagogía y Práctica de la Educación Física, (Buenos Aires: Librería y Casa Editora de Nicolás Marana, 1903), p. 186.

⁵⁸ Sobre este tópico consultar Enrique Romero Brest. “Orientación científica de la cultura física”, *El Monitor de la Educación Común*, Año XXVIII, Tomo XXVIII, N° 434, (1909), pp. 290-303; Eduardo Galak. *Del dicho al...*

⁵⁹ Enrique Romero Brest. *Pedagogía de la...*, p. 6.

⁶⁰ Enrique Romero Brest. *El Instituto Nacional...*, p. 75.

⁶¹ Enrique Romero Brest. *El Instituto Nacional...*, pp. 72-74.

⁶² A fines del siglo XIX en Europa surgieron una serie de preocupaciones relacionadas con la productividad de los cuerpos. Así, nuevos saberes “midieron y vincularon la productividad y la fatiga”; entre sus principales referentes destacamos a Angelo Mosso y Philippe Tissié. La atención se puso en el peso, la estatura, la circunferencia torácica de la población y la educación física se impuso como la solución para regenerar los cuerpos. Estas ideas arribaron a Argentina y fueron recogidas por autores como Bialek Masse, Augusto Bunge y Alfredo Palacios; consultar Diego Roldán. “Discursos alrededor del cuerpo, la máquina, la energía y la fatiga: hibridaciones culturales en la Argentina fin-de-siecle”, *História, Ciências, Saúde*, Vol.17, N°3, (2010), pp.643-661. Para realizar esas mediciones Angelo Mosso creó el ergógrafo. Instrumento que permitía estudiar la aparición y posterior evolución del estado de fatiga muscular.

aparato respiratorio.⁶³ Las mediciones se realizaban calculando la cantidad de aire contenida en los pulmones y tomando las medidas torácicas, como el diámetro y la circunferencia, utilizando el citómetro o toracómetro. Para efectuar este último control Romero Brest inventó una cinta metálica o cartómetro.⁶⁴

Como anexo al laboratorio de fisiología organizó una sección de antropometría. Allí se medían las dimensiones y longitudes corporales y se recolectaban datos relacionados con las pruebas de saltos en largo, en alto, carreras de velocidad, entre otras.⁶⁵ Desde la cátedra de Biometría, materia incluida al plan de estudio de la formación docente en educación física desde 1925, se sentaron las bases teóricas que luego permitirían elaborar los cálculos y cuantificaciones pertinentes.⁶⁶ Así, se verificaban la edad, la talla, utilizando el tallímetro milimétrico en posición de pie y sin calzado, y la masa corporal empleando una balanza. Dentro de los controles antropométricos se medía el perímetro del tórax (con una cinta métrica a la altura de las axilas) que resultaba del valor referente a la diferencia entre la medición del pecho en proceso de inspiración y en espiración. Además, se registraba el diámetro torácico por medio del torocógrafo.⁶⁷

La antropometría fue uno de los saberes biomédicos que estuvo presente en el campo pedagógico y las mediciones-clasificaciones corporales dieron cuenta de las preocupaciones por la salud, el crecimiento físico y las variables que demostraran el “normal” desarrollo de los educandos, identificando como contrapartida a los no aptos o anormales. La ciencia nacida del positivismo comtiano “se convertiría en una de las herramientas fundamentales para la normalización social, para la restitución a la “norma” moral de los “desviados””.⁶⁸ El interés

⁶³ Varios estudiosos idearon aparatos para medir la capacidad pulmonar como el pulmómetro de Edward Kentish o el espirómetro de John Hutchinson; este fue el primero en plantear la idea de la capacidad vital espiratoria.

⁶⁴ Juan Renda. *Brest, un investigador pionero*, (Buenos Aires: Ministerio de Educación, Dirección General de Educación Superior, 2007).

⁶⁵ Estas mediciones permitían elaborar bases de datos, contar con conocimientos sobre el desarrollo corporal, entre otros. Pablo Scharagrodsky. “Dime como te mueves y te diré cuál es tu “sexo”: discurso médico, educación física y diferencia sexual a finales del siglo XIX y principios del siglo XX”, en *Moralidades y comportamientos sexuales. Argentina, 1880-2011*, editado por Barrancos, Dora; Guy, Donna y Valobra, Adriana, (Buenos Aires: Biblos, 2014), pp. 73-94.

⁶⁶ La biometría fue definida “como un corpus de conocimientos cuyo fin era el estudio cuantitativo de los fenómenos vitales. Una de sus finalidades fue determinar las leyes que regían los fenómenos biológicos, siendo la estadística la matriz central hermenéutica para explicar y predecir todas las ciencias humanas incluyendo a la pedagogía, la educación, a los deportes y a la Educación Física”; consultar Pablo Scharagrodsky. “Los arquitectos corporales en la Educación Física y los Deportes. Entre fichas, saberes y oficios (Argentina primera mitad del siglo XX)”, *Trabajos y Comunicaciones*, 2da Época, N° 42, (2015), p. 4, <http://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TyC2015n41a05>.

⁶⁷ Enrique Romero Brest. *Pedagogía de la...*, p. 268-296.

⁶⁸ Rafael Huerta. “Medicina social, control social y políticas del cuerpo. La subjetivación de la norma”, en *Cuerpo, biopolítica y control social. América Latina y Europa en los siglos XIX y XX*, coordinado por Marisa Miranda y Álvaro Girón Sierra, (Buenos Aires: Siglo XXI, 2009), p. 21. Consultar también María Silvia Di Liscia. “Los bordes y límites de la eugenesia donde caen las ‘razas superiores’ (Argentina, primera mitad siglo

por controlar el desarrollo y la evolución de los niños y jóvenes estaba vinculado a la prevención de enfermedades y detección de posibles debilidades. El diagnóstico cumplía un papel fundamental para identificar esos casos y luego aplicar los remedios pertinentes. Muchas veces se recomendaban la práctica de ejercicios metodizados y juegos al aire libre, ya que producían efectos higiénicos, estéticos, económicos y morales.⁶⁹ Para Romero Brest no sólo eran imperiosos los ejercicios que robustecieran los cuerpos, también era preciso que la actividad física se realizara “en lugares y medios apropiados”. El aire puro desempeñaba así un papel tan importante como el ejercicio mismo para concretar el perfeccionamiento físico.⁷⁰

Ese entusiasmo por la medición, la experimentación, la predicción el registro y el control de los cuerpos se enmarca en los postulados científicos de su época, que aplicaron los métodos, conceptos y objetivos de las ciencias naturales al análisis de las sociedades.⁷¹ En este sentido, apelaron a leyes y metodologías de las ciencias con carácter de neutralidad e imparcialidad. Esas ideas impregnaron el pensamiento de Romero Brest que trató incansablemente de otorgar una fundamentación rigurosa a la educación física, la que no podía prescindir de los conocimientos médicos y fisiológicos.⁷² Los trabajos de laboratorio e investigaciones sobre fisiología originaron discursos científicos sobre el cuerpo y las manifestaciones visuales se utilizaron a modo de prueba de esos procesos de experimentación y construcción de saberes. Así, en el Instituto de Educación física funcionó también un laboratorio de fotografía; las imágenes tomadas “encubiertas en un ideal de objetividad

XX)”, en *Políticas del cuerpo. Estrategias modernas de normalización del individuo y la sociedad*, editado por Vallejo, Gustavo y Miranda, Marisa (Buenos Aires: Siglo XXI, 2008), pp. 377-409; Abel Agüero, Ana del Valle Milanino, Elías Bortz y Marcos Isolabella. “Precursores de la Antropometría Escolar en la Ciudad de Buenos Aires: Luis Cassinelli, Genaro Sisto, Juan P. Garrahan, Saúl Bettinotti y Cornejo Sosa”, *eä Journal*, Vol. 4 N°1, (2012), http://www.ea-journal.com/images/stories/Arts0401/Articulo_-_Aguero_et_al-Precursores.pdf; Pablo Scharagrodsky. Los arquitectos corporales...

⁶⁹ Consultar Enrique Romero Brest. “Desarrollo de una clase de ejercicios físicos”, *El Monitor de la Educación Común*, Año XXV, Tomo XX, N° 384, (1905), p. 649.

⁷⁰ Enrique Romero Brest. *Pedagogía de la...*, p. 297.

⁷¹ “Los anatomistas del siglo XIX popularizaron las medidas de los cuerpos, que Lamarck o Darwin les enseñaron a derivar según las especies, las razas, el tiempo”, Georges Vigarello. *Historia de la belleza: El cuerpo y el arte de embellecer desde el renacimiento hasta nuestros días* (Buenos Aires: Nueva Visión, 2005), p. 173. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que de ese modo se justificó la primacía de la sociedad blanca y occidental.

⁷² “Es indudable el influjo que la fisiología alemana tuvo para el desarrollo de las ciencias médicas del siglo XIX. Partiendo de la premisa enunciada por Helmholtz acerca de que la medicina será una ciencia natural o no será nada, los positivistas germanos desarrollaron una ciencia fisiológica antivitalista, física, analítico-causal, cuantitativa, instrumental y experimental”, Abel Agüero, Silvia Iglesias y Ana Del Valle Milanino. “Enrique Romero...”, p. 21. Para esta concepción la observación, la medición y el registro de los fenómenos era fundamental. Estos postulados científicistas favorecieron la invención de aparatología médica.

inmediata (mecánica), construían y reproducían convenciones sobre la naturaleza, la corporalidad y la identidad.”⁷³

Los saberes producidos en el laboratorio debían divulgarse; así nació la *Revista de Educación Física*. En sus páginas se expusieron aspectos vinculados al conocimiento legítimo sobre la asignatura y su valor social, se presentaron teorías e hipótesis sobre “el cuerpo humano individual (su organización y funcionamiento) y sobre el cuerpo social (su reproducción y gobierno).”⁷⁴ Desde esa publicación se llevó a cabo por un lado, la construcción disciplinar de la educación física como ciencia y, por el otro, su configuración como asignatura escolar. Esos saberes fueron construidos en la intersección de dos campos disciplinares como el de los fisiólogos e higienistas y el de los pedagogos.⁷⁵ De esta manera, los discursos médicos impregnaron la formación de los profesores en el Instituto, las investigaciones efectuadas y ello quedó plasmado en la posterior difusión.⁷⁶

El control del cuerpo individual (y social) en la mira de Romero Brest

La producción de conocimientos por intelectuales y expertos, vinculados a determinados campos disciplinares, se entrelazó con las demandas del Estado y con la conformación de las elites encargadas de producir, transmitir y aplicar estos conocimientos. Tanto en las gestiones de los gobiernos conservadores (1880-1916), como durante los gobiernos radicales (1916-1930), desde diversas agencias estatales se buscó responder y actuar en relación a la denominada cuestión social. El higienismo, la medicina social, la criminología, entre otras disciplinas, desarrollaron conocimientos y propusieron reformas para resolver problemáticas como las sanitarias, la cuestión obrera, la delincuencia, las condiciones

⁷³ Andrea Torricella. “Cultura física, discurso científico y usos de la fotografía. Convergencias epistemológicas en torno a las re-presentaciones del cuerpo, Argentina 1910-1940”, en *Miradas médicas sobre la cultura física en Argentina. 1880-1970*, (Buenos Aires: Prometeo, 2014), p. 15. La fotografía tuvo una importancia considerable en el desarrollo de la psiquiatría, la criminología y la antropología; también se utilizó en los estudios de las ciencias biológicas sobre el cuerpo y sus movimientos. En este sentido, Etienne-Jules Marey tomaba fotografías, presentando en una misma hoja de película varias exposiciones y de esta manera registró las distintas posiciones del cuerpo humano. La crono-fotografía también fue un tema presente en el Congreso de Educación Física de 1913; consultar Pablo Scharagrodsky y Jacques Gleyse. “El Dr. Enrique...

⁷⁴ Ángela Aisenstein, *Cuerpo, escuela y...*, p. 74. Consultar también Eduardo Galak. *Del dicho al...*

⁷⁵ Enrique Romero Brest. “Concepto moderno de la Educación física”, *El Monitor de la Educación Común*, Año XXV, Tomo XX, N° 385, (1905), p. 401.

⁷⁶ Tanto los cursos temporarios como el curso Normal de Educación física presentaron contenidos provenientes del discurso médico. En este último caso se anexaron materias específicas como Anatomía humana aplicada a la educación física y Fisiología del ejercicio, que incorporaron bloques temáticos específicos sobre el cuerpo humano. Consultar Pablo Scharagrodsky. *El discurso médico...*

de vida, la vivienda, entre otras.⁷⁷ En este contexto se enmarca la producción de saberes forjados por Enrique Romero Brest. Sus razonamientos científicos y pedagógicos buscaron dar respuesta a ciertas problemáticas sociales como la construcción de la nacionalidad, el mantenimiento del orden, la reproducción y formación de los futuros trabajadores.

El objetivo primordial del trabajo físico escolar fue la conservación de la salud y el desarrollo armónico del cuerpo; su adiestramiento era el dispositivo más adecuado para la higiene, la conservación de las energías y el acrecentamiento de la resistencia. Los músculos que se trabajaban y ejercitaban tenían un desarrollo superior, se fortificaban y por lo tanto presentaban mayor potencialidad.⁷⁸ De esa manera, los ejercicios mejoraban la circulación, la respiración, el metabolismo y evitaban las enfermedades, contribuyendo a forjar cuerpos sanos y robustos.⁷⁹ Contribuir al perfeccionamiento y la salud corporal de los individuos tenía como correlato un valor para la sociedad. En palabras del galeno “la energía social es la suma de las energías individuales, y en consecuencia, el aumento o la disminución de estas contribuye a modificar aquellas. Los sujetos débiles son, en este sentido, antisociales y conspiran contra la existencia y el progreso de las sociedades a que pertenecen.”⁸⁰

Así, Romero Brest planteaba que cultivar la fuerza muscular de manera aislada no generaba valor social. La educación física tenía una finalidad utilitaria al incrementar la energía, la salud y la fuerza muscular. Los trabajadores del campo, los obreros de los talleres, el futuro soldado y hasta los estudiosos necesitaban modos especiales de solucionar físicamente las cuestiones que cotidianamente se les presentaban, adquirir habilidades manuales y destrezas según sea el caso. El hombre sano producía más que el enfermo o el débil “porque la euforia física y la alegría de vivir que generalmente le acompaña dirigen su acción y sentimientos provocando la mejor y más eficaz aplicación de sus energías.” Antagónicamente, el hombre enfermo era un problema para la comunidad puesto que provocaba “gastos y rémoras sociales por el cuidado que suscita” y exigía “hospitales, casas de caridad, asociaciones de beneficencia, etc.”⁸¹

Numerosos representantes del discurso médico, políticos y educadores defendieron la idea de que en un tórax atlético e “inteligentemente trabajado” no entraría la tuberculosis. En este sentido, el fortalecimiento de los cuerpos era una garantía para la salud. La gimnasia

⁷⁷ Eduardo Zimmermann. *Los liberales reformistas. La cuestión social en Argentina 1890-1916* (Buenos Aires: Sudamericana, 1995); Juan Suriano. *La cuestión social en Argentina: 1870-1943* (Buenos Aires: La Colmena/Grupo de Trabajo Movimiento Obrero y Sectores Populares, 2000).

⁷⁸ Romero Brest, Enrique. *Evolución y consecuencias...*

⁷⁹ Enrique Romero Brest. *La orientación social de la educación física*, (Buenos Aires: Talleres gráficos de la Penitenciaría Nacional, 1909).

⁸⁰ Enrique Romero Brest. *Pedagogía de la...*, p. 49.

⁸¹ Enrique Romero Brest. *Bases de la Educación...*, pp. 169-170.

respiratoria y la ejercitación corporal fueron recurrentes a la hora de evitar la tuberculosis en hombres y mujeres, pero sobre todo en los niños. Los saberes médicos identificaron varias causas entre los orígenes de esa enfermedad: los nacimientos prematuros, vivir en ambientes húmedos y poco aseados, el raquitismo, la anemia, entre muchas otras. Así, los esfuerzos se concentraron en mejorar las condiciones de quienes eran propensos a enfermarse, es decir el colectivo denominado “niños débiles”.⁸²

También Romero Brest refirió al trasfondo moral de las prácticas físicas, así trascendían el ámbito puramente orgánico y se trasladaban a lo social. Las actividades gimnásticas se convertían entonces en preventivas de las influencias perniciosas de la civilización como el ocio, o de “lacras sociales” como el alcoholismo, el tabaquismo y la prostitución. En los espacios urbanos la población se veía afectada por hábitos de la vida moderna, que tenían como contracara el nerviosismo, la inactividad y el sedentarismo (provocados por los nuevos medios de locomoción); estos males desencadenaban algunas afecciones como “la gota” o “la obesidad.” La gimnasia y los campos de ejercicio físico poseían así un valor trascendental ya que arrancaban al “niño de las calles, de los cafés, de las casas de juego y de los espectáculos malsanos, para llevarlo al aire libre a tomar el mejor remedio contra sus debilidades psíquicas.”⁸³

Estas ideas se reiteraron a lo largo de sus escritos. Sostenía que la instalación de plazas de juegos favorecía la clausura de los hospitales, el cierre de las tabernas y el despoblamiento de las cárceles.⁸⁴ Inspirado en las concepciones eugenésicas de la época suponía que el

⁸² Diego Armus. *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950*, (Buenos Aires: Edhasa, 2007). El cuidado sanitario de la infancia fue una prioridad y para ello se creó un entramado de agencias estatales con la finalidad de cuidar y preservar médicamente a los niños. El sistema educativo no permaneció ajeno y desde su conformación al interior de las escuelas se prestó atención a la higiene y salud de los escolares e incorporaron conocimientos y prácticas provenientes del campo de la medicina. María Silvia Di Liscia. “Médicos y maestros. Higiene, eugenesia y educación en Argentina (1880-1940)”, en *Higienismo, Educación y discurso en la Argentina (1870-1940)*, editado por Di Liscia, María Silvia y Salto, Graciela, (Santa Rosa: EdUNLPam, 2004), pp. 37-64; Lucía Lionetti. “Discursos, representaciones y políticas educativas en torno a los ‘niños débiles’ en Argentina a comienzos del siglo XX”, en *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, vol. 18 (2008), pp. 187-213, http://espaciosenblanco.unicen.edu.ar/pdf/numerorosanterior/Revista_Espacios_en_Blanco_N18.pdf.

⁸³ Enrique Romero Brest. *Pedagogía de la...*, pp. 18-19.

⁸⁴ Romero Brest, Enrique. *Curso Superior de...*, pp. 163. Desde fines del siglo XIX problemáticas como el hacinamiento de la población, el alcoholismo, la prostitución, las enfermedades mentales, la desnatalidad y el deterioro físico de la población movilizaron a intelectuales y burócratas. De esa manera se fueron delineando las concepciones eugenésicas que arraigaron en higienistas, puericultores y promotores de la cultura física. Andrés Reggiani. “Eugenesia y cultura física. Tres trayectorias históricas: Francia, Gran Bretaña y Argentina”, en *Miradas médicas sobre la cultura física en Argentina. 1880-1970*, compilado por Scharagrodsky, Pablo, (Buenos Aires: Prometeo, 2014), pp. 17-58; Marisa Miranda. “La Argentina en el escenario eugenésico internacional”, en *Una historia de la Eugenesia. Argentina y las redes biopolíticas internacionales 1912-1945*, dirigido por Miranda, Marisa y Vallejo, Gustavo, (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2012), pp.19-64.

sedentarismo y la falta de actividad muscular conducían a la degeneración de la raza.⁸⁵ En la búsqueda de mejorar la aptitud psicofísica de la población una de las estrategias propuesta como correctiva fue la educación física. De la mano de cátedras como Biometría ingresaron al Instituto Superior de Educación Física los discursos eugenésicos más “coercitivos” y normalizadores.⁸⁶

La política somática del sistema argentino de educación física impactó en forma diferencial sobre los cuerpos al forjar cierta feminidad y masculinidad. Los profesionales médicos intervinieron en la construcción cultural de la dicotomía sexual e identificaron las anatomías “adecuadas” y aquellas que consideraron como “anormales”.⁸⁷ La diferencia corporal fue construida entonces a partir del discurso médico,⁸⁸ preocupado por la salud de la futura madre y apoyado en la creencia de que sólo las mujeres robustas podrían tener una descendencia fuerte. “La robustez y debilidad física de la mujer no solo afecta al individuo aislado sino también y muy directamente a la raza. Es pues así una cuestión social de alta trascendencia la que se afecta con el problema de la educación física de la mujer: el perfeccionamiento de la raza.”⁸⁹

Para Romero Brest la educación física en las futuras madres era esencial, ya que cuidar de ellas era asegurar la “potencialidad de los hijos”. Las diferencias fisiológicas entre el hombre y la mujer se centraban en el desarrollo de la “pelvis y especialmente de los órganos de esencia femenina, como la matriz.” Identificó ejercicios que podían ser perniciosos para esos órganos delicados; ellos eran los saltos y las carreras, y en general los deportes y las actividades atléticas de extrema violencia. Asimismo, alegó sobre la necesidad de evitar adiestramientos que lesionaran el decoro femenino y masculinizaran a la mujer; inclusive, el uniforme que debían utilizar las niñas y jóvenes era también objeto de especial cuidado “para conservar la femineidad.”⁹⁰ Recomendaba los ejercicios “de estética, de

⁸⁵ Galak, Eduardo. Educación del cuerpo...; Silvina C. Franceschini. *Discursos y prácticas de la eugenesia en la formación de profesores en Educación física en Argentina durante la entreguerra. Los casos del INSEF de Buenos Aires y San Fernando* (Tesis de maestría), (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2020), <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2950>.

⁸⁶ Scharagrodsky, Pablo. El discurso médico...

⁸⁷ Scharagrodsky, Pablo. Dime como te mueves...

⁸⁸ Desde fines del siglo XIX los médicos describieron el cuerpo femenino y lo hicieron comparándolo con el de los varones. Así, se las presentó como “menos sólidas, menos macizas, más livianas, menor curvatura, menor altura total, inferior”, entre otras características. Anatómicamente también se las consideró más frágiles en sus huesos, músculos, articulaciones. Consultar Pablo Scharagrodsky. Dime como te mueves..., p. 78 y Diego Armus. “La cultura física de las mujeres, la moda del corsé y los ignorados consejos de los médicos. Buenos Aires 1870-1940”, en *Mujeres en movimiento. Deporte, cultura física y feminidades. Argentina, 1870-1980*, coordinado por Scharagrodsky, Pablo, (Buenos Aires: Prometeo, 2016), pp. 23-48.

⁸⁹ Enrique Romero Brest *La educación física de la mujer*, (Buenos Aires: Librería y casa Editora de Nicolás Marana, 1903).

⁹⁰ Enrique Romero Brest. *Bases de la Educación...*, pp. 220-224.

armonía de las formas, de la gracia de los movimientos, más que los de fuerza o violencia”, considerados los más apropiados para la fisiología femenina.⁹¹ La gracia, la suavidad y la elegancia debían primar en la ejecución de sus prácticas gimnásticas, ya que las futuras madres exigían cuidados especiales de la pelvis y de la pared abdominal.⁹²

Así, la feminidad fue asociada con ciertas características corporales y se recomendaron prácticas que beneficiaran su rol maternal, apostando a la procreación y el regeneramiento racial. Con respecto a los varones, también esa disciplina funcionó como dispositivo ortopédico, al adiestrar los comportamientos masculinos y corregir aquellos considerados indeseables o incorrectos. La paternidad no era el fin perseguido, sino la ejercitación de hombros y brazos favoreciendo las demandas del Estado que necesitaba músculos fuertes, es decir trabajadores sanos.⁹³

La formación integral de hombres y mujeres estuvo estrechamente vinculada a su constitución como seres fuertes y sanos, con el objetivo de mejorar la especie, vigorizar la raza y producir riqueza para la nación. Ello implicaba intervenir sobre los cuerpos, disciplinándolos y encauzándolos hacia las conveniencias de la sociedad. En ese sentido, las elites estatales apoyadas en el saber profesional que poseían buscaron producir y reproducir instrumentos para analizar esas problemáticas sociales y generaron estrategias biopolíticas de gestión.⁹⁴ Desde el Estado, en tanto “estructura organizativa e instancia reguladora” se ejerció una acción formadora “a través de todas las coerciones y de las disciplinas corporales y mentales.” Además, se impusieron e inculcaron “todos los principios de clasificación fundamentales, según el sexo, según la edad, según la competencia.”⁹⁵

Así, el saber científico buscó fabricar cuerpos por medio de una estricta disciplina; Romero Brest la definía como la “tendencia y el hábito a la ejecución correcta y precisa de todos los movimientos”, sustentada en “el comportamiento del alumno como individuo racional y libre, en la obediencia estricta a las órdenes del maestro.” Esas prácticas actuaron como técnicas de ejercicio de poder y permitieron vigilar y controlar los cuerpos, en definitiva regular la población. Estas intervenciones buscaron “tomar a cargo la salud y la vida de los individuos, es decir modificar el destino biológico de la especie humana.”⁹⁶ La disciplina

⁹¹ Enrique Romero Brest. *Pedagogía de la...*, p. 88.

⁹² Enrique Romero Brest. *Pedagogía de la...*, p.148.

⁹³ Pablo Scharagrodsky, *El padre de la...*

⁹⁴ Michel Foucault. *Nacimiento de la biopolítica*, (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008).

⁹⁵ Pierre Bourdieu. “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, en *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción* de Pierre Bourdieu, (Barcelona: Anagrama, 1997), p. 117.

⁹⁶ Michel Foucault. *Historia de la sexualidad. La voluntad del saber*, (Buenos Aires: Siglo XXI, 2008), p. 27.

también se caracterizó por registrar y hacer inteligible cada una de las estrategias de dominación corporal, codificando lo que estaba permitido y prohibido.⁹⁷

A modo de cierre

Si bien los posicionamientos de Romero Brest, y los incondicionales que acompañaron sus opiniones, mantuvieron la hegemonía en el campo de la educación física por el transcurso de tres décadas, hacia los años veinte se produjeron los primeros cuestionamientos a su propuesta. Hacia 1922 comenzaron ciertas tensiones y enfrentamientos al interior de la Asociación de Profesores de Educación Física. Ese año, en el contexto de las elecciones para renovar las autoridades se presentaron dos listas, una de ellas patrocinada por el mismo Enrique Romero Brest. Sin embargo, resultó triunfante el grupo opositor y unos días después Romero Brest renunció a la Asociación argumentando que la misma se había alejado de los propósitos que motivaron su creación y sus intereses eran diferentes de las opiniones sustentadas por ese socio fundador. Los profesores del Instituto Nacional de educación física también se distanciaron de la Asociación. A partir de ese momento comenzaron una serie de acusaciones cruzadas entre ambos grupos.⁹⁸

En esa puja de intereses su autoridad fue cuestionada y comenzó a perder legitimidad.⁹⁹ Además de la ruptura con la Asociación, la creación de la Comisión Técnica de Educación Física (1924) vislumbró la necesidad de revisar el sistema y los métodos para su enseñanza y difusión. Algunos de sus integrantes mantenían puntos de vista disímiles de los del “padre” de la educación física, como Arsenio Thamier, director de la Escuela de Tiro y Gimnasia del Ejército, u Horacio Levene.¹⁰⁰ En ese contexto surgieron críticas a la formación que se impartía desde el Instituto, a la escasa relevancia que poseía en materia deportiva y la poca inserción que tenían sus egresados. En contraposición la Asociación publicó en la revista *La Obra* argumentos planteando que “el número de catedráticos sin título que enseñan la disciplina demuestra una despreocupación oficial por el porvenir y el aprovechamiento de los profesionales que el Estado costea y gradúa.”¹⁰¹

Quedó claramente explicitada la presencia de los militares en esos intentos por definir los contenidos y la formación de los docentes de la asignatura. Figuras como Levene o el

⁹⁷ Michel Foucault. *Seguridad, territorio y población*, (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007).

⁹⁸ Scharagrodsky, Pablo. “Cartografiando acciones...”; Scharagrodsky, Pablo. “El discurso médico...”

⁹⁹ Pierre Bourdieu. *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto* (Buenos Aires: Editorial Montessor, 2002).

¹⁰⁰ Pablo Scharagrodsky. “La constitución...”

¹⁰¹ Galak, Eduardo. *Del dicho al hecho...* p. 142

General Adolfo Arana tuvieron un protagonismo central en ese proceso de cambios. Ambos defendieron una propuesta de cultura física militarizada y rompieron con los postulados de Romero Brest en un contexto signado por el nacionalismo, los valores castrenses y católicos.¹⁰² Finalmente, y luego de una hegemonía de aproximadamente treinta años, el sistema argentino de educación física fue derogado en 1939. En los considerandos de la resolución ministerial aparecen menciones como “evitar la aplicación de métodos o sistemas que no responden a las necesidades de la enseñanza.”¹⁰³

No caben dudas de que Romero Brest fue un referente indiscutible en el plano epistémico y del saber, ya que generó conocimientos relacionados con una educación física científica. A lo largo de estas páginas reconstruimos su itinerario formativo y el recorrido profesional, trayectoria que comenzó en el Instituto Nacional de Caballito. Ese fue su punto de partida en el campo de la educación física escolar; luego vendrían otros mojones en su carrera, como la tesis que le permitió graduarse de médico. A partir de allí se incorporó como técnico al servicio del Estado; participó y tuvo injerencia en la definición de los contenidos curriculares para la educación física escolar y desde la instauración de los cursos temporarios, luego en la Escuela Normal de Educación Física y finalmente en el Instituto, ejerció un rol central en la formación de los futuros docentes de la asignatura. A su vez, al desempeñarse como Inspector advirtió las problemáticas que aquejaban a la enseñanza de la gimnasia y propuso transformaciones en los contenidos y la formación de profesores y maestros. De esa forma, fue artífice en los lineamientos y orientaciones de la política educativa estatal al elaborar planes y programas de estudio e instruir a los profesionales encargados de dictar esa asignatura.

Fue posicionándose públicamente y adquirió en el ejercicio de su profesión prestigio y autoridad científica, convirtiéndose en un especialista en la materia. Sus estudios y reflexiones lo llevaron a crear un método de instrucción adecuado a las particularidades de las escuelas de su país. Así surgió el sistema argentino de educación física; fue una adaptación e hibridación de saberes, pero también incorporó innovaciones como por ejemplo pelota al cesto. De esta manera, generó saberes de Estado; estos se producen en la intersección de, por un lado, el entrecruzamiento de campos disciplinares en construcción con las demandas del Estado y, por otro lado, la conformación de las elites encargadas de producir, transmitir y aplicar estos conocimientos. Las investigaciones que llevó a cabo y las propuestas que efectuó

¹⁰² Pablo Scharagrodsky. “La constitución...”

¹⁰³ Consultar la Resolución N° 19 del Ministro de Justicia e Instrucción Pública, 6 de marzo de 1939, “Fijando las normas para la enseñanza de la educación física en las Escuelas Normales de la República”, en *Boletín del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública*, Año 2, N° 6, 1° de enero al 22 de marzo de 1939, pp. 205-206.

contribuyeron a la producción de conocimiento social, que se apoyó en el diagnóstico de determinadas problemáticas y la solución de las mismas mediante políticas concretas.¹⁰⁴

Las prácticas científicas en tanto prácticas sociales, se enmarcan en un contexto histórico-social y no escapan a las influencias del mismo. Fue en la encrucijada de múltiples espacios donde construyó un conocimiento social: en la tesis que elaboró al culminar su carrera universitaria, como profesional al servicio del Estado, en sus investigaciones fisiológicas y en la *Revista Educación Física*. Sus producciones estuvieron impregnadas por las ideas positivistas y nacieron en la confluencia de los campos disciplinares de la medicina y la pedagogía. La ciencia médica tuteló y vigiló la constitución de la educación física escolar y, en este sentido, el higienismo marcó la definición de los contenidos dictados en los cursos de formación de los futuros docentes de la asignatura.¹⁰⁵

El adiestramiento corporal fue un instrumento utilizado en el marco de las estrategias biopolíticas de gestión, que buscó el control de los cuerpos para forjar trabajadores y madres sanas, aptos para la producción y reproducción social. La intervención de Romero Brest buscó resolver problemáticas que encontró en las instituciones educativas; sin embargo, los saberes que generó trascendieron el ámbito institucional de actuación y definieron las políticas estatales.

¹⁰⁴ Mariano Plotkin y Federico Neiburg. *Intelectuales y expertos...*; Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann. *Los saberes del...*

¹⁰⁵ Scharagrodsky, Pablo. "El discurso médico..."

La expansión del parque automotor y la red vial en Mendoza: El papel de la Dirección de Puentes y Caminos en la década del '20

*Natalia Luis**

Fecha de Recepción: 30 de julio 2021

Fecha de Aceptación: 25 de octubre de 2021

DOI: <https://doi.org/10.46553/RGES.57.2021.p.136-160>

Resumen: El desarrollo de vías comunicacionales terrestres es esencial para la vida de la población, para facilitar la actividad comercial y para garantizar el flujo de personas e ideas. Durante las primeras décadas del siglo XX, la política vial en Mendoza tenía una estructura minúscula, estaba en manos de la Dirección de Puentes y Caminos (DPyC), dependiente del Ministerio de Obras Públicas (ley 393, 1907) y no existía un plan sistemático en relación con las vías de comunicación. La agencia estatal se fue especializando y en 1933 se creó la Dirección Provincial de Vialidad, siguiendo el modelo nacional. El objetivo de este artículo es indagar las características de la red vial en Mendoza durante la década del '20 haciendo hincapié en el papel de la DPyC. Asimismo, se analizará las vías de comunicación y los medios de transporte, ambos aspectos junto con la transformación urbana vinculada a ellos, considerando datos estadísticos, proyectos de ley relativos a la vialidad y su recepción en la prensa local a fin de observar su impacto en la opinión pública.

Palabras clave: agencia estatal; parque automotor; red vial; Mendoza.

Summary: The development of land communication routes is essential for the life of the population, to facilitate commercial activity and to guarantee the flow of people and ideas. During the first decades of the twentieth century, road policy in Mendoza had a tiny structure. It was in the hands of the Directorate of Bridges and Roads (DPyC), under the Ministry of Public Works (law 393, 1907) and there was no systematic plan in relation to the roads of communication. The state agency in charge of roads was specialized and in 1933 the Provincial Directorate of Roads was created, following the national model. The objective of this article is to investigate the characteristics of the road network in Mendoza during the decade of the '20s emphasizing the role of the DPyC. In addition, the roads and means of transport will be analysed, both aspects together with the urban transformation linked to them, considering statistical data and draft laws relating to roads and their reception in the local press in order to observe their impact on public opinion.

Keywords: state agency; vehicle fleet; road network; Mendoza.

“es indudable y esto está en la mente de todos, que una región que no tiene caminos por donde conducirse con rapidez y comodidad es una región

* Doctora en Historia. Becaria postdoctoral de INCIHUSA CONICET, Mendoza. Mail: nluis@mendoza-conicet.gob.ar / natalita812@gmail.com

desvalorizada en relación a otras que tienen caminos en perfectas condiciones (...)" (Senador Gaviola, sesión legislativa del día 5 de septiembre de 1918).

Introducción

El desarrollo de vías de comunicación terrestres (calles, rutas, puentes) es esencial para la vida de la población, por un lado, para facilitar la actividad comercial y el abastecimiento, y por otro, para garantizar el flujo de personas e ideas, tanto en el interior de las provincias y el país, como en relación con los países extranjeros. Para Mendoza, provincia asentada al pie de la cordillera de Los Andes (ver ilustración 1), última antes de la frontera con Chile en el camino Buenos Aires-Santiago, y alejada de la capital nacional y del puerto atlántico, fue una preocupación central el desarrollo de caminos y la implementación de medios de transporte (entre los que en un primer momento destacó el ferrocarril) para garantizar la comunicación intra-provincial, con otras provincias argentinas y con Chile debido a su proximidad. Cabe destacar en este sentido la complementariedad que existía entre los caminos y el ferrocarril. De hecho, entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX el desarrollo de las carreteras estuvo dirigido a complementar la comunicación ferroviaria con caminos que comunicaran a las áreas de producción (Ley Mitre, 1907).

Durante las primeras décadas del siglo XX, la política vial en Mendoza tenía una estructura minúscula. La Dirección de Puentes y Caminos, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, había sido creada por la Ley provincial n° 393 de 1907, tenía una estructura mínima y su objetivo era mantener la red caminera existente. La Dirección no contaba con reglamentación sobre el trazado de las arterias, regulación y ordenamiento de tránsito, forestación a la vera de los caminos, toma de agua para su conservación. Durante la década de 1920 la agencia estatal encargada de la vialidad se fue profesionalizando y en 1933 se creó la Dirección Provincial de Vialidad, siguiendo el modelo nacional (Sanción de la Ley Nacional de Vialidad y creación de la Dirección Nacional de vialidad – Ley nacional 11.658 de 1932).

En los proyectos y ejecución de las obras intervinieron diferentes agentes, públicos (el Estado provincial, las municipalidades, el Estado nacional,¹ e instituciones públicas como el Ejército) y semipúblicas (Automóvil Club) que propiciaron el desarrollo de las vías

¹ En ese tiempo fue muy importante la acción del Estado nacional en relación con la vialidad, aspecto que continuó en el tiempo, ya que muchas obras viales continúan siendo ejecutadas y gestionadas por la Nación.

comunicacionales. Asimismo, destaca el papel de los vecinos, quienes en ocasiones solicitaron e incluso financiaron obras viales.

Estos daban respuesta a una nueva realidad urbana dada en los años '20 en Argentina debido al crecimiento del parque automotor. El ingreso e incremento de automóviles en la ciudad produjo cambios no sólo en las vías de comunicación, las cuales requirieron ser adaptadas a los requerimientos del tránsito automotor; sino también en la regulación del comportamiento en la vía pública (normativas y ordenamiento del tránsito). Siguiendo a Giucci, podemos señalar que la importancia del automóvil deriva de la centralidad del objeto en la transformación de la vida urbana.² De hecho, la irrupción del automóvil como medio de transporte, generó grandes transformaciones que tuvo como resultado innumerables cambios tanto a nivel sociocultural como en términos político-económicos.³

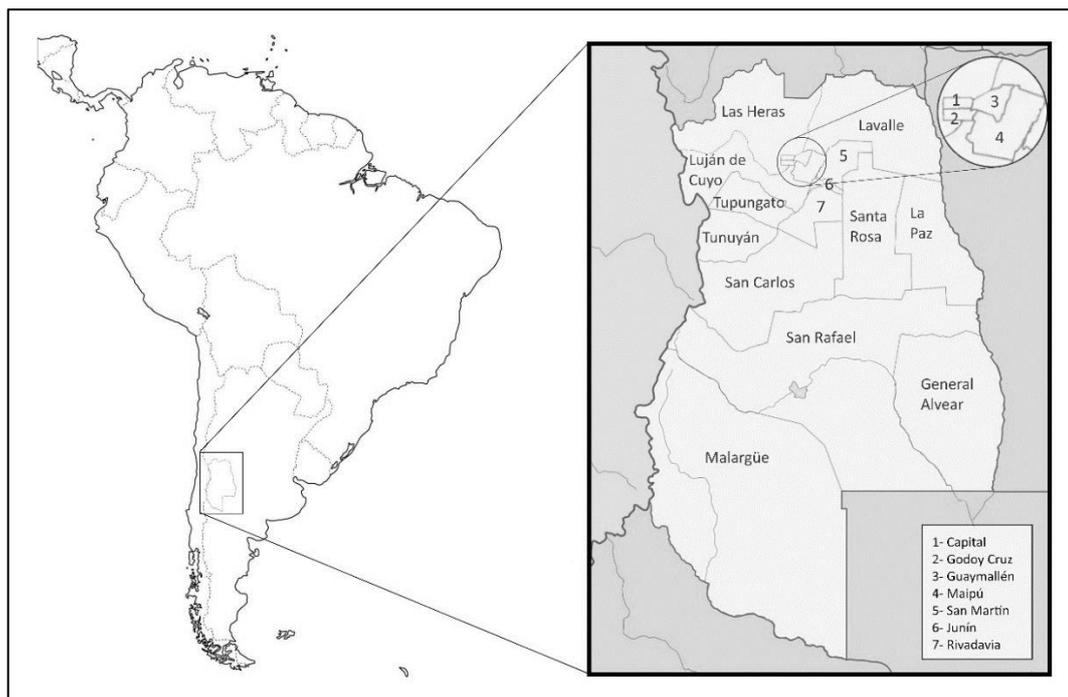
En ese contexto, el objetivo de este artículo es indagar las características de las vías de comunicación y los medios de transporte en Mendoza, centrando el análisis en la agencia estatal encargada de la vialidad provincial. Se analizan ambos aspectos junto con la transformación urbana vinculada a ellos en la década del '20, momento en que la provincia se encontraba gobernada por dirigentes lencinistas (1918-1928).⁴ Para ello se consideran datos estadísticos y proyectos de ley relativos a la vialidad provincial y su recepción en la prensa local a fin de observar su impacto en la opinión pública. Para completar y contextualizar el estudio se alude a las características que estos tenían entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX.

² Guillermo Giucci. *La vida cultural del automóvil. Rutas de la modernidad cinética* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial/Prometeo, 2007), pp. 16.

³ Para ampliar información consultar: Valeria Gruschetsky, "Norte - Sur, Este - Oeste. La red de avenidas de la ciudad de Buenos Aires frente al avance de los automotores (1920-1940)". *Estudios del hábitat* (en prensa).

⁴ La temática abordada fue presentada en forma preliminar como parte de una investigación mayor realizada en la tesis doctoral de la autora. Natalia Luis, *La alpargata en el espacio público. Los efectos de la política lencinista en el espacio público mendocino*. Tesis de doctorado (Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina).

Ilustración 1- Ubicación geográfica de Mendoza, Argentina



Fuente: elaboración propia

Algunos antecedentes: la historia de la red vial y la formación de burocracia técnica

Diversos autores han escrito sobre el desarrollo de los medios de transporte y las vías comunicacionales y las transformaciones urbanas que trajeron aparejadas. Entre ellos destaca Gucci, quien analiza el advenimiento de lo que denomina “modernidad cinética”, atendiendo al proceso iniciado con la segunda revolución industrial y analizando el surgimiento del automóvil, cómo llegó a convertirse en un elemento de consumo a escala mundial y a ser un símbolo del deporte y la competencia.⁵ Particularmente en Argentina durante la década de 1920 se incrementó de manera relevante el número de automóviles, lo cual trajo aparejado modificaciones urbanas tendientes a integrar este nuevo elemento en el sistema de comunicaciones. Resalta en este sentido la investigación de Ballent y Gorelik,⁶ quienes se refieren al proceso de modernización en el país y explican el papel que cumplió el automovilismo como un fermento del desarrollo industrial, ya que estimuló la industria petrolera para proporcionar combustible y materiales para la construcción de caminos.⁷ Carla

⁵ Guillermo Gucci, *La vida cultural del automóvil...*

⁶ Anahí Ballent y Adrián Gorelik, “País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis”, en: *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política* tomo VII de la Nueva Historia Argentina, Alejandro Cattaruzza (director de tomo), (Buenos Aires: Sudamericana, 2001), pp. 143-200.

⁷ Asimismo, diversos autores aluden al mismo fenómeno en otros países latinoamericanos, entre ellos se puede recordar el aporte de Rodrigo Booth (2011, 2013), quien ha analizado en Chile las particularidades del proceso

del Cueto, por su parte, investiga las regulaciones implementadas por los dirigentes para normar el comportamiento del tránsito vehicular a partir de la inserción del automóvil como medio de movilidad. A partir del análisis de las distintas leyes y de los debates parlamentarios muestra cómo las normas se van volviendo más precisas y se ocupan cada vez más de regular aspectos más sutiles.⁸ Además, la autora junto a Gruschetsky estudian puntualmente la implementación del cambio de mano en el tránsito en Argentina en 1945, analizando del marco normativo y su rol en la implementación de una política pública que involucró a todo el territorio nacional, además indagan sobre las transformaciones que generó su implementación – infraestructuras y mecánica- en un contexto expansivo de la vialidad en el continente americano pero atravesado por el contexto de la segunda posguerra y, por último, dan cuenta de las campañas de información y concientización que acompañaron el cambio de mano para analizar las prácticas asociadas a la movilidad vial y sus representaciones.⁹ Por otro lado, Novick, desde un análisis enfocado en los procesos de construcción de la ciudad, examina los debates y las alternativas del proyecto y de la obra de la Avenida 9 de Julio en Buenos Aires, imaginada a fines del siglo XIX y construida en los 30. La autora analiza los diferentes proyectos y ello le permite examinar la conjunción de tiempos cortos y largos, los modos de acción de actores individuales y colectivos, así como las articulaciones entre ideas y cambios en el espacio físico de la ciudad. Asimismo, da cuenta de las lógicas técnicas y las políticas, y revisa el rol que tuvieron las representaciones gráficas como estrategias de propaganda que intervinieron en torno de la obra pública.¹⁰ Gruschetsky, por su parte, considera la formación del paisaje urbano de la Avenida General Paz como parte de los procesos materiales que transformaron a Buenos Aires en una ciudad moderna durante los años treinta. Señala que el trabajo en conjunto entre ingenieros y arquitectos transformó materialmente el límite de la ciudad, configurando un paisaje definido como “moderno” que combinaba la velocidad que demandaba el automóvil con la comunicación que reclamaba la ciudad.¹¹ La autora reflexiona

de adopción del automóvil, relacionando la extensión de su uso con el desarrollo de la actividad turística; y a Tomás Errázuriz (2010, 2016), quien reconstruye los hitos fundamentales del proceso de motorización y su impacto sobre la experiencia cotidiana de los viajes en la ciudad de Santiago de Chile en las primeras tres décadas del siglo XX a partir de la incorporación de tres nuevos medios de transporte: el tranvía eléctrico, el automóvil y el autobús.

⁸ Carla del Cueto, “Ordenar el tránsito. Leyes y regulaciones de tránsito en la República Argentina 1936-1994”, *Pasado Abierto*. N° 8. Julio-Diciembre (2018):212-229.

⁹ Carla del Cueto y Valeria Gruschetsky. “Ir por la derecha. Políticas públicas y prácticas de movilidad a propósito del cambio de mano durante el primer peronismo”. *Pasado Abierto*. Revista del CEHis. N°12. Mar del Plata. Julio-diciembre (2020). ISSN N°2451-6961. <http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto>

¹⁰ Alicia Novick, “La avenida más ancha del mundo. Política, arquitectura e imagen”, *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas*, 41, (2011): 133-154.to

¹¹ Valeria Gruschetsky, “El paisaje para un borde urbano: el proyecto para la Avda. Gral. Paz”, *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas*, n.o 41, (2011): 163.

además cómo y por qué las políticas públicas priorizaron una infraestructura de movilidad que apuntó a favorecer el crecimiento del parque automotor en detrimento de los restantes medios de transporte en Buenos Aires entre 1900 y 1940.¹² Además, recientemente ha estudiado las intervenciones que conformaron el nuevo sistema de avenidas frente al avance de los automotores, vinculando el diseño vial con el debate urbanístico y analizando la relación técnica y política tanto en la gestión municipal como en la nacional.¹³ Desde otra óptica, Piglia y Pastoriza analizan las vías comunicacionales en relación con la actividad turística. Particularmente aluden a las políticas de turismo social implementadas por el primer peronismo en relación con las obras de infraestructura como caminos, transportes, balnearios y hotelería, en una creciente integración del territorio nacional.¹⁴

Por otro lado, existen estudios que consideran el papel que cumplieron los agentes públicos y privados en relación con la vialidad. Se puede mencionar los trabajos de Ballent¹⁵ quien analiza la creación de la Dirección Nacional de Vialidad en 1932 en el marco de un incremento de la relación entre técnica y política. La autora sostiene que la consolidación de la institución marcó un momento culminante y un punto de inflexión en la injerencia de la ingeniería como campo científico y profesional en la estructura estatal de las obras públicas. En la misma línea, Gruschetsky indaga la formación de la burocracia técnica en la DNV, modelo de agencia estatal basado en la “eficiencia” y la “racionalidad”,¹⁶ analizando la circulación de ideas, modelos y experiencias viales que afectaron el desarrollo de esta dependencia, focalizando en los vínculos que se establecieron con los Estados Unidos. La misma autora recientemente ha analizado los vínculos que se establecieron entre el Estado –materializado en la DNV–, el conocimiento técnico –encarnado en la ingeniería vial– y la toma de decisiones políticas.¹⁷ Destaca, además, el aporte de Piglia, quien estudia las intervenciones públicas en materia de vialidad y turismo de los dos clubes de automovilistas

¹² Valeria Gruschetsky, “Las nuevas formas de movilidad en la ciudad de Buenos Aires: el avance de los automotores y la política municipal. 1900-1940”, *Urbanismo y Transporte Público*, editado por Simon Castillo, Marcelo Mardones, y F. Waldo Vila Muga, (Santiago de Chile: RIL Editores, 2018), pp. 48.

¹³ Valeria Gruschetsky, “Norte - Sur, Este – Oeste...”.

¹⁴ Eliza Pastoriza y Melina Piglia, “La construcción de políticas turísticas orientadas a los sectores medios durante el primer peronismo: Argentina, 1946-1955”, *Licere, Belo Horizonte*, v.20, n.1, (2017):411-452.

¹⁵ Anahi Ballent, “Kilómetro cero: la construcción del universo simbólico en la Argentina de los años treinta”, *Boletín del Instituto Ravignani* 27, núm. 1 (primer semestre 2005): pp. 107-137; y Anahi Ballent, “Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943”, *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.15, n.3, (jul.-set. 2008): p.827-847.

¹⁶ Valeria Gruschetsky, “Saberes sin fronteras. La vialidad norteamericana como modelo de la Dirección Nacional de Vialidad, 1920-1940”, en: *Los saberes del Estado*, coordinado por Plotkin y Zimmermann, (Buenos Aires: Edhasa, 2012), pp. 4.

¹⁷ Gruschetsky, V. (2019). Valeria Gruschetsky, “La Dirección Nacional de Vialidad, una repartición modelo del Estado Nacional. Técnica y política en la Ciudad de Buenos Aires en la década de 1930”, en: *Saberes urbanos*, L. Menazzi & G. Jajamovich (Eds.) (Buenos Aires: Teseo, 2019), pp. 77–111.

más importantes de Latinoamérica, el Automóvil Club Argentino y el Touring Club.¹⁸

Desde la perspectiva de la historia cultural, resalta el aporte de Zunino Singh, quien aborda la movilidad cotidiana en Buenos Aires de principios del siglo XX en tanto práctica y relación social, como un modo más de habitar la ciudad, complementando aspectos ya abordados en los estudios de transporte—como la accesibilidad, uso del tiempo, desigualdad— y ampliando el conocimiento sobre los usos del espacio en los estudios urbanos.¹⁹ Por otro lado, propone repensar a la ciudad desde sus movibilidades a partir de considerar a las prácticas cotidianas de viaje como experiencia urbana.²⁰ Además, el autor junto a Giucci y Jirón²¹ han coordinado recientemente un libro que reúne una serie de trabajos sobre conceptos, temas y fenómenos relacionados con las movibilidades, entendidas como el movimiento (real, imaginado o potencial) de personas, objetos orgánicos e inorgánicos, dinero, información, recursos. En su análisis, siguen a Sheller y Urry²² y a Urry²³ y entienden el moverse como una forma de habitar. Los artículos del libro forman una especie de diccionario que presenta primero una definición y genealogía del término, y luego un estado del arte que reúne los principales autores o ideas sobre el tema, delineando las principales líneas de investigaciones sobre las movibilidades en América Latina.²⁴

Si bien existe amplia producción historiográfica latinoamericana y argentina, estas no han estado entre los intereses prioritarios de los historiadores de Mendoza. No obstante, desde la perspectiva histórica tradicional se puede mencionar algunos antecedentes como el trabajo de Santos Martínez, quien ha estudiado los caminos en la época colonial (1561-1810),²⁵ y de Lacoste, quien ha analizado las vías de comunicación en relación con los vínculos económicos, políticos y culturales entre Argentina y Chile. Particularmente estudió los

¹⁸ Melina Piglia, *Autos, rutas y turismo. El automóvil club argentino y el Estado*, (Buenos Aires: Siglo XXI, 2014).

¹⁹ Dhan Zunino Singh, "Sea amable, ceda el asiento. Un análisis histórico cultural del comportamiento de los pasajeros en el transporte público de Buenos Aires a principios del siglo XX", *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, vol. 20, núm. 20, (junio, 2016): pp. 23.

²⁰ Dhan Zunino Singh, "Ciudades, prácticas y representaciones en movimiento. Notas para un análisis cultural de la movilidad como experiencia urbana", *Tempo soc.* (online). vol.30, n.2, (2018): 35-54. ISSN 1809-4554 (Recuperado de: <https://www.scielo.br/pdf/ts/v30n2/1809-4554-ts-30-02-35.pdf>).

²¹ Dhan Zunino Singh, Guillermo Giucci y Paola Jirón, *Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina*, (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos, 2017), 251 pp.

²² Sheller y Urry, "The new mobilities paradigm", *Environment and Planning A* volume 38, (2006), pages 207-226. DOI:10.1068/a37268. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/23539640_The_New_Mobilities_Paradigm/link/0deec5260d8b4e8b34000000/download

²³ John Urry, *Mobilities*. (Oxford: Polity Press, 2007).

²⁴ Zunino Singh; Giucci y Jirón, *Términos clave...*, p. 13-21.

²⁵ Pedro Santos Martínez, *Mapas, planos, croquis y dibujos sobre Cuyo durante el periodo hispánico*, (Mendoza: Ediciones Culturales de Mendoza, 1995).

caminos en los Andes Centrales argentino-chilenos (1658-1997),²⁶ y el papel que cumplió el ferrocarril Trasandino en el comercio y en la actividad turística de la región.²⁷

Además, Ponte ha considerado en sus escritos las vías de comunicación aludiendo, por un lado, a las medidas de ornato y embellecimiento de la ciudad a partir de las primeras calles asfaltadas y cómo estas se fueron ensanchando y extendiendo en la ciudad post terremoto,²⁸ y por otro, en relación con la estructuración de los espacios urbanos y rurales a partir de la “cultura del agua”.²⁹ Según el autor, hay una lógica subyacente en la organización territorial mendocina (tierra de oasis) según la cual la red hídrica era la matriz primaria, y a partir de ella luego se crearon los caminos, que bordeaban los cursos de agua, y finalmente se realizó el catastro adaptado a esa matriz territorial. De esa manera, todo el crecimiento del oasis en el siglo XIX y XX habría seguido esta lógica.

Por último, Luis hizo un acercamiento al estudio de los medios de transporte y las vías comunicacionales en Mendoza entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX³⁰ y recientemente ha profundizado el análisis de la expansión del parque automotor en la década del '20.³¹ Asimismo, en un trabajo reciente Raffa y Luis analizaron las transformaciones de la infraestructura vial en Mendoza durante el periodo de gestiones conservadoras (1933-1943).³² No obstante, no han sido publicados trabajos que profundicen el estudio de la red vial en la década del '20.

Por otro lado, algunos estudios recientes en Mendoza se dedican a analizar la profesionalización del Estado³³ Provincial. Entre ellos destacan el aporte de Rodríguez

²⁶ Pablo Lacoste, *El sistema pehuenche: frontera, sociedad y caminos en los Andes Centrales argentino-chilenos (1658-1997)*, (Mendoza: coedición Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, Ediciones Culturales y Gobierno de Mendoza, 1998), 230 pp.

²⁷ Pablo Lacoste, *El Ferrocarril Trasandino. Un siglo de transporte y política entre Argentina y Chile*, (Colección Sociedad y Cultura. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Santiago de Chile, 2000) 470 pp. ISBN 956-244-114-8; y Pablo Lacoste, *El ferrocarril Trasandino y el desarrollo de Los Andes Centrales argentino-chilenos (1872-2013)*, (Santiago: Editorial Idea, 2013).

²⁸ Ricardo Ponte, *La fragilidad de la memoria. Representaciones, prensa y poder de una ciudad latinoamericana en tiempos del modernismo. Mendoza, 1885/1910*, (Mendoza: Fundación CRICYT, 1999), pp. 107-113.

²⁹ Ricardo Ponte, *De los caciques del agua a la Mendoza de las acequias. cinco siglos de la historia de acequias, zanjones y molinos*, (Mendoza: INCIHUSA-CONICET, 2005), pp. 30-31.

³⁰ Cfr. Luis, *La alpargata...*, cap. IV.

³¹ Cfr. Luis, “Automovilismo y transformación urbana. La expansión del parque automotor en Mendoza en la década del '20”. En: Carolina Biernat y Nahuel Vassallo, *Historia Contemporánea. Problemas, debates y perspectivas* (en prensa 2021).

³² Cecilia Raffa y Natalia Luis, “Caminos para el turismo y la producción. La acción de la Dirección Provincial de Vialidad en Mendoza (1933-1943)”, *Coordenadas*, (7) 2, (2020):146-172.

³³ Es cada vez más diversificada la producción historiográfica sobre los procesos de institucionalización de algunas disciplinas y la relación de los expertos con un sistema internacional que los legitima. Destacan en este sentido a nivel nacional los libros compilados por Mariano Plotkin y Eduardo Zimmerman (2012a y 2012b), quienes abordan desde perspectivas diferentes una serie de procesos históricos en los que se pone de manifiesto el surgimiento de formas específicas de conocimiento y de acciones estatales en áreas tales como la salud, la economía, la defensa, la educación y la seguridad, entre otras. Además, es importante mencionar el trabajo de

Vázquez y Raffa (2016),³⁴ de Hirschegger,³⁵ de Raffa y Hirschegger;³⁶ y los recientes trabajos de Raffa;³⁷ y de Barrio y Rodríguez Vázquez³⁸ en los cuales se da cuenta de la formación de burocracias técnicas en Mendoza. Además, en los últimos años los investigadores han indagado trayectorias de expertos particularmente relacionados a la actividad vitivinícola durante el período lencinista.³⁹ Específicamente sobre la década del '20 Barrio y Rodríguez Vázquez han dado cuenta de cómo el lencinismo mostró la voluntad de institucionalizar las prácticas estatales a través de la incorporación de personal calificado en esas dependencias.⁴⁰ No obstante, resta avanzar en el estudio sobre la profesionalización de la Dirección de Puentes y Caminos y la formación de burocracia técnica vinculada a la red vial en Mendoza en la primera mitad del siglo XX.

Tomando en consideración los aportes previos señalados en relación con las problemáticas que proponen al análisis, en su articulación de infraestructura, dinámica productiva y saberes profesionales, en este artículo se pretende comenzar a explorar y dar

Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (2010), quienes analizan el Estado y la política a partir de una visión dinámica que presenta una mirada plural de la constitución del Estado y sus funcionarios e instituciones, mostrando su “rostro humano”. Resalta del mismo modo el trabajo de Soprano junto a Sabina Frederic y Osvaldo Graciano (2010), en *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*. El volumen se centra en el papel de distintas instituciones formadoras de profesionales relacionando la “génesis, organización, dinámica de las agencias estatales y sociabilidad de sus funcionarios” y los “actores de las instituciones de enseñanza media, terciaria y universitaria” donde se formaron “las profesiones liberales” (2010:13).

³⁴ El estudio “busca mostrar parte de las respuestas institucionales y las estrategias gubernamentales en relación con la conformación de nuevas agencias estatales y el ingreso de personal técnico a la burocracia de Estado en Mendoza”, haciendo referencia no sólo a las tradicionales profesionales liberales sino también a las carreras que tuvieron gran peso en la provincia (tales como la arquitectura y la enología). Cfr: Florencia Rodríguez Vázquez, y Cecilia Raffa, (coords), *Profesionalizando un Estado provincial: Mendoza, 1890-1955*, (Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo-Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado, 2016), pp. 4.

³⁵ Ivana Hirschegger, “La Escuela Mixta de Enfermeros de 1942: una apuesta a la profesionalización de la enfermería en Mendoza”, en *Trabajos y Comunicaciones*, núm. 49, (2019). <https://www.doi.org/10.24215/23468971e084>

³⁶ Cecilia Raffa e Ivana Hirschegger, (Comps.), *Proyectos y concreciones, obras y políticas públicas durante el primer peronismo en Mendoza (1946-1955)*, (Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, 2018), 110 pp.

³⁷ Raffa, Cecilia y Carolina Andrade, *Construir Mendoza*, (Mendoza, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Historia del Arte, 2020). 1a. edición. 373p. Dirección URL del libro: <https://bdigital.uncu.edu.ar/15153>.

³⁸ Patricia Elena Barrio y Florencia Rodríguez Vázquez, *Políticas, industrias y servicios en Mendoza (1918-1943)*, (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: TeseoPress, 2020), Libro digital, EPUB Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-86-7673-9.

³⁹ Cfr.: Florencia Rodríguez Vázquez y Patricia Barrio, “Entre la expertise y la sociabilidad: los aportes de los técnicos extranjeros a una agroindustria regional (Mendoza, Argentina) (1880-1924)”, *Quinto Sol*, vol. 24, n° 2, (mayo-agosto 2020), ISSN 1851-2879, pp. 1-19. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/qs.v24i2.4054>; y R. A. Abraham, “Un abogado al frente de la "policía del vino”, *Estudios Sociales Contemporáneos*, (21), (2019), pp. 19–39. Recuperado a partir de <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/estudioscontemp/article/view/2640>

⁴⁰ Patricia Barrio y Florencia Rodríguez Vázquez, “Instituciones, saberes y expertos para un Estado provincial: Leopoldo Suárez, de agrónomo a funcionario itinerante del lencinismo, Mendoza, 1918-1930”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera serie, núm. 44, (primer semestre 2016), pp. 78-107.

cuenta de las particularidades de la provincia de Mendoza en materia de vialidad en la década de 1920.

Se postula como hipótesis que, en el marco de una creciente profesionalización de las instituciones estatales a comienzos del siglo XX, los dirigentes lencinistas acudieron de un modo creciente a personal capacitado para los proyectos y ejecución de obras viales, incorporándolos a las instituciones públicas. Así se habría incrementado la profesionalización de la Dirección de Puentes y Caminos. Los gobernantes plantearon crear nuevas vías de comunicación y ampliar las existentes a fin de conectar lugares e integrar zonas periféricas, favoreciendo una mayor integración territorial a nivel provincial, considerada como un símbolo del progreso. Del mismo modo, plantearon extender el servicio de transporte para facilitar el arribo de los sectores de clase media y popular a lugares antes inaccesibles, propiciando con ello la democratización del servicio.

El periodo de estudio

El arco temporal que se indaga está enmarcado en un contexto signado por la ampliación de la esfera pública. Luego de un largo periodo de orden conservador caracterizado por el fraude electoral, entre fines del siglo XIX y comienzos del XX nuevas olas de radicalización transformaron las prácticas políticas en Latinoamérica. En Argentina nació de la crisis de 1890 y tomó cuerpo con la Unión Cívica Radical (UCR) bajo el liderazgo de Hipólito Yrigoyen. En ese contexto fue particularmente importante la Ley Sáenz Peña (1912), que implicó un cambio significativo al instaurar la obligatoriedad y el secreto del voto y la representación de la minoría permitiendo elecciones más transparentes que trajeron aparejado un proceso de democratización política.⁴¹ Las elecciones de 1916 llevaron al gobierno nacional a la UCR y dos años después salió triunfante el radicalismo lencinista en Mendoza.

José Néstor Lencinas y luego su hijo Carlos Washington, lideraron lo que algunos autores llaman el populismo mendocin.⁴² Estos gobiernos esgrimieron un discurso

⁴¹ Para ampliar información consultar: Persello, Ana Virginia Persello, *Historia del radicalismo*, (Buenos Aires: Edhasa, 2007); Waldo Ansaldi, “La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático”, en: *Nueva Historia Argentina*, Tomo VI, Falcón, Ricardo (dir.), (Buenos Aires: Sudamericana, 2000); y, Hilda Sabato, Marcela Ternavasio, Luciano De Privitiello y Virginia Persello, *Historia de las elecciones en la Argentina*, (Buenos Aires: El Ateneo, 2011).

⁴² Los autores caracterizan al lencinismo como un caso de populismo cuyano, junto al cantonismo de San Juan. Para ampliar información consultar: Richard Jorba, “Los gobiernos radicales de los Lencinas en Mendoza”; Richard Jorba, “Los orígenes del fenómeno populista en Mendoza”; Rodríguez, *Lencinas y Cantoni*; Lacoste, *La Unión Cívica Radical en Mendoza y en la Argentina*.

antioligárquico que se tradujo en políticas públicas propuestas e implementadas destinadas a mejorar la calidad de vida de la población, que incluyeron participación para sectores de clase media y baja en ámbitos que antes eran exclusividad de élites.⁴³

El periodo fue inestable. Hubo 3 gobernaciones y 4 intervenciones federales,⁴⁴ lo que generó una escasa continuidad de las propuestas políticas que se encontraban en marcha. Ello, sumado a la inestabilidad económica⁴⁵ (durante el periodo se alternó una época de auge, a la cual siguió una importante crisis financiera) hizo que muchos de los planes ideados no pudieran concretarse o se retrasara su ejecución.

Es importante mencionar, además, que entre fines del siglo XIX y principios del XX comenzó en América Latina y Argentina un proceso de profesionalización de las dependencias estatales, por la cual las instituciones fueron acudiendo más asiduamente a personal técnico para cubrir los puestos. A su vez, esas mismas reparticiones se convirtieron en ámbitos de formación y fueron incrementando el cuerpo técnico estatal⁴⁶. También durante ese lapso temporal se reglamentó la práctica profesional. Específicamente en Mendoza se normó de manera más rigurosa la medicina, obstetricia y farmacia en 1927, y hubo un proyecto de ley que proponía reglamentar las carreras de arquitectura, ingeniería y agrimensura en 1922, que, si bien no se sancionó, da cuenta del avance estatal en la reglamentación del ejercicio profesional.

La Dirección de Puentes y Caminos: una naciente burocracia técnica

Como se explicó en páginas anteriores, durante los primeros años del siglo XX el equipamiento institucional y legal en materia vial en Mendoza recién se estaba gestando. La Dirección de Puentes y Caminos, dependiente del Ministerio de Obras Públicas había sido creada por ley 393 de 1907 y no existía un plan sistemático de desarrollo en relación con las

⁴³ Para ampliar información consultar: Luis, *La alpargata...*

⁴⁴ Si bien Lencinas había liderado la revolución radical de 1905 en Mendoza, apenas asumió el poder como gobernador se produjo una división entre radicales y lencinistas (Lacoste, *La Unión Cívica Radical...*, pp. 72), aspecto que influyó para que las dirigencias provinciales fueran interrumpidas mediante intervención federal.

⁴⁵ Para ampliar información consultar: Patricia Barrio, “Regulación e intervención estatal en tiempos turbulentos. El caso de la vitivinicultura mendocina entre 1918 y 1923”, en: *De la regulación a la intervención en tiempos de cambio. Las prácticas y vínculos estatales en la provincia de Mendoza, 1916-1970*, Florencia Rodríguez Vázquez (et.al.), (Rosario: Prohistoria Ediciones, 2014); Patricia Barrio, “Un proyecto efímero de regulación privada de la vitivinicultura en la provincia de Mendoza (República Argentina) en contexto de crisis: la Sociedad Vitivinícola de Mendoza, 1916-1919”, en: *Revista Historia y Sociedad*, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, (2015):167-197, y Rodolfo Richard Jorba, “Los frutos del viñedo deberían ser para todos. Depresión y resurrección de la vitivinicultura y aumento de la conflictividad social en Mendoza (Argentina), 1919-1920”, en: *Estudios Sociales*, 45, Rosario, (2013): 71-101.

⁴⁶ Cfr: Anahi Ballent, “Kilómetro cero...”; Anahi Ballent, “Ingeniería y Estado...”; y ⁴⁶ Valeria Gruschetsky, “Saberes sin fronteras...”.

vías de comunicación. Durante el periodo de gobernaciones lencinistas se fue dotando de recursos económicos, lo cual permitió la creación de nuevos puestos de personal técnico que comenzaron a formar parte de la burocracia del estado provincial. Por ejemplo, en abril de 1918 se propuso crear el puesto de “dibujante”, al cual le correspondería un sueldo mensual de \$200.⁴⁷ Además, en septiembre del mismo año, la cámara de senadores aprobó un proyecto de ley del Poder Ejecutivo que creaba un impuesto a los terrenos cultivables e incultos, para reforzar los fondos de la ley 393 sobre conservación de Puentes y Caminos.⁴⁸

Al año siguiente se legisló en el mismo sentido para obtener más recursos para atender a la infraestructura vial. El proyecto de ley estaba firmado por Leopoldo Suárez,⁴⁹ que ocupaba el cargo máximo del ministerio de Obras Públicas de la provincia. En la sesión legislativa, el senador Egidio Casnati aludía a la importancia de conservar las vías comunicacionales para el desarrollo de la economía provincial. *Reflexionaba*: “Nadie ignora la necesidad que se tiene de estos caminos para el transporte de los productos de la Provincia, de uno a otro Departamento, de una a otra región. No sería, pues, una economía, permitir que esos caminos se destruyan”.⁵⁰ El proyecto se sancionó y se incrementó el dinero disponible para la conservación de los caminos provinciales.

Durante el período de gestiones lencinistas se incorporó la consideración del regadío del arbolado público vinculado a los caminos con la antigua Ley de Aguas promulgada en 1815. Por intermedio de esa enmienda, los inspectores de canales, hijuelas y demás cauces de riego en todo el territorio de la provincia estaban obligados, a requerimiento de las autoridades de la Sección de Puentes y Caminos, a proporcionar a los camineros o cuidadores de la conservación de las vías públicas el agua del o de los cauces que mejor conviniere para el riego de aquéllas y de sus arbolados por el tiempo necesario a tal objeto. Si bien no se analiza con detenimiento esta variable, cabe mencionar que la vinculación entre camino y árbol marca una de las particularidades de la vialidad en Mendoza, hasta la actualidad.⁵¹

Tanto en el nivel nacional como en el provincial había inspectores de la Dirección de

⁴⁷ Diario de sesiones legislativas de la Cámara de senadores. Sesión correspondiente al día 26 de julio de 1918.

⁴⁸ El mismo era un impuesto para incrementar los recursos disponibles para la conservación de los caminos de la provincia y regiría a partir del 1 de enero de 1919. Si bien este proyecto fue propuesto por el gobernador anterior (Francisco Álvarez), fue sancionado durante la gestión lencinista.

⁴⁹ Leopoldo Suárez fue un enólogo e ingeniero agrónomo, formado en la provincia y perfeccionado en el extranjero que desempeñó numerosos cargos públicos en Mendoza. Fue superintendente General de Irrigación (julio 1918-mayo de 1919), luego ministro de Obras Públicas entre julio 1919 y enero 1920; y posteriormente entre enero 1922 y octubre 1924. Además, ejerció como interventor de la Dirección General de Escuelas entre agosto de 1926 y abril de 1927. Cfr: Barrio y Rodríguez, “Leopoldo Suárez...”, p. 104.

⁵⁰ Senador Casnati. Diario de sesiones legislativas de la Cámara de senadores, sesión correspondiente al día 10 de octubre de 1919.

⁵¹ Raffa y Luis, “Caminos para el turismo y la producción...”

Puentes y Caminos cuya tarea era realizar viajes a los diferentes lugares a fin de constatar el estado de la red vial. También tenía la misión de multar a los regantes: uno de los principales factores que deterioraban significativamente el estado de la calzada en Mendoza eran los desbordes de las acequias de riego que humedecían el suelo y al paso de los vehículos dejaban profundas improntas que luego de secarse dificultaban la circulación posterior. La prensa daba cuenta de dichas intervenciones.⁵²

Con respecto a la organización de la dependencia, se sabe que en 1914 la Dirección de Puentes y Caminos estaba dividida en 7 secciones. A comienzos de 1918 se fraccionó en 9, llevándose registrado y controlado el movimiento de estas en la oficina central. El número de secciones fue variando conforme pasaba el tiempo.⁵³ En general se conformaron por grupos de departamentos, por departamento, y más contemporáneamente también se incluyeron distritos importantes en material vial como Potrerillos, sitio turístico de la región oeste de Mendoza.

Además, a partir de 1925 se comenzó a contabilizar la cantidad de kilómetros construidos en los departamentos, permitiendo registrar de manera fehaciente la infraestructura vial de la provincia (ver Ilustración 3). Así, la información registrada a partir de los datos estadísticos servía de base para planificar las políticas públicas

De esa manera, durante la década de 1920 la repartición de Puentes y Caminos fue incorporando recursos financieros y humanos y se fue profesionalizando. Contaba, entre su personal, con técnicos y especialistas encargados de inspeccionar el estado de las carreteras provinciales y de proyectar nuevas obras viales que cumplieran las normas de seguridad antisísmicas necesarias para la región de cuyo. La ingeniería se había convertido en una profesión clave al servicio del Estado provincial. Ello, sumado a los datos que arrojaba el conocimiento estadístico sirvió de base para la planificación vial. Además, a lo largo de las primeras décadas del siglo XX el desarrollo de nuevas tecnologías para la construcción de caminos y puentes avanzó notablemente. Nuevos materiales y sistemas produjeron avances significativos en la construcción y reparación de las vías de comunicación (adoquinados, estabilizados (macadam), pavimentos (asfalto), entre otros).

⁵² En 1927 se comunicaba que el jefe de la cuarta sección de Puentes y Caminos de la Nación había realizado un viaje por todo el sur de la provincia, acompañado por dos ingenieros y un empleado de dicha repartición a fin de observar el estado de los caminos y la necesidad de realizar nuevas obras de vialidad en el sur (*Los Andes*, 25/10/1927).

⁵³ A partir de 1934, cada uno de los departamentos de la provincia representó una sección distinta.

Los medios de transporte en Mendoza entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX⁵⁴

A fines del siglo XIX (1885) llegó el ferrocarril a la provincia, trayendo aparejado no solo el incremento del acceso de la producción mendocina al mercado nacional e internacional, sino posibilitando también el flujo de personas e ideas con mayor dinamismo. Del mismo modo, fueron apareciendo a lo largo del periodo otros medios de transporte. A los cocheros que conducían carruajes de tracción a sangre se sumó el tranvía eléctrico a principios del siglo XX,⁵⁵ y en forma paulatina, los automotores, que fueron propagándose en la ciudad y luego en los departamentos de la campaña.

Sumado a la red tranviaria, a partir de 1920 funcionó el servicio de autobús, que facilitó igualmente el traslado de los sectores de clase media y baja. Dos años después la provincia ya contaba con 17 líneas de ómnibus que prestaban servicio entre la capital y los departamentos (ver ilustración 2). El incremento que alcanzó el servicio en la provincia hizo necesario que se reglamentara la prestación para garantizar la seguridad pública, ya que se habían originado trastornos por la mala conducción de los vehículos, por la deficiente construcción de los coches y por la trepidación de estos con excesivo peso. Una de las medidas implementadas consistió en corroborar la competencia de los conductores. Así, en la Municipalidad se abrió un registro para las personas que manejaban ómnibus y autobuses, quienes comenzaron a ser sometidos a un examen técnico de competencia.⁵⁶

Ilustración 2-Inauguración del recorrido Mendoza-Tunuyán-San Carlos



Fuente: La Palabra, 2 de enero de 1928

⁵⁴ Una versión preliminar de este apartado fue presentada en las Jornadas de Historia Moderna y Contemporánea, 2021, en prensa.

⁵⁵ El 1 de octubre de 1912 comenzó a circular el tranvía en Mendoza.

⁵⁶ *La memoria del siglo*, Los Andes, (2000), pp. 499, 504-506.

A fines de 1928 se sumó un nuevo medio de transporte público, el taxi-colectivo. El servicio era prestado por la empresa Taxibus Mendoza, que poseía 20 vehículos. Estos trasportaban 6 o 7 personas.

Al incremento de vehículos dedicados al transporte público, se sumó la expansión de los automotores de uso particular. En 1914, la Dirección General de Estadísticas contabilizó 18.106 vehículos matriculados,⁵⁷ de los cuales 286 eran automóviles y 30 motocicletas, lo cual arroja un total de 316 vehículos motorizados.⁵⁸ Ahora bien, del total de automóviles, 150 (es decir un número muy significativo del total) estaban radicados en capital, y el resto en los departamentos. En 1922 ya había 1582 automóviles en la provincia. Este número creció de manera significativa llegando a 5.511 automóviles en 1926 (esto correspondía proporcionalmente a un coche cada 67 habitantes⁵⁹). El incremento de vehículos motorizados se verificaba en todo el país y en los países industrializados.⁶⁰ A fines de 1928, Mendoza contaba con 9.445 automotores y se consumían 17.705, 066 litros de nafta.⁶¹

Todo ello trajo aparejado el desarrollo de la industria y comercio de combustible. En 1916 se consumía aproximadamente 1000 litros, en 1925 más de 8000, y en 1928 se llegó a 17705,066 litros. Más allá del consumo, Mendoza comenzó a producir combustible para atender la demanda local⁶². A partir de 1920 se empezó a destilar nafta en las instalaciones de Ramón Bennet, en Luján, y en 1922 se instalaron bombas para el expendio. En 1926 la nafta vendida era elaborada por Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), siendo el primer concesionario Posca Hermanos y Compañía.⁶³

Por otro lado, el incremento del número de automóviles generó nuevas problemáticas urbanas tales como el acrecentamiento del ruido y el aumento de los accidentes de tránsito. Mediante la prensa se solicitaba que los dirigentes provinciales intervinieran de manera más sistemática a fin de garantizar la seguridad vial. Específicamente se referían a la necesidad de que las autoridades normaran y controlaran el comportamiento vehicular en las calles. Asimismo, aparecían notas ofreciendo consejos a los automovilistas sobre el buen manejo de

⁵⁷ Se contabilizaban además coches, carruajes, carreteras, carros tirados por bueyes, entre otros.

⁵⁸ Anuario de la Dirección general de estadísticas correspondiente al año 1914. 1916. Buenos Aires: Talleres S. A. Casa Jacobo Peuser, LTDA

⁵⁹ *La Memoria del siglo...*, pp. 507.

⁶⁰ En 1927 en Argentina se contabilizaba un coche cada 49 habitantes, en Francia cada 43, en Gran Bretaña cada 39 y en EE. UU. cada 6. Argentina llegó a ser en la entreguerra, el país latinoamericano con más automóviles y osciló entre el cuarto y séptimo lugar mundial. Tenía un número muy elevado de automóviles en relación con su población y con su escaso kilometraje de caminos permanentes. Cfr: Melina Piglia, "Turismo en automóvil en Argentina", *Tempo Social*, revista de sociología da USP, v. 30, n. 2, (2018): pp. 87-88.

⁶¹ Anuario de la Dirección general de estadísticas correspondiente a los años 1927-1929. 1931. Buenos Aires: Talleres S. A. Casa Jacobo Peuser, LTDA.

⁶² Luego, con el incremento en la producción de nafta esta también se comercializó en el exterior.

⁶³ *La Memoria del siglo...*, pp. 380, 432-439, y 499.

los vehículos a los fines de acompañar los esfuerzos gubernamentales. Si bien en 1913⁶⁴ se había dictado un decreto con ciertas regulaciones, como la que estipulaba que los automóviles debían circular a un máximo de 14 km/hora en la ciudad y a 25 km/hora en los barrios urbanos de la campaña, en 1926 se reglamentó de manera más exhaustiva la conducción. Se establecieron horarios de carga y descarga de mercadería, estacionamientos prohibidos y se reglamentó la circulación por una sola mano de ciertas calles céntricas. No obstante, los accidentes de tránsito se seguían produciendo con mucha frecuencia.⁶⁵

Así, desde fines del siglo XIX y de manera particular en la década del veinte aparecieron y se extendieron nuevos medios de transporte en Mendoza, que generaron no solo la necesidad de ampliar, mejorar y complejizar la infraestructura vial existente, sino comenzar a normar comportamientos públicos nuevos para garantizar la convivencia. A su vez, esto requirió la especialización de ciertos saberes, los cuales sirvieron para que el Estado profundizara su intervención efectiva. Asimismo, el incremento de medios de transporte público y la ampliación de los recorridos facilitó el traslado de los sectores de clase media y popular a lugares antes inaccesibles.⁶⁶

Las vías comunicacionales en la década del '20. Del discurso a las obras

El discurso de los dirigentes lencinistas giró en torno a la necesidad de construir nuevos caminos y conservar los existentes para conectar la provincia, facilitando el flujo de personas y producción en las zonas retiradas. Estos postulaban la mejora en la red vial como un símbolo del progreso provincial. Tanto José Néstor Lencinas como Alejandro Orfila aludieron al progreso que proporcionaría la mejora de la red de caminos. José Néstor Lencinas había prometido con anterioridad a su elección como gobernador, que desarrollaría la vialidad pública para que se facilitara el transporte de los productos: “Mendoza debe completar su red de caminos provinciales, que con los que tiene a su cargo la Nación por la ley Mitre, sea un exponente de nuestro progreso”.⁶⁷

En 1927 Orfila señalaba: “convencido de que los gobiernos surgidos de una lid democrática, como expresión de las aspiraciones públicas deben trabajar incesantemente por

⁶⁴ El 13 de enero de 1913 el gobernador de Mendoza dictó un decreto reglamentando el tráfico y movimiento de caminos de la provincia. El mismo había sido formulado por una comisión nombrada a tal efecto el año anterior. Cfr: Villegas, Norberto Amancio Villegas, *Cien años de nuestra vialidad. Mendoza*, (2003): 44-46.

⁶⁵ *La Memoria del siglo...* pp. 499-503.

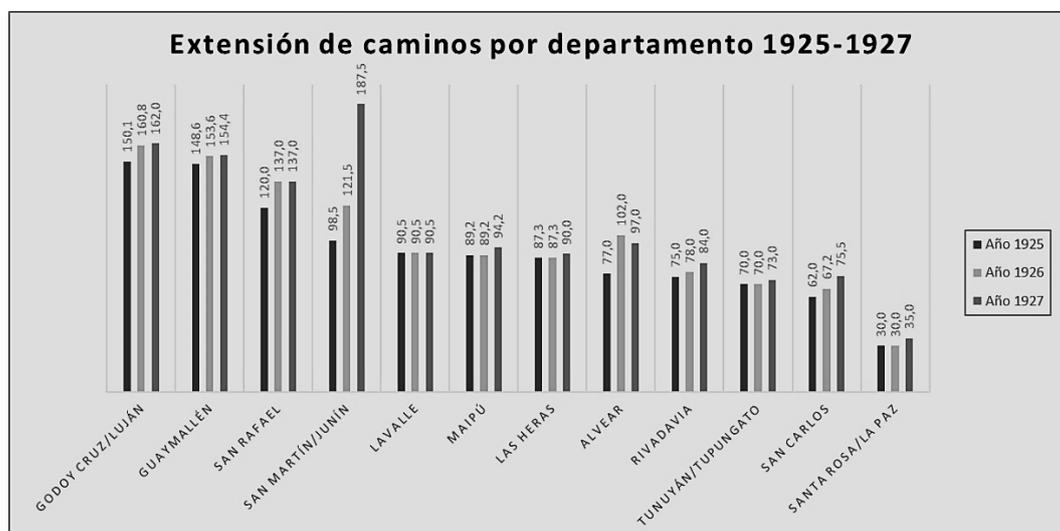
⁶⁶ Para ampliar información consultar: Natalia Luis, “Automovilismo y transformación urbana. La expansión del parque automotor en Mendoza en la década del '20” (en prensa).

⁶⁷ Julio Nieto Riesco, *José Néstor Lencinas. Jefe de Estado*, (Mendoza: Talleres Gráficos Argentinos I.J. Rosso, 1926), p. 255.

el progreso de la provincia para evidenciar de ese modo que han logrado responder a la confianza de la opinión, he dedicado preferente atención a la mejora del régimen caminero de Mendoza” (...) “Anhelo que mi paso por el gobierno, sea señalado con una serie de obras públicas, que, como la construcción de puentes, desagües, canales, diques, y casas departamentales, respondan a la necesidad de rodear de ventajas y beneficios a toda la población”.⁶⁸

En cuanto a las obras de infraestructuras, se realizaron especialmente en las áreas de mayor densidad. En 1925 existían 1.387 Km. y 200 mts. de caminos en la provincia, sin considerar la capital provincial. Los departamentos cercanos a la capital y que tenían una alta tasa de densidad poblacional, como Guaymallén y la zona de Godoy Cruz y Luján, contaban con una significativa cantidad de kilómetros de caminos construidos (ver ilustración 3). La excepción era el departamento de Las Heras, se trataba de un espacio marginado de los proyectos de modernización y por ello desjerarquizado,⁶⁹ y se hallaba fuera de los centros agro-productores, no era uno de los principales departamentos que producía artículos comercializables en los periodos de cosecha.

Ilustración 3- Extensión total de caminos sostenidos por la provincia. Mendoza, 1925-1927



Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios estadísticos correspondiente a los años 1925-1927

Es importante marcar que, si bien durante la década del '20 fueron numerosas las propuestas de creación de nuevos caminos o de finalización de algunas obras ya comenzadas, estas se vieron frenadas y algunas no realizadas debido en gran parte a las intervenciones

⁶⁸ Mensaje inaugurando el periodo legislativo 1927. En: *Los Andes*, 7/6/1927.

⁶⁹ Ponte, *La fragilidad...*, p 455.

federales, tal como ocurrió con otras obras de infraestructura.⁷⁰ En efecto, dirigentes del gobierno interventor en ocasiones dejaban sin efecto medidas ya implementadas, se paralizaban algunos trabajos y se optaba por priorizar obras de distinta índole.

Durante la gestión gubernamental de Alejandro Orfila y persiguiendo su ideal de ser reconocido en la posteridad por las obras públicas (y entre ellas las obras viales), se extendieron los caminos de la provincia, llegando a tener 1.564 km, 318 mts de extensión total en diciembre de 1927.⁷¹ De los 1280 km de caminos sostenidos por el gobierno provincial, 921 km 500mts estaban sistematizados (consolidados) en tierra y 358 km con 600 mts se encontraban enripiados (ver ilustración 4). Cabe destacar que los departamentos de San Martín y Junín integraron la zona en la que más creció la red vial durante la última gestión lencinista.⁷²

Ilustración 4- Cuadro. Extensión de los caminos sostenidos por la provincia por sistema

Sistema constructivo	Extensión por año [km]		
	1925	1926	1927
Macadamizado	151,6		
Sistematizado en tierra	521,2	503,0	921,5
Enripiado	164,6	354,1	358,6
Medio enripiado	64,8		
Conservado para el tráfico con cunetas	196,0		
Conservación extraordinaria		330,0	
Total	1098,2	1187,1	1280,1

Fuente: elaboración propia en base a los datos estadísticos de 1925-1927

Como es posible observar en el cuadro anterior, en la década del '20 se utilizaba principalmente el sistema enripiado y el sistematizado en tierra para la conservación de caminos sostenidos por la provincia. En 1925 cerca del 50% (el 47, 45%) de los caminos estaban sistematizados, y casi un 15% enripiados. Para 1927 aproximadamente el 72% del total de caminos estaban sistematizados en tierra y el 28% se encontraba enripiado. Esto se modificó en la década posterior a partir de la radicación de dos fábricas de cemento portland: MINETTI y CORCEMAR, en el departamento de Las Heras, Mendoza. Amparadas en las Leyes N° 978/32 y 1.065/33. La posibilidad de contar con producción local modificó el costo del material, que se hizo más económico, y facilitó su utilización transformando el panorama

⁷⁰ Para ampliar información consultar: Luis, *La alpargata...*, pp. 277-284.

⁷¹ Anuario de la Dirección general de estadísticas correspondiente a los años 1927-1929. 1931. Buenos Aires: Talleres S. A. Casa Jacobo Peuser, LTDA.

⁷² Los datos estadísticos de 1928 sobre la red vial no se encuentran en el Anuario, esto probablemente se deba a que en octubre de 1928 la provincia fue intervenida.

local vinculado a la obra pública: el hormigón de cemento portland, se convirtió en el elemento incuestionable para construir pavimentos en la región andina.⁷³

Además de las iniciativas provinciales, el Estado nacional tuvo un papel importante en la ejecución de obras viales. En 1926 los periódicos anunciaban que el gobierno nacional planeaba diversas obras de vialidad en Mendoza, tanto interdepartamentales como caminos de unión entre provincias e incluso con el vecino país trascordillerano. Se programaba, entre otros, la ejecución de un tramo del camino internacional a Chile, el camino de Mendoza a San Rafael, y el camino de Mendoza a San Juan (particularmente el tramo correspondiente a Mendoza).⁷⁴

Otra labor vial proyectada por la Nación fue la reparación del camino a las termas de Villavicencio.⁷⁵ En el mismo sentido, a fin de desarrollar el turismo provincial, el gobernador Alejandro Orfila propuso acelerar los trabajos del camino a Cacheuta contratando más personal. El mismo sería inaugurado el 28 de enero del año siguiente. La obra fue inaugurada el 28 de enero de 1928. El diario *La Palabra* señalaba que el puente que cruza sobre el Río Mendoza constituye “una meritoria obra de ingeniería, pues se trata del puente mayor que existe en Sud América construido de cemento armado, siendo su extensión total de 45 metros, construido de un solo arco, que en su base es de 30 metros”⁷⁶ (Ver ilustración 4). De esa manera, la prensa daba cuenta de la utilización de cemento armado y demás materiales resistentes en la obra pública.⁷⁷

⁷³ Boletín de Obra Pública de la República Argentina. (1938). Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Obras Públicas de la Nación, pp. 421. Para ampliar información cfr: Raffa y Luis, *Caminos para el...*, p.157.

⁷⁴ Nota periodística: Los Andes, 8/10/1926.

⁷⁵ Además, la Nación aprobó en 1928 la partida de dinero correspondiente para la construcción de un puente en Barrancas, del departamento de Maipú. El mismo se construyó con posterioridad a las gobernaciones leucistas.

⁷⁶ Nota periodística de: *La Palabra*, 30 de enero de 1928.

⁷⁷ Para ampliar información sobre la utilización de nuevos materiales y sobre la construcción sismorresistente en Mendoza consultar: Natalia Luis y Matías Esteves, “Técnica y política en la construcción sismorresistente en Mendoza en la década del '20. La acción del Estado en los casos de Costa de Araujo y Villa Atuel”, en: *Estudios sociales del Estado*, (en prensa).

Ilustración 5- Foto puente camino a Cacheuta. Inaugurado en 1928



Fuente: La Palabra, 30 de enero de 1928

El Ejército también asumió un papel significativo en la vialidad provincial. Con motivo de los ejercicios militares, se procedía a mejorar y/o construir nuevas carreteras y puentes.⁷⁸ La prensa publicada durante estos años daba cuenta de los trabajos efectuados. Por otro lado, es importante marcar que, a diferencia de lo acaecido en otras provincias, en Mendoza el Automóvil Club Argentino (ACA) no tuvo mucha incidencia en la expansión del parque automotor y en la ejecución de obras viales durante la década de 1920.⁷⁹

Asimismo, es importante mencionar que hubo una articulación constante entre la entidad provincial encargada de vialidad, la Dirección de Puentes y Caminos, y las autoridades municipales de los diferentes departamentos. Al respecto, Los Andes señalaba con respecto a la vialidad: “Es preciso, entonces, que todas las reparticiones del Estado que algo tienen que ver con el asunto, trabajen de conjunto para lograr la mayor suma de eficacia y éxito en la tarea”.⁸⁰

En relación con los departamentos, durante el periodo se repararon varias vías de unión interdepartamentales y se construyeron otros puentes. Tal fue el caso del puente carretero sobre el río Atuel (ver ilustración 6). Carlos W. Lencinas sancionó un decreto y se construyó en 1922 en la antigua ruta 143, camino a la estación de Negro Quemado,

⁷⁸ Los puentes y caminos construidos por el Ejército estaban destinados principalmente a facilitar el acceso a los regimientos, pues los fondos provenían en general del Ministerio de Guerra.

⁷⁹ el Automóvil Club Argentino recién contó con sede en la provincia en 1924. Particularmente se instaló el 13 de agosto de 1924 en la calle Lavalle 108. Dos años después, en Mendoza había 80 socios, mientras que, en la vecina provincia de San Juan, ya llegaban a 289. Para ampliar información Cfr: Luis, *la alpargata...*, pp. 212-266; y Luis, “Automovilismo y transformación urbana...”.

⁸⁰ *Los Andes*, 7/01/1924.

facilitando entonces la comunicación con el departamento de San Rafael. La iniciativa había sido de los vecinos de la zona, y el Poder Ejecutivo se unió y apoyó económicamente gran parte del monto total de la obra.

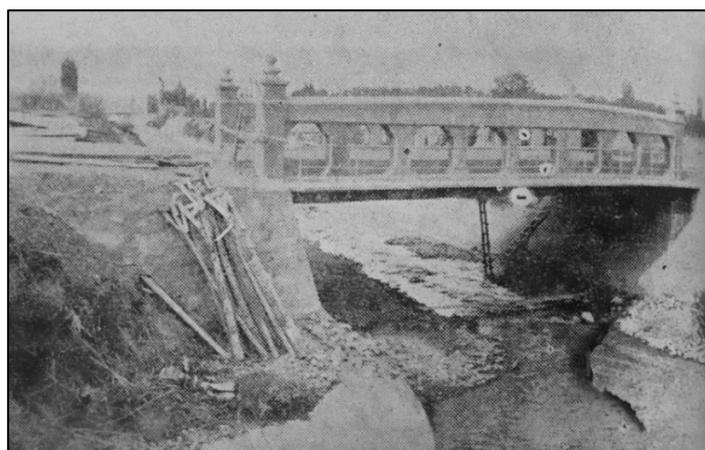
Ilustración 6- Foto Inauguración puente carretero sobre el río Atuel



Fuente: Memoria del Ministerio de Obras Públicas. Ingeniero Leopoldo Suárez, 1922-1923

Por otro lado, a fin de facilitar la comunicación entre la capital provincial y el departamento de Guaymallén, fue construido un puente desde la calle Morón sobre el canal-zanjón (ver Ilustración 6). El mismo fue construido principalmente por fondos otorgados por una vecina, quien donó también terreno para la apertura de la calle Morón desde el puente hasta la calle Dorrego. La obra se inauguró el 11 de septiembre de 1928. *Los Andes* señalaba: “Este puente, que viene a unir a la ciudad con Guaymallén, abre una nueva arteria que facilitará el tráfico con este departamento, favoreciendo a un barrio que, por su proximidad a nuestro centro, está llamado a adquirir inmediata importancia”.⁸¹

Ilustración 7- Foto Puente sobre calle Morón



Fuente: Los Andes, 10/9/1928

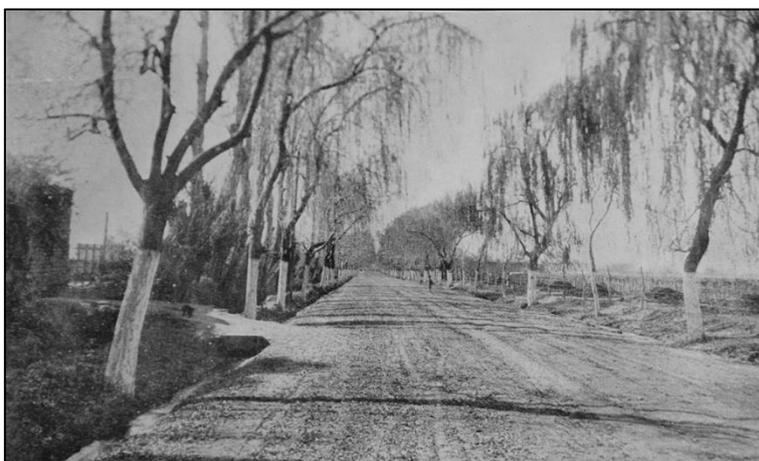
Del mismo modo, como vía de unión entre Capital y Godoy Cruz, los vecinos de este

⁸¹ *Los Andes*, 11/10/1928.

último solicitaron que se levantara un puente. A fin de dar una respuesta, se propuso un proyecto de ley (aprobado en la Cámara de diputados el 31 de agosto de 1923) autorizando a construirlo en la intersección de la calle Paso de Los Andes y el Zanjón Frías. La obra se inauguró varios años después, el 28 de octubre de 1928. Así, mediante los ejemplos antedichos se puede observar el papel de los vecinos, que también cumplieron un papel importante a la hora de proponer y ejecutar obras viales.

Por otro lado, en los primeros años de la década de 1920 fue prioridad para los dirigentes el departamento de Lavalle, cuyos caminos estaban averiados debido al terremoto que había azotado al distrito en diciembre de 1920. Esto se veía agravado por las lluvias, que tornaban casi intransitable la vía hacia el departamento. La misma se reparó en 1923 (ver ilustración 7). Además, en diciembre del mismo año se inauguró un puente carretero sobre el arroyo Tulumaya (Lavalle).

Ilustración 8- Camino a Lavalle reconstruido en 1923



Fuente: Memoria del Ministerio de Obras Públicas. Ingeniero Leopoldo Suárez, 1922-1923

En Guaymallén fue inaugurada una obra el 11 de noviembre de 1923 en el paraje denominado “Paso de la Muerte”. La misma constaba de un dique, un canal de desagüe y un sólido puente (ver Ilustración 8). En relación con la obra, Leopoldo Suárez (ministro de obras públicas) indicaba: “se ha llevado a cabo sujeta a un criterio científico, lo que le asegura magníficas condiciones de durabilidad y perfección, que evitarán los perjuicios que causaban las crecientes”.⁸² De esa manera, el ingeniero indicaba cómo el conocimiento científico y los cálculos técnicos eran necesarios para garantizar la seguridad de la obra. En este sentido, puede observarse cómo los conocimientos de ingeniería eran claves para esa dependencia

⁸² Leopoldo Suárez, *Memoria presentada a la honorable legislatura por el ministro de industrias y obras públicas Ingeniero Leopoldo Suárez. Año 1922-1923*, (Mendoza, 1924), pp.276.

estatal.

Ilustración 9- Puente sobre el “paso de la muerte” (Guaymallén). 1923



Fuente: Memoria del Ministerio de Obras Públicas. Ingeniero Leopoldo Suárez, 1922-1923

Además, en mayo de 1923 el gobierno ordenó sistematizar el camino comprendido entre la estación Negro Quemado, y el Puente sobre el río Atuel, “propendiendo a asegurar todo género de facilidades al desarrollo de las industrias”.⁸³ De la misma manera, se sistematizó el camino comprendido entre las estaciones de Agrelo y Ugarteche.

Por otro lado, los dirigentes sancionaron leyes y decretos relativos a la reconstrucción y reparación de otros tantos caminos. Un tramo del carril nacional en Rodeo de la Cruz, el carril a Luján, entre otros.

Ilustración 10- Ensanchamiento y nuevas vías de comunicación en capital



Fuente: La Palabra, 2 de enero de 1928

⁸³ Suárez, *Memoria presentada...*, p 284.

Además, se hicieron obras de prolongación y ensanchamiento de calles (Montevideo, Rivadavia, Sarmiento, Videla Correa, entre otros caminos de la capital, y diversas calles pertenecientes a los departamentos) dando una respuesta a la nueva realidad urbana que, a partir del incremento poblacional y la expansión del transporte automotor principalmente, requería esas transformaciones (ilustración 10).

Consideraciones finales

En este estudio preliminar sobre la red vial en Mendoza en la década del '20 se pudo observar que la Dirección de Puentes y Caminos, dependencia estatal encargada de la vialidad provincial, se fue dotando de recursos financieros y fue acudiendo más asiduamente a técnicos para los proyectos y ejecución de obras viales, los cuales fueron siendo paulatinamente incorporados a la burocracia estatal. De esa manera, la articulación entre técnica y política fue fortaleciendo la intervención estatal en materia vial, proceso que en la década de 1930 apareció más consolidado principalmente a partir de la creación de la Dirección Provincial de Vialidad en 1933.⁸⁴

Además, durante el periodo se implementaron nuevas técnicas y materiales que mejoraron la durabilidad y resistencia de las obras viales. De hecho, en los proyectos de ley sobre erección de puentes, se estipulaba que la construcción de estos se haría de manera sismorresistente.

Tal como se pudo observar, en la época de estudio la Dirección de Puentes y Caminos cumplió un papel fundamental a la hora de crear vías comunicacionales y adaptar las existentes para hacer frente a la nueva realidad de tránsito vehicular dada en la provincia (y en el país en general) debido a la expansión del parque automotor. Además, en las obras viales actuaron diferentes jurisdicciones, el Estado Nacional, el Estado Provincial y las municipalidades. Asimismo, en algunas ocasiones los vecinos cumplieron un papel significativo a la hora de solicitar y de financiar la construcción de vías de comunicación.

Durante el periodo, los dirigentes lenicistas propusieron y ejecutaron obras viales tendientes a mejorar la conexión interdepartamental a los fines de conectar la provincia y unir zonas alejadas. La argumentación a favor de las obras giró en torno al progreso y las facilidades comerciales que estas traerían aparejadas, particularmente como medio para facilitar el traslado durante la época de cosecha. Asimismo, los dirigentes propusieron mejorar

⁸⁴ Para ampliar información consultar: Raffa y Luis, *Caminos para el turismo...*

los caminos para fomentar el desarrollo turístico de la provincia, sobre todo del área montañosa.

Por otro lado, durante el lapso temporal abordado aparecieron y se extendieron nuevos medios de transporte que modificaron la realidad urbana de Mendoza y requirieron de mayor intervención estatal a los fines de regular el tránsito y las condiciones que debían cumplir los vehículos y conductores. Asimismo, facilitaron el arribo de los sectores de clase media y popular a lugares antes inaccesibles.⁸⁵

Resta avanzar en investigaciones posteriores en el estudio de trayectorias individuales relevantes durante el periodo que fueron fundamentales a la hora de proyectar y ejecutar obras viales y pasaron a formar parte de la burocracia técnica provincial.

⁸⁵ Cfr: Luis, *automovilismo y transformación urbana...*

**Profesionalización del Servicio Exterior de la Nación de Argentina:
el peronismo y la primera regulación integral de la carrera diplomática**

**Professionalization of the Foreign Service of the Argentine Nation:
Peronism and the first comprehensive regulation of the diplomatic career**

*Juan Pablo Rodríguez**

Fecha de Recepción: 30 de junio de 2021

Fecha de Aceptación: 31 de julio de 2021

DOI: <https://doi.org/10.46553/RGES.57.2021.p.161-184>

Resumen

El presente trabajo abordará como fue gestándose el proceso de profesionalización y organización del Servicio Exterior de la Nación Argentina a partir del estudio de la legislación que rigió al personal diplomático. Se hará hincapié fundamentalmente en las reformas introducidas por el gobierno de Juan Domingo Perón, que constituyeron la primera regulación integral del organismo, y su desenvolvimiento hasta las modificaciones introducidas por la Revolución Libertadora. En base a los cambios normativos expuestos, se buscará establecer puntos de conexión entre los mismos y el surgimiento de nuevos perfiles de diplomáticos.

Palabras clave: Servicio Exterior; Peronismo; Legislación; Profesionalización

Abstract

This paper will address how the professionalization and organization of the Argentine Foreign Service were developed from the study of the legislation that ruled the diplomatic personnel. It will emphasise fundamentally on the reforms introduced by Juan Domingo Peron's government, which are the first integral regulation of the organism, and their development until the modifications introduced by the Liberator Revolution. Based on these normative changes, we look at connexion points between them and the emergence of new diplomatic profiles.

Key words: Foreign Service; Peronism; Legislation; Professionalization

Introducción

Una de las funciones de más trascendencia que ejercen los Estados es dirigir sus vínculos con el resto de las naciones del mundo. Se trata de un ámbito de acción, el de la política exterior que, en palabras de Rafael Calduch, puede definirse como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o

suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”.¹ La misma es diagramada y gestionada por los integrantes de los gobiernos de los Estados mediante sus órganos.² En el caso argentino, la responsabilidad recae tanto el Poder Legislativo (PL) como el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), teniendo una clara primacía el último sobre el primero. Como sostiene Bidart Campos: “El presidente como jefe del Estado asume la *representación del estado* como persona jurídica en el ámbito *internacional*. Aunque muchas de las facultades en orden a las relaciones exteriores las ejerce en concurrencia con el congreso, el poder ejecutivo *conduce* esas relaciones. No parece dudoso, pues, que el presidente *monopoliza* la facultad de vincularse con gobiernos extranjeros”.³ Es el primer mandatario, el encargado de nombrar y remover a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado. También, de concluir y firmar tratados, concordatos y otras negociaciones, así como declarar la paz y la guerra con autorización y aprobación del Congreso.⁴

Ahora bien, el ejercicio efectivo de la diplomacia externa se encuentra en manos del Ministerio de Relaciones Exteriores, o Cancillería, que es “quien se ocupa de planear la orientación de la política exterior y de aconsejar al jefe de Estado acerca de las decisiones que deben adoptarse y de las negociaciones a realizar con otro Estado”.⁵ Dentro del Ministerio, encontramos al personal que cumple funciones diplomáticas y consulares, conformando el Servicio Exterior de la Nación Argentina. Se trata de uno de los organismos más especializados que podemos hallar dentro de la administración pública nacional. Sus integrantes deben, previamente, transitar un riguroso proceso de selección y formación, antes de poder ejercer sus funciones con un adecuado nivel técnico. En la actualidad, constituyen una burocracia de alta especialización que posee un margen de decisión propia como así también ejerce una influencia notoria en el proceso de toma de decisiones a nivel político.

El Servicio Exterior transitó un proceso de profesionalización que se fue gestando a lo largo de la historia nacional de la mano de distintos cambios legislativos. Con cada reforma, que conllevó un nuevo sistema de ingreso, se permitió, en mayor o menor medida, que se

*Abogado (Universidad Nacional de Rosario) y Doctorando en Derecho (Universidad Católica Argentina). CONICET – IDEHESI-IH. Email: juanpablo2211@hotmail.com. Este trabajo forma parte del proyecto IDEHESI-PUE 0003/18 “El Estado argentino y sus gestores: trayectorias, identidades y disrupciones, 1852/3. De lo disyunto a lo complejo”.

¹ En Juan Carlos Pereira (Coord.), *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Barcelona: Ariel, 2008, p. 788.

² Beatriz Solveira, *La evolución del Servicio Exterior Argentino entre 1852 y 1930*, Córdoba, Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S.A. Segreti, 1997, p. 10.

³ German J. Bidart Campos, *Manual de la Constitución Reformada*, Buenos Aires: Ediar, 2008, p. 278-279.

⁴ Constitución de la Nación Argentina (1994), Buenos Aires: Errepar, 2012, Art. 99°, incisos 7, 11 y 15.

⁵ Solveira, *La evolución del Servicio Exterior Argentino*, p. 10.

abriera paso un renovado perfil de gestor en el ámbito de la política exterior y de la diplomacia. La organización del Servicio Exterior, y consecuentemente de la carrera diplomática, ha sido estudiada por Beatriz Solveira en su obra *La evolución del Servicio Exterior Argentino entre 1852 y 1930* (1997) abordando el periodo desde la efectiva organización constitucional de la Nación Argentina hasta el fin del gobierno radical de Hipólito Yrigoyen. Tras aquella obra ya clásica, no parece haber otro texto que cubra de forma detallada el tema sino de manera fragmentada, tomando diversas aristas o marcos temporales concretos. Podemos mencionar el trabajo de Ana Virginia Persello sobre la reorganización y racionalización del servicio diplomático en los años 1926 a 1941⁶ o las investigaciones de Melisa Deciancio⁷ y Miguel Ángel De Marco (h)⁸ que se concentran en la creación de las carreras de Diplomacia en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en la Universidad del Litoral respectivamente y su influencia en la formación de diplomáticos. Encontramos un mayor desarrollo de la temática a partir de la creación del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) en 1963. Natalia Rizzo investiga los comienzos de dicho organismo⁹ y en su tesis doctoral avanza hasta el año 2003.¹⁰ Hugo Dalbosco también indaga sobre la formación del ISEN en el periodo 1963 a 2016¹¹ y en un anterior trabajo analizó el desenvolvimiento del Servicio Exterior desde la reinstauración democrática al año 2007.¹²

Existe, por tanto, cierto campo de vacancia en la investigación sobre la organización del Servicio Exterior durante los años de las dos primeras presidencias de Juan Domingo Perón y el golpe que lo derrocó en 1955, más allá que existan trabajos sobre el desempeño de cancilleres y diplomáticos en la ejecución concreta de la política exterior de los sucesivos

⁶ Ana Virginia Persello, “El servicio diplomático: reorganización y racionalización (1926-1941)”, *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo*, Mendoza, (2013).

⁷ Melisa Deciancio, “La formación diplomática en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires: aportes al desarrollo de las Relaciones Internacionales argentinas, en Tulio Ortiz (coord.), *Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, protagonista de la historia argentina*, Buenos Aires, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2017.

⁸ Miguel Ángel De Marco (h), “Universidad y política exterior: La formación de expertos diplomáticos en la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de Rosario 1920-1968”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, N° 112 (2013).

⁹ Natalia Rizzo, “Los profesionales de Estado en Argentina: el caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)”. *Cuadernos de Política Exterior*, N° 107 (2012).

¹⁰ Natalia Rizzo, *Los diplomáticos, profesionales de Estado: El complejo recorrido de su profesionalización en Argentina desde la creación del ISEN hasta 2003*, Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, 2015.

¹¹ Hugo Luis Dalbosco, *La trayectoria formativa y organizacional del instituto del Servicio Exterior de la Nación 1963-2016*, Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 2019.

¹² Hugo Luis Dalbosco, *Los diplomáticos profesionales y la formación de la política exterior 1983-2007*, Buenos Aires: Educa, 2017.

gobiernos, en planificaciones, en protagonismos y acontecimientos singulares. Este artículo se centra en los años del primer peronismo y de la autoproclamada Revolución Libertadora que lo sucedió, en los cuales se dictaron numerosas disposiciones jurídicas que impactaron en el régimen legal de los diplomáticos, modificando las condiciones de ingreso y sus funciones, cambios que dieron paso a nuevas oportunidades para la profesionalización del funcionariado del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Cada marco legal conlleva una concepción ideológica determinada que busca materializarse en la realidad e influir en ella. Por eso, el estudio de la legislación permite dar cuenta de los fines perseguidos por sus artífices y que cuestiones se priorizaron y cuáles no. Partiendo de ello, buscaremos con las siguientes líneas contribuir al estudio de la profesionalización del servicio exterior, analizando como lo normativo dio soporte a dicho proceso y al surgimiento de nuevos perfiles diplomáticos.

Para lograr el objetivo planteado el presente trabajo, de carácter histórico-jurídico, emplea una metodología cualitativa y de análisis documental para examinar las disposiciones normativas sancionadas en el periodo señalado. Se dará particular importancia a las fuentes originales que proveen los diarios de las sesiones parlamentarias del Congreso de la Nación durante el peronismo y a los Decretos-Ley emitidos durante el gobierno de facto y publicados en el Boletín Oficial de la Nación, ejemplares que obran en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, y a artículos periodísticos de la época.

Antecedentes e intentos de reformas: las leyes 4711 y 4712

Desde los inicios de la consolidación nacional, una preocupación recurrente dentro de los estamentos gobernantes argentinos fue la necesidad de contar con un cuerpo diplomático organizado y eficaz, con un funcionariado que no dependiera de vaivenes institucionales y políticas de facciones. Juan Bautista Alberdi manifestaba: “¿puede un país naciente y desierto casi, tener una política exterior? A esto podría responderse con esta pregunta: ¿puede un país naciente tener otra política que la exterior? El pueblo, como el hombre que empieza su vida pública, es el que más necesidad tiene de apoyos externos”.¹³

Solveira retoma el análisis de la primera regulación jurídica del Servicio Exterior, luego de la organización constitucional, dictada por Ley del 11 de agosto de 1856 donde se estructuraban los ministerios del gobierno nacional, quedando determinadas las funciones del

¹³ Juan Bautista, Alberdi, *Escritos póstumos: Política exterior de la República Argentina*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1998, p. 13.

Ministerio de Relaciones Exteriores al “mantenimiento de las relaciones políticas y comerciales de la Confederación con las naciones extranjeras”.¹⁴ Días después, el 16, otra ley estableció las categorías de los funcionarios que integrarían el Servicio Exterior, dividiéndolos en: a) enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, b) encargados de negocios, c) secretarios de legación y d) oficiales de legación.

“Se trata de una mínima estructuración del cuerpo diplomático que no es suficiente para sentar las bases de una carrera diplomática. Esta carencia estuvo unida a una total falta de criterio para el nombramiento de los representantes en el exterior, de suerte que las designaciones dependieron de la voluntad exclusiva del presidente de la Nación o del jefe de la Cancillería”.¹⁵

El fundamento legal de los nombramientos por parte del primer mandatario, o su delegación en el ministro de Relaciones Exteriores, radicaba en el Art. 86º, inc. 10 de la Constitución Nacional¹⁶ que prescribía: “[El presidente de la Nación] Nombra y remueve a los ministros plenipotenciarios y encargados de negocios, con acuerdo del Senado; y por sí sólo nombra y remueve los ministros del despacho, los oficiales de sus secretarías, los agentes consulares, y los demás empleados de la administración cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por esta Constitución;”.

El cuerpo diplomático se caracterizaba por la “inexistencia de una carrera permanente, la ausencia de requisitos de designación y la inestabilidad funcional (la función termina cuando caduca el nombramiento)”.¹⁷ Lanteri señala, apuntalando esta precaria situación, que el Ministerio de Relaciones Exteriores fue el que menos dinero percibió durante el periodo de la Confederación Argentina, alcanzando porcentajes que no superaban el 4% del presupuesto.¹⁸ Los pocos fondos destinados al manejo de las relaciones exteriores fueron acordados al diseño dual que se estableció: por un lado, se instalaron como legaciones permanentes una oficina en Europa, otra en Chile y una última en Montevideo, y paralelamente una vasta red de consulados.¹⁹

¹⁴ Solveira, *La evolución del Servicio Exterior Argentino*, p. 21.

¹⁵ Solveira, *La evolución del Servicio Exterior Argentino*, p. 73.

¹⁶ Constitución de la Nación Argentina (1853/60). El artículo mencionado se mantiene en la Constitución Nacional vigente de 1994, en su Art. 99º, Inc. 7., solo fue adaptada la terminología agregando la mención de “embajadores” y “jefe de gabinete”.

¹⁷ Dalbosco, *Los diplomáticos profesionales*, p. 18.

¹⁸ Ana Laura Lanteri, “Acerca del aprendizaje y la conformación político-institucional nacional. Una relectura de la “Confederación” argentina (1852-1862)”, *Secuencia, Revista de Historia y Ciencias Sociales*, Núm. 87 (2013), p. 89.

¹⁹ Lanteri, *Acerca del aprendizaje*, p. 89.

La consolidación estatal de la Argentina, trajo una mayor preocupación por el perfeccionamiento de su aparato burocrático, incluso para su representatividad exterior.²⁰ En cuanto a la normativa del Servicio Exterior, a la primigenia legislación le siguieron diversos intentos de regulación. En 1879 se presentaron dos proyectos de ley, uno por Norberto Quirno Costa, diputado del Partido Autonomista Nacional, y otro por parte del PEN, bajo el gobierno de Nicolás Avellaneda y su canciller Manuel Montes de Oca. Como escribe Persello, el primero de los proyectos apuntó a formar un organismo “honorable” e “idóneo” mediante un examen de ingreso para restringir la discrecionalidad del ministro de Relaciones Exteriores a la hora de cubrir cargos. El segundo propuso que los puestos consulares fueran ocupados por argentinos debido a que la mayoría se encontraban en manos de ciudadanos extranjeros.²¹ Ninguno de los proyectos pudo alcanzar la aprobación del Congreso de la Nación. Corrió la misma suerte el presentado durante la presidencia de Julio Argentino Roca en 1884, que buscaba regular los grados del cuerpo diplomático, los requisitos de ingreso, sueldos, gastos, disposiciones generales, jubilación y un examen que versaba sobre derecho internacional público y privado, historia de los tratados del siglo XIX, geografía política de las naciones, etc.²²

Otra iniciativa similar se dio en 1880 con el proyecto “Organización y reglamento del cuerpo diplomático argentino” presentado por el doctor Dámaso Centeno al Congreso de la Nación, encargado por el Ministerio de Relaciones Exteriores,²³ que no logró pasar más que de propuesta. Iniciado el siglo XX, el interés por regular el Servicio Exterior continuó, presentándose en 1903 dos iniciativas legislativas, una por el diputado Adolfo F. Orma y la otra por el canciller Luis María Drago, que tampoco tuvieron sanción definitiva.

El fracaso de los intentos de regulación produjo una suerte de limbo administrativo. Las disposiciones que regían al personal diplomático se encontraban dispersas, parcialmente derogadas o en desuso, lo que impedía responder a la creciente necesidad de contar con funcionarios para cubrir las vacantes en las distintas legaciones existentes y en las que se iban creando.²⁴ Al no existir un mecanismo de ingreso, “se echó mano del personal proveniente de la clase ilustrada, naturalmente vinculada a los sectores dirigentes, algunos de cuyos

²⁰ Rizzo, *Los profesionales de Estado*, p. 5.

²¹ Persello, *El servicio diplomático*, p. 4.

²² Solveira, *La evolución del Servicio Exterior Argentino*, p. 75.

²³ Dámaso Centeno, *Proyecto de Organización y Reglamento del Cuerpo Diplomático Argentino*, Buenos Aires, Establecimiento Tipográfico-Librario La Patria, 1880. El autor dedicó su obra: “A la amistad y el talento de Enrique B. Moreno. Encargado de Negocios de la Rep. Argentina en la República del Paraguay”.

²⁴ Solveira, *La evolución del Servicio Exterior Argentino*, p. 77.

integrantes, incluso, ya acreditaban experiencia en el ejercicio de las funciones diplomáticas”.²⁵

Sería en 1905 cuando se promulgaron las Leyes 4711 y 4712, que se dio una organización al Cuerpo Diplomático y el Cuerpo Consular respectivamente. Primó una regulación sencilla, con preceptos generales como una carrera de cinco rangos, régimen de sanciones y sistema de disponibilidad,²⁶ dejando a la reglamentación del PEN todo aquello variable.²⁷ Es de destacar que no se consignaba un sistema de ingreso, continuando la discrecionalidad a la hora de la selección. Algunos de los argumentos esgrimidos para no determinar un mecanismo de elección fueron, por ejemplo, que “el establecimiento de la carrera trabaría la acción de gobierno en la medida en que circunscribiría a un círculo demasiado estrecho la elección del funcionario y el país se vería privado del concurso de eminentes hombres de gobierno por estar fuera del escalafón”.²⁸

En definitiva, la reglamentación estuvo conformada por un marco general acompañado de diversos decretos, disposiciones y circulares internas que regulaban lo cambiante según las circunstancias y necesidades, pero no siempre tenían una aplicación efectiva en la práctica o una vigencia temporal prolongada debido a que era frecuente que las disposiciones cayeran en desuso.

La carrera diplomática tuvo reformas parciales en lo que respecta al cuerpo consular, sin llegar a una modificación sustancial del Servicio Exterior. Ángel Gallardo, canciller de Marcelo Torcuato de Alvear, reglamentó en 1923 el ingreso a la carrera consular y 1926 modificó la organización de dicho cuerpo.²⁹ Entre 1933 y 1934 se presentaron nuevos intentos de reforma, que no obtuvieron sanción, tanto desde la Cámara de Diputados mediante proyectos de los diputados santafesinos Mario Antelo del Partido Demócrata Progresista y el radical antipersonalista Plácido Lazo y del bonaerense conservador Adrián Escobar,³⁰ como desde el PEN.

Para entonces, el exiguo régimen legal apenas permitía perfilar algunas características para los diplomáticos, acorde a los sectores políticos que ejercían el poder. Predominaban los titulados en Derecho, cuestión que no se modifica hasta fines del S. XX.³¹ En cuanto a las designaciones, era moneda corriente el nepotismo, el amiguismo y las relaciones personales a

²⁵ Dalbosco, *Los diplomáticos profesionales*, p. 18.

²⁶ Dalbosco, *Los diplomáticos profesionales*, p. 18.

²⁷ Solveira, *La evolución del Servicio Exterior Argentino*, p. 79.

²⁸ Persello, *El servicio diplomático*, p. 6.

²⁹ Solveira, *La evolución del Servicio Exterior Argentino*, p. 140

³⁰ Persello, *El servicio diplomático*, p. 19-22.

³¹ Guido Giorgi, “Ministros y ministerios de la Nación argentina: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)”, *Apuntes. Revista de ciencias sociales*, Vol. XLI, Núm. 74 (2013), p. 115.

la hora de acceder a un cargo. Ello no fue obstáculo, para que algunos de ellos llegarán a ser reconocidas figuras en el campo internacional como Carlos Calvo, Estanislao Zeballos y Luis María Drago.³² Dalbosco indica que “las influencias políticas eran necesarias para ingresar, pero la continuidad requería además de otras habilidades, especialmente de la adquisición de un mínimo de profesionalidad”.³³ Zuccarino, por su lado, reconoce que parte importante de los funcionarios diplomáticos provenían de altos estratos sociales; por ejemplo, los cancilleres argentinos entre 1918 a 1939 eran en su mayoría bonaerenses, pertenecían a la Sociedad Rural Argentina, eran graduados de la UBA y procedían de familias tradicionales o notables.³⁴

El Peronismo y la Ley 12.951: primera regulación integral de la carrera diplomática

Para mediados del siglo XX la situación internacional se había complejizado notoriamente. Las sucesivas crisis económicas mundiales, el fracaso de la Liga de las Naciones y las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial requerían un cuerpo diplomático acorde a los tiempos. Estos cambios también impactaron en la Argentina, que optaría por el desarrollo de un modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones, el cual demandaba alcanzar nuevos mercados para proveerse de insumos como así también, debido a las restricciones provocadas por el conflicto, robustecer la colocación de sus productos agropecuarios.

En 1946 fue electo presidente constitucional Juan Domingo Perón y, a los pocos meses de asumir, el 24 de octubre, fue enviado al Congreso un proyecto de reforma del Servicio Exterior de la Nación. Era, al decir de Dalbosco, el “primer intento efectivo de regulación del Servicio Exterior de la Nación”.³⁵ El texto no tuvo mayores modificaciones ni discusiones en el Senado, conformado en su totalidad por hombres del oficialismo.³⁶ Una excepción se dio en

³² Paula Bruno, “Vida diplomática, funciones estatales e identidades en tensión en el giro del siglo XIX al XX. Agenda de investigación, propuestas y usos de las fuentes”, *Revista Electrónica de Fuentes*, Núm. 11 (2020) p. 71.

³³ Hugo Luis Dalbosco, “Lecciones de la carrera diplomática para la formación de la burocracia argentina”, *Revista Cultura Económica*, Núm. 90 (2015), p. 36.

³⁴ Maximiliano Zuccarino, “Élite socio-política y política exterior: los Cancilleres argentinos en el contexto del diferendo por el Chaco Boreal entre Bolivia y Paraguay”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Núm. 123 (2016), p. 74.

³⁵ Dalbosco, *La trayectoria formativa*, p. 6.

³⁶ En 1946 existían 30 bancas en el Senado. El oficialismo (Partido Laborista y Unión Cívica Radical, Junta Renovadora) obtuvo 28, teniendo unanimidad a la hora de discutir leyes ya que las dos restantes quedaron vacantes. Dichas bancas correspondían a la provincia de Corrientes, única donde fue derrotado el peronismo. El Senado postergó el tratamiento de los diplomas de los senadores correntinos hasta que se intervinieron los tres poderes de la provincia en 1947. Luego de las nuevas elecciones en 1948, asumieron dos senadores por el partido peronista; ver: María del Mar Solís Carnicer, “Una Provincia que está sola y espera. Peronismo en la

torno a la obligación de que el conyugue del funcionario fuera argentino nativo o por opción,³⁷ generando un acalorado intercambio de opiniones por considerarse como un exceso de legislación. Incluso el senador por Córdoba, Felipe Gómez del Junco, llegó a sostener: “El amor no tiene banderas ni nacionalidad, y no podemos, señores senadores, impedir que un hombre útil, por el hecho de haberse enamorado de una dama que no sea argentina, tenga que perder su carrera diplomática”.³⁸ La postura prevalente dentro del oficialismo justificaba dicha obligación en los posibles conflictos que podían generarse entre parejas de distinta nacionalidad o “la influencia de una esposa sobre su cónyuge”.³⁹ En la discusión sobre este tema siempre se hizo referencia a que los funcionarios diplomáticos eran hombres, independientemente de que la ley no establecía nada en dicho sentido. Sólo el senador por San Juan, Pablo Ramella, hace la salvedad al mencionar “(...) puede suponerse el caso de que el funcionario sea mujer”,⁴⁰ planteando, no obstante, que la situación de conflicto se diera a la inversa. A la postre, la exigencia se mantuvo, como así también la prescripción de que, al momento de sanción de la ley, los conyugues extranjeros de los funcionarios debían obtener la carta de ciudadanía argentina en el plazo de un año.⁴¹

Durante el resto de la sesión se hizo énfasis en la situación en la cual se encontraba el personal del Servicio Exterior ante la falta de una reglamentación completa y unificada, tal como se mencionaba en el Mensaje remitido por el PEN: “(...) si bien disponen de un conjunto de normas que les ampara, se advierte que las mismas son incompletas si se tiene presente el adelanto social operado en el país, y la necesidad de fijar la estabilidad de quienes asumen una responsabilidad tan delicada”.⁴²

En la misma sintonía se expidió el miembro informante del Senado, Armando Antille legislador por la provincia de Santa Fe, sobre el proyecto que “(...) tiende a salvar algunas deficiencias de la ley anterior, como también a dar fuerza legal a los decretos que periódicamente se han dictado por el Poder Ejecutivo, para llenar ciertos vacíos de dicha ley”.⁴³ En treinta años, los aspectos no regulados por las Leyes 4711 y 4712 y aquellos que

oposición y antiperonismo en el gobierno: Corrientes, 1946-1947”, *Revista Estudios*, Núm. 22 (2009), p. 185 a 188.

³⁷ Ley 12.951, Art. 10, Inc. e., *Anales de Legislación Argentina*, Buenos Aires: La Ley, 1947, p. 204.

³⁸ *Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina [en adelante DSCS]*, 8° Sesión Extraordinaria del 20/11/46, Congreso de la Nación Argentina, p. 394-395.

³⁹ DSCS, 8° Sesión Extraordinaria del 20/11/46, p. 399.

⁴⁰ DSCS, 8° Sesión Extraordinaria del 20/11/46, p. 400.

⁴¹ Ley 12.951, Art. 75, *Anales de Legislación*.

⁴² DSCS, 1° Sesión Extraordinaria del 23/10/46, Congreso de la Nación Argentina, p. 135.

⁴³ DSCS, 8° Sesión Extraordinaria del 20/11/46, p. 391.

requerían-modificaciones por las cambiantes necesidades, habían sido resueltos por decretos o resoluciones ministeriales internas.

Más allá de dar un sustento normativo acorde al ejercicio de la función diplomática, se buscaba adaptar el Servicio Exterior a los tiempos que corrían tal como expresó el ministro de Relaciones Exteriores Juan Atilio Bramuglia,⁴⁴ quien estuvo presente en las sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores a la hora de discutirse el proyecto:

“...la intercomunicación de los pueblos exige un mayor dinamismo y ahora la diplomacia no puede ser estática (...) sino que necesita ser una diplomacia ágil, que esté en todos los problemas y que no pierda en ningún país en que se encuentre, el sentido de su argentinismo. Eso es lo que nosotros deseamos lograr en lo que se refiere a la organización del Servicio Exterior de la Nación”.⁴⁵

Al ingresar a la Cámara de Diputados, la propuesta de reforma tuvo una buena recepción por parte de la oposición, existiendo consenso entre el bloque radical y peronista a la hora de realizar modificaciones tal como se desprende de las palabras del diputado por la Capital Federal, Alberto Candiotti, miembro informante de la minoría, al expresar: “La ley presentada por el Poder Ejecutivo es en su fondo, buena y por esa razón la minoría la aceptó y su disidencia fue parcial”.⁴⁶ El legislador de la Unión Cívica Radical afirmaba: “(...) con las mejoras introducidas por la minoría en el seno de la comisión y aceptadas por el Poder Ejecutivo, podemos decir que es una buena ley; tal vez una de las mejores leyes referente a la representación exterior que exista, hasta ahora, en los países de América”.⁴⁷

Pero no todo fue acuerdo, pues hubo contrapuntos cuando se trataron los gastos de las representaciones y el estado de los edificios diplomáticos, y subieron de tono cuando se trató sobre una gira⁴⁸ realizada por el diputado oficialista Eduardo Colom y el senador Diego Molinari.⁴⁹ El intercambio de opiniones fue recolectado por la prensa, y puede leerse en la

⁴⁴ Hijo de inmigrantes italianos, su padre fue trabajador ferroviario, oficio que también adoptó a partir de los nueve años cargando trenes de trigo. A los veintidós años alcanzó el título de abogado, especializándose en el área laboral y dictando clases de dicha materia en la Universidad Nacional de La Plata. Antes de adherir al peronismo, militó en las filas del socialismo y fue asesor letrado de varios gremios como la Asociación de Obreros y Empleados de la Unión Telefónica, Unión de Tranviarios y de la Unión Ferroviaria, teniendo un papel preponderante en esta última, en: Raanan Rein, *Juan Atilio Bramuglia: Bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista*, Buenos Aires: Lumiere, 2006.

⁴⁵ Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina [en adelante DSCD], 27° Sesión Extraordinaria, 29/01/47, Congreso de la Nación Argentina, p. 881.

⁴⁶ DSCD, p. 877.

⁴⁷ DSCD, p. 878.

⁴⁸ DSCD, p. 884-886.

⁴⁹ Abogado, profesor e historiador perteneciente al movimiento de la Nueva Escuela Histórica. Tuvo una antigua vinculación personal con Yrigoyen, quien lo nombro presidente del Departamento Nacional de Trabajo y luego subsecretario de Relaciones Exteriores. Adhirió al peronismo, para asumir como senador por la Capital,

edición del diario *El Litoral* del 30 de enero de 1947.⁵⁰ El diputado Candiotti repitió las palabras vertidas por el senador Molinari que consideraba agraviantes para con otros Estados: “dijo la enormidad de que la Argentina tiene una mesa bien servida y por eso puede dar de comer a los pobres”, a lo que agregaba el diputado Luis Dellepiane “a lo mejor la referencia a la mesa bien servida se relaciona con la rotisería del Rivadavia”. Se hacía referencia al viaje que realizaron representantes del oficialismo, entre los que se encontraban los legisladores señalados, para efectuar una “Misión de Buena Voluntad”, recorriendo distintos países de Latinoamérica en el Acorazado ARA “Rivadavia”,⁵¹ para mejorar la imagen externa de la Argentina.

Abonando a la discusión, el legislador radical Ricardo Balbín advirtió que el diputado Colom no tenía designación de la Cámara de Diputados para realizar la gira. El aludido argumentó que había sido una misión encomendada por el presidente de la Nación.⁵² Por su parte Dellepiane le replicó indicando lo oneroso que resultó el viaje, respaldado por Nicolás Rubino, diputado por Santa Fe, afirmando que no era atribución del PEN delegar dicha función a un legislador.⁵³ El canciller Bramuglia se limitó a replicar que la misión diplomática había tenido un desempeño brillante,⁵⁴ e insistiendo con la necesidad de aprobar la provisión de fondos para “honrar la diplomacia argentina”, aduciendo que había embajadas donde escaseaba el personal. La oposición no se quedó callada: Balbín llamó la atención sobre la reiteración de gastos exorbitantes, mientras Candiotti ironizaba sobre la enorme cantidad de personal designado para la embajada de Moscú.⁵⁵

Las modificaciones introducidas en Diputados, en líneas generales, apuntaban a dar más claridad y certeza a determinados artículos, mejorando su redacción. Una reforma importante fue la adición al artículo 9° donde se consignaba la obligación de todos los agregados diplomáticos de cumplir las órdenes del jefe de misión⁵⁶ y comunicarle las instrucciones que recibieran, así como los informes que remitieran a los ministerios

ejerciendo la presidencia de la Comisión de Relaciones Exteriores, en Miguel Unamuno, *Diego Luis Molinari. Parlamentario e Historiador*, Buenos Aires, Círculo de Legisladores de la Nación, 1998.

⁵⁰“La Cámara Joven aprobó anoche el proyecto sobre servicio exterior”, *El Litoral*, Santa Fe, 30 de enero de 1947, p. 2 [URL: <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/21331/?page=1&zl=4&xp=-1017&yp=-1095>]

⁵¹ Néstor Antonio Domínguez, *Navegando hacia los infinitos horizontes del mar*, Buenos Aires: Centro Naval, 2015, p. 14.

⁵² DSCD, p. 884.

⁵³ DSCD, p. 885.

⁵⁴ DSCD, p. 883.

⁵⁵ DSCD, p. 885.

⁵⁶ La jefatura de misión recaía generalmente en los funcionarios con rango de embajador. Ante ausencia de este, su puesto podía ser ocupado de forma temporal por ministros consejeros o consejeros como encargados de negocios *ad interim*.

respectivos a fin de evitar una doble cadena de mando. A su vez, en el Art. 10°, se agregaron las pautas que debía tener en cuenta el PEN a la hora de reglamentar el régimen de ingreso, promoción y el escalafón, dando directrices en dicho sentido.⁵⁷ El proyecto finalmente fue devuelto al Senado y sancionado con fuerza de ley el 6 de febrero de 1947 bajo el número 12.951.

Durante las discusiones en ambas cámaras emergen distintas imágenes que se tenían en la época sobre los funcionarios del cuerpo diplomático. El senador por Santa Fe Demetrio Figueiras planteó:

“...todo esto [por el proyecto de reforma] no va a tener aplicación práctica, si nuestros representantes en el exterior no viven las inquietudes de justicia social que vive el pueblo argentino. Desgraciadamente, no todos nuestros embajadores están a tono con el momento que estamos viviendo (...), si nuestros embajadores, en su mayoría, creen que el representarnos en el exterior significa una ganga, una jubilación (...), si no tenemos cuidado cuando se elija hombres para esas representaciones, que hagan conocer nuestros aciertos, y aún nuestros errores (...) me parece que nosotros tendremos muchas embajadas para protocolos, fiestas y bailes, pero para nada más”.⁵⁸

Por su lado, el diputado peronista por la provincia de Corrientes, Joaquín Díaz de Vivar,⁵⁹ en su carácter de presidente de la Comisión de Asuntos Extranjeros y Culto, señaló

“...se contempla una de las aspiraciones más caras a la revolución nacional, cual es la de destruir el privilegio de clases y superar ese esquema un poco convencional ya, del diplomático, que era, más que un hombre de acción, de pensamiento y de gobierno, un *dandy* superficial y frívolo, que se preocupaba exclusivamente, como todos los *dandies*, de dotar de un sentido hedonista su vida diaria”.⁶⁰

⁵⁷ El artículo original contenía una estipulación genérica al sostener: “g) Cumplir con los demás requisitos que se determinen”, siendo reemplazado por pautas expresas como, por ejemplo, que las promociones debían respetar el escalafón, el mismo se organizaría por antigüedad y capacidad, el ingreso sería mediante examen escrito y oral de diversas materias e idiomas, etc.

⁵⁸ DSCS, 8° Sesión Extraordinaria del 20/11/46, p. 392.

⁵⁹ Abogado y profesor de Derecho Constitucional. Fue vicepresidente de la Cámara baja entre 1947 y 1955. Convencional constituyente en 1949 integró la comisión que redactó la reforma de la Constitución Nacional. Calificado como un diputado nacional brillante, Díaz de Vivar provenía de una de las familias españolas que se habían asentado tempranamente en la pampa húmeda, en Joaquín Díaz de Vivar, *La Nación*, Buenos Aires, 14 de julio de 2002. Ver sus trabajos: *Orígenes de la argentinidad y nuestra revolución peronista*, Madrid: Instituto de Cultura Hispánica (1947) y “Problemas del Estado de Derecho”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Núm. 33, (1953).

⁶⁰ DSCD, p. 876.

La percepción de los representantes de la oposición parece no distar de estas imágenes. Sostuvo el diputado Candiotti:

“La mayoría de los ciudadanos se ríen de los diplomáticos porque están influidos por la literatura francesa que los ridiculizaba y porque solamente ven de los diplomáticos el frac, las plumas y el espadín (...), pero los que más se ríen son los que más los envidian golpeando las puertas de los gobiernos para pedir que se les nombren embajadores”.⁶¹

El legislador radical parecía coincidir con los representantes oficiales:

“...el diplomático moderno no debe dedicarse solamente a las recepciones baladíes. Queremos que el diplomático sea un hombre de estudio, que se confunda con los pueblos de los países donde representan a nuestra patria. Únicamente en esa forma podrá el diplomático ser verdaderamente el representante de un pueblo democrático”.⁶²

La nueva legislación, reglamentada por Decreto 5182/48, constituyó una regulación completa de los servicios diplomático y consular, abandonando la separación existente en la normativa anterior. Hasta la sanción de la nueva ley, la misión de los funcionarios consulares consistió en promover y fomentar la navegación y el comercio entre Argentina y los países donde estuvieran acreditados, con funciones, asimismo, de registro de actos vinculados a los ciudadanos argentinos (nacimientos, muertes, autorización de actos que requirieran la intervención de escribanos, etc.). La diferenciación entre ambos estamentos era superficial y, en la práctica, resultaba difícil bifurcar el hecho económico del hecho político⁶³ a la hora de ejercer la representación diplomática del Estado. Paralelamente se estableció una carrera diplomática con nueve categorías,⁶⁴ requiriendo las primeras tres (embajadores extraordinarios y plenipotenciarios a enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios de 2da clase) acuerdo del Senado de conformidad al Art. 86º, inc. 10 de la Constitución vigente en aquel momento. La última categoría estaría compuesta por agregados de distintas ramas: militar, naval, aeronáutico, económico, de prensa, cultural, docente o de otro carácter técnico. A la nómina reseñada se agregaría la novedad del agregado obrero.

La promoción entre categorías debía respetar el escalafón, de acuerdo a la antigüedad y el mérito,⁶⁵ como así también el ingreso sería por el estamento inferior.⁶⁶ Se consagraba la

⁶¹ DSCD, p. 878.

⁶² DSCD, p. 878.

⁶³ DSCD, p. 874.

⁶⁴ Ley 12.951, Art. 10, Anales de Legislación Argentina, Buenos Aires: La Ley 1947, p. 204.

⁶⁵ Ley 12.951, Art. 10, Anales de Legislación.

estabilidad propia en el cargo al consignarse que los funcionarios del Servicio Exterior eran inamovibles y gozaban por lo tanto de permanencia en sus funciones,⁶⁷ pudiendo solo ser separados en los casos y formas de la Ley 12.951 y su decreto reglamentario.⁶⁸ De tal manera, este conjunto de disposiciones garantizaba el respeto a la carrera administrativa.

Como excepción, el Art. 4° de la ley, determinaba la posibilidad del PEN de poder designar embajadores a ministros plenipotenciarios elegidos del cuadro permanente del cuerpo diplomático y a personas extrañas al mismo, coincidiendo la duración de sus funciones hasta la finalización del mandato del presidente. Este nombramiento como así también su remoción requerían la convalidación del Congreso,⁶⁹ manteniendo así la posibilidad de designar con cierta discrecionalidad a funcionarios cercanos en cargos jerárquicos de la gestión exterior.

El punto neurálgico del régimen legal establecía, de forma taxativa, el modo de ingresar al Servicio Exterior, estipulándose que el mismo sería mediante la aprobación de un examen escrito y oral, público, de nivel universitario sobre Historia Argentina, Americana y Universal, Geografía, Derecho, Economía, Idiomas, entre otros conocimientos significativos. Se encontraban exentos de rendir los exámenes aquellos postulantes que acreditarán, además del conocimiento de idiomas, título de Doctor en Jurisprudencia, Ciencias Económicas, Diplomacia o Abogado u otros antecedentes relevantes.⁷⁰

Se conformaba una Junta Calificadora que tendría a su cargo llevar adelante el concurso de ingreso como así también evaluar anualmente al personal de Cancillería y del Servicio Exterior para los ascensos, traslados, retiros, sanciones, etc.⁷¹ El decreto reglamentario detalló—el procedimiento tanto para los exámenes de ingreso como para la calificación del personal, agregando para el primer caso la conformación de un Tribunal Examinador, compuesto por dos subsecretarios y dos embajadores o ministros de primera clase.⁷²

El Estado Diplomático es otro de los grandes principios que establece la nueva normativa al definirlo como “el grado de cada funcionario del Servicio Exterior con las

⁶⁶ Decreto Reglamentario 5182/48, Art. 2, Anales de Legislación Argentina, Buenos Aires: La Ley, 1948, p. 399.

⁶⁷ Decreto Reglamentario 5182/48, Art. 45, Anales de Legislación.

⁶⁸ Las causales de medidas disciplinarias eran: negligencia reiterada, indisciplina, abandono del cargo, conducta grave (pública o privada), indignidad, violación dolosa de los deberes e infracción al Art. 223° del Código Penal argentino (divulgación de secretos de Estado por negligencia o imprudencia).

⁶⁹ Ley 12.951, Art. 15, Anales de Legislación.

⁷⁰ Ley 12.951, Art. 10, Anales de Legislación.

⁷¹ Ley 12.951, Art. 18 y 19, Anales de Legislación.

⁷² Decreto Reglamentario 5182/48, Art. 13, Anales de Legislación.

obligaciones y derechos que le son inherentes”.⁷³ Como ha señalado De Marco (h.), ya en 1929 la Asociación de Estudiantes de Diplomacia y Servicio Consular de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de Rosario elevó un memorial al presidente Hipólito Yrigoyen solicitándole la sanción de una ley que regulase la carrera diplomática con distintas pautas dentro de las cuales se “proponía el establecimiento del “estado diplomático” a semejanza del “estado militar”.⁷⁴ Otro antecedente del mismo lo encontramos en el primer estatuto orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1944, el cual ya lo contenía en su texto.⁷⁵ La similitud con el “estado militar” también fue señalada en el debate de la Cámara de Diputados al reconocer que con el estado diplomático “se propugna una seguridad para estos beneméritos servidores de la patria, equiparándolos a la situación de los militares, que gozan también de un estado militar”.⁷⁶

El estado diplomático no solo implicaba un conjunto de derechos y obligaciones que asistían a los funcionarios, y que los diferenciaban de otros empleados administrativos, sino que conllevaba algo más identitario “la permanencia a este cuerpo es de por vida, cuando un diplomático ingresa al Servicio Exterior adquiere “Estado Diplomático” condición que no se pierde, aún luego de su retiro si el Estado lo requiere, el diplomático deberá prestar funciones”.⁷⁷ Incluso en el Art. 76° de la ley se les reconocía el estado diplomático a aquellos funcionarios del Servicio Exterior que, al momento de entrada en vigencia de la norma, se encontraban jubilados, retirados o hubieran cesado por causas que no les fueran imputables.⁷⁸ Solamente se establecieron como motivos para su baja: la renuncia, la condena criminal impuesta por tribunales comunes o federales o la pérdida de la ciudadanía.⁷⁹

Por último, tanto la Ley 12.951 como su Decreto Reglamentario señalaban, en detalle, todo lo relativo a traslados, retiros, sueldos, asignaciones y pasajes, licencias, medidas disciplinarias y remoción. Las disposiciones tendieron a generar un cambio en el criterio de regulación de la carrera diplomática, pasando de uno flexible a otro con “categorías rígidas y una organización similar al de las fuerzas armadas (...)”,⁸⁰ pero que implicaba una actualización de la legislación de 1905 y condensación de las numerosas disposiciones reglamentarias emitidas de forma dispersa hasta ese momento.

⁷³ Ley 12.951, Art. 14, Anales de Legislación.

⁷⁴ De Marco (h), *Universidad y política exterior*, p. 15.

⁷⁵ Dalbosco, *Los diplomáticos profesionales*, p. 18.

⁷⁶ DSCD, p. 874.

⁷⁷ Rizzo, *Los diplomáticos, profesionales de Estado*, p. 152

⁷⁸ Ley 12.951, Art. 76, Anales de Legislación.

⁷⁹ Ley 12.951, Art. 17, Anales de Legislación.

⁸⁰ Juan Vicente Sola, “¿Hay futuro en la diplomacia?”. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Tomo XLV (2018), p. 8.

Dalbosco señala que, en 1950, luego de dos años de producida la reglamentación de la ley, se organizaron los primeros concursos de ingreso, constituyéndose los tribunales en la Facultad de Derecho de la UBA, utilizándose el mismo procedimiento en 1952 para cubrir diez cargos de agregados y vicecónsules. Para complementar la formación de los futuros profesionales en 1947 se crea la “Escuela de Diplomacia” cambiando su nombre por “Escuela de Política Internacional” en 1950.⁸¹ Los docentes de la institución eran funcionarios diplomáticos y los estudiantes tenían el rango de funcionarios-alumnos, brindándose no sólo una formación de carácter técnico-diplomático sino también en los principios del justicialismo.⁸²

La nueva legislación impulsaba un cambio en la conformación de aquellos cuadros que conformaban al Servicio Exterior de la Nación. Ahora no solo ingresarían funcionarios ligados a un partido determinado, para retribuir apoyos políticos o por contactos, sino que se buscaba garantizar un ingreso vía concurso donde se acreditará la idoneidad exigida constitucionalmente.

Los agregados obreros

El proyecto del peronismo introduciría un nuevo perfil de diplomático: el agregado obrero. La existencia de distintos agregados fue común a lo largo de la historia diplomática argentina, existiendo agregados militares y técnicos en distintas misiones diplomáticas. Se trataba de funcionarios designados “para realizar, dentro de las embajadas o legaciones de su país en otro, determinadas funciones relacionadas con una concreta especialidad, la que puede ser de orden militar, naval, comercial y hasta, en algunos momentos, obrera”.⁸³

Las agregadurías obreras, y los cursos de instrucción para quienes estuvieran interesados en alcanzar dichos cargos, fueron establecidas por Decretos 7976/46⁸⁴ y 8890/46.⁸⁵ Posteriormente fueron ratificadas mediante la Ley del Servicio Exterior de la Nación como parte trascendental en la inclusión de los trabajadores en el aparato estatal. En el Art. 9º⁸⁶ de la ley se incluyeron a las agregadurías obreras al mismo nivel que el resto de los agregados. El diputado Díaz de Vivar sostuvo que ello correspondía:

⁸¹ Dalbosco, *La trayectoria formativa*, p. 7

⁸² Rizzo, *Los profesionales de Estado*, p. 8.

⁸³ Manuel Ossorio, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1974, p. 45.

⁸⁴ Boletín Oficial de la República Argentina, edición del 4/9/1946 (BORA), p. 1 y 2.

⁸⁵ BORA, edición del 3/10/46, p. 1.

⁸⁶ Ley 12.951, Art. 9, Anales de Legislación.

“Para satisfacer las aspiraciones de una fuerza que, queramos o no, nos guste o no nos guste, se ha hecho presente en la vida política argentina: me refiero a los trabajadores. Para satisfacer a este sector de la población argentina se ha incorporado un delegado, no perteneciente a la clase obrera (...) sino, digo, de representante de los trabajadores, al que se le asigna un lugar importante y se lo asocia también en la conducción de las relaciones diplomáticas del país. Es esta una importante conquista que sospecho se debe en manera muy principal a las gestiones del actual presidente”.⁸⁷

Con esta nueva figura, Perón incorporó a la clase trabajadora a la diplomacia. Los candidatos a las agregadurías obreras eran seleccionados por las organizaciones gremiales y debían cumplir posteriormente cursos de formación intensiva.⁸⁸ Como reseña Claudio Panella, la iniciativa no era nueva a nivel internacional: países como Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia poseían agregados laborales y México los había tenido en años anteriores, pero los cargos eran ocupados en general por abogados de sindicatos o personal técnico.⁸⁹

Delia Otero sostiene que la función de los agregados obreros peronistas era la de “expandir el ideario revolucionario ante informaciones capciosas y calumniosas”⁹⁰ y la de constituir “la representación directa de los trabajadores argentinos ante sus pares del mundo”.⁹¹ En la práctica los agregados llevaron a cabo su labor provistos de material propagandístico, de tono antinorteamericano, y fueron articulando una red de relaciones con sindicalistas latinoamericanos en franca oposición a la hegemonía del sindicalismo estadounidense.⁹² A su vez, tuvieron una participación fundamental en la creación de la Agrupación de Trabajadores Latinoamericanos Sindicalistas (ATLAS) contactándose, formando opinión y difundiendo la doctrina peronista con los dirigentes de los países en los cuales estaban destacados.⁹³

Los distintos perfiles de diplomáticos, dependientes no siempre del mismo ordenamiento legal, ya que convivieron funcionarios con una trayectoria previa a las reformas

⁸⁷ DSCD, p. 876.

⁸⁸ Benito Llambí, *Medio siglo de política y diplomacia (Memorias)*, Buenos Aires: Corregidor, 1997, p. 82.

⁸⁹ Claudio Panella, “Movimiento obrero y diplomacia en el primer peronismo: los Agregados Obreros”, *Revista Movimiento*, 14 de febrero de 2019, [en línea] [URL: http://www.revistamovimiento.com/historia/movimiento-obrero-y-diplomacia-en-el-primer-peronismo-los-agregados-obreros/#_ftnref1].

⁹⁰ Delia del Pilar Otero, “Los agregados obreros peronistas ¿Inclusión de trabajadores en la diplomacia o estrategia para difundir un ideario?”. *Épocas. Revista de Historia*, Núm. 14 (2016), p. 77. Véase Ernesto Semán, *Ambassadors of the Working Class: Argentina's International Labor Activists and Cold War Democracy in the Americas*, Durham: Duke University Press.

⁹¹ Otero, *Los agregados obreros*, p. 77.

⁹² Claudio, Panella, *Perón y Atlas, Historia de una central latinoamericana de trabajadores*, Buenos Aires: Editorial Vinciguerra, 1996, p. 23.

⁹³ Panella, *Perón y Atlas*, p. 38.

introducidas por el peronismo con los nuevos, provocó constantes roces dentro del Palacio San Martín y en las representaciones diplomáticas. Las situaciones más tensas se produjeron por las acciones proselitistas llevadas adelante por los agregados obreros.⁹⁴ Panella refleja los problemas generados entre ambas clases de funcionarios: “Desde un comienzo existió por parte de la mayoría del personal de las embajadas una indisimulada subestimación y un desprecio apenas solapado hacia los agregados obreros”.⁹⁵ Por ejemplo, en 1952, cuando se produjo una gran huelga obrera en Uruguay que incluyó la ocupación de una fábrica de alpargatas. El agregado obrero Alejandro Miñones manifestó su apoyo a la huelga por lo cual fue declarado persona no grata y expulsado por el gobierno uruguayo.⁹⁶

También diplomáticos que habían adherido al peronismo fueron testigos de la tensión. El embajador Hipólito Paz recuerda en sus memorias que debió ejercer una vigilancia sobre un agregado obrero que, manejándose por fuera de sus indicaciones, distribuía propaganda política que dificultaba sus propósitos.⁹⁷ Benito Llambí, quien se desempeñó como embajador ante distintos gobiernos, reseña estos enfrentamientos producidos entre el personal diplomático, sobre todo quienes “no veían justamente con gran simpatía la aparición de obreros en nuestras embajadas”.⁹⁸ Otra de las dificultades radicaba en que los agregados obreros debían reportar a la División Organización Internacional del Trabajo (DOIT) del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre sus actividades, lo que en la práctica generó una doble línea de mando, entre dicha dependencia y el jefe de misión a la cual estaba asignado el agregado obrero.⁹⁹ En el país de destino los agregados dependían del titular de la representación a quien debían informar y solicitar autorización para realizar sus actividades, pero era la DOIT quien encomendada y controlaba las tareas de estos agentes.¹⁰⁰

Legalmente esta nueva clase de agregados se encontraban enmarcados dentro de las disposiciones de la Ley del Servicio Exterior de la Nación, teniendo los mismos derechos y obligaciones que el resto del personal diplomático. Reforzando su organización se establecía la carrera de agregados obreros mediante Decreto 6420/49 del PEN,¹⁰¹ estableciendo 6 categorías: consejero gremial de primera y segunda clase, secretario gremial de primera, segunda y tercera clase y agregado obrero. En los fundamentos se hacía referencia a la

⁹⁴ Otero, *Los agregados obreros*, p. 79.

⁹⁵ Panella, *Movimiento obrero*.

⁹⁶ Panella, *Movimiento obrero*.

⁹⁷ Hipólito Paz, *Memorias: Vida pública y privada de un argentino en el siglo XX*, Buenos Aires: Planeta, 1999, p. 227.

⁹⁸ Llambí, *Medio siglo de*, p.82.

⁹⁹ Llambí, *Medio siglo de*, p.82.

¹⁰⁰ Otero, *Los agregados obreros*, p. 81.

¹⁰¹ BORA, edición del 21/3/1949, p.1.

necesidad de evitar que los diplomáticos obreros se encontrasen en una situación desventajosa con relación al resto de los agregados, permitiendo poder escalar posiciones a las que tuvieran derecho por méritos o por el tiempo transcurrido en el cargo.

La normativa legal del Servicio Exterior de la Nación buscó ampliar a otros sectores sociales el acceso a cargos y funciones, con el propósito de modificar su composición. Idealmente, se apuntaba al igual que el resto del cuerpo diplomático, a su profesionalización y formación. Las referencias aisladas -ante la escasez de investigaciones de casos- dan indicios de las dificultades en la gestión y de suspicacias con el resto de los funcionarios de la representación donde los agregados obreros estaban acreditados.

La Revolución Libertadora y el Decreto 15862/57: un retroceso en la carrera del Servicio Exterior de la Nación

Desde fines de 1954, el régimen peronista se vio envuelto en una dinámica de creciente conflictividad. Las restricciones a las libertades individuales generaron un profundo malestar en distintos sectores sociales, circunstancia expresada por los partidos políticos opositores que venían siendo objeto de censura e incluso persecución. Por otro lado, medidas como el divorcio vincular, la supresión de la enseñanza católica en las escuelas públicas, una nueva ley de profilaxis, el anuncio de un proyecto de reforma constitucional que separará la Iglesia del Estado,¹⁰² entre otras, produjeron una sonada ruptura con la jerarquía eclesiástica y una porción importante de la grey católica, que había sido parte del sustento del peronismo.¹⁰³

Bajo estas circunstancias, fuerzas políticas y sociales de corrientes ideológicas disimiles fueron buscando el consenso militar para provocar la caída de Perón. El 16 de septiembre de 1955 estalló en Córdoba, al mando del general Eduardo Lonardi, una sublevación que llevará a Juan Domingo Perón a dejar el poder.

Triunfante la asonada militar, en el gobierno provisorio se manifestaron dos tendencias ideológicas que influyeron en las acciones emprendidas contra políticas y reformas llevadas adelante por el peronismo. Lonardi que proclamó la fórmula de “Ni vencedores ni vencidos”,

¹⁰² María Estela Spinelli, *Los vencedores vencidos: El antiperonismo y la “revolución libertadora”*, Buenos Aires: Biblos, 2005, p. 32.

¹⁰³ Todas esas medidas pueden considerarse emergentes de razones políticas más profundas, véase, por ejemplo: Lila Caimari, *Perón y la Iglesia Católica. Religión, Estado y sociedad en la Argentina (1943-1955)*, Buenos Aires: Ariel, 1995; Roberto Bosca, *La Iglesia Nacional Peronista. Factor religioso y factor político*, Buenos Aires: Sudamericana, 1997; Alfredo Mason, “El conflicto de la jerarquía de la Iglesia con el Peronismo”, *Diversidad*, junio 2012, 4, Año 2.

buscó reunificar la sociedad política llevando adelante un proceso de conciliación.¹⁰⁴ Esta postura no sería seguida por la mayoría de los generales revolucionarios y partidos políticos¹⁰⁵ quienes eran proclives a realizar una tabla rasa con los resabios del peronismo.

En la cartera de Relaciones Exteriores fue designado Mario Amadeo¹⁰⁶ quien, en lo inmediato, tuvo a su cargo resolver lo vinculado al asilo diplomático de Perón y encarar una renovación del cuerpo diplomático. El movimiento militar afectó la estructura y funcionamiento del Servicio Exterior tanto a nivel del personal como reglamentario. En Cancillería, de forma concomitante, se recibieron renuncias de algunos embajadores afines al peronismo¹⁰⁷ y se dispuso la cesantía de muchos de ellos, sucediéndose medidas de excepción a la hora de designar diplomáticos, a pesar de mantenerse vigentes las normas sancionadas a partir de 1947.¹⁰⁸

Podemos mencionar los casos del embajador ante Estados Unidos, Hipólito Paz, cuya renuncia fue aceptada por Lonardi para luego mantenerse en el exilio por recomendación del mismo¹⁰⁹ o el del embajador ante Tailandia, Benito Llambí, que fue declarado cesante por Decreto 2999/55, excluyéndolo del Servicio Exterior.¹¹⁰ A contrapartida, en reemplazo de diversos funcionarios desplazados, Lonardi dispuso el nombramiento de numerosos militares del Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina en cargos diplomáticos, contando esta última arma, por ejemplo, con las designaciones de los almirantes Aníbal Olivieri al frente de la delegación Argentina en las Naciones Unidas y Samuel Toranzo Calderón, en España.¹¹¹

El 13 de noviembre Lonardi fue relevado de la presidencia por sus compañeros de armas, siendo reemplazado por el general Pedro. E. Aramburu, “iniciándose así una política persecutoria de todo lo que estuviera vinculado con el justicialismo”.¹¹² Como nuevo ministro de Relaciones Exteriores fue designado Luis Podestá Costa, que fue sucedido luego por Alfonso de Laferrère y posteriormente por Alejandro Ceballos.

¹⁰⁴ Carlos A. Floria y César A. García Belsulce, *Historia de los argentinos*, Buenos Aires: Larousse, 2004, p. 961.

¹⁰⁵ Héctor B. Petrocelli, *Historia Constitucional Argentina*, Rosario: Keynes, 1988, p. 200

¹⁰⁶ Abogado, ingresó al Servicio Exterior en 1939. En 1944 presentó su renuncia. Tras su breve desempeño como canciller -23 de septiembre a 13 de noviembre de 1955-, fue nombrado en 1958 por el presidente Arturo Frondizi al frente de la misión diplomática argentina en las Naciones Unidas. Ver: Carlos Ortiz de Rozas, *Mario Amadeo*, en CARI, *Los diplomáticos*. N° 10, Buenos Aires, septiembre 1995.

¹⁰⁷ María Sáenz Quesada, *La Libertadora*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2007, p. 83.

¹⁰⁸ Dalbosco, *La trayectoria formativa*, p. 7.

¹⁰⁹ Paz, *Memorias: Vida pública*, p. 271.

¹¹⁰ Llambí, *Medio Siglo de Política*, p.272.

¹¹¹ Beatriz Figallo, “La política exterior argentina, entre revoluciones, golpes y dictaduras. La gestión diplomática del almirante Samuel Toranzo Calderón en España (1955-1959)”, en Beatriz Figallo (comp.), *Diplomáticos y hacedores de las relaciones internacionales* (Buenos Aires: CICCUS, 2020), p. 208.

¹¹² Petrocelli, *Historia Constitucional Argentina*, p. 201.

En esta nueva etapa de la Revolución Libertadora una serie de Decretos-Ley modificarían la Ley 12.951 sobre la organización del Servicio Exterior de la Nación y su Decreto Reglamentario 5182/48. El 22 de noviembre de 1957 fue dictado el Decreto-Ley 15.394¹¹³ que cambió los nombres de las categorías del escalafón del personal diplomático. Los “enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios de primera clase” (categoría b) pasaron a denominarse “enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios” y los “enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios de segunda clase” se denominarán “ministros consejeros” (categoría c), buscando hacer coincidir las denominaciones entre distintas normativas existentes.

Con respecto a la prohibición de los diplomáticos de contraer matrimonio con personas extranjeras,¹¹⁴ el gobierno de facto mediante Decreto-Ley 15.614¹¹⁵ derogó los artículos y aquellas disposiciones reglamentarias concordantes. En los fundamentos se mencionaba la presentación de distintas solicitudes de autorización para contraer matrimonio por parte de funcionarios diplomáticos, cuyos conyugues no cumplían las condiciones de nacionalidad exigidas. Recordemos que el Art. 13° de la Ley del Servicio Exterior, prescribía que era necesario contar con autorización por parte del ministro de Relaciones Exteriores para producirse una unión matrimonial.

Otra de las modificaciones más relevantes a la carrera diplomática se dio con el Decreto-Ley 15.862¹¹⁶ que alteraba numerosas disposiciones del Decreto Reglamentario sobre el ingreso al Servicio Exterior. La reforma introducida por el gobierno de Aramburu cambiaba el espíritu original de la norma. En primer lugar, la legislación prescribía que “El ingreso a la carrera del Servicio Exterior se hará por la categoría “I”, agregado o vicecónsul *indefectiblemente*” (las cursivas nos pertenecen) estableciendo de tal forma que el acceso a los cargos se realizaba por la categoría inferior del escalafón. El nuevo texto consignaba que el ingreso sería *ordinariamente* por la categoría de Agregado y Vicecónsul, mientras la Junta Calificadora de Cancillería debía asesorar en aquellos casos excepcionales donde las incorporaciones fueran por otras categorías. Las mismas, solo se autorizarían en supuestos que los antecedentes profesionales o actuaciones públicas del aspirante lo justificaran y hasta la categoría “D” (consejero de primera clase y cónsul general de primera clase), debiéndose adaptar el examen de ingreso a las exigencias requeridas por la jerarquía de la categoría. En el

¹¹³ Decreto-Ley 15.394, Anales de Legislación Argentina, Buenos Aires: La Ley 1957-A, p. 994.

¹¹⁴ Ley 12.951, Art. 75, Anales de Legislación.

¹¹⁵ Decreto-Ley 15.614, Anales de Legislación Argentina, Buenos Aires: La Ley, 1957-A, p. 955.

¹¹⁶ Decreto-Ley 15.862, Art. 1, Anales de Legislación Argentina, Buenos Aires: La Ley, 1957-A, p. 960.

mismo sentido, el Decreto-Ley consignaba que, para cubrir dichos ingresos excepcionales, los cupos se atenderían con vacantes reservadas a ascensos por antigüedad.

El régimen legal del peronismo prescribía un sistema de promoción según el escalafón, tomando en cuenta la antigüedad, principalmente, y el desempeño de los funcionarios. Se establecía que cada 4 vacantes en una categoría superior, tres serían cubiertas por orden de antigüedad y la restante por mérito (aumentándose las proporciones en función de los cupos disponibles siguiendo dicho criterio). Con la modificación introducida, de cada 4 vacantes para un ascenso, dos serían cubiertas por antigüedad, una por mérito y la restante se reservaba para un ingreso excepcional de una nueva persona. El peronismo en las normas previó un orden, una equidad, que tal vez en la práctica no se cumplió, para profesionalizar el escalafón del Servicio Exterior en base a criterios objetivos. La Revolución Libertadora, al modificarlo, rompe con esa lógica favoreciendo a nuevos integrantes del cuerpo diplomático, en algunos casos, sobre aquellos que ya se encontraban en funciones.

A su vez, el Art. 3° derogaba los Arts. 11° a 22°¹¹⁷ del Decreto Reglamentario del peronismo, que detallaban minuciosamente como debía sustanciarse el examen de ingreso: documentación a presentar, conformación del tribunal examinador, programa, contenidos y mecanismo de examen, puntaje de antecedentes, orden de mérito, etc. A partir de dicho momento, los requisitos de ingreso quedaban regulados por las disposiciones generales del Art. 10° de la Ley 12.951: ser menor de 35 años, aprobar un examen escrito y oral de carácter universitario sobre conocimientos especiales,¹¹⁸ examen de idiomas, etc. Con las modificaciones introducidas, para sustanciar las evaluaciones correspondería a la Junta Calificadora constituirse en mesa examinadora,¹¹⁹ quedando facultada para establecer una reglamentación interna sobre las fechas, requisitos y otros recaudos necesarios para los exámenes¹²⁰ y fundamentalmente tendría a su cargo la redacción del programa,¹²¹ siempre dentro del marco general de la Ley 12.951.

En definitiva, los cambios introducidos otorgaban un mayor margen de acción y de discrecionalidad a la Junta Calificadora para diagramar el examen de ingreso al organismo, a diferencia del Decreto Reglamentario 5182/48 que establecía pautas concretas. A su vez, que se habilitará la posibilidad de ingresos hasta la categoría “d”, conllevaba que un candidato

¹¹⁷ Se mantenía el Art. 12° relativo a las causas por las cuales no se darían curso a las solicitudes de ingreso.

¹¹⁸ Las materias eran, conforme al Inc. 2 del Art. 10°: historia argentina, americana y universal, geografía física y humana; economía, derecho, legislación y estadística.

¹¹⁹ Decreto-Ley 15862, Art. 5, Anales de Legislación. El Decreto Reglamentario original prescribía que se constituirá un tribunal examinador diferente a la Junta de Calificadora, sin perjuicio de tener miembros de la misma en su integración.

¹²⁰ Decreto-Ley 15862, Art. 7, Anales de Legislación.

¹²¹ Decreto-Ley 15862, Art. 4, Anales de Legislación.

podiera “saltarse” hasta seis categorías dentro del escalafón, permitiendo al gobierno designar funcionarios en categorías superiores. Esta cuestión debía complementarse con la potestad del Art. 4° de la Ley 12.951 que permitía al PEN designar, con acuerdo del Senado, embajadores y ministros plenipotenciarios (categorías a, b y c) a personas del cuerpo diplomático y extrañas al mismo. Se habilitaba así la posibilidad de nombrar a personas en todas las categorías del escalafón, vulnerando el derecho a la carrera administrativa, aún cuando cumplieran con los requisitos y examen de ingreso.

Por carrera administrativa, la doctrina jurídica clásica sostiene que es un derecho fundamental de todo agente público y que la misma comprende “estar constantemente bien encasillado o ubicado en el escalafón (...)”,¹²² y a su vez “consiste en la posibilidad de progresar dentro de las clases, grupos y categorías”, es decir, ascender. En el mismo sentido se expresa Manuel María Díez al sostener “el derecho a la carrera se vincula con el derecho al ascenso, entendido éste como designación para un cargo de categoría superior a la del que venía desempeñando”.¹²³ La posibilidad de que ingresasen personas en categorías más altas en el escalafón constituía una afectación a la posibilidad de ascenso del resto de los funcionarios debido a que tal como se desprendía del Decreto-Ley, se restaban vacantes destinadas a promociones para ser cubiertas por aquellos funcionarios que no ingresasen por la categoría inferior.

La Revolución Libertadora originó un proceso de convulsión institucional y política en el seno del Servicio Exterior de la Nación. Se produjo una depuración casi total del cuerpo diplomático producto del paradójico empeño anti-totalitario y democratizador que se instaló en los sectores que ejercieron el poder durante la dictadura. Esta situación provocó que ingresasen al Servicio Exterior miembros de las fuerzas armadas o de adscripción política alineada con los nuevos grupos dirigentes, conviviendo con aquellos funcionarios de carrera que lograron subsistir a la remoción o que fueron rehabilitados luego de la caída de Perón. Las modificaciones no solo se limitaron al personal, sino que se produjo a nivel legal con el cambio de distintas normas que regulaban al Servicio Exterior. Cambios que desnaturalizaban, en parte, los avances producidos durante el peronismo para la profesionalización del cuerpo diplomático, permitiendo la posibilidad de modificar el escalafón y colocar funcionarios en categorías superiores, en desmedro de otros.

¹²² Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 3B, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998, p. 304.

¹²³ Manuel María Díez, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1981, p. 140.

Consideraciones finales

La profesionalización del Servicio Exterior de la Nación fue una preocupación constante durante la historia argentina que trascendió ampliamente gobiernos y espacios políticos de distinto signo. A pesar del interés y necesidad de generar un régimen legal acorde, durante casi un siglo de existencia constitucional solo se contó con una reglamentación parcial y dispersa, cuestión que atentó contra la efectiva profesionalización de la carrera, manteniendo distintos márgenes de discrecionalidad a la hora de definir ingresos y ascensos.

Con el advenimiento del gobierno peronista se logró la primera regulación integral del Servicio Exterior, prescribiendo un sistema de ingreso estricto donde se proyectó la necesidad de demostrar idoneidad para el cargo. Paralelamente, se valorizó la función exterior reconociendo numerosos derechos a quien se desempeñaban en ella, a fin de disminuir las arbitrariedades a las que estaban sujetos tanto a la hora de ascensos, sanciones, cesantías o reconocimiento de gastos o licencias. El cambio introducido tuvo a su vez el propósito de impulsar que nuevos sectores sociales pudieran acceder a los cargos diplomáticos, al establecer un examen abierto, pero también con la creación de la figura del agregado obrero. Estos diversos perfiles coexistieron con aquellos diplomáticos pertenecientes a otros sectores sociales, provenientes de un distinto tipo de reclutamiento, cuestión que no pocas veces generó dificultades en la gestión diplomática.

La Revolución Libertadora, en su impulso de eliminar todo aquello vinculado al peronismo, no sólo modificó el régimen legal impuesto permitiendo la designación de funcionarios en las diversas categorías del escalafón, con una mayor discrecionalidad a la hora de la selección, sino que removió gran parte del cuerpo diplomático designado, eliminando las agregadurías obreras.

El proceso de profesionalización buscado desde los inicios de la organización constitucional tuvo su verdadero impulso a partir de la Ley 12.951, pero también vemos como lo normativo ejerció influencia para diseñar nuevos perfiles de funcionarios acordes a un determinado proyecto nacional, favoreciendo o postergando a determinados sectores sociales, cuya coexistencia institucional en el Servicio Exterior de la Nación solo comenzaría a ser posible en la Argentina a partir de la década de los años '60.

**Entre el Acta de Montevideo y la “transición democrática”:
actores a favor y en contra de la mediación papal, 1977-1985**

**Between the Montevideo Act and the "democratic transition":
Actors for and against papal mediation, 1977-1985**

*Cristian Di Renzo**

Fecha de Recepción: 30 de junio de 2021

Fecha de Aceptación: 30 de agosto de 2021

DOI: <https://doi.org/10.46553/RGES.57.2021.p.185-206>

Resumen: En este artículo, nos proponemos analizar las diferentes percepciones existentes en torno al proceso de mediación papal en torno al conflicto Beagle entre Argentina y Chile. Al respecto consideramos que tanto el escenario interno argentino como el accionar por parte de actores internacionales, volcaron la balanza a favor de la salida pacífica de la crisis en detrimento de aquellos que buscaban otra forma de solución. Dentro de estos últimos, podemos identificar a un sector compuesto por intelectuales, civiles y militares, que no se encontraban de acuerdo con las políticas estatales emprendidas o bien con las decisiones a las que se estaban arribando dentro el proceso de mediación. Tal sería el caso de dos profesionales del Estado e intelectuales militares sobre los que trabajaremos: Osiris Villegas y Ricardo Etcheverry Boneo.

Palabras clave: Intelectualidad militar; Profesional del Estado; Toma de decisiones; Mediación Papal

Abstract: In this article, we propose to analyze the different perceptions that exist around the papal mediation process around the Beagle conflict between Argentina and Chile. In this regard, we consider that both the Argentine domestic scene and the actions by international actors, turned the balance in favor of a peaceful solution to the crisis to the detriment of those who were looking for another form of solution. Within the latter, we can identify a sector made up of intellectuals, civilians and the military, who did not agree with the state policies undertaken or with the decisions that were being reached within the mediation process. Such would be the case of two state professionals and military intellectuals on whom we will work: Osiris Villegas and Ricardo Etcheverry Boneo.

Keywords: Military Intellectuality; Professional of the State; Decision-making; Papal Mediation

A modo de introducción

La consideración de los militares como intelectuales ha generado críticas y hasta incluso reticencias dentro de la historiografía de las ciencias sociales.¹ Sin embargo, en esta investigación, coincidimos en que la caracterización de los militares como depositarios de la última ratio del ejercicio de la violencia (letal), no supone la imposibilidad de comprender algunos perfiles y trayectorias de oficiales como intelectuales del Estado.² Es por ello que en este artículo nuestro objetivo se centra en el análisis de dos figuras que, además de ser profesionales del Estado (por su condición de ser militares de carrera), se desempeñaron en funciones ligadas a la política exterior en los primeros años de la última dictadura civil-militar en Argentina y durante el denominado proceso de “transición democrática”.³

En este sentido, nuestro aporte gira en torno al análisis de las concepciones del general Osiris Villegas en torno al proceso de mediación papal en su obra *La propuesta pontificia y el espacio nacional comprometido* (1982) considerando a ésta como parte constitutiva de su estrategia para generar consensos con su posición.⁴ Resulta de interés el estudio de su

*Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-Universidad Nacional de Mar del Plata. Grupo de Estudios Históricos sobre la Guerra – Instituto Ravnani – unidad ejecutora CONICET/UBA, cristiandireno1@gmail.com.

¹ El presente artículo forma parte de las investigaciones realizadas en el marco de una Tesis Doctoral en Historia (de pronta defensa), dirigida por el Dr. Germán Soprano y codirigida por el Dr. Julio Melón. La misma, lleva por título: *De la hipótesis de guerra a la cooperación en Defensa: actores, estrategias y políticas en las relaciones entre Argentina y Chile entre las décadas de 1970-1990*.

² Rodríguez, Laura y Soprano, Germán (editores), *Profesionales e intelectuales de Estado. Análisis de perfiles y trayectorias en la salud pública, la educación y las fuerzas armadas* (Rosario: Prohistoria Ediciones, 2018), p.10.

³ También situamos esta investigación con aquellos trabajos en los que se destaca la figura del intelectual en los escenarios latinoamericanos, buscando complejizar la relación entre intelectuales, cultura y política. Por citar algunos, Devés Valdés, Eduardo, *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: desde la CEPAL neoliberalismo (1950-1990)* (Buenos Aires: Biblos, 2000); Altamirano, Carlos (director), *Historia de los intelectuales en América Latina* (Buenos Aires: Katz editores, 2008); Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano, *Intelectuales y expertos* (Buenos Aires: Paidós, 2004); Di Pasquale, Mariano y Summo, Marcelo, *Trayectorias singulares, voces plurales. Intelectuales en la Argentina, siglos XIX y XX* (Buenos Aires: EDUNTREF, 2015); otros. Por otra parte, no desconocemos los debates existentes en torno al concepto de “transición democrática” en Argentina, sino que optamos por su utilización de acuerdo a lo sostenido por Feld, Claudia y Franco, Marina (Editoras), *Democracia, hora cero. Actores, políticas y debates en los inicios de la posdictadura* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015).

⁴ Para el análisis de las fuentes escritas en la búsqueda de aquellos conceptos que constituyen el objeto de esta investigación, se seguirán las herramientas teóricas provenientes del campo de la Historia Intelectual, especialmente aquellas en las que se prioriza las formas en las que los pensamientos se insertan y se reproducen en un determinado tiempo y espacio Di Pasquale, Mariano, “De la historia de las ideas a la nueva historia intelectual: Retrospectivas y perspectivas. Un mapeo de la cuestión”. *Universum (Talca)*, 26(1), (2011): 79 -92. Preferimos la utilización de la denominación “concepciones” ya que, de acuerdo con lo sostenido por Koselleck, una palabra se convierte en un concepto si la totalidad de un contexto de experiencia y significado sociopolítico, en el que se usa y para el que se usa esa palabra, pasa a formar parte globalmente de esa única palabra”, Koselleck, Reinhart, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos* (Barcelona: Paidós, 1993), p.117.

A su vez, un concepto articula redes semánticas, lo que le confiere, a su vez, un carácter inevitablemente polivalente. Esa polivalencia conceptual en el nivel sincrónico tiene, pues, fundamentos diacrónicos (ella es un emergente de la malla de significados tejida a lo largo de su misma historia), indicando una inevitable asincronía semántica. En definitiva, en un concepto se encuentran siempre sedimentados sentidos correspondientes a épocas y circunstancias de enunciación diversas, los que se ponen en juego en cada uno de sus usos efectivos (esto es,

pensamiento, puesto que fue uno de los actores militares involucrados en el periodo 1977-1979, formando parte de las misiones diplomáticas, y siendo además uno de los intelectuales militares más destacados entre las décadas de 1960, 1970 y 1980. Del mismo modo, utilizaremos otra fuente: *Canal de Beagle. Crónica de una Mediación* (2000) obra póstuma, perteneciente a uno de los actores militares involucrados en las negociaciones iniciadas tras la firma del Acta de Montevideo (8 de enero de 1979): el general de brigada Ricardo Etcheverry Boneo. Su abordaje resulta de interés ya que se desempeñó como titular de la delegación argentina ante la Santa Sede, cargo en el que fuera ratificado con la asunción de Raúl Alfonsín. Sin embargo, en 1983 dejó el cargo, aunque continuó presente como asesor de la Misión Especial en Roma, marcando diferencias con la gestión radical sobre el conflicto.

Al respecto, sostendremos la hipótesis de que ambos militares de carrera forman parte de la corriente nacional territorialista irredentista, compartiendo concepciones geopolíticas similares, sobre todo en torno a la imagen negativa que se tiene sobre la República de Chile.⁵ Asimismo, y de acuerdo con estas afirmaciones consideramos que tales concepciones, no encuentran eco dentro del particular clima emocional nacional argentino de la posguerra de Malvinas.⁶ Pues, entre otras características, tal clima distaba de ser confrontativo (menos aún belicista), y el fantasma de una eventual guerra vecinal, fomentada por algunos sectores que apoyaron la aceptación de la propuesta de solución, terminó por aunar voluntades sobre tal ofrecimiento.⁷

vuelve sincrónico lo diacrónico). De allí deriva la característica fundamental que distingue a un concepto: lo que lo define es, precisamente, su capacidad de trascender su contexto originario y proyectarse en el tiempo, Palti, Elías, “La nueva historia intelectual y sus repercusiones en América Latina”. *Revista de Historia Unisinos*, sept-dic. (2007), p. 300. Estas consideraciones metodológicas, lejos de solucionar un problema de mayor magnitud y que comprende los distintos debates existentes dentro de las corrientes que analizan la historia intelectual, no tiene otra función más que dejar en claro cuál es la perspectiva en la cual se observarán las obras de los autores seleccionados.

⁵ Di Renzo, Cristian, *Entre la diplomacia parcial y la guerra total: concepciones geopolíticas de militares argentinos en el marco del conflicto por el canal de Beagle y las islas Picton, Lennox y Nueva (1977-1979)* (Tesis de Maestría en Historia por la UNMDP, 2018).

⁶ El empleo del concepto de clima emocional que aquí empleamos, es una interpretación realizada sobre la obra de Casquete, Jesús. *Nazis a pie de calle. Una historia de las SA en la República de Weimar* (Madrid: Alianza, 2017). Por otra parte, planteamos diálogo con otros trabajos, tales como Bartolucci, Mónica. “La emoción mística patriótica de derechas e izquierdas revolucionarias”. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 20(1), 2020; y con Di Renzo, Cristian, “El nacionalismo en primer plano: el Operativo Soberanía a través de las fotografías y los relatos de los soldados conscriptos (1978-1979). En Bartolucci, Mónica y Favero, Bettina (compiladoras), *En el nombre de la patria. Juventud, nacionalismos cotidianos y emociones patrióticas (Argentina, 1955-1979)* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2021). En ambos trabajos se abordan las características generales del clima emocional nacional en la década de 1970.

⁷ Los investigadores Bohoslavsky y Soprano, sugieren una serie de enfoques en los que podemos hallar coincidencias con nuestra investigación (encontrándose en una intersección entre varias de las vertientes señaladas). Al respecto, véase Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán, *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)* (Buenos Aires: Prometeo/UNGS, 2010). En este sentido, en este artículo postularemos que existe una relación entre el proceso de toma de decisiones y la influencia de las producciones intelectuales sobre los diferentes agentes estatales.

Para dar cuenta de estos aspectos, en primer lugar, realizaremos una breve descripción del conflicto Beagle identificando los principales hitos en torno a este. Luego, avanzaremos sobre el análisis del proceso que derivó en la aceptación de la mediación papal, identificando a aquellos actores que apoyaban la iniciativa y a quienes se oponían. Finalmente examinaremos las producciones intelectuales de Osiris Villegas y de Ricardo Etcheverry Boneo explicando algunos de los motivos por los que sus concepciones no hallaron eco dentro del clima emocional nacional de la posguerra de Malvinas.

Origen y desarrollo del conflicto Beagle. Contexto previo al proceso de mediación papal

Argentina y Chile comparten una de las fronteras terrestres más extensas del mundo y la labor de definir sus límites no ha sido un proceso exento de conflictos. A lo largo del siglo XIX y en sintonía con las naciones latinoamericanas, se fueron desarrollando diferentes estrategias tendientes a la consolidación de sus fronteras, tanto internas como externas.⁸ Más precisamente, en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX las negociaciones binacionales fueron intensas e incluyeron demostraciones de fuerza y de desconfianza que podrían haber desembocado en una guerra vecinal, o incluso regional.⁹ En este proceso de delimitación fronteriza, se destaca el Tratado limítrofe de 1881 que, al momento de su redacción, había dejado algunas imprecisiones que intentaron ser resueltas con el Protocolo Aclaratorio de 1893. Es en este marco en el que tiene origen el conflicto limítrofe por la soberanía del canal interoceánico de Beagle y las islas Picton, Lennox y Nueva, puesto que ninguno de estos dos instrumentos legales fijaron los límites definitivos sobre esta zona.

Además, en estos años, tienen comienzo una serie de percepciones negativas sobre las naciones vecinas de Brasil y Chile, que luego serán retomadas a lo largo del siglo XX por un grupo de intelectuales, civiles y militares que tenían como una de sus premisas centrales la de convertir a la Argentina en potencia (inevitable destino de grandeza).¹⁰ Para el caso que nos

⁸ Botana, Natalio, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916* (Buenos Aires: Hyspamerica, 1977); Salazar, Gabriel y Pinto, Julio, *Historia Contemporánea de Chile. Volúmenes I al V* (Santiago de Chile: Lom Ediciones, 1999-2000); Bohoslavsky, Ernesto y Godoy Orellana, Milton (Editores), *Construcción estatal, orden oligárquico y respuestas sociales. Argentina y Chile 1840-1930* (Buenos Aires y Los Polvorines: Prometeo Libros-Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010); otros.

⁹ Al respecto, véase Lacoste, Pablo, *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile: 1534-2000* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica y Universidad de Santiago de Chile, Buenos Aires, 2003); y Di Renzo, *Entre la diplomacia parcial...*

¹⁰ Cavaleri, Paulo, *La restauración del Virreinato. Orígenes del Nacionalismo territorial argentino* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2004); Escudé, Carlos, "Apuntes sobre los orígenes del nacionalismo territorial argentino". *Serie Documentos de Trabajo*. Universidad del CEMA. Área: ciencia política, No. 388, 2008.

atañe, esta corriente que hemos denominado como nacional territorialista irredentista, nutrió sus diferentes producciones intelectuales de estas interpretaciones y también de los diferentes intervalos conflictivos en las relaciones entre Argentina y Chile a lo largo del siglo XX.¹¹

Esta corriente, que nuclea a intelectuales civiles y militares, dedica sus producciones intelectuales al abordaje de los conflictos limítrofes entre Argentina y sus países vecinos, pero también sobre el aprovechamiento de los recursos en áreas fronterizas, el desarrollo nacional, entre otros. Debemos destacar que, si bien gran parte de su matriz conceptual surge a finales del siglo XIX con intelectuales tales como Vicente Quesada y Estanislao Zeballos, es en las décadas de 1960, 1970 y 1980 en las cuales encontrarán mayor difusión, justamente, en instancias en las que Argentina mantiene disputas territoriales o por el aprovechamiento de los recursos con Brasil y Chile.¹²

Tal es el caso del conflicto Beagle que, para finales de 1978, encontraba a las fuerzas armadas de ambas naciones a la espera de la orden de dar comienzo con las hostilidades. En este contexto, los esfuerzos por encontrar soluciones en el plano pacífico, parecían lejanos frente a un enfrentamiento armado que aparentaba no tener marcha atrás.¹³

No obstante, existieron una serie de factores que confluyeron para que se destrabe tal situación. Por ejemplo, debemos hacer mención a los esfuerzos realizados por actores tales como el presidente de facto Jorge Rafael Videla y de sus allegados dentro de una particular división tripartita del poder de la dictadura civil-militar del Proceso de Reorganización Nacional.¹⁴ Al no haber una estructura de poder centralizada, existían posibilidades de que

¹¹ Por ejemplo, el incidente ocurrido en el islote Snipe del año 1958 o la disputa por la zona de Laguna del Desierto que, en año 1965 produce un enfrentamiento entre los carabineros chilenos y gendarmes argentinos. En el mismo, cae herido de muerte el teniente chileno Hernán Merino, existiendo desde ambos lados de la cordillera expresiones anti argentinas y anti chilenas. Este conflicto, va a encontrar su fin en el año 1991 valiéndose a su vez, en el Tratado de Paz y Amistad firmado en el año 1985. Al respecto véase Passarelli, Bruno, *El delirio armado. Argentina-Chile. La guerra que evitó el Papa* (Buenos Aires: Sudamericana, 1998); y Lanús, Juan Archibaldo, *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945-1980* (Buenos Aires: Emecé, 2000). Sobre la corriente nacional territorialista irredentista, puede verse Di Renzo, Cristian, "Concepciones geopolíticas en torno a la política regional de Argentina: la Revista Argentina de Relaciones Internacionales (1975-1983)". *Coordenadas*, (8)1, (2021): 67-88.

¹² Debemos comprender este conflicto regional, dentro de un contexto más amplio en donde el mundo se va alejando, paulatinamente, del esquema bipolar de la guerra fría para dar lugar a uno más cercano a la multipolaridad. Un esquema de análisis en esta clave analítica puede verse en Keohane, Robert y Nye, Joseph, *Poder e interdependencia. La política mundial en transición* (Buenos Aires: GEL, 1988). Acerca del contexto general de la Guerra Fría, véase Hobsbawm, Eric, *El Siglo XX* (Barcelona, Crítica, 1998); McMahon, Robert. *La guerra fría. Una breve introducción* (Madrid: Alianza, 2009).

¹³ Pues, la guerra tenía fecha y hora exacta de comienzo: la Argentina cruzaría la frontera para ocupar las islas Picton, Lennox y Nueva viernes 22 de diciembre de 1978 a las 22 hs. Áreas, Tabaré y Palazzo, Sergio, "Cómo se paró la guerra con Chile". *Revista Somos*, (8 de julio de 1983): 39-44. Hemeroteca del Congreso de la Nación Argentina.

¹⁴ Al pretender representar una experiencia refundacional, la dictadura civil-militar del Proceso llevó a cabo una serie de estrategias tendientes a evitar, en primera instancia, la concentración del poder, y más precisamente la "personalización" a través de la división tripartita del poder, con una supremacía de la Junta Militar, tal como es

existieran diferentes interlocutores en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, la Cancillería constituía un espacio en el que confluían diversas demandas o aspiraciones de varios integrantes de las Fuerzas Armadas (en actividad o retirados). Es por ello que al momento al que se dio a conocer el dictamen de la Corte Arbitral (Laudo Arbitral del 2 de mayo de 1977), no existieron homogeneidades dentro de los representantes del gobierno de facto.¹⁵

De esta manera, y ante la heterogeneidad dentro de la cúpula militar, existieron actores con diferentes posiciones en torno al Laudo, que pueden interpretarse como “dura, intermedia y benévola”.¹⁶ La primera posición sostenía que se debía rechazar el Laudo y estaba representada por una parte del Ejército y la Armada. Una segunda posición sostenía rechazar los “considerandos” y aceptar la “parte dispositiva”, esgrimida por parte de la Cancillería. Por último, existía un sector ligado a la Consejería Legal y parte de la Fuerza Aérea que consideraba la aceptación del mismo. Como hemos señalado, la división tripartita del poder y la existencia de diversas posiciones, que contaban con sus propias razones y mecanismos para impedir los objetivos de las otras posiciones o favorecer sus posturas por sobre las otras, influyeron sobre los procesos de negociación diplomática. Esto produjo que se elaboren y se refuercen teorías que justificaran sus posiciones.

En este sentido, consideramos que la producción intelectual, académica y militar sobre la temática tuvo un rol central en la construcción/consolidación del conflicto, puesto que las tesis y los conceptos asociados a ellas fueron utilizados como fundamento en el accionar de los distintos actores sociales involucrados, especialmente por aquellos que apostaban por la salida armada en el periodo 1977-1979.¹⁷ Dentro de este grupo se encontraba, precisamente,

señalado en Los Documentos Básicos. Pues la gestión del general Onganía (1966-1969) había dejado como legado a los militares argentinos cuán corrosiva podía resultar la supremacía presidencial por sobre la Junta Militar, a través de la cual las Fuerzas Armadas controlaban la experiencia autoritaria, Canelo, Paula, “Los efectos del poder tripartito. La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar”. *Prohistoria*, núm. 17, año XV, (2012): 129-150.

Por otra parte, el empleo del concepto de "dictadura civil-militar" en este artículo se halla justificado, en primer lugar, por la participación política civil en el gobierno de facto del Proceso de Reorganización Nacional y, en segundo lugar, por el hecho de que los militares como profesionales de Estado debido a sus funciones específicas, no son civiles, pero sí ciudadanos.

¹⁵ El Laudo fue propiciado tras la suscripción del acuerdo para el arbitraje entre Argentina y Chile (22 de julio de 1971). En el Tratado de Solución de Controversias (1972), el Árbitro Británico acepta designar una Corte Arbitral para determinar el límite en el canal de Beagle y la potestad sobre las islas Picton, Lennox y Nueva e islotes adyacentes. La sentencia tendría el carácter obligatorio e inapelable por cualquiera de los dos países involucrados Sanchís Muñoz, José, *Historia Diplomática Argentina* (Buenos Aires: Eudeba, 2010), p.452.

¹⁶ Russell Roberto, “El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina 1976-1989”. En: Russell Roberto, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina* (Buenos Aires: GEL, 1990):13-60.

¹⁷ Di Renzo, *De la diplomacia parcial...*

el general Osiris Villegas.¹⁸ Al respecto, debemos señalar que entre mediados de 1976 y fines de 1977 se establece un puente aéreo entre Buenos Aires y Santiago, con misiones que muestran dos características: están integradas por militares duros, como el general Osiris Villegas y mantienen dos niveles de intercambio-canales paralelos de vinculación y, también diplomacias paralelas-, uno transitado por los funcionarios de la Cancillería y el otro directamente encomendado por la Junta Militar a los representantes de las respectivas fuerzas.¹⁹ Dentro de este esquema, la Cancillería (que presentó desde el 24 de marzo de 1976 hasta 1983 seis representantes), estuvo ligada a los intereses de aquella facción a la que respondía.²⁰ En ella, además, se evidencia una considerable militarización durante los primeros años de la dictadura, que alcanzó un 66,7% de los niveles superiores del personal en 1976, un 50% de ellos en actividad.²¹ Sobre este punto volveremos más adelante.

Entre el Acta de Montevideo y la Propuesta Papal

La mediación es uno de los tres medios más importantes de arreglo internacional de diferendos (los otros son la investigación y la conciliación) y consiste en la acción de una tercera potencia destinada a obtener un arreglo entre los Estados en litigio. En ella, el Estado mediador interviene en la negociación y propone una solución. Tiene la particularidad de que es de carácter facultativo, nada le obliga a ofrecer su mediación, los Estados en litigio pueden declinar el ofrecimiento de este y a diferencia de lo que ocurre con el arbitraje, no puede ser

¹⁸ La figura del general Osiris Villegas quedó asociada, dentro de la memoria argentina contemporánea, a la defensa ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas del general Luciano Benjamín Menéndez por su actuación durante la Guerra de Malvinas. No obstante, su desempeño en el plano militar, político e intelectual, exige un análisis más detenido que no podemos abarcar en su totalidad por cuestiones de extensión, aunque haremos un breve recorrido de su trayectoria. En principio, debemos considerar que tuvo participación en el golpe de Estado de 1955 que derrocó al presidente Juan Domingo Perón. También fue interventor interino en la provincia de Neuquén entre los meses de abril y junio de 1962. Luego de esta intervención, formó parte del gobierno de José María Guido, desempeñándose como ministro del Interior. Siguiendo con esta cronología, el presidente Arturo Illia lo nombró subjefe del Estado Mayor del Ejército y años más tarde participó del golpe de Estado contra este, que derivó en la instauración de la dictadura civil-militar autodenominada “Revolución Argentina”. En los primeros años de ese gobierno de facto, asumió la dirección del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) y entre los años 1969 y 1973 fue embajador en Brasil. En lo que respecta a su contribución intelectual dentro de las Fuerzas Armadas, sus trabajos se centraron, en primer término, en la teorización sobre la seguridad nacional y el “peligro comunista”; y, en segundo lugar, en cuestiones ligadas a la geopolítica del Cono Sur, y particularmente en la década de 1970, sobre el conflicto Beagle.

¹⁹ Bosoer, Fabián, *Generales y Embajadores. Una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina*. (Buenos Aires: Vergara, 2005) p. 328.

²⁰ Estos fueron Antonio Vañek, delegado de la Junta militar (24/03/1976-30/03/1976), César Guzzetti (30/03/1976-23/05/1977), Oscar Antonio Montes (23/05/1977-06/11/1978), Carlos Washington Pastor (06/11/1978-29/03/1981), Oscar Camillón (29/03/1981-11/12/1981), Norberto Couto(interino 11/12/1981-22/12/1981), Nicanor Costa Méndez(22/12/1981-30/06/1982) y Juan Ramón Lanari (02/07/1982- 10/12/1983).

²¹ Canelo Paula, “La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983”. *Historia Crítica*, No. 62 · Octubre-diciembre (2015): 57-75.

impuesto. Aun así, en la década de 1980, al igual que en el conflicto Beagle, hay otros ejemplos acerca de la actuación como mediador de una personalidad influyente y no de una potencia.²²

No obstante, en los procesos en los que interviene un tercero como mediador, pueden verse dificultados por la existencia de imágenes o representaciones negativas entre las naciones que presentan diferencias en torno a un determinado conflicto. Para el caso que no compete, dentro del esquema tripartito del poder en la dictadura civil-militar del Proceso, las concepciones geopolíticas de la corriente nacional territorialista irredentista generaron consensos dentro del ala más dura en torno a las negociaciones.²³ La imagen sobre la República de Chile era esencialmente negativa y la misma remitía, sobre todo, a la política fronteriza emprendida desde sus orígenes como nación. Un representante de estos planteos es el general de brigada del Ejército argentino y funcionario estatal, Ricardo Etcheverry Boneo.²⁴ Bajo sus concepciones, la política exterior de Chile presenta claros signos de expansionismo. A decir del autor:

“Su objetivo permanente ha sido avanzar hacia el este impulsado históricamente por O'Higgins y los sucesivos gobiernos chilenos. Así fundaron Punta Arenas en 1843, confirmando su derecho al Estrecho de Magallanes y produjeron actos posesorios en las islas, hechos que no motivaron la protesta Argentina o llegó tarde. (...) Siempre tuvieron como guía un claro e irrenunciable objetivo, el dominio del Océano Atlántico al sur de Tierra del Fuego (...) Podrán variar los

²² Semberoiz, Edgardo, *Derecho Internacional de la guerra* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1985) .pp.39.40. Podemos agregar que, para el conflicto entre Israel y los Estado Árabes (1984), fueron el conde de Wisborg Bernadotte y el politólogo y diplomático estadounidense ganador del premio Nobel de la Paz Ralph Bunche quienes actuaron como mediadores.

²³ Di Renzo, *Entre la Diplomacia...*

²⁴ Ricardo Etcheverry Boneo nació en Córdoba el 17 de octubre de 1923 y falleció el 2 de junio de 2002. Ingresó en el Colegio Militar en el año 1941, egresando tres años más tarde con el rango de subteniente del arma de Caballería. Diez años más tarde fue destituido tras ser identificado como uno de los militares que tuvo participación en el movimiento militar contra el presidente Juan Domingo Perón. Posteriormente fue reincorporado a la fuerza y en 1962 comandó el Regimiento V de Caballería y luego quedó a cargo de la Escuela de Caballería. En 1970, ascendió a general de brigada, pasando a retiro al año siguiente. En cuanto a las funciones desempeñadas durante la última dictadura civil-militar, Etcheverry Boneo fue enviado como representante ante la Junta Interamericana de Defensa y luego, formó parte de la Comisión Mixta 2, actuando como embajador junto a su par chileno Francisco Orrego Vicuña. Con la renuncia del embajador Carlos Ortiz de Rozas, en marzo de 1983, se convirtió en el titular de la delegación argentina ante la Santa Sede, cargo en el que fuera ratificado con la asunción de Alfonsín. Sin embargo, posteriormente dejó el cargo, aunque continuó como asesor de la Misión Especial en Roma, encabezada por Marcelo Delpech y Eduardo Candiotti como delegado alterno. Completaban el equipo los ministros Susana Ruíz Cerruti y Luis María Ricchieri y el capitán de fragata Osvaldo Astiz.

matices, pero la conciencia territorial es una e indivisible y la política exterior que se encare contará siempre con el apoyo irrestricto del pueblo chileno”.²⁵

Como podemos evidenciar, se sostiene que la política exterior chilena es expansionista en detrimento de la Argentina, cuyos representantes no estuvieron pendientes de esta situación.²⁶ Este aspecto encuentra su contraparte en el país trasandino a quien se le asigna una coherencia y constancia por parte de su política de fronteras que, a su vez, es apoyada por el pueblo. No sería el caso de la sociedad argentina, puesto que la misma carecería de conciencia territorial.²⁷ Todos estos elementos, con cierta tendencia a ser escritos en modo de denuncia, tienen como finalidad la de generar consensos en torno a una determinada posición. En este caso, la de fortalecer los postulados del irredentismo en cuestiones de conflictos limítrofes, en donde ceder una porción de tierra, mar o aire, equivale a la amputación de un miembro del cuerpo. Esto arroja, necesariamente, una imagen negativa de la nación vecina, que además actuaría de similar forma con Perú y Bolivia.²⁸

Sin embargo, con esto no se quiere decir que Etcheverry Boneo se encontraba en contra de la mediación o que sea un representante del belicismo, sino que sus concepciones arrojaban una imagen negativa sobre Chile que, en ocasiones, eran tomadas como fundamento para desestimar la opción por un tercero que intervenga. De hecho, fue uno de los actores estatales/militares involucrados tanto en la etapa dictatorial formando parte de la Comisión Mixta 2 (“Comix 2”), como en las negociaciones encaradas por el gobierno de Raúl Alfonsín, aunque con una menor responsabilidad.²⁹

Tal como hemos mencionado, la mediación fue propiciada por un conjunto de factores que hacia finales del año 1978 se conjugaron a favor de las posturas anti belicistas. En primer lugar, por Jorge Rafael Videla quien recurrió a la amenaza de la renuncia a la presidencia, evidenciado tras la llegada del ofrecimiento de mediación papal el día 21 de diciembre de

²⁵ Etcheverry Boneo, Ricardo, *Canal de Beagle. Crónica de una Mediación* (Buenos Aires: Círculo Militar, 2000), p.169

²⁶ En otros pasajes de su obra, sostiene que la política exterior argentina muchas veces estuvo caracterizada, a lo largo de los años, por una conjunción de “grandilocuencia con la ingenuidad”, Etcheverry Boneo, *Canal de Beagle...*, p.188.

²⁷ En este punto existen coincidencias con lo expresado por Villegas en la obra que analizaremos más adelante. Básicamente se señala un debilitamiento de la conciencia nacional debido a las falencias del sistema educativo.

²⁸ De acuerdo a lo sostenido por Etcheverry Boneo, la estrategia de la expansión territorial chilena consistía en “Avanzar exigencias insostenibles, para luego aparecer concediendo sobre lo ajeno al precio de un logro parcial. El elemento primordial de esa política consistía en adquirir precarias posesiones de hecho, para consolidarlas con el transcurso del tiempo. Luego vendría la negociación o arbitraje, siempre sobre territorio argentino”, Etcheverry Boneo, *Canal de Beagle...*, p.76.

²⁹ Dentro de los esfuerzos realizados por el presidente de facto Jorge Videla, se encontraban las denominadas “Comix”. Diferentes comisiones mixtas, “Comix”, debían funcionar en plazos establecidos para tratar de encontrar una solución. Sin embargo, hacia la fecha límite estipulado para concretar un acuerdo, esta es el 2 de noviembre de 1978, no se produjo tal situación, favoreciendo la postura de los duros en las Fuerzas Armadas (segunda posición de cara al conflicto).

1978.³⁰ Esto fue posible debido a la naturaleza del régimen y al sistema tripartito del poder que trajo consigo, pujas inter e intrafuerzas en los distintos ámbitos en los que se puede manifestar y exteriorizar el poder. Es decir que, debido a que cada fuerza contaba con mecanismos propios para vetar o impulsar ciertas medidas era imposible, al menos para este momento, que existiese la posibilidad de generar una postura hegemónica que logre imponerse por sobre los demás fragmentos del poder.³¹

Sumado a esto, con la amenaza de la renuncia por parte de Videla, el general Roberto Viola, próximo sucesor en la presidencia, termina acoplándose a la aceptación de la mediación, la cual fue acatada inmediatamente por Chile, pero no por la Argentina.³² En segundo lugar, la operación de ocupación de las islas (planificada para el 22 de diciembre) se vio dificultada debido a la pésima situación climática que se vivía en el extremo austral, lo que retrasó el inicio fehaciente de la lucha directa en vísperas de la hora cero. Tal como señalaba el canciller Washington Pastor: “Por un milagro, debido al mal tiempo en las áreas marítimas australes (...) se logra detener las acciones”.³³ En tercer lugar, el nuevo reparto de los ministerios y áreas de influencia de mediados de 1978 beneficiaron a Videla y a la facción que lo apoyaba, ya que en octubre de 1978 asume a la Cancillería el brigadier Washington Pastor, cuñado del presidente, en detrimento de la renuncia de Oscar Montes, quien en su último tramo de labor había manifestado una postura belicista. En cuarto lugar, podemos nombrar los esfuerzos realizados por la Comisión Mixta 2, encabezada, justamente, por el general de Brigada Etcheverry Boneo. En su obra, sostiene que las sucesivas reuniones y los

³⁰ De hecho, tras una reunión con el presidente de facto argentino, el embajador norteamericano en Buenos Aires, Robert Hill, sostuvo que “(...) Me fui con la impresión de que Videla no está a cargo, que él no es el jefe y sabe que no lo es (...)”. Documento desclasificado del Departamento de Estado, 06276, 24/9/1976 en Bosoer, *Generales y Embajadores...*, pp.452-455. Si bien el documento está relacionado con los crímenes de lesa humanidad, la opinión resaltada sirve para comprender su situación.

³¹ Dentro de este esquema, se debe destacar la misión secreta integrada por diplomáticos de carrera enviados por Videla y por el brigadier Pastor con destinos claves. Así, Susana Cerruti viaja a la Santa Sede y Guillermo Moncayo y Federico Mirrè a Washington, Nueva York y Moscú. En Estados Unidos, la reunión decisiva tuvo lugar en la Casa Blanca con Bob Pastor, asesor para asuntos interamericanos del presidente Carter. Se sabe que el representante de Estados Unidos ante la Santa Sede, embajador White, recibió en diciembre de 1978 urgentes instrucciones de su gobierno de pedir al Vaticano que tratara de intervenir rápidamente en el conflicto argentino-chileno, Lanús, *De Chapultepec...*, p.528.

³² La estrategia emprendida por Videla para/con el conflicto puede entenderse, en términos generales, a partir de que comprendía los efectos a largo plazo en caso de desatarse la guerra, más allá del resultado de carácter catastrófico, Novaro, Marcos y Palermo, Vicente, *La dictadura militar. Del Golpe de Estado a la restauración democrática* (Buenos Aires: Paidós, 2003), pp. 255-256.

³³ Novaro Marcos y Palermo, Vicente, *De la dictadura...*, p.255.

En consonancia con estas expresiones, en las entrevistas realizadas por el investigador a ex soldados conscriptos que se encontraban cumpliendo funciones en el extremo sur austral, se hace mención a las inclemencias climáticas del citado día. Acerca del trabajo con entrevistas a ex soldados conscriptos movilizados en el Operativo Soberanía, véase Di Renzo, Cristian y Mosiewicki, Francisco, “Jóvenes conscriptos argentinos en tres espacios de movilización militar, década de los años setenta”. *Historia y MEMORIA*, n° 18, (2019): 149-175; y Di Renzo, Cristian, “El nacionalismo en primer plano ...”.

acuerdos a los que se procuraba llegar eran sistemáticamente desestimados por la intransigencia chilena. No obstante, hacia el final de las reuniones señala que los delegados chilenos le expresaron a su gobierno que “la ayuda de un tercero podría significar el factor determinante”.³⁴ Por ende, la idea de la mediación era una opción que se barajaba dentro de las negociaciones entabladas por los representantes del Estado Argentino siendo, entonces, otro factor que posibilitó la salida pacífica del conflicto.

Finalmente, en quito lugar, podemos nombrar los esfuerzos realizados por la vía diplomática del gobierno norteamericano a través del embajador Raúl Castro y por parte de la Iglesia Católica. En particular, los esfuerzos realizados por Monseñor Pío Laghi y por el Cardenal Antonio Samoré, entre otros actores eclesiásticos, fueron importantes en pos de encontrar una salida pacífica al conflicto para lo cual recurrieron a diversos mecanismos.³⁵ En este orden, las acciones de la iglesia católica fueron apoyadas por los Estados Unidos de manera activa y decidida. Por ejemplo, el embajador Raúl Castro, desplegó una intensa actividad a favor de la mediación. En varias oportunidades conversó con Videla, concurrió al Comando en Jefe del Ejército, visitó el Primer y Tercer cuerpo del Ejército y se entrevistó en repetidas ocasiones con autoridades de la Iglesia Católica argentina y con el Nuncio Apostólico, Pío Laghi.³⁶ Al respecto, hay investigadores que sostienen que el margen de negociación en esta etapa no solo se vio limitado por diversos factores internos, en especial en el caso argentino, sino también por la forma en que la política de derechos humanos de Estados Unidos condicionó la dimensión bilateral.³⁷ En consonancia con esta hipótesis, consideramos que este factor, la denuncia y condena pública hacia ambos países por los

³⁴ Etcheverry Boneo, *Canal de Beagle...*, p.67.

³⁵ De hecho, la posibilidad de que existiera un tercero como mediador, ya había sido barajada dentro de una de las misiones paralelas tras el fracaso de la Comix II. Incluso en el mes de octubre de 1978, Videla había sugerido a los cardenales argentinos (invitados al evento por Monseñor Pío Laghi), durante una cena en la Nunciatura Apostólica en Buenos Aires, de realizar un ofrecimiento al Papa para que intervenga como mediador, Giaquinta, Carmelo, *El tratado de paz y amistad entre Argentina y Chile* (Buenos Aires: Ágape, 2009), p.137. Por otra parte, los pormenores de los esfuerzos realizados por Pío Laghi y por Raúl Castro pueden obtenerse en Passarelli, *El delirio armado...*

³⁶ Russell, “El proceso...”, p.51.

En términos generales, la trayectoria de la diplomacia vaticana tiene la característica de ser más una facilitadora que un actor de primera línea en las relaciones internacionales. La fuente última del poder y prestigio de la Santa Sede radica principalmente en su misión pastoral. Al respecto véase Ferrandois, Joaquín, “El cono sur y los conflictos interestatales: la ruta a 1978”. En Camusso, Marcelo y Fonrouge, Luis (Compiladores) *Los frutos de la paz: la mediación de Su Santidad Juan Pablo II en el diferendo austral entre Argentina y Chile* (Buenos Aires: Educa, 2009).

³⁷ A respecto, véase Villar, Andrés, “El desconocido papel de los EE.UU. en la Crisis del Canal del Beagle. *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile. Vol.46, n°178, (2014): 35-63.

delitos contra los Derechos Humanos, hizo que se apostara aún más hacia la mediación del Vaticano que a una intervención directa por parte del gobierno de los Estados Unidos.³⁸

Estos esfuerzos en conjunto, dieron sus frutos y el 21 de diciembre de 1978 monseñor Agostino Casaroli, invita a los embajadores de Argentina y Chile ante la Santa Sede para realizar el ofrecimiento de un representante de alto nivel (el cardenal Antonio Samoré) para intervenir en el conflicto. Al día siguiente, ambos gobiernos manifestaron su apoyo ante tal iniciativa.³⁹ El mismo Videla, recordará veinte años después el momento en el que recibió el cable del Vaticano:

“El 22 estábamos reunidos con la Junta. Estaban Lambruschini, Viola y Agosti, que había postergado su retiro a raíz de este tema para no irse en medio del problema. Cuando estábamos deliberando, ahí llegó justo un cable del Vaticano que decía: “Su Santidad insta a no innovar a la espera de un enviado”. En el cable, el Papa decía que la llegada se produciría el 26. Entonces se inició una discusión muy dura porque no era fácil parar, porque ya se había dado la orden, porque los buques navegaban hacia el objetivo y esperaban la orden de fuego. Yo dije, entonces, ésta es la oportunidad que buscamos, debemos parar y esperar al enviado. La posición más dura era de la Armada. Agosti era más flexible. Para Viola esto era un problema, él era mi sostén, y como comandante él tenía que convencer a los generales. Y no era fácil”.⁴⁰

A partir del análisis de este fragmento de la entrevista realizada por Seoane y Muleiro, podemos tomar nota de algunas cuestiones. En primera instancia, constatamos la posición que tenía el presidente de facto argentino de no optar por la vía armada, pues todos sus esfuerzos se centraban en imponer la mediación como medio idóneo para resolver el conflicto limítrofe. En segundo lugar, resulta interesante problematizar el concepto de obediencia debida, pues, como señala el mismo Videla, la tarea de convencer a los generales que apoyaban la opción bélica, no era una tarea fácil de realizar. Es decir que, en la cadena de mando, existían cuestionamientos y diferencias entre la máxima autoridad dentro de la cadena de mando y sus subordinados.⁴¹ Finalmente, deja en claro que la posición más dura dentro de las diferentes

³⁸ No obstante, dejamos para futuras investigaciones el análisis de este postulado que lo planteamos más con una interrogación que como una hipótesis acabada.

³⁹ Al respecto, Russell señala que la presión moral de la autoridad papal había logrado su efecto y los duros debieron acatar a disgusto una decisión que no compartían, pero a la cual tampoco podían oponerse Russell, “El proceso...”, p. 52.

⁴⁰ Seoane, María y Muleiro, Vicente, *El dictador: la historia secreta y pública de Jorge Rafael Videla* (Buenos Aires: Sudamericana, 2012), p.391.

⁴¹ Sobre este aspecto dentro del Ejército Argentino, trabajaremos en futuras investigaciones.

facciones existentes era la de la Armada, pues en ella, la postura del Almirante Massera era central.⁴²

En consecuencia, podemos evidenciar la heterogeneidad existente dentro de la Junta en su conjunto, pues no existían coherencias inter-intra armas en el torno al conflicto ni tampoco la figura de Videla era la que simbolizaba un liderazgo absoluto. Asimismo, podemos sostener que en el periodo 1977-1979, la Cancillería, lejos de actuar como el organismo encargado de las relaciones exteriores de la Nación y su representación ante los gobiernos extranjeros y organismos internacionales quedó, entonces, sujeta a la voluntad, a la perspectiva, de quien fuera el máximo representante del arma beneficiada con su asignación temporal.

Incluso, hubo intentos directos para frenar la firma del Acta de Montevideo. El General Luciano Benjamín Menéndez se presentó en aeroparque, el 8 de enero de 1979 en traje de fajina para sugerirle al canciller Washington Pastor, con tono elevado, que no viaje a Montevideo, donde estaba por suscribirse el acuerdo de mediación papal.⁴³ Sin embargo, en los primeros días de enero de 1979, el Cardenal Samoré se reunió con varios representantes entre ellos el presidente Videla, los tres comandantes en jefe, cancilleres y representantes de la iglesia en pos de conciliar una postura de cara a la firma del Acta de Montevideo.⁴⁴ El texto es muy claro al respecto:

“4-Que su Santidad el papa Juan Pablo II manifestó el deseo de enviar a las capitales de los dos Estados un representante personal suyo para obtener informaciones más directas y concretas sobre las posiciones respectivas y para contribuir al logro de un arreglo pacífico de la controversia”

8.-“Declaran que ambos gobiernos renuevan en este acto su reconocimiento al Sumo pontífice Juan Pablo II por el envío de un representante especial (...)”.⁴⁵

Acerca del compromiso firmado el mismo día del Acta, ambos países acuerdan que:

“El cardenal Antonio Samoré, enviado especial de Su Santidad Juan Pablo II, al recibir la solicitud de mediación formulada por los gobiernos de la República

⁴² Estas expresiones son coincidentes con los planteos que señalan que la mediación era rechazada por los halcones del Ejército y de la Armada tales como Luciano Benjamín Menéndez, Carlos Suárez Mason, José Antonio Vaquero, Osiris Villegas y Eduardo Massera. Favorecían la idea de ocupar las islas como único medio de flexibilizar la posición chilena, sin que esto implicara necesariamente llegar a la guerra, Russell, “El proceso...”, p.48.

⁴³ Bosoer, *Generales y Embajadores...*, pp. 330-331.

⁴⁴ El Acta de Montevideo, la igual que el Compromiso, fueron firmados por Carlos Washington Pastor, ministro de Relaciones Exteriores y Culto por parte de Argentina y por Hernán Cubillos Sallato, ministro de Relaciones Exteriores, por parte de Chile.

⁴⁵ Acta de Montevideo, firmada entre Argentina y Chile el 8 de enero de 1979.

Argentina y de la República de Chile, pide dicha solicitud vaya acompañada con el compromiso de que los dos Estados no recurrirán a la fuerza en sus relaciones mutuas, realizaran un retorno gradual a la situación militar existente al principio de 1977 y se abstendrán de adoptar medidas que puedan alterar la armonía en cualquier sector”.⁴⁶

En suma, en el Acta de Montevideo y en el texto de Compromiso, ambas partes se comprometían a la aceptación de la mediación papal y a no hacer uso de la fuerza o a amenazar por medio de esta para no alterar el equilibrio de la paz. Consideramos que el documento resultante compone un elemento clave para disminuir la tensión bélica y política entre ambas naciones. La firma de estos acuerdos binacionales constituye un ejemplo de cómo el accionar por parte de ciertos actores estatales pueden perjudicar o, en este caso, favorecer una determinada postura dentro de un conflicto en el que no existían homogeneidades sobre cómo proceder. Se iniciaba así, la etapa de mediación operativa que concluye el 12 de diciembre de 1980 con la entrega de la Propuesta de Paz de Juan Pablo II.⁴⁷

A continuación, veremos una graficación de la Propuesta producto de las negociaciones:

⁴⁶ Texto de Compromiso firmado entre Argentina y Chile el 8 de enero de 1979.

⁴⁷ Acerca de este proceso, Etcheverry Boneo manifiesta que la Diplomacia chilena se encontraba representada por” profesionales de gran capacidad y cultura, perfectamente ensamblados en cumplir con éxito su plan de trabajo”, Etcheverry Boneo, *El canal Beagle...*, p.178. Estos postulados son coincidentes con los de la corriente nacional territorialista irredentista, ya que una de sus características es realizar comparaciones entre los representantes de la política exterior argentina (desinteresada y poco formada en materia de fronteras nacionales) y los representantes chilenos (profesionales de Estado, con formación acorde a los intereses nacionales).



Imagen I-1. Propuesta Papal 1980.⁴⁸

Como podemos observar, se sugiere que todas las islas en disputa junto con el canal Beagle corresponderían a Chile, con lo cual existe una continuidad con lo expresado en el Laudo Arbitral de 1977. Además, se determinó una traza de 12 millas náuticas para la delimitación de las jurisdicciones marítimas utilizando el sistema de las envolventes hasta tocar el meridiano como divisoria oceánica, hasta las 200 millas náuticas. Sin embargo, esta propuesta y la recibida en 1984, despertó la oposición de un grupo de intelectuales militares y civiles que no tardaron en objetar sus postulados.

Entre la Propuesta Papal y el Tratado de Paz y Amistad

Podemos anticipar que tanto la propuesta de 1980 como la de 1984 (en la que se destaca la división entre los océanos a través de líneas de bases rectas) no resultaba justa para Etcheverry Boneo, puesto que se le asignaba a Chile el territorio insular controvertido y, además, se consideraba que la denominada zona del “mar de la paz” (presente en la propuesta de 1980), traería aparejado potenciales conflictos futuros.⁴⁹ Similares afirmaciones realizaba

⁴⁸ Extraído de Fraga, Jorge, *La Argentina y el Atlántico Sur. Conflictos y objetivos* (Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 1983).

⁴⁹ Más allá del desacuerdo con la Propuesta de 1980, Etcheverry Boneo considera que la nueva propuesta del 11 de junio de 1984 “era más desfavorable que la original”, Etcheverry Boneo, *Canal de Beagle...*, p.172.

uno de los máximos exponentes de la citada corriente, el general Osiris Villegas en la fuente que hemos seleccionado.⁵⁰ De hecho, en la misma portada ya se puede anticipar su postura:

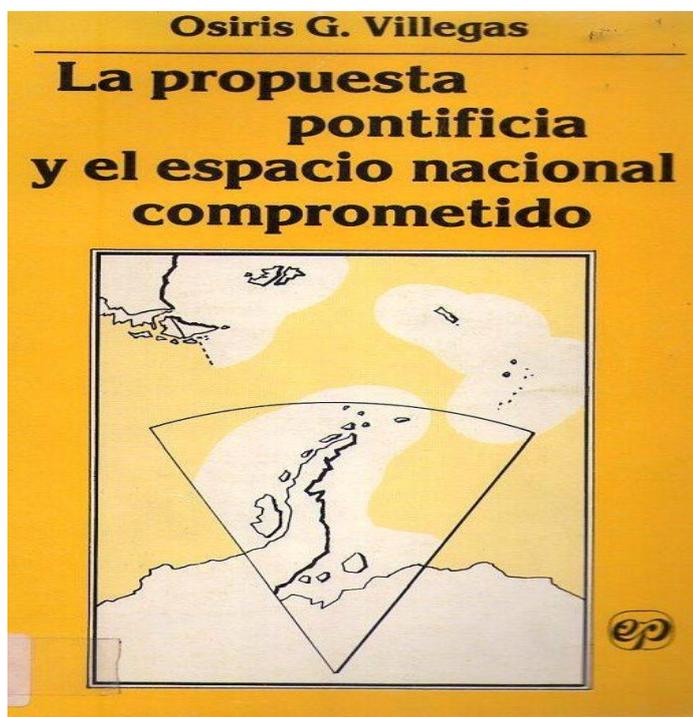


Imagen I-2. Portada de la obra *La propuesta pontificia y el espacio nacional comprometido*

Esta obra constituye un ejemplo de cómo Villegas procuró influenciar en la acción estatal, luego de que acabara su participación en las misiones diplomáticas, desde su lugar como intelectual militar. Pues, además de este trabajo, redactó contemporáneamente numerosos artículos en revistas específicas de las fuerzas armadas y en otras que exceden al ámbito castrense, tales como *Geopolítica* y también desplegando sus argumentos en numerosos cursos, jornadas y exposiciones temáticas sobre el conflicto Beagle.⁵¹

Tal como se puede observar, la portada (Imagen I-2) no ilustra la propuesta papal justamente dicha, sino que ejemplifica cuál sería una resolución adecuada para Villegas puesto que las islas en cuestión, y las aguas que las bañan, quedarían bajo la soberanía argentina. En este esquema, la división oceánica (establecida en el Protocolo Aclaratorio de

⁵⁰ Al respecto, Villegas sostiene que “La propuesta pontificia es preocupante, en vista de la reordenación territorial y marítima que promueve, totalmente distinta al pensamiento político argentino, sostenido desde hace más de un siglo y por ser, además, cantera abierta para conflictos futuros” Villegas, Osiris, *La propuesta pontificia y el espacio nacional comprometido* (Buenos Aires: PLEAMAR, 1982), p. 56.

⁵¹ En este sentido, consideramos que su accionar no resultó en vano, puesto que los límites de la acción estatal son porosos, siendo estos el resultado de un proceso permanente de desafíos, restauración y relegitimación protagonizado por personas, grupos e instituciones “estatales” y “no estatales”, Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán. *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)* (Buenos Aires: Prometeo/UNGS, 2010), p.30.

1893) quedaría resguarda y más importante aún, Chile no tendría acceso al Atlántico salvaguardando el equilibrio geopolítico de Latinoamérica.⁵² Además, se le otorga cierta centralidad al espacio antártico, una de las preocupaciones constantes de Villegas, ya que también actúa como fundamento de su posición de resguardo del “interés nacional”.⁵³

La obra en sí misma, escrita de manera íntegra bajo las concepciones del irredentismo, está redactada con la intención de generar el interés y el apoyo de la población en un intento de generar consensos mayoritarios de que la propuesta papal sólo beneficia a Chile. Dando claros signos de su contemporaneidad, en la misma introducción se llama a que se genere una “reflexión serena, no influenciada por disposiciones anímicas”.⁵⁴ Pues, si bien el inicio de la obra tiene fecha del 27 de abril de 1982, la misma tiene aparición el 3 de agosto del mismo año, con lo cual la derrota en la Guerra de Malvinas ya había tenido lugar. Por ende, planteamos que Villegas es consciente que dentro del clima emocional nacional argentino un nuevo enfrentamiento armado no era deseable en gran parte de la población. Esta situación estaría actuando como un factor determinante hacia la aceptación de la propuesta papal, algo con lo que este militar de carrera no estaba de acuerdo. Paz por territorio no era algo negociable para el sector que representa, con lo cual la propuesta era inaceptable. Esta situación, la de recurrir al fantasma de la guerra, fue utilizado luego por parte de un sector del

⁵² El equilibrio del poder (balance of power) es un concepto ligado a la Teoría de las Relaciones Internacionales desde sus orígenes. Diferentes escuelas de Relaciones Internacionales lo han adoptado variando su contenido de acuerdo con las necesidades de su modelo de análisis. Desde los clásicos del realismo de post-guerra (Hans J. Morgenthau) hasta los nuevos realistas “de moda” en el momento actual (Kenneth Waltz), pasando por los sistémicos de los años sesenta (Morton Kaplan); todos han recurrido a la noción de equilibrio del poder para elaborar su teoría de las Relaciones Internacionales. También en el terreno práctico -la dirección de la política exterior- se puede hablar de la aplicación del equilibrio del poder. Por ejemplo, la labor de Henry Kissinger al frente de la política exterior de los Estados Unidos ha sido calificada de política de equilibrio del poder entre las superpotencias, Barbé, Esther “El papel del realismo en las relaciones internacionales (La teoría política internacional de Hans J. Morgenthau)”. *Revista de Estudios Políticos*, 1987, no 57, pp.5.

⁵³ Su conceptualización acerca de la noción de interés nacional comparte algunos elementos con los postulados de Hans Morgenthau, proveniente de la corriente realista de las relaciones internacionales.

Hans Morgenthau señala, a grandes rasgos, que el interés nacional debe actuar como el elemento fundante de la política exterior de los Estados. En este sentido, tal noción de encuentra ligada al concepto de supervivencia de cada Estado en un escenario mundial, potencialmente hostil en donde la tarea de preservación de la seguridad le compete directamente al Estado. Di Renzo, Cristian. “De las palabras a las armas: las concepciones geopolíticas de Isaac Rojas y Osiris Villegas entre las décadas de 1960 y 1970”. En Arias Neto, José da Silva Rodrigues, Fernando y Soprano, Germán (Coordinadores). *Fuerzas Armadas, fronteras y territorios en Sudamérica en el siglo XX: Perspectivas y experiencias desde Argentina y Brasil*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2021) p. 318.

Asimismo, en Relaciones Internacionales, el concepto de interés nacional ha permeado gran parte de los estudios, principalmente los posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y constituyó uno de los principales elementos del acervo de la corriente teórica realista clásica, Deciancio, Melisa. “La construcción del campo de las Relaciones Internacionales argentinas: contribuciones desde la geopolítica. *Revista de Relaciones Internacionales Estrategia y Seguridad*, n°12(2017), p. 186.

⁵⁴ Villegas, *La propuesta...*, p.2.

gobierno democrático de Raúl Alfonsín en ocasión del llamado a la Consulta Popular No Vinculante.⁵⁵

Siguiendo con el análisis de la obra de este profesional del Estado, hallamos referencias sobre sus concepciones acerca de Chile, entendiendo a esta como una nación expansionista, con ambiciones geopolíticas de convertirse en potencia bioceánica, y portadora de valores ajenos a la buena fe, asociándola a su vez, con Gran Bretaña.⁵⁶ Esta estrategia, la asociación de un enemigo regional con una potencia mundial colonialista, cobra mayor significado en el contexto en el cual fue escrita la obra dado el sentimiento anti británico expandido dentro de la población en la posguerra de Malvinas.⁵⁷ Bajo estas consideraciones, cualquier alianza entre las naciones vecinas sería inviable, puesto que la desconfianza mutua impide el proceso de entendimiento y más aún el de integración.

Expresando una lectura para nada favorable acerca de la propuesta, considera que la paz a la que se pretende llegar a través de la mediación traería consecuencias graves para la nación. Por ejemplo, y citando lo dicho por el Cardenal Primatesta (“Dios va a darnos la paz, pero con nuestra generosidad y el esfuerzo de todos” y con relación a la propuesta, “hay que leerla con atención y menos pasión”), sostiene que el precio a pagar sería una “mutilación geográfica del territorio argentino”.⁵⁸ Además, su argumento se profundiza al señalar que: “Hace tiempo que se viene mezclando lo religioso con lo terrenal, la soberanía, con la decisión sobre asuntos de la Nación por estructuras externas o injerencia de gobiernos extranjeros (...)”.⁵⁹ A partir de estas ideas, este intelectual militar, denuncia una campaña de acción psicológica por parte de los representantes de la Iglesia Católica por sobre la población, sobre todo, en la juventud. Esto es un elemento relevante puesto que para las clases siguientes de jóvenes que continuaban a las que fueron movilizadas en 1982, una guerra vecinal ya no era una posibilidad remota. Además de la Guerra de Malvinas, ya habían tenido contacto con los preparativos y la puesta en práctica del Operativo Soberanía unos años antes.⁶⁰

De esta manera, en la obra se señalan las diferentes acciones llevadas a cabo por los cardenales Primatesta y Silva Enríquez, el Obispo de Neuquén, Monseñor de Nevares, por el

⁵⁵ Sobre este punto, trabajamos en la citada Tesis de Doctorado en Historia.

⁵⁶ Por ejemplo, véase Villegas, *La propuesta...*, pp. 2, 52, 67, 81, 88, 100 y 101.

⁵⁷ Además, se reitera una suerte de revanchismo territorial por parte de Argentina, Perú y Bolivia para/con Chile.

⁵⁸ Villegas, *La propuesta...*, p.87.

⁵⁹ Villegas, *La propuesta...*, p.87.

⁶⁰ Esta situación fue más evidente en localidades fronterizas y en distintas ciudades costeras, tales como Bahía Blanca o Mar del Plata, en la que se realizaron ejercicios de oscurecimiento, deportaciones de ciudadanos chilenos y otras actividades impulsadas desde el gobierno civil-militar.

obispo auxiliar de Buenos Aires, monseñor Calabresi y otros actores religiosos. La misma tendría como fin la implantación de la idea de la paz a cualquier precio. A decir del autor:

“Se fomenta de tal suerte un sentimiento adverso a toda lucha, así sea en defensa de la Patria y la soberanía, con una profundidad que, ni remotamente, había logrado la propaganda de la agitación subversiva ni lo curas tercermundistas.

Las marchas multitudinarias, los enunciados difusos, los cánticos con letras aviesas, los actos de fe y los sermones de los sacerdotes y la propaganda de algunos laicos, persiguen como objetivo crear un cuadro de franca repulsa a todo lo que signifique la obligación constitucional de armarse en defensa de la Nación”

.⁶¹

Estas duras acusaciones de Villegas lo posicionan como uno de los actores castrenses que mayor aversión manifiesta en torno a la mediación y, sobre todo, al rol de la Iglesia a través de sus representantes. Prácticamente se lo asemeja a las dinámicas emprendidas por parte de la “subversión”, lo cual no es un dato menor dada las características que tuvo en Argentina la implementación del Terrorismo de Estado por parte de la última dictadura civil-militar. Dicho de otra manera, en sus planteos se evidencia que la posibilidad de la guerra como mecanismo para destrabar el conflicto aún era una opción real aun para 1982. En suma, la patria y la soberanía, además de la utilización de conceptos propios de la corriente a la que pertenece tales como el de mutilación, aparecen de manera constante al largo de su obra en la que no existen matices.⁶²

De todas formas y de acuerdo a lo solicitado por el Papa, el 8 de enero de 1981 el gobierno de Chile aceptó la propuesta. Entretanto, la respuesta de la Argentina se demoró hasta el 25 de marzo. La solución no era convincente para todos los sectores cercanos a la Junta Militar del Proceso y el año 1981 presentó varios altibajos en las relaciones bilaterales.⁶³ De hecho, en abril del mismo año, el comandante en jefe del Ejército argentino, Leopoldo Fortunato Galtieri ordenó el cierre de la frontera. En enero del año siguiente, ya con Galtieri en función de presidente de facto, el gobierno argentino recurre a la denuncia unilateral del Tratado de Solución Judicial de Controversias (que había sido suscrito con

⁶¹ Villegas, *La propuesta...*, p.92.

⁶² Villegas recurre a la historia, como en otros trabajos, para describir el proceso de desarticulación de la nación a favor del modelo agro exportador centrado en la Pampa Húmeda, sumado a una falta de política constante en educación con miras a generar una consciencia territorial en la población.

⁶³ Durante esta etapa se generaron diferentes documentos por parte de la delegación argentina para contrarrestar y mejorar los términos de la propuesta.

Chile en 1972).⁶⁴ Meses más tarde, precisamente en abril de 1982, las operaciones militares argentinas se centraron en la recuperación de las Islas Malvinas y posteriormente, se abocaron a la defensa armada de las mismas. Aun así, el 23 de abril Juan Pablo II realizó una convocatoria a los representantes de ambos países para encontrar una solución definitiva al conflicto.

Al respecto de las negociaciones entabladas durante el año 1982, Etcheverry Boneo sostiene que “Es muy probable que tanto Chile como la Santa Sede pensaran en capitalizar el clima interno desfavorable que se registraba en la República Argentina, con motivo de la Guerra de Malvinas”.⁶⁵ En otras palabras, tanto Chile como la Santa Sede habrían intentado usufructuar el clima emocional nacional signado por la derrota en la guerra para favorecer a una solución definitiva.⁶⁶ Mismas afirmaciones fueron realizadas por Villegas.⁶⁷ Es decir que existen coincidencias entre ambos autores acerca de este punto que aparece como una estrategia más de los actores a favor de encontrar una solución definitiva a partir de la mediación. Asimismo, consideramos que los argumentos, y las diferentes estrategias desplegadas por estos actores, exceden a la transmisión y adquisición de saberes teóricos y prácticos específicos dentro de las Fuerzas Armadas, con lo cual se distancian de aquellas labores fundamentales dentro de la formación militar que les son propias.⁶⁸

Finalmente, la derrota en la Guerra de Malvinas y los aprestos para la salida del gobierno por parte de los militares argentinos generó que las negociaciones quedaran pendientes hasta la asunción de la nueva gestión que recurrió, dentro de sus estrategias, al llamado a una Consulta Popular No Vinculante en el año 1984 para convalidar la aceptación de la nueva propuesta.⁶⁹ Al respecto, consideramos que dentro de los lineamientos en Política Exterior del gobierno radical (fuerza triunfante de las elecciones de diciembre de 1983) existe una tendencia hacia la integración en Latinoamérica con base en la solidaridad, la resolución

⁶⁴ Este profesional de Estado, se manifiesta a favor de esta decisión ya que consideraba que los resultados de la Argentina en torno a los diferendos limítrofes establecidos bajo las pautas del Tratado de 1972 eran perjudiciales.

⁶⁵ Etcheverry Boneo, *Canal de Beagle...*, pp.143-144.

⁶⁶ Al igual que otros exponentes militares y civiles, se hace mención a la colaboración de Chile con Gran Bretaña durante la Guerra de Malvinas, fortaleciendo así, la imagen negativa del país vecino.

⁶⁷ Villegas, *La propuesta...*, p.3.

⁶⁸ Para un abordaje relacionado a estos aspectos, véase Badaró, Máximo, *Militares o Ciudadanos. La formación de los oficiales del Ejército Argentino* (Buenos Aires: Prometeo, 2009); Frederic, Sabina Et. Al. “La formación militar como formación moral: transmisión y adquisición de saberes teóricos y prácticos en las Fuerzas Armadas”. En Frederic, Sabina, Graciano, Osvaldo y Soprano, Germán (coordinadores), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas* (Rosario: Prohistoria Ediciones, 2010); otros.

⁶⁹ Un dato importante es que el 3 de febrero de 1983 falleció el Cardenal Antonio Samoré, siendo reemplazado por Monseñor Gabriel Montalvo. De acuerdo a lo sostenido por Etcheverry Boneo, la personalidad de este representante de nacionalidad colombiana, introdujo un “estilo áspero en las conversaciones”, Etcheverry Boneo, *Canal de Beagle...*, p.141.

pacífica de los conflictos existentes y la necesaria cooperación entre las naciones que la componen. Si bien estas concepciones no son novedosas, el contexto propio de la “transición democrática”, junto con la impronta que dejó la Guerra de Malvinas dentro del clima emocional nacional argentino, favoreció a la diseminación de estas ideas en un proyecto de gobierno que pretendía establecer una ruptura con el pasado inmediato.⁷⁰ Dentro de este nuevo contexto, las concepciones geopolíticas confrontativas del irredentismo no lograron masificarse dentro de la población que apoyó la postura del gobierno democrático en las urnas.⁷¹

Si bien el tratamiento de este tema amerita un análisis con mayor detenimiento, nos interesa subrayar que para Etcheverry Boneo, el triunfo del Sí en la Consulta Popular No Vinculante, se debió a que “la ciudadanía no recibió de forma adecuada la información requerida o lo que es peor, le fue transmitida en forma distorsionada”.⁷² Pues para este actor, la política exterior emprendida por el gobierno de Raúl Alfonsín con relación al conflicto Beagle habría perjudicado los intereses territoriales de los argentinos al presentar una posición proclive a las concesiones, o más bien, a la pérdida de espacio territorial y marítimo, algo que para la corriente nacional territorialista irredentista era inaceptable.⁷³ Del mismo modo,

⁷⁰ Dentro del campo de las Relaciones Internacionales, existen trabajos sobre la relación entre el cambio de tipo de régimen y la política exterior, entre ellos Hirst, Mónica y Russell, Roberto . "Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil". *Estudios Internacionales*, año 20, n°80, (1987):442-490; Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. "Democratización y política exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay. *Estudios Internacionales*. Año 24, n°94,(1991): 229-259 ; Lasagna , Marcelo. "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo" . Revista *CIDOB d'afers internacionals*, n°32,(1996): 45-64.

⁷¹ Dentro de los actores políticos que apoyaron la campaña por el No en la Consulta Popular No vinculante, se destacan aquellos que formaban parte del Justicialismo que se encontraba dividido entre sus filas. Uno de sus máximos exponentes era Vicente Leónidas Saadi que, junto con al canciller Dante Caputo participaron en el primer debate público de la “transición democrática” en televisión. El debate fue transmitido por los canales 7 y 13 el jueves 15 de noviembre de 1984 (diez días antes de la elección) y si bien no podemos medir el impacto generado por el mismo, podemos afirmar que contribuyó al resultado final dentro de un clima emocional nacional que buscaba distanciarse del pasado inmediato de confrontación . En el debate, Saadi expuso sus argumentos a favor del No y entre ellos encontramos la utilización de los conceptos de “cerceamiento” o “desgarros” del espacio nacional, la incapacidad de los representantes de la política exterior argentina, una defensa del principio bioceánico (considerado que no se respeta con el Tratado), descalificaciones por realizar acuerdos con Pinochet, denuncia de traición a la patria, entre otras. Todas estas afirmaciones, lo ubican precisamente, dentro de la citada corriente.

⁷² Etcheverry Boneo, *Canal de Beagle...*, p. 11.

Sobre 18.350.863 electores hábiles, votaron 12.861.355, es decir un 70,09 %. Dentro de los votantes, 10.454.172 se pronunciaron por el Sí (82,60%), mientras que 2.201.963 lo hicieron por el No (17,40%). Asimismo, hubo 141.121 votos en blanco (1,10 %) y 64.099 votos nulos (0,50%). Datos extraídos de la Dirección Nacional Electoral. Consulta Popular, 25 de noviembre de 1984. Plebiscito Nacional No Vinculante – Tratado de Paz y Amistad firmado con Chile

⁷³ Dentro de las críticas esgrimidas por el general de brigada, podemos nombrar la “falta de dominio de los antecedentes históricos, una resistencia a la información sobre lo actuado durante seis años de negociaciones; una intención de “borrar el pasado”, pretendiendo que se iniciaba una “nueva era”; sucesivos cambios en la dirección de la Misión, lo que provocó desorientación dentro de la Oficina de la Mediación; el descuido de temas fundamentales como la libertad de navegación por naves argentinas en toda el área del diferendo y el sobrevuelo

sostiene que el Tratado de Paz y Amistad (ratificado por las cámaras de senadores de ambas naciones en 1985), “lejos de constituir un freno para las políticas expansionistas, las ha fomentado”.⁷⁴ Dada su representación negativa sobre Chile y sus fundamentos de base irredentista, el arbitraje sobre Laguna del Desierto y sobre los Hielos Continentales ocurridos durante la década de 1990, serían evidencias de la continuidad en su política exterior, sobre todo en materia de fronteras. Pues en todas estas ocasiones, se habría cercenado el territorio nacional.

A modo de conclusión

A lo largo de este artículo hemos intentado exponer las diferentes posiciones en torno al conflicto Beagle entre Argentina y Chile entre 1977 y 1985. Particularmente, detuvimos nuestro análisis en las producciones intelectuales de dos funcionarios estatales, y militares de carrera, con participación dentro de este proceso que, hacia finales de 1978, se encaminaba hacia una guerra que parecía inevitable.

No obstante, la marcha atrás del Operativo Soberanía y de la inminente guerra vecinal, fue posible por una serie de factores que se conjugaron dar lugar a otros tipos de mecanismos de resolución. En base a nuestros análisis, consideramos que tanto los factores internos como los factores externos, favorecieron que el conflicto adquiriera el camino hacia su resolución pacífica materializado en el Acta de Montevideo. El mismo distó de ser lineal y libre de obstáculos, puesto que una buena parte de las Fuerzas Armadas apostaba a la salida armada del conflicto, o al menos, a la invasión de las islas en disputa para poder negociar desde una posición de fuerza.

Dentro de este proceso, las producciones intelectuales de civiles y militares, pertenecientes a la corriente nacional territorialista irredentista, manifestaban su descontento con los términos en los cuales se llevaría a cabo la mediación y más aún, con las propuestas entregadas a ambos gobiernos. Actores tales como Osiris Villegas y Etcheverry Boneo dan cuenta acerca del desacuerdo existente en torno a las propuestas y esgrimieron que las mismas eran perjudiciales para la Argentina. Para justificar su posicionamiento, ambos recurrieron a la estrategia de desacreditación de Chile, posicionándolo como un país expansionista asociado a la potencia colonialista de Gran Bretaña. Bajo estas concepciones confrontativas, en donde

de la misma, el trazado arbitrario de la línea de bases rectas por Chile, la neutralización de las islas, la importancia de obtener un límite con apoyos terrestres; el abandono arbitrario de la centenaria posición argentina sobre el Estrecho de Magallanes; un nuevo estilo de conducción austero y proclive a las concesiones, entre otros.

⁷⁴ Etcheverry Boneo, *Canal de Beagle...*, p.175.

la desconfianza es la base de los diferentes análisis realizados por estos militares argentinos, una alianza binacional tendiente a la integración plena no era una posibilidad real.

En el caso de Etcheverry Boneo, las negociaciones entabladas durante su gestión estuvieron por momentos paralizadas, ya que cualquier propuesta de solución que incluyera una “cesión” territorial por parte de la Argentina era de por sí inviable. No obstante, la sola presencia de este militar de carrera dentro de las comisiones negociadoras argentinas, no alcanzaría para fundamentar esta hipótesis, aunque sí nos permite inducir que existía una correlación con una de las perspectivas presentes dentro del gobierno dictatorial heterogéneo. Al respecto, dejamos planteado para futuras investigaciones que los márgenes de autonomía de los representantes argentinos en el proceso de mediación, se estrecharon en el momento en que asume al poder el gobierno democrático de Raúl Alfonsín. Entretanto, el general Osiris Villegas, figura con gran prestigio dentro del Ejército y de importante participación en las misiones diplomáticas durante el año 1977, procuró generar consensos por fuera del aparato estatal a partir de sus producciones intelectuales. Publicando numerosos artículos y obras impresas, continuó realizando contribuciones tendientes a influenciar sobre el proceso de toma de decisiones de Estado en materia de política exterior, empero, sin demasiado éxito.

Parte de la explicación de esta situación, se halla en las características propias del clima emocional nacional argentino de la posguerra de Malvinas que habría afectado a la manera en las que las producciones intelectuales de la corriente nacional territorialista irredentista entendían el conflicto Beagle, sobre todo en base a concepciones geopolíticas confrontativas. Dicho de otra manera, el irredentismo no desapareció, aunque pasó a estar en un segundo plano dentro de los trabajos abocados a estas problemáticas. En el marco de estas apreciaciones, consideramos que el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile (1985) marcaría el inicio del proceso de conformación de una comunidad de seguridad naciente, en donde las concepciones geopolíticas confrontativas no encontrarían mayor difusión.

**Estado y Constituciones en Paraguay: un análisis de las
Cartas Magnas de 1844, 1870 y 1940**

**State and Constitutions in Paraguay: an analysis of the
Magna Carta of 1844, 1870 and 1940**

*Magdalena López**

Fecha de Recepción: 1 de agosto de 2021

Fecha de Aceptación: 24 de septiembre de 2021

DOI: <https://doi.org/10.46553/RGES.57.2021.p.207-232>

Resumen

Este trabajo propone un estudio comparativo de textos constitucionales de tres momentos diferentes pero consecutivos de la historia política de Paraguay. Indagamos las Constituciones de 1844, 1870 y 1940, siendo la primera la pionera, la segunda el resultado de un proceso de ocupación por haber sido Paraguay derrotado en la Guerra contra la Triple Alianza, y la última una herramienta jurídica que permitió la perduración de gobiernos autoritarios y dictatoriales. Esta exégesis constitucional se llevó adelante a partir de cuatro ejes específicos que nos permitió identificar las formas que el Estado presentaba en esas Constituciones, tanto en los efectos que querían generarse al ponerlas en vigencia, como en el marco de situación que expresan al sancionarse. Estos ejes son: la organización política del poder, los sujetos sociales reconocidos y los derechos asignados, la relación con la Iglesia, y el diseño de una matriz productiva, económica o de propiedad privada.

Palabras clave: Paraguay; Constitución; Poder; Sociedad; Iglesia y Economía

Abstract

This work proposes a comparative study of constitutional texts from three different but consecutive moments in the political history of Paraguay. We inquire into the Constitutions of 1844, 1870 and 1940, being the first the pioneer, the second the result of an occupation process because Paraguay was defeated in the War against the Triple Alliance, and the last one a legal tool that helped to the permanence of authoritarian and dictatorial governments. This constitutional exegesis was carried out from four specific axes that will seek to identify the forms that the State presented in those Constitutions, both in the effects they wanted to generate when they were put into effect, and in the situation framework that it expresses when it is sanctioned. These axes are: the political organization of power, recognized social subjects and assigned rights, the relationship with the Church, and the design of a productive, economic or private property matrix.

Keywords: Paraguay; Constitution; Power; Society; Church and Economy

Introducción

* CONICET / Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. magui@sociales.uba.ar

Los estudios de las Constituciones han abonado un campo de desarrollo prolífero dentro de las ciencias políticas, históricas y jurídicas. Sin embargo, muchas veces quedan limitados a una enumeración descriptiva de artículos, sin analizar en profundidad la visión de Estado, de ciudadanía y de sistema político que, al mismo tiempo, estas Constituciones presuponen, promueven y retroalimentan.

Respecto a los abordajes del Estado en América Latina, Lechner marca que, al evadir la definición del concepto, estos trabajos “hacen del estado una categoría residual para designar una colorida mezcla de gobierno, estructura de poder, dominación de clase, políticas públicas, marco legal, dirección ideológica, etc.”.¹ Al mismo tiempo, advierte sobre el problema de partir de una definición tan estricta, que no permita interpretar adecuadamente la realidad regional y la especificidad de cada unidad territorial.

En Latinoamérica, el Estado hereda formas de la colonia que combina y articula con mecanismos y estructuras de poder novedosas o adaptadas a la realidad local. Además, el nacimiento de las formas estatales modernas se asoció, en palabras de Oszlak,² a ciertos atributos de estatalidad, centralmente a la capacidad de externalizar el poder, la de institucionalizar la autoridad, la de diferenciar el control y la de internalizar una identidad colectiva. Agregamos, también, la relación entre el Estado y ciertas matrices económicas productivas.

Siguiendo estas premisas, este trabajo se propone analizar la concepción de Estado que subyace a las Constituciones nacionales de tres momentos históricos diferentes en Paraguay, a partir de 4 ejes que aportarán originalidad al abordaje, pues permitirán avizorar las transformaciones sociopolíticas: la construcción del poder institucionalizado, de la ciudadanía con derechos, de la coexistencia con la Iglesia y de la propiedad privada y productiva, como se detallarán en el siguiente apartado.

Nos proponemos analizar críticamente tres Cartas Magnas, es decir, tres textos normativos centrales que proveyeron, o buscaron instaurar, un orden institucional y político en Paraguay. La originalidad de este aporte es incorporar constituciones de tres momentos diferentes pero muy relevantes para la historia del país: 1) la Ley de Administración Pública de 1844, proveniente de la temprana independencia, en un período previo a la Guerra contra la Triple Alianza que marcó los designios políticos, sociales, económicos y culturales del país;

¹ Lechner, Norbert. “Presentación”. En *Estado y política en América Latina*. Editado por Norbert Lechner. (México: Siglo XXI Editores, 2000). p. 7.

² Oszlak, Oscar. “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Compilado por la Jefatura de Gabinete de Ministros. (Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2011).

2) La Constitución de 1870, posbélica, considerada la primera que acoge los preceptos del liberalismo canónico; y 3) la Constitución de 1940 de José Félix Estigarribia, caracterizada por erosionar los principios democráticos y fortalecer una visión centralista y autoritaria del poder; estableciendo las bases jurídicas de dictadores posteriores (sobresaliendo la figura de Alfredo Stroessner, quien encabezó una dictadura de tres décadas y media entre 1954 y 1989, gobernando hasta 1967 con la Carta de Estigarribia).

La indagación crítica de estos documentos nos permitirá revisar la historia paraguaya, estudiando qué representaciones de Estado eran hegemónicas en estas Cartas Magnas y qué elementos allí disponibles nos permiten visualizar cuales eran los resultados que se esperaban de la aplicación de estos nuevos marcos jurídicos.

Hacemos aquí una salvedad: la prescripción de formas estatales, políticas y gubernamentales en el cuerpo de una norma escrita, no las hace entrar en rigor ni tampoco da cuenta del impacto o la resistencia social que generan.

Algunos elementos conceptuales y metodológicos

El Estado como objeto de estudio, a partir del análisis constitucional como herramienta y de los abordajes interpretativos cualitativos como metodología, nos obliga a determinar ejes o referencias que permitan aprehender y categorizar el gran concepto que debemos definir, describir y comprender. ¿Qué Estado se buscaba construir, fortalecer o imponer a través de las Constituciones? ¿Cómo puede analizarse las diferentes aristas de estos Estados? ¿Qué elementos se incorporan para entender las tensiones entre el Estado existente y el que quiere imponerse?

En una interesante compilación, Fradkin,³ junto a otros autores,³ recorta al Estado a partir de la justicia, el poder institucional, la relación con la Iglesia, la construcción de las figuras delictivas y la producción normativa (imperio de la ley, control de la población, construcción del poder).⁴ También existen sólidos antecedentes que han indagado en la ciudadanía y en la nación para dar cuenta del proceso estatal y su modernización (como los trabajos de Sábato⁵ y de Guerra⁶).

³ Fradkin, Raúl O. (Comp.) *El poder y la vara. Estudios sobre la justicia y la construcción del Estado en el Buenos Aires rural*. (Buenos Aires: Prometeo, 2007).

⁴ Una tarea similar realizaron Bohoslavsky y Godoy Orellana (2010) para describir la construcción estatal argentina.

⁵ Sábato, Hilda (Coord.) *Ciudadanía política y formación de las naciones: Perspectivas históricas*. (México: FCE, 1999).

Refiriéndonos al caso paraguayo, Rivarola⁷ hizo un aporte fundamental para comprender las formas en las que el Estado del Siglo XIX logró intervenir la sociedad para obtener mano de obra, en un proceso que la autora denomina “domesticación estatal del trabajo”. El Estado, además de ente recaudador y punitivo (y justamente para poder serlo) debió construir una idea de sociedad productiva, eliminando de ella aquellos sujetos que pudieran ser criminalizados por no adaptarse. Esto también contribuyó a la consolidación de un mercado y de una matriz económica de trabajo y explotación.

Otro gran aporte para entender el Estado en su conformación lo constituye el libro de Potthast,⁸ que permite indagar sobre las formas en las que el mismo intentó intervenir en la sociedad, más específicamente en su organización social primigenia, la familia. Además de demostrar las diversas interacciones (legales, normativas, jurídicas, económicas) entre la familia y la unidad estatal, enfatiza las resistencias de la sociedad en la adopción de normativas restrictivas. Es decir, la construcción de un conjunto social, que más allá de ser o no ciudadano, se relaciona con el Estado a partir de aceptar o rechazar mandatos o proscripciones.

En un artículo anterior,⁹ indagamos la conformación del Estado durante el tiempo de Carlos Antonio López, encontrando en su propuesta elementos transicionales entre una idea autoritaria y centralista del poder y una con ciertas tendencias a la subdivisión (aunque muchas veces no haya pasado del plano descriptivo normativo) del poder.

Por su parte, Pastore recolectó y sistematizó la información económica disponible para concluir que el Estado paraguayo del Siglo XIX no fue más que “la prolongación del mercantilismo colonial, del absolutismo, y del militarismo”¹⁰ y que esas características fueron incluso acentuadas.

Realizan una valiosa apuesta similar, desde un abordaje histórico de las formas estatales, políticas y sociales para el período posterior a la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) Abente Brun,¹¹ Brezzo,¹² Caballero Campos,¹³ Chartrain,¹⁴ indagando sobre la

⁶ Guerra, Francois-Xavier. *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. (Madrid: Mapfre, 1992).

⁷ Rivarola, Milda. *Vagos, pobres y soldados. La domesticación estatal del trabajo en el Paraguay del Siglo XIX*. (Asunción: Servilibro, 2010).

⁸ Potthast, Barbara. *¿“Paraíso de Mahoma” o “País de las Mujeres”? El rol de la familia en la sociedad paraguaya del siglo XIX*. (Asunción, ICPA, 1996).

⁹ López, Magdalena. “El Estado en Paraguay durante el gobierno de Carlos Antonio López. Una propuesta teórica-histórica”. *Revista Páginas*, vol. 11, n° 25 (2019). [<https://doi.org/10.35305/rp.v11i25.326>].

¹⁰ Pastore, Mario H. “State-led “industrialization”: the evidence on Paraguay, 1852-1870”. *Journal of Latin American Studies*, vol 26, n° 2 (1994): 322. [<https://www.jstor.org/stable/157945>]. Traducción propia

¹¹ Abente Brun, Diego. “Foreign Capital, Economic Elites and the State in Paraguay during the Liberal Republic (1870–1936)”. *Journal of Latin American Studies* vol 21, n° 1-2 (1989): 61-88.

reconstrucción del Paraguay, y las viejas y nuevas estrategias y tensiones políticas. A partir de allí, también se puede reconstruir la identidad del Estado.

Rescatamos el aporte de Luis Galeano, en su libro *La Hegemonía de un Estado Débil*,¹⁵ que indaga sobre la construcción y consolidación del Estado a partir de sus tensiones con la sociedad, revisando el rol del campesinado y los terratenientes latifundistas, la cristalización de los intereses políticos en partidos y la de una matriz económica excluyente y concentrada.

Como podemos ver, todos estos trabajos han aportado a comprender el Estado en Paraguay, indagando elementos específicos que permitiesen comprender la forma y los matices que fue adquiriendo.

Para Faletto, “el Estado expresa en todos los casos el conjunto de relaciones económicas, sociales y, especialmente, de poder que se dan en una sociedad”.¹⁶ Debatido con Ozlack, Lechner plantea que el Estado excede a una mera unificación territorial-administrativa y que “como la empresa es más que una agregación de ‘factores’, así el estado es más que la suma de aparatos coercitivos, económicos e ideológicos”.¹⁷

Por esta causa y contemplando todas estas complejidades, en este trabajo analizaremos las tres constituciones, rastreando los siguientes cuatro ejes, previamente enumerados: la organización del poder (división, institucionalización); la construcción de ciudadanía y/o de actores sociales identificados con derechos; la relación con la Iglesia; y la matriz productiva y de propiedad privada. Intentaremos a partir de ellos aprehender las formas de Estado materializadas en ellas.

La metodología propuesta es cualitativa de estudio de caso y propone una visión interpretativa de los textos constitucionales, abordados a partir de los ejes mencionados y con la intención de distinguir modelos de Estado e imaginarios de sociedad que se derivan, pero también que inspiran esas normativas. Esto lo hacemos con la convicción de que las opciones constitucionales de una sociedad, como las denomina Gargarella,¹⁸ son importantes para caracterizarla y no simples formaciones superficiales.

¹² Brezzo, Liliana. “Reconstrucción, poder político y revoluciones (1870-1920)”. En *Historia del Paraguay*. Coordinado por Ignacio Telesca. (Asunción: Taurus, 2010), pp. 199-224.

¹³ Caballero Campos, Herib. *El País ocupado*. (Asunción: El Lector, 2013).

¹⁴ Chartrain, François. *La iglesia y los partidos en la vida política del Paraguay desde la Independencia*. (Asunción: CEADUC, 2013).

¹⁵ Galeano, Luis. *La Hegemonía de un Estado Débil*. (Asunción: CPES, 2009).

¹⁶ Faletto, Enzo. “La especificidad del Estado latinoamericano”. *Revista de la CEPAL*, n° 38 (1989): 69.

¹⁷ Lechner. “Presentación”. Pp. 17.

¹⁸ Gargarella, Roberto. *La Sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. (Buenos Aires: Katz Editores, 2015).

Entendemos que el juego es de doble influencia: así como las Constituciones representan un contexto de ideas y de relaciones de fuerza, también están influenciadas por ese contexto y son resultado (al tiempo que causantes) de ese entramado.

En este trabajo, presentaremos, antes de cada Constitución, un breve repaso histórico que nos permita contextualizar su sanción. Luego de cada descripción histórica, desplegaremos el análisis de las expresiones normativas a través de las cuatro lentes propuestas. Finalizaremos con unas conclusiones comparativas.

La Ley de 1844, la Constitución de 1870 y la Carta de 1940

Gargarella¹⁹ propone que existen cinco momentos constitucionales en la región: primero, el llamado primer constitucionalismo latinoamericano, que va de 1810 a 1850; el segundo, desde 1850 a 1890, denominada constitucionalismo de fusión o período fundacional; el tercero, de 1890 a 1930, es el de la crisis del modelo de constitucionalismo post-colonial; el cuarto, desde 1930 hasta mediados del Siglo XX, definido como constitucionalismo social; y el último, hasta el cambio de siglo, se desarrolla el momento denominado nuevo constitucionalismo latinoamericano. Las tres constituciones que analizaremos en este trabajo responden temporalmente a los tres primeros períodos (1844, 1870 y 1940). Es interesante indicar que los modelos de análisis constitucionales más difundidos en América Latina, como por ejemplo el planteado por el mismo Gargarella,²⁰ no aplican linealmente al caso paraguayo, pues los “tipos ideales” esbozados (constitucionalismo radical, constitucionalismo conservador y constitucionalismo liberal) presentan en Paraguay modelos híbridos y diferenciales. El mismo autor refiere, por ejemplo, a la Constitución de 1870 como una fusión por combina elementos liberales y conservadores.²¹

La historia paraguaya invita al ejercicio de exégesis y análisis constitucional e histórico combinando una visión regional como la esbozada por esos trabajos, pero también cotejada con la historia específica del territorio, sus disputas y sus clivajes.

A continuación analizaremos las tres constituciones, en sus tres contextos sociohistóricos, haciendo foco en los cuatro ejes presentados en el apartado metodológico: la organización del poder; los actores sociales identificados y sus derechos; la relación con la Iglesia; y los perfiles de la matriz productiva y la propiedad de la tierra.

¹⁹ Gargarella. *La Sala de máquinas...*

²⁰ Gargarella, Roberto, *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*. (Madrid: Siglo XXI Editores, 2005); y Gargarella. *La Sala de máquinas...*

²¹ Gargarella. *La Sala de máquinas...*

Contexto histórico previo²²: Carlos Antonio López en el poder

En 1811, Paraguay inició su proceso de independencia de España y también de otros poderes regionales, como Buenos Aires. El Doctor Francia gobernó el Paraguay desde 1814 (cuando comenzó la Dictadura Suprema que sería Perpetua dos años más tarde) hasta 1840:

“mediante una dictadura con un monopolio del poder, donde no existió división de poderes y la mayor preocupación estaba puesta en evitar una invasión de las potencias vecinas que estaban, al igual que Paraguay, ejerciendo un poder conflictivo sobre sus territorios y disputando límites geográficos y administrativos. Sobresalió especialmente la centralidad del poder, la carencia de un sistema normativo y legal que inaugurase un nuevo orden estatal y la reproducción de una sustancial cantidad de prácticas y ejercicios coloniales de la autoridad”²³.

En 1840, año de la muerte del Dictador Perpetuo, Paraguay enfrentó el problema de la sucesión, tras una absoluta concentración de poder en una sola persona que no tenía descendencia ni había generado los mecanismos institucionales para su reemplazo. Se ensayaron diferentes formas de gobierno hasta que, en 1841, un Congreso inauguró el Consulado encabezado por Carlos Antonio López y Mariano Roque Alonso, que se extendería hasta 1844, cuando la figura de López lograra monopolizar el poder y ser nombrado Presidente.

En trabajos previos,²⁴ indicamos que el período de Gobierno del primer López fue un momento de consolidación política, estatal, económica e institucional del Paraguay, con particularidades en cuanto a la forma de la organización productiva, que desarrolló avances no sólo técnicos y tecnológicos y de organización interna, sino también de relaciones exteriores y de conquista de la aceptación de Paraguay como un Estado independiente por parte de otras naciones del mundo.

López sostuvo el poder frente a vertientes que reclamaban cambios más radicales, y fue construyendo un andamiaje legal e institucional que además de consolidar una idea de Estado, le iban autolegitimando.

²² Para un recorrido pormenorizado por la historia de Paraguay, ver la obra coordinada por Ignacio Telesca, *Nueva Historia del Paraguay*. Asunción: Sudamericana, 2020. También se recomienda la lectura del Galeano, *La Hegemonía de un Estado Débil...*, dado que aborda el período histórico aquí relevado.

²³ López. El Estado en...:3.

²⁴ López. El Estado en...

Tras un ejercicio presidencial extendido, López solicitó reformar la Constitución en 1856 que analizaremos para introducir modificaciones en los artículos referentes a los requisitos del Presidente (habilitar la candidatura de militares y disminuir la edad mínima obligatoria para el cargo). Con estas modificaciones, el hijo de López, Francisco Solano, quien había tenido un rol central en el desarrollo de la política exterior del país, podría ser elegido para la Presidencia. Esto sucedió luego de la muerte de Carlos Antonio en 1862.

Ley de Administración Pública de 1844

Si bien no adquirió la nomenclatura de Constitución, la *Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay y demás que en ella se contiene* es considerada como la primera del Paraguay. Entre otros elementos, en ella se establece y explica la estructuración del andamiaje político, de la división de poderes y de la organización cívico-política del Estado.

Por su contexto y por su formato, es más compleja de comparar con las dos Constituciones siguientes, pero hacerlo permite, más allá de los desafíos, poder dar cuenta de las visiones de Estado y de sus comparaciones.

Un elemento a remarcar es que la Ley de 1844 es que no desarrolla completamente los 4 ejes que hemos seleccionado para comparar, aunque si lo hace mediante la indicación de respaldar decretos previos en los que sí se reglamentaban sobre esas temáticas. En el artículo 11 del Título X, correspondiente a las Ordenanzas Generales, la Constitución dictamina: “Se ratifican las leyes y decretos sancionados por el Soberano Congreso de 25 de Noviembre de 1842”.²⁵ Refiere a la reunión del Congreso convocada para dicha fecha, cuya acta escrita (fechada el día siguiente), además, indica: “apruébense todos los demás decretos publicados por el Supremo Gobierno desde su instalación hasta esta fecha (...)”.²⁶ Esto determina un diagrama reglamentario en el que cual una Ley, remite a la anterior para aprobar un conjunto amplio de decretos, y dentro de los mismos, hay uno que, con el mismo propósito, redirecciona a otra ley anterior.

De los decretos previos recuperados algunos remiten a sucesos históricos muy particulares (construcciones de catedrales, habilitación de cementerios, aumento de pago a determinados funcionarios) y otros, en cambio, permiten comprender la visión de lo social, lo

²⁵ Artículo 11. Título X. Ordenanzas Generales. Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay y demás que en ella se contiene. 16 de Marzo de 1844

²⁶ Artículo Décimo. Aprobación del Mensaje del Supremo Gobierno de la República del Paraguay al Soberano Congreso Nacional. 26 de noviembre de 1842. Nº 27.

económico y lo político del contexto. Son leyes que un Congreso declaró, a partir de los Mensajes dados por los Cónsules que reportaban sus decisiones ante ese órgano. Es decir, en cierta forma, fue un proceso de jerarquización legal de las decisiones tomadas previamente por López y Mariano Roque Alonso.

Otro elemento que se distingue es que la Constitución se sanciona y luego, fundado en la legitimidad que de ella emana, Carlos Antonio López es nombrado Presidente de la República. Sin embargo, las normas anteriores que recupera y reafirma la Ley de 1844 son del período en el que el gobierno era ejercido por el Consulado, conformado por Mariano Roque Alonso y el mismo López. Esto abre posibles indagaciones sobre la articulación de estas dos formas de gobierno y, sobre todo, las continuidades que presentan y la hipótesis de que la presencia de López sea el factor de equilibrio en el paso de un modelo a otro.

Proponemos previamente revisar la estructura general de la Ley de 1844. El documento se divide en X títulos consecutivos: De la Administración General (4 artículos); Del Congreso o Legislatura Nacional (10 artículos); De las atribuciones del Congreso Nacional (12 artículos); Del Poder Ejecutivo Permanente (5 artículos); De la elección del Presidente de la República (5 artículos); Distintivos del Presidente de la República (4 artículos); De las atribuciones del Presidente de la República (30 artículos); De los Ministros secretarios (4 artículos); Del Consejo de Estado (12 artículos) y Ordenanzas Generales (13 artículos).

Si se la analiza desde su disposición, es evidente una preminencia de artículos en el Título VII, De las atribuciones del Presidente, lo cual podría indicar algo que se confirma luego de la exégesis del documento: la Constitución propone un Poder Ejecutivo unipersonal con poder y potestades muy prominentes.

Respecto al *eje inicial*, esta Ley establece separación de poderes indicando que “la Administración General de la República se expedirá en adelante por un Congreso o Legislatura Nacional de Diputados Representantes de la República; por un Presidente en quien resida el Supremo Poder Ejecutivo y por los Tribunales y Jueces establecidos por ley del Soberano Congreso Extraordinario de 25 de Noviembre de 1842”.²⁷

El Congreso se componía de doscientos diputados (disminuyendo la cantidad indicada en años anteriores) y se convocaba cada cinco años. Entre las tareas centrales de este órgano estaba la de legislar y la de elegir al Presidente, evaluando luego su desarrollo.

En cuanto al Presidente, debía ser paraguayo natural, de 45 años de edad mínima y poseedor de un capital propio (de ocho mil pesos) y de un conjunto de virtudes (honradez,

²⁷ Artículo 1. Título I. De la Administración General. Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay y demás que en ella se contiene. 16 de Marzo de 1844.

capacidad, patriotismo, buena conducta moral). Además, debía pertenecer al fuero común, lo que constituye un elemento muy original pues inhabilitaba el acceso del clero y de personas de carrera militar al Poder Ejecutivo (algo que es modificado en la reforma de 1856). El cargo duraba diez años y se obtenía a partir de la mayoría de cuatro votos sobre la mitad del Congreso.

Si bien la Ley de 1844 no solicitaba que el Presidente fuese católico, el ingreso al ejercicio del cargo se hacía mediante la jura “por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios”, con el compromiso de proteger a la Religión Católica Apostólica Romana, única del Estado.²⁸

El Presidente podía también nombrar Ministros Secretarios de Estado²⁹ y podía convocar un Consejo de Estado eventual o temporalmente, conformado por el prelado diocesano, y dos Jueces de la Magistratura y tres “ciudadanos de capacidad” seleccionados por el Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo quedaba casi íntegramente centralizado en una persona, pudiendo elegir no convocar a Ministros ni tener que dar cuenta de sus decisiones más allá de la comparecencia quinquenal ante el Congreso.

En cuanto a la autonomización de una práctica judicial y punitiva, la Constitución afirmaba la aprobación del Estatuto Provisorio de la Administración de Justicia y el Decreto Reglamentario de Policía (ambos aprobados en la Ley de 1842). Si bien no se constituyeron en un sistema judicial completamente ajeno al poder centralizado del Presidente, sí dieron cuenta de la necesidad contextual de institucionalizar la justicia, sobre todo por el grado de complejidad que iban ganando los procesos y las demandas, a medida que se expandían los modelos productivos y económicos y crecían los asentamientos.

Indagando a partir del *segundo eje*, el de la identificación de actores sociales con derechos, se advierte un elemento interesante y es la vaga referencia a estos actores, algo que evidenciamos en trabajos anteriores.³⁰ Guerra³¹ indica que en las primeras disposiciones legales de América Latina no se pensaba al individuo, sino a las comunidades y, más

²⁸ Artículo 3. Título IV. Del Poder Ejecutivo Permanente. Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay y demás que en ella se contiene. 16 de Marzo de 1844.

²⁹ Artículo 1. Título VIII. De los Ministros secretarios. “Cuando el Presidente de la República lo creyere conveniente, podrá nombrar uno o más Ministros Secretarios de Estado, o reunir accidentalmente en un solo Ministerios los Departamentos de Gobiernos y de Relaciones Exteriores”. Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay y demás que en ella se contiene. 16 de Marzo de 1844.

³⁰ López. *El Estado en...*

³¹ Guerra, François-Xavier. “El Soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”. En *Ciudadanía política y formación de las naciones: Perspectivas históricas*, coordinado por Hilda Sabato. (México: FCE, 1999).

específicamente, a las familias. Esta interpelación no queda tan clara en los documentos de Carlos Antonio López. En la Constitución se establecía la igualdad ante la ley de todos los hombres, indicando que la ley debe “favorecer igualmente al poderoso que al miserable”,³² y que todos los habitantes tenían derecho a que sus quejas fueran escuchadas por el Supremo Gobierno de la Nación.³³ Además se aprueba la Academia Literaria como base del Colegio Nacional, quedando el Estado responsabilizado del sostén de mantenimiento, marcando un embrionario derecho a la educación.

Sin embargo, tanto para abrir establecimientos educativos o de ciencia, como para establecer imprenta de particulares, se debía solicitar el permiso y revisión del Supremo Gobierno; lo cual da cuenta de muy poco desarrollo de la libertad de expresión. Las limitaciones de las garantías cívicas se evidencian aún más en la aprobación de la pena de muerte para “Todo el que atentare o prestare medios de atentar contra la Independencia de la República o contra la presente ley fundamental”.³⁴

Paralelamente, la Ley de 1844 confirma la libertad de vientres, con la especificación del artículo 2 del Decreto sobre Libertad de Vientres de las Esclavas, del 24 de noviembre de 1842, N° 24, donde se planteaban que los libertos debían servir a sus señores como patronos de los libertos hasta los 25 y 24 años de edad, varones y mujeres respectivamente.³⁵

Otro rasgo de todos estos textos, es la intervención del Gobierno sobre ciertos grupos sociales a los que encuentra en extrema vulnerabilidad —desgraciados, pobres, desmejorados— e interviene a partir de resolver la situación específica de dichos grupos sociales. En su Mensaje ante el Congreso, del 24 de noviembre de 1842, luego aprobado por los Diputados, López identifica a un grupo de “indios capaces y de servicios” a los que solicitaba se les den las tierras y haciendas de las comunidades en las que viven, libres de gravamen. Lo mismo realiza sobre un grupo de esclavos ya envejecidos. El Estado aparece más como un interventor focalizado que interpreta y resuelve situaciones acuciantes de la población, que como el promotor de derechos colectivos inalienables.

Las referencias sobre el *eje tercero* en el cuerpo de la Ley, la relación con la Iglesia Católica, no son tan numerosas pero revisten de gran importancia. En una parte indica que es

³² Artículo 2. Título X. Ordenanzas Generales. Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay y demás que en ella se contiene. 16 de Marzo de 1844.

³³ Artículo 3. Título X. Ordenanzas Generales. Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay y demás que en ella se contiene. 16 de Marzo de 1844.

³⁴ Artículo 13. Título X. Ordenanzas Generales. Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay y demás que en ella se contiene. 16 de Marzo de 1844.

³⁵ Para más información sobre este período, recomendamos el artículo de Ignacio Telesca “Sociedad y afrodescendientes en el proceso de independencia del Paraguay” en *Negros de la Patria*, editado por Silvia Mallo e Ignacio Telesca, (Buenos Aires: SB, 2010).

una atribución del Presidente ejercer “el patronato general respecto de las iglesias, beneficios y personas eclesiásticas con arreglo a las leyes: nombra los obispos y los miembros del Senado eclesiástico” y también “puede celebrar concordatos con la Santa Sede Apostólica; conceder o negar su beneplácito a los decretos de los concilios y cualesquiera otras constituciones eclesiásticas; dar o negar el exequátur a las bulas o breves Pontificáis, sin cuyo requisito nadie las pondrá en cumplimiento”.³⁶

También se pueden recuperar distinciones de esta relación en las referencias previas que la misma Constitución respalda. Por ejemplo, en el Artículo Vigésimo Quinto, el Congreso había sancionado “queda prohibido conceder o permitir en el territorio de la República la tolerancia de sectas religiosas o la libertad de cultos”,³⁷ en clara prioridad del catolicismo y acorde al contexto en el que Carlos Antonio López intentaba recuperar relación con el Vaticano y desandar el camino más secular de su antecesor, Rodríguez de Francia. En la misma línea, restableció el diezmo destinándolo exclusivamente para financiar a la Iglesia y a los miembros eclesiásticos.³⁸

Finalmente, la Constitución de 1844 no habla explícitamente de una matriz productiva ni de un modelo de propiedad, aunque indica que es atribución del Congreso “fijar la ley, valor, peso y tipo de la moneda” y “reglar el comercio interior y exterior”,³⁹ y del Presidente “abrir puertos de comercios (...)”.⁴⁰

Sí podemos rastrear algunos elementos en los textos anteriores, que indican cierta trayectoria para lograr un mercado estable y dinámico, así como una fuente de financiación para el ejercicio estatal. En esta línea se encuentra el permiso en 1842 de la primera acuñación de moneda y la aprobación de impuestos específicos y sellados y del Reglamento de Aduana.

La antesala de la nueva Constitución

El gobierno del mariscal López se vio atravesado por las amenazas de guerra y la concreción del enfrentamiento bélico contra los tres Aliados: Argentina, Brasil y Uruguay. La

³⁶ Artículo 16 y 17, respectivamente. Título VII. De las atribuciones del Presidente de la República. Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay y demás que en ella se contiene. 16 de Marzo de 1844.

³⁷ Artículo Vigésimo Quinto. Aprobación del Mensaje del Supremo Gobierno de la República del Paraguay al Soberano Congreso Nacional. 26 de noviembre de 1842. N° 27.

³⁸ Decreto que reestablece la ley de Diezmos. N° 25. 24 de Noviembre de 1842.

³⁹ Artículo 7 y 10, respectivamente. Título III. De las atribuciones del Congreso Nacional. Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay y demás que en ella se contiene. 16 de Marzo de 1844.

⁴⁰ Artículo 26. Título VII. De las atribuciones del Presidente de la República. Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay y demás que en ella se contiene. 16 de Marzo de 1844.

guerra significó un gran deterioro de la economía, la infraestructura, la población y la autonomía de Paraguay.⁴¹

Tras perder la Guerra Grande, ser responsabilizado por los Aliados de las deudas materiales y ser territorialmente ocupado, las fuerzas triunfantes apoyaron el establecimiento de un Triunvirato, luego reemplazado por Presidentes que duraron muy poco en el cargo, en un claro escenario de inestabilidad, desequilibrio y violencia política. Si bien este proceso de sucesión reemplazo presidencial constante no era nuevo, en este momento se realizaba en el contexto de las tensiones que las postrimerías de la guerra habían dejado, en un Estado y una nación devastados: pérdida poblacional y territorial, consecuencias económicas, desguace de un modelo productivo previo, imposición de las condiciones para la paz.

Cirilo Rivarola, quien aparece como firmante del Decreto que pone en vigencia la Constitución de 1870, fue presidente provisorio en el momento de la Sanción de la Carta. Sin embargo, estuvo muy poco tiempo en el cargo y la Carta no refleja el pensamiento y planificación de este hombre. Entre 1870 y 1886 rotan presidentes que no logran completar un período, hasta la llegada de Bernardino Caballero, que da inicio al ciclo del Partido Colorado, que describiremos en un apartado posterior.

Por los años que el territorio queda ocupado, se fueron dando forma y desarrollando las doctrinas de los dos partidos políticos más importantes del país hasta la actualidad: la Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) y el Partido Liberal.

Constitución de 1870

La Constitución de 1870, considerada la primera Constitución liberal de Paraguay, se sanciona luego de la tragedia de la Guerra Grande para el Paraguay y en un contexto de ocupación.

El texto de 1870 tiene notorias similitudes con la Constitución argentina de la época, aunque algunos autores la consideran más conservadora por preservar el unitarismo.⁴²

En su estructura formal posee dos partes, la Primera contiene tres Capítulos: Declaraciones generales (17 artículos); Derechos y garantías (17 artículos); y De la Ciudadanía (7 artículos). La Segunda Parte tiene doce Capítulos: Del Poder Legislativo (1

⁴¹ Por cuestiones de extensión, no abordaremos aquí las consecuencias de la Guerra Grande para Paraguay, pero recomendamos los trabajos de Luc Capdevila, *Una Guerra Total, Paraguay 1864-1870*, (Buenos Aires: SB, 2010); y de Brezzo, *Reconstrucción, poder político y revoluciones...*

⁴² Gargarella. 200 años de..., y Mendonca, Juan Carlos. & Mendonca, Daniel. *Breve historia del constitucionalismo paraguayo*. (Asunción: Centro de Estudios Constitucionales, 2009).

artículo); De la Cámara de Diputados (8 artículos); Del Senado (8 artículos); Disposiciones comunes a ambas Cámaras (14 artículos); Atribuciones del Congreso (1 artículo); De la Formación y sanción de las leyes (5 artículos); De la Comisión permanente (9 artículos); Del Poder Ejecutivo, de su naturaleza, duración y elecciones (15 artículos); Atribuciones del Poder Ejecutivo (2 artículos); De los Ministros del Poder Ejecutivo (6 artículos); Del Poder Judicial y sus atribuciones (12 artículos); de la Reforma de la Constitución (4 artículos). Además tiene un último segmento de Adición que suma 4 artículos más.

Respecto al *primer eje*, se advierte una división del poder más intencional e institucionalizada que en la Constitución de 1844. Es interesante que el liberalismo legal sea rastreado en Paraguay, no tanto como una resistencia interna al conservadurismo, como indica Gargarella, sino mediado por una Constitución erigida en un escenario posbélico internacional de daños inconmensurables para el Estado y la sociedad, es decir, un proceso mucho más regional que doméstico.

Esta nueva legalidad vino de la mano de establecer constitucionalmente que Paraguay era una República libre e independiente, una e indivisible, democrática y representativa y que la soberanía residía esencialmente en la Nación.⁴³

El carácter representativo está sustentado en que “el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”.⁴⁴ La representación soberana del Pueblo quedaba en manos del Congreso.⁴⁵

El Ejecutivo quedaría en manos del Presidente de la República del Paraguay, un paraguayo natural, católico (una incorporación que no existía en la de 1844), de una edad mínima de 30 años, que ejercería el cargo por cuatro años, renovable sólo con dos períodos de intervalo.

El proceso de elección de Presidente y Vice, ya no recaerá en el Congreso, sino que será mediado por una junta de electores erigida por cada distrito electoral a partir de voto directo, de la que no podía formar parte ningún diputado ni senador ni empleado a sueldo.⁴⁶

En un intento por recortar el Poder Ejecutivo, redistribuye las atribuciones entre el Presidente y el Congreso, y también determina una subdivisión dentro del mismo Ejecutivo, indicando que los Ministros serían cinco: Interior; Relaciones Exteriores; Hacienda; Justicia-

⁴³ Artículo 1 y 2. Capítulo I. Declaraciones Generales. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

⁴⁴ Artículo 31. Capítulo II. Derechos y Garantías. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

⁴⁵ Artículo 103. Capítulo XII. Atribuciones del Poder Ejecutivo. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

⁴⁶ Artículo 94. Capítulo XI. Del Poder Ejecutivo. De su naturaleza, duración y elección. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

Culto e Instrucción pública; y Guerra y Marina.⁴⁷ Si bien todos eran elegidos por el Presidente, es interesante el surgimiento de estas figuras estables, porque involucran un aumento en el grado de profesionalización y especialización del ejercicio del poder. En esta misma línea, también se integra la figura de Vicepresidente.

El Poder Legislativo se compondrá por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, que conformarían el Congreso. Los miembros debían ser ciudadanos naturales, y los diputados tener al menos 25 años de edad, mientras los Senadores, un mínimo de 28. Los primeros ejercían el cargo por cuatro años, con posibilidad de reelección y renovación parcial (la mitad) cada dos años, y los segundos por seis, reelegibles, y con renovación parcial de un tercio bienal.

El Congreso no podía cederle facultades extraordinarias al Ejecutivo ni ninguna suma de poder que atentase contra la vida, el honor o la propiedad de los habitantes,⁴⁸ siendo estos tres elementos presentados como iguales y debiendo ser protegidos de quedar a merced del Gobierno. La Constitución introduce un conjunto de protecciones —compatibles con la idea de fueros— a los representantes para que puedan tener garantías y libertades en el ejercicio de sus funciones.

La Constitución establece el Poder Judicial liderado por un Superior Tribunal de Justicia conformado por tres miembros y todos los jueces inferiores. Si bien los elegía el Presidente, sólo el Poder Judicial podía decidir en actos contenciosos, sin ninguna capacidad del Presidente para tomar atribuciones judiciales, excepto la de reservarse el derecho a indultar o conmutar penas, previo informe al Tribunal.

Es interesante resaltar que la Constitución de 1870 permitía a toda persona a arrestar a un delincuente en el momento de la ejecución del delito y llevarlo ante los jueces competentes.⁴⁹ Este artículo es complejo pues habilita un conjunto de opciones que pueden violar la integridad de las personas. Esto nos invita a pasar al siguiente lineamiento de análisis.

Respecto al *eje segundo*, sobre los derechos y el reconocimiento de grupos sociales, encontramos una ampliación significativa respecto a la Constitución de 1844, ampliación que es esperable dado el encuadre liberal de esta Carta. Por ejemplo, estableció que la educación primaria fuese obligatoria y de atención preferente del Gobierno. Es interesante que no

⁴⁷ Artículo 104. Capítulo XIII. De los Ministros del Poder Ejecutivo. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

⁴⁸ Artículo 13. Capítulo I. Declaraciones Generales. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

⁴⁹ Artículo 28. Capítulo II. Derechos y Garantías. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

incluye explícitamente que deba proveerla, aunque sí “promover por todos los medios posibles la instrucción de los ciudadanos”.⁵⁰

Todos los habitantes de la República (ya no únicamente los ciudadanos) contaban con diferentes derechos, detallados en el Artículo 18, entre los que se encuentran el de publicar sus ideas en la prensa sin censura previa,⁵¹ declarándose a la libertad de prensa inviolable e imposible de coartar mediante ley.

Todos los ciudadanos tenían derecho al sufragio, desde los 18 años de edad, y este se perdía por un conjunto de causas, siendo la más importante para nuestra investigación la número 2: “por ser soldado, cabo o sargento de tropa de línea o guardia Nacional movilizada de mar y tierra bajo cualquier denominación que sirvieren. (...)”.⁵²

La pena de muerte ya no aparece en la Constitución, pero se repone el delito de “traición contra la Nación”,⁵³ definido como tomar las armas contra ella o asistir a los enemigos de la misma, sobre el que el Congreso fijará la pena por ley.

Sobre el *tercer eje*, la relación con la Iglesia, esta Constitución es relativamente más interreligiosa que la de 1870, dado que propone una apertura moderada hacia la aceptación de otros cultos. En sus comienzos, afirmaba “la Religión del Estado es la Católica, Apostólica, Romana; debiendo ser paraguayo el Jefe de la Iglesia; sin embargo, el Congreso no podrá prohibir el libre ejercicio de cualquiera otra religión en todo el territorio de la República”.⁵⁴ El presidente, y también el vice, debían profesar el catolicismo.⁵⁵

Conserva, al igual que la Constitución de 1844 la potestad de ejercer “los derechos del Patronato Nacional de la República en la presentación de Obispos para la Diócesis de la Nación a propuesta en terna del Senado, de acuerdo con el Senado Eclesiástico, o en su defecto, del Clero Nacional, reunido” y conceder el pase o retener “los decretos de los Concilios, las Bulas, Breves y Rescriptos del Sumo Pontífice con acuerdo del Congreso”.⁵⁶

⁵⁰ Artículo 8. Capítulo I. Declaraciones Generales. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

⁵¹ Artículo 18. Capítulo II. Derechos y garantías. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

⁵² Artículo 39. Capítulo III. De la ciudadanía. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

⁵³ Artículo 119. Capítulo XIV. Del Poder Judicial y sus atribuciones. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

⁵⁴ Artículo 3. Capítulo I. Declaraciones Generales. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

⁵⁵ Artículo 89. Capítulo XI. Del Poder Ejecutivo. De su naturaleza, duración y elecciones. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

⁵⁶ Artículo 102. Capítulo XII. Atribuciones del Poder Ejecutivo. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

Por último, analizando el *cuarto eje* en la Constitución de 1870, notamos que el texto obliga al Gobierno a generar relaciones comerciales y de paz con las naciones extranjeras,⁵⁷ de manera más explícita que la de 1844, que esbozaba la idea de hacerlo en la medida en la que fuese necesario.

Además, esta constitución establece que la propiedad es inviolable y que ningún habitante puede ser privado de ella. Como indicamos en el primer eje, el Ejecutivo no podía atender contra la propiedad de los habitantes, que es puesta en el mismo nivel que su vida y honor.

A diferencia de la Constitución de 1844, la de 1870 indica que los puertos comerciales deben ser habilitados por el Congreso⁵⁸ y una amplia variedad de potestades económicas son puestas en manos del órgano legislativo.

Los prolegómenos de la Carta de 1940: crisis desde arriba y desde abajo

Los partidos iniciados en las postrimerías de la Guerra contra la Triple Alianza sirvieron de espacios políticos de socialización y reorganización. Algunos trabajos incluso recuperan la relevancia que tuvieron estos espacios para reagrupar a las elites y constituir bases sociales.⁵⁹ La ANR fue protagonista del ciclo político desarrollado entre los años 1887 y 1904,⁶⁰ caracterizado como relativamente estable.⁶¹ El período subsiguiente, que se extendió entre 1905 y 1940, fue especialmente convulso, y estuvo más centralmente liderado por el Partido Liberal, con la irrupción de grandes y fuertes protestas sociales y movimientos revolucionarios. Estos años estuvieron caracterizado por una concatenación de presidencias interrumpidas por golpes de Estado, renuncia o maniobras similares. El período estuvo dotado de un desequilibrio que impedía el desarrollo de un plan de gobierno, con pujas entre los dos partidos (con sus facciones enfrentadas) y tensiones entre partidos, sobre todo en el momento de la Guerra Chica. Es destacable la irrupción del Movimiento Febrerista, comandado por el coronel Rafael Franco, que llegó a la Presidencia por un golpe de Estado en 1936 (perdurando hasta 1937) e implementó un conjunto muy amplio de medidas como la creación de

⁵⁷ Artículo 12. Incisos 7 y 8, respectivamente. Capítulo I. Declaraciones generales. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

⁵⁸ Artículo 72. Capítulo VIII. Atribuciones del Congreso. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

⁵⁹ Ver Chartrain. *La Iglesia y los...* 2013; y Brezzo. *Reconstrucción, poder político*, 2010.

⁶⁰ Esta periodización sirve al interés de describir en grandes rasgos la temporalidad de estos tiempos de transición política, pero cada segmento temporal tuvo clivajes internos e interrupciones que deben ser indagadas para mayor precisión.

⁶¹ Brezzo. *Reconstrucción, poder político y revoluciones...*

Ministerios, Bancos, Facultades y la sanción de un conjunto de leyes con un considerable perfil social.

El fin de este ciclo liberal coincide con la muerte del mariscal Félix Estigarribia, héroe de la Guerra del Chaco (Guerra Chica, por su contraposición a la Guerra Grande, la de la Triple Alianza), que enfrentó a Paraguay con Bolivia entre 1932 y 1935. En 1940, José Félix Estigarribia, del Partido Liberal, sancionó la Constitución que reemplaza la de 1870 y que permite sentar las bases de los posteriores gobiernos autoritarios y dictatoriales de Higinio Morínigo y de Alfredo Stroessner.

Respecto a la Carta Política de 1940, existe perspectivas analíticas, sobre todo de la disciplina del Derecho Constitucional, que no la consideran una Constitución, por las condiciones de irregularidad en las que fue aprobada. Al respecto, Campos Cervera⁶² indica que “la denominación que realmente le corresponde” es la de Carta Política. Por su parte, Mendonça y Mendonça⁶³ acuerdan en que es mal llamada Constitución pues fue “impuesta al pueblo por el soberano, en términos inequívocos”. Sin embargo, hemos considerado que al erigirse como una norma de normas que compiló formalmente los recursos, estrategias, instituciones y reglamentaciones para gobernar un Estado, tal como indican reconocidos diccionarios jurídicos y de ciencia política,⁶⁴ puede reconocerse como una Constitución, más allá de las condiciones autoritarias en las que fue sancionada. En esta línea, el constitucionalista Lezcano Claude⁶⁵ la incluye junto con la de 1870, la de 1967 y la de 1992 como las constituciones que organizaron al Estado paraguayo entre 1870 y la actualidad; y describe que tras el llamado a reforma constitucional y la convocatoria a una Convención Nacional Constituyente, bajo la presidencia de Estigarribia, en febrero de 1940, se dio una masiva renuncia de los miembros del poder legislativo, por lo que se produjo una autodisolución. Por esta situación y ante la insistencia del presidente de ejercer la reforma, se produjo una centralización total en Estigarribia que sumó funciones legislativas a sus anteriores funciones ejecutivas, justificándose dicha decisión en el contexto político, social y económico de alta tensión y pujas.

⁶² Campos Cervera, Rodrigo. *La Constitución de la República del Paraguay, no la Constitución Nacional. Enmienda y Reforma. Generalidades, Necesidad, conveniencia y oportunidad del proyecto. Comentario a la Constitución*, Tomo IV. (Asunción, Corte Suprema de Justicia, 2012).

⁶³ Mendonca & Mendonca. *Breve historia del constitucionalismo*

⁶⁴ Revisar las definiciones de Frank Bealey en *Diccionario de Ciencia Política*. Madrid: Istmo. 2003; y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Fabiola Martínez Ramírez y Giovanni Figueroa Mejía en su *Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*. Segunda Edición. (México: UNAM, 2014).

⁶⁵ En su texto titulado “Historia Constitucional del Paraguay (Período 1870-2012)”, publicado en la *Revista Jurídica Universidad Americana*, Vol. 3 del año 2012, Luis Lezcano Claude refiere a la de 1940 como Constitución, a pesar de describir minuciosamente las irregularidades del proceso de aprobación y los pormenores del contexto del que emanó esta Carta.

El texto constitucional se preparó mediante una Comisión Redactora y fue puesto en vigencia en julio de 1940, sometida a un plebiscito de aprobación en agosto del mismo año, procedimiento que fue realizado para conseguir algún respaldo a la maniobra irregular. Lezcano Claude⁶⁶ indica que la Constitución de 1940 tiene al mismo tiempo influencias fascistas como socialistas y que este mecanismo de votación posterior se desarrolló para intentar darle una legitimidad a la nueva norma constitucional que no emanaba de una Convención como sugería la Constitución anterior (la de 1870).

Constitución de 1940

El Decreto-Ley N° 2242 del 10 de julio de 1940, “Por el cual se promulga la nueva Constitucional Nacional” indica que esta Constitución era parte del intento de “Salvar al país del recrudescimiento de la larga anarquía” que ha castigado a la familia paraguaya.⁶⁷ En este documento, Estigarribia refiere a la amenaza existente respecto al orden y al progreso, a que el país no se encuentra aún en condiciones electorales normales y a que los partidos políticos no colaboran con la democracia legalista, sino que “se resienten de pesadas herencias (...)”.⁶⁸

De esta forma, el Presidente permite comprender el basamento histórico de la Carta de 1940, que sería más centralista, más concentradora del poder y más inclinada hacia el Ejecutivo que hacia los demás poderes. En esa línea, el mismo decreto explica que la Constitución de 1870 no sirve, pues la nueva “debe responder a nuevas necesidades, a nuevas doctrinas, a nuevos hechos y también a una concepción más nueva del Estado”.⁶⁹

Estigarribia agrega en el Decreto que era momento de dar una reordenación de las instituciones y una reforma de la estructura del Estado sin ignorar la historia jurídica y la experiencia. Además, remarca “Es asimismo indispensable dotar al Estado de facultades que le habiliten más ampliamente a cumplir sus funciones de realizar el progreso y de intervenir para alcanzar una mayor justicia social, para orientar la economía, para racionalizar la producción y sistematizar coherentemente el trabajo nacional”.⁷⁰

Es, a fines de este trabajo, la mayor descripción de las tareas del Estado y del rol de líder en el proyecto del progreso. Además le atribuye la tarea de organizar la matriz productiva.

⁶⁶ Lezcano Claude, *Historia Constitucional del...*

⁶⁷ Decreto-Ley N 2.242. Por el cual se promulga la nueva Constitucional Nacional. 10 de julio de 1940.

⁶⁸ Decreto-Ley N 2.242...

⁶⁹ Decreto-Ley N 2.242...

⁷⁰ Decreto-Ley N 2.242...

La Constitución se divide en diez subtítulos que no revisten nombres específicos (ni partes ni capítulos): Declaraciones generales (18 artículos); Derechos, obligaciones y garantías (19 artículos); Nacionalidad y Ciudadanía (7 artículos); El Poder Ejecutivo (13 artículos); Los Ministros del Poder Ejecutivo (3 artículos); El Consejo de Estado (5 artículos); La Cámara de Representantes (10 artículos); Formación y sanción de leyes (3 artículos), El Poder Judicial (15) y la Reforma de la Constitución (1 artículo).

Dentro del *eje de la organización política* y la institucionalización del poder, la Constitución de 1940 mantiene muy semejantes los primeros tres artículos, el primero referido al Paraguay como una República libre e independiente, unitaria, que adopta como gobierno una democracia representativa. Sin embargo, existe un cambio que nos resulta importante: en la Carta de 1940 la soberanía ya no reside esencialmente en la Nación (como la anterior) sino en el Pueblo,⁷¹ quien no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes,⁷² como indicaba también la Constitución de 1870. También se conserva la igualdad ante la ley de todos los habitantes de la República.

El Poder Ejecutivo queda encabezado por el Presidente, que debe ser un ciudadano natural, Católico Apostólico Romano y tener al menos 45 años. El cargo se elige de manera directa en una elección general, dura 5 años y puede ser reelecto una sola vez.⁷³ Existe libertad de sufragio y el voto es secreto y obligatorio a partir de los 18 años de edad.

El Poder Ejecutivo contará también con Ministros Secretarios de Estado. La ley dispondrá de cuáles serán sus funciones y cuántos serán, pero no podrán ser menos de cinco.⁷⁴

Retorna la figura del Consejo de Estado, que estaba presente en la Ley de 1844 pero no en la Constitución de 1870. En el caso de la Carta de Estigarribia, se conforma por “los Ministros del Poder Ejecutivo, el Rector de la Universidad Nacional, el Arzobispo del Paraguay, un representante del comercio, dos representantes de las industrias agropecuarias, un representante de las industrias transformadoras, el Presidente del Banco de la República y dos miembros de las Instituciones Armadas, uno del Ejército y otro de la Marina, con graduación de Coronel por lo menos, en situación de retiro”.⁷⁵

⁷¹ Artículo 2. Declaraciones Generales. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁷² Artículo 34. Derechos, obligaciones y garantías. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁷³ Artículos 45, 46, 47 y 49. El Poder Ejecutivo. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁷⁴ Artículos 59, 60 y 61. Los Ministros del Poder Ejecutivo. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁷⁵ Artículo 62. El Consejo de Estado. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

Se extingue la figura de Vicepresidente y el Congreso pasa a ser unicameral, denominándose Cámara de Representantes, que podrá ser disuelta por el Presidente.⁷⁶ Este es otro de los elementos que indican un desbalance en favor del acaparamiento de poder en el Ejecutivo. Por esta causa, Palau y Yore indicaron que esta Constitución “consagraba un presidencialismo concentrado expresado en un Poder Ejecutivo con atribuciones constitucionales extraordinarias en materia legislativa y judicial, en desmedro de la independencia y autonomía de los poderes Legislativo y Judicial, respectivamente”⁷⁷ e inauguraba un cesarismo presidencial.

La Cámara de Representantes se vota directamente por el pueblo⁷⁸ y se renueva íntegramente cada 5 años. Personas con cargos eclesiásticos o militares en servicio activo no pueden ser parte de la Cámara. El Poder Judicial tendrá independencia garantizada y se conformará por una Corte Suprema de tres miembros, el Tribunal de Cuentas y los demás Tribunales y Juzgados inferiores.

Al igual que en la Constitución de 1870, se presentan esbozos de fueros para proteger la acción legislativa y suspende el derecho de sufragio a las fuerzas de seguridad y del orden.⁷⁹

Rescatamos aquí una curiosidad: mientras que la Constitución de 1870 indica que “la casa de Gobierno no podrá ser habitación particular del Presidente ni de ningún empleado público”,⁸⁰ la de 1940 establece que “el Presidente de la República residirá en la Casa de Gobierno.”⁸¹ Una de las hipótesis para interpretar esta diferencia surge al calor de los hechos históricos recientes, a partir de la necesidad de la Carta de 1870 de desactivar todo rasgo nacionalista y de identificación del Presidente con el pueblo paraguayo y su práctica previa a la Guerra Grande, y de la necesidad de la de 1940 de recuperar la figura de Presidente fuerte e intérprete de la nación.

Respecto al *segundo eje*, el de analizar a los colectivos sociales y a los derechos, la Carta de 1940 inaugura la expresa gratuidad de la educación primaria,⁸² el deber fundamental

⁷⁶ “El Presidente de la República podrá disolver la Cámara de Representantes y remover a los Consejeros de Estado, con la obligación, en el primer caso, de convocar a elecciones dentro del plazo de dos meses” Artículo 53. El Poder Ejecutivo. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁷⁷ Palau, Marielle y Yore, Myriam. “Presidencialismo moderado y gobierno de coalición. Emergencia y fracaso de una experiencia inédita”. *Documento de Trabajo CDE*, n° 101, 2000: 7.

⁷⁸ Artículo 67. La Cámara de Representantes. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁷⁹ “Se suspende el sufragio del ciudadano: (...) 2) por ser soldado, cabo o sargento de tropa de línea, guardia nacional o policía bajo cualquier denominación con que sirvieren (...)” Artículo 40. Nacionalidad y Ciudadanía. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁸⁰ Artículo 126. Adición. Constitución de la República del Paraguay. 24 de Noviembre de 1870.

⁸¹ Artículo 48. El Poder Ejecutivo. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁸² “La educación primaria es obligatoria y gratuita”. Artículo 10. Declaraciones generales. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

del Estado de proveer cuidado de la salud, asistencia social y educación moral, espiritual y física de la juventud⁸³ y la obligación del Estado de vigilar los establecimientos para garantizar que los trabajadores ejerzan su actividad en un nivel compatible con la dignidad humana, quedando proscripta la explotación del hombre por el hombre,⁸⁴ el odio entre los paraguayos y la lucha de clases.⁸⁵ Todos los habitantes son iguales ante la ley.

Es decir, al tiempo en que concentra y acumula poder, la Constitución también incorpora una más amplia concepción de obligaciones estatales y derechos sociales, con un Estado mediador y contralor de su cumplimiento. Por ejemplo, fiscalizaba y reglamentaba “la organización, el funcionamiento y las actividades de las agrupaciones o entidades de carácter público”.⁸⁶

Respecto al derecho de expresión, el artículo se mantiene pero se morigera, pues los habitantes de la República tendrán derecho a hacer públicas sus ideas por la prensa sin censura previa, pero “siempre que se refieran a asuntos de interés general”⁸⁷ y estaba prohibida la prensa anónima. Además, tenían derecho a profesar libremente su culto, a aprender y a enseñar.

Incorpora los derechos civiles de la mujer, que deberán ser regulados por ley, y deberán atender a la “unidad de la familia, la igualdad de la mujer y el hombre y la diversidad de sus respectivas funciones en la sociedad”.⁸⁸ En esto, la Carta de 1940 es original. Asentar constitucionalmente la igualdad de la mujer y el hombre era un paso importante, en un Paraguay donde las mujeres aún no tenían derecho al voto.

Tanto la Constitución de 1870 como la de 1940 contemplaron la posibilidad de declarar estado de sitio en caso de conmoción interna o ataque exterior. En la primera, era atribución del Congreso y en la segunda, del Presidente de la República. Ambas comparten también la incorporación del delito de sedición y el de traición a la patria, en el caso de la de 1940, este delito se imputa por unirse a sus enemigos o atentando contra la independencia y seguridad de la República.

⁸³ Artículo 11. Declaraciones generales. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁸⁴ Artículo 14. Declaraciones generales. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁸⁵ Artículo 36. Derechos, obligaciones y garantías. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁸⁶ Artículo 32. Derechos, obligaciones y garantías. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁸⁷ Artículo 19. Derechos, obligaciones y garantías. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁸⁸ Artículo 24. Derechos, obligaciones y garantías. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

La pena de muerte queda prohibida constitucionalmente, así como la confiscación de bienes.

Mantiene también de la Constitución anterior, la idea de la protección de la vida, el honor y la propiedad de todos los paraguayos.

Pasando al *eje de la relación entre la Iglesia y el Estado*, encontramos que, como en la Carta de 1870, la religión oficial era la Católica Apostólica Romana, “pero se toleran los demás cultos que no se opongan a la moral y al orden público. El jefe de la Iglesia Paraguaya y los Obispos deben ser ciudadanos naturales”.⁸⁹ Además, encontramos nuevamente, al igual que en las dos Constituciones anteriores, que es atribución del Presidente de la República ejercer “los derechos del Patronato Nacional de la República en la presentación de Arzobispos y Obispos, a propuesta en terna del Consejo de Estado, de acuerdo con el Senado Eclesiástico o el Clero Nacional reunido; concede el pase o retiene los decretos de los Concilios, y las bulas, breves y rescriptos del Sumo Pontífice, con acuerdo del Consejo de Estado y de la Cámara de Representantes”.⁹⁰

Finalmente, si abordamos el cuerpo constitucional a partir del eje de la matriz económica y productiva, esta Carta tiene artículos similares a los de la Constitución de 1870, pero también otros especialmente interesantes por su diferencia.

Entre los primeros, tenemos la obligación del Estado de afianzar relaciones de paz y de comercio con las naciones extranjeras (prestando especial atención a la colaboración y solidaridad con pueblos americanos)⁹¹ y la garantía de la propiedad privada.⁹²

Sin embargo, entre los segundos, encontramos que esa garantía de la propiedad privada es complementada por unas frases que morigeran su liberalismo y le dan un perfil más social. De hecho, la Constitución de 1940 indica que se “garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán fijados por la ley, *atendiendo a su función social*. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia fundada en ley. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser transformada jurídicamente mediante la expropiación por causa de *utilidad social* definida por la ley, la que determinará a sí mismo la forma de indemnización. *La ley podrá fijar la extensión máxima de tierras de que puede ser dueño un solo individuo o*

⁸⁹ Artículo 3. Declaraciones Generales. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁹⁰ Artículo 51. El Poder Ejecutivo. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁹¹ Artículo 12. Declaraciones Generales. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁹² Artículo 21. Derechos, obligaciones y garantías. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

sociedad legalmente constituida y el excedente deberá venderse en subasta pública o expropiarse por el Estado para su distribución”.⁹³

Es decir, incorpora el fin social como justificativo de la posesión de la propiedad; además indica que “todo hogar paraguayo debe asentarse sobre un pedazo de tierra propia”.⁹⁴ Expresa también que el Estado es quien regulará la vida económica nacional.⁹⁵

Conclusiones

En este trabajo hemos propuesto un recorrido sobre tres Constituciones del Paraguay que marcaron, cada una en su tiempo histórico, clivajes importantes para el país.

Para dar cuenta de ello, nos propusimos indagar sobre las dimensiones y representaciones del Estado que estas Cartas plasmaron. Entendimos estos documentos como fotografías de un proceso dinámico de influencia mutua entre el contexto y la norma. No representan en su totalidad las percepciones y los hechos acaecidos, ni tampoco expresan la recepción socio comunitaria de estas reglamentaciones. Más bien nos permiten indagar sobre la visión que los hombres de Estado tenían sobre el Estado existente y sobre el Estado posible.

En primera instancia, la Ley de Administración Pública de 1844, no está denominada como Constitución pero plantea un orden general del Estado y del Gobierno, lo que nos permitió entrever un Estado con una institucionalidad recién iniciada, con poca infraestructura pero con una fuerte impronta de dividir el poder. Plantea un Ejecutivo fuerte, que encabeza y toma decisiones, que luego son refrendadas por un Congreso que se reúne cada ciclos muy extensos de tiempo, por lo que su rol queda relegado al de acompañar la gestión del Ejecutivo.

Los derechos que reconoce son muy básicos y es sobresaliente que —tanto en ella como en las normas que respalda y que también fueron recuperadas— esgrime políticas muy focalizadas para grupos sociales específicos, generalmente en un estado de vulnerabilidad y precariedad manifiesta y significativa. Es un Estado con poco desarrollo social, mucho más atento al peligro de la Guerra y al potencial riesgo de las relaciones exteriores y regionales.

La relación con la Iglesia es pujante y se va afianzando, sobre todo después del gobierno de Gaspar Rodríguez de Francia, quien la había desfinanciado y socavado sus influencias y poder. El Estado es Católico y prohíbe otros cultos explícitamente, a pesar de la ocasión de firmar acuerdos específicos de migración.

⁹³ Artículo 21. Derechos, obligaciones y garantías. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁹⁴ Artículo 22. Derechos, obligaciones y garantías. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

⁹⁵ Artículo 15. Declaraciones Generales. Constitución Nacional de la República del Paraguay. 10 de Julio de 1940.

Respecto a la matriz económica, es interesante la incorporación de la moneda acuñada nacionalmente, los intentos de comerciar con territorios vecinos, y la reorganización de aduanas e impuestos.

La Constitución de 1870 tiene otro perfil, mucho menos Ejecutivo, en el que el Congreso de dos Cámaras adquiere atribuciones que le son quitadas al Presidente. Esta Carta tiene una base liberal y quita la pena de muerte que tenía la anterior, priorizando al habitante, su virtud y su propiedad.

Si bien existen los tres poderes, como en la Ley de 1844, en esta se encuentran en una sintonía de mayor equilibrio y autonomía. El Presidente ya no será, como en los tiempos de López, elegido por el Congreso, sino por una junta electoral conformada por representación territorial.

La Constitución reconoce más derechos relacionados a la libertad de las personas, a la libre expresión y a la libertad de culto y de prácticas que no contradigan al bienestar nacional. Respeta que se profesen otras religiones, aunque prioriza la religión Católica Apostólica Romana y tanto el presidente como el vicepresidente deben ser de este credo.

La propiedad es inviolable, como la libertad, la vida y el honor. El Estado debe garantizar que cada persona pueda trabajar y comerciar, y que se desarrollen acuerdos de paz y comercio con naciones extranjeras.

Por su parte, la Constitución de 1940 (cuya nomenclatura también es disputada) vuelve a depositar en el Presidente una cantidad de poder mayor, al tiempo de que reduce el Congreso de dos Cámaras a una sola, que además podía ser desintegrada por el Presidente. Esto horadó la independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado.

Mantiene de la Constitución de 1870 el estado de sitio y el delito de sedición, ambos peligrosos al considerar los derechos de los habitantes. Respecto a esto último, señalamos una incorporación novedosa: los derechos civiles de las mujeres y el derecho a la tierra, así como la obligación de Estado de velar por la dignidad humana de los trabajadores en el ejercicio de su oficio. Esto demuestra una paradójal acumulación de poder en el Presidente, con un control riguroso de actividades y decisiones, pero, al mismo tiempo, la incorporación del requisito de utilidad social para justificar la propiedad privada y el reconocimiento del derecho de toda familia paraguaya a poseer un pedazo de tierra sobre el que vivir. En este sentido, sería de interés para estudios posteriores, indagar sobre los parecidos y continuidades entre esta forma de entender el rol del Estado y el colectivo social, y el acuerdo corporativo más tradicional de los fascismos.

Vuelve a una versión más restringida del derecho de expresión y si bien también oficializa al catolicismo, se propone tolerar los demás cultos.

Como podemos ver, los modelos constitucionales plantean Estados híbridos, que dan cuenta del contexto regional de ideas pero que también incorporan elementos propios que hacen a los clivajes políticos del contexto de emergencia de estas Constituciones.

Por ejemplo, al revisar la trayectoria histórica tanto de Paraguay como de la región, no impacta como extraña la concentración de poder y la dinámica propuesta entre Congreso y Presidente dentro de la Ley de 1844. Asimismo, si entendemos que la Constitución de 1870 fue aprobada bajo una ocupación de las fuerzas aliadas, tampoco sorprende la similitud con la Constitución Argentina y el refuerzo puesto en disminuir la personalización del poder, tanto por la experiencia argentina como la experiencia paraguaya y la interpretación que se hacía en Argentina de las causas que habían llevado al Paraguay a entrar en la guerra. También, analizando la alternancia y concatenación caótica de Presidentes, los golpes de Estado entre correligionarios y no correligionarios, se encuentra el argumento para que Estigarribia plantee un acuerdo constitucional cesarista que garantizaría el orden a fuerza de centralizarlo en torno al Presidente.

Los cambios más importantes se encuentran entre la Constitución de 1844 y la de 1870, pues la de 1870 tuvo como intención desandar los caminos estatales previos a la Guerra e inaugurar un nuevo tiempo normativo. Las continuidades se hallan, de todas formas, entre las tres, y eso también se debe a un contexto de ideas imperantes, que eran las categorías disponibles para pensar el Estado, el Gobierno y la Nación.

ARTÍCULOS

La “Ley Sáenz Peña” y su recepción en la legislación electoral de la provincia de Mendoza (1910-1912)

The "Saenz Peña Law" and its reception in the electoral legislation in the province of Mendoza (1910-1912)

*Andrés Abraham**

Fecha de Recepción: 15 de mayo de 2021

Fecha de Aceptación: 30 de junio de 2021

DOI: <https://doi.org/10.46553/RGES.57.2021.p.234-259>

Resumen

En abril de 1912 Mendoza adoptó los principios de la “Ley Sáenz Peña” mediante la sanción de una nueva ley electoral, convirtiéndose en la primera provincia en receptor su contenido en su legislación local. Pero el proceso reformista comenzó un año antes con otra ley, promovida por el gobernador Rufino Ortega (h), en el marco de su ruptura con su antecesor Emilio Civit y de su alineamiento con la acción reformista del presidente.

El presente artículo reconstruye las coyunturas y las particularidades que signaron la evolución del ordenamiento normativo electoral de la provincia, contextualizando tal proceso en el marco de la reconfiguración de la elite dirigente local que tuvo lugar luego del Centenario. Para ello se examina la morfología de las dos leyes electorales locales del período y los principales cambios que introdujeron en el sistema electoral provincial, junto con el impacto inmediato operado en la dinámica partidaria. Por último, se indaga en torno a la singularidad del proceso reformista mendocino a la luz de lo sucedido en otras provincias.

Palabras clave: Ley Sáenz Peña; Reformismo; Leyes provinciales; Reformas electorales

Abstract

In april 1912, Mendoza adopted the principles of “Sáenz Peña Law” by enacting new local electoral legislation, becoming the first province to receive its content in its local legislation. But the reformist process began a year earlier, with the proposal of other law, made by Governor Ortega, in the middle of his break with his predecessor -Emilio Civit- and his alignment with the reformist action of the president.

This article reconstructs the junctures and the particularities that marked the evolution of the electoral laws in the province, contextualizing such process within the framework of the reconfiguration of the local ruling elite that took place after the “Centenario”. In this framework, we also examine the morphology of the two local electoral laws and the main changes they introduced in the provincial electoral system.

Likewise, the article investigates the assimilation of the new legislation by the local political parties and proposes a reconsideration of the singularity of the Mendoza’s reformist process, in light of what happened in other Argentinian provinces.

Keywords: Ley Sáenz Peña; Reformism; Provincial legislation; Electoral reforms

Introducción

* Profesor y Licenciado en Historia (FFyL-UNCuyo). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con lugar de trabajo en el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA-CONICET, CCT Mendoza). Miembro del Instituto de Historia Americana y Argentina, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo (IHAA-FFyL, UNCuyo), andresabraham@ffyl.uncu.edu.ar

La “Ley Sáenz Peña” constituyó un parteaguas en la vida política argentina, al marcar el tránsito de un orden político signado por la acción de una oligarquía a otro de participación ampliada, abriendo paso con ello a un nuevo escenario de lucha electoral en torno al cual se reconfiguraron los sistemas de partidos, tanto en el país como a nivel subnacional.

Con motivo del centenario de la ley 8.871 diversos estudios revisitaron el contexto de su sanción y el rol de los actores que promovieron la reforma, como también su impacto posterior en el sistema político. Sin embargo, buena parte de estos estudios se centraron en el plano nacional, desconociendo las dinámicas provinciales, un aspecto clave en el trasfondo de la coyuntura político-partidaria que le dio sustento. Al respecto, advierte Míguez:

“Para que Sáenz Peña alcanzara la presidencia y la nueva ley electoral atravesara el Congreso fue necesario aunar la voluntad de un número suficiente de dirigencias provinciales. ¿Por qué consintieron éstas un cambio tan importante? (...). ¿Es que éstas habían perdido gravitación, subordinándose o integrándose a las dirigencias nacionales (lo que no parece muy probable)? ¿O consideraron –no sin cierta razón, al menos en el corto plazo– que este cambio no era crucial para ellas, regidas por sus normas locales? (...)”.¹

La cuestión de las leyes locales y sus reaseguros abre un interrogante sobre la diversidad de respuestas y estrategias de las elites dirigentes lugareñas en los sistemas políticos provinciales, tendientes a emular la reforma nacional, o bien a instaurar algunos resguardos para su predominio. En tal sentido, Fabris, Ferrari y Barbero² mostraron cómo los principios de la reforma de 1912 fueron receptados de forma heterogénea en las leyes electorales provinciales, observándose diversos mecanismos tanto de avenimiento como rechazo a su contenido. En la misma línea Ferrari³ advirtió que hubo diversas formas de asimilación –e incluso resistencia- a los cambios en los espacios provinciales, tanto desde las normas electorales locales como desde las prácticas políticas concretas, lo que brinda un escenario variopinto en cuanto a su aceptación fuera del ámbito nacional.

Esta ampliación de la escala de observación -desde la ley nacional a las leyes provinciales- ha permitido complejizar el panorama relativo a la recepción de los postulados, mecanismos y garantías de la reforma saenzpeñista en el orden subnacional. Sin embargo, faltan estudios específicos sobre algunas provincias –entre ellas Mendoza- en el marco de las

¹ Eduardo Míguez, “Gestación, auge y crisis del orden político oligárquico en la Argentina. Balance de la historiografía reciente”, *PolHis* 5, 9 (2012): 38-68.

² Mariano Fabris; Mauro Ferrari y Héctor Barbero, “El proceso de ampliación del sufragio visto a través de normativas provinciales (1912-1915)”, *Cuadernos de Historia. Serie Economía y Sociedad*, 5 (2002): 65-84.

³ Marcela Ferrari, “De la nación a las provincias. Adaptaciones de la Ley Sáenz Peña”, *Estudios Sociales* 43, 2 (2012): 183-204.

historias locales y se precisa, además, una síntesis integradora de los trabajos ya existentes, en pos de una mirada más abarcativa del mosaico de respuestas articuladas, tanto desde el orden legal como desde las prácticas políticas y los actores que protagonizaron ese proceso.⁴

Para el caso de Mendoza, el único estudio existente sobre la cuestión aborda la evolución de las leyes electorales desde 1853 hasta 1930, caracterizando los aspectos principales de cada norma.⁵ Por otro lado, se ha abordado el impacto de la reforma saenzpeñista en las prácticas políticas y en las dinámicas de competencia electoral entre 1912 y 1918, pero sin referir al marco normativo ni a la coyuntura que dio origen a la ley local.⁶

En este marco, el presente artículo busca dar cuenta de cómo fue la recepción de los postulados de la reforma saenzpeñista en la legislación electoral mendocina entre 1910 y 1912. Se aborda para ello el contexto de sanción y la morfología de dos leyes provinciales sucesivas, junto con las dificultades suscitadas por la primera de ellas y la coyuntura que llevó a la sanción de una segunda ley. Por último, se reflexiona en torno a las particularidades del proceso reformista local y de la normativa resultante, en relación con otras provincias.

Se plantea como hipótesis que la adhesión temprana de Ortega al ideario reformista presidencial fue una forma de canalizar la oposición de un sector de la elite a la figura preponderante del gobernador saliente –Emilio Civit–, procurando con ello desarticular los mecanismos de fraude y el control de la escena política por parte este. Ello dio curso a un proceso ejemplar de adaptación de la normativa local a los postulados impulsados en el orden nacional, aunque tal proceso no estuvo exento de dificultades y de contramarchas.

Hemos recurrido para nuestro trabajo a las recopilaciones de leyes en la materia, pero no hemos podido hallar los diarios de sesiones legislativas, inexistentes para el período en cuestión en el acervo de la Biblioteca de la Legislatura de Mendoza. Se ha procurado suplir tal

⁴ Constituyen avances en tal sentido, entre otros, los estudios de Loreta Giannone, “La transformación del régimen de representación en la provincia de Córdoba a partir de la aplicación de la ley Sáenz Peña”, *Quinto Sol*, 20, 1 (2016): 1-21.<http://dx.doi.org/10.19137/qs0830> (2016); Rubén Correa y Sergio Quintana Villacorta, “Ley Sáenz Peña y reforma electoral provincial en clave oligárquica. Salta, 1912”, *Estudios Sociales*, 43, 2 (2012): 235-264; María del Mar Solís Carnicer, “Los conservadores argentinos ante el desafío del reformismo y la democratización política: una lectura desde la provincia de Corrientes (1912-1930)”, *Cuadernos de Historia*, 42 (2015): 61-83; Pablo Fernández Irusta, “Apuntes teóricos e historiográficos sobre el proceso de democratización en la provincia de Buenos Aires (1912-1930)”, *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia* (Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007) y Nicolás Motura, “De la República Restrictiva a la República Democrática. El caso de la Reforma Electoral en Entre Ríos (1912-1914)”, Tesina de Licenciatura en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Entre Ríos, Paraná, 2020).

⁵ María Cristina Seghesso, “El régimen electoral en la provincia de Mendoza desde la Ley Sáenz Peña a 1930”, *Revista de Historia del Derecho* 9 (1981): 373-413 e “Historia del régimen electoral mendocino anterior a la Ley Sáenz Peña (1853-1912)”, *Revista de Historia del Derecho*, 16 (1988): 429-485.

⁶ Beatriz Bragoni y Virginia Mellado, “Civistas, populares, radicales y lenicistas: partidos y competencia electoral en Mendoza (1912-1918)”, *Estudios Sociales* 43, 2 (2012): 205-233.

faltante por medio de la prensa de la época y los testimonios de miembros de los elencos dirigentes del momento, como José E. Aguilar y Silvestre Peña y Lillo.

La elite dirigente mendocina en los prolegómenos de la reforma

Desde la década de 1880 hasta el Centenario, la provincia de Mendoza vivió una serie de cambios que modificaron su fisonomía. La adopción del modelo vitivinícola transformó la matriz productiva mendocina y permitió su inserción exitosa en el modelo agroexportador a nivel nacional, logrando un importante crecimiento económico.⁷ Hubo, además, una metamorfosis en el plano social, merced al arribo de contingentes inmigratorios que modificaron la composición de la sociedad criolla local, se insertaron en el mercado de trabajo vitivinícola e incidieron en los patrones de poblamiento de los oasis de la provincia.⁸

Hacia 1910 Mendoza había transformado radicalmente su economía y su estructura socio-demográfica, pero seguía aferrada en lo político a un modelo restrictivo. La provincia estuvo regida durante esos años por una oligarquía, que instauró su dominio sobre la base de concesiones de derechos de riego, subsidios oficiales discrecionales (por vía de la banca provincial o la entrega de tierras públicas) y del accionar de la policía con fines políticos. Respecto de los elencos políticos, entre 1880 y 1905 unas veinte familias –con lazos de parentesco o matrimonio- monopolizaron los cargos públicos y construyeron redes –locales y nacionales- que retroalimentaron su capital político y simbólico.⁹

Dentro de esa oligarquía, se destacó –como *primus inter pares*- la familia de Emilio Civit,¹⁰ cuyos vínculos estrechos con las máximas figuras del Partido Autonomista Nacional lo posicionaron como líder indiscutible y “gran elector” en el orden político provincial. Su predominio, insoslayable desde 1898, desarticuló la acción de un incipiente movimiento reformista que había surgido en Mendoza hacia 1879 para propiciar el saneamiento de las prácticas políticas y el respeto por el sufragio libre. Este impulso reformista operó en las

⁷ Rodolfo Richard-Jorba, *Poder, Economía y Espacio en Mendoza, 1850-1900. Del comercio ganadero a la agroindustria vitivinícola* (Mendoza:EDIFYL, 1998).

⁸ Juan Manuel Cerdá, *Condiciones de vida y vitivinicultura. Mendoza, 1870-1950* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2007).

⁹ Véase: Joan Suplee, “Water, guns, and money: the art of political persuasion in Mendoza (1890-1912)”, en Brennan, James y Pianetto, Ofelia. *Region and Nation: Politics, Economics, and Society in Twentieth-Century Argentina* (New York: Palgrave Macmillan, 2000), pp. 49-69. <http://dx.doi.org/10.1007/978-1-349-62844-5>.

¹⁰ Emilio Civit (1856-1920) fue un dirigente conservador, hijo del ex gobernador Francisco Civit. Fue Diputado Nacional (1882-1889), Senador Nacional (1891-1892) y Ministro de Gobierno Provincial (1895-1898). Resultó electo gobernador en 1898, pero renunció para ser designado ministro de Roca. Luego fue elegido nuevamente gobernador, por el período 1907-1910 y de ahí pasó al Senado Nacional (1910-1919). Alineado con el roquismo, fue la figura de mayor ascendiente sobre la clase política local. Véase: Dardo Pérez Guilhou, *Ensayos sobre la historia política institucional de Mendoza*. (Buenos Aires: Imprenta del Senado de la Nación, 1997), pp. 151-170.

últimas décadas del siglo XIX, de la mano de figuras disidentes de los elencos gobernantes que se anticiparon al denominado “Reformismo del Centenario”, como Julián Barraquero.¹¹

En lo que respecta a la participación electoral, la apatía era la característica saliente de los comicios de entonces, que solían ratificar lo decidido en los cenáculos de notables. Por otro lado, el civitismo puso en práctica otras argucias que neutralizaron cualquier atisbo de oposición.¹² Resulta ilustrativa la descripción hecha por Barraquero en 1908, al presentar como diputado nacional un proyecto de intervención a Mendoza, por considerar subvertida la independencia de los tres poderes locales. Allí expresaba que desde el ascenso de Civit los partidos opositores no habían concurrido a ninguna elección (nacional, provincial ni municipal) y que reinaba en la Legislatura la unanimidad absoluta, sin que hubiera un solo opositor en las cámaras. Refería también a diversos atropellos a la justicia y denunciaba el desconocimiento de la autonomía del Departamento de Irrigación, como así también el excesivo peso presupuestario que tenía la policía provincial y el incremento numérico de sus efectivos, envergadura que atribuye a delirios persecutorios del primer mandatario.¹³

En los prolegómenos del ascenso de las ideas reformistas, el propio Civit promovió mediante una reforma constitucional algunos cambios en materia electoral. En esa oportunidad propuso implementar un Registro cívico provincial permanente y habilitar el restablecimiento del sistema proporcional para la elección de Diputados provinciales. Pero hubo quienes recelaron de las verdaderas intenciones del primer mandatario, previendo que las propuestas eran sólo una fachada y que la ley reglamentaria volvería ineficaces los

¹¹ Véase: Beatriz Bragoni, “Prácticas políticas, coaliciones gubernamentales y cambio institucional: la fragua de la rivalidad entre partidos en el ciclo de reformas constitucionales provinciales, Mendoza, 1889-1900”. *Estudios Sociales*, 51, 2 (2016): 31-61. 2016). Julián Barraquero (1856-1935) fue un destacado jurista y constitucionalista mendocino, de orientación krausista, que ocupó diversos cargos políticos y en la función pública local y en la Provincia de Buenos Aires. Se desempeñó como diputado nacional por Mendoza en tres períodos (1898- 1910), alineándose con el sector reformista. En 1911 se integró al Partido Popular- y ocupó la cartera de Gobierno bajo mandato de Rufino Ortega (en abril de 1912) y luego con Francisco Álvarez (de 1914 a 1916). En sus últimos años fue Procurador de la Suprema Corte de Justicia y fiscal de Estado. Gobierno de Mendoza. *Dr. Julián Barraquero, su labor parlamentaria y jurídica* (Buenos Aires: Talleres Gráficos de L. Gutiérrez, 1926).

¹² Un ejemplo de ello es el derrotero de la Unión Democrática, agrupación opositora creada en 1904, que nucleó a destacadas figuras como Exequiel Tabanera (h), Juan Serú, Severo del Castillo, los hermanos Calle (dueños del Diario Los Andes) o el empresario Honorio Barraquero. Su concurrencia a comicios en 1905 y 1906 demostró a sus dirigentes la imposibilidad de hacer frente al fraude y a la acción policial con la que Civit manejaba los actos electorales. La entidad se desarticuló hacia 1907, quedando parte de su dirigencia vinculada con el Partido Constitucional –sigla creada por jóvenes que se escindieron del civitismo-, confluyendo en una coalición electoral que impulsó la candidatura del General Rufino Ortega para las elecciones de gobernador de 1907, la cual fue magistralmente desarticulada por Civit. Sanjurjo, Inés Elena, “Formación de una elite de inmigrantes y criollos en el departamento de San Rafael (Mendoza) y su incidencia en la política provincial en los prolegómenos de la sanción de la ley Sáenz Peña”, *Res Gesta*, 45 (2000): 109-148.

¹³ Gobierno de Mendoza, *Dr. Julián Barraquero...*, pp. 449-461.

cambios en la práctica. Por otro lado, se consagraron algunos resguardos para el predominio del gobernador sobre los demás poderes y sobre el régimen municipal.¹⁴

En virtud de su aura de autoridad incontestable por el manejo eficaz de los resortes del poder, Civit pudo imponer un candidato propio para sucederlo en la gobernación. El elegido fue Rufino Ortega (hijo),¹⁵ por entonces diputado provincial y Jefe de Policía, con quien tenía además un nexo familiar indirecto.¹⁶ Con su apadrinamiento en el seno de los Partidos Unidos¹⁷ se apuntaba contra el general Rufino Ortega, cuya candidatura opositora tenía el apoyo del presidente Figueroa Alcorta. La maniobra –que emulaba la argucia de Roca al promover a Luis Sáenz Peña en 1892- tuvo éxito y el padre declinó su postulación. Esto le garantizó a Civit la imposición de su elegido como sucesor -sin oposición- y la continuidad de su predominio, reflejada luego en su elección como Senador nacional, en abril de 1910.¹⁸

Sin embargo, a comienzos de 1911 se formó una nueva agrupación opositora -el Partido Popular-, integrada por dirigentes conservadores de tendencia reformista que habían formado parte de agrupaciones políticas contrarias al oficialismo (las mencionadas Unión Democrática y el Partido Constitucional, como así también la Coalición Electoral, el Partido Independiente, la Liga Cívica y el partido Unión Nacional). Este nuevo partido promovió el lanzamiento de la candidatura del industrial Pedro Benegas a diputado nacional, en clara oposición a la continuidad de los manejos de Civit.

Por su parte, el radicalismo se hallaba fragmentado en ese entonces en dos tendencias principales: un sector “moderado”, comandado por el ex gobernador Pedro N. Ortiz - aliado al civitismo desde 1895, cuando se sumó a los “Partidos Unidos”- y un sector revolucionario o “rojo” que respondía a José Néstor Lencinas y se mantenía en la abstención.¹⁹ En el contexto de la reforma, hacia abril de 1912 la línea “orticista” rompió con Civit y logró el respaldo del

¹⁴ Véase: Ana María Mateu, “La Constitución de la provincia de Mendoza de 1910”, *Revista de Historia del Derecho*, 8 (1980): 247-311 y Carlos Egües, *Historia constitucional de Mendoza. Los procesos de reforma* (Mendoza: EDIUNC, 2008).

¹⁵ Félix Rufino Ortega Ozamis (1872-1933) era hijo del General Rufino Ortega (gobernador entre 1884 y 1887) y de Elvira Ozamis, de familia acomodada en la zona de Maipú. Luego de egresar del Colegio Nacional de Buenos Aires, regresó a la provincia a regentar junto a su hermano Roberto la firma vitivinícola “Ortega Hnos.”, propietaria de la bodega “La Libertad” y de fincas en el departamento de Rivadavia. Fue concejal en ese departamento (1905-1907) y luego diputado provincial y Jefe de la policía provincial. Jaime Correas, *Historias de familias* (Mendoza: Primera Fila-Diario Uno, 1992).

¹⁶ Los Ortega y los Civit quedaron vinculados por el lazo matrimonial de Julio, el hijo menor del general Ortega, que contrajo matrimonio con Josefina, hija de Civit. Jaime Correas, *Historias de familias...*, p. 45. Bragoni y Mellado sindicaron erróneamente a Rufino Ortega como yerno de Civit, pero el vínculo matrimonial correspondió a su hermano menor. Bragoni y Virginia Mellado, “*Civitistas, populares, radicales y lencinistas...*”, p. 212.

¹⁷ Los “Partidos Unidos” fueron una coalición electoral que sirvió de sustento político a Civit desde 1898, formada por el Partido Cívico (Unión Cívica), el Partido Independiente y el Partido Liberal (civitista).

¹⁸ Lucio Funes, *Gobernadores de Mendoza: la oligarquía*, (Mendoza: Best Hermanos, 1942), p. 133.

¹⁹ Pablo Lacoste, *La Unión Cívica Radical en Mendoza y en la Argentina, 1890-1946* (Mendoza: Ediciones Culturales de Mendoza, 1994), p. 32.

grupo liderado por Exequiel Tabanera (h), mientras que por la misma época el sector “rojo” sufrió la escisión de un núcleo encabezado por Jesús Romero (figura de la revolución radical de 1905), descontento con el accionar personalista y arbitrario de Lencinas en el partido.

La reforma de Sáenz Peña y su proyección temprana en Mendoza

La reforma electoral promovida por Roque Sáenz Peña a nivel nacional implicó la sanción correlativa de tres proyectos de ley. Los dos primeros fueron presentados en el Congreso el 17 de diciembre de 1910 y el tercero el 11 de agosto de 1911, una vez aprobados los anteriores. Se dejó así para el final la discusión sobre la ley nacional de elecciones, intertanto se elaboraba un nuevo padrón electoral, que se pondría a prueba en las elecciones de diputados nacionales previstas para marzo de 1912.²⁰

El primer proyecto dispuso un nuevo enrolamiento militar general de los ciudadanos varones en el marco de la “Ley Ricchieri” (y la creación de un registro militar a partir de 58 distritos militares y mil oficinas enroladoras). Por el segundo se encargó a la justicia federal la elaboración de los padrones electorales sobre la base de los registros de enrolamiento remitidos por el Ministerio del Interior. Estos dos proyectos fueron sancionados por el Senado en julio de 1911 y se promulgaron como leyes n° 8.129 y 8.130.

Finalmente, el 13 de febrero de 1912, se sancionó la ley 8.871, que introdujo como novedades el voto secreto y obligatorio para todas las elecciones convocadas por las autoridades nacionales y la centralización de los escrutinios. Esto implicó dejar la apertura de las urnas y recuento de los votos a cargo de juntas escrutadoras nacionales en cada distrito, integradas en cada provincia por miembros del Poder Judicial. Asimismo, se dispuso la adopción del sistema electoral de lista incompleta para diputados y electores de Presidente, con lo que se concedía representación fija de un tercio a la primera minoría de cada distrito.

A partir de febrero de 1912, comenzó un proceso de recepción de los postulados de la nueva ley en las normativas electorales provinciales, operando principalmente en tres planos: la delimitación del sujeto de derecho electoral, el sistema electoral y la composición y atribuciones de las juntas electorales.²¹

Mendoza se adelantó a la tarea de adaptación de su normativa sancionando una nueva ley provincial en mayo de 1911, que reflejó el temprano alineamiento político del gobernador

²⁰ Mario Justo López, *De la república oligárquica a la república democrática. Estudio sobre la reforma política de Roque Sáenz Peña* (Buenos Aires: Lumière, 2005), p. 241.

²¹ Mariano Fabris, Mauro Ferrari y Héctor Barbero, *El proceso...*, p. 69.

Ortega con Sáenz Peña. Pero luego se constataron algunos problemas prácticos que obstaculizaron su aplicación y la promulgación de la ley 8.871 dio pie a un consenso proclive a la adopción íntegra de la ley nacional para el orden local. En ese contexto, se manifestó una confluencia de las posiciones de la dirigencia política en torno a la “cuestión electoral”.

La ley n° 567: la avanzada reformista de Ortega

Rufino Ortega (h) asumió como gobernador el 6 de marzo de 1910. Pronto se convenció de la necesidad de romper con las prácticas y el influjo de Civit para enrolarse en la cruzada reformista del presidente Sáenz Peña. De hecho, para los festejos del Centenario ya existía un núcleo de dirigentes conservadores que consideraban perimido el liderazgo de Civit y sugerían a Ortega buscar un respaldo alternativo que neutralizara su preeminencia.²²

En ese escenario, el gobernador elevó a la Legislatura -en abril de 1911- un proyecto de nueva ley electoral provincial, que fue tratado sobre tablas y finalmente quedó promulgado el 5 de mayo, como ley n° 567.²³ La autoría del anteproyecto correspondió a Manuel Lemos, reconocido abogado del foro local y ex funcionario allegado al gobernador, quien realizó un estudio previo de la legislación anterior y remitió su borrador a figuras destacadas del ámbito local para obtener su parecer, entre ellos el propio Barraquero.²⁴

En los fundamentos de su mensaje a las cámaras, el gobernador recurrió a apreciaciones propias del ideario reformista –mostrándose ya alineado con el presidente-.²⁵ La libertad de sufragio se presentaba como una necesidad vinculada al progreso económico:

²² Dardo Pérez Guilhou, *Ensayos...*, p. 160.

²³ El trámite parlamentario fue expeditivo: el proyecto ingresó a Diputados el 17 de abril, fue tratado sobre tablas y aprobado. Pasó a Senadores el 24 de abril, donde también se analizó sobre tablas y se aprobó en general, en una sesión especial, sin lectura previa del proyecto. Finalmente, luego del debate particular, se sancionó en dicha cámara el día 3 de mayo (*Los Andes*, 18/04/1911 y 25/04/1911).

²⁴ *Los Andes*, 13/04/1911. Lemos era Ministro de Industrias y Obras Públicas de Ortega, pero renunció en febrero de 1911. Había elaborado un trabajo sobre la situación de la industria titulado “La cuestión vitivinícola de Mendoza”, que sirvió de base para su acción como funcionario. *Diario Los Andes*, *Cien años de vida mendocina, 1882-1982* (Mendoza: Imprenta Hermanos Calle S.A., 1982), p. 54.

²⁵ Si bien no hemos hallado registros epistolares, existían vínculos previos entre las familias del gobernador y del presidente que pudieron facilitar tal alineamiento político. En primer lugar, la esposa de Roque Sáenz Peña - Rosa Isidora González Delgado- había nacido en Mendoza en 1857 y era sobrina de Carlos González Pintos (1830-1916), ex gobernador y patriarca de una de las familias tradicionales de la oligarquía local. Por otro lado, el ex presidente Luis Sáenz Peña había adquirido hacia 1900 una finca con un molino en el distrito La Libertad (Rivadavia) y vivió allí durante algunos años, en compañía de su hija Cipriana, siendo recordados en la localidad por la promoción de actividades sociales y culturales. En ese marco, es muy probable que entablasen algún tipo de vínculo con los hermanos Ortega-Ozamis (Rufino y Roberto), propietarios de la bodega aludida y de viñedos en esa localidad. Asimismo, el general Ortega habría facilitado a Sáenz Peña mano de obra servil para su finca, proveniente de indígenas capturados en la “Campaña del Desierto”. Véase Delrío, Walter y Escolar, Diego, “Trayectorias y memorias de la diáspora forzosa de prisioneros indígenas entre Patagonia y Cuyo SXIX-XX”, *XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia* (Bariloche, San Carlos de Bariloche, 2009).

“Mendoza, que avanza victoriosamente en el orden de los adelantos materiales, debe incorporarse también a semejante movimiento de reconquista de los derechos ciudadanos, sintetizados en la urna genuina, proscribiendo, sin vacilaciones, las causas que puedan adulterarla o falsearla; a fin de que, poseedora de suelos y veneros fecundos en riquezas de matices varios, cuya divulgación viene provocando el interés del mercado universal, ofrezca, de las primeras, a la vez el ejemplo de la mayor confianza por el respeto inalterable a los principios y a las leyes dirigentes de su organización (...).”²⁶

El mensaje ponía luego énfasis en la necesidad de promover el interés de la población en las cuestiones públicas, por intermedio las “fuerzas populares organizadas”. Se identificaba así a los partidos políticos como canales de expresión de la voluntad popular y se consideraba imprescindible fomentar la creación de partidos orgánicos e impersonales, cuya misión no fuera “atentar contra la existencia de los poderes”, sino controlar de cerca su marcha.

En ese marco, Ortega señaló que una de sus propuestas era dar representación de “todas las opiniones” por medio de la proporcionalidad, procedimiento que “satisfaría las exigencias populares” y que contaba con amplio “respaldo científico”.²⁷ Por otro lado, se estipulaban duras penas a las infracciones a la ley, propendiendo con ello al castigo enérgico y rápido de los intentos de falsear la norma en la práctica.²⁸

El proyecto de Ortega recibió prontamente el beneplácito presidencial, reflejado en un intercambio de telegramas entre ambos mandatarios.²⁹ El 23 de abril, el presidente envió un telegrama oficial ensalzando a la reforma mendocina por considerarla una vía hacia “una política amplia de libertad y garantía” electorales y advirtió su preocupación por “ver logradas en los estados federales la verdad del sufragio y la representación de las minorías”.³⁰

Como respuesta, Ortega agradeció la “conceptuosa felicitación” enviada por el presidente, y ratificó su voluntad de hacer cumplir el programa de libre sufragio, destacando notas del proyecto como el amparo al voto libre y “la representación ordenada y proporcional de todas las opiniones”. Expresó, además el estímulo que significaba el respaldo nacional a su

²⁶ Provincia de Mendoza, *Recopilación de leyes de la Provincia de Mendoza, sección correspondiente al Ministerio de Gobierno* (Mendoza: Larrea y Benzoni, 1925), tomo III, p. 1089.

²⁷ Este sistema de representación ya había sido adoptado en la Constitución provincial de 1895, y tuvo vigencia hasta que Cívot promovió en el año 1900 una nueva reforma y lo dejó de lado.

²⁸ Provincia de Mendoza, *Recopilación ...*, p. 1091.

²⁹ Esta conducta de Sáenz Peña anticipó la estrategia que implementó luego de la sanción de la ley n° 8.871 para garantizar el éxito de la reforma en las provincias, la cual combinó la persuasión, las advertencias y las amenazas a los gobernadores. Mario Justo López, *De la república...*, p. 327.

³⁰ *Los Andes*, 25/04/1911.

acción, dificultada en el orden provincial por “ambiciones de círculos e intereses personales” y por la reacción de quienes seguían aferrados a “viejas prácticas” en la vida pública.³¹

La nueva norma aprobada constaba de 129 artículos, distribuidos en 5 títulos. Entre los cambios más importantes estuvieron la creación de un Registro Cívico permanente, que serviría de base para la confección de los padrones de las elecciones provinciales y que debía ser renovado cada año. La tarea de formación y actualización quedaba a cargo de comisiones inscriptoras *ad hoc*,³² integradas por ciudadanos nombrados por la Junta Electoral.³³

Los requisitos previstos en la ley n° 567 para integrar las comisiones dan cuenta de la firme intención de Ortega de regularizar la elaboración del padrón –sustrayéndolo definitivamente del influjo de las agrupaciones políticas y/o del gobierno-. Pero el procedimiento previsto para su conformación era bastante engorroso: por cada distrito electoral la Junta debía elegir por sorteo público a 6 ciudadanos alfabetizados, que fuesen contribuyentes del fisco, mayores de edad, que no fuesen empleados públicos y que residiesen en el lugar con al menos 2 años de antigüedad. Acto seguido, se debía sortear con el mismo sistema una lista de 5 ciudadanos para conformar el “Jury de tachas”, junta encargada de resolver reclamos en torno a la labor de las comisiones.³⁴

En cuanto a la proclamación de las listas de candidatos, se exigía la presentación previa de carta orgánica y nómina de autoridades de los partidos que iban a competir, aunque se excluía expresamente a las agrupaciones anarquistas. Para Diputados y electores de Gobernador, se consagró la “lista bloqueada” impidiendo alterar el orden de los candidatos aprobado por la Junta Electoral. Sin embargo, daba la alternativa al elector independiente de armar su propia lista integrando candidatos de varias listas proclamadas.

Otras particularidades relativas al comicio eran la exigencia reglamentaria de una “doble llave” para cada urna, la elección del presidente de mesa *in situ*, a “simple mayoría” (entre 5 escrutadores sorteados) y la disposición de un doble escrutinio. Esto último obligaba a un conteo de votos en el lugar de la votación, una vez cerrado el comicio, cuyos resultados

³¹ *Los Andes*, 27/04/1911.

³² Tal sistema rigió a nivel nacional hasta 1911. Otras alternativas eran la confección por las municipalidades, por las autoridades judiciales, por el registro civil o por comisiones de electores. Mario Justo López, *De la república...*, p. 242.

³³ La Junta, máxima autoridad en la materia, quedaba integrada por el presidente de la Suprema Corte de Justicia provincial y los presidentes de las cámaras de Senadores y Diputados. La presidencia quedaba en manos del primero, pero los miembros de origen “político” tenían mayoría para las votaciones.

³⁴ Los ciudadanos sorteados no podían excusarse de su función -salvo causales extremas-, y estaban obligados a cumplir sus funciones todos los domingos y días festivos desde el 1 de octubre al 31 de diciembre de cada año, “sin interrupción alguna”, de 7 a 12 horas. Las comisiones debían elaborar cuadernos con hasta 200 ciudadanos y emitir una “partida cívica” para entregarla a cada elector inscripto, como documento a presentar para votar.

se enviaban a la Junta Electoral por medio del correo. Luego dicha Junta realizaba el escrutinio general, una vez recibidas todas las urnas y resueltas las impugnaciones de mesas.

En materia de representación, fijaba la proporcionalidad para Diputados y electores de gobernador, por medio del sufragio combinado por listas y coeficiente electoral.³⁵ A tales efectos, se dividía a la provincia en tres distritos electorales (artículo 16), que agrupaban a los departamentos por entonces existentes (figura 1).

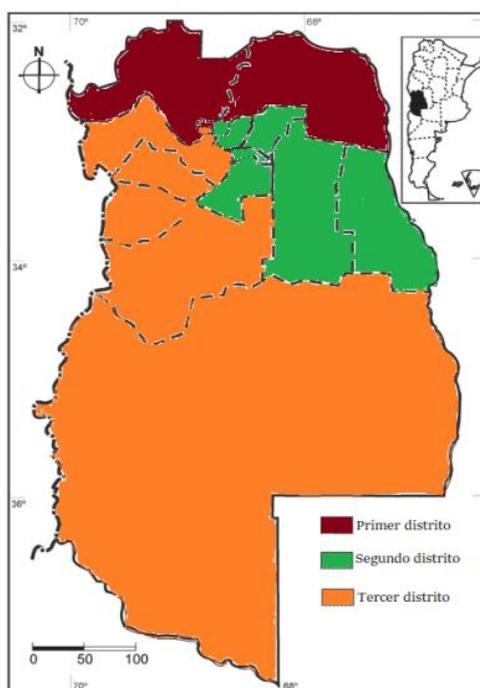


Figura 1: Distritos electorales para Diputados y electores de Gobernador

El primer distrito abarcaba los departamentos de Capital, Las Heras y Lavalle; el segundo a Guaymallén, Maipú, San Martín, Santa Rosa, La Paz, Rivadavia y Junín; el tercero a Godoy Cruz, Luján, Tupungato, Tunuyán, San Carlos y San Rafael (que en ese entonces incluía los actuales territorios de General Alvear y Malargüe). Al primer distrito correspondía elegir 8 diputados, al segundo 9 y al tercero 8.

³⁵ Discrepamos aquí con Seghesso, quien caracteriza este mecanismo como “Sistema de Hagenbach”, pues tal sistema implica la división del total de sufragantes por el número de bancas “más uno”, algo que no se prevé en este caso. Lo que se adoptó es el sistema “Hare-Borèly” o de “doble cociente”, que incorpora a la proporción el criterio partidario. Se parte de la división de los votos totales emitidos por el número de bancas a distribuir, cuyo resultado es un cociente. Luego se otorga a cada lista un número de bancas equivalente a las veces que sus candidatos logran el cociente, según su cantidad individual de votos. Por último las bancas no distribuidas son asignadas a las listas que tienen el mayor remanente de votos (“resto mayor”). Este sistema reconocía como antecedente de aplicación en nuestro país la ley bonaerense de 1876 y en Mendoza había sido propuesto por Barraquero, con una redacción muy similar a aquella. Véase: María Cristina Seghesso, *Historia del régimen electoral mendocino...*, p. 377 y Leonardo Hirsch, “La República proporcional en Buenos Aires (1890-1898). La consagración de los partidos políticos en la Argentina” (Tesis de Doctorado en Historia, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2016).

Por su parte, la elección de senadores se mantiene el criterio fijado en 1895, realizándose a “simple pluralidad de sufragios”, a razón de 1 por cada departamento y por la capital, conforme al artículo 27 de la Constitución provincial de 1910. Dicha cámara quedaba conformada así por 16 integrantes, con miembros elegidos en “secciones” (figura 2).

Por último, se destaca la disposición de fuertes sanciones –penas pecuniarias o arresto, según el caso- contra quienes cometieran transgresiones al derecho electoral, tanto en torno a la acción de las comisiones inscriptoras y los jury, como en todo lo relativo al comicio en sí. Los procedimientos se incoaban ante la Justicia del crimen provincial, debían ser expeditivos –se preveían multas a los funcionarios judiciales en caso de “retardo de justicia”- y se consideraba a tales delitos objeto de acción pública, a cargo del Ministerio Fiscal.

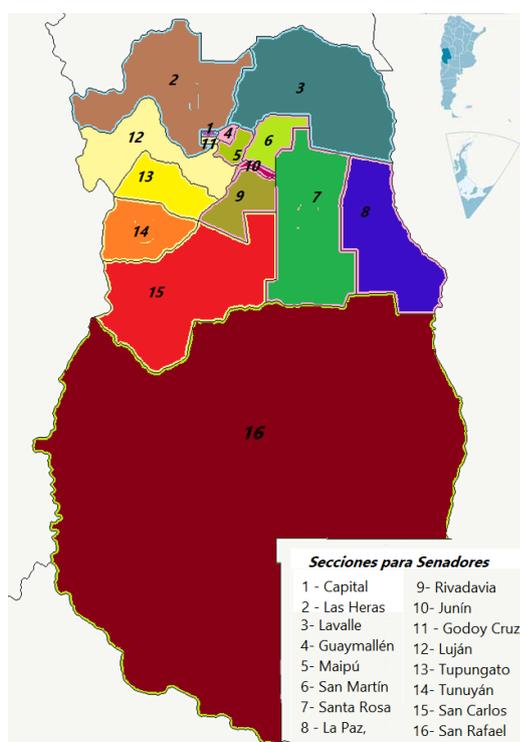


Figura 2: secciones electorales para elección de Senadores

Como contrapartida, sin embargo, la ley contenía algunas pautas todavía conservadoras en relación con el ideario saenzpeñista, por ejemplo no contemplaba aún ni la obligatoriedad ni el carácter secreto del voto. Lo primero se explica por la tradición local en materia de sufragio, pues en varias oportunidades la elite propició el voto calificado.³⁶

³⁶ El carácter y la evolución del sufragio mendocino en el siglo XIX han sido analizados por María Cristina Seghesso, *El régimen electoral...*, pp. 449-466. Dicha autora plantea que desde la carta magna local de 1854 imperó en la dirigencia local una vocación restrictiva en materia de derechos políticos, lo que se vio reflejado en la inclinación de la legislación electoral a consagrar el voto calificado –originalmente sobre la base de la condición de propietario, contribuyente al fisco y/o al ejercicio de una profesión liberal- y luego, desde 1860,

Dificultades intrínsecas de la ley, quejas opositoras y adopción del padrón nacional

En junio de 1911 se creó en el ámbito del Ministerio de Gobierno una oficina especial, la “Sección electoral”, con el objetivo de asignar a tal agencia todas las tareas que se atribuían al Ejecutivo en la materia.³⁷ Asimismo, se le encargó la función de reunión y recopilación de información estadística electoral. El decreto de Ortega justificaba la medida advirtiendo que era indispensable para tales tareas una especial “prolijidad, dedicación y exactitud”, algo que no podía cumplirse con la dotación de personal existente por entonces en el Ministerio.³⁸

Sin duda, la creación de esta dependencia muestra la intención del gobierno de constituir un plantel permanente para hacer efectivas las garantías prometidas. Pero cabe pensar que la dotación prevista resultó insuficiente, pues se asignaron sólo tres empleados (1 jefe y dos auxiliares), para funciones complejas y variadas, que debían cubrir todos los rincones de la provincia y con un elevado grado de dificultad en los procedimientos.

Resultan ilustrativas al respecto los escollos similares que se observaron por entonces respecto del padrón nacional.³⁹ En Mendoza, la justicia federal trabajó contra reloj en la elaboración del mismo, afectando personal especial a la tarea, que se inició el 15 de diciembre de 1911 y concluyó en marzo de 1912, bajo los lineamientos de la ley 8.130 y las indicaciones del Ministerio del Interior. En ese marco, el juez federal que presidía la Junta nacional –el Dr. Toribio Lucero- calificó al padrón local como “uno de los mejores o más completo que se han preparado en la República”. Sin embargo, reconoció que su elaboración fue dificultosa y se vio resentida, tanto por el apremio de los plazos legales, como por la escasez del personal y por su relativa competencia para ello, siendo su remuneración escasa. Asimismo, consideró

con la obligación de saber leer y escribir. Estos requisitos fueron observados por el Congreso de la Nación hacia 1865, dado que contradecían la universalidad del voto que gozaba de rango constitucional, y fueron modificados para no entrar en colisión con la normativa electoral nacional. Pero la vocación restrictiva vuelve a hacerse presente en los proyectos de Julián Barraquero, que tendrán gran relevancia pública entre 1881 y 1916.

³⁷ Las tareas previstas por la nueva norma incluían la formación del Padrón Cívico provincial, las inscripciones de partidos y candidatos y otros requerimientos conducentes al proceso electoral en sí: remisión de padrones a la Junta Electoral, publicidad de las convocatorias y resolución de excusaciones de autoridades de mesa. Asimismo, para el día del comicio se encargaría de la distribución en cada mesa de votación de las urnas –con sus correspondientes llaves-, boletas, formularios y otros materiales.

³⁸ Véase el decreto, con fecha 1 de junio de 1911, en Provincia de Mendoza, *Recopilación...*, pp. 1132-1133.

³⁹ Corresponde remitir a dos reformas que se promovieron a nivel nacional a la ley n° 8.129. La primera preveía una extensión de 4 meses en los plazos previstos para la confección de los padrones nacionales en cada distrito y la segunda incrementaba las retribuciones monetarias para los jefes del Registro Civil abocados a la confección de los mismos (Mario Justo López, *De la república...*, p. 246).

que era difícil hallar personal calificado para la tarea, pues las exigencias iban más allá de las condiciones personales de los empleados.⁴⁰

La sanción de la ley en 8.871 en febrero de 1912 y la correcta marcha de la reforma nacional según los pasos previstos crearon un clima de efervescencia política en Mendoza, acrecentando las exigencias de garantías por parte de los partidos locales. La primera experiencia de elecciones bajo la nueva legislación nacional se convocó para el 7 de abril, debiendo elegirse en Mendoza un diputado nacional, con el padrón elaborado por la Junta Escrutadora nacional constituida en la provincia.⁴¹

Ante tal panorama, comenzaron a evidenciarse diversos obstáculos en la implementación de la ley provincial. De hecho en la propia norma se condicionaba su puesta en práctica a la finalización del registro cívico local, cosa que no llegó a ocurrir.⁴² La dificultad principal para ello estribó en los problemas prácticos derivados del aludido procedimiento exigido para el nombramiento de las comisiones inscriptoras y jurys, e igualmente de las exigencias y el reglamentarismo en torno a su labor, lo que dilató y obstaculizó la confección del Registro y la posterior elaboración de los padrones sobre la base de este. Amén de la insuficiencia de personal de la “Sección electoral”, la conformación de dichas juntas se tornó sumamente difícil porque implicaba afectar mediante una “carga pública” -sin remuneración alguna- a ciudadanos sorteados, durante un lapso de tiempo considerable, en una labor que tenía cierta complejidad desde lo administrativo.

Debido a las demoras en la elaboración del padrón provincial –lo que contrastaba con la normalidad de la convocatoria y la publicación del padrón nacional para la elección nacional del 7 de abril-, radicales lencinistas y populares le exigieron a Ortega acciones para garantizar la transparencia de los futuros comicios locales. Mientras los primeros pidieron la aplicación lisa y llana de la nueva ley electoral nacional para todas las elecciones a futuro, los populares ponderaron la utilización del padrón nacional y la amplia simpatía de la opinión pública local para con la ley nacional, aunque se mostraron dispuestos a concurrir a elecciones cualquiera fuese la ley que se aplicase (Seghesso, 1981). Asimismo, la Cámara de Diputados

⁴⁰ Archivo Histórico de Mendoza, Acta de escrutinio de elecciones del 7 de abril de 1912 (distrito electoral Mendoza), carpeta n° 16-“Siglo XX”, Sección Electoral, página 51.

⁴¹ Integraban tal junta el Juez Federal con asiento en Mendoza, el presidente de la Suprema Corte y el Fiscal de la Nación. La elección del día 7 tuvo algunas dificultades y debió convocarse a un comicio complementario para el 28 de abril. Sin embargo la prueba se consideró exitosa, tanto por la alta participación (65% del padrón) como por el triunfo del candidato opositor (el bodeguero Pedro Benegas, del Partido Popular).

⁴² En las disposiciones transitorias se estipulaba que no se realizarían elecciones “con arreglo a la ley” mientras no estuviese terminado el nuevo padrón, elaborado sobre la base del Registro Cívico, que debía estar terminado al 31 de diciembre de 1911 (artículos 124 y 125). Se supeditaba así la aplicación de la norma a la convocatoria y posterior labor de las comisiones inscriptoras (Provincia de Mendoza, *Recopilación...*, p. 1131).

local hizo propio el reclamo por la utilización del registro nacional, enviando una minuta al Poder Ejecutivo en tal sentido.⁴³

Finalmente, advirtiendo la imposibilidad de contar con el padrón provincial terminado con suficiente antelación, y dada la inminente realización de elecciones de legisladores provinciales (previstas para el 26 de mayo de 1912), Ortega envió a la Legislatura en febrero un proyecto para adoptar el padrón nacional y la libreta de enrolamiento, esta última como equivalente a la “partida cívica” exigida a nivel local. Ello quedó ordenado por medio de la ley n° 585, del 12 de marzo de 1912.⁴⁴

En el mensaje del proyecto reconoció el gobernador que las comisiones habían trabajado regularmente entre noviembre de 1911 y febrero de 1912, pero que el padrón no se hallaba aún “definitivamente terminado” y tenía menos inscriptos que el nacional. Aunque advirtió que las próximas elecciones locales tendrían carácter de “ensayo”, conforme él había previsto,⁴⁵ adujo haber escuchado el clamor del Partido Popular y de la Cámara de Diputados pidiendo la adopción del padrón nacional. En virtud de ello, señaló que su intención siempre había sido dar las mayores garantías posibles en materia de sufragio y que accedía al pedido “a fin de que la provincia realice en forma real e intensa la democracia creada por la Constitución”.⁴⁶

La transposición de la “Ley Sáenz Peña” a la legislación de Mendoza: la ley n° 589

Luego de avenirse al reclamo por la utilización del padrón nacional, Ortega envió un nuevo proyecto a la Legislatura, estipulando la adopción -para las elecciones provinciales de mayo- de los mismos lugares de votación y autoridades de mesa dispuestos para la elección del 7 de abril. Sin duda, esto era fruto de la percepción general de “corrección” de tales comicios nacionales pero también un corolario –necesario en el plano jurídico- de la ley n° 585. Ello se debe a que la excepción de dicha norma creaba una situación de irregularidad

⁴³ A fines de febrero, el diputado sanrafaelino Guillermo L. Aguirre impulsó como moción en la cámara baja la implementación del padrón elaborado por la junta nacional, manifestando la necesidad de “secundar la alta política” del presidente y recibió apoyo unánime de todo el cuerpo. En el cierre de su alocución expresó: “Escuchemos la voz del pueblo, porque es el pueblo quien nos ha de dar la autoridad y el prestigio que necesitamos para que sea fecunda la representación que ejercemos”. *El Debate*, 29-02-1912.

⁴⁴ Provincia de Mendoza, *Recopilación*, pp. 1148-1149. El proyecto es presentado el 29 de febrero y la ley se sancionó el 12 de marzo de 1912, con el voto de los Partidos Unidos.

⁴⁵ El carácter de sondeo de los primeros comicios se vislumbra en dos de las disposiciones transitorias de la ley n° 567, por las cuales se preveía la utilización del padrón nacional si los plazos originales para completar el Registro Cívico no se podían cumplir (artículo 126) y se facultaba a la Junta Electoral local a modificar por única vez plazos y fechas prescriptos en la ley merced a “inconvenientes imprevistos” (artículo 127). Provincia de Mendoza, *Recopilación...*, pp. 1131-1132.

⁴⁶ Provincia de Mendoza, *Recopilación...*, pp. 1146-1147.

funcional para la Junta Electoral local, en tanto sus atribuciones legales se restringían –según ley 567- a la conformación de mesas sobre la base del Registro Cívico provincial, pudiendo tal incongruencia generar reclamos de validez de los comicios *a posteriori*.

En el mensaje del nuevo proyecto, Ortega manifestaba su intención de repetir –por única vez- los lugares de votación y las autoridades de mesa designados por la Junta electoral nacional para los comicios abriños. Reconocía que el padrón provincial no brindaba suficientes garantías para el libre sufragio y admitía que con el padrón nacional la acción de la Junta creada por ley 567 se vería “estorbada por inconvenientes de orden legal y de orden práctico”, pues se crearían mesas por fuera del padrón original. A partir de ello, entendía que era preciso prevenir posibles cuestionamientos. Sin embargo, defendía la vigencia de los procedimientos de la ley provincial vigente para llevar adelante los comicios, calificándolos como “más sencillos y de más fácil aplicación” que los de la norma nacional.

Se vislumbra que el propósito de Ortega era dar unidad y solidez a los procedimientos –en el marco de la incoherencia normativa generada-, pero no estaba dispuesto a la abrogación de la ley 567, pues ello implicaría invalidarla de antemano y desconocer sus virtudes y la mayor eficacia de sus procedimientos, antes de su primer “ensayo”.

Sin embargo, en el recinto legislativo se manifestó la astucia política del civitismo y se saboteó la intención del gobernador, haciéndose eco de los reclamos de la oposición. En forma coordinada, el senador César Ponce y los diputados Federico Corbin y Eliseo Marengo⁴⁷ promovieron desde las comisiones de Legislación de sus respectivas cámaras –en el marco de la potestad parlamentaria de revisión del proyecto del Ejecutivo- un cambio drástico de rumbo, alejándose del objetivo primigenio del mismo.⁴⁸

A partir de ese giro, se terminó sancionando una reforma integral de la ley electoral provincial, que respondió al clima de opinión favorable a la utilización de la ley nacional. Sin

⁴⁷ José César Ponce Roig (1858-1916) era hijo del militar, periodista, político y poeta José Rudecindo Ponce. Se recibió de abogado en Buenos Aires y fue un profesional de renombre en el foro local, además de músico aficionado. Resultó elegido senador en 1910, en representación del departamento de Junín, apadrinado por Civit; Federico Jorge Corbin (1867-1930) era un médico cirujano, de origen canadiense, que llegó a la provincia en 1899 y se convirtió en pionero de la medicina local. Fue nombrado jefe de servicio del Hospital Provincial por Civit desde su creación en 1907 y luego fue electo diputado provincial, en 1909. Además fue Vicepresidente de la Constructora Andina y miembro de la Comisión de Fomento frutícola; Eliseo Mareno Aberastain (nacido en 1876) era hijo del ex gobernador Eliseo W. Mareno, se había doctorado en jurisprudencia y era profesor del Colegio Nacional de Mendoza. Se vinculó al Partido Liberal civitista y en 1910 fue elegido diputado provincial. Ferviente liberal, integró una logia masónica local y en 1913 dirigió el periódico "La Patria".

⁴⁸ Si bien Aguilar omite este giro en el trámite parlamentario y indica a Ortega como propulsor de la adopción de la ley nacional, nuestra reconstrucción valida el testimonio de Peña y Lillo, a quien damos mayor crédito además por tratarse del vicegobernador y presidente del Senado provincial. Creemos que el interés subyacente en el giro operado por el civitismo al proyecto fue la abrogación de la representación proporcional, sistema que amenazaba su predominio en el ámbito parlamentario local. Véase: José Aguilar, *Mendoza en los años 1900 a 1916* (Mendoza: D'Accurzio, 1957), p. 27 y Silvestre Peña y Lillo, *Actividad política mendocina en los años 1889 a 1914* (Mendoza: Martín Fierro, 1992), p. 107.

duda incidieron en este cambio de rumbo la condición mayoritaria de los Partidos Unidos en ambas cámaras y también los reclamos de la prensa y de todo el espectro partidario en tal sentido, incluso de la facción radical en abstención. Frente a la amplitud de ese consenso, Ortega debió avenirse a derogar la ley n° 567, que había promovido con ahínco. La nueva norma se aprobó el 20 de abril de 1912 y se promulgó dos días después, bajo el número 589.

En concreto, el texto de la ley contenía 11 artículos, que combinaban disposiciones de orden transitorio para las próximas elecciones con otras que salvaban incongruencias entre la adopción del padrón, las autoridades de mesa y los lugares de votación del orden nacional con la normativa local. Sin embargo, en el artículo quinto –sobre el cual se centró la modificación impulsada por los legisladores civitistas- se dispuso una enumeración de una treintena de interpolaciones al texto íntegro de la ley 8.871, junto con otros agregados y supresiones, que adecuaban la terminología de la ley nacional en lo referente a los procedimientos y prerrogativas asignadas a órganos o funcionarios nacionales, para el orden provincial. Asimismo, quedaron subsistentes de la ley anterior los artículos 14 a 16, relativos a la distribución de los distritos electorales y la cantidad de bancas asignadas a cada sección.

El resultado fue una ley híbrida, que dio origen a un nuevo régimen electoral, abrogando la ley n° 567 –salvo los 3 artículos antedichos- y que reprodujo en esencia la mayoría de los artículos de la ley nacional n° 8871, con mínimos agregados, modificaciones o supresiones de términos –necesarios para su adecuación y aplicación en el marco provincial.

A efectos de evitar confusiones, el 22 de abril Ortega dispuso por decreto la publicación de una edición ordenada, que compilase el texto de la norma nacional con las demás interpolaciones que insertaba la ley n° 589, incluyendo los artículos subsistentes de la norma anterior y los decretos reglamentarios posteriores. La recopilación se encargó al subsecretario de gobierno, el joven abogado Luciano Peltier.⁴⁹

Se vislumbra así que el nuevo régimen electoral provincial condujo a la adopción lisa y llana de los principios de la Ley Sáenz Peña para los comicios locales, dada la asimilación de la norma provincial con la nacional en el grueso de su contenido.

¿Qué cambios hubo frente a la norma anterior? Respecto de la Junta Electoral local, se modificó su composición, añadiéndose a su integración al Procurador General de la Corte y al Fiscal Público de lo Criminal, dando con ello mayor peso a los representantes “judiciales” frente a los “políticos”, que gozaban de mayoría en la ley anterior.

⁴⁹ Provincia de Mendoza, *Régimen Electoral de la Provincia de Mendoza* (Mendoza: Establecimiento gráfico «Linotype» de Félix Best, 1912). Jorge Luciano Peltier (1889-1950) fue luego en los años treinta un destacado dirigente del Partido Demócrata Nacional y en 1932 promovió como senador una reforma electoral.

En lo relativo al sistema electoral, se dispuso para Diputados y electores de Gobernador la lista incompleta, aunque no se innovó en la elección de senadores. Subsistieron los distritos y secciones electorales contemplados en los artículos 14 a 16 de la ley 567 y la cantidad de escaños o bancas que allí se fijaban.

En cuanto al comicio, se obvió la exigencia de “doble llave” para las urnas y se descartó el escrutinio parcial en cada mesa. Persistieron, en cambio, la amplitud de criterio de los presidentes de mesa sobre la identidad de los votantes y la exigencia de que no faltasen en el cuarto oscuro las boletas de los diversos partidos, en lugar visible y por separado. Finalmente, en lo que hace a las penas por infracciones a la norma, se adoptó el criterio nacional, pero quedaron los aspectos procesales a cargo de la justicia del Crimen local.

La sanción de la nueva reforma dio lugar a realineamientos político-partidarios que le permitieron a Ortega sacar provecho político de la situación. Tres días después de promulgada la ley, renunciaron en bloque los 3 ministros provinciales, disgustados por la ruptura abierta del gobernador con los Partidos Unidos y por el acercamiento del gobernador a la oposición. En su reemplazo se nombró como Ministro de Gobierno a Barraquero,⁵⁰ a Joaquín Sayanca en Hacienda y a Estanislao Gaviola en Industrias.⁵¹

En forma paralela, los radicales moderados rompieron la alianza con Civit –los “Partidos Unidos”- y decidieron concurrir por separado a las elecciones legislativas del 26 de mayo, logrando la minoría. Según señala Funes (1942:148), desde entonces el esta facción se convirtió en “partido oficial”, en virtud del nombramiento que este hizo de varios radicales en puestos en la administración pública y del presidente de la Suprema Corte de Justicia local –el abogado radical porteño Luis Álvarez Prado-.⁵² Por su parte los populares lograron la mayoría y se perfilaron como principales beneficiarios del incremento de la participación electoral promovido por la nueva ley electoral.

En el ámbito legislativo, populares y radicales moderados articularon -detrás de su aparente competencia interpartidaria- una entente política que minó el poder del civitismo y lo

⁵⁰ Barraquero se hallaba afiliado al Partido Popular desde su creación, pero se desafilió a este antes de asumir como ministro, buscando dejar en evidencia que su acción se vería orientada a apuntalar el programa de libre sufragio del gobernador y no estaría guiada por intereses partidarios.

⁵¹ Tanto Sayanca como Gaviola habían sido dirigentes vinculados al conservadurismo que migraron por entonces al radicalismo moderado. Gaviola tenía como base de actuación el departamento de Rivadavia y había sido candidato a diputado nacional en abril de 1912 por el oficialismo, siendo derrotado por Benegas. Pero en 1914 fue candidato a vicegobernador y a senador provincial por la UCR. Por su parte Sayanca desarrolló una prometedora carrera en la magistratura local y fue precandidato a gobernador en 1921 por la UCR no lenicista.

⁵² Corresponde advertir que Ortega no se reconoció oficialmente por entonces como radical, y adoptó hasta el final de su mandato una posición de “prescindencia” partidaria equivalente a la de Sáenz Peña. A posteriori, sin embargo, su carrera política quedó vinculada a ese partido: además de ocupar cargos públicos provinciales, fue Diputado Nacional por la UCR (1928–1930) y se lo sindicó como el candidato predilecto de Yrigoyen para la gobernación de Mendoza en los años veinte. Pablo Lacoste, *Historia de la Unión Cívica...*, p. 36.

fue desplazando paulatinamente de ambas cámaras en las elecciones sucesivas, con aval de Ortega.⁵³ Tal entente se mantuvo hasta que el Comité Nacional de la UCR propició en 1913, en el marco del levantamiento de su abstención, la reunificación de las facciones locales.

Por el lado de los civitistas, luego de la disolución de los Partidos Unidos y de su abstención en las elecciones de mayo de 1912, Civit promovió en julio de 1913, la creación de una nueva agrupación -la Concentración Cívica Regional-, con la que se presentó como candidato a gobernador, siendo derrotado por el Partido Popular.

Mendoza: jurisdicción pionera en la adopción del programa reformista

Los postulados reformistas de Sáenz Peña hallaron un eco favorable en Mendoza y ello derivó en una respuesta temprana de la elite dirigente local, concretada en la modificación de la normativa electoral provincial. Se vislumbra que tal proceso tuvo algunas particularidades que signaron su derrotero y cuyo resultado permite una correlación con las respuestas de otras elites provinciales en materia de reformas electorales.

En primer lugar, la cruzada de Ortega reconoce como antecedente una tradición reformista de raigambre local, encabezada por Barraquero desde varios lustros antes. La provincia contaba así con antecedentes doctrinarios y proyectos de avanzada en materia electoral, que abrevaban en experiencias pioneras de provincias como Buenos Aires y Corrientes.⁵⁴ La ley n° 567 retomó buena parte de estos precedentes, lo que se observa en el mecanismo de confección del registro cívico, la adopción de la proporcionalidad como sistema electoral y el incremento de penas por incumplimiento de las disposiciones legales.

Un segundo aspecto a destacar es la firmeza del gobierno local a la hora de hacer cumplir la nueva normativa, acción que dio lugar a la realización de comicios que fueron considerados como ejemplares.⁵⁵ Se destaca al respecto en la elite local el mantenimiento de la voluntad de cumplir estrictamente con las disposiciones penales en la materia, lo que permitió gestar prácticas comiciales coherentes con lo que se estipulaba en la letra de la ley.⁵⁶

⁵³ Un ejemplo es la elección de Benito Villanueva como senador nacional por Mendoza en noviembre de 1912 por la Legislatura, impulsado por los populares para contrarrestar a Civit. Este dirigente había nacido en Mendoza pero se hallaba radicado en Buenos Aires, donde regenteaba los negocios ganaderos de su familia y se había desempeñado como diputado y senador nacional por la Capital (1904-1910).

⁵⁴ Véase al respecto Leonardo Hirsch, "La República proporcional... y María del Mar Solís Carnicer, "Los conservadores argentinos..."

⁵⁵ Mario Justo López, *De la República...*, p. 349, 356, 369 y 373. Al referir a las elecciones legislativas provinciales del 26 de mayo de 1912, destaca este autor que Mendoza fue la primera provincia en realizar una elección "con total corrección, sin la participación del gobierno nacional".

⁵⁶ Un observador contemporáneo advertía en 1914 que la provincia de Mendoza era "la única que ha cumplido estrictamente con las prescripciones de la nueva ley electoral, no sólo abriendo el camino de los atrios, sino

En cuanto a los postulados de fondo del programa presidencial, Mendoza fue la primera provincia del país en incorporar en forma irrestricta al orden local el voto secreto y obligatorio junto con la utilización del padrón nacional -elaborado sobre la base del enrolamiento militar- y la acción de la justicia federal en la distribución de mesas y nombramiento de sus autoridades.

Respecto del carácter obligatorio y secreto del voto, se observa un giro significativo, motivado a nuestro entender por el interés de la dirigencia política local -a partir de su adscripción al ideario reformista- en armonizar en forma irrestricta la normativa local con los principios y mecanismos del orden nacional.⁵⁷ Por otro lado, cabe señalar al respecto que, en el espectro de las legislaciones provinciales, el alineamiento de la normativa mendocina resulta temprano, pues el nuevo ordenamiento se promulgó poco después de cumplirse los dos meses de vigencia de la ley n° 8.871.⁵⁸

En lo que respecta al sistema electoral, se afirma que Mendoza fue la única provincia que adoptó íntegramente el sistema de lista incompleta,⁵⁹ tanto para la elección de diputados como para la de gobernador y vice, en este último caso por medio de una Junta de Electores, integrada por un número equivalente al total de diputados y senadores, sobre la base de los mismos distritos de la cámara baja.⁶⁰ Sin embargo, corresponde hacer la salvedad respecto de la elección del Senado provincial, que continuó siendo a simple pluralidad. En ese marco, se limitaba la probabilidad de que hubiera más de dos partidos representados en la Legislatura: para Diputados ello era factible si triunfaban o lograban minoría dos partidos distintos en al menos dos distritos distintos. Pero para el caso del Senado, en cambio, esto era más difícil,

haciendo efectivos los castigos a los infractores”. Agregaba, además, que el caso cuyano era así “la excepción en la regla, puesto que las demás provincias continúan gozando de sus garantías constitucionales sin la ingerencia [sic] federal”, y gracias a ello sus elites “siguen tan frescas haciendo lo que se les da la gana en material electoral”. Wenceslao Molins, *Patogenia política* (Buenos Aires: Larrea, 1914), pp. 43-44.

⁵⁷ En lo relativo a la calidad de elector, hemos aludido a las preferencias de la elite dirigente de mediados del siglo XIX y luego de doctrinarios como Julián Barraquero por el voto calificado. Sin embargo, con la ley 589 el ordenamiento local ratificó la universalidad del sufragio, tal como se venía reconociendo en el país desde la primera ley electoral nacional, principio respecto del cual la Ley Sáenz Peña no innovó. Entendemos que el giro respondió al carácter extemporáneo de la inclinación al voto calificado, en tanto este resultaba no sólo contrario a la legislación nacional, sino divergente respecto de la vocación aperturista del programa presidencial y de su interés por superar la apatía electoral por medio del voto obligatorio.

⁵⁸ Si bien cronológicamente la primera ley es la de Tucumán (ley provincial número 1103, del 9 de febrero de 1912), dicha norma no contemplaba la obligatoriedad del voto, uno de los pilares de la reforma saenzpeñista.

⁵⁹ Mariano Fabris, Mauro Ferrari y Héctor Barbero, *El proceso...*, p. 80

⁶⁰ La elección indirecta de gobernador y vice permaneció vigente hasta la reforma constitucional de 1916, cuando se consagró en su artículo 120 la elección directa. En referencia a este resguardo, advierte Molins que la ley mendocina resultaba más anticuada y menos democrática que la norma de San Juan, donde se consagró tempranamente la elección directa. Carlos Egües, *Historia constitucional...* p. 96 y Wenceslao Molins, *Patogenia...*, p. 36.

pues implicaba que en más de un departamento o en la Capital un partido minoritario se impusiese al candidato del oficialismo y lograrse la banca senatorial en juego.

Asimismo, corresponde destacar que la consagración del sistema de lista incompleta adoptado en el orden nacional implicó la supresión de la representación proporcional, plasmada en la ley n° 567. Tal preferencia abrevaba en las aludidas propuestas de Barraquero y dicho sistema tuvo vigencia efectiva en la provincia entre 1895 y 1900.⁶¹ Cabe advertir que la equiparación de la elección de integrantes de otros cuerpos colegiados (convenciones constituyentes y concejos deliberantes) conllevó la implementación de la lista incompleta para tales cargos, impidiendo la ampliación de la representación a otras fuerzas minoritarias incluso en el ámbito municipal. En este último, la normativa mendocina se alejó de lo dispuesto en jurisdicciones como Entre Ríos, donde los espacios municipales fueron elegidos para “hacer escuela” en relación al régimen proporcional.⁶²

Por otro lado, en lo que hace a la cantidad diferente de escaños asignados a cada distrito, Fabris, Ferrari y Barbero ponen como ejemplo la desigualdad entre población y escaños en 2 secciones mendocinas, dejando entrever en ello una acción deliberada de “malapportionment”.⁶³ Mientras el primer distrito contaba con 76.103 habitantes y elegía 8 representantes, el segundo distrito -con una población de 113.633 habitantes- sólo elegía un representante más, o sea 9. Si añadimos información del tercer distrito -que elegía 8 diputados y tenía 87.519 habitantes⁶⁴- se ratifica la diferencia numérica favorable al primer distrito.

Entendemos que tal diferencia pudo responder a la necesidad de dar mayor equilibrio a la cámara baja, en virtud de la composición del Senado. El cálculo numérico muestra que en dicha cámara -hecha la salvedad de su integración por departamento- al primer distrito correspondían sólo 3 senadores, mientras que el segundo aportaba 7 y el tercero 6. Aunque este desfase se ve relativizado si consideramos que muchos miembros de la clase dirigente

⁶¹ Cabe señalar en este punto que la Constitución local no contenía disposiciones restrictivas respecto de la proporcionalidad, como sí sucedió con el artículo 37 de la Constitución Nacional, que estipulaba taxativamente la elección de diputados “a simple pluralidad de sufragios”.

⁶² Nicolás Motura, “De la República Restrictiva...”, p. 36.

⁶³ Mariano Fabris, Mauro Ferrari y Héctor Barbero, *El proceso...*, p. 75. Se entiende por tal la existencia de un desfase entre el porcentaje de escaños asignado a un distrito y la población del mismo en relación con otras jurisdicciones, lo que deriva en que unos estén sobrerrepresentados y otros infrarrepresentados. Véase: Julio César De la Vega, *Diccionario consultor político*. (Buenos Aires: Librex, 1987). Un claro ejemplo de manipulación del distritado lo brinda el caso de Corrientes (María del Mar Solís, “Los conservadores...”, p. 82).

⁶⁴ República Argentina, *Tercer Censo Nacional, levantado el 1 de junio de 1914* (Buenos Aires: Talleres Gráficos de L.J. Rosso y Cia, 1916), tomo II, pp. 70-73.

que tenían su residencia en la Capital contaban también con propiedades rurales en el segundo o tercer distrito, y merced a ello terciaban igualmente en la representación.⁶⁵

Otra singularidad es la implementación de la lista abierta, en una reformulación del criterio de la ley 567 (que posibilitaba al votante armar su propia boleta combinando candidatos de distintas listas proclamadas por la Junta Electoral). La novedad estriba aquí en la posibilidad de “agregar nombres” (sin que figurasen en listas de los partidos). En este caso, se contabilizaba el voto sólo para los primeros -conforme al orden en que figurasen inscriptos- hasta completar el número legal según los cargos en juego en la convocatoria. Sin duda, esto daba al elector mayor libertad para dar curso a sus preferencias electorales.

Igualmente se ha destacado la forma de integración de la Junta Electoral en la provincia. Por el artículo 39 de la ley 589, quedaba constituida por cinco integrantes, dos de los cuales eran miembros del poder político: el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados.⁶⁶ Merced a esta fracción “política” de la Junta, Mendoza se diferenció del orden nacional, que excluyó por completo a autoridades con nexos partidarios en su seno.⁶⁷ Se reiteraba el criterio establecido en la ley n° 567 y de la Constitución de 1910 (que integraba de igual modo la Junta que debía proclamar al gobernador).⁶⁸

Otras especificidades del nuevo régimen tienen que ver con el acto comicial, entre ellas la disposición de los lugares de votación por parte de la Junta Electoral local o la responsabilidad asignada a esta última en el envío de los padrones a las mesas de votación.

Por último, respecto de la aludida amplitud de criterio concedida a las autoridades de mesa a la hora de dar por válida la identidad del votante, es preciso aclarar que la ley estipulaba que no podía impedírsele el voto a una persona cuyos datos no coincidían con los del padrón cuando fuese posible determinar su identidad por otras vías alternativas. Fabris, Ferrari y Barbero argumentan que con ello la ley mendocina otorgaba al presidente de mesa

⁶⁵ En el marco del amplio dominio ejercido por ciertas familias de la oligarquía sobre vastos espacios del territorio provincial en la época, algunas figuras podían incidir en los resultados electorales por medio de la influencia sobre el voto de sus dependientes directos en fincas o estancias (sirvientes, contratistas y/o peones) o bien por sus acciones de beneficencia, su colaboración con las necesidades de las poblaciones rurales. Respecto de esto último, resulta ilustrativo el dominio que ejercían clanes como los Ortega en Malargüe (por entonces departamento de San Rafael) o la familia de Angelino Arenas en el departamento Santa Rosa. Jaime Correas, *Historias de familias...* pp. 39-49.

⁶⁶ Los otros integrantes eran el Presidente de la Suprema Corte de Justicia provincial, el Procurador de dicha corte y el Fiscal Público en lo criminal. Provincia de Mendoza, *Régimen Electoral...*, p. 25.

⁶⁷ En el orden nacional, la ley 8.871 preveía en su artículo 51 la constitución en cada capital de provincia de una junta escrutadora nacional, integrada por el presidente de la Cámara Federal de Apelaciones, el juez federal y el presidente del Superior Tribunal de justicia de la provincia respectiva. La presidencia correspondía al magistrado de mayor jerarquía en el orden tribunalicio y la junta requería de la totalidad de sus miembros (quórum pleno) para adoptar sus resoluciones. Fuera de Mendoza, sólo en Santa Fe se adoptó una integración con presencia de miembros “políticos”. Marcela Ferrari, *De la nación...*, p. 202.

⁶⁸ Artículo 71 de la Constitución de Mendoza de 1910. Este criterio se mantuvo en reformas posteriores, con lo cual cabe pensar en un amplio consenso de la clase dirigente mendocina en torno a tal composición.

un poder de decisión que excedía sus facultades e incluso Ferrari habla de “discrecionalidad”.⁶⁹ Sin embargo, cabe pensar que el sentido de la disposición era no impedir de antemano el voto al elector en el momento, pero ello podía ser observado *a posteriori* por los partidos, dado que el presidente debía dejar salvedad por escrito de la impugnación identitaria, tanto en el registro como en un papel aparte, que se introducía dentro del sobre de ese votante. Al eliminarse el escrutinio parcial previsto en la ley 567, la validez de dicho voto quedaba a criterio de la Junta escrutadora provincial en el escrutinio general.

Consideraciones finales

Luego de una fallida reforma electoral promovida en 1911, la “Ley Sáenz Peña” fue receptada en la ley mendocina de abril de 1912, mediante un procedimiento que implicó la reproducción literal del grueso de su redacción, haciendo de Mendoza la primera provincia en acoger sus postulados fundamentales para las elecciones locales. La forma híbrida de la norma resultante tuvo origen en un golpe de timón, provocado por un artilugio en el trámite parlamentario, que respondió tanto a la inaplicabilidad de la ley anterior –por sus dificultades intrínsecas- como a los reclamos de la oposición en la coyuntura político-electoral de marzo de 1912. Esto muestra que hubo una predisposición favorable de todo el espectro partidario y de la dirigencia local a la aplicación de los nuevos principios, tanto para elecciones nacionales como para las provinciales.

Sin duda, un factor clave fue la debilidad política del gobernador Ortega –huérfano de respaldo partidario por su ruptura con Civit- y su intención de emular en la escena local la postura de prescindencia partidaria de Sáenz Peña. En ese marco, cupo a este dirigente el mérito de hacer cumplir con eficacia las nuevas reglas de juego, más allá de la letra de la ley, haciendo de la provincia un caso ejemplar en la aplicación de sanciones al incumplimiento de las garantías para el libre sufragio. Tal conducta se explica también en virtud del consenso generalizado favorable a la reforma y del giro significativo operado en su trayectoria política: se trata del hijo de un ex gobernador y miembro de la oligarquía local, que accedió al poder de la mano del civitismo, pasando en la coyuntura analizada a la ruptura definitiva con este y a la adopción sincera del ideario reformista, para concretar luego su conversión al “credo” radical.

En cuanto a la ley de 1911, se vislumbra que su excesivo reglamentarismo obstaculizó la aplicación de sus principios y provocó sospechas del arco opositor sobre la sinceridad de la

⁶⁹ Mariano Fabris, Mauro Ferrari y Héctor Barbero, *El proceso...*, p.78; Marcela Ferrari, *De la nación...*, p. 201.

voluntad reformista de Ortega. Cabe advertir a partir de ello que la “cuestión electoral” implicó un desafío no menor para los incipientes planteles burocráticos provinciales, lo que exigió un refuerzo en la dotación de recursos y personal, en vistas a hacer frente con eficacia a los nuevos mecanismos y acciones necesarias para garantizar la pureza del sufragio.

Por otro lado, lo analizado respecto de la morfología de la ley de 1912 en relación con sus aspectos técnicos (carácter del voto, calidad de elector, sistema electoral, integración y atribuciones de la Junta Electoral y otras cuestiones relativas al acto de votar) permite matizar algunas apreciaciones expresadas en estudios sobre las normativas provinciales e invita a profundizar en un abordaje comparativo integral, que tenga en cuenta antecedentes legislativos, estructura del marco normativo y contexto histórico de los procesos de reforma en los escenarios subnacionales.

La recepción precoz del ideario reformista permite ubicar a la elite dirigente mendocina dentro de los elencos que se alinearon a favor de la reforma nacional, operando desde los “márgenes al centro”, en la línea de lo planteado por Míguez en la cita incorporada al principio del trabajo. Esto reafirma la importancia de evaluar cómo reaccionaron las élites locales frente a la reforma nacional -más allá de sus expresiones retóricas-, y coloca a las legislaciones provinciales como una variable de análisis clave para evaluar su conducta, junto con las prácticas electorales concretas y la aludida cuestión del castigo a las infracciones.

Finalmente, corresponde advertir que en Mendoza el derrotero reformista continuó abierto: entre 1915 y 1916 tuvo lugar la reforma de la Constitución provincial –que impuso la elección directa del gobernador y modificó la forma de integración Senado- y luego, en 1920, el radicalismo local -encabezado por Lencinas- sancionó su propia ley electoral.

A partir de ello, creemos que la reconstrucción de la respuesta de las elites lugareñas al programa saenzpeñista y el abordaje de la modalidad de recepción que dicho programa tuvo en la letra de las normativas electorales locales invita a una mirada de mediano plazo en torno a la “cuestión electoral” y habilita también a la prosecución de estudios sobre la evolución del marco jurídico y de otras transformaciones operadas en las prácticas electorales y la cultura política, que se dieron *a posteriori* en las provincias, en sintonía -o no- con la legislación nacional.

El Partido Nacional uruguayo ante las elecciones de 1930

The Uruguayan National Party in the 1930 elections

Carolina Cerrano^{*}
José Saravia^{**}

Fecha de Recepción: 15 de junio de 2021

Fecha de Aceptación: 17 de agosto de 2021

DOI: <https://doi.org/10.46553/RGES.57.2021.p.258-280>

Resumen

Este artículo investiga la campaña electoral de 1930 del Partido Nacional uruguayo a través de su prensa partidaria. En el trabajo se analizan los ejes temáticos de la agenda electoral, las ideas claves, propuestas y principales líneas de su discurso político en relación con temas como la inmigración, la reforma constitucional y la crisis económica, entre otros. Asimismo, se examinan las discusiones que se produjeron dentro de filas para procesar el adverso resultado comicial. La derrota ante su tradicional adversario colorado, por una mayor amplitud en el número de sufragios en comparación con las elecciones precedentes, profundizó las diferencias internas. De tal modo, se demuestra cómo en diciembre de 1930 comienzan a percibirse cada vez mayores rispideces y fricciones entre los sectores del nacionalismo, en las que la figura de Luis Alberto de Herrera tuvo un peso central, marcando el inicio de una ruptura que se ahondaría en los meses siguientes, y que contrastaba con la unidad pregonada a lo largo de la década de 1920.

Palabras clave: Partido Nacional; Uruguay; elecciones de 1930; Luis Alberto de Herrera

Abstract

This article investigates the 1930 electoral campaign of the Uruguayan National Party through its partisan press. The work analyzes the thematic axes of the electoral agenda, the key ideas, proposals, and main lines of its political discourse in relation to issues such as immigration, constitutional reform, and the economic crisis, among others. Also are examined the discussions that occurred inside the party to process the adverse electoral result. The defeat against its traditional Colorado adversary, due to a greater number of votes compared to the previous elections, deepened the internal differences. It is shown how in December 1930 began to be perceived between the sectors of nationalism greater risks and frictions, in which the figure of Luis Alberto de Herrera had a central significance, marking the beginning of a rupture that would deepen in the months that followed, and in contrast to the unity touted throughout the 1920s.

Keywords: National Party; Uruguay; 1930 elections; Luis Alberto de Herrera

Introducción

* Universidad de Montevideo - Agencia Nacional de Investigación e Innovación, Uruguay, Montevideo, ccerrano@um.edu.uy

** Universidad Rusa de Amistad de los Pueblos, Rusia, Moscú, joseasaravia@outlook.com

Este artículo estudia la campaña política del Partido Nacional uruguayo en las elecciones de 1930 desde su prensa partidaria. Luis Alberto de Herrera y Eduardo Lamas fueron los dos candidatos presidenciales del nacionalismo. Al final, el Partido Nacional, después de más de sesenta años de espera, otra vez perdió la elección frente a su histórico rival, el Partido Colorado. Esta investigación se inscribe en un proyecto de mayor envergadura sobre las campañas electorales en las que participó Luis Alberto de Herrera entre 1922 y 1958.¹ La figura de este líder, alrededor del cual gravitó la política nacionalista en el periodo mencionado, no se ha trabajado en profundidad, a diferencia del interés que ha suscitado el abordaje del Herrera historiador y el análisis de su pensamiento político-intelectual.²

El 30 de noviembre de 1930 las elecciones uruguayas concitaron atención regional. Las rupturas institucionales de Bolivia, Perú, Argentina y Brasil de ese año marcaron la jornada comicial, en un escenario en que los regímenes y movimientos totalitarios europeos ponían en cuestionamiento la democracia. Uruguay, que se vanagloriaba de la madurez en su conquista de la libertad política, no era ajeno a ese contexto que, además, incluía una crisis económica a escala global. En esta dinámica, esas elecciones serían visualizadas por el Partido Nacional como una necesidad histórica de concretar la rotación de los partidos en el poder como símbolo de la coronación republicana del país.

Asimismo, estas elecciones han cobrado un peso significativo en la historia uruguayo a raíz de los acontecimientos que se precipitarían después de ellas. El nacionalismo ahondó de forma irremediable sus diferencias, lo que se plasmaría en el nacimiento del Partido Nacionalista Independiente, abanderado del antiherrerismo. En ello pesaron las discrepancias internas sobre la conducción y reorganización partidaria tras la derrota, y cómo se fueron trenzando los vínculos con el nuevo gobierno colorado en un marco en el que la crisis mundial impactaba con fuerza en la economía, política y sociedad uruguayo. Los acontecimientos tomaron un rumbo dramático el 31 de marzo de 1933 con el golpe de Estado

¹ Carolina Cerrano y José Saravia. “La primera elección presidencial de Luis Alberto de Herrera desde el discurso del candidato y la prensa partidaria (1922)”, *Prohistoria. Historia, políticas de la Historia*, n° 35 (2021): 47-68. [<https://ojs.rosario-conicet.gov.ar/index.php/prohistoria/article/view/1404>] y Carolina Cerrano y José Saravia. “El discurso del Partido Nacional uruguayo en las elecciones de 1925 y 1926”, *Revista Historia* (aceptado para publicar), 2022.

² Sobre la trayectoria política e intelectual de Herrera en las tres primeras décadas del siglo XX, el libro más completo es: Laura Reali. *Herrera. La revolución del orden: Discursos y prácticas política, 1897-1929*. (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2016). Dos libros clásicos sobre su pensamiento político-intelectual son los siguientes: Carlos Real de Azúa. *Herrera: la construcción de un caudillo y de un partido*. (Montevideo: Cal y Canto, 1994) y Carlos Zubillaga. *Herrera: la encrucijada nacionalista*. (Montevideo: Arca, 1976). Gerardo Caetano en un reciente libro dedica un capítulo a Luis Alberto de Herrera, sin ahondar en profundidad en su trayectoria política posterior a la década del treinta: Gerardo Caetano. *El liberalismo conservador*. (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2021), 151-179.

protagonizado por el presidente Gabriel Terra, que contó con el apoyo del herrerismo. Los derroteros de esta historia escapan a este artículo, pero ponen en perspectiva la importancia de analizar con mayor exhaustividad histórica las últimas elecciones presidenciales antes de la primera ruptura institucional del siglo XX uruguayo.

En relación con las fuentes primarias de este artículo, los medios periodísticos manejados son *El País*, *La Tribuna Popular*, *Diario del Plata* y *El Nacional*, editados en Montevideo y con alcance nacional. Todos ellos, con sus singularidades, se identificaban con el Partido Nacional.³ Al igual que en otras campañas políticas de la década del veinte, el peso de la propaganda se centraba en el partido y no en las individualidades de sus candidatos. No obstante, en cada medio son patentes sus proximidades ideológicas con las distintas tendencias partidarias. *La Tribuna Popular* se definía como la voz de los sectores populares y acompañaba fervientemente a Herrera y sus acólitos. En *El País* participaban miembros del directorio del partido y políticos de dilatada trayectoria, que mostraron su preferencia por Lamas, y durante los últimos diez años crecía su preocupación por el crecimiento del liderazgo herrerista. *Diario del Plata* era una empresa a cargo de Juan Andrés Ramírez, un político nacionalista que discrepaba abiertamente del personalismo herrerista y al mismo tiempo manifestaba cierta independencia con los núcleos más conservadores. Por su parte, *El Nacional*, nacido a mediados de 1930, era la voz del grupo de Carlos Quijano, que no mostró preferencias respecto a las candidaturas, porque ninguna de las dos presentaba una renovación ideológica como la que ellos esperaban dentro del partido. Las fuentes consultadas se han complementado con el relevamiento de la correspondencia recibida por Luis Alberto de Herrera en 1930 con el objetivo de reconstruir las percepciones del público nacionalista por su candidatura.

En relación con la metodología, esta investigación utiliza de forma amplia las herramientas teóricas provistas por el análisis del discurso y otros autores que han profundizado en sus estudios el valor de las palabras y cómo a través del lenguaje verbal se interpreta una determinada realidad social. Con este proceder metodológico se pretende, como paso previo a la interpretación historiográfica, evitar las transferencias de cargas semánticas del presente al pasado y situar al pasado en su propio lenguaje, lo que se logra mediante la detección de los recursos lingüísticos de determinada época, teniendo en cuenta su contexto social y económico. En particular, se analizan las variantes con las que el Partido Nacional

³ Para más información sobre estos periódicos, véase: Daniel Álvarez Ferretjans. *Desde la Estrella del Sur a Internet: Historia de la Prensa en el Uruguay*. (Montevideo: Búsqueda-Fin de Siglo, 2008), 208-209, 232, 339-340, 442, 446, 461-464, 488.

como comunidad política se expresaba a sí mismo a través de metáforas, para de este modo justificar su existencia, establecer cómo podían pertenecer a él los individuos y cómo articulaba y definía la unidad y la pluralidad tanto dentro del partido como en relación con los otros grupos del espectro político.⁴

Los partidos tradicionales uruguayos y el funcionamiento electoral

En 1917 Uruguay había reformado su constitución: entre las novedades se instaló un poder ejecutivo bicéfalo, es decir, al presidente lo acompañaba un Consejo Nacional de Administración [CNA, en adelante], que se hacía cargo de economía, finanzas, obras públicas, justicia e instrucción pública. Desde entonces, las elecciones se desarrollaron de forma regular cada dos años para la renovación del CNA y cada cuatro las presidenciales. La naciente democracia uruguaya, que también plasmó en esta constitución el voto secreto y la representación proporcional, se estaba afianzando, a pesar de que las denuncias de fraude entre ambos partidos tradicionales seguían siendo una constante en los comicios. El Partido Nacional, principal partido de la oposición, gradualmente acortaba distancias con el oficialista Partido Colorado: ya disponía de una mayoría en el Senado, una representación significativa en Diputados y varias jefaturas departamentales, pese a que todavía era minoría en el CNA y no lograba hacerse con la primera magistratura.

De la legislación electoral uruguaya es preciso consignar que la votación no era obligatoria, aunque los datos de la década del veinte indicaban que la participación popular estaba aumentando, lo que era interpretado por los contemporáneos como un reflejo de una mayor confianza en el sistema. Por añadidura, regía una “ley de lemas”, por medio de la cual en una campaña electoral un partido podía presentar diferentes candidatos y sumar así votos al lema común. En 1922 y en 1926 el candidato nacionalista Luis Alberto de Herrera había obtenido individualmente más votos que los electos presidentes colorados, José Serrato y Juan Campisteguy, quienes se habían beneficiado de las ventajas legales de sumar los sufragios de las distintas fracciones de su partido.

En cuanto al Partido Colorado, cabe mencionar que su principal referente, José Batlle y Ordóñez, líder de la tendencia mayoritaria denominada “batllista”, había fallecido en 1929. Su

⁴ Véase Teun A. van Dijk. *El análisis crítico del discurso*. Barcelona: Anthropos, 1999; Quentin Skinner, “Significado y comprensión en la historia de las ideas”, *Prismas: revista de historia intelectual* n° 4 (2000): 149-194; John Pocock. *Pensamiento político e historia*. (Madrid: Akal, 2011); Reinhart Koselleck. *Futuro pasado: Para una semántica de los tiempos históricos*. (Barcelona: Paidós, 1993); y George Lakoff y Mark Johnson. *Metáforas de la vida cotidiana*. (Madrid: Cátedra, 1991).

figura había dividido a las filas, pero al mismo tiempo era el estratega de las alianzas electorales que le habían permitido conservar el poder, por más que ello le implicó arrinconar proyectos políticos progresistas más ambiciosos. El batllismo había plasmado un conjunto de reformas económicas, sociales y culturales que marcaron al Uruguay de las primeras tres décadas del siglo. Como representante de la izquierda del partido era un genuino defensor de que el Estado asumiera roles más activos de intervención económico-social, y otra de sus banderas era el anticlericalismo. Asimismo, los colorados tenían un ala conservadora, el riverismo, que había nacido bajo el influjo de la personalidad de Pedro Manini Ríos y nucleaba las preferencias de algunas clases propietarias y conservadoras, ya que eran un dique de contención a las iniciativas batllistas. De hecho, en varias oportunidades nacionalistas y riveristas habían votado juntos en el parlamento y en el CNA. También entre los colorados había neutrales y otros grupos que respondían a sus mentores políticos.⁵

En 1930 el nacionalismo llevaba más de sesenta años anhelando la presidencia, deseo incrementado porque cuatro años antes había perdido por una mínima diferencia de 1.500 votos frente a su habitual rival.⁶ La derrota del 28 de noviembre de 1926 tendría un enorme peso en la historia partidaria posterior, considerando que fue la oportunidad más cercana a la esperada victoria del poder ejecutivo que solo se haría realidad en 1958. El peso de ese pasado reciente estaría presente en la campaña electoral que se analiza en este artículo. El Partido Nacional gozaba de una mayor cohesión partidaria que su adversario tradicional, sin embargo, esto no niega la existencia de rivalidades internas que iban desde distintos estilos de conducción a diferentes criterios ideológicos ante lo que se percibía como nuevos tiempos. Hacia 1928 nació dentro del partido un ala hacia la izquierda, la Agrupación Nacionalista Demócrata Social, dirigida por Carlos Quijano.⁷ Asimismo, en 1930, entraron en escena los

⁵ Para ampliar sobre el batllismo se recomienda: Gerardo Caetano. *La República Batllista*. (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2015). En el siguiente libro que se cita Caetano aborda cómo las clases conservadoras reaccionaron frente al batllismo: Gerardo Caetano. *La República Conservadora (1916-1929): Tomo II: La "Guerra de Posiciones"*. (Montevideo: Fin de siglo, 1993).

⁶ En cuanto a la campaña electoral nacionalista de 1926 y sus disputas legales tras los comicios, véase: Göran Lindahl. *Batlle: Fundador de la democracia en el Uruguay*. (Montevideo: Arca, 1971), 176-210; Gerardo Caetano, *La República Conservadora*, 131, 143-171; Carlos Manini Ríos. *La Cerrillada*. (Montevideo: Imprenta Letras, 1973); Washington Reyes Abadie. *Breve historia del Partido Nacional*. (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1989), 200-207; Milton I. Vanger. *José Batlle y Ordóñez: La elección de 1926*. (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2012).

⁷ Gerardo Caetano y José Rilla. *El joven Quijano, 1930-1933: izquierda nacional y conciencia crítica*. (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1986), 66-70.

hijos del legendario caudillo Aparicio Saravia, quienes se oponían al colegiado y amenazaban con una revolución para modificar la constitución.⁸

Por otra parte, el nacionalismo ya había sufrido escisiones, especialmente por razones ideológicas. En 1926 el radicalismo blanco, un grupo expulsado por el directorio del partido, votó fuera del lema obteniendo 3.844 votos, los que podrían haber sido decisivos para una victoria nacionalista. En 1930 la dirigencia del Partido Nacional hizo infructuosos intentos por lograr su “solidaridad” y su retorno a la “gran familia nacionalista”. No obstante, los líderes radicales rechazaron volver al seno del partido y proclamaron la abstención electoral.⁹

En las presidenciales de 1930 el Partido Nacional presentó como candidatos a Luis Alberto de Herrera y a Eduardo Lamas, cuyos votos se sumarían al lema común.¹⁰ Durante la década del veinte Herrera venía consolidando su peso político dentro del partido. A pesar de sus derrotas en 1922 y 1926, afianzó su prestigio como líder gracias al incremento de su caudal electoral y la confianza de algunos dirigentes. Sin embargo, a la par se acrecentaron los cuestionamientos por parte de sus detractores, que expresaban los peligros de la aparición del personalismo y la demagogia, concebidos como la antítesis de la democracia. De hecho, su sector ya se definía abiertamente como herrerista en 1930, lo que antes se insinuaba de forma tímida y esporádica. La candidatura de Eduardo Lamas, hijo de un prócer partidario, se identificaba con la rama más conservadora del partido y reunía seguidores entre los opositores de Herrera.

A pesar de la esperanza nacionalista, el Partido Colorado ganó las elecciones y Gabriel Terra llegó a la primera magistratura. El lema colorado obtuvo 167.827 sufragios (52%) y el Partido Nacional 150.642 (47%), con una diferencia de 15.185 votos.¹¹ Si bien la diferencia fue nuevamente escasa, en verdad la brecha que separaba a ambos partidos creció si se considera la elección presidencial previa de 1926, que fue de solo 1.500 votos. El análisis de las causas de la derrota derivó en varias discusiones, iniciadas inmediatamente de conocerse

⁸ Gerardo Caetano y Raúl Jacob, *El nacimiento del terrismo (1930-1933), Tomo. 1.* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1989), 161. Es oportuno consignar que los neosaravistas no congregaron atención de la prensa nacionalista en los meses de noviembre y diciembre de 1930.

⁹ El libro más completo sobre los blancos radicales es: Carlos Zubillaga. *Las disidencias del tradicionalismo: El radicalismo blanco.* (Montevideo: Arca-CLAEH, 1979), 64-66.

¹⁰ También se renovaban cargos para el CNA, que estaba compuesto por nueve miembros. En 1930 cuatro eran nacionalistas y cinco colorados. El 1° de marzo de 1931 abandonarían su puesto dos nacionalistas y un colorado, es decir, aunque el Partido Nacional obtuviera la mayoría en la elección solo podría aspirar a mantener sus cuatro consejeros y continuaría en minoría en ese organismo.

¹¹ Julio Fabregat. *Elecciones uruguayas (febrero de 1925 a noviembre de 1946).* (Montevideo: Cámara de Representantes, 1950), 133-134. En estas elecciones el comunismo obtuvo 2.291 sufragios. La prensa nacionalista no le prestó atención a su campaña política y a su minúsculo desempeño electoral. En cuanto a los cargos que se renovaban en el CNA las diferencias con la elección presidencial fueron mínimas: el Partido Colorado obtuvo 165.828 votos, el Partido Nacional 149.978 y el Partido Comunista 2.258.

el resultado electoral y que se profundizarían a lo largo del año siguiente, sellando la “rápida fractura dentro del nacionalismo”.¹²

El discurso electoral del Partido Nacional

En vísperas de los comicios el nacionalismo repetía su constante avance electoral, el augurio “definitivo” de la rotación de partidos y su confianza en la victoria, que se daría contra todas las fuerzas coloradas, ya estuvieran juntas o separadas.¹³ En paralelo, otro *leitmotiv* de campaña era el contraste entre su unidad y armonía, organización superior y conciencia de responsabilidad frente al “pandemónium colorado”, visualizado en su peor momento histórico debido a la defunción de José Batlle y Ordóñez el año anterior.¹⁴ El Partido Colorado era presentado como anómalo por la convivencia en su interior de los extremos políticos: desde los “bolcheviques” (batllistas) hasta los “ultraconservadores o aristócratas” (riveristas), solo unidos para perpetuarse en el poder.¹⁵ Por su parte, el nacionalismo se concebía como una fuerza política ajena a los extremismos y con una “orientación definida”.¹⁶ Para *El Nacional*, en la elección se jugaba la “estabilidad democrática” del país que solo podía ser garantizada por el Partido Nacional. Este, a pesar de “divergencias ideológicas” en materia económica y social, mantenía una cohesión que respondía a los sagrados ideales de la libertad política.¹⁷ En un año cargado de simbolismo en Uruguay por la celebración del centenario de su primera constitución, el Partido Nacional hacía gala de su identidad democrática y de sus aportes a la construcción de la libertad política a lo largo de ese siglo, en la que aportaron derechos fundamentales, como el voto

¹² Caetano y Jacob, *El nacimiento del terrismo*, (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1989), 188, 163-170. Este libro es el trabajo más completo en el análisis del año electoral de 1930 hasta el golpe de Estado de 1933.

¹³ “El Partido Nacional y la unificación colorada”, *Diario del Plata*, 1 de noviembre, 1930, 3; “La rotación de los partidos”, *El Nacional*, 26 de noviembre, 1930, 1; “En el campo electoral: Como avanza el nacionalismo”, *Diario del Plata*, 12 de noviembre, 1930, 3.

¹⁴ “La cohesión nacionalista y el pandemónium colorado”, *Diario del Plata*, 2 de noviembre, 1930, 3; “La situación de los partidos en los momentos decisivos”, *El País*, 6 de noviembre, 1930, 5; “¿Hay un Partido Colorado?”, *El País*, 5 de noviembre, 1930, 5; “Con unificación o sin unificación”, *El País*, 3 de noviembre, 1930, 5; “La opción es clara”, *El Nacional*, 26 de noviembre, 1930, 1.

¹⁵ “La farsa del coloradismo”, *El País*, 9 de noviembre, 1930, 5; “Nosotros y ellos”, *El País*, 2 de noviembre, 1930, 5.

¹⁶ “El Partido Nacional está de pie: un hermoso espectáculo”, *El País*, 11 de noviembre, 1930, 5; “Aspectos de la lucha: intervención en Montevideo”, *El País*, 11 de noviembre, 1930, 5. Desde *El País* se denunciaba a los colorados que escribían sobre la falta de unidad nacionalista: “¡Qué frescos!” *El País*, 11 de noviembre, 1930, 5.

¹⁷ “Hoy y aquí”, *El Nacional*, 8 de noviembre, 1930, 1; “Frente a los comicios: lo que nos une”, *El Nacional*, 22 de noviembre, 1930, 1; “El tradicionalismo”, *El Nacional*, 23 de noviembre, 1930, 1. *El País* también destacaba la ausencia de extremismos dentro del partido: “La unión del Partido Nacional”, *El País*, 15 de noviembre, 1930, 5.

secreto y la representación proporcional, frente a los atropellos del fraude y las persecuciones oficialistas.

En relación con lo anterior, desde la visión de los nacionalistas, el Partido Colorado de forma incesante vilipendiaba los logros democráticos alcanzados. Cada campaña política era ocasión de presentar las antinomias que los separaban de sus adversarios tradicionales, pero en esta elección un tema puso la voz de alarma: la “fórmula bicloruro” o hándicap. Un acuerdo colorado, escasas semanas antes del 30 de noviembre, por medio del cual si Pedro Manini Ríos obtenía el 17.5% de los sufragios o más -representados en unos veinte cinco o veinte seis mil- Gabriel Terra, que probablemente sería el más votado, se comprometía a renunciar a la presidencia y se la transferiría a Manini Ríos. El directorio del Partido Nacional se pronunció en contra de que el oficialismo resolviera un “pleito interno” violando las leyes democráticas y constitucionales, sintetizadas en el respeto del mandato de las mayorías. Además, se remarcó que el Partido Nacional era mayoría en el Senado y que, si Manini Ríos fuera el presidenciable, no sería copartícipe de un pacto ilegal e inmoral.

En incommensurables artículos la prensa nacionalista se hizo eco del rechazo del hándicap entre la ciudadanía de distintos colores políticos, incluso de los batllistas, y se celebró que algunos colorados se pasaran a las filas nacionalistas frente a este atentado a la dignidad y a la moral republicana.¹⁸ *La Tribuna Popular* defendió la abstención como una necesidad, un derecho y una forma de protesta para los ciudadanos colorados “que aman la paz, el orden y la Patria” frente al “manoseo” y “engaño” de sus autoridades, ya que decidían por ellos el destino de su colectividad política sin consultarlos y así tergiversaban su voto.¹⁹ Como contrapartida, *El Nacional* tenía una visión de profunda condena hacia la abstención, puesto que era incompatible con el espíritu de la democracia. De tal modo, todos los ciudadanos tenían el “deber primordial y fundamental” de ejercer el sufragio.²⁰ Basados en el sistema de leyes y garantías electorales, la existencia de “plena libertad política” y de múltiples listas en cada partido, que podían expresar las aspiraciones de cada votante,

¹⁸ Como ejemplos, véase: “El directorio del Partido se pronuncia contra el hándicap”, *El País*, 4 de noviembre, 1930, 5; “La mayoría del senado repudia el expediente antidemocrático denominado hándicap”, *El País*, 14 de noviembre, 1930, 5; “El hándicap: circular del directorio del Partido Nacional a las comisiones departamentales”, *El País*, 18 de noviembre, 1930, 5; “Dos colorados radicales, se hacen nacionalistas”, *El País*, 12 de noviembre, 1930, 5; “Más que nunca es necesario el triunfo nacionalista”, *El Nacional*, 12 de noviembre, 1930, 1; “Rechazaron el hándicap”, *La Tribuna Popular*, 14 de noviembre, 1930, 1.

¹⁹ “Manini obtendrá el 17.50!”, *La Tribuna Popular*, 30 de noviembre, 1930, 1; “Los ciudadanos colorados no pueden dejarse manejar como muñecos”, *La Tribuna Popular*, 2 de noviembre, 1930, 1; “No se deje engañar”, *La Tribuna Popular*, 8 de noviembre, 1930, 1. Para este medio, la abstención era recomendable para los colorados, pero bajo ningún concepto englobaba los nacionalistas. De hecho, hay muchas notas que denuncian la indiferencia electoral como un crimen. “Hay que saber votar”, *La Tribuna Popular*, 13 de noviembre, 1930, 1.

²⁰ “No habrá abstenciones”, *El Nacional*, 24 de noviembre, 1930, 1; “Independencia política no implica abstencionismo”, *El Nacional*, 30 de noviembre, 1930, 1.

afirmaban que “No hay un solo motivo, uno solo que justifique la abstención”.²¹ Incluso llegaron al punto de sostener que era preferible votar al Partido Colorado, antes de que la persona se abstuviera.

El discurso nacionalista ofrecía libertad, tolerancia, patriotismo, la unión de los uruguayos, justicia, una nueva etapa de progreso -moral y material-, civilización, cultura, honradez y austeridad administrativa, bienestar social y el perfeccionamiento de las instituciones democráticas. En ese “destino seguro” y “feliz” un gobierno nacionalista nunca sería sectario ni exclusivista.²² De tal modo, Lamas llevó la bandera artiguista de “Patria para todos” y Herrera prometió gobernar “con el país para el país”. Este último reiteró conceptos vertidos en anteriores campañas, tales como que la democracia sería una verdad, una garantía de respeto a las leyes, a la constitución, a los adversarios y una obra constructiva para el trabajo y el capital.²³ El Partido Nacional pregonaba que sería el único que daría tranquilidad y orden a la república, cada día más necesarios frente a las amenazas que se cernían en el mundo sobre las democracias.²⁴ Leonel Aguirre, presidente del directorio nacionalista, presentó en un discurso a la lucha comicial como “coronamiento de la obra de muchas generaciones” con el objetivo de “divisar la tierra prometida” después de más de sesenta años.²⁵ Esa “tierra prometida” era símbolo del bien, de la paz, de la verdad, de lo sano y de la luz que encarnaba el Partido Nacional para un “pueblo viajero” que se había extraviado por distintos senderos producto de los “malos guías”. Para *La Tribuna Popular*, Herrera era el conductor popular que necesitaba ese pueblo.²⁶ En consecuencia, para este medio, en un marcado lenguaje populista, el pueblo soberano debía optar entre su salvación o el abismo y los nacionalistas eran los “verdaderos demócratas”, depositarios de las virtudes morales frente

²¹ “No es honesto ni lícito abstenerse”, *El Nacional*, 15 de noviembre, 1930, 1.

²² “Por medio de la radio, los candidatos nacionalistas dirigieron anoche la palabra al pueblo”, *Diario del Plata*, 7 de noviembre, 1930, 3; “Todo induce a confiar en la victoria”, *El Nacional*, 20 de noviembre, 1930, 1; “La concordia del partido lo afirma”, *El País*, 27 de noviembre, 1930, 5; “Vote por Herrera, vote por Lamas”, *El País*, 27 de noviembre, 1930, 5; “Lo que es y lo que quiere el Partido Nacional”, *El País*, 27 de noviembre, 1930, 5; “El pueblo debe elegir: Herrera o Terra”, *La Tribuna Popular*, 16 de noviembre, 1930, 1.

²³ “Patria para todos: La palabra de los candidatos”, *Diario del Plata*, 8 de noviembre, 1930, 3; “Con el país para el país”, *Diario del Plata*, 16 de noviembre, 1930, 3; “Anoche el Dr. Luis A. de Herrera expuso al país su programa de gobierno”, *La Tribuna Popular*, 7 de noviembre, 1930, 1.

²⁴ “Los afiliados a los partidos menores”, *El Nacional*, 30 de noviembre, 1930, 1.

²⁵ “No existen proscriptos o excluidos en el Partido Nacional: fueron estas las palabras de Leonel Aguirre”, *El País*, 13 de noviembre, 1930, 5.

²⁶ “Nuestra palabra ante el porvenir de la Nación”, *La Tribuna Popular*, 6 de noviembre, 1930, 1. Durante todo noviembre se intercalaron en las páginas de este medio comentarios de diferentes correligionarios y ciudadanos representativos del comercio, la industria y de la campaña que afirmaban porqué debía elegírsele presidente.

a los demagogos o “falsos demócratas”, presentados como traficantes, mercaderes, corruptos, egoístas e inmorales, en concreto, unos “explotadores” y “enemigos” del pueblo.²⁷

Como se ha señalado anteriormente, pese a que el nacionalismo manifestaba con orgullo su armonía partidaria, no todo era color de rosa en la pugna interna. Un tema que despertó un enconado debate fue la solicitud de un grupo de correligionarios de separar las listas de votación para presidente de las del CNA, lo que habilitaba a los ciudadanos a votar solo por candidato a presidente sin hacerlo por los consejeros, o viceversa.²⁸ *El Nacional* señaló que la división de listas era una incoherencia peligrosa e implicaría agravar las desventajas del gobierno colegiado, en vista de que ganar el Consejo y perder la presidencia era una victoria a lo Pirro.²⁹ *La Tribuna Popular* tuvo una lectura de alarma y la evaluó como una maniobra “turbia y anti-herrerista” que boicoteaba la llegada del candidato “popular” al puesto que le correspondía “por honor”. Debido a esto alertaban que Herrera tenía “enemigos”, movidos por el “odio, la “traición” y la “indisciplina” sembrando la “desunión y la discordia” nacionalista, explotada a favor del oficialismo.³⁰ Finalmente, el directorio rechazó la propuesta.³¹

En el nacionalismo había impaciencia por alcanzar la victoria, y pavor de que se repitiese el drama de 1926. Aunque oficialmente el radicalismo proclamó la “decisión suicida” de la abstención, este recibió un trato amable por parte de la dirigencia y atención mediática.³² Por ejemplo, el directorio y la convención ofrecieron una “amplia” y “generosa” “amnistía” con el objetivo de “alzar los espíritus en un momento decisivo para la causa por la que se han hecho tantos sacrificios”.³³ De tal modo, se buscaba colocar por encima el objetivo común de derrotar al coloradismo, a pesar de las desavenencias que habían ocurrido en su pasado reciente. Si bien era un hecho favorable que los radicales blancos no presentarían

²⁷ “Lo inconcebible”, *La Tribuna Popular*, 13 de noviembre, 1930, 1; “Y esos son los demócratas”, *La Tribuna Popular*, 15 de noviembre, 1930, 1; “El triunfo popular del día 30”, *La Tribuna Popular*, 17 de noviembre, 1930, 1.

²⁸ “El Partido Nacional debe respetar la libertad de cada elector”, *El Nacional*, 2 de noviembre, 1930, 1. En este artículo se explica con más detalle el sentido de su propuesta.

²⁹ “Como se plantea la elección”, *El Nacional*, 4 de noviembre, 1930, 1; “La cuestión de las listas”, *El Nacional*, 4 de noviembre, 1930, 1.

³⁰ “Una maniobra ramirizta contra el Dr. Herrera”, *La Tribuna Popular*, 1 de noviembre, 1930, 1; “La maniobra contra el Dr. Herrera”, *La Tribuna Popular*, 2 de noviembre, 1930, 1; “La hora angustiosa”, *La Tribuna Popular*, 3 de noviembre, 1930, 1. Con argumentos similares, *Diario del Plata* sostuvo que quien votara a consejeros nacionalistas tenía que hacer lo mismo con la presidencia. “En rigor de lógica”, *Diario del Plata*, 4 de noviembre, 1930, 3; “Hay que afrontar la lucha íntegramente”, *Diario del Plata*, 5 de noviembre, 1930, 3; “El deber ante los comicios”, *Diario del Plata*, 11 de noviembre, 1930, 3; “Ante los comicios”, *Diario del Plata*, 21 de noviembre, 1930, 3.

³¹ “El gran triunfo popular es nuestro triunfo”, *La Tribuna Popular*, 4 de noviembre, 1930, 1.

³² “Los blancos radicales en los comicios”, *El País*, 28 de noviembre, 1930, 5.

³³ “Por la concordia partidaria”, *El País*, 5 de noviembre, 1930, 5; “La amnistía partidaria: solución de un problema interno”, *El País*, 8 de noviembre, 1930, 5.

candidatos, tampoco existía certeza sobre qué harían sus seguidores. En este sentido, se hacían públicas cartas en las que ciudadanos radicales blancos agradecían la amnistía decidida por la convención y sostenían que se volcarían en las urnas por el Partido Nacional para vencer al enemigo habitual o camarilla batllista.³⁴ Otra forma de propaganda para atraer su voto fue mediante la publicación de eslóganes cortos, pero llenos de significado, que se centraban en resaltar la idea de unidad, la tradición y llamaban a votar “por nuestros muertos por los 50 años de esfuerzos desde la llanura en bien de la causa común”.³⁵ Por su parte, en un discurso radial Herrera se refirió a su “larga actuación” de “tolerancia y el olvido”, disertó sobre su modestia, y pidió “disculpa por los errores que haya cometido y que son atributos de la vida pública y de su mucha complejidad”, a amigos y adversarios les ofreció su “corazón generoso” en el cual no cabían ni odios ni rencores.³⁶

Durante el año 1930, un tema que apareció en algunos discursos nacionalistas fue la propuesta de realizar una reforma constitucional. Sin embargo, en el último mes de campaña electoral solo *El Nacional* lo recogió como un asunto de importancia para modificar el “régimen híbrido” de presidencia y CNA, insistiendo en que fuera “libremente discutida y consentida”. El medio de Quijano se desmarcaba de quienes buscaban imponerla bajo amenazas y de aquellos antiolegialistas que pretendían retroceder a “viejos presidencialismos despóticos”. Las opciones eran presidencialismo, colegiado integral o régimen parlamentario. Esta última fue la bandera erigida por *El Nacional*, considerada como la de “esencia más democrática” y la que le quitaría al presidente “el último resto de feudalismo”. El objetivo era darle más peso al poder legislativo y mayor flexibilidad a la posibilidad de finalizar un mandato ejecutivo.³⁷ Esta mirada al presente y futuro político uruguayo se inserta en una evaluación muy negativa del contexto autoritario regional y europeo de su tiempo. Uruguay estaba “cercado” y “aislado” entre la ruptura institucional brasileña y la dictadura de José Félix de Urriburu en Argentina. En su lectura Urriburu era un símbolo del advenimiento del “fascismo criollo”, y una señal de alarma a que los pueblos cayeran en la creencia de los “hombres providenciales” y de los “gobiernos fuertes”. *El Nacional* observaba que la

³⁴ “Lo que implicaría la derrota”, *El País*, 9 de noviembre, 1930, 5; “Los blancos radicales no pueden decretar su eliminación en la lucha contra el coloradismo”, *El Nacional*, 28 de noviembre, 1930, 1; Pedro Camps, “A los compañeros radicales blancos”, *El País*, 26 de noviembre, 1930, 5.

³⁵ “Radicales blancos”, *El País*, 30 de noviembre, 1930, 5. En el mismo medio el 26 y el 28 de noviembre aparecieron frases en recuadros negros que manifestaban la cercanía de los radicales con el Partido Nacional y su lejanía absoluta con el Partido Colorado.

³⁶ “Anoche el Dr. Luis A. de Herrera expuso al país su programa de gobierno”, *La Tribuna Popular*, 7 de noviembre, 1930, 1.

³⁷ “La reforma”, *El Nacional*, 1 de noviembre, 1930, 1; “La reforma constitucional”, *El Nacional*, 18 de noviembre, 1930, 1; “Más allá de la elección”, *El Nacional*, 22 de noviembre, 1930, 1; “Anti colegialismo y anti demagogia”, *El Nacional*, 26 de noviembre, 1930, 1.

república oriental era un “modelo” y el “último refugio de la libertad en la tierra americana” lo que revestía de actualidad a la lucha por la mejora y defensa de la democracia.³⁸ Por ello, su línea editorial puso el foco en que solo el nacionalismo podía custodiar, consolidar y salvar la democracia política uruguaya. Esto iba unido a la necesidad de que las divisas tradicionales evolucionaran hacia una renovación con el armado de “organizaciones nuevas, de claro contenido ideológico y de marcada unidad de acción para hacer frente a nuestros problemas de la realidad nacional” para avanzar en la democracia social.³⁹

En el ámbito de la economía, el concepto básico de las propuestas de los candidatos y políticos nacionalistas se identificaba con una visión de reducción de los impuestos y de equilibrio presupuestal, que se lograría con una administración honrada y prudente de los gobernantes. No obstante, esto no implicaba que el Estado ignorase a los sectores más desprotegidos de la sociedad, por lo que debía generar las obras de infraestructura necesarias y dinamizar la iniciativa privada. Un tema de honda preocupación era la crisis económica mundial y su repercusión local. Se advertía que enfrentar el impacto de esta amenaza requería firmeza, energía, acción y trabajo, que solo el Partido Nacional podía otorgarlas. Roberto Berro, candidato al consejo, expresaba cómo su partido buscaba la colaboración y armonía entre “los dos factores indisolubles del progreso: el capital y el trabajo”. Abogaba por la intervención del Estado en la problemática social mediante una política de equilibrio entre “las absurdas pretensiones comunistas y el egoísmo retardatario de los inhumanos”.⁴⁰ Alfredo García Morales, también candidato al CNA, explicó que el partido no prometía puestos públicos, altos salarios ni jugosas jubilaciones que llevarían a la ruina del fisco y de la empresa privada, sino una legislación que favoreciese la iniciativa particular y la diversificación de las industrias -generando riqueza y aliviando el problema de la desocupación- desenterrando el “concepto panteísta del Estado”. A la vez, respaldaba la promoción de leyes que fomentaran el cooperativismo y la protección a los más humildes para

³⁸ “El pueblo argentino y el dictador Uriburu”, *El Nacional*, 4 de noviembre, 1930, 1; “Un gran ejemplo”, *El Nacional*, 19 de noviembre, 1930, 1; “Serenidad y firmeza”, *El Nacional*, 20 de noviembre, 1930, 1; “Consolidar la democracia”, *El Nacional*, 25 de noviembre, 1930, 1; “La prueba”, *El Nacional*, 5 de noviembre, 1930, 1. Caetano y Rilla, *El joven Quijano*, 91-94.

³⁹ “Frente a los comicios: lo que nos une”, *El Nacional*, 22 de noviembre, 1930, 1; “A los ciudadanos independientes”, *El Nacional*, 26 de noviembre, 1930, 1; “A votar y vencer”, *El Nacional*, 30 de noviembre, 1930, 1. En el caso de *La Tribuna Popular* amerita comentarse que las interrupciones institucionales eran condenables en Argentina, Perú y Bolivia, pero no para el caso de Brasil: “Un hermoso espectáculo”, *La Tribuna Popular*, 30 de noviembre, 1930, 1. De hecho, celebraron que Herrera había sido uno de los “primeros hombres públicos” de Uruguay que felicitaron a Getulio Vargas. “Del Presidente de Brasil a Luis A. de Herrera”, *La Tribuna Popular*, 8 de noviembre, 1930, 1.

⁴⁰ “Hablan los candidatos del partido”, *El Nacional*, 9 de noviembre, 1930, 1.

elesvarlos en los ámbitos económico, ético y cultural.⁴¹ Martín C. Martínez, uno de los referentes del partido en materia económico-financiera, propuso modificar el régimen impositivo vigente, que estaba basado en los impuestos al trabajo y al consumo. Según su opinión estos debían sustituirse por un impuesto a la renta, ya que este representaría verdaderamente la capacidad económica de cada trabajador.⁴²

Como en cada campaña nacionalista, se criticaba de forma feroz el crecimiento de los gastos del Estado y el incremento de los empleados públicos. En contrapartida el nacionalismo daba la palabra de que reduciría y racionalizaría el presupuesto, aunque sin una política de despidos. Por este motivo se ponían en la mira los riesgos de algunas iniciativas batllistas como el salario mínimo “fijo o estricto” “que dejaría en la calle por el cierre forzoso de muchos establecimientos a centenares y aún millares de obreros”.⁴³ En relación con los obreros existieron llamados concretos para atraer sus votos. En algunos discursos los presentaban como las víctimas de una política de derroches, impuestos y deudas, que llevaban a la ruina de la economía y de las industrias nacionales, con la consecuencia del aumento de la desocupación.⁴⁴ En otros buscaron mostrarles que mientras ellos vivían en la inopia, sus aparentes defensores en realidad eran unos “ricachos”, “millonarios” y “aristócratas” a quienes poco les interesaban sus padecimientos.⁴⁵ Asimismo, los comicios eran ocasión de recordar las iniciativas que los blancos habían llevado al parlamento, y reforzar la idea de que gracias a sus conquistas podían sufragar con independencia frente al patrón y que su voto valía lo mismo que el de este.⁴⁶

Es preciso señalar que la inmigración fue otra problemática abordada en su conexión con la economía. La prensa intentó desvincularse de la acusación de xenófobos y aclarar sus posiciones. Exigían al Estado asumir un rol “vigilante y defensivo” y que adoptase severas medidas para controlarla. Esta selección no solo debía incluir normativas ligadas a la salud,

⁴¹ “Ecos de la conferencia del jueves”, *Diario del Plata*, 8 de noviembre, 1930, 3; “Fórmula electoral Herrera - García Morales- Ponce de León- Estradé Gallinal”, *Diario del Plata*, 27 de noviembre, 1930, 3.

⁴² “Hablan los candidatos del Partido”, *El Nacional*, 15 de noviembre, 1930, 1. Este artículo recoge un discurso de Otamendi, quien recomendaba crear cooperativas rurales para enfrentar a las empresas monopólicas que dominaban la exportación agropecuaria. De acuerdo con esta idea mostraba preocupación por desarrollar una política social que amparase a los débiles: mujeres, niños, viejos y trabajadores humildes.

⁴³ “Engaña bobos”, *Diario del Plata*, 2 de noviembre, 1930, 3. Otro tema de crítica contra el batllismo era la implementación del derecho a las jubilaciones: “Por la verdad: contra las explotaciones electoreras”, *Diario del Plata*, 2 de noviembre, 1930, 3.

⁴⁴ “Obrero, oye”, *La Tribuna Popular*, 5 de noviembre, 1930, 1. También les pedían no olvidar que habían sido “apaleados” por la policía, consideración que se extendida a los campesinos: “A los agrarios”, *La Tribuna Popular*, 8 de noviembre, 1930, 1.

⁴⁵ “Obrero colorado”, *El Nacional*, 5 de noviembre, 1930, 1; “Para los colorados honestos”, *La Tribuna Popular*, 4 de noviembre, 1930, 1; “El voto de los jornaleros: algo que no se debe olvidar”, *El País*, 27 de noviembre, 1930, 5.

⁴⁶ “Ante los comicios: Los obreros y el Partido Nacional”, *Diario del Plata*, 23 de noviembre, 1930, 3; “Si los obreros tienen patria y derechos es por obra del Partido Nacional”, *Diario del Plata*, 27 de noviembre, 1930, 1.

como las ya legisladas, sino también asegurar la “moralidad”, “honradez”, “buenas costumbres” y “hábitos de trabajo y de progreso” de los recién llegados. Además, se establecía como objetivo la atracción de inmigrantes que fuesen fácilmente asimilables a la cultura nacional, como los italianos. Así pues, según su parecer, era conveniente el rechazo de los “delincuentes de cualquier clase y quienes significan una amenaza para el orden y las instituciones nacionales”, entre los que cabían desde ladrones y asesinos hasta comunistas y soviéticos. Estos últimos “disfrazan sus instintos criminales con el falso manto de ideologías avanzadas”.⁴⁷ Otro hecho que influía en este asunto era la crisis económica y el crecimiento de la desocupación a nivel mundial.⁴⁸ Por ello, los nacionalistas resaltaban que varios países comenzaban a abandonar las políticas de “migración ultraliberales”, no por motivos xenófobos sino para dar preferencia a los nacionales. En ese sentido, destacaban que se debían contemplar las medidas restrictivas de Argentina y Brasil -que podrían imitarse- y sus posibles consecuencias dañinas, como que los inmigrantes se radicasen en Montevideo en lugar de dirigirse a la campaña, lo que sería deseable para el desarrollo económico del país. En algunas notas se expresaba alarma por los migrantes procedentes de Europa oriental: “que llevan entre nosotros una vida miserable, y no siempre higiénica, van desalojando de las fábricas y de los talleres al obrero uruguayo como al obrero extranjero con vinculación, familia y larga residencia en Uruguay”.⁴⁹

También se criticaba al oficialismo por el uso electoral de los extranjeros mediante la ampliación de las cartas de ciudadanía para asegurar sufragios.⁵⁰ De hecho, una vez conocida la derrota en los comicios, Eduardo Rodríguez Larreta, entre otros dirigentes nacionalistas, consideró que los colorados se habían beneficiado de miles “de ciudadanos fabricados a dedo” quienes ignoraban todo lo concerniente a la realidad política local y en especial a su historia. Mientras el discurso antiinmigración llenaba varias páginas, se recordaba a los blancos uruguayos que se habían mudado a los países vecinos por no encontrar posibilidades de

⁴⁷ “La Jauja de la delincuencia internacional”, *Diario del Plata*, 6 de noviembre, 1930, 3; “Para los sirios y los afines”, *Diario del Plata*, 21 de diciembre, 1930, 3; “La inmigración italiana en nuestro país”, *Diario del Plata*, 21 de diciembre, 1930, 3.

⁴⁸ Son varias las notas en los distintos medios que comentaban la problemática de la desocupación a nivel mundial, por ejemplo: “15.000.000 de desocupados”, *El Nacional*, 25 de diciembre, 1930, 1.

⁴⁹ “El problema de la inmigración: ni xenofobia ni extranjerismo”, *Diario del Plata*, 27 de diciembre, 1930, 3; “La inmigración incontrolada está agravando la desocupación”, *La Tribuna Popular*, 21 de diciembre, 1930, 1; “Los perjuicios de la inmigración”, *La Tribuna Popular*, 24 de diciembre, 1930, 1; “Restricciones a la inmigración”, *La Tribuna Popular*, 24 de diciembre, 1930, 1.

⁵⁰ “El amor a los extranjeros”, *El País*, 6 de diciembre, 1930, 5; “Ocho mil cartas de ciudadanía en dos años”, *La Tribuna Popular*, 5 de diciembre, 1930, 1.

progreso en su patria, y se pedía al gobierno dar facilidades para que pudieran regresar a votar.⁵¹

Los nacionalistas apelaban al conjunto de la ciudadanía para sumarse a su proyecto político, particularmente a los católicos. En esta oportunidad, la Unión Cívica, partido católico, no presentó candidatos para la presidencia ni para consejeros, al tiempo que recomendó no votar por listas coloradas.⁵² Los nacionalistas si bien aclaraban que no eran una colectividad católica, recordaban que sus actos siempre habían estado guiados por la tolerancia y el respeto hacia la religión y las conciencias. También al ser un partido “verdaderamente liberal” era una garantía de que nunca se utilizarían medios de coacción para impedir expresar ideas religiosas y que su prédica, “serena y razonada”, no caería en el insulto y el escarnio de los creyentes.⁵³ En paralelo, se recordaba la “fobia anticatólica” del batllismo y los riegos de su triunfo.⁵⁴ Al mismo tiempo, pedía a las clases conservadoras votar al nacionalismo porque resguardaría el derecho a la herencia, a diferencia del batllismo que pretendía erradicarlo.⁵⁵

Por último, cabe remarcar que en los meses precedentes a la elección de noviembre se constituyeron, como era tradicional en estas circunstancias comiciales, diversos comités partidarios que tenían como finalidad realizar propaganda por los candidatos. En particular, se percibe una consolidación del vínculo entre Herrera y sus seguidores: quienes apoyaban su candidatura lo llamaban Jefe Civil y se autodefinían como herreristas, demostrando así el incremento de su influencia como personalidad y líder en su círculo de votantes. Asimismo, un gran número de comités solicitaban la presencia de Herrera en sus conferencias y actos partidarios de cara a las elecciones como un elemento indispensable para atraer votantes y consolidar sus bases.⁵⁶

Después de la derrota

⁵¹ “La persecución de los hombres nacidos en este país”, *El País*, 3 de noviembre, 1930, 5; “La gran mistificación de los gatos internacionales”, *El País*, 18 de noviembre, 1930, 5. En este último artículo se planteó que no se podía “recibir las resacas de las sociedades extranjeras que llegan a convulsionar la tranquila, liberal, hospitalaria sociedad uruguaya”.

⁵² “Los católicos no deben votar listas coloradas: lo dicen autoridades de su partido”, *Diario del Plata*, 23 de noviembre, 1930, 3.

⁵³ “Cómo deberán votar los católicos”, *Diario del Plata*, 9 de noviembre, 1930, 3; “A votar! (sic.)”, *La Tribuna Popular*, 26 de noviembre, 1930, 1

⁵⁴ “Fuimos dique al sectarismo”, *El País*, 28 de noviembre, 1930, 5; “Lo que se dice: para los católicos y los indiferentes”, *La Tribuna Popular*, 28 de noviembre, 1930, 8; “No estamos conformes con el Partido Nacional”, *El País*, 26 de noviembre, 1930, 5; “El deber es votar el Partido Nacional”, *Diario del Plata*, 28 de noviembre, 1930, 1.

⁵⁵ Sobre la amenaza a la herencia por parte del batllismo son incontables las notas, por ejemplo: “No pueden olvidarlo”, *El País*, 29 de noviembre, 1930, 5.

⁵⁶ Museo Histórico Nacional (Uruguay), Archivo Luis Alberto de Herrera, carpetas 3652 y 3653.

La admisión del fracaso electoral se reconoció prácticamente al día siguiente de los comicios, puesto que el crecimiento del Partido Colorado en Montevideo fue un dato irrefutable que no podría ser compensado por los votos de la campaña que aún faltaban procesar.⁵⁷ En cuanto al significado de la jornada electoral *Diario del Plata* destacó su “ejemplo de civismo y de virtud republicana”, y acrecentó su valor en un contexto en el que países más ricos se “muestran ineptos para la vida democrática e inadaptables a la libertad”. En esta dinámica, descartaba la posibilidad de un fraude organizado, y sostenía que las escasas acusaciones de coacción policial para votar no parecían responder a una directiva oficialista.⁵⁸ Sin embargo, unos días más tarde tanto *El País* como *La Tribuna Popular* comenzarían una ardua campaña bajo la bandera de la “pureza del sufragio” y de la “moral política” para presionar por la anulación de las elecciones en Montevideo a raíz del descubrimiento de hechos fraudulentos en comisarías, cuarteles y oficinas públicas.⁵⁹

Las explicaciones sobre la victoria colorada fueron múltiples. Los principales argumentos desplegados fueron el uso de los recursos del Estado para comprar solidaridades y recompensar adhesiones de empleados públicos y obreros. Herrera remarcó que su actitud como consejero había sido la opuesta y que en ese cargo había denunciado que trabajadores de un ente autónomo lo habían amenazado con que no lo votarían sino aumentaba sus sueldos. También fue objeto de crítica la gran velocidad de la nacionalización de extranjeros, quienes se habían convertido en colorados por haber encontrado trabajo rápidamente en el país. Otra de las ventajas del Partido Colorado era la convivencia en su lema de una candidatura conservadora y otra “incendiaria” que atraía a las izquierdas, al tiempo que el apoyo de algunos votantes al hándicap les restó votos en sectores conservadores.⁶⁰

⁵⁷ “Los resultados conocidos son pesimistas”, *El País*, 1 de diciembre, 1930, 1.

⁵⁸ “Después de la jornada”, *Diario del Plata*, 1 de diciembre, 1930, 1. En el mismo sentido se expresó *El Nacional* recalcando el orden, el respeto y la tranquilidad, y su confianza en la democracia “en esta hora de barbarie de reacción”. “Cultura cívica”, *El Nacional*, 1 de diciembre, 1930, 1; “Lo que hemos conquistado firmemente”, *El Nacional*, 3 de diciembre, 1930, 1.

⁵⁹ “Gracias a un escandaloso fraude el batllismo triunfó en Montevideo”, *La Tribuna Popular*, 8 de diciembre, 1930, 1; “La gran estafa electoral oficialista plenamente descubierta”, *La Tribuna Popular*, 9 de diciembre, 1930, 1; “Poco a poco se van comprobando los fraudes electorales”, *La Tribuna Popular*, 10 de diciembre, 1930, 1; “Hay que organizar la oposición”, *La Tribuna Popular*, 12 de diciembre, 1930, 1; “La gran estafa electoral”, *La Tribuna Popular*, 14 de diciembre, 1930, 1. El directorio del partido se pronunció de forma categórica, véase: *El País*, 8 de diciembre, 3.

⁶⁰ “Ante el hecho consumado”, *Diario del Plata*, 2 de diciembre, 1930, 3; “Al margen de los comicios: el electoralismo y su influencia”, *Diario del Plata*, 4 de diciembre, 1930, 3; “Resonancia de los comicios”, *Diario del Plata*, 3 de diciembre, 1930, 3; “No tengo empleos que dar”, *La Tribuna Popular*, 5 de diciembre, 1930, 1; “Para sacar en limpio”, *La Tribuna Popular*, 3 de diciembre, 1930, 1; “¿Quién triunfó?”, *El País*, 6 de diciembre, 1930, 5. *El Nacional* reprodujo declaraciones de varios dirigentes nacionalistas que se pronunciaron sobre la victoria colorada: “El oficialismo ha decidido la elección”, *El Nacional*, 2 de diciembre, 1930, 1; “La derrota del

Como contrapartida, *Diario del Plata* evaluaba que la prédica y el accionar de los políticos nacionalistas no eran atractivas electoralmente, como la frase de Herrera “no tengo empleos que dar”, el hecho de que sus consejeros no habían aprobado ampliar los gastos de varios entes públicos y que sus legisladores se opusieron a la creación de un salario mínimo uniforme. De tal modo, el problema no sería la propuesta nacionalista de control presupuestal, sino la incapacidad del ciudadano de comprender que los gastos excesivos comprometían “la bancarrota del erario y la ruina de la economía nacional”.⁶¹ El análisis de la derrota consideraba que, si bien su desempeño había sufrido un revés tampoco era tan grave, ya que se habían pasado épocas peores. Según su postura, era positivo contar con más de 150.000 votantes, mayoría en el Senado, un número significativo de diputados y doce de los diecinueve departamentos. Además, se minimizó la pérdida de un consejero en el CNA porque incluso si hubieran ganado continuarían siendo minoría. Debido a lo anterior, *Diario del Plata* exigió serenidad y “estrechar las filas”, puesto que no era momento de deprimirse y buscar culpables, entre los que estarían Herrera, por haber fracasado tres veces en su intento de llegar a presidente, y en segundo lugar el directorio. Esta actitud no era recomendable porque podría dividir y debilitar la cohesión partidaria. Aunque el medio de Juan Andrés Ramírez no era un ferviente partidario de Herrera, le reconocía sus méritos y su número de seguidores. En cuanto al directorio manifestaba que era peligroso condenarlo como “cabeza de turco” porque estaba integrado por miembros que representaban a los distintos matices de la colectividad.⁶² En sintonía, *El País* salió en defensa del directorio y declaraba que no era una coyuntura propicia para recriminaciones y peleas.⁶³

La posición de *Diario del Plata* para explicar la derrota electoral contrasta con la actitud virulenta de *La Tribuna Popular*, que encontró en las autoridades partidarias, excluyendo al grupo herrerista en su seno, el chivo expiatorio que debía ser erradicado, por lo que planteó abiertamente la renovación directiva y de orientación ideológica, pidiendo más peso de los dirigentes populares frente a los conservadores. El 1° de diciembre, en una nota de portada cargada de drama y pesimismo, anunció que “días sombríos se avecinan”, y hacía un difuso llamado a “salvar a la patria”. Desde su mirada, el principal culpable era el pueblo, de cuyo “error funesto” sería la principal víctima. Es decir, el pueblo eligió perpetuar la

Partido”, *El Nacional*, 5 de diciembre, 1930, 1; “Las causas de la derrota”, *El Nacional*, 3 de diciembre, 1930, 1; “El Partido Nacional reaccionará plenamente”, *El Nacional*, 2 de diciembre, 1930, 1.

⁶¹ “Ante la gravedad del momento”, *Diario del Plata*, 5 de diciembre, 1930, 3.

⁶² “A un mes de la elección”, *Diario del Plata*, 30 de diciembre, 1930, 3; “El deber del momento”, *Diario del Plata*, 6 de diciembre, 1930, 3.

⁶³ “No es soplar y hacer botellas”, *El País*, 8 de diciembre, 1930, 5; “La responsabilidad del directorio: ¿Había acaso ‘ceros a la izquierda’ en esa autoridad?”, *El País*, 4 de diciembre, 1930, 5; “El directorio renunciante”, *El País*, 3 de diciembre, 1930, 5; “A la revancha: no llantos ni peleas”, *El País*, 3 de diciembre, 1930, 5.

demagogia, a los “embusteros de oficio”, al “ejército burocrático” y a la acción de la “máquina de tortura” del batllismo que “amenaza a la democracia en sus fundamentos de orden, de honestidad y de justicia”. En su lógica, ese pueblo perdía derechos, como el de protestar por los excesivos impuestos y por la difícil situación económica del país.⁶⁴ Sus páginas se hicieron eco de declaraciones exclusivas de Luis Alberto de Herrera, cuyo lenguaje muestra mimetismo con el de este medio periodístico, ya que primero criticó con crudeza el fraude de policía y tropas, deploró a los ciudadanos “egoístas” que “no respondieron al mandato del patriotismo”, por lo que no era momento de “llorar ahora como mujeres lo que no supieron defender como hombres” y sentenció que “nada más cierto que aquello de que cada país tiene el gobierno que se merece”.⁶⁵ Cabe consignar que existía una tensión discursiva entre el pueblo culpable y el pueblo víctima de la hegemonía batllista resucitada de la “urna funeraria del Partido Colorado”.⁶⁶ La idea del pueblo víctima se expuso con varias imágenes simbólicas que ponían de manifiesto el dramatismo de un “país muerto” en el “campo de batalla”, o la de un pueblo en “duelo nacional”.⁶⁷

Más allá de la culpabilidad del oficialismo, *La Tribuna Popular* consideraba que la elección del 30 de noviembre era ocasión para reflexionar sobre “la verdad” de la derrota, “sin eufemismos”. En otras palabras, hubo incompetencia en las propias filas partidarias, desde los indiferentes que no fueron a votar hasta la falta de movilización de los “caudillos de barrio”. En especial, acusó al electorado montevideano de haber “traicionado la gloriosa tradición del Partido”.⁶⁸ Hilando más fino en la búsqueda de responsabilidades se exponían dos desperfectos: el de la organización partidaria y el de la indefinición ideológica. En cuanto al primero afirmaban que eran las autoridades de la capital las que plantaron la semilla de la derrota con la ausencia de un plan, por lo que exigían su recambio. Entre estas fallas organizativas se incluyó la ausencia de delegados, o su participación sin conocimiento de su labor en las mesas, la falta de listas en los cuartos de votación y una incompreensión de que

⁶⁴ “Desfavorables para la democracia fueron los comicios de ayer”, *La Tribuna Popular*, 1 de diciembre, 1930, 1; “¿Nos cruzaremos de brazos?”, *La Tribuna Popular*, 7 de diciembre, 1930, 1. También puede complementarse: “A rehacerse y luchar”, *La Tribuna Popular*, 7 de diciembre, 1930, 1; “Aumentará la burocracia”, *La Tribuna Popular*, 1 de diciembre, 1930, 1; “Los discursos políticos”, *La Tribuna Popular*, 2 de diciembre, 1930, 1; “Enfermos de indolencia”, *La Tribuna Popular*, 1 de diciembre, 1930, 1. En este último se declara con “dolor” que “nuestro partido es una agrupación nacida para ser vencida”.

⁶⁵ “El Dr. Luis Alberto de Herrera habla para *La Tribuna Popular*”, *La Tribuna Popular*, 4 de diciembre, 1930, 1.

⁶⁶ “Resurrección de la oligarquía batllista”, *La Tribuna Popular*, 2 de diciembre, 1930, 1.

⁶⁷ “Proporciones de la derrota del 30”, *La Tribuna Popular*, 3 de diciembre, 1930, 1.

⁶⁸ “Un puñado de verdades”, *La Tribuna Popular*, 1 de diciembre, 1930, 1. No obstante, se reconoció la heroicidad del votante de campaña que cumplió su deber a pesar de las lluvias, los desbordes de los ríos y el barro de los caminos. “Hay que organizar la oposición”, *La Tribuna Popular*, 12 de diciembre, 1930, 1. De esta manera, el diario reactualizaba la dicotomía campo-ciudad, contrastando las virtudes del primero frente a una falta de compromiso de la segunda.

para ganar una campaña se requería gastar más dinero.⁶⁹ De cara al futuro, se recomendaba aprender del modelo organizativo de la Unión Cívica Radical argentina por su eficiencia técnica, disciplina férrea y actividad incansable: “en cada cuadra existía un ciudadano radical que llevaba un registro de los correligionarios domiciliados en esa cuadra y sobre los que ejercía continúa acción propagandista”. Por el contrario, señalaba que en el nacionalismo había un total desconocimiento de los domicilios de sus adherentes.⁷⁰

En cuanto al problema ideológico manifestaba que el partido estaba quebrado por un “avancismo casi revolucionario” frente a un “conservadurismo ultramontano”. Entre estos dos polos las masas no encontraban claridad de guía, aunque sí reconocía que el “tradicionalismo” que antes las movían “es cada vez una fuerza más débil”, por lo que era necesario adaptarse “al diapason de los tiempos”.⁷¹ Los argumentos apuntaron a una solicitud abierta de reemplazo del directorio por incapaz, exceptuando a unos pocos de sus miembros, y por haber librado una “guerra de boutique” o un “vergonzoso motín interno” contra “el jefe indiscutido del nacionalismo, doctor Luis Alberto de Herrera”.⁷² Los ánimos estaban tensos y se sucedieron varios incidentes en la sede del partido, donde varios nacionalistas pedían a “gritos” la renuncia del directorio. Para calmar el descontento Leonel Aguirre, presidente del directorio, anunció una dimisión colectiva que se ejecutaría cuando finalizara el escrutinio definitivo.⁷³ A fines de diciembre, Herrera renunció al directorio, y arrastró a otros miembros, pidiendo a los restantes cumplir con su promesa.⁷⁴ Finalmente, en enero de 1931, se efectuó el recambio del directorio y se desplazó a los dirigentes más afines con Herrera.⁷⁵

Por su parte, *El Nacional* partió de la base de que los reveses formaban parte del “juego de las democracias” y que servían para la renovación y la reorganización partidaria, dos conceptos fundamentales que caracterizaron su prédica postelectoral. Esta actitud carente de pesimismo no implicaba desconocer y minimizar la angustia del “pueblo nacionalista”.⁷⁶

⁶⁹ “Las lecciones de la experiencia”, *La Tribuna Popular*, 2 de diciembre, 1930, 1; “Comentando la derrota”, *La Tribuna Popular*, 2 de diciembre, 1930, 1.

⁷⁰ “Lo que debió hacerse”, *La Tribuna Popular*, 3 de diciembre, 1930, 1. También consideraban que debían incorporarse más jóvenes en la dirección partidaria: “El nuevo directorio nacionalista”, *La Tribuna Popular*, 5 de diciembre, 1930, 1.

⁷¹ “Las lecciones de la experiencia”, *La Tribuna Popular*, 2 de diciembre, 1930, 1; “Comentando la derrota”, *La Tribuna Popular*, 2 de diciembre, 1930, 1.

⁷² “Comentando la derrota”, *La Tribuna Popular*, 2 de diciembre, 1930, 1; “En la hora de la serenidad”, *La Tribuna Popular*, 2 de diciembre, 1930, 1.

⁷³ “Renunciará el directorio nacionalista”, *La Tribuna Popular*, 3 de diciembre, 1930, 1; “La Agrupación Nacional Saravista ratifica su pedido de renuncia del Directorio”, *La Tribuna Popular*, 4 de diciembre, 1930, 1; “Tumulto frente al Club Nacional”, *El Nacional*, 3 de diciembre, 1930, 1.

⁷⁴ “Renunció el Dr. Herrera”, *La Tribuna Popular*, 31 de diciembre, 1930, 2.

⁷⁵ Caetano y Jacob, *El nacimiento del terrismo*, 189-191.

⁷⁶ “Confiar en el porvenir”, *El Nacional*, 2 de diciembre, 1930, 1; “El pueblo nacionalista”, *El Nacional*, 2 de diciembre, 1930, 1.

Tampoco era buen consejero, desmarcándose de varios correligionarios, montar un “juicio de responsabilidad contra algunos hombres dirigentes”, porque no era momento de arrastrarse por las pasiones, la deslealtad y la injusticia. Desde su perspectiva el problema no eran los hombres, sino una cuestión de “estructura partidaria, de táctica y de fines políticos”. El Partido Nacional se había mantenido unido ideológicamente mientras su meta fundamental había estado puesta en la “creación de la democracia política”, pero desde hacía años los problemas económicos y sociales requerían una mejora, y en su respuesta faltó una definición ideológica unificadora.⁷⁷ Desde su punto de vista, en el nacionalismo primaban dos concepciones en materia económica y social, una conservadora y otra más avanzada, que no habían podido arribar a posiciones intermedias:

“Hay quienes en el Partido Nacional, son individualistas, defensores de la organización presente, partidarios de un régimen de libre concurrencia y de salvaguardia de lo que se llama actividad privada. Y están los otros, los partidarios del intervencionismo del Estado, que creen injusto y perjudicial el sistema que nos rige, desconfían de la llamada libertad económica y pueden llegar hasta creer, que no sólo razones de justicia, sino también de defensa del país exigen que determinadas actividades, para escapar al posible contralor de los capitalismos imperialistas, sean nacionalizados, que no es lo mismo que monopolizadas, de acuerdo con la vieja fórmula, por el Estado”.⁷⁸

Así pues, según su línea argumentativa el Partido tendría dos posibilidades: procurar un ideal unitario o permitir la diversidad en su seno, y de no prosperar ninguna de esas opciones, el nacionalismo acabaría dividido de forma irreconciliable. *El Nacional* se inclinaba por la segunda opción, manteniendo la unidad partidaria solo en relación con la “custodia de la democracia política”. Esta vía significaría una reforma de los estatutos partidarios y dejar libertad de acción a cada tendencia dentro del parlamento, es decir, desenterraría la práctica del voto en bloque que siempre había sido favorable a los conservadores. Desde este diario

⁷⁷ “Renovarse es vivir”, *El Nacional*, 2 de diciembre, 1930, 1. Dos días más tarde, el medio, desvinculándose de las críticas que se hacían a su lectura de la derrota aclaró nuevamente que su deseo no era provocar polémica dentro de filas, lo que de hecho era un riesgo porque el principal perjudicado sería el partido, e insistió: “vamos a guardar todos la serenidad y a no empezar a tirarnos los trastos por la cabeza”. “Para calmar a los nerviosos”, *El Nacional*, 4 de diciembre, 1930, 1.

⁷⁸ “Hacia adelante”, *El Nacional*, 4 de diciembre, 1930, 1. Otro artículo que reflexiona sobre este tema: “Avanzados y conservadores”, *El Nacional*, 7 de diciembre, 1930, 1; “Nacionalizaciones”, *El Nacional*, 9 de diciembre, 1930, 1. En el grupo “avanzado” se situaba la línea editorial del periódico de defensa del capital nacional frente al imperialismo, sin promover un aislamiento económico “insensato” en un marco de interdependencia de la economía mundial.

remarcaban que esta opción no implicaría eliminar los valores tradicionales del partido, debido a que “Evolucionar no es ruptura con el pasado; es continuidad”.⁷⁹

Por todo ello, para este medio la elección de 1930 era ocasión de reflexionar sobre cómo afianzar la democracia y abordar la crisis de los partidos tradicionales uruguayos. Según su enfoque, el Partido Nacional no podía acabar como el colorado, completamente fraccionado y solo funcionando como un acuerdo electoral, ya que eso no era sano para la democracia porque llevaría a la política por el camino de la personalización y la demagogia. Más allá de su pedido de renovación y reorganización intra partidaria, se ponía en cuestión la constitución de 1917, considerando que la coparticipación había perjudicado al partido: “No fuimos fuerza suficiente para imponer normas ni fuerza lo bastante débil como para poder convertirnos en oposición decidida y franca. El pacto nos dio parte del poder, lo bastante para comprometernos, demasiado poco para actuar”.⁸⁰ En consecuencia, su solución estribaba en la reforma constitucional camino a un régimen parlamentario sin colegiado, propuesta que había signado su campaña electoral, puesto que permitiría “la colaboración transitoria de fuerzas que (...) frente a problemas concretos pudieran acordar soluciones comunes”.⁸¹

En relación con este tema, *La Tribuna Popular* inició una intensa campaña a favor de la “urgencia de la reforma constitucional”, y discrepó de los dirigentes partidarios vinculados al diario *El País*, para quienes el asunto requería esperar. La visión de *La Tribuna Popular* era que el “sentimiento” del pueblo nacionalista era “abiertamente anticolegialista”, lo que obligaba a la acción.⁸² Su discurso era lapidario hacia el colegiado y el batllismo, ilustrado como una “máquina de disolución del carácter nacional” y “lápida, sobre la República”. Anunció con letras en mayúsculas que “El Partido Nacional ha pasado a la oposición; a la oposición tendido en batalla”. Denunció a quienes no advertían la gravedad que se avecinaba en el país, y según su postura era preocupante que parte de esos “espíritus” militaban en el

⁷⁹ “Insistiendo”, *El Nacional*, 5 de diciembre, 1930, 1; “La reorganización partidaria”, *El Nacional*, 11 y 12 de diciembre, 1930, 1. “Cuentas claras”, *El Nacional*, 16 de diciembre, 1930, 1. También se pedía mejorar el funcionamiento democrático en el seno del partido: “Organización partidaria”, *El Nacional*, 15 de diciembre, 1930, 1. *El País*, autodefinido como la tendencia “anti demagógica”, planteó la necesidad de reorganizarse frente a la velocidad que estaban imprimiendo los “avanzados”. “Avanzados y conservadores dentro del Partido Nacional”, *El País*, 5 de diciembre, 1930, 5.

⁸⁰ “Renovarse es vivir”, *El Nacional*, 2 de diciembre, 1930, 1.

⁸¹ “Insistiendo”, *El Nacional*, 5 de diciembre, 1930, 1. En la misma línea: “Régimen parlamentario y evolución política (sic.)”, *El Nacional*, 3 de diciembre, 1930, 1.

⁸² “Hay urgencia en reformar la constitución”, *La Tribuna Popular*, 29 de diciembre, 1930, 1. Unos días antes, Herrera declaró que el auténtico sentimiento nacionalista estaba contra el colegiado: “Categorías declaraciones del doctor Luis A. de Herrera”, *La Tribuna Popular*, 16 de diciembre, 1930, 1. *El País* alertó de los riesgos de efectuar comicios anualmente y de la injusticia de la ley de lemas: “La frecuencia de las elecciones”, *El País*, 11 de diciembre, 1930, 5 y “Los abusos del doble voto simultáneo”, *El País*, 10 de diciembre, 1930, 5. No obstante, en sus páginas no se transmitía, como en *La Tribuna Popular*, transitar a un cambio constitucional.

nacionalismo, a quienes los invitaba de forma categórica a marcharse “cuanto antes” porque sobraban, incomodaban y no servían.⁸³

Conclusiones

El Partido Nacional se concebía a sí mismo como el abanderado de la verdadera tradición democrática, que traería estabilidad, respeto institucional, un gobierno de unidad nacional y honradez administrativa para iniciar una época próspera y feliz. Bajo estas promesas y creencias la campaña electoral nacionalista de 1930 tuvo sus trazos de continuidad con sus banderas identitarias caracterizadas por la defensa del liberalismo político y económico, el que contemplaba el desarrollo de una moderada y prudente legislación social que protegiera a los más humildes y no se enemistara con el capital ni con la iniciativa privada. Esta identidad cobraba fuerza en su binario contraste con lo que desde su perspectiva representaban los colorados, identificados como corruptos, inmorales, dictatoriales y que eran capaces de tergiversar la democracia con acuerdos electorales como el hándicap, particularmente vilipendiado por los nacionalistas.

El Partido Nacional buscó atraer y cooptar el voto de la sociedad como un conjunto, ya que en su lógica era el único representante válido de la voz del pueblo. En particular, se apeló a los obreros, católicos y clases productivas, señalando que solo un gobierno auténticamente liberal respetaría a la religión y permitiría el desenvolvimiento económico de sus ciudadanos gracias a la reducción de las cargas impositivas. Es importante consignar que la Agrupación Demócrata Social liderada por Carlos Quijano supuso una singularidad dentro del nacionalismo, ya que obligó a poner sobre la mesa de discusión la necesidad de precisar las distintas tendencias ideológicas, donde ellos traían la novedad en materia económica y social, un debe, desde su visión, en la historia nacionalista. Especialmente, su propuesta de reforma constitucional basada en el parlamentarismo, considerada como una fórmula que revalorizaría y extendería la democracia a través del Poder Legislativo que controlara al Poder Ejecutivo y evitara así los posibles abusos de poder de un presidente que aspirara a excederse en sus funciones.

⁸³ “Hay que destruir la máquina que elabora la disolución del carácter nacional”, *La Tribuna Popular*, 26 de diciembre, 1930, 1. En este artículo se usa una metáfora médica para ilustrar cómo después de los comicios de 1930 el colegiado, una verruga inofensiva, se transformó en un cáncer maligno. También justifica que el Partido Nacional nunca había sido colegialista, y que solo lo aceptó en la constitución de 1917 por no quedarle alternativa.

A pesar de la concordia y los llamados para que todos, hasta los blancos radicales, votaran dentro de la agrupación, el Partido Nacional no pudo lograr su ansiado objetivo de ganar las elecciones. Finalmente, la victoria del colorado Gabriel Terra hundió a las filas nacionalistas en el desánimo y pesimismo, desarrollándose intensas discusiones que en el transcurso de los meses sellarían la división del partido. Un partido que en la última década se había vanagloriado de su unidad, armonía y pacífica convivencia. Por otra parte, la derrota intensificó el peso de las voces que bregaban sobre la necesidad de la reforma de la constitución, con diferentes propuestas para acabar con el ejecutivo bicéfalo que era símbolo de la coparticipación entre las divisiones tradicionales y que, en definitiva, desde la lectura nacionalista, había perjudicado al partido más que beneficiado.

En esa ruptura interna la figura de Luis Alberto de Herrera fue altamente controvertida. Mientras que un gran grupo de correligionarios lo veía como el líder indiscutido del partido y quien recogía las aspiraciones populares, otros lo culparon de la derrota y se preocupaban cada vez más en resaltar su personalismo y demagogia. Así pues, a raíz de esta elección cobraron mayor visibilidad las disputas entre herreristas y antiherreristas, que en el año 1931 adquirirían particular virulencia, y consumarían la división del partido durante casi tres décadas. Por tal motivo, esta campaña electoral se constituyó como un parteaguas existencial en la vida e historia del Partido Nacional.

Laclau y Žižek en sus laberintos: entre la herencia marxista y el posmarxismo

Laclau and Žižek in their labyrinths: between Marxist heritage and post-Marxism

Fiorella P. Russo *

Fecha de Recepción: 1 de junio de 2021

Fecha de Aceptación: 30 de agosto de 2021

DOI: <https://doi.org/10.46553/RGES.57.2021.p.281-301>

Resumen

Bajo el convencimiento de que las teorías contienden en un campo de lucha en el que confrontan unas con otras, este trabajo pone el foco en los posicionamientos de los que parten y de los que se desmarcan Ernesto Laclau y Slavoj Žižek a la hora de construir sus dispositivos teórico-políticos. En este camino, los autores corroboran una hoja de ruta inversa, puesto que mientras Laclau parte de la historia intelectual del marxismo, abandona sus categorías troncales y propone, en cambio, un posmarxismo; Žižek, desde un hegelianismo lacaniano y la crítica al posmodernismo, repone aquellos conceptos desdeñados por el posmarxismo laclausiano pero señeros del marxismo clásico.

Palabras clave: nuevos pensamientos críticos, teoría marxista, posmarxismo

Abstract

Under the conviction that theories contend in a field of struggle in which they confront each other, this work focuses on the positions of those who start and from which Ernesto Laclau and Slavoj Žižek stand out when building their theoretical-political devices. Along this path, the authors corroborate an inverse roadmap, since while Laclau starts from the intellectual history of Marxism, he abandons his core categories and proposes, instead, a post-Marxism; Žižek, from a Lacanian Hegelianism and a critique of postmodernism, replaces those concepts neglected by Laclausian post-Marxism but emblematic of classical Marxism.

Key words: new critical thoughts, Marxist theory, post-Marxism

Introducción

Las nuevas teorías críticas de la sociedad, como las denominó con intenciones de cartógrafo Keucheyan,¹ constituyen una constelación de teorías que, más cerca o más lejos de la teoría marxista clásica, intenta renovar la crítica social y apostar por el potencial de la práctica política en las condiciones del capitalismo contemporáneo. Tal como lo explica el sociólogo sueco, tras la famosa *crisis del marxismo*, detonada en la década del setenta, los

* IMESC-IDEHESI-CONICET. Correo electrónico: fioremes@gmail.com

¹ Keucheyan, R. *Hemisferio izquierda. Un mapa de los nuevos pensamientos críticos* (Madrid: Siglo XXI, 2013)

pensamientos de la crítica se encontraron ante el dilema de abandonar el marxismo como campo teórico (dadas las continuas derrotas sufridas tanto a nivel teórico como político) o de, al menos, revisitarlo de manera crítica en busca de sus potencialidades para pensar la política en los avatares actuales. En este campo de batalla podemos posicionar los dispositivos teóricos de Ernesto Laclau y de Slavoj Žižek.

Si bien ambos encuentran como punto en común la crítica de las condiciones de dominación del capitalismo contemporáneo y la búsqueda de nuevas conceptualizaciones en torno al sujeto de la emancipación, también se destacan por sus fuertes contrapuntos y por sus líneas de discrepancia. Aunque muchos son los *ejes problemáticos*² mediante los cuales se pueden trazar líneas de combate entre ambos, en este trabajo el foco está puesto en los posicionamientos de los que parten y de los que se desmarcan para definir el horizonte de sus teorías políticas.

Así, el argumento que sostenemos es que para perfilar sus dispositivos teórico-políticos ambos se posicionan en distintos puntos de largada y arriban a la línea de llegada por un camino inversamente proporcional: mientras que Laclau parte de la historia intelectual del marxismo y propone superarlo por sus debilidades para pensar la política contemporánea, Žižek aborda una teoría política basada en un hegelianismo-laciano que termina por reponer muchas de las categorías troncales del marxismo clásico. Dicho más claramente, lo que pretende este trabajo es indagar, en oposición, desde qué enfoques definen sus propuestas teórico-políticas estos autores y qué teorías o corrientes consideran que deben dejarse de lado para avanzar en pos de una salida a la encrucijada en la que se encuentra el pensamiento crítico contemporáneo.

El Marx escindido de Laclau y su apuesta posmarxista

“El marxismo se ha desintegrado y creo que me estoy quedando con
sus mejores fragmentos”³

“Nuestro libro presenta la historia del marxismo [...] como un
esfuerzo sostenido por escapar a la lógica [...] del determinismo”⁴

² Con *ejes problemáticos* nos referimos a la metodología de abordaje para los estudios en teoría social propuesta por Bialakowsky (2014, 2017) que implica el análisis sistemático del corpus textual a partir de un problema. Fue tomando este modo de abordaje que se constituyeron los resultados de esta pesquisa.

³ Laclau, E. *Nuevas Reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo* (Buenos Aires: Nueva Visión, 2000), p 211.

⁴ Laclau, E. y Mouffe, C. “Posmarxismo sin pedido de disculpas” En Laclau, E. *Nuevas Reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo* (Buenos Aires: Nueva Visión, 2000) p. 132.

Podríamos afirmar que uno de los puntos de partida centrales de la empresa laclausiana es la negación de la equivalencia entre contradicción y antagonismo. El argentino parte de la hipótesis de lectura de que existe en el dispositivo teórico marxiano (y en la historia intelectual del marxismo, como veremos más adelante) un dualismo teórico entre una posición idealista y una materialista. En este sentido, el argentino desarrolla un análisis en el que señala que coexisten en Marx dos tendencias antagónicas.⁵ Por un lado, en el fragmento del *Prólogo* a la *Contribución a la crítica de la economía política* de 1859, Marx sostiene que el germen de autodestrucción del capitalismo es la contradicción entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción:

En un estadio determinado de su desarrollo, las fuerzas productivas materiales de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes o —lo cual sólo constituye una expresión jurídica de lo mismo— con las relaciones de producción dentro de las cuales se habían estado moviendo hasta ese momento. Esas relaciones se transforman de formas de desarrollo de las fuerzas productivas en ataduras de las mismas. Se inicia entonces una época de revolución social.⁶

Por el otro lado, Laclau retoma el famoso segmento del *Manifiesto Comunista* en el que se pregona que el motor de la historia es la lucha de clases:

La historia de todas las sociedades hasta nuestros días es la historia de las luchas de clases. Hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, señores y siervos, maestros y oficiales, en una palabra: opresores y oprimidos se enfrentaron siempre, mantuvieron una lucha constante, velada unas veces y otras franca y abierta; lucha que terminó siempre con la transformación revolucionaria de toda la sociedad o el hundimiento de las clases en pugna.⁷

Sin embargo, según sostiene, hay aquí un problema. En el primer fragmento, Marx presenta una contradicción sin antagonismo, es decir, las fuerzas productivas, en un cierto punto, chocan con las relaciones de producción y esto produce el colapso mecánico del sistema capitalista. No obstante, nos dice, de esta contradicción que conduciría al inminente colapso no se sigue necesariamente que éste deba adoptar la forma de un enfrentamiento entre grupos y, menos aún, de clases.⁸ En el segundo pasaje, continúa, aparece un antagonismo sin contradicción, puesto que se presupone el carácter antagónico de las relaciones sociales, pero

⁵ Laclau, E. y Mouffe, C., *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. (Madrid: Siglo XXI, 1987); Laclau, E., *Nuevas reflexiones...*

⁶ Marx, K., *Contribución a la crítica de la economía política* (México: Siglo XXI editores, 2008), p. 5.

⁷ Marx, K. y Engels, F., *El manifiesto comunista* (México: Centro de Estudios socialistas Carlos Marx, 2011), p. 30.

⁸ Laclau, E., *Nuevas reflexiones...*

éste no se integra lógicamente en ningún momento con el modelo de cambio histórico de contradicción entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción que había planteado en el primer pasaje. La conclusión que saca Laclau de todo esto es que hay que deconstruir la afirmación por la cual la lucha de clases sería el resultado del despliegue necesario de las contradicciones en el ámbito de la economía. Para él, no tiene ningún sentido reducir el antagonismo a un momento interno del despliegue de la contradicción.

Pero volvamos a la dualidad presente en Marx. Como decíamos, para Laclau, la indefinición entre antagonismo y contradicción presente en el corpus teórico del pensador alemán se inscribe en una lucha entre dos posiciones epistemológicas o filosóficas antagónicas. Por un lado, hay una apuesta por la negatividad y la opacidad de lo social, que daría cuenta de una posible filosofía relacionista y no fundacionalista en Marx. Sin embargo, por el otro lado, hay también una cauterización de esa apuesta que se refleja en la propuesta normativa de Marx. Esto es, en la fe en una posible sociedad transparente y homogénea, en una sociedad comunista en la que no existirían las clases, en donde desaparecerían las relaciones de poder y en la que se lograría una emancipación acabada de la humanidad⁹. Así, su hipótesis central es que en la obra de Marx puede vislumbrarse una intención de ligar su materialismo a un relacionismo radical pero este movimiento es débil y no logra trascender los límites del autodespliegue del concepto.

Más aún, para Laclau la ambigüedad que existe en Marx se remonta al mismísimo Hegel, puesto que, por un lado, en la apuesta hegeliana la negatividad es un elemento constitutivo de toda identidad. Pero, por el otro, este movimiento de lo negativo no implica ninguna contingencia dado que se alcanza la identidad final en el momento de la síntesis.¹⁰ Esta interpretación de la dialéctica hegeliana es confrontada por Žižek, quien revisita una exégesis diferente de la misma. Para el esloveno, no hay autodespliegue del concepto, sino que la contingencia se cancela a sí misma y se convierte retroactivamente en necesidad. Es decir, a través de la repetición histórica, la contingencia es transubstanciada en la expresión de una necesidad.¹¹

Volviendo a Laclau, para éste, la ambigüedad hegeliana se traslada a la problemática marxista ya que allí la negatividad y la opacidad no son constitutivas de lo social, sino que formarían parte de una prehistoria humana que sería posible trascender al arribar a una

⁹ Para apoyar esta idea, en *Nuevas reflexiones para la revolución de nuestro tiempo*, Laclau se dedica a argumentar las profundas raíces milenaristas que existirían en la propuesta emancipatoria de Marx y de gran parte del marxismo (ver Laclau, E, *Nuevas reflexiones...*, p. 90, 91, 92, 95).

¹⁰ Laclau, E, *Nuevas reflexiones...*, p. 215.

¹¹ Žižek, S. "Da Capo senza Fine". En: Butler, J., Laclau, E. y Žižek, S., *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos de izquierda* (Buenos Aires: FCE, 2004), pp. 215-262.

sociedad transparente y homogénea.¹² En este sentido, para él, el radical relacionismo de Marx es traducido inmediatamente a términos idealistas cuando propugna que el ser social es el que determina la consciencia (tesis que dio lugar, como sabemos, a las concepciones más deterministas de la ideología) y que la anatomía de la sociedad civil es la economía política, lo que significa que hay una lógica específica (la del desarrollo de las fuerzas productivas) que fundamenta el devenir histórico.¹³ Así, para el pensador argentino, Marx constituye un momento de transición, puesto que si bien, por un lado, mostró que el sentido de toda realidad humana se deriva de un mundo de relaciones sociales, terminó por concebir esta lógica relacional en términos esencialistas.

Asimismo, para él, la explicación marxista de la realidad social a partir del desarrollo de las fuerzas productivas es una historia sin exterior. Es por esto que tuvo que meter de contrabando a la lucha de clases, un suplemento que no se integraba fácilmente a sus categorías. Este elemento no es otra cosa que el de negatividad y antagonismo que Laclau pretende recuperar con su postulación posmarxista. Así, el argentino insiste en que hay una contradicción aquí pues: “Si la historia es un proceso objetivo, la negatividad no puede ocupar ningún papel en ella; por otra parte, sin negatividad no hay ni teoría ni acción revolucionarias”.¹⁴ Y lo que ha pasado en la historia del marxismo, nos dice, es que ese elemento supletorio que no podía ser integrado ha ido erosionando, poco a poco, el objetivismo originario de esta corriente.

Ahora bien, según el pensador argentino, la dualidad presente en Marx sigue apareciendo, como un síntoma, en las producciones posteriores que se desarrollaron en nombre del pensador alemán. Según señala, siempre que las visiones hegelianas y marxistas de la historia se han abierto a una priorización del papel de la lucha y la negatividad en la constitución de lo social, rápidamente han retrocedido hacia una teoría de la positividad de lo social, que Heidegger y Derrida han denominado “metafísica de la presencia”.¹⁵ Lo que él intenta demostrar es que el carácter constitutivo de lo negativo trabaja, permanentemente, dentro de la teoría marxista desarticulando la pretendida coherencia de sus categorías cardinales. Según nos dice, la historia intelectual del marxismo es, justamente, la historia de la

¹² Laclau, E, *Nuevas reflexiones...*

¹³ Laclau y Mouffe, *Posmarxismo sin pedido...*

¹⁴ Laclau, E, *Nuevas reflexiones...*, p. 191.

¹⁵ Laclau, E, *Nuevas reflexiones...*

tensión permanente entre negatividad y positividad de lo social o, dicho de otro modo, entre idealismo y un materialismo bien entendido.¹⁶

Sin embargo, concede que si bien entre los teóricos de la Segunda Internacional domina el determinismo de clase, ha habido otros intelectuales que han intentado incorporar lógicas hegemónico-articulatorias retrayendo, así, el campo de la “necesidad histórica” de la teoría marxista.¹⁷ Estos serían los casos de Rosa Luxemburgo con su lógica del espontaneísmo, de Trotsky con su concepto de desarrollo desigual y combinado, y de Gramsci con su aparato teórico basado en los conceptos de hegemonía, bloque histórico y voluntad colectiva. Se trata, para Laclau, de autores marxistas que dieron un paso decisivo en una dirección materialista pero cuyos intentos fueron finalmente dominados por la concepción determinista de lo social.

Así pues, el argumento laclausiano respecto de la historia del marxismo puede resumirse de la siguiente manera: la Segunda Internacional fundó su estrategia política en una creciente centralidad de la clase obrera que iba ser el resultado de la simplificación de la estructura social bajo el capitalismo. Sin embargo, esta predicción no se cumplió en la realidad, sino que las dislocaciones propias del desarrollo desigual y combinado obligaron a la clase obrera a tomar tareas democráticas que no le hubiesen correspondido según las leyes del desarrollo histórico. En este contexto es que la socialdemocracia rusa diseñó el concepto de hegemonía para resolver esta asincronía de etapas. Sin embargo, no fue hasta Gramsci que el concepto leninista de alianza de clases se amplió hacia el de dirección moral e intelectual, al punto de que, para Gramsci, los agentes sociales no son clases, sino voluntades colectivas.¹⁸ Así, desde la perspectiva de Laclau, el revolucionario italiano fue el que permitió un pasaje de las formas esencialistas extremas de la Segunda Internacional a una concepción de las prácticas sociales como hegemónicas y articuladoras, lógica que, para él, es completamente compatible con el campo de los “juegos del lenguaje” de Wittgenstein y con la “lógica del significante” de Lacan.¹⁹

¹⁶ Con esta expresión nos referimos a que, según Laclau, el materialismo de Marx permanece dentro del campo del idealismo puesto que la conocida inversión de la dialéctica hegeliana continúa sosteniendo, desde su perspectiva, la racionalidad de lo real al afirmar que existe una ley de movimiento que subyace a la historia y que puede ser conceptualmente aprehendida. Al contrario de esto, un “materialismo bien entendido” sería, para el argentino, aquel que no intente agotar la realidad del objeto, es decir, que no apele a la *metafísica de la presencia*. Según nos dice: “Todo esencialismo, por subordinar lo real al concepto, es idealismo, y [...] materialismo [...] una categoría que engloba a los varios intentos de romper con esta subordinación” (Laclau, [1990] 2000, p. 125).

¹⁷ Laclau, E, *Nuevas reflexiones...*

¹⁸ Laclau y Mouffe, *Hegemonía y Estrategia Socialista...*

¹⁹ Laclau, E, *Nuevas reflexiones...*

En este sentido, el eje del argumento de Laclau es que al tiempo que el esencialismo se iba desintegrando dentro del marxismo clásico, surgían nuevas lógicas y argumentos políticos que llegaban para reemplazarlo o resolver sus dilemas. Sin embargo, sostiene que este proceso se vio truncado por los partidos comunistas que “reprimían toda creatividad intelectual”.²⁰ Esta tesis es similar a la que esgrime Althusser²¹ para quien la crisis del marxismo (esto es, la necesidad que surgió hacia la década del sesenta de preguntarse por la política, el Estado y las organizaciones de masas al interior de la teoría marxista) tenía, en realidad, profundas raíces que se remontaban a los orígenes mismos del marxismo, pero que, hasta la década del sesenta, había estado bloqueada por el aparato político-ideológico de la ortodoxia marxista. Laclau coincide con esta hipótesis y la radicaliza afirmando que la crisis del marxismo es, en realidad, la crisis de la centralidad de la necesidad histórica frente a la contingencia y que, por ello, fue necesario recurrir a toda una serie de tradiciones intelectuales exteriores a la teoría marxista para poder llevar a cabo una transición al posmarxismo.

Así, fue necesaria la emergencia de un pensamiento contemporáneo ajeno al marxismo para poder desanudar la alianza determinista al interior de la teoría marxista-leninista. De esta manera, junto con el psicoanálisis (para el cual la acción del inconsciente hace ambigua toda significación), con la lingüística estructural (que entendió de una manera renovada el funcionamiento de las identidades relacionales) y con la transformación del pensamiento filosófico, desde Nietzsche hasta Heidegger, desde el pragmatismo hasta Wittgenstein (que desestabilizaron el esencialismo filosófico) es que Laclau propone reformular el programa materialista de un modo radical en una nueva perspectiva alejada de cualquier determinismo: el posmarxismo.

Así, las tres fuentes del posmarxismo laclausiano son la fenomenología, la filosofía psicoanalítica y las varias corrientes que conforman el posestructuralismo. Según explica, el siglo XX comenzó con tres ilusiones de inmediatez, es decir, de lograr un acceso inmediato a las cosas mismas. Estas ilusiones fueron: el referente, el fenómeno y el signo. A su vez, estas tres ilusiones fueron el punto de partida de tres tradiciones: la filosofía analítica, la fenomenología y el estructuralismo. Luego, la historia intelectual de este siglo continuó con la desintegración de estas tradiciones para dar paso a una forma de pensamiento (representada,

²⁰ Laclau y Mouffe, *Posmarxismo sin pedido...*, p. 136.

²¹ Althusser, L. “¡Por fin la crisis del marxismo!” En L. Althusser, *La soledad de Maquiavelo*, (pp. 283-298). (Madrid: Akal, 2015)

en principio, por Wittgenstein, Heidegger y el posestructuralismo) en la que la mediación discursiva es primaria y constitutiva.²²

Resumiendo, dado que, desde la lectura laclausiana, tanto en Marx como en la historia intelectual del marxismo coexisten dos posiciones en pugna (una materialista/relacionista y una idealista/determinista/esencialista) el objetivo del posmarxismo es privilegiar el momento de la negatividad y superar los momentos de positividad de lo social inscriptos en la teoría marxista. Este abandono de la posición idealista implica demostrar “el carácter histórico, contingente y construido del *ser* de los objetos y [...] mostrar que esto depende de la reinscripción de este ser en el conjunto de las condiciones relacionales que constituyen la vida de la sociedad como un todo”.²³

Justamente, la centralidad que le da a la categoría de *discurso* resulta de su intento por subrayar el carácter puramente histórico y contingente del ser de los objetos. Para Laclau, el pensamiento contemporáneo en su conjunto (dentro del cual se destacan el giro pragmatista, la crítica antiesencialista de la filosofía psicoanalítica, la crítica a la teoría del signo posestructuralista y las teorías de Wittgenstein y de Heidegger) es un intento por asumir el carácter meramente histórico del ser que, gracias a la proliferación de las dislocaciones generadas por el capitalismo, se torna más visible que antaño; y de apartarse de las posiciones que intentan resolver este problema con salidas esencialistas o deterministas. A esto podemos agregar que su planteo es que la contienda del pensamiento contemporáneo con el esencialismo, el idealismo y el determinismo es también una historia interna del marxismo. Así, su apuesta posmarxista se enrola en la revitalización de la tradición intelectual relacionista y no determinista de lo social inscrita en una parte menor del marxismo y, para esto, retoma los esfuerzos de los pensamientos contemporáneos no marxistas.

Asimismo, según declaran Laclau y Mouffe, el posmarxismo es un esfuerzo persistente por adaptarse a la realidad del mundo contemporáneo, esto es, a las transformaciones capitalistas que alteran constantemente las secuencias discursivas que construyen la realidad, haciendo plenamente visible su contingencia e historicidad. Con esto, se suman a la larga lista de autores coetáneos que afirman que los cambios en el capitalismo contemporáneo no permiten seguir sosteniendo las tesis fundamentales de un Marx nacido en otro capitalismo. Sin embargo, para ellos no tiene sentido abandonar en bloque el marxismo, sino que es preciso, más bien, abordar los problemas políticos de las sociedades posmodernas

²² Laclau, E., “Identidad y hegemonía: el rol de la universalidad en la constitución de lógicas políticas”. En: Butler, J., Laclau, E. y Žižek, S., *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos de izquierda*. (Buenos Aires: FCE, 2004) pp. 49-93.

²³ Laclau y Mouffe, *Posmarxismo sin pedido...*, p 126-127.

rastreando la genealogía del presente y releendo a Bauer, Luxemburgo, Sorel, Gramsci, Trotsky y Kautsky y extrayendo de ellos sus mejores fragmentos.²⁴

En efecto, su apuesta consiste en rescatar de estos autores las categorías en las que priman la negatividad y la opacidad, y en desechar aquellas que apuntan a los determinismos, a la racionalidad, a la positividad y a la transparencia de lo social, como lo serían las de clase social, lucha de clases, capital, comunismo, determinación en última instancia de la economía, entre otras. Por esta razón, por la necesidad de abandonar elementos que han sido centrales en el aparato teórico marxista pero que no permiten pensar la realidad dislocada, plural, relacional del capitalismo contemporáneo, es que sostienen que su apuesta no puede seguir dentro del marxismo, sino que tiene que partir de esta tradición (de su corriente relacionista, de la evidencia de la negatividad y de la opacidad de lo social) para superarla, dejando de lado sus aspectos racionalistas, deterministas y milenaristas.

Según los autores, es necesario ir más allá del horizonte teórico y político del marxismo. Sobre todo, hay que superar el carácter parcial del materialismo de Marx con su dependencia de las categorías de la metafísica tradicional. Al contrario de esto, es la teoría materialista del discurso la que les permite mostrar el mundo como una construcción puramente social que no está fundada en ninguna necesidad externa a ella misma.²⁵ En este sentido es que Laclau abandona la categoría de clase pensada como un dato objetivo, necesario y *a priori* de toda sociedad para pasar a buscar sus condiciones de posibilidad, las cuales son, para él, netamente históricas y contingentes, nunca necesarias.

Este viraje tiene consecuencias también en el modo en el que aborda la cuestión de la historia y la transformación social. Mientras que, según Laclau, el marxismo clásico fija un sentido objetivo de la historia como un horizonte incuestionable, el posmarxismo pretende historizar el horizonte mismo y mostrar su radical contingencia. En definitiva, lo que propone es historizar y relativizar las categorías centrales del marxismo para poder cavilar otras posibilidades históricas diferentes a las pensables dentro del marxismo.²⁶ Por su parte, este radical historicismo es uno de los flancos privilegiados de la crítica que le realiza Žižek al pensamiento laclausiano, como veremos más adelante.

Tras el análisis realizado, podemos concluir que la estrategia teórico-discursiva laclausiana parte de una hipótesis de lectura que presupone un Marx escindido en dos posiciones epistemológicas antagónicas (materialismo/idealismo). Luego, articula la posición

²⁴ Laclau, E, *Nuevas reflexiones...*

²⁵ Laclau y Mouffe, *Posmarxismo sin pedido...*

²⁶ Laclau y Mouffe, *Posmarxismo sin pedido...*

idealista a los intelectuales de la Segunda Internacional y a la mayor parte de los teóricos marxistas, y esto le da pie para fundar un posmarxismo, esto es, una teoría que si bien parte de esta tradición teórica se aleja de ella al abandonar la mayor parte de sus categorías constitutivas. Esta nueva corriente tiene como objetivo retomar la vertiente materialista, relacionista y contingente de la teoría marxista y enterrar la variante idealista, determinista y esencialista de la misma. Para ello, se nutre de los aportes desarrollados por teorías no marxistas del pensamiento contemporáneo. Es decir, para componer su teoría posmarxista, Laclau define cuidadosamente a su adversario teórico-político: el determinismo y todos los intelectuales y desarrollos marxistas que caen bajo este gran paraguas.

Nuestra hipótesis es que su teoría posmarxista es la formulación de una salida a un problema que él mismo ha formulado en estos términos: la dualidad de Marx, la hegemonía de la vertiente determinista dentro del marxismo y el reconocimiento de los autores que intentaron formular líneas hegemónico-articulatorias. Esta identificación, conceptualización y definición del “determinismo marxista” sobredetermina (aunque no unívocamente) la empresa teórica laclausiana, ya que el desarrollo de su armazón teórico-político está en franca relación de demarcación con estas definiciones. En este sentido, los conceptos centrales del aparato laclausiano (discurso, dislocación, hegemonía, antagonismo, articulación, entre otros) son elementos que intentan desmarcarse de los componentes cardinales de la teoría marxista clásica (para el argentino, de la corriente esencialista al interior de la misma) y que pretenden ubicarse en un territorio posfundacional.

La línea argumental construida por Laclau que aquí hemos desarrollado ha cosechado tanto detractores como partidarios. Hay quienes festejan que haya podido superar el determinismo de clases marxistas con una teoría sólida. Por ejemplo, para Cuevas su teoría de la hegemonía “incorpora una ontología social anti-esencialista y postfundacional, con elementos de la filosofía postestructuralista”, gracias a lo cual “rompió definitivamente con el determinismo y el esencialismo de clases del paradigma marxista”.²⁷

Pero también abundan quienes, desde el marxismo, ponen en cuestión la construcción laclausiana de la narrativa de la historia de esta tradición. Para Borón, el adversario contra el que pelea Laclau no es más que una “caricatura del marxismo inspirada en las aberraciones del marxismo-leninismo perpetradas por el stalinismo”.²⁸ Es decir, para él, la definición que realiza del marxismo es una reducción de su inmensa historia intelectual a su versión

²⁷ Cuevas, H., “Introducción. Obra e historia intelectual de Ernesto Laclau”, *Revista Pléyade* 16 (2015), pp. 9-19.

²⁸ Borón, A. “¿Posmarxismo? Crisis, recomposición o liquidación del marxismo en la obra de Ernesto Laclau.” *Revista de Ciencias Sociales*, 6 (1999): 1-41.

estalinista. Según postula, Laclau se auto-diseña un enemigo débil (basado en las peores deformaciones y vulgatas del marxismo) para proceder luego a declarar heroicamente que quiere destruirlo. Para Borón, este posmarxismo, lejos de ser una superación de la teoría marxista, implica un salto hacia atrás, hacia un idealismo hegeliano.²⁹ De hecho, continúa, no es más que una teoría posmoderna en la que lo que prima es lo político y que soslaya “la estructura y la dinámica del capitalismo y sus tendencias hacia la concentración monopólica de la riqueza y el poder, la superxplotación de las masas populares, la postergación de las regiones periféricas y la destrucción del medioambiente”.³⁰ En esta misma línea crítica podemos encontrar a Slavoj Žižek, como veremos enseguida.

Laclau se defiende de sus críticos afirmando que su pensamiento no opera un abandono del marxismo sino, más bien, una deconstrucción del mismo. A este respecto, argumenta que si bien siempre se piensa desde una tradición, esto no significa que la relación con ésta sea de sumisión y repetición de sus dogmas, sino que debe ser de transformación y crítica: “Uno debe construir su propio discurso como *diferencia* en relación con esta tradición y esto implica a la vez continuidades y discontinuidades”.³¹ Para él, no tiene sentido continuar bajo una tradición que no permite la creatividad ni la inscripción de nuevos problemas. Justamente, las teorías deben adaptarse a las nuevas realidades que se van constituyendo.

En este sentido, sostenemos que Laclau somete a la teoría marxista al historicismo del que es partidario puesto que la operación que realiza es bañar de carácter histórico y transitorio a esta tradición y adaptar el instrumental teórico posmarxista a los cambios históricos acontecidos en el capitalismo contemporáneo. Según él mismo arguye, el marxismo debe entenderse simplemente como un momento “histórico, parcial y limitado dentro de una línea histórica más amplia, que es la tradición de transformación radical de Occidente”.³² Justamente, su posmarxismo se posiciona como una nueva tradición que parte del marxismo pero que se compromete en restaurar su relación con el presente y con su historicidad.³³

Žižek y su crítica a la intelectualidad posmoderna

“En el siglo XV, cuando Rusia estaba ocupada por los mongoles, un campesino y su mujer estaban andando por un polvoriento camino; un guerrero mongol a

²⁹ Borón, A, “¿Posmarxismo? Crisis...”

³⁰ Borón, A, “¿Posmarxismo? Crisis...”, p. 33.

³¹ Laclau, *Nuevas reflexiones...*, p. 189.

³² Laclau, *Nuevas reflexiones...*, p. 189.

³³ Laclau, *Nuevas reflexiones...*

caballo se detiene a su lado y le dice al campesino que va a violar a su mujer; a continuación, añade: «Pero, como hay mucho polvo en el suelo, debes sujetar mis testículos mientras violo a tu mujer, de manera que no se ensucien». Una vez que el mongol ha realizado la acción y se aleja cabalgando, el campesino empieza a reírse y a dar saltos de alegría. Su sorprendida mujer le pregunta: «¿Cómo puedes estar dando saltos de alegría, cuando he sido brutalmente violada en tu presencia?». El agricultor responde: «¡Pero le he fastidiado! ¡Tiene los cojones llenos de polvo!». [...]¿No está la actual izquierda crítica en la misma posición? (entre los nombres contemporáneos para desprestigiar con más ligereza que nunca a aquellos en el poder, podríamos incluir la «deconstrucción» o la «protección de las libertades individuales»)».³⁴

El punto de largada de Žižek, a contramano de Laclau, no es una crítica al marxismo clásico o a la teoría marxista en su conjunto, sino que apunta sus misiles hacia lo que él llama, de manera amplia, *la intelectualidad posmoderna*. Para el esloveno, el peligro más grande para las luchas emancipatorias actuales proviene de un conjunto de intelectuales contemporáneos que se presentan como renovadores del pensamiento de izquierda pero que lejos están de serlo. Estos serían los herederos del movimiento de Mayo de 1968, una generación que, según sostiene, abandonó como horizonte la militancia por un cambio social global y puso en primer plano las luchas por la identidad y la transformación de la subjetividad.³⁵ Para él, los principios aparentemente radicales de esta izquierda posmoderna han sido deglutidos e incorporados por el capitalismo, por lo que sus intelectuales han terminado siendo cómplices necesarios de la dominación capitalista de los últimos decenios.

Según él mismo dice, el punto de partida de su empresa teórica es “las (im)posibilidades de un pensamiento político radical y de una práctica política radical en el momento actual”.³⁶ Esa es su principal preocupación y de aquí derivan sus continuos ataques y críticas al frente posestructuralista y a la izquierda contemporánea, agentes que no se habrían comprometido con una alternativa global, sino que se han decantado por una tibia resignación.

³⁴ Žižek, S., *Primero como tragedia, después como farsa*. (Madrid: Akal, 2011), p. 6-7.

³⁵ En esto Žižek sigue la línea de Lacan quien fuera muy crítico de los movimientos de Mayo de 1968. En una nota al diario El País, comenta que en aquella ocasión el psicoanalista francés vociferó contra los manifestantes: "como revolucionarios, sois unos histéricos en busca de un nuevo amo. Y lo tendréis". En: https://elpais.com/diario/2008/05/01/opinion/1209592812_850215.html.

³⁶ Žižek, S. “¿Lucha de clases o posmodernismo? ¡Sí, por favor!” En: Butler, J., Laclau, E. y Žižek, S., *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos de izquierda*. (Buenos Aires: FCE, 2004), pp. 95-140.

En el amplio saco de *intelectuales posmodernos* podemos encontrar a los teóricos del posestructuralismo francés y sus herederos, dentro de los cuales Žižek localiza a Ernesto Laclau³⁷. En este sentido, podríamos decir que uno de los componentes principales del frente de batalla del corpus žižekiano está ubicado en la academia contemporánea, el lugar en donde era furor, hace algunas décadas, la moda post (postestructuralista, postpolítica, posmoderna, postideológica). Según Roggerone:

Era en la academia donde la perspectiva de los estudios culturales rechazaba al marxismo como una filosofía esencialista, fundamentalista y económicamente reduccionista; era en la academia donde se proponía reemplazar la política clasista por una política identitaria y multiculturalista mediante la cual se aspiraba al reconocimiento; era en la academia donde, acudiendo a pensadores tan disímiles como Jürgen Habermas o Jacques Derrida, resultaba verdaderamente “más fácil imaginar el ‘fin del mundo’ que un cambio mucho más modesto en el modo de producción”.³⁸

En este sentido, sostenemos que Žižek irrumpe allí para ir a contramano de las tradiciones intelectuales que se estaban instalando en aquel ámbito. Para él, las distintas corrientes montadas en la academia, por más contrarias que se digan entre sí, tienen algo en común: el presupuesto político de que nada puede cambiar realmente. Así se interroga: ¿Qué pasa si, pese a los grandes debates públicos apasionados entre deconstructivistas, pragmáticos, habermasianos y cognitivistas, comparten no obstante una serie de premisas filosóficas? ¿Qué pasa si hay una proximidad no reconocida entre ellos? ¿Y qué pasa si la tarea de hoy es precisamente romper con este terreno de premisas compartidas?³⁹

Su objetivo, entonces, es romper con estas corrientes. De alguna manera, las diversas y demolidoras críticas que dirige a los pensamientos teórico-políticos posmodernos son una de las principales armas para atacar las resistencias ideológicas e intelectuales al cambio radical.

³⁷ Recordemos que Žižek conoció a Laclau en Europa en la década del ochenta y se sumó, de manera entusiasta, a su propuesta de democracia radical apoyando muchas de sus formulaciones teóricas. Sin embargo, en la medida en que iba madurando su teoría política (de los 2000 en adelante), se iba tejiendo, entre ellos, una verdadera polémica en la que las diferencias fueron *in crescendo* hasta el acto final, cuando los contendientes decidieron ponerle fin a sus referencias cruzadas, al menos las explícitas. En ese proceso, Žižek se volcó, finalmente, por una posición comunista y se convirtió en un fuerte crítico tanto del proyecto de democracia radical laclausiano y como de su teoría populista.

³⁸ Roggerone, S. (2015) “Lo saben, pero lo hacen. Slavoj Žižek y la persistencia de la crítica de la ideología.” *Pilquen, Sección Ciencias Sociales*, Vol. 18, N° 3, (2015), p. 5.

³⁹ Žižek, S. “¿Lucha de clases...”, p. 140.

Otra lectura posible sobre el adversario teórico-político žižekiano es la hipótesis que presenta Castro-Gómez.⁴⁰ Para él, éste es un cónclave compuesto por tres elementos: a nivel ideológico, por el ideario que emergió en las movilizaciones de Mayo de 1968; a nivel teórico, por los filósofos posestructuralistas como Foucault, Deleuze y Derrida, entre otros; y a nivel de práctica política, por los llamados *nuevos movimientos sociales* que proliferaron a lo largo y ancho del globo hacia mediados de la década del sesenta. Estos tres elementos son los que conforman esa izquierda posmoderna cuyos herederos y blanco de los ataques del esloveno son: el posestructuralismo y sus derivas, los estudios culturales, las teorías poscoloniales, algunos feminismos y, cómo no, el posmarxismo laclausiano. Nuestra hipótesis es que es a partir de las críticas a estas posiciones (aunque no únicamente) que Žižek edifica una propuesta teórico-política que se centra en recuperar varios de los elementos olvidados por el pensamiento posmoderno como las nociones de sujeto trascendental, clase, proletariado, comunismo, economía, entre otros.

Como decíamos, la conjetura que sostiene el pensador oriundo de Liubliana es que el ideario de las revueltas anticapitalistas de 1968 fue reabsorbido por un capitalismo que ahora se presenta *con rostro humano*. La paradoja que plantea es que si bien estas protestas eran activas y politizadas, ese espíritu se trasladó a una pseudoactividad despolitizada (comprar un producto eco, donar con una compra a una causa social, tener nuevos estilos de vida saludables o sustentables, etc.), es decir, a una total pasividad social.⁴¹ Asimismo, para Žižek estos efectos son, también, consecuencia del agotamiento del potencial emancipatorio del ideario de Mayo de 1968. A partir de mediados de los setenta, este agotamiento se vivió, para él, como “un *passage a l’acte* que asumió tres formas principales: la búsqueda de formas extremas de *jouissance* sexual; el terrorismo político izquierdista [...]; y, finalmente, el giro hacia lo Real de una experiencia interior (misticismo oriental)”.⁴²

Ahora bien, el movimiento de Mayo de 1968 también sembró efectos en la academia. Uno de ellos es la especial atención que se comenzó a prestar a los llamados “frentes secundarios”, en oposición la lucha proletaria liderada por los partidos comunistas tradicionales significada como “frente principal”. Una de las críticas cardinales que les refrenda el filósofo esloveno a los intelectuales posmodernos es que, en su afán de centrar su atención en estas nuevas luchas, han contribuido enormemente a la despolitización de la economía, sin caer en la cuenta de que existe un horizonte capitalista que hace posible y

⁴⁰ Castro-Gómez, S., *Revoluciones sin sujeto. Slavoj Žižek y la crítica del historicismo posmoderno* (México: Akal, 2015)

⁴¹ Žižek, C, *Primero como tragedia...*

⁴² Žižek, C, *Primero como tragedia...*, p. 39.

estructura todas estas luchas por la subjetividad o el reconocimiento. Según nos dice, el problema de la política multiculturalista progresista actual es que suspende la dimensión global del capitalismo y, en cambio, se limita a estudiar el modo en el que el capitalismo alimenta opresiones particulares de raza, de sexo, etc. Para él, el capitalismo es, más bien, el telón de fondo y el terreno mismo para la emergencia de estas subjetividades políticas múltiples tan extendidas.⁴³

De este modo, la contradicción que presenta Žižek es que si bien el posmodernismo politiza un cúmulo de ámbitos nuevos, lo hace despolitizando, a su vez, al capitalismo y a la economía.⁴⁴ Según su mirada, hay una suerte de autoengaño por parte de la política posmoderna de múltiples identidades, puesto que esta corriente festeja la multiplicación de identidades políticas mientras “presupone calladamente un sistema “naturalizado” no tematizado de relaciones económicas”.⁴⁵

Así, nos dice, si bien es cierto que la irreductible pluralidad de luchas posmodernas describe un proceso histórico real, ninguno de los teóricos posmodernos asume la resignación que implica la aceptación del capitalismo como única opción posible. Según su perspectiva, junto con la aceptación de la pluralidad de antagonismos sociales en el capitalismo contemporáneo viene “la renuncia a todo intento real de superar el régimen capitalista liberal existente”.⁴⁶ Para argumentar esto se apoya en la idea de que la política de la identidad se sostiene, en parte, a través de una cierta renaturalización del capitalismo.⁴⁷

Estas críticas a la visión posmoderna de los movimientos sociales contemporáneos tienen efectos en su formulación teórica puesto que, a diferencia de Laclau, para Žižek estas luchas no son iguales o, dicho de otro modo, no son todas meros particulares articulables contingentemente. Para él, en la serie de luchas particulares hay siempre una que, aunque parezca funcionar como parte de la serie, provee el horizonte de la misma como tal. Así, se puede aplicar aquí la enseñanza de la dialéctica hegeliana de la *universalidad concreta* en la cual “en la relación entre un *genus* y su subespecie, una de éstas siempre será el elemento que niega el rasgo universal mismo del *genus*”.⁴⁸ Luego, en base a esta idea, el esloveno repone el axioma marxista de que existe una lucha (la proletaria en sentido amplio) que sobredetermina al resto de luchas particulares que se dan al interior del capitalismo.

⁴³ Žižek, S. “¿Lucha de clases...”.

⁴⁴ Žižek, S. “¿Lucha de clases...”.

⁴⁵ Žižek, S. “¿Lucha de clases...”, p. 117.

⁴⁶ Žižek, S. “¿Lucha de clases...”, p. 101.

⁴⁷ Žižek, S. “¿Lucha de clases...”.

⁴⁸ Žižek, S. “¿Lucha de clases...”, p. 107

Pero continuemos con su embate contra el pensamiento posmoderno. Otra de las críticas que le efectúa Žižek es su radical historicismo, esto es, la tendencia a explicar todos los fenómenos políticos y sociales recurriendo a la historia y reduciéndolos a las relaciones históricas de poder que les han dado origen. A este *historicismo posmoderno* le reprocha, sobre todo, que la historia sea el único escenario donde se desarrollan las relaciones sociales. Su propuesta teórico-política, en cambio, se preocupa por subir a la escena las condiciones ontológicas de la experiencia humana, es decir, la estructura trascendental del sujeto que no tiene historia ni puede reducirse a ella. Como bien explica Castro-Gómez:

Žižek dirá que el sujeto no se reduce jamás a los procesos históricos de subjetivación. Siempre queda un resto, un “exceso” de sujeto que no podrá ser subjetivado y que “retorna” siempre (como lo Real de Lacan) para evidenciar el impasse de todos nuestros proyectos emancipatorios.⁴⁹

Para Žižek, el historicismo es la forma ideológica del capitalismo posmoderno.⁵⁰ En este sentido, el problema con esta corriente es que, en su afán por centrarse en los procesos de subjetivación particulares, renuncia a la universalización de intereses que, para él, es el gesto político por excelencia. Como resultado, la fórmula posmoderna termina, para nuestro autor, por caer en un relativismo que le impide formular un horizonte emancipatorio global. Al contrario, queda presa del mito de Fukuyama del fin de la historia, al aceptar que no hay escapatoria al capitalismo liberal-democrático, sino que lo único que queda es lograr que sea un poco más justo y más tolerante. Así, la apuesta teórico-política žižekiana se centra en reponer una serie de supuestos que recurren a una ontología del sujeto trascendental.

Como consecuencia de todo esto, podríamos decir que su principal crítica propinada a la izquierda posmoderna contemporánea es que no es capaz de ofrecer una alternativa global viable porque ha caído presa del mito ideológico por excelencia del capitalismo: que él es el único sistema de vida posible, o al menos, el mal menor. Es decir, afirma que la izquierda no se inclina por una alternativa factible al capitalismo, sino que ha quedado atrapada en su fantasía ideológica: como no hay alternativa, solo queda luchar por mejorar mínimamente lo que hay. Se trata de una política de la resignación que no tiene nada de radical. Dicho de otro modo, para el esloveno, la izquierda se ha sometido al chantaje de la ideología capitalista.

Para él, el elogio a la proliferación de nuevas subjetividades políticas, la muerte de toda fijación esencialista y la aserción de la contingencia plena de lo social se producen sobre el fondo de cierta renuncia a la idea de un cambio global en las relaciones fundamentales de

⁴⁹ Castro Gómez, *Revoluciones sin sujeto...*, p. 7

⁵⁰ Žižek, C, *Primero como tragedia...*

nuestra sociedad y de una aceptación silenciosa del marco capitalista democrático-liberal. Este sistema, afirma, no es otra cosa que el telón de fondo incuestionable de las políticas de la identidad.⁵¹ En sus palabras, la izquierda debe tomar una decisión planteada en estos términos: La izquierda tiene hoy una opción: o acepta el horizonte democrático liberal predominante (democracia, derechos humanos y libertades...), y emprende una batalla hegemónica dentro de él, o arriesga el gesto opuesto de rechazar sus términos mismos, de rechazar directamente el chantaje liberal actual de que propiciar cualquier perspectiva de cambio radical allana el camino al totalitarismo.⁵²

Otro de los rasgos de la intelectualidad posmoderna que resulta problemático para el esloveno es su “corrección política” permanente, que tiene como corolario una especie de pánico a la politización en sí.⁵³ Para él, su rechazo a albergar cualquier forma de pensamiento que se salga de las coordenadas pospolíticas establecidas no permite pensar y solo deviene, nos dice, en una izquierda de pura protesta sin un programa de cambio viable y global.⁵⁴ Un ejemplo de esto, señala, es su reacción al populismo racista de derecha en Europa. Cuando éstos se oponen a la inmigración porque quitan puestos de trabajo, la izquierda en vez de reparar en que se trata de un desplazamiento de la lucha de clases (dado que la inmigración es parte de la estrategia del capital para pagar obreros precarizados, para bajar el sueldo de los obreros locales, etc.) contesta con consignas de apertura cultural. Con esto, señala, la izquierda borra el contenido de clase desplazado en esta disputa y, paradójicamente, su inclinación por una posición tolerante, liberal, “constituye la forma más páfida de la lucha de clases antiproletaria”.⁵⁵

Retomando el chiste del mongol que referíamos al principio, para Žižek, el problema de la izquierda es que hace mucho ruido y pocas nueces, es decir, cree que está empolvando al violador cuando en realidad solo está emprendiendo un movimiento vano contra el verdadero problema: la violación al pueblo. Siguiendo con la referencia al chiste nos dice: “nuestra Tesis 11 debe ser: en nuestras sociedades, los izquierdistas críticos hasta ahora sólo han conseguido ensuciar a los que están en el poder, cuando de lo que se trata es de castrarlos...”.⁵⁶

Para llevar adelante una “verdadera castración”, Žižek propone animarse al abismo del acto. Para él, la izquierda se maneja bajo las coordenadas de la derecha y del capitalismo, y no

⁵¹ Žižek, S. “Mantener el lugar”. En: Butler, J., Laclau, E. y Žižek, S., *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos de izquierda*. (Buenos Aires: FCE, 2004) pp. 307-328.

⁵² Žižek, S. “Mantener el lugar”... p. 327.

⁵³ Žižek, S. *Contra la tentación populista*. (Buenos Aires: Ediciones Godot, 2019).

⁵⁴ Žižek, S. *Contra la tentación populista*, p. 20.

⁵⁵ Žižek, S. *En defensa de las causas perdidas*. (Madrid: Akal, 2011), p. 274

⁵⁶ Žižek, S., *Primero como tragedia...*, p. 7.

emprende el acto auténtico de hacer lo imposible, de promover proyectos políticos que apunten seriamente a cambiar el orden existente y que no se resignen al mismo. Su problema es que se deja chantajear, puesto que cada vez que propone proyectos políticos transformadores se la corre por derecha con la posibilidad de que se trate de un nuevo gulag u holocausto. En definitiva, sostiene que la izquierda debe comenzar por plantear con firmeza y bajo sus propios términos su proyecto político transformador.⁵⁷

Concatenado con esto, la crítica más importante que Žižek dirige contra el posmodernismo es su reformismo. Su problema, apunta, es que no cuestiona los principios fundamentales de la economía capitalista de mercado ni el régimen político democrático-liberal, sino que ambos son dados por sentado como si no existiera posibilidad de un régimen económico y político diferente. Al contrario de esto, todos los cambios que la izquierda posmoderna propone son dentro del régimen político-económico existente. Así, termina sometida a las premisas de la derecha, por lo que su posición acaba siendo más bien defensiva que propositiva. Su misión sería, por lo menos, formular y defender su propia agenda con más firmeza.

Esto mismo le critica a Laclau puesto que éste plantea articulaciones contingentes y construcción de hegemonía pero siempre sin salirse del marco del régimen liberal-democrático actual. Claramente, el argentino no coincide con esta idea y defiende su posición contraatacando: por lo menos él, dice, plantea un sistema posible mientras que Žižek no es claro en cuanto al tipo de alternativa que propone.⁵⁸ Además, agrega que la parcialidad del horizonte hegemónico no implica ningún tipo de resignación, sino que todo depende de la lucha y las articulaciones que pueden darse. Es decir, la investidura de un objeto parcial como totalidad social puede implicar tanto un cambio radical como transformaciones menos globales.⁵⁹ El punto es que para Laclau el final está siempre abierto, en cambio, Žižek asimila la parcialidad de las demandas con reformismo o gradualismo.

En este punto, consideramos que Laclau es claro al explicar que su posición no es gradualista, sino que parte de una definición de la política que implica articulaciones y procesos de representación que pueden tomar distintas derivas, ya sea un cambio global o no. Sin embargo, también hay que señalar que la constitución populista es siempre, para Laclau, una constitución estatal y que, en este sentido, su enfoque no es anti-institucionalista. El populismo laclausiano no plantea una revolución redentora, sino una realización histórica

⁵⁷ Žižek, S., “¿La lucha de clases...”

⁵⁸ Laclau, E. “Estructura, historia y lo político”. En: Butler, J., Laclau, E. y Žižek, S., *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos de izquierda*. (Buenos Aires: FCE, 2004), p. 197-200.

⁵⁹ Laclau, E., *La razón populista* (Buenos Aires: FCE, 2005), p. 292.

signada por una ética de lo posible. En cambio, el acto revolucionario žižekiano está signado por una ética de lo imposible y por una priorización de las luchas anti-capitalistas frente a las demás (una distinción inadmisibile para Laclau).

Resumiendo lo dicho hasta aquí, para Žižek la eficacia de la ideología capitalista radica en haber podido asociar determinadas demandas progresistas que comenzaron con los movimientos de Mayo de 1968 con el modelo capitalista como mejor instrumento para realizarlas. El caso del ecocapitalismo reinante es un claro ejemplo. Según asevera, la versión ideológica que se ha vuelto hegemónica es la de un capitalismo socialmente responsable. Este enfoque ya no opone mercado y responsabilidad social, ya que ambos pueden aliarse en pos de un beneficio mutuo. Así, el capitalismo, con sus empresas que no solo producen beneficios económicos, sino también ambientales, sociales, comunitarios, etc., se presenta al mundo como el instrumento más eficaz para consumir el bien común.⁶⁰ Éste es, para Žižek, el gran mito del capitalismo contemporáneo, dentro del cual muchas de las teorías y corrientes políticas que se declaran radicales han caído.

Así, la estrategia teórico-discursiva de Žižek parte de una premisa y es que el pensamiento político crítico actual no se la juega por una apuesta por una alternativa global radical viable. Los paladines de esta política de la resignación son, para él, todos estos intelectuales posmodernos que han copado la academia y la izquierda contemporánea, y cuyos planteos no hacen más que demostrar que han caído en el chantaje ideológico del capitalismo: las opciones son aceptar el capitalismo tal cual es o hacerlo un poco más justo. Según su postura, se trata de una falsa dicotomía a la que hay que responder con una negativa a elegir.⁶¹ Lo paradójal es que, luego de este perfilado del posmodernismo, se vuelca por reponer algunas de las categorías nucleares del marxismo clásico como las de clase, proletariado, economía como telón de fondo de las luchas sociales, comunismo, entre otras. Categorías que el pensamiento posmoderno ha decidido abandonar como en el caso de Laclau.

Conclusiones

A lo largo de estas líneas fuimos perfilando las estrategias teórico-discursivas de construcción de los adversarios teórico-políticos de dos de los representantes más relevantes

⁶⁰ Žižek, S., *Primero como tragedia...*

⁶¹ En *Contingencia, hegemonía, universalidad*, específicamente en el capítulo denominado “¿Lucha de clases o posmodernismo? ¡Sí, por favor!”, Žižek hace referencia a un chiste de los hermanos Groucho Marx en el que ante la convencional pregunta “¿Té o café?” se responde “¡Sí, por favor!”, es decir, con una negativa a elegir. Para él, esto es exactamente lo que hay que hacer frente a la falsa dicotomía que nos presenta la fantasía ideológica del capitalismo: ¿capitalismo tal cual lo conocemos o capitalismo con rostro humano? El desafío es poder pensar una alternativa radical global a esta falsa obligación a elegir.

del amplio campo de los nuevos pensamientos críticos. El foco puesto en este perfilado se forjó con la intención de resaltar a quiénes suben al ring al momento de construir sus teorías, de quiénes se desmarcan, contra quiénes batallan. Como sabemos, las teorías no se producen en el vacío, sino que lo hacen en franca oposición a otras posiciones, en diálogo/disputa con otros desarrollos. Y estos posicionamientos teórico-políticos en el campo en el que se insertan surcan, aunque no unívocamente, sus desarrollos, sus elecciones conceptuales, en definitiva, sus construcciones teóricas. De esta manera, el argumento que intentamos sostener en estas páginas es que Laclau y Žižek emprenden caminos de magnitud inversamente proporcional. Mientras que Laclau parte de la historia intelectual del marxismo, abandona sus categorías cardinales y funda un posmarxismo; Žižek, que no viene de la tradición creada por Marx, critica a la intelectualidad posmoderna y construye una teoría política basada en sus categorías más fundamentales.

En el caso de Laclau, pudimos ver que su narrativa parte de la hipótesis de un Marx escindido y de una tradición desarrollada en su nombre que conservó el dualismo entre materialismo relacional y determinismo esencialista. Esta construcción tiene como efecto en Laclau la necesidad de fundar una nueva tradición que si bien parte del marxismo se aleja de él y de sus categorías centrales y, busca, en cambio, la edificación de conceptos en los que destaque el relacionismo radical y la contingencia. Así, para Laclau, la historia del marxismo es la historia de esta puja entre determinismo y relacionismo, y su estrategia apunta a articular el determinismo a los intelectuales de la II Internacional; al tiempo que se inmiscuye en el pensamiento contemporáneo para buscar allí los elementos necesarios para la cimentación del posmarxismo. De esta manera, su teoría se configura como la respuesta a un problema que él ha definido en ciertos términos.

Sin embargo, podemos preguntarnos si, en su afán de diferenciarse de la teoría marxista clásica, no termina por caricaturizar en extremo al marxismo del que se diferencia. En este sentido, coincidimos con la visión de Borón acerca de que, al fin y al cabo, el marxismo laclausiano termina representado por su versión más tosca y vulgar que es el de la II Internacional. Creemos que al interior de la teoría marxista en grande hay muchos elementos teóricos para pensar lo social de manera relacional y no reduccionista. Asimismo, dudamos de si la manera de pensar la política en la contemporaneidad exige salir del campo problemático marxista y superarlo, puesto que muchos de los conceptos de esta tradición no envejecen y siguen teniendo vigencia para pensar la actualidad de un capitalismo que continúa mercantilizando cada vez más esferas de la vida.

Por su parte, pudimos ver que la estrategia žižekiana toma como punto de partida la evidencia de la falta de una propuesta global transformadora en el pensamiento radical posmoderno. Así, nuestro autor le dirige diversas críticas al posmodernismo como su aceptación del capitalismo liberal-democrático, su reformismo, su historicismo, su corrección política, entre otras, para terminar afirmando que su problema principal es que ha caído preso del chantaje impuesto por la fantasía ideológica capitalista. De esta manera, su propuesta teórica parte de esta certidumbre y toma derivas impensadas, sobre todo teniendo en cuenta que apoyó, por un tiempo, el proyecto de democracia radical de Laclau y Mouffe. Así, el efecto imprevisto de la polémica que instala el esloveno al interior del pensamiento contemporáneo es que viniendo desde las afueras del marxismo termina reponiendo algunas de sus categorías troncales y abandonadas por los dispositivos teóricos posmodernos.

En este punto, si bien concedemos que muchas de las críticas que Žižek le propina al pensamiento de izquierda contemporáneo son acertadas, en tanto mueven el avisero al obligar a reflexionar sobre la posición de la izquierda frente a la agenda de la derecha y sobre las posibilidades de un horizonte emancipatorio en las condiciones actuales, nos interrogarnos si, en su afán de criticar a la intelectualidad posmoderna, no termina por hacer un movimiento exagerado al reponer algunas categorías nucleares del marxismo pero, justamente, en su versión determinista.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Jean-Frédéric Schaub, *Para una historia política de la raza*, Buenos Aires, FCE, 2019, 215 páginas.

Publicado originalmente en francés en 2015, la reciente traducción al castellano de *Para una historia política de la raza* de Jean-Frédéric Schaub (Paris, 1963) discurre sobre la importancia de la investigación histórica en torno a la cuestión racial. El especialista en historia e historiografía moderna de los mundos ibéricos, historia conectada y director de estudios en la École des Hautes Etudes en Sciences Sociales se ha dedicado a examinar la construcción de dinámicas de exclusión e inclusión, clasificación política de las sociedades y políticas raciales.

En esta oportunidad, Schaub ofrece un texto que, como alerta en repetidas ocasiones, no es *per se* un libro en el que se caractericen los estereotipos raciales: se trata, más bien, de un ensayo con claves para abordar el estudio de la cuestión racial. Si bien su lectura beneficiaría en especial a académicos de las ciencias sociales, humanas y biológicas –y, demás está decir, a un público mucho más vasto–, entendemos que constituye sobre todo una apuesta historiográfica.

De lectura accesible para lectores entrenados, Schaub despliega en tres capítulos una propuesta sugerente para interrogar el quehacer historiográfico en torno a la raza como problema. El título, idéntico al de la publicación original, nos introduce en tres cuestiones. En primer lugar, nos invita a pensar las contribuciones que la historia puede hacer a la cuestión de la identidad racial, poniendo en tensión representaciones producidas por medios masivos de comunicación y elencos gubernamentales. En segundo lugar, quien esté familiarizado con la obra de Schaub podría suponer que se ocuparía de forma exclusiva del mundo moderno y colonial. No obstante, la ausencia de referencia espacio-temporal en el título invita a sospechar de antemano: a partir de su *metiére*, el autor configura hipótesis útiles para reflexionar sobre diversos períodos y territorios. Por último, en el título se detecta que *raza* no es una categoría biológica sino política; por lo tanto, es preciso comprender en qué contexto y con qué objetivos surgen y operan las políticas raciales.

Una introducción extensa impulsa al lector hacia un lugar incómodo, pero, al mismo tiempo, urgente. A partir de su propia experiencia, Schaub nos invita a reconocer desde qué coordenadas personales, académicas y sociales pensamos la raza y el racismo. ¿En qué

medida las trágicas experiencias del siglo XX delimitan –tal vez inconscientemente– nuestra comprensión? ¿Qué rol juegan los debates contemporáneos sobre la construcción de la identidad? ¿Qué discursos se construyeron desde las ciencias sociales y biológicas, cómo circularon y a qué públicos llegaron? Y, finalmente, ¿qué tiene para decir el estudio del pasado sobre estas cuestiones?

Para conducirnos en este ejercicio, en el primer capítulo “Un desafío para las humanidades y ciencias sociales”, el historiador proporciona un esquema de líneas académicas, debates y definiciones provenientes de las ciencias sociales y biológicas. Se limita a las producciones anglocéntricas y francesas dejando de lado, por ejemplo, aportes recientes de las ciencias sociales en América Latina. No obstante, este largo estado de la cuestión demuestra la importancia del diálogo científico para la construcción de conocimiento y la formulación de sentido. Si el rechazo a la noción biológica de raza fortaleció el modelo constructivista que se afirmó desde los 60 en las disciplinas sociales, los avances recientes de la sociobiología, la medicina y la genética sobre los mecanismos de herencia ofrecen nuevas discusiones de las que los historiadores no deberíamos ser, para Schaub, meros espectadores.

Más allá de un consenso general respecto a la valoración moral de raza o su rechazo como entidad biológica, abundan los desacuerdos entre historiadores. ¿Cómo definirla? ¿Cuándo, dónde y por qué surgen las categorías raciales? ¿Cuáles son sus límites? En el segundo capítulo, titulado “El debate historiográfico”, Schaub ubica el surgimiento de las categorías raciales en Occidente en la modernidad ibérica. La distinción de la población judía por su vestimenta, el acceso limitado a cargos, el cercenamiento territorial y el temor a la mezcla alcanzó su cenit a fines del siglo XV cuando fueron conminados a elegir entre una conversión forzosa al cristianismo y la expulsión. Esta situación sentó las bases para un nuevo problema: reconocer a los “cristianos nuevos” tras la conversión. Progresivamente, se instaló un nuevo recurso para generar alteridad: el argumento de limpieza de sangre implicó una categorización racial de los sujetos con el fin de identificarlos y excluirlos. Los estatutos reflejaban la creciente importancia otorgada al cuerpo como transmisor de una calidad racial considerada *infecta*: un patrimonio de características identitarias religiosas, sociales, morales, políticas y conductuales transportadas a través de tejidos y líquidos corporales.

De acuerdo a la propuesta de Schaub, entonces, raza se forjó como construcción novedosa en una sociedad antiguorregimental preocupada por la calidad y el orden social en los albores de la modernidad. De hecho, según el autor, aquella noción racial no se desarraigó radicalmente de sus raíces medievales con el paso del tiempo, sino que se afirmó y extendió en procesos de racialización de otras poblaciones. Las políticas racistas tienen como objetivo

impedir que las poblaciones discriminadas integren de manera plena la sociedad en la que residen y, por ende, refuerzan su violencia cuanto más difícil es reconocer a ese otro. Para ello se producen dos operaciones: primero, se diferencia a un segmento social al que se racializa a partir del argumento de naturaleza para luego circunscribirlo a una condición que no es mutable por completo. El pensamiento racial justificaba la exclusión a partir de la corporalidad ya que su inalterabilidad (o su alterabilidad limitada) restringía los esfuerzos de la minoría por deshacerse de una identificación racial que los encasillaba, los repelía y los postergaba.

Reflexionar sobre racismo va mucho más allá de describir catálogos de estereotipos: hay mecanismos de exclusión y estigmatización sofisticados ejercidos sobre cuerpos constantemente calificados y jerarquizados. Esta definición, vertida por el autor en este capítulo que estamos poniendo en consideración, implica dos consecuencias metodológicas a la labor historiográfica. En primer lugar, comprender la forma político-institucional, los marcos normativos, la organización socioeconómica y las producciones de sentido de una sociedad dada. Solo un análisis en esos términos permitiría reconocer la ideología racial subyacente. La segunda deriva metodológica se relaciona con la temporalidad. Revisar y extender la periodización al pensar raza y racismo permite generar un aporte original y necesario que distingue a la historia de otras disciplinas que no otorgan importancia a la profundidad temporal.

En el capítulo siguiente, “Hacia una historia no lineal de la raza” el consolidado investigador cierra su propuesta historiográfica. Descarta la posibilidad de reducir una historia política de la raza a los parámetros de continuidad/discontinuidad. En consecuencia, alerta sobre los peligros de un análisis teleológico, reniega del uso de *protorracismo* e insiste en comprender a la racialización como una de las múltiples formas de alteridad social experimentadas. Además, resalta la importancia de incorporar una perspectiva antropológica en el análisis de fuentes con el objetivo de observar producciones de alteridad y capacidad de resistencia de quiénes padecieron esa asignación de una identidad diferencial “natural”.

Finalmente, Schaub ensaya una breve muestra de cómo vincular procesos sociopolíticos con los marcos mentales de la sociedad ibérica moderna para comprender la formación de categorías raciales. El historiador no desatiende la concurrencia de motivaciones diversas: por ejemplo, destaca el beneficio económico que generaba el trabajo forzado de esclavizados e indígenas y que alimentó sin dudas la producción de normativas y prácticas estigmatizantes en un contexto marcado por la expansión ultramarina y la conquista. Sin

embargo, y por desgracia, en este próspero pero breve adelanto de ejercicio historiográfico vuelve exclusivamente a la experiencia de las poblaciones conversas.

A través de esta acotada revisión pretendimos señalar los aportes cardinales de una propuesta mucho más vasta y compleja. Temáticas como universalidad, herencia, racismo científico, historia de la ciencia, color y transmisión tienen su lugar en las páginas del libro. Consideramos que el ensayo constituye una lectura oportuna y necesaria para reflexionar qué entendemos por raza, una categoría que se ha instalado progresivamente en el ámbito historiográfico pero que continúa generando debate e incomodidad.

Para cerrar, quisiéramos destacar algunas cuestiones de la obra de Schaub. En primer lugar, su respuesta al interrogante del surgimiento de las categorías raciales en Occidente es substancial e interpela directamente la mirada de los historiadores: discute con fuerza producciones académicas acotadas a experiencias medianamente recientes, fuertemente localizadas, y procura avivar el debate al interior de la historia y con otras áreas de estudio. En segundo lugar, sobresale una propuesta historiográfica compleja, atenta a diversos registros de análisis y que, si bien se plantea desde la experiencia medieval-moderna ibérica, no es exclusiva para pensar la historia europea.

Si un cometido de este ensayo era demostrar que la historia de la cuestión racial es imprescindible para aportar elementos a otras disciplinas sociales y biológicas y evitar generalizaciones prospectivas y anacrónicas, podemos sostener que fue logrado de forma más que suficiente. La historia, cuyo sentido ha sido (y sigue siendo) puesto en cuestión en función de su utilidad, es plenamente reivindicada como una disciplina comprometida capaz de brindar desde la profundidad temporal un análisis fundamental e irremplazable. Como expresa el propio autor: “Precisamente porque todas las políticas raciales pretenden interrumpir el curso de la historia, la reflexión de los historiadores es una respuesta indispensable”.¹

Noelia Silvestri
(ISHIR CONICET-UNR)

¹ Jean-Frédéric Schaub, *Para una historia política de la raza* (Buenos Aires, FCE, 2019), p. 210.

Lulú Colombo, *Cuentos y leyendas que suben y bajan por el Cerro Colorado*, Comunicarte, Córdoba, 2019, 80 páginas.

Cuentos y leyendas que suben y bajan por el Cerro Colorado (2019) de Lulú Colombo es un libro que, a través de nueve relatos ficticiales, establece una briosa conjunción entre vívida memoria y respeto por la naturaleza, como intentaremos desarrollar en estas breves pinceladas.

El texto nos remite, desde su título, a un punto geográfico específico, el Cerro Colorado (provincia de Córdoba), lugar de importancia arqueológica, célebre por sus pinturas rupestres y por su fuerte presencia de comenchingones y sanavirones. Asimismo, estas tierras fueron las elegidas por el reconocido cantautor Atahualpa Yupanqui para vivir y son célebres por esto.

Conviene apuntar, para comenzar, que el volumen está dedicado especialmente a niños y jóvenes –sus destinatarios primeros son aquellos de la escuela rural Luciano Argüello, custodios del patrimonio natural y cultural regional–, aunque la adultez no quita (no debería quitar) la maravilla de encontrarse con ríos que murmuran historias para mariposas, con quirquinchos parlanchines y curiosos, con yararás atontadas por el frío y aves flamencas que hacen de la audacia su traje de diario. Los relatos en su totalidad son: “Pomawillka y la cocina del hechicero”, “Pepe Frutos, el quirquincho que habla”, “La historia del nido de cardenales”, “Sayurumi, una flamenca audaz”, “El Tatadiós rosa”, “El pichón de reinamora”, “Los siete pájaros del sol” y “Cuando el monte enmudeció”.

Como reza el título, nos invitan a auscultar leyendas *que suben y bajan del cerro*: podríamos afirmar que en varios aspectos son relatos situados en el entre-lugar de la oralidad y la escritura. Por una parte, porque, de alguna manera, están contruidos *comunitariamente* y catalizados –sería el término preciso– por Colombo. En efecto, son textos tributarios de la(s) memoria(s) multiformes de quienes hicieron del Cerro Colorado su lugar. Por otra parte, porque estos relatos despliegan su máximo deleite al ser leídos en voz alta. De igual forma, constituyen una declaración de amor a la naturaleza y contribuyen a forjar el mapa de los relatos literarios del Cerro Colorado, quizás su más importante logro.

Ahora bien, podríamos preguntarnos ¿qué hace de los cuentos y leyendas pergeñados por Colombo, escritora y traductora rosarina radicada desde hace más de 10 años en el Cerro Colorado, una literatura singular? Entre la venida del viento sur y las rocas plateadas, entre los negros tordos y los flamencos de patas rojas, estos textos van estampando performativamente la memoria del Cerro Colorado e incluyen –de yapa– un convite: el

compartir palabras que, caídas en desuso, se hubieran muerto si Colombo no las hubiera captado y estampado en los relatos. Esta suerte de *exhumación arqueológica de la palabra* demuestra que, desde tiempos inmemoriales anteriores a la conquista, cronos sedimenta en diversas capas lo que kairós hace irrumpir sin más. Recordemos que con la palabra kairós, los griegos señalaban el tiempo personal y colectivo que encuentra su nervio vital, podríamos decir, en la memoria (del pasado) y en las expectativas (del futuro).

Los relatos materializan esa irrupción de los rojos y ocres del Cerro Colorado, junto a llamativos personajes y figuras encarnadas, en su mayoría, por las especies silvestres cordobesas. Es así como el tiempo cronológico, secuencial y medible, se ve atravesado por el tiempo en donde tienen lugar los acontecimientos: por ejemplo, Colombo también echa mano de cazadores furtivos y guardaparques como personajes para, entre otros, reparar en los diversos problemas que allí azotan. Nos referimos al desmonte, la caza furtiva y los efectos de la colonización que son enhebrados en los relatos.

Como un proyecto colectivo y personal (o bien, como un proyecto personal por colectivo), en estas páginas, Colombo refrenda que la literatura es, en primer lugar, oficio. Y en segundo término, trabajo de escucha atenta: las leyendas van de boca en boca por el norte cordobés, *a boca de jarro* entre vecinos, como el rumor del río entre las piedras, como el viento en la montaña y son captadas por el oído atento de la autora.

Cuentos y leyendas... comienza además con una potente por condensadora imagen: la tapa concentra, sin apiñarlos, a todos y cada uno de los personajes del libro. Sin lugar a dudas, la atracción de esta obra se debe también a las ilustraciones del artista plástico Jorge Cuello. Sus ilustraciones enriquecen la imaginación lectora, arreciando con su presencia expansiva: no funcionan como un mero acompañamiento del texto, sino, por el contrario, son una parte esencial que da ritmo a los cuentos y leyendas, al estar intercaladas entre los textos.

Por último, conviene agregar que el volumen forma parte de la Colección Leyendas de Comunicarte, una interesante editorial radicada en la ciudad de Córdoba, especializada en publicar literatura para niños y jóvenes de autores nacionales y extranjeros, una apuesta, por cierto, digna de destacar.

María Florencia Antequera
(IH IDEHESI CONICET-UNR-UCA)

Cecilia Tossounian, *La joven moderna en la Argentina de entreguerras. Género, nación y cultura popular*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2021, 171 páginas.

Si bien es ya generalizado el estudio de las representaciones de feminidades por parte de varios investigadores, la historiadora Cecilia Tossounian nos propone poner el foco en las décadas de 1920 y 1930 para analizar las figuras que emergieron en los años de entreguerras en torno a la joven moderna argentina.

El recorte temporario resulta de importancia precisamente por ser los años en donde se generan transformaciones en las prácticas sociales, en general, y en las relaciones de género, en particular.

Estos cambios son, en parte, producto de la mayor presencia de las mujeres en los espacios públicos; de su ingreso al mercado laboral; así como también de su visibilidad en los diversos medios masivos de comunicación que se encontraban en su apogeo.

Las corporaciones estadounidenses que se instalaban en nuestro país, a su vez, esgrimían estrategias de mercado que alentaban el consumismo y promovían aspiraciones de clase media cuyas principales destinatarias, señala Tossounian, eran mujeres.

En este sentido, a diferencia de diversas perspectivas historiográficas que calificaban a las mujeres del periodo como consumidoras pasivas, la autora afirma que el auge de la cultura de consumo, de nuevas modas y belleza, conformó prácticas cruciales para la configuración de una identidad emancipadora de la mujer.

De esta manera, la autora intenta complementar la historiografía relativa al estudio de género del período de entreguerras cuyos ejes fueron el movimiento feminista, la educación, y la participación en el mercado laboral; aspectos, según ella, desatendidos.

El análisis de la joven moderna lleva a la historiadora, a su vez, a preguntarse sobre el significado de la modernidad en ese contexto. Para responderlo, se plantea intervenir en los debates de la modernidad, los cuales devela que en su mayoría se enfocaron en los movimientos intelectuales y los programas gubernamentales mientras que desestimaron el rol de las figuras populares femeninas en la construcción de la identidad nacional.

El libro se divide en cinco capítulos, los cuales exploran tipos particulares de feminidad moderna. El primero caracteriza los cambios culturales en la Argentina de los años 1920 y 1930, consecuencia de la emergencia de la sociedad de consumo y el aumento de la presencia de las mujeres en los espacios públicos.

Diversos productos culturales abrieron el debate en la sociedad argentina sobre el rol de las mujeres, al mismo tiempo que contribuían a la construcción de una identidad nacional. De esta manera, se fueron creando varias figuras de la joven moderna.

El capítulo 2 examina las percepciones en los medios de comunicación sobre el arquetipo estadounidense de la joven moderna: la *flapper*. En nuestro país, esa figura fue retratada de una manera simplista, asociada a las mujeres frívolas de clase alta que vestían de *bataclana*. Al mismo tiempo, la libertad y el materialismo que se expresaban en los medios permitían asociar su comportamiento a un fenómeno exclusivamente foráneo, dejando entrever las amenazas que podía ejercer el consumo a la identidad de género nacional.

El capítulo 3 explora las versiones menos negativas de la joven moderna presentadas por la cultura popular. A partir de las representaciones y experiencias de jóvenes trabajadoras, la autora sugiere que las mujeres que trabajaban fuera del hogar, pero en empleos “típicamente femeninos” eran elogiadas por su autonomía en la mayoría de los medios.

A diferencia de la imagen frívola y materialista de la *flapper* de clase alta, las asalariadas argentinas del periodo representaban en los medios indicadores de cosmopolitismo pero también autenticidad. Actrices cinematográficas como Tita Merello, por ejemplo, permitieron un arraigo cultural y difusión de los valores de la clase media.

El capítulo 4 aborda la promoción de la cultura física de las mujeres por parte de los medios populares. Durante los años 1920 y 1930 se utilizaron las nociones de salud y de belleza para fomentar el ejercicio femenino. De esta manera, el deporte representó una idea positiva de progreso y “nación vigorosa” al tiempo que para muchas mujeres representó la posibilidad de acceder a actividades antes disponibles solo para los hombres.

En el capítulo 5 se analizan los concursos de belleza como medio de escrutinio sobre los ideales de feminidad e identidad nacional. En este sentido, estos certámenes definían un ideal de identidad racial y proponían una identidad femenina que mezclaba modernidad y autenticidad.

Por último, en el epílogo se exploran los cambios y continuidades en las identidades de género planteadas por el peronismo, en particular por la figura de Eva Perón.

De esta manera, el libro nos adentra en un mundo de representaciones visuales y escritas como revistas y periódicos ilustrados, pero también literatura, canciones, cine y anuncios publicitarios o las propias experiencias de las jóvenes argentinas que permiten explorar las formas en que la cultura popular “imaginó la modernidad como una práctica marcada por el género” (p. 26) y cómo la joven moderna reflejó miedos conservadores, pero, a la vez, expectativas de modernidad y progreso nacional.

Lucía Irene Lacunza
(IDEHESI CONICET-UBA)

NOTA PARA COLABORADORES

Los trabajos con pedido de publicación deberán remitirse a través de la plataforma <http://e-revistas.uca.edu.ar/index.php/ResGesta>. Deberán enviarse una copia a la secretaría de la revista: insthistoria_rosario@uca.edu.ar.

Las contribuciones insthistoria_rosario@uca.edu.ar se envíen podrán ser artículos científicos originales, propuestas de dossiers, reseñas bibliográficas o notas críticas inéditas, que serán sometidas a un sistema de arbitraje de dos pares de evaluadores externos, a doble ciego. La decisión final de publicar o rechazar las contribuciones corresponde al Consejo de Redacción, quien notificará por escrito al autor.

La convocatoria a presentación de trabajos está abierta en forma permanente, reservándose la dirección de la Revista su inserción en el número que estime más adecuado a la índole de la colaboración.

Las contribuciones se ajustarán a las siguientes normas de presentación:

1. La extensión de los **artículos científicos** no deberá superar las 25 páginas, tamaño A4, incluidos gráficos, tablas, figuras y referencias bibliográficas, con interlineado 1,5; letra Times New Roman, cuerpo 12 y margen de 2,5 en todos sus lados. Utilizar el formato automático de Word para sangrías y sin separación de párrafos. Se solicita no utilizar viñetas, interlineados especiales o detalles poco usuales que dificulten el manejo de edición.
2. En la primera página se incluirá un resumen en castellano y abstract en inglés, de alrededor de 10 líneas cada uno y no más de cuatro palabras claves, en ambos idiomas. Deberá especificar el problema estudiado, los objetivos y sus principales aportes. Estarán escritos a interlineado simple y en letra Times New Roman, cuerpo 10.
3. Deberá indicarse con un asterisco en el nombre del autor, remitiendo al pie, el nombre completo de la institución de trabajo y su correo electrónico.
4. La extensión máxima para la sección **notas y documentos** será de 10 páginas y para **reseñas bibliográficas** de 4 páginas.
5. Los cuadros, gráficos, figuras, mapas, etc. serán enviados en archivo separado; numerados; en blanco y negro e indicándose con claridad su posición en el texto. Los cuadros y gráficos deberán estar en Word o Excel, las fotos, mapas y planos en formato TIF o JPG. La resolución de los archivos digitales de imagen no podrá ser inferior a 200 dpi, siendo la de 300 a 400 dpi la más adecuada.

6. Las citas textuales deberán ir en todos los casos en letra regular y entre comillas. Cuando superen las cinco líneas de extensión, se colocarán fuera del párrafo, centradas y con sangría derecha e izquierda de 1 cm.

7. Las notas deben ser colocadas a pie de página, en letra Times New Roman cuerpo 10, con el sistema de numeración y ordenamiento automático del procesador de texto numeradas, observando las normas internacionales de referenciación *The Chicago Manual of Style*, en su última edición, según el siguiente orden:

Libros o partes de libros:

De un solo autor:

Nombre Apellido(s), *Título completo* (Ciudad: Editorial, año), páginas consultadas.

Dos o tres autores:

Nombre Apellido(s) y Nombre Apellido(s), *Título completo* (Ciudad: Editorial, año), páginas consultadas.

Cuatro o más autores:

Nombre Apellido(s) et al., *Título completo* (Ciudad: Editorial, año), páginas consultadas.

Capítulos de libros:

Nombre Apellido(s), "*Título artículo*", en *Título completo*, editado/compilado/coordinado por Nombre Apellido(s) y Nombre Apellido(s) (Ciudad: Editorial, año), páginas consultadas.

Artículos de revistas:

Nombre Apellido(s), "Título artículo". *Título revista* volumen, n° número (año): páginas consultadas. [DOI o URL, si se toma referencia de internet].

Artículo de prensa (con autor o sin él):

Nombre Apellido(s), "Título artículo", *Título periódico*, día y mes, año, páginas consultadas [URL, si se toma referencia de internet].

Fuentes de archivo:

Nombre Apellido(s) (si aplica), "Título del documento", lugar y fecha (si aplica), en Siglas del archivo, Sección, Fondo, vol./leg./t., f. o ff. La primera vez se cita el nombre completo del archivo, la abreviatura entre paréntesis y, enseguida, ciudad-país.

Aclaración: Luego de la primera citación se procede así: Apellido, *dos o tres palabras del*

título, páginas consultadas. No se utiliza *Ibid.*, *ibidem*, *cfr.* ni *op. cit.*

8. La bibliografía deberá observar las normas internacionales de referenciación *The Chicago Manual of Style*, en su última edición, según el siguiente orden:

Libros o partes de libros:

De un solo autor:

Apellido(s), Nombre. *Título completo*. Ciudad: Editorial, año. **Dos o tres autores:**

Apellido(s), Nombre y Apellido(s), Nombre. *Título completo*. Ciudad: Editorial, año.

Capítulos de libros:

Apellido(s), Nombre. “*Título artículo*”. En *Título completo*. editado/compilado/coordinado por Nombre Apellido(s) y Nombre Apellido(s). Ciudad: Editorial, año.

Artículos de revistas:

Apellido(s), Nombre. “*Título artículo*”. *Título revista* volumen, n° número (año): páginas consultadas. [DOI o URL, si se toma referencia de internet].

Artículo de prensa (con autor o sin él):

Apellido(s), Nombre. “*Título artículo*”. *Título periódico*, día y mes, año, páginas consultadas [URL, si se toma referencia de internet].

9. Las **reseñas bibliográficas** irán encabezadas en el siguiente orden: nombre y apellido del autor o autores del libro comentado, título del libro (cursiva), lugar de publicación, editorial y año de publicación, número de páginas; al final de la nota, nombre y apellido del autor.

10. Las **propuestas de Dossiers temáticos se ajustarán a las siguientes normas:**

10.1. Los dossiers tendrán uno o dos coordinadores y de cuatro a siete artículos (cada uno de ellos de no más de 25 páginas), con una presentación a cargo del/los coordinador/es (TNR12 a espacio y medio en texto, TNR10 a espacio sencillo en notas).

10.2. Las propuestas de dossiers deberán estar formadas por los siguientes documentos: breve currículum de los coordinadores; resumen de la temática y título del dossier; nombre y apellidos de los participantes y pertenencia institucional; y resumen del contenido de cada artículo que forma el dossier.

10.3. Una vez aceptada por Res Gesta la propuesta de dossier, se indicará la fecha prevista de publicación así como el plazo de entrega de los artículos originales, para que la revista proceda a su evaluación externa. Para ello los coordinadores: enviarán

a los autores las normas de Res Gesta; reunirán y revisarán los textos para comprobar que se adaptan a las normas; enviarán a la revista los originales recibidos, acompañados de una presentación o introducción del dossier. Los coordinadores pueden asimismo ser autores de artículo.

11. Las opiniones vertidas en las colaboraciones firmadas son responsabilidad de sus autores.

12. Los originales y copias recibidos no se devuelven. Con la publicación de su trabajo, el autor recibirá 2 ejemplares impresos de la Revista.

13. Los trabajos publicados en Res Gesta se encuentran bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.