

Saberes de estado en espacios provinciales. Profesiones y organismos estatales: Obras y políticas públicas en la década del treinta en Santa Fe.

Natacha Bacolla y Cecilia Parera.

Cita:

Natacha Bacolla y Cecilia Parera (2011). *Saberes de estado en espacios provinciales. Profesiones y organismos estatales: Obras y políticas públicas en la década del treinta en Santa Fe. XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-071/424>

MESA 69: Saberes de estado, burocracias y administración pública: un siglo de construcción estatal. **Coordinadores:** Mariano Plotkin, Claudia Daniel, Diego Pereyra.

***SABERES DE ESTADO EN ESPACIOS PROVINCIALES.
PROFESIONES Y ORGANISMOS ESTATALES: OBRAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS
EN LA DÉCADA DEL TREINTA EN SANTA FE.***

Natacha Bacolla (UNL / UNR)
DNI: 21898685
nbacolla@gmail.com

Cecilia Parera (UNL)
DNI: 24.523.661
ceciliaparera@gmail.com

(autorizamos la inclusión de la ponencia en la publicación correspondiente)

Esta ponencia constituye un trabajo incipiente de articulación de una serie de confluencias en torno a trabajos individuales previos que llevaron a sus autoras a poner en diálogo sus investigaciones¹. La puesta en común de herramientas y perspectivas de sus respectivos campos disciplinares de origen –la historia y la arquitectura– apunta a fundamentar algunas presunciones e hipótesis sobre los polifacéticos y densos procesos políticos de la década del treinta, vistos desde un espacio regional. También se propone contribuir de algún modo a la apasionante reflexión sobre los vínculos entre política, construcción de espacios disciplinares y formulación de políticas públicas en Argentina, en una porción del controvertido período que constituye la entreguerras.

Introducción

En los últimos años la historiografía argentina ha producido desde diversas perspectivas una renovación de las imágenes de la década del treinta, ya no explicada en la clave de crisis económica y fraude, sino en registros que señalan la complejidad del período. En dicho marco, un proceso destacado es aquel relacionado con una general reformulación de las relaciones entre Estado y sociedad. En esa dirección se propone explorar desde un espacio regional un aspecto de las relaciones entre política y administración, subrayando la imbricación en una lógica de lo político que reconoce sus

¹ Principalmente a partir de intereses comunes de nuestras tesis doctorales y de maestría: Bacolla, N. *Política y administración. Algunas cuestiones en torno a las dimensiones política e institucional del Estado provincial. Santa Fe, 1946-1955*. Tesis de Maestría, FLACSO, 2006. También algunos aspectos de la tesis doctoral: *La Revista de Economía Argentina. Política, elites y producción de conocimiento sobre la sociedad en la entreguerras, 1918 – 1943*, Doctorado en Ciencia Política, UNR. Parera, C. “*La tensión Nación / Provincia como manifestación de los modelos de modernización de la arquitectura pública en Argentina. Santa Fe, 1930 – 1943*”, tesis de doctorado en curso, Doctorado en Arquitectura UNLP.

anclajes en una dinámica social, pero también en el desarrollo de elites estatales, profesiones modernas, el mercado y la internacionalización.

En la Provincia de Santa Fe en estos años se puede observar una clara continuidad en algunas líneas de acción encaradas por diversas agencias estatales, a pesar que se identifican claramente dos momentos marcados por experiencias políticas disímiles: la demócrata progresista entre 1932 y 1935 y la conservadora entre la intervención de ese año y 1943. Una serie de indicios permiten presuponer que la clave para abordar la aparente contradicción que significa la continuidad en materia de arquitectura pública, políticas sanitarias y de desarrollo de áreas de investigación aplicada a lo largo de un período en que el Poder Ejecutivo respondía a gobiernos de signos políticos distintos, reside en el papel explicativo de las ideas y los saberes especializados en el proceso de elaboración de estas políticas públicas. De esta manera, el análisis será desplazado de los responsables políticos de las tomas de decisiones hacia aquellos encargados de producir y aplicar conocimientos, centrándose en las reparticiones técnicas ligadas a las obras y políticas públicas del área de sanidad y sus actores; las relaciones entre dichas agencias estatales y el proceso de consolidación de campos disciplinares en el ámbito académico, corporativo y privado.

En un primer apartado abordaremos los lineamientos generales de organización estatal provincial en el período, para luego detenernos en las agencias estatales ligadas a la política y a la arquitectura sanitaria.

Procesos políticos y agencias estatales en la Provincia de Santa Fe de principios de los años treinta.

No es una novedad señalar que el inicio de la década del treinta abre las puertas a un mundo incierto y a un complejo y ambiguo proceso de cambio en las relaciones entre política, sociedad y Estado. Si la lenta disolución del rol agroexportador impuso la redefinición del modo de inserción de la Argentina en el mundo y la estrategia de desarrollo interno, desde el golpe del 6 de septiembre de 1930 aparecen a plena luz los aspectos centrales de otra vertiente crítica: la crisis política generada en el marco del régimen consagrado por la ley Sáenz Peña, la cual reinstala en el horizonte político problemáticas de un tiempo que se creyó sepultado en 1916. Acompañando estas

novedades el Estado adquirió mayor peso y visibilidad, si bien cabe señalar que en la historia argentina el mismo no había sido justamente un actor ausente.²

Estas dinámicas encuentran una incardinación distinta según se las aborde desde el plano nacional o regional. Justamente, el caso santafesino muestra un ejemplo de ello; en el plano político, desde el referido golpe hasta las elecciones que consagraron al candidato del Partido Demócrata Progresista, Luciano Molinas, los sucesivos interventores federales conservarán la adhesión a la fracción uriburista, aún en momentos en que el liderazgo de Agustín P. Justo comienza a consolidarse a nivel nacional. Si esta sucesión no modifica en mucho al Estado provincial, aunque busca poner en sintonía con el Estado central una serie de cuestiones, es con la gobernación de Molinas donde se abre un proyecto que diverge plenamente de la experiencia nacional, siendo que vuelve a primer plano en el escenario político provincial la voluntad de unir democracia y liberalismo.

En este sentido, la gestión demoprogresista se distingue no sólo por su origen en las urnas –libres del mecanismo del fraude que se generalizará en la década– sino también por el tipo de reorganización que imprime al aparato estatal y su lógica de funcionamiento. Las reformas llevadas a cabo por Molinas avanzan a partir de la puesta en vigencia de la Constitución provincial sancionada en 1921, cuyo carácter liberal y laico será el que fije la dirección al proceso de reestructuración estatal.

“Este ascenso al control del Estado provincial permite el desarrollo de un proyecto político de ambiciosas pretensiones, en momentos en que la crisis mostraba sus rasgos más duros. Proyecto político que, en el marco y con las limitaciones de un Estado Provincial, apunta a su reformulación en sus aspectos burocráticos administrativos y en sus ejes de relación con la sociedad, para abonar una mayor autonomía y protagonismo de ésta.”³

Si bien dicho programa naufraga en 1935 bajo el embate de un sistema político que no se adecua a las reformas que se promueven, interesa aquí resaltar algunos puntos centrales de la gestión.

² Es imposible aquí realizar un listado exhaustivo de los trabajos que en los últimos años han dado cuenta de diversas facetas de la centralidad del Estado en la historia argentina, entre muchos otros indicamos algunos ya clásicos: Oslak, O. *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1978. Oslak, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos.*, Buenos Aires, Paidós, 1984. Oslak, O. *Formación histórica del estado en América Latina. Elementos metodológicos para su estudio*, Buenos Aires, CEDES, 1978. Lechner, N. (ed.) *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997. Ansaldi, W. y Moreno, J.L. (comp.) *Estado y Sociedad en el pensamiento nacional.*, Cántaro, Buenos Aires, 1989. Desde una perspectiva distinta es de mencionar en especial para el período la obra de Tulio Halperín Donghi, *Vida y muerte de la república verdadera*, Buenos Aires, Ariel, 2000.

³ Macor, D. “¿Una república liberal en los años 30?”, en Ansaldi, W. et al, *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Buenos Aires, Biblos, 1995, p. 169.

En primer término la nueva Constitución requería una amplia reforma de todas las leyes orgánicas, así como un conjunto de nuevas disposiciones, ya que la misma disponía la restricción de las facultades del Poder Ejecutivo sometiéndolo a controles de orden político, administrativo y financiero. Así, a contrapelo de la dinámica nacional, con la reforma del Estado provincial es la Legislatura la que se torna central a la par que el Poder Judicial cobra mayor independencia. Paralelamente, se pone en marcha un proceso de descentralización, cuyos rasgos más notables son las reformas del régimen municipal y de la educación.⁴ La primera tiene su rasgo más sobresaliente en la consolidación de la autonomía del nivel de gobierno local, otorgándoles a los municipios órganos legislativos y ejecutivos electivos. La mayor innovación en relación a la segunda se registra en el nivel común de enseñanza, con la creación de un sistema de consejos escolares electivos de carácter distrital a los cuales se le otorga injerencias en cuestiones pedagógicas y presupuestarias –que incluyen el nombramiento de maestros y capacidades impositivas para completar los recursos derivados del Fondo de Educación Común también previsto por la Constitución-.

Además de estos ejes, que concentran las principales expectativas del proyecto reformista, hay una serie de medidas que instituyen instrumentos de autonomización de diversos entes estatales, las que en la coyuntura de conflictividad política e ideológica tienen menor repercusión, pero que vistas en perspectiva alcanzarán una extensa trayectoria y serán resignificadas en los gobiernos posteriores. Cabe mencionar en esa dirección, la creación del Departamento Provincial del Trabajo⁵ y la autonomización de entes como las Administraciones de los puertos de Santa Fe y Rosario, y de la Caja de Jubilaciones y Pensiones.

De particular interés para el presente trabajo resulta la creación de la Dirección de Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe (de aquí en más DOPP), en sintonía con el impulso de ambiciosos planes de equipamiento público e infraestructura que encara la gestión de

⁴ Sobre esta cuestión ver: Macor, D. *La reforma política en la encrucijada. La experiencia demoprogresista en el Estado provincial santafesino*. Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2003. También: Macor, D. y Bacolla, N. “Centralismo y modernización técnica en la reformulación del Estado argentino. El caso provincial santafesino, 1930-1950”, en: *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol – N° 2 (2009), Universidad de Tel Aviv, Israel, 2009.

⁵ Creado por la Ley Provincial n° 2426, sancionada el 14 de diciembre de 1934. Su mayor innovación radicó en la creación de organismos de control y mediación descentralizados denominados Consejos Superiores y Regionales Mixtos. Además de reforzarse a través de esta normativa la vigilancia e inspección, se crearon servicios de estadística social, organización profesional, asesoría gratuita y registros de colocación, se estableció el sábado inglés, se empadronó el comercio y la industria y se encaró un censo permanente de patrones y obreros. *Mensaje del Gobernador Molinas*, Imprenta de la Provincia de Santa Fe, 1935

Molinas.⁶ Reconociendo la frecuente ineficacia verificada en la concreción de planes de obras, la que solía ejecutarse desde reparticiones dependientes de diversos Ministerios, el gobierno provincial aprobó en 1934 la creación de la referida entidad autárquica, nucleando las existentes “Dirección de Obras Públicas, Vialidad y Catastro” y “Dirección de Vialidad”⁷. Esta medida buscaba una mayor eficiencia en el accionar y una menor presencia de presiones políticas, confiriendo a un directorio autónomo del Poder Ejecutivo la responsabilidad decisoria en lo referente a presupuesto, contratación de personal, construcción, administración y destino de fondos. Es posible inferir a partir de los considerandos y la información de la prensa que se pretendía repetir el éxito alcanzado por el Estado Nacional mediante la autonomización de las obras viales a partir de la creación de la Dirección Nacional de Vialidad en 1932, así como de las intervenciones en áreas de valor paisajístico con la Dirección de Parques Nacionales en 1934, y en un modo más lejano tomaba el modelo planteado contemporáneamente en el marco del *New Deal* rooseveltiano con la creación de la *Publics Works Administration* y la *Work Progress Administration*.

En sintonía con las líneas de renovación que predominaban en las políticas públicas en los países centrales, las cuales ensayaban como estrategia de recuperación de la crisis económica el aumento de la intervención del Estado, particularmente con cuantiosas inversiones en obra pública para impulsar la industria de la construcción –como una de las principales dinamizadoras de la economía-, la gestión de Molinas elaboró un profuso plan de acción en el que, si bien frenado por la crítica situación económica que vivió la Provincia hasta promediar la década, es posible destacar 5 ejes. En materia de vialidad, en 1933 se sancionó una ley de planificación de la red caminera⁸, atendiendo a las directivas establecidas por la Dirección Nacional de Vialidad y obteniendo los beneficios de su Ayuda Federal. Otra rama considerada fue la de obras hidráulicas menores, planteando una red de desagües para el saneamiento y puesta en producción agrícola – ganadera de vastos

⁶ Cf. Parera, C. “Miradas en torno al intervencionismo estatal y la obra pública”. En *II congreso Regional de Historia e Historiografía*, Facultad de Humanidades y Ciencias – UNL, 2007. Parera, Cecilia. “La Dirección de Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe durante el ciclo conservador, 1935-1943”. En *XII Jornadas de INTHUAR*. FADU – UNL, Santa Fe, 2007.

⁷ Ley Provincial n° 2424, sancionada el 14 de diciembre de 1934.

⁸ Ley Provincial n° 2303, sancionada el 10 de diciembre de 1932.

sectores anegadizos de la Provincia,⁹ el cual iba en paralelo con la creación del Instituto Experimental de Investigación y Fomento Agrícola Ganadero.¹⁰ La carencia de espacios públicos en las principales ciudades de la Provincia fue sistemáticamente abordada a partir de la sanción de la Ley de Creación de Parques y Paseos en 1935, proponiendo nuevas áreas de esparcimiento dotadas de los servicios y equipamientos adecuados a los hábitos y prácticas del “hombre moderno”¹¹.

El cuarto rubro destacado fue la arquitectura escolar, cuyos proyectos estuvieron a cargo de la Oficina de Construcciones Escolares¹², creada en 1934 con la tarea de diagramar y ejecutar un ambicioso plan de construcción de escuelas para el territorio provincial de manera independiente de la DOPP y en consonancia con la reforma educativa llevada a cabo. Un quinto eje, ligado a obras de arquitectura pública fue la creación de la Dirección General de Higiene (en adelante DGH) a partir de la Ley de Sanidad de la Provincia¹³, cuyas facultades atañen no sólo la construcción de nuevos edificios, la inspección de la salud pública en general y de las instituciones médicas, sino que también incorpora temas como la protección de la infancia y las cuestiones relacionadas con el ambiente de trabajo. Las líneas generales de control que plantean estos organismos van a contrapelo de la

⁹ Conocido como Plan Torriglia. Ley Provincial n° 2250, sancionada el 14 de mayo de 1932. Una de las características subrayada por la prensa provincial sobre este plan es que postulaba la contratación de un porcentaje de desempleados en cada uno de los pueblos donde se realizarían las obras proyectadas, evocando claramente los nuevos lineamientos en política pública del New Deal, en particular del espíritu de la Work Progress Administration. Al respecto: *El Orden*, 28 de octubre de 1934, p. 4; *El Litoral* 29 de octubre de 1934, p. 3; *La Capital*, 28 de octubre de 1934, p. 4. *La Tribuna*, 28 de octubre de 1934, p. 3.

¹⁰ Ley Provincial n° 2447, sancionada el 29 de diciembre de 1934.

¹¹ Ley Provincial n° 2466, sancionada el 9 de agosto de 1935. Ligada a esta ley se dispone en la ciudad de Rosario y se proyecta en la de Santa Fe un Plan Regulador Urbano. En el caso de la ciudad de Rosario el mismo tuvo como proyectistas a Carlos Della Paolera (Ingeniero Civil Urbanista), Adolfo Farengo (Ingeniero Civil) Ángel Guido (Ingeniero Civil Arquitecto). Este proyecto había sido Premio Plaqueta de Oro y Gran Premio de Honor en la Exposición del Primer Congreso Argentino de Urbanismo, realizado en Buenos Aires a inicios de 1935. *Municipalidad de Rosario, Plan Regulador y de Extensión, Memoria Descriptiva y Justificativa*, Publicación Oficial, Rosario, 1935.

¹² Ley Provincial n° 2417, sancionada el 30 de noviembre de 1934. Desde una perspectiva de la arquitectura pública escolar cf.: Espinoza, Lucía. *Arquitectura escolar y Estado moderno. Santa Fe 1900-1943*. Ediciones UNL, Colección Polis Científica, Santa Fe, 2005.

¹³ Ley Provincial n° 2287, sancionada el 13 de diciembre de 1932. También se planifica la creación de una red sanitaria y hospitales regionales y el acopio sistemático de estadísticas en la materia. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe 1932-1933*, tomo II, 21 de octubre de 1932, pp. 1471 a 1487.

descentralización que se confirma en otros niveles del Estado provincial amparada, como se dijo ya, en los lineamientos de la Constitución de 1921¹⁴.

En esa dirección es posible afirmar que las renovaciones en las formas institucionales del Estado se plantean en términos que no se despegan de las ideas liberales sobre la acción del mismo, donde la pieza clave la constituye la sociedad civil; pero incorporando en algunos aspectos herramientas de intervención estatal que por su carácter descentralizado en la implementación adquieren un cariz diverso a la de la experiencia nacional.

Otras características de los organismos creados por Luciano Molinas parecen obedecer a una iniciativa estatal basada en la racionalidad de prevención y documentación. Sobre todo en las políticas de obras públicas, de salud e intervención social surge claramente una línea destinada a continuar su desarrollo hasta el peronismo, donde se incorporan las perspectivas más modernas en torno a la planificación y coordinación por parte del Estado. La principal bifurcación entre Nación y Provincia reposa en la cuestión de la legitimidad, cimentada en el proyecto provincial por la férrea defensa de un sistema democrático transparente.

¿Un nuevo rumbo? El accionar del Estado conservador.

La intervención de 1935 pone fin a la experiencia demoprogresista y a través de una serie de interventores federales construye la máquina electoral para el fraude, a la par que se desmantela o vacía de contenido a las estructuras jurídicas y administrativas que se habían erigido al amparo de la ahora derogada Constitución de 1921.

Los caminos de la Nación y la Provincia vuelven a unirse estrechamente en los gobiernos de Manuel de Iriondo (1937-1941) y de Joaquín Argonz (1941-1943). Así, bajo la hegemonía iriondista,

“(…) la Provincia se asocia estrechamente al proceso de transformación nacional, y el Estado provincial, en paralelo con el Estado nacional, ganará recursos que potencian su capacidad de intervención frente a la sociedad.”¹⁵

¹⁴ Estos lineamientos se hacen claros en las fundamentaciones que las presentaciones de los proyectos de estas diversas leyes. Al respecto: *Mensajes del Gobernador Molinas*, Imprenta de la Provincia de Santa Fe, 1935. Hemos abordado alguna de estas cuestiones en Bacolla, N. “La problemática relación entre estado y sociedad en los años treinta. El caso santafesino a finales de la década.” Ponencia presentada en las *X Jornadas Interescuelas /Departamentos de Historia*. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 20 al 23 de septiembre de 2005. Publicación Digital; Macor, D. y Bacolla, N. «Centralismo y modernización técnica en la reformulación del Estado argentino. El caso provincial santafesino, 1930-1950», en: *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol – N° 2 (2009), op. cit.

¹⁵ Piazzesi, S. “Después del liberalismo: ¿un nuevo conservadorismo?. El iriondismo santafesino en la década del treinta.”, en *Estudios Sociales*, N°13, 2° semestre de 1997, p. 106.

En este sentido el giro que dan las gobernaciones desde 1937 a 1943, se caracteriza por, utilizando la expresión de Sidicaro, “la combinación de fraude y obra pública” conjugándose en el ámbito provincial con la constante lucha por obtener la generosa ayuda del presupuesto nacional.¹⁶ En esa dirección, la intervención gubernamental actúa como una fuente de legitimidad alterna frente a la representación política viciada por el fraude, a la par que:

“(…) la importancia política de la obra pública en la acción gubernamental ayuda a explicar la gravitación de la misma en las luchas entre las facciones conservadoras dentro de cada bloque provincial y en la competencia entre los bloques provinciales por el favor presupuestario del gobierno nacional. A su vez, el control electoral a través del fraude promueve la autonomización del gobierno y del Estado, lo que profundiza esa lucha entre las facciones del oficialismo por el control de los recursos estatales.”¹⁷

Con la puesta en vigencia nuevamente de la Constitución provincial de 1900, el Poder Ejecutivo provincial reasume sus capacidades –encorsetando los contrapesos legislativos y desmantelando la descentralización administrativa en consonancia con las dinámicas presentes en la política nacional-. En este marco se observa un proceso de reforma estatal en sentido inverso al encarado durante la gestión demoprogresista: la creciente centralización de la administración y la conformación de estructuras técnico-burocráticas que permiten desde el Estado actuar en la sociedad. En este sentido la acción de gobierno tiene como tópico legitimatorio constante que “la buena política es la administración eficaz”.

Las gobernaciones de Iriondo y Argonz no verifican innovaciones en lo que concierne a políticas económicas sectoriales en general, como así tampoco en las líneas de acción en materia de obras públicas que habían sido delineadas durante la gestión demócrata-progresista. Efectivamente, el Plan caminero sancionado en 1941 con una inversión de 40 millones de pesos, la emisión de títulos para saneamiento, canalizaciones y desagües fluviales en 1938, la profusa inversión para el mejoramiento de espacios públicos existentes y creación de nuevos ámbitos de sociabilidad en las principales ciudades de la

¹⁶ La mejor muestra de este apoyo en la obra pública la encontramos en los meses finales de la gobernación de Iriondo, donde la profusión de inauguraciones y publicidad al respecto como así también comentarios periodísticos a favor y en contra, se acentúan. Al respecto *La Capital*, 16/12/40, p.18; 2/4/41 y 9/4/41, p.14 y 15. También *La Tribuna*, 3/04/41, p.10; 6/4/41, p. 3; 8/04/41, p. 8; 9/04/41, p.8. También en publicaciones oficiales como *Obras Públicas en la Provincia de Santa Fe*. Imprenta Oficial, Santa Fe, varias ediciones entre 1938 - 1940.

¹⁷ Piazzesi, S. op. cit., p.111

Provincia, las 27 escuelas que sólo en el año 1937 concretó la DOPP, y las 62 estaciones sanitarias rurales erigidas al cerrar la década en territorios hasta el momento desprovistos de atención médica básica remiten directamente a los cinco ejes anteriormente señalados¹⁸.

Sin embargo, esta continuidad pierde su consistencia al analizar las reestructuraciones estatales que se verifican en la burocracia provincial, resignificando algunos espacios institucionales ya existentes. Tal es el caso de la DOPP, la que fue intervenida a poco de asumir el Gobernador Iriondo¹⁹. Ilustrando la siempre subyacente tensión entre técnica y política, la repartición pasó a depender del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas de la Provincia, facilitando su control directo, no sólo en cuanto a las inversiones sino también en la designación de su personal.

A su vez, la organización interna de la DOPP sufrió modificaciones. Con la decisión de la Intervención Federal de disolver la Oficina de Construcciones Escolares los proyectos de arquitectura escolar volvieron a ser definidos en el marco del Departamento de Arquitectura de la DOPP, “*dándole una organización técnica unitaria e integral*”.²⁰ Este reacomodamiento hacia un modelo centralizado no estuvo acompañado por un viraje en cuanto a las características de las obras concretadas, las cuales tanto en sus líneas organizativas, funcionales, de inserción urbana, de uso de materiales así como de expresión formal manifiestan una lógica de continuidad. Lo mismo sucede con los técnicos a cargo de los proyectos, como es el caso de los arquitectos Carlos Navratil y Salvador Bertuzzi, quienes fueron contratados para trabajar en la Oficina de Construcciones escolares, pero tras la refundición referida intervienen en otras obras de arquitectura pública encaradas por la DOPP.²¹

¹⁸ Al respecto: Parera, Cecilia. “El rol de la arquitectura pública en la modernización de los estados provinciales. Argentina, 1930 – 1942”. En *XIII Jornadas de INTHUAR*. FADU – UNL, Santa Fe 01 agosto 2008. También, Bacolla, N. “La problemática relación entre estado y sociedad en los años treinta. El caso santafesino a finales de la década.” Ponencia presentada en las *X Jornadas Interescuelas /Departamentos de Historia*. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 20 al 23 de septiembre de 2005. Publicación Digital; Bacolla, N. y Macor, D. “La reorganización del estado santafesino en tiempos conservadores.” en Macor, Darío y Piazzesi, Susana (editores) *Territorios de la política argentina. Córdoba y Santa Fe, 1930 - 1945.*, Santa fe, UNL, 2009.

¹⁹ Ley Provincial n° 2556, sancionada el 1 de julio de 1937.

²⁰ Discurso Gobernador Manuel María de Iriondo, 30 de abril de 1937. Diario de Sesiones Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, Año 1937, p. 23.

²¹ Ambos eran estudiantes aún cuando fueron contratados, durante la gobernación demoprogresista para la Oficina de Construcciones Escolares. Ya durante la gestión iriondista, juntos ambos arquitectos proyectan la sede del Instituto Experimental y de Investigación Agrícola Ganadero, repartición creada durante la gestión de Molinas y que en 1937 obtendrá su espacio propio. Navratil proyecta a mediados de la década de 1940 los nuevos tribunales de Rosario.

En línea opuesta a la concentración enunciada, en cuanto a diseño y ejecución de arquitectura pública, es posible entender la sanción en 1938 de la Ley Provincial n° 2608 denominada de “Asistencia Hospitalaria y Social” y la creación del Departamento de Salud Pública un año después²², el que a partir de su Dirección de Arquitectura e Ingeniería Sanitaria estaría a cargo de la concreción de un vasto y vanguardista plan de obras, regionalizadas y organizadas según diversos niveles de complejidad.²³ Al cabo de un año de su creación este Departamento adquiere rango ministerial con la Ley Orgánica de Ministerios sancionada en 1941.²⁴ Este Ministerio de Salud y Trabajo se dividía en dos Consejos: el Consejo General de Sanidad y el Consejo General de Economía, ambos presididos por el ministro de la rama. Las áreas de incumbencia que demarcaba la ley para esta amplia cartera se extendía sobre lo relativo a la salud –planteando una estructura coordinada con unidad de jefatura- a la asistencia y a la legislación social –creando un Departamento de Servicio Social y la Caja de Asistencia Social - y al régimen de fomento agrícola, ganadero, industrial y comercial –donde se inserta la labor del Instituto Experimental-.

Dicha ley se debatirá en un contexto marcado por una crítica tensión dentro de la elite política provincial, poniendo en primer plano la relación entre procesos de fortalecimiento de intervención estatal y de conflictividad política presentes en el período.²⁵ Si bien se

²² Este Departamento se delinea como un organismo técnico - administrativo de control y de coordinación de acciones en el ámbito de la higiene pública, las condiciones del ambiente laboral y la asistencia médico social. Ley Provincial n° 2858, sancionada el 28 de octubre de 1939. Sobre el tema, ver: Adagio, Noemí; Müller, Luis. *Wladimiro Acosta. Del City Block a la Pampa. Plan de Salud de la Provincia de Santa Fe 1938 – 1942*. Santa Fe, UNL, 2008. Algunas cuestiones al respecto: Belmartino, S. Bloch, C., Carnino, M. I. y Persello, M.V., *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud, 1940-1960*, Buenos Aires, OPS/OMS, 1991, en particular capítulo 2.

²³ Relacionado al planteo que se desarrolla en el área de Salud se pone en marcha una política de vivienda popular durante la gobernación de Iriondo, incluyendo el asesoramiento de técnicos con experiencia en la comisión afín en la provincia de Buenos Aires. Es bastante resistida en el ámbito rural y apoyada por ciertos sectores sindicales y católicos. En el ámbito urbano, debido a los problemas financieros, sólo se construyen algunos conjuntos habitacionales en la ciudad capital. Hay profusión de artículos al respecto en *La capital, La tribuna, El Litoral* de los años 1939 y 1940. En particular: *El orden*, 25/11/1937, p.6; *El Litoral*, 19/05/1939, p. 3.

²⁴ Ley Provincial n° 2952, sancionada el 5 de julio de 1941.

²⁵ Dentro de la UCR SF se reavivan los enfrentamientos entre la línea de liderazgo iriondista y sectores del centro y sur de la Provincia. Las facciones dentro del antipersonalismo son dos al asumir el sucesor de Iriondo: la fracción iriondista y la liderada por Carlos Pita, apoyados a su vez por diversas fracciones del oficialismo en el gobierno nacional. *La tribuna*, 24 de marzo de 1941, p. 10. Este hecho introduce una novedad en el funcionamiento de la legislatura provincial, sobre todo en la cámara de Diputados, donde el oficialismo pierde la mayoría absoluta a causa de dicha ruptura. Situación que pone en marcha mecanismos para frenar las consecuencias de una posible oposición inmanejable a través de la discusión de la validez de los diplomas de los legisladores electos. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 25 de marzo de

presenta como un marco legislativo meramente instrumental y organizativo para la administración provincial, ²⁶ contiene transformaciones mucho más profundas entre las cuales sobresale la diagramación del mencionado ministerio, al cual en las líneas programáticas se le otorga un “perfil propiamente técnico”, además de consolidar las líneas de acción de las agencias estatales mencionadas.

Como fuera señalado, la reorganización que cristaliza con la creación del Ministerio de Salud Pública y Trabajo se había iniciado durante la gestión de Iriondo, y reconoce una línea de continuidad desde la creación de la DGH durante el gobierno de Molinas. Sin embargo, planteado así, la conjunción de Salud Pública y Trabajo en un ministerio, traduce por primera vez en la estructura del Estado provincial los enfoques que en la primera posguerra se difunden en los países europeos -y que tienen un hogar de cuadros en la Organización Internacional del Trabajo- cuyos principales argumentos apuntaban a fortalecer agencias estatales para la resolución de los conflictos derivados de los problemas de integración socioeconómica y acumulación de capital. Según esta perspectiva “técnica” el “bienestar social”²⁷ era un asunto político en el sentido que formaba parte de la política pública, pero al mismo tiempo trataba de despolitizar la “cuestión social” definiéndola como algo que debía recibir soluciones técnicas y definidas por expertos, más bien que como conjunto de políticas producidas por el forcejeo entre intereses rivales. En este sentido, la política de protección social era un mecanismo de control social y de

1941, p. 2 a 12. *La tribuna* 26/3/41, p Sin embargo, existe una explícita continuidad entre ambas gobernaciones. Como señala una editorial del diario *La Tribuna*, del 9 de mayo de 1941: “Olvidan, sin duda, que este gobierno es una continuación del anterior. Los que fueron altos funcionarios de la administración pasada son, hoy, Gobernador, Vice, Ministros, etc. Ha existido un cambio de gobierno, pero con los mismos hombres. El que fuera Ministro de Hacienda del gobierno anterior, es hoy el Gobernador de la provincia.”

²⁶ Sobre la reforma ministerial de 1941, ver: Bacolla, N. “La problemática relación entre estado y sociedad en los años treinta. El caso santafesino a finales de la década.” Ponencia presentada en las *X Jornadas Interescuelas /Departamentos de Historia*. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 20 al 23 de septiembre de 2005; Macor, D. y Bacolla, N. «Modelos en juego en la Argentina pre-peronista. La reorganización del Estado provincial santafesino a comienzos de la década de 1940», en: *Travesía. Revista de Historia Económica y Social*, Nº 11/12, 2008-2009

²⁷ Justamente en la última mitad de los años treinta parece generalizarse a nivel internacional para fundamentar la actividad estatal en el área de bienestar una expresión acuñada por la encíclica *Rerum Novarum*, pero que parece cobrar nueva vigencia en esos años: Justicia Social. La situación que desencadena la guerra mundial relaciona esta concepción de justicia, ya no solo con el interés y la necesidad económica sino también la de defensa. La concepción neoclásica de intervención del poder público en la preservación de la salud se reitera durante finales de la década y comienza a relacionarse con otros fundamentos de raíz ética. Cf. al respecto en el espacio europeo: Rosanvallon, P. *L'État en France. De 1789 à nos jours.*, Éditions du Seuil, París, 1993; Malloy, J. op cit. Para este proceso en el ámbito nacional: Belmartino, S.; Bloch, C.; Persello, A.; Quiroga, H. *Las instituciones de salud en la Argentina, desarrollo y crisis*, Ministerio de Educación y Justicia, Secretaría de Ciencia y Técnica, Área de estudios e Investigación en Ciencias Sociales para la Salud, Buenos Aires, julio de 1987.

canalización del trabajo como recurso económico, en sintonía con el *fordismo* en difusión:

28

“(…) la salud es un elemento primordial para el bienestar social, pero al mismo tiempo, todos los factores capaces de condicionar el bienestar social, son los mismos que permiten mantener la salud individual y colectiva. Se concibe entonces que los problemas relacionados con el trabajo y la producción, la asistencia médica y social, la industria y la sanidad, no puedan ser encarados independientemente para su solución.”²⁹

Como emerge del mismo debate y los ecos que suscita en la prensa, no se trata de un reemplazo directo del clima de ideas decimonónico sobre la “caridad” o el deber de la “beneficencia” por las más modernas perspectivas del “bienestar social” como deber político y garantido por el Estado. Más que un momento donde una perspectiva haya reemplazado a otra, lo que se percibe a través de los textos es un proceso más complejo y paulatino, donde antiguos tópicos y referentes conceptuales son revalorizados e integrados a una nueva conceptualización.

En las intervenciones del Ministro Abelardo Irigoyen Freyre es evidente la influencia del clima de ideas imperante en torno a la gestión de los problemas de salud como problemas sociales y económicos; además de hacer explícita la continuidad de los cambios de las instituciones estatales provinciales al respecto:

“(…) vemos como, hasta hace pocos años, los problemas de la sanidad y de la higiene médica, es decir, los problemas relativos a la asistencia médica gratuita y a la asistencia hospitalaria, estuvieron siempre a cargo de las municipalidades y entidades de beneficencia.” (...) Es, recién con la Ley 2287, en el año 1932, cuando se comienza a enfocar con un sentido más práctico algunos problemas de las enfermedades endemoepidémicas y también relacionados con el contralor del ejercicio de la profesión del arte de curar. Con la promulgación de la actual ley 2858 de creación del Departamento de Salud Pública, el gobierno anterior, interpretando los conceptos actuales de medicina social, enfocó con un criterio sanitario y social los problemas relativos a la higiene y a la asistencia médica. Ese proyecto de ley del Poder Ejecutivo anterior concretaba las aspiraciones del Comité de Higiene de la Sociedad de las Naciones, cuando aconsejaba a los países en que la sanidad estuviera en diferentes manos, unificarla, porque ello significaría una unificación de criterios y de comando que se traduciría en un mínimo de erogación y un máximo de eficiencia. De manera que ese proyecto de ley (...) se refiere no solamente al problema del cuidado del hombre enfermo, sino también y sobre todo al problema del cuidado del capital salud.”³⁰

²⁸ Cf. Ashford, D. “La institucionalización de los Estados del Bienestar” en AAVV *La aparición de los Estados de Bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

²⁹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe*, 27 de junio de 1941, p. 859

³⁰ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe*, 28 de junio de 1941, p.500

La multiplicación, reordenamiento y fusión de las agencias estatales en el período demuestra el interés por adaptar el aparato estatal a las nuevas necesidades, así como el reconocimiento de la incapacidad de la estructura existente para abordar problemáticas de escala y temática inéditas. Una de las claves explicativas de esto se halla, además de variables que dependen de la dinámica política local y nacional, en la inserción de profesionales de las diversas áreas en las agencias estatales mencionadas. En ese sentido son significativas las vinculaciones que la Universidad, en este caso la del Litoral (en adelante UNL) y las corporaciones profesionales traban con el Estado provincial. Es en ese registro que interesa detenerse en el siguiente apartado.

Saberes y Estado provincial. Actores, trayectorias y redes de sociabilidad en la elaboración de políticas públicas.

Como hemos señalado hasta aquí, a pesar de las tensiones que impone a la acción estatal la crisis política de estos años, es posible verificar líneas de continuidad en la construcción de herramientas institucionales de intervención por parte del estado provincial durante la década de 1930. ¿Cómo explicar, entonces, estas continuidades que subyacen a las agitadas aguas políticas de la década?

Algunos indicios en esa dirección podemos hallar en la trayectoria y espacios de sociabilidad de sus autores y actores. Un análisis exhaustivo debería incluir varias agencias estatales, que constituyeron espacios de construcción y fortalecimiento disciplinar y laboratorios de aplicación de esos “saberes técnicos” en las acciones estatales; animados por figuras intelectuales que delinearon la representación corporativa de las profesiones, los espacios académicos universitarios y que fueron los goznes de articulación con la función pública. Sin embargo, por las dimensiones del presente trabajo es imposible abordar con detalle cada una de ellas, por lo cual se centrará en las agencias ligadas a la salud pública y a la arquitectura pública vinculada a ella.³¹

³¹ Otro caso significativo y ligado en algunos aspectos a la política sanitaria –en cuanto a controles químicos, bromatológicos y saneamiento- es el caso del Instituto Experimental y de Investigación Agrícola Ganadero. Josué Gollán, fue su principal animador. Rector de la UNL entre 1934 y 1943, docente e investigador de la Facultad de Química Industrial y Agrícola. Junto a otras figuras como Curto Hotschewer (funcionario técnico de oficinas agrícolas del Estado provincial desde la década de 1920, su trayectoria continuará incluso en la década de 1950 con la tercera gestión peronista en la provincia, en el Ministerio de Hacienda, Economía e Industrias de la provincia); Bruno Santini (que convocó y dirigió a varios jóvenes que luego harían trayectoria en el INTA: por ejemplo, Enrique Sívori, Antonio Marino y Arturo Ragonese, todos ingenieros agrónomos recientemente recibidos o estudiante avanzados) y Dámaso Lachaga sostendrán esta experiencia

Ya se ha dicho que con las reformas realizadas en 1932 se produce un viraje importante en cuanto al enfoque y el modo en que algunos rubros de las políticas públicas y las instituciones provinciales son planteados. En particular se ha señalado la novedad que constituyó la organización de “Direcciones Provinciales” y el formato de “consejos” para la gestión de diversas áreas de la política pública, como la obra pública y las cuestiones de sanidad –además de las referidas al trabajo y a la educación sobre las cuales no se hará referencia en la presente ponencia-.

Los argumentos esgrimidos en ambos campos se engarzan en un complejo enfoque donde el intervencionismo estatal unido a la “definición científico-técnica” de sus herramientas institucionales aparecen –aún en la estela del ideario liberal de finales del siglo XIX- incorporando nuevas valencias a antiguos conceptos, construyendo un enfoque reformista específico a los problemas sociales y de modernización económico. Pero también son planteados como medio para la misma autoafirmación profesional. Y esto último en dos sentidos: como parte del proceso de reconocimiento disciplinar dentro de la joven UNL y como lucha de delimitación de los espacios de acción y legitimación de la profesión, frente a la sociedad y en clave de organización corporativa.

Vinculados a estos virajes, pero también a dinámicas propias, se hallan los cambios en el área de las agencias estatales vinculadas con la sanidad. Como ha sido desarrollado en varios trabajos historiográficos, en las primeras décadas del siglo XX es posible señalar una serie de cambios en el abordaje del polisémico y complejo campo de las políticas sobre higiene y sanidad pública.³² Por una parte, se produce un proceso lento pero firme de

que tiene su origen hacia la segunda mitad de la década de 1920 en el “Laboratorio de Química Agrícola” abocado al estudio de los suelos, dependiente de la Dirección General de Fomento de la Provincia, donde en colaboración con algunos ayudantes comenzó a organizarlo durante el gobierno del Dr. Mosca, por iniciativa del Dr. Agustín Araya. Este emprendimiento siguió consolidándose durante el gobierno del Dr. Gómez Cello, siendo ministro de fomento el Profesor Martín Herrera. El mismo sostuvo un decidido apoyo logrando algunas mejoras y ampliaciones de sus incumbencias e instalaciones. Este organismo durante la gestión demoprogresista de Molinas se transformará dentro del nuevo Instituto Experimental de Investigación y Fomento Agrícola Ganadero, en el Departamento de Química Agrícola y Edafología que ampliaba los estudios sobre suelo, no sólo para la agricultura sino, también para la construcción de caminos de bajo costo y el saneamiento de zonas críticas de la provincia. En 1937, ya con el gobierno de Iriondo, el Instituto será fortalecido en sus capacidades de investigación. Como se señaló anteriormente es por estos años que se proyecta su edificio propio, a cargo de la Dirección de Arquitectura de la DOPP. Al respecto: *Publicaciones Técnicas del Instituto Experimental de Investigación y Fomento Agrícola Ganadero de Santa Fe*, Imprenta Oficial, varias ediciones entre 1938 y 1943. También en la prensa se encuentra amplia difusión al respecto, por ejemplo: *El Orden*, 19/06/1937, p.2 y 3; *El Litoral*, 18/06/1937, p.4; *La Capital*, 19/06/1937, p.4.

³² Entre muchos otros trabajos cf.: Armus, D. y Belmartino, S. “Enfermedades, médicos y cultura higiénica” en Cataruzza, A. (Dir.) *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930-1943)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2001; González Leandri, R. *Curar, Persuadir, Gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*, Madrid, CSIC, 1999; Suriano, J. “Introducción: una aproximación a la cuestión social” en Suriano, J. *La cuestión social en la Argentina, 1870- 1943*, Buenos

construcción a nivel nacional de una sólida institución estatal –la Dirección Nacional de Higiene- que, como señala González Leandri, cambió su foco de atención desde los “peligros externos” –fundamentalmente las acciones reactivas frente a los desafíos epidemiológicos– a la “previsión interna” –con la elaboración de proyectos de acción preventiva en escala nacional–. Por otra parte, este proceso se vio acompañado por la consolidación de los cuerpos profesionales médicos y, además, de esta especialidad como un saber de estado, más allá de la práctica profesional particular.

A pesar de estos cambios a escala del Estado central, el poder de intervención efectiva de estas agencias a escala del territorio nacional fue sin embargo bastante dificultoso. En la práctica poco impacto tuvieron en los espacios provinciales, dentro de los cuales el funcionamiento de instituciones ligadas a la “sanidad e higiene pública”, estaban limitadas a los principales núcleos urbanos, sin una acción coordinada con otras instancias, o una legislación uniforme y clara sobre el ejercicio de las profesiones del campo. La provincia de Santa Fe no era en esto una excepción.

En ese escenario la ley provincial de sanidad sancionada en 1932 marcó una inflexión en cuanto creó al DGH con capacidades de intervención virtualmente a escala provincial y dispuso la organización de Consejos Médicos que entendían en la reglamentación del ejercicio de las profesiones del arte de curar y por ende en cuestiones deontológicas de las mismas.

Entre sus artífices encontramos algunas figuras de la medicina local entre ellos al Dr. Eduardo Fidanza, el odontólogo Luis Camani Altube y en representación de Farmacéuticos y Bioquímicos el Dr. Francisco Cignoli. Los mismos formaban parte del cuerpo de docentes de la Facultad de Ciencias Médicas, Farmacia y Ramos Menores de la UNL y de las organizaciones profesionales de la región como el Círculo Médico de Rosario, la Federación Gremial Médica y el Círculo Odontológico. En particular Eduardo Fidanza, quien es sindicado como el principal autor intelectual de la ley de sanidad, era un reconocido profesional en el desarrollo de la dermatología como área de especialidad médica, así como por su intervención pública entre finales de los años 20 y la década de

Aires, La Colmena, 2000. Zimmermann, E. *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995.

1930 en relación al tratamiento de la lepra en la ciudad, por el ejercicio privado de la profesión y por su actividad en la organización de la Asociación Médica Argentina.³³

La ley o “código sanitario” –como lo denomina la prensa- sancionado el 13 de diciembre de 1932 introdujo novedades en cuanto a lo que habían sido las definiciones de las incumbencias del anterior Consejo de Higiene: la regulación y el control de la comercialización de sustancias tóxicas y productos farmacológicos –creando una Inspección general de Farmacias-, la inspección de las instituciones de atención médica tanto pública como privada, la regulación de la propaganda médica, la atribución al Director de Higiene de la Provincia de la capacidad de proponer estaciones médicas regionales, la recolección de estadísticas sanitarias y biométricas, la inclusión de problemas relativos a la protección de la infancia, la pobreza y las condiciones del ambiente de trabajo, la inclusión del control veterinario y de alimentos.³⁴ Este dispositivo introduce en la legislación una serie de tópicos y consensos que ya circulaban entre los medios profesionales, como podemos constatar por ejemplo en la Revista del Círculo Médico del Rosario.³⁵ Y señala en ese sentido un proceso múltiple a nivel local, de constitución corporativa en el ámbito profesional de la medicina, de fortalecimiento de espacios de formación académica, y de institucionalización de este saber como un insumo para las políticas públicas científicamente fundadas. No es casual que gran parte de las tensiones desencadenadas por la puesta en vigencia de la Ley de Sanidad provincial conciernen a la delimitación de aquellos que podían ejercer el arte de curar, instituyendo un registro de la matrícula que a tales fines llevaban los Consejos, sancionando a quienes comercializaban sustancias farmacológicas sin la debida habilitación y dando periódica publicidad a las listas de inscriptos. Estos consejos ejercían asimismo la superintendencia de las ramas auxiliares de la medicina e intervenían directamente en caso de falta de ética profesional, sancionando a los infractores.³⁶

³³ Diversos datos de este apartado fueron extraídos de: Cervera, F. *Historia de la Medicina en Santa Fe*, 1973; Pégola, F. “Historia de los Hospitales argentinos: Hospital Centenario de Rosario” en *Capítulo Médico. Entre consultas*. Año II, N°13,1988. Bosch, R. *Historia de la Facultad de Medicina*, Rosario, UNL, 1966. También fueron de utilidad algunas memorias de la Facultad. Archivo UNL.

³⁴ *El Litoral*, 13/12/1932, p. 4; *El Orden*, 22/10/1932; *La Capital* 14/12/1932, p. 4. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe*, Año 1932, Tomo II, 21 de octubre de 1932, pp. 1471 a 1487.

³⁵ Esta publicación es el órgano de expresión del Círculo Médico, dirigida en sus inicios en 1911 por el Dr. Clemente Álvarez.

³⁶ En los periódicos de la época se reiteran, las noticias sobre quejas de “cultivadores de hierbas medicinales” clausurados o sancionados por la comercialización de “plantas medicinales” sin habilitación; los pleitos

Si bien durante la gobernación demoprogresista la situación económica era crítica para la efectiva concreción de obra pública, se propusieron obras referidas al área, como la transformación en Policlínico del Hospital Iturraspe -requiriendo la incorporación de nuevos pabellones- y la construcción de un hospital de niños en Santa Fe. Sin embargo, la ejecución de las mismas estuvo a cargo de otra dependencia autárquica, la DOPP, la que se nutrió de los mismos principios modernos en políticas públicas, identificados con la estructuración de instituciones centralizadas de jefatura única, coordinadoras y ejecutoras de acciones planificadas.³⁷ Como en el caso de la DGH, en sus disposiciones la DOPP traduce las demandas de los profesionales del área, Ingenieros Civiles y Arquitectos, ellos mismos envueltos por estos años en el proceso de delimitación de sus campos profesionales, y en un proceso de fortalecimiento de estos saberes como insumos técnicos de las políticas públicas.³⁸ En esa dirección enlaza la constitución de dichas carreras dentro de la Facultad de Ciencias Matemáticas de la UNL –con sede en Rosario- la organización de la Escuela de Arquitectura y dentro de ella el desarrollo de diversos espacios de estudio –como los de la pionera cátedra de urbanismo- y la creación de Institutos de investigación en otras áreas de conocimientos relacionadas como el Instituto de Fisiografía y Geología y el de Estabilidad. Se plantea además una confrontación con los idóneos y los técnicos constructores, en su mayoría egresados de las Escuelas Industriales de la Nación tanto de Santa Fe como Rosario, dependientes de la Universidad.³⁹

Como se ha ya argumentado, a pesar del quiebre político que significó la intervención y los gobiernos conservadores en la provincia, en sintonía con el proceso de especialización

judiciales por ejercicio de la profesión sin título habilitante, por “publicidad indecorosa” y atención simultánea de consultorios privados. Cf. *El orden*, 28/10/1934, p. 3 *El Litoral* 29/12/1934, p.4 También *La Capital* 26/12/1934, p. 4.

³⁷ Cf. sobre el carácter “moderno” de estas agencias: *El Litoral* 10/10/1934, p. 6; También es de interés: *La Capital* 9/10/1934, p. 4.

³⁸ Cabe señalar al respecto los muchos artículos que sobre los proyectos y ejecución de obras públicas se da por esos años en la publicación del Centro de Estudiantes de la Facultad de Ciencias Matemáticas, CEFCM. En relación al tema, ver: Parera, C. “La arquitectura como ‘saber de Estado’. Transformaciones del campo disciplinar en la primera mitad del siglo XX”. En: *XXX Encuentro de Geohistoria Regional*. Instituto de Investigaciones Geohistóricas, Resistencia, 2010.

³⁹ Sobre conflictos con técnicos constructores por la sanción de la ley que regula la actividad de Ingenieros y Agrimensores –Ley Provincial n° 2429, sancionada el 21 de diciembre de 1934-, ver: *El litoral*, 29 de diciembre de 1934, p. 3. Una Comisión de Técnicos constructores egresados de la Escuela Industrial de la Nación, integrada por los señores A. Boni, J. Damiani, R. Cordiviola, y A. Bianchi, entrevistó esta mañana al Dr. Molinas con el fin de solicitarle que el Poder Ejecutivo modifique algunas de las disposiciones de la ley sancionada recientemente, que reglamenta la profesión de ingeniero, agrimensor, etc. y cuyas disposiciones serían lesivas para los intereses de los técnicos constructores, cuyas actividades no han sido comprendidas en esa ley.

y tecnificación que verificaron los años de la gestión anterior, los principales cargos del Departamento de Salud Pública de la Provincia fueron ocupados por profesionales con trayectoria académica y de ejercicio profesional en el tema, ampliamente insertos en las asociaciones profesionales -como la Federación de Sanidad provincial, el Círculo Médico de Rosario, la Sociedad Médica de Santa Fe, la Federación Gremial, entre otros- demostrando como la balanza entre técnica y política en estos años tendía a privilegiar a la primera. La mayor independencia de los avatares políticos y de los intereses sectoriales permitía poner en práctica proyectos fundados en razones técnicas -y en alguna medida aislarlos del debate político- como así también otorgar a los profesionales encargados de su diagramación y ejecución una legitimidad que los ubicaba en un lugar distinto al estereotipo asociado en el período con el “empleado público” como figura parasitaria del Estado, siendo que sus tareas tenían una orientación técnica y administrativa.⁴⁰

Como Presidente del Consejo General de Sanidad, cuerpo a cargo del referido organismo, fue designado el doctor Abelardo Irigoyen Freyre, especialista en medicina preventiva y autor intelectual del plan sanitario santafesino, mientras que la secretaría técnico-médica fue otorgada por concurso al doctor David Sevlever, médico sanitarista vinculado a la cátedra de Higiene y Medicina Social de la UNL. A pesar de la filiación conservadora y católica que manifestaba sin disimulo la gestión de Manuel de Iriondo, en el caso de este último profesional fue ponderada su búsqueda de vinculación del ejercicio físico como acción tanto curativa como preventiva, como así también su trayectoria en la introducción de la perspectiva de la “medicina social”, a pesar de sus lazos con el anarquismo rosarino y su origen semita. La búsqueda de un perfil técnico adecuado, desprejuiciada en cuanto a ideología política queda también manifiesta en la contratación del arquitecto ruso Wladimiro Acosta para dirigir el equipo técnico de la División de Arquitectura e Ingeniería Sanitaria⁴¹, equipo que sería completado por el técnico constructor Enrique Briggiler, el ingeniero Hilario di Muro y el técnico en obras sanitarias Alberto Zunino.

El referido proceso de tecnificación del Estado debe ser analizado en paralelo con otros fenómenos de significativa importancia. Por un lado, los permanentes cruces y circuitos de

⁴⁰ Esta búsqueda de reconocimiento ha sido señalada por Ballent en su estudio sobre la Dirección Nacional de Vialidad. Ballent, Anahí. “Estado, acción pública y ámbito privado en la construcción de políticas públicas. La DNV y el ACA, 1932-1943”. En: XVIII Jornadas de Historia Económica. Mendoza, 2002.

⁴¹ Siendo que Acosta no había validado su título profesional extranjero, como requería la normativa argentina, debió ser contratado bajo la figura de “Asesor Urbanista”.

circulación entre espacios de acción, legitimación y validación por los que transitan los actores de los distintos campos profesionales permiten diluir las rígidas dicotomías políticas, religiosas e ideológicas planteadas en numerosos trabajos que abordan el período, en sintonía con la definición del concepto de *illusio* que propone Pierre Bourdieu⁴². La trayectoria de Irigoyen Freyre así lo indica: Abelardo Irigoyen Freyre perteneció a la Dirección de Administración Sanitaria y Asistencia Pública de la ciudad de Santa Fe en 1935, ocupando su dirección en 1937. En 1938 presidente de la Comisión de Hospitales y Asistencia Social de la Provincia hasta 1941; Ministro de Instrucción Pública y Fomento luego de la reforma Ministro de Trabajo y Salud Pública y autor en ese cargo del código bromatológico de la provincia. Nacido en Santa Fe, y sobrino de Manuel de Iriondo, se recibe de médico en la Facultad de Ciencias Médicas de la UNL en Rosario, permanece ligado a ésta en la cátedra de otorrinolaringología. Irigoyen Freyre parece anudar una serie de influencias entre la elite santafesina pero también en los círculos de su profesión. Las pertenencias familiares como señalamos y las institucionales así lo muestran: fue presidente del Club del Orden, miembro de la Academia Nacional de Medicina, de la Sociedad Argentina de Broncoesofagología, tiene también inserciones a nivel internacional en su especialidad como así también en el área de sanidad, por ejemplo la División Internacional de Sanidad de la Rockefeller Foundation.⁴³ Entre sus colaboradores se encuentran otros profesores de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNL, también plenamente insertos en los circuitos internacionales y nacionales de sus especialidades respectivas como son los Dres. David Staffieri –figura que junto a Eduardo Fidanza entre otros, había sostenido el desarrollo de la Facultad de Ciencias Médicas y su hospital escuela, propiciando la especialización dentro de la medicina generalista- Juan Lewis, Francisco Javier Pérez y David Sevlever.⁴⁴

⁴² Entendiendo *illusio* como la adhesión no consciente de los actores de un campo a sus reglas de juego específicas. En relación a la producción del sociólogo francés (1930 / 2002) sobre el tópico, ver: Bourdieu, Pierre. *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*. Buenos Aires, Montessor, 2002.

⁴³ Con respecto a esta última institución, según es señalado en varios discursos, colabora en la formación del personal técnico del área. Al menos en un par de oportunidades se hacen presentes en inauguraciones algunos representantes de la misma como Wilbur Sawyer y Eduard Janney. También, según las informaciones periodísticas en los diarios rosarinos, tiene relación con el elenco de médicos sociales entre los cuales destaca el médico anarquista Juan Lazarte y de hecho participa en congresos como el de Sanidad realizado en Rosario en agosto de 1939. Las informaciones periodísticas también apuntan a la relación, más allá de la partidaria, con el gobernador y también médico Joaquín Argonz y su hermano, director en ese período de la Asistencia Pública de Rosario. Como así también con el ex vice gobernador y también médico: Rafael Araya.

⁴⁴ Al respecto: Irigoyen Freyre, A. *Problemas de Sanidad y de Asistencia Social*, Santa Fe, Imprenta de la UNL, 1943. Sevlever, David *El problema de la Educación Física*, Imprenta de la UNL, 1941.

Wladimiro Acosta, por su parte, participa activamente de la agrupación porteña Amigos de la Ciudad, representa a Argentina en los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, publica artículos con asiduidad en la reconocida revista Nuestra Arquitectura, brinda conferencias sobre sus investigaciones en materia de clima y habitar,⁴⁵ y ejerce la práctica profesional independiente; unos años después de actuar en Santa Fe asesorará en materia arquitectónica a diversos gobiernos del continente americano y se desempeñará como docente universitario.

Como testimonio de esta convergencia de actores y espacios de acción y legitimación es posible referir a la relación discipular que se verifica en la provisión de diversos cargos en la estructura de las agencias estatales, poniendo en primer plano el vínculo tejido en las aulas universitarias y en el ejercicio particular de la profesión. En el área de Salud queda manifiesto, entre otros casos, el de Justo Bonilla, discípulo de David Staffieri en la cátedra de Clínica Médica de la UNL, quien se especializa en Neumonología y será seleccionado como Jefe del Centro antituberculoso de Rosario; la designación de Manuel González Loza –profesor de la Facultad de Ciencias Médicas y director del Hospital del Centenario- como Director de la Segunda Sección de Sanidad de la provincia. En el área de construcciones, ante la urgente necesidad que en 1937 se ve la DOPP de incorporar nuevos profesionales “*para fiscalizar debidamente las obras de construcción, atender el estudio de todos los proyectos de obras que le son solicitados, dar trámites a los distintos informes que se le piden y atender el movimiento de expedientes que vienen en su consulta*”,⁴⁶ la Escuela de Arquitectura de la UNL en Rosario se torna una fuente deseable.⁴⁷ Es posible presuponer que la figura de Ermete de Lorenzi, miembro del Directorio de la DOPP y docente, entre otras asignaturas, de Arquitectura III –y en consecuencia, fiel conocedor de las capacidades proyectuales de sus alumnos- podría materializar esta conexión.

⁴⁵ Es justamente en una de estas conferencias que adquiere relevancia en el contexto santafesino. En 1937 es invitado a presentar su reciente libro *Vivienda y Ciudad* por la filial rosarina de la Asociación de Intelectuales, Artistas, Periodistas y Escritores, punto de encuentro de militantes de izquierda, entre los que se encontraba el doctor Sevlever. Rigotti, Ana María. “Wladimiro Acosta. Proyectos y obras en Santa Fe”. En: AA. VV. *Wladimiro Acosta 1900 – 1967*. Muestra homenaje, Buenos Aires, 1987.

⁴⁶ En: Presupuesto 1937, “Expedientes Varios” del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe (MOP), Archivo Histórico de la Provincia de Santa Fe (AHPSF).

⁴⁷ Así lo demuestra la participación de estudiantes y jóvenes graduados en el Departamento de Arquitectura de la DOPP por estos años, como Roberto Croci (graduado en 1935), Reynaldo Varea (1935), César Fernández Paredes (1938) y Carlos Galli (1940), entre otros. Ver: Parera, C. “Reparticiones técnicas y hacedores materiales. Una aproximación a la arquitectura de la (no tan) década infame”. En: *Revista Polis*, año 11, n° 10-11, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad Nacional del Litoral, 2008.

También es de destacar en la División de Arquitectura e Ingeniería Sanitaria - dependiente primero de la Comisión de Hospitales, del Departamento de Salud y luego convertido en repartición del Ministerio de Salud Pública y Trabajo- la confluencia de especialistas provenientes de ambas profesiones, marcando un cambio –tal vez en parte delineado en el área de Educación por la Oficina de Construcciones escolares en la gestión demoprogresista- en la concepción de la arquitectura pública, ya no pensada en forma desgajada por los “profesionales de la construcción” sino en íntima relación con aquellas cuestiones técnicas propias del área para la cual han sido construidas. Esta novedad es resaltada, conjuntamente con las nuevas orientaciones en las construcciones sanitarias, en las inauguraciones tanto de diversos hospitales rurales, centros especializados -como el de Anquilostomiasis ubicado en Cayastá-, el Hospital Psiquiátrico de la Ciudad de Santa Fe, la Colonia de Alienados de Oliveros, el Instituto de Maternidad y Puericultura de la Ciudad de Santa Fe, y el Hospital de Coordinación para la Segunda Sección de Sanidad “Marcelino Freyre” de la ciudad de Rosario, entre otros.⁴⁸

Por otro lado, no es posible omitir que por estos años se verifica un momento central en la legitimación de diversos campos disciplinares como “saberes de Estado”⁴⁹. Si en cuanto a la arquitectura constituye una coyuntura clave no lo es menos en el campo de las ciencias médicas, en el cual se reconoce un proceso de complejización, signado por una transformada concepción de la propia enfermedad y del objeto de la medicina -que ya no se piensa como ciencia para el tratamiento del individuo enfermo sino que define su intervención en términos sociales-.

Es así que la arquitectura pública concretada en los años estudiados manifiesta los aportes de esta renovación disciplinar: utilización de materiales estandarizados, adecuación tipológica de los programas funcionales cuyas prácticas habían verificado profundas transformaciones –hospitales, escuelas, cárceles-, inclusión de la flexibilidad y la eficiencia

⁴⁸ Dando así curso al programa de acción que presentaba Irigoyen Freyre al asumir el cargo de Director del Departamento de Salud “El Departamento de Salud Pública se organiza como un verdadero instituto de higiene, donde con el concurso de profesionales especializados, médicos, estadistas, higienistas, químicos, ingenieros, arquitectos, veterinarios, etc., se estudia permanentemente para resolver en la mejor forma posible todos los problemas vinculados a las cuestiones bio demográficas y sanitarias de la provincia” Irigoyen Freyre, A. *Problemas de Sanidad y de Asistencia Social*, op. cit., p. 119. También se ve estas confluencias en otros discursos de Irigoyen Freyre compilados en el mismo libro, como así también en el libro de su colaborador David Sevelever, *El problema de la Educación Física*, op. cit.

⁴⁹ En esta línea resulta pertinente hacer referencia a los estudios elaborados en el seno del Instituto de Desarrollo Económico y Social, particularmente a partir del proyecto “*Saberes de Estado. Conocimiento, profesionales y formación de elites técnicas estatales en la Argentina (1890 – 1960)*”, el que tiene como investigadores Mariano Plotkin, Anahí Ballent, Andrés Regalsky, Eduardo Zimmermann, Silvana Palermo, Jimena Caravaca, Patricia Berrotarán, Elena Salerno, Claudia Daniel, Martín Stawski y Valeria Gruschetsky.

como factores ineludibles en el proceso de diseño, consideración de medidas establecidas por cálculos científicos de necesidades –cubaje para acondicionamiento de aire, metros cuadrados de iluminación y ventilación, orientación solar adecuada para cada función, etc.-, reducción de elementos decorativos, “lavabilidad” de las superficies, entre otros factores. En este marco, la contratación de jóvenes profesionales, como sucediera oportunamente tras la creación de la Oficina de Construcciones Escolares, señala el reconocimiento de la necesidad de abordar las problemáticas vigentes con una mirada inédita, actualizada y liberada de anquilosadas convicciones sobre la arquitectura pública. Esta nueva generación de profesionales se vio beneficiada por una formación más receptiva a estímulos modernistas, flexibilizada en relación al rigor compositivo académico, con cuerpos docentes renovados, y cuya currícula introdujo estudios vinculados al uso de nuevos materiales y técnicas de construcción, así como problemáticas afines a las necesidades sociales vigentes⁵⁰.

No se trató de un proceso imperceptible. Los aportes propios de la disciplina arquitectónica, particularmente aquellos que definen a prácticas modernizadoras, se hicieron presentes tanto en la legislación –“*los edificios de los sanatorios serán de tipo monoblock, standard, y tendrán la orientación particular que técnicamente convenga según la zona de ubicación*”-⁵¹, la opinión de sus responsables médicos –las estaciones sanitarias rurales serán “*un instrumento tipo, con la elasticidad necesaria para el cumplimiento de una tarea multifacética y adaptable al cambio y necesidades futuras*”-⁵², como en la prensa en general –“*el exterior ha sido despojado de todo detalle superfluo, con especial atención a su masa, a los efectos de comunicarle el aspecto que corresponde a la sede de una institución de su índole y al carácter de un edificio público moderno*”-⁵³, permitiendo entender la importancia de estas ideas en la definición de las políticas públicas y su incidencia en la opinión de los ciudadanos en estos años.

⁵⁰ En 1923 se crean las Escuelas de Arquitectura de las Universidades Nacionales del Litoral y de Córdoba, por lo que al finalizar la década la oferta de profesionales de este campo se amplía, mientras que a su vez cualitativamente ofrecen una enseñanza en la que la tradición deja de ser determinante. Müller, Luis; Parera, Cecilia. “Aproximaciones a un espacio académico cambiante. Escuelas y facultades de arquitectura en la provincia de Santa Fe (1923 – 1985)”. En *Revista Hábitat*, FAU UNLP, n° 11, 2011.

⁵¹ Ley 2608, op. cit.

⁵² Sevlever, David. En: Acosta, Wladimiro. *Vivienda y Clima*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1976 (edición póstuma).

⁵³ Cf. “El Instituto de Investigación y Fomento Agrícola Ganadero contará con amplio y moderno edificio”. *El Litoral* 30/11/1937, p.4.

Recapitulaciones

La dinámica institucional de los Estados Modernos ha puesto de manifiesto que en el mecanismo de elaboración de las medidas gubernamentales, toda cuestión política relevante implica la resolución de significativas cuestiones técnicas. Esta constatación problematiza un costado de la política que en algún momento y desde algunas perspectivas pareció una cuestión al menos sin gran centralidad: los procesos y los actores intervinientes en la formulación e implementación de políticas públicas. En esa dirección la presente ponencia, a partir de un estudio regional, ha focalizado en este aspecto, haciendo énfasis en el papel explicativo de las ideas y los saberes especializados en dicho proceso; es decir, las “ideas en la política” y no “las ideas políticas”. En este sentido, resulta pertinente referir a los caminos que ha seguido la constitución de la figura del “experto” como aquel técnico especializado que reclama hacer de la neutralidad axiológica la base de la búsqueda del bien común, en un modo más preciso que el “político”.⁵⁴

En particular, a partir de la experiencia santafesina entre los años treinta y los tempranos cuarenta, se ha estudiado la relación entre constitución de espacios académicos, consolidación de los campos profesionales y el Estado, en coincidencia con un nuevo foco de interés atendido por la historiografía de los últimos años.⁵⁵ En el marco de la tecnificación a la que se ve forzado el aparato estatal a principios de la década de 1930 para dar respuesta a la compleja realidad socioeconómica que genera la crisis internacional, así como pocos años después el reacomodamiento que conmina la efectiva concreción de obras, disciplinas como la medicina, la ingeniería y la arquitectura demuestran haberse consolidado como “saberes de Estado”. Proceso de fortalecimiento de sus respectivos campos profesionales que, como ha pretendido ilustrar a partir del caso de

⁵⁴ En contraposición al “intelectual”, quien reclama como fundamento de legitimidad para sus intervenciones públicas una forma de pensamiento global y crítica, sustentada en un conjunto de valores sensibles y racionales. En relación a la intersección productiva entre ambas figuras sociales, ver: Neiburg, Federico; Plotkin, Mariano. *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires, Paidós, 2004.

⁵⁵ Sobre esta cuestión, ver: Camou, Antonio. “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. En: *Nueva Sociedad*, n° 152 Noviembre-Diciembre 1997. Plotkin, Mariano “Notas para un análisis comparativo de la constitución del campo de los economistas en Argentina y Brasil”, en *Anuario IEHS*, N° 21, Tandil, 2006. Armus, D. y Belmartino, S. “Enfermedades, médicos y cultura higiénica” en Cataruzza, A. (Dir.) *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930-1943)*, op. cit; González Leandri, R. *Curar, Persuadir, Gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*, op. cit.; Cirvini, Silvia. *Nosotros los arquitectos. Campo disciplinar y profesión en la Argentina moderna*. Mendoza, Cricit- Conicet, 2004; Ballent, A. “Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930 – 1943” en *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.15, n.3, p.827-847, jul.-set. 2008.

estudio el presente trabajo, se verificó en forma paralela a otros ámbitos de acción, como los espacios académicos, el ejercicio privado y las asociaciones profesionales, estableciendo una red de relaciones e impulsando la difusión social de nuevos enfoques, que contribuyen a entender la relativa continuidad que se verifica en materia de políticas de salud y arquitectura pública relativa a este ámbito en la Provincia de Santa Fe.

En ese registro, la experiencia santafesina ilustra algunas facetas de la compleja relación entre prácticas políticas y cambio conceptual, que como ha señalado James Farr demuestra la constitución política del lenguaje y la constitución lingüística de la política.⁵⁶ Observando a través de este prisma las políticas públicas, se desvela que el cambio político y el cambio conceptual deben ser entendidos como un proceso complejo e interrelacionado. Esto se hace claro, en el marco de la experiencia estudiada, en el derrotero de las mutaciones que experimentó la concepción de la arquitectura pública sanitaria –y su adopción del modernismo- como las no menos centrales transformaciones en el concepto de salud como un problema social y ligado a procesos de transformación socioeconómica –cristalizado en el que según sus actores fue el primer Ministerio de Salud Pública y Trabajo en el país-. Estas transformaciones plasmadas institucionalmente en agencias estatales y políticas públicas, fueron a su vez posibles porque encontraron sedimentos, canteras en parte ya presentes en debates académicos, en las prácticas profesionales y en la difusión de estos a través de diversas tribunas a la sociedad en su conjunto. Como hemos mencionado, en relación a la constitución de los campos de saber atinentes a la arquitectura y la medicina en la universidad regional o en las asociaciones profesionales, estos “modernos conceptos”, tenían ya un largo camino recorrido en años previos. Habían sido objeto de un trabajo de sensibilización de la opinión pública a través de la acción de dichas instituciones profesionales y gremiales, como así también por la difusión que la prensa hacía de los mismos. Las circunstancias políticas darán una oportunidad a estas novedades “técnicas” que poco a poco sedimentarán en instituciones. Luego del golpe de 1943, y en particular a partir del giro que imprime el alejamiento de los sectores más militaristas de tendencia nacionalista, la elite estatal que se consolida en el ámbito provincial reorientará, sin borrarlas, estas estructuras imprimiéndole nuevos contenidos. Pero allí la “tormenta del mundo” ya empieza a dar paso a otras realidades, que hemos estudiado en otras ocasiones.

⁵⁶ Farr, J “Understanding conceptual change politically” en Ball, T, Farr, J, Russell, H. *Political innovation and conceptual change*, Cambridge, 1989, pp. 24 a 49.

Esto nos lleva a señalar otra dimensión tal vez no tan explorada en este trabajo: la identificación de dos ritmos que no siempre acompañan, el de la política y el de la administración. Las herencias institucionales, como las denomina Skocpol, son un dato no menor al abordar esta superposición de tiempos y compases. En conjunto indizan el desarrollo de nuevas figuras en las relaciones entre Estado y sociedad; y resaltan aquello que Pierre Rosanvallon señalaba hace ya algunos años. La necesidad de sacar a luz la larga permanencia del Estado como una suerte de “no objeto de análisis” dentro de las corrientes predominantes de la historia y la teoría política, como una especie de epifenómeno no problemático frente al dinamismo de la política, la sociedad civil y el desarrollo económico.