

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

# **La ‘cuestión social’ en Tucumán: las primeras formas de intervención y la génesis de una política social a fines el siglo XIX y comienzos del XX.**

Landaburu, Alejandra y Fernández, María Estela (UNT).

Cita:

Landaburu, Alejandra y Fernández, María Estela (UNT). (2007). *La ‘cuestión social’ en Tucumán: las primeras formas de intervención y la génesis de una política social a fines el siglo XIX y comienzos del XX. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/912>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **“XI Jornadas Interescuelas/ Departamentos de Historia”**

**Título :“La “cuestión social” en Tucumán: las primeras formas de intervención y la génesis de una política social a fines el siglo XIX y comienzos del XX”**

**Mesa N° 99: LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS DE SUS TRAYECTORIAS A LO LARGO DEL SIGLO XX**

**UNT. Facultad de Ciencias Económicas**

**Autoras:**

***Alejandra Landaburu – docente-investigadora***

**[\(alandaburu@arnet.com.ar\)](mailto:alandaburu@arnet.com.ar)**

**Castelli 92 (4000) Tucumán - 4230829**

***María Estela Fernández -docente-investigadora-***

**[\(marielaf@arnet.com.ar\)](mailto:marielaf@arnet.com.ar)**

**Perú 552 (4107) Yerba Buena. Tucumán**

**4355283- marielaf@arnet.com.ar**

### **Introducción**

La emergencia de la “cuestión social” en el ámbito nacional, asociada a un proceso de transformaciones económicas y a la inserción del país al mercado mundial, significó enfrentar una diversidad de problemas relativos a las condiciones de trabajo y de vida de grandes sectores de la población. En el litoral argentino, el crecimiento demográfico por la llegada masiva de inmigrantes y la acelerada urbanización fueron determinantes en la gravitación de los problemas sociales y los debates involucraron a diferentes sectores del Estado y de la sociedad civil. Las economías “extrapampeanas” tuvieron distinta suerte en el marco de la expansión agroexportadora, con desarrollos desiguales que condenaron a muchas provincias del interior a la marginalidad, con realidades que diferían de las regiones más avanzadas del país. En el norte argentino, Tucumán logró la inserción en el desarrollo agroexportador y tuvo su propia expansión a través del azúcar y, aunque con distintos ritmos e intensidad, la problemática referida a lo social se instaló en la realidad de la provincia hacia fines del siglo XIX.

El proceso económico tuvo sus fundamentos en el aumento constante de la demanda doméstica, la protección arancelaria -que excluyó del mercado interno la competencia externa- y un constante flujo de inversiones que favorecieron la incorporación de tecnología e incrementaron la capacidad productiva. Las circunstancias nacionales definidas por la constitución del Estado y el auge de la economía agropecuaria crearon a su vez las condiciones para que Tucumán evolucionara de un modelo comercial-manufacturero a un modelo industrial durante las décadas del 70 y 80, sobre todo a partir de un factor decisivo como fue la llegada del ferrocarril en 1876. Si bien la región compartió los “saldos de la expansión agroexportadora”, estos fueron limitados en relación a ciertos indicadores demográficos y sociales que reflejan las condiciones de vida de grandes sectores de la población. El considerable incremento de la población de la provincia, que prácticamente se duplicó según los dos primeros censos nacionales, se hizo evidente sobre todo en la ciudad capital, San Miguel de Tucumán, que pasó de 17.438 habitantes en 1869 a 34.306 en 1895. De modo similar al que se daba en el litoral del país, la modernización económica traía consigo desarrollo y crecimiento pero también generaba desajustes y problemas asociados a la pobreza referidos a la disponibilidad de viviendas, a la falta de infraestructura sanitaria, a la necesidad de servicios esenciales, a la proliferación de enfermedades.

En Tucumán, el sector público se conformó con sectores de la élite provincial -que incluía individuos, familias, propietarios- en los que confluían prestigio social, riqueza y poder y que controlaron, de un modo más o menos exclusivo, la gobernación, la legislatura y el aparato administrativo provincial y municipal.<sup>1</sup> Desde estos espacios fueron promoviendo diversos tipos de acciones que irán conformando, de manera parcial y limitada en el período, la iniciación de políticas estatales en el campo social. Desde una óptica liberal, el ejercicio de la política se vinculaba a las necesidades de la economía y a determinados problemas sociales que requerían de un tratamiento público.

En este sentido, los objetivos de esta ponencia consisten en explorar las instancias que tuvo la construcción de la “política social” en Tucumán, establecer sus elementos constitutivos y formas de intervención e indagar acerca de las iniciativas destinadas a enfrentar los aspectos más críticos de la realidad social en el campo del trabajo, la salud, la

---

<sup>1</sup>.Bravo, M.Celia y Campi, Daniel; “Elite y poder en Tucumán, Argentina, segunda mitad del siglo XIX. Problemas y propuestas”, en *Secuencia, Revista de Historia y Ciencias Sociales*, N° 47, Instituto Mora, México, 2000, p. 76.

vivienda. Asimismo, plantear la singularidad del período, con iniciativas impulsadas por el Estado vinculadas a sectores de la sociedad civil y delimitar las acciones desarrolladas por asociaciones mutuales, organizaciones benéficas, sectores empresarios, grupos profesionales y entidades religiosas.

### **I.-Las primeras instancias de la política social en Tucumán**

Los orígenes de la política social en Tucumán, entendida como la expresión de decisiones y acciones que intentaron dar respuesta a problemas y necesidades existentes puede ubicarse, aunque de modo incipiente, entre fines del siglo XIX y comienzos del XX. Establecer los elementos que intervinieron en la delimitación de las primeras acciones públicas referidas a lo social supone precisar motivaciones, objetivos y áreas donde se aplicaron, que resultaron de diferentes vías complementarias donde se combinaron los discursos y corrientes ideológicas predominantes en el seno de los sectores dirigentes, las necesidades de asegurar el orden social y salvaguardar el desarrollo económico, los proyectos de profesionales que actuaron en el ámbito estatal, los reclamos o demandas de diferentes actores sociales.

El contexto de la reconversión económica en la provincia marca una primera instancia en la intervención estatal en lo social que dio lugar a un conjunto de normativas sociolaborales que tuvieron su expresión más acabada en la ley de conchabos de 1888. A la vez que ratificaba la coacción de la fuerza de trabajo, la misma establecía las condiciones respecto al tipo de tarea, duración, sueldo, atribuciones de patrones, obligaciones de peones. Su particularidad fue el enfoque centrado en la condición jurídica o el estatus de los trabajadores más que en sus condiciones de vida y las críticas al conchabo obligatorio finalmente se impusieron para que la ley fuera derogada en 1896.<sup>2</sup> Aunque ha sido considerada la primera ley de trabajo para la provincia, sus objetivos, más que resolver problemas sociales propiamente dichos, apuntaban a la provisión de mano de obra para la expansiva actividad azucarera, y a la adopción por parte de los trabajadores de parámetros de conducta acordes a la moderna sociedad capitalista e industrial.

---

<sup>2</sup> Sobre el tema, ver Daniel Campi, “Captación y retención de la mano de obra por endeudamiento. El caso de Tucumán en la segunda mitad del siglo XIX”, Ciclos, Año 1, N° 1, Bs. As, 1991; “Captación forzada de mano de obra y trabajo asalariado en Tucumán, 1856-1896”, en Anuario IHES, N° 8, Tandil, 1993; Azúcar y trabajo, op. cit.

El tema de la situación de los trabajadores -que estuvo implícito en el debate de la ley- fue uno de los tópicos que concitó la atención de intelectuales, profesionales y políticos desde distintas perspectivas. Si nos atenemos a la producción escrita, encontramos análisis y propuestas en los trabajos de Julio P. Ávila –“Medios prácticos para mejorar la situación de las clases obreras”- y de Paulino Rodríguez Marquina –“Las clases obreras. La mano de obra, costumbres, vicios y virtudes y medios para mejorar sus condiciones”-, que son considerados pioneros en el planteamiento de los medios para mejorar las condiciones de los trabajadores tucumanos.<sup>3</sup> Ambos remiten a una realidad desoladora, reclamando Avila una activa política estatal en lo atinente a jornada laboral, vivienda, educación y salud, en función de la condición de ciudadanos de los trabajadores; en tanto Rodríguez Marquina utiliza argumentos morales y responsabiliza a los mismos trabajadores, por su ignorancia, y a los sectores propietarios, por su incomprensión, pero con propuestas similares.

Rodríguez Marquina, en una obra publicada en 1899 con una introducción del doctor Gregorio Aráoz Alfaro, expone también un descarnado panorama de las condiciones de vida de la población e incorpora una serie de datos estadísticos para los años 1897-1898 con el objetivo de analizar las causas de la elevada mortalidad infantil en la provincia.<sup>4</sup> A través de sus observaciones críticas sobre las “distintas capas sociales”, señala a la alimentación insuficiente o inadecuada, a las viviendas insalubres, al hacinamiento, a la falta de higiene y a la ignorancia de las madres como los principales factores desencadenantes de dolencias y muertes. Establecía de este modo una estrecha relación entre las enfermedades y las condiciones de vida de la población, que se acentuaban en los sectores más vulnerables como recién nacidos y niños. En este sentido eran determinantes los déficits en los servicios de salud pero también los relacionados con hábitos y costumbres arraigados, que no contribuían en la prevención de posibles enfermedades. Además de su valor estadístico, el trabajo de Rodríguez Marquina puede considerarse un

---

<sup>3</sup> Estos estudios han sido analizados por Bravo María Celia; “Liberales, socialistas, Iglesia y patrones frente a la cuestión de los trabajadores en Tucumán”, en Suriano, J (comp.), *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, Ed. La Colmena, Bs. As, 2000. El trabajo de Ávila ha merecido un tratamiento particular en un reciente artículo de Campi, Daniel: “Comentarios a *Medios prácticos para mejorar la situación de las clases obreras*, de Julio P. Ávila, 1892”, 2006 (en prensa)

<sup>4</sup> Paulino Rodríguez Marquina; *La mortalidad infantil en Tucumán*, Bs. As, 1899. El Dr. Aráoz Alfaro, reconocido médico higienista, resaltó la utilidad de la obra por la elaboración de estadísticas -básicas para el estudio de la salubridad en el país- y por la determinación de los factores de mortalidad, además de que complementaba y reforzaba las “prédicas de los distinguidos médicos tucumanos”, además de que serviría de sostén para las autoridades que intervengan. pp. 7-18.

nuevo aporte en relación a las propuestas relativas a la cuestión social. Desde su perspectiva era necesaria la intervención del Estado y de que actuaran las instituciones, aunque ponía en un mismo plano al Consejo de Higiene, la municipalidad, la caridad y las leyes sanitarias. Aludía a mejorar las condiciones de existencia a través del control higiénico, de la instrucción a las madres, de viviendas y alimentación adecuadas, “*medios que a nuestro juicio podrían ponerse en práctica para oponer una barrera al mal, si bien esto no corresponde a nosotros, sino a los hombres de ciencia, a los poderes públicos, a la beneficencia*”<sup>5</sup>. Estas expresiones remiten a un rasgo distintivo del período, en el primaba una concepción de “política social” no definida desde la órbita estatal, un modelo benéfico-asistencial que suponía la combinación de iniciativas de los poderes públicos y de acciones privadas con componentes filantrópicos.

En mayor o menor medida, este enfoque atravesó a distintos sectores preocupados por la cuestión social y existió cierto consenso sobre la conveniencia de complementar funciones, posición que mostraba los límites de la concepción liberal respecto a lo social y permitía cubrir necesidades impostergables. Como afirma Castel “*el liberalismo inventó una política social sin Estado y creó nuevas obligaciones y tutelas: el patronato filantrópico, que apuntaba a estructurar el mundo del trabajo a través de un sistema de obligaciones morales*”.<sup>6</sup> Desde las instituciones estatales y desde las instituciones benéficas se trataba de enfrentar los problemas, actuar sobre los factores de desorden, compensar los desajustes del nuevo orden económico y social. Existieron entonces diferentes dimensiones, la estatal, la particular y la filantrópica en la acción social, que concitaron la convergencia de un conjunto de instituciones, gubernamentales, asistenciales, religiosas, de asociaciones mutuales de trabajadores y hasta sectores del empresariado azucarero, que se diferenciaban en cuanto a los métodos, áreas y sectores que abarcaban y a su dependencia o autonomía del Estado. En Tucumán la organización que expresó más cabalmente el concepto benéfico-asistencial fue la Sociedad de Beneficencia, en la que se conjugaron la autonomía con la que en gran medida se manejaba, con los aportes

---

<sup>5</sup> Rodríguez Marquina, op. cit., p. 165.

<sup>6</sup> Castel, Robert; La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado, Paidós, Bs.As., 1997

económicos estatales, las contribuciones de sectores de poder económico y el apoyo de la población en general.<sup>7</sup>

En el terreno de la política, algunos discursos fueron adoptando la tónica de incluir conceptos y propuestas relativas a cuestiones de índole social, sobre todo en función de problemas que requerían un tratamiento público. De ese modo fueron adoptándose medidas en consonancia con las necesidades, que, como afirma Castel, “hacen las veces” de políticas sociales, con modalidades preventivas y reparadoras, según el ámbito y el grado de intervención.<sup>8</sup> Estas diferentes líneas de acción, que suponen obrar sobre los efectos, de modo técnico; o intentar controlar las causas o el proceso que desencadena una disfunción social, con un tratamiento político; puede observarse a través de las formas de intervención en el campo de la salud.

## **II.- La salud pública como primera aproximación a la política social**

Un campo donde la acción estatal se expresó en forma más o menos temprana -en comparación con otras áreas- fue el de la salud de la población. Esta afirmación no implica sin embargo desconocer sus limitaciones y, comparativamente con el litoral, observar que el proceso de construcción de las políticas de salud en Tucumán fue más tardío, los modelos que se adoptaban provenían de los que se implementaban en Buenos Aires y la resolución de problemas no fue ajena a los vaivenes de la política local y nacional y a las coyunturas económicas.

Una fase incipiente se inicia con la creación del Tribunal de Medicina en 1863, primer organismo destinado a dictar medidas de salubridad pública, inspeccionar boticas y locales y controlar el ejercicio de la profesión médica.<sup>9</sup> De manera complementaria, el gobierno municipal fue implementando ordenanzas referidas a la higiene de la ciudad: control de

---

<sup>7</sup> La Sociedad de Beneficencia de Tucumán estaba dirigida y administrada por mujeres de la élite y tenía a su cargo escuelas, asilos y hospitales. Los principales aportes que recibía provenían de subvenciones otorgadas por los gobiernos provincial y nacional, que superaban a los subsidios municipales y a otros ingresos particulares. Esta dependencia económica la sometía a un permanente control y supervisión por parte del Estado. A. Landaburu, M. E. Fernández y F. Macías “Esfera pública, moralidad y mujeres de la élite. La Sociedad de Beneficencia en Tucumán (1860-1920)”, en *Temas de mujeres. Perspectivas de género*, Tucumán, CEHIM y Facultad de Filosofía y Letras. UNT, 1996.

<sup>8</sup> Robert Castel: *Las trampas de la exclusión*. Trabajo y utilidad social, Ed. Topia, Bs As, 2004.

<sup>9</sup> El Tribunal de Medicina, creado por un decreto del gobierno provincial, pasa a funcionar en el ámbito de la municipalidad de la capital a partir de 1868, una vez constituida la misma. Compilación ordenada de leyes, decretos y mensajes de la provincia de Tucumán, V. III, 1863, p. 93.

basura, limpieza de calles, plazas y mercados e inspecciones sobre el estado de las casas.<sup>10</sup> En lo relativo al control específico de enfermedades encontramos medidas adoptadas frente al cólera en 1868 -llamado “cólera chico” por su escasa magnitud- tales como control de domicilios, enterratorios, mensajería y carruajes.<sup>11</sup> La aplicación de la vacuna antivariólica, obligatoria desde 1871, fue el principal medio para combatir una de las patologías que provocaba mayores índices de mortalidad,<sup>12</sup> aunque su implementación fue problemática – resistencias, temores, dificultades para llegar a zonas de la campaña-. Casi dos décadas después, en situación de epidemia, hubo que reiterar la obligatoriedad y combinar las campañas de vacunación domiciliaria con el cierre de escuelas en la ciudad, folletos explicativos y aislamiento de los enfermos en lazaretos o casas para variolosos.<sup>13</sup>

En el trasfondo de las reglamentaciones higiénicas subyacía la “cuestión social” en tanto la incidencia de las enfermedades infectocontagiosas y los altos niveles de mortalidad se asociaban a las malas condiciones de vida y a la falta de infraestructura sanitaria. En este sentido el aporte de los médicos que actuaron en los ámbitos de gobierno municipal y provincial resulta innegable. Graduados en la Facultad de Medicina de Buenos Aires, serán los gestores de reglamentaciones e instituciones en el área de la salud, tuvieron a su cargo la dirección de reparticiones municipales, hospitales y organismos de higiene, y muchos llegaron a actuar en la esfera política como diputados, senadores, ministros y gobernadores.<sup>14</sup> De las trayectorias más significativas podemos nombrar al doctor Benjamín Aráoz, discípulo de Rawson, que presidió la Comisión de Salud Pública durante la epidemia de cólera de 1886-87, entre 1891 y 1893 se desempeñó como ministro de hacienda y al año siguiente accedió a la gobernación de la provincia; a Eliseo Cantón, que figura a la altura de los grandes higienistas que promovieron sus ideas desde los diarios o

---

<sup>10</sup> *Digesto Municipal*, Años 1868-1882, T. I, Ed. Oficial, 1924, pp. 412-416.

<sup>11</sup> *Compilación ordenada de leyes, decretos y mensajes del Período Constitucional de la de la Provincia de Tucumán*, V. III, pp. 426-427.

<sup>12</sup> *Digesto Municipal*, op. cit., p. 418.

<sup>13</sup> De acuerdo a reglamentos vigentes para los hospitales, si bien establecían “recibir y curar los enfermos pobres, sin distinción de nación, condición ni religión”, había enfermos “excluidos”, que no eran admitidos ni recibían atención médica, como los casos de enajenados mentales y atacados de enfermedades infectocontagiosas. *Digesto municipal*, op. cit., p. 35.

<sup>14</sup> Algunos podrían encuadrarse en la categoría de “médico-político” que hace González Leandri, involucrado en la política de facciones, constructor y producto tanto del Estado como de su profesión. En el orden nacional los casos más salientes fueron Guillermo Rawson y Eduardo Wilde, que combinaban el carácter técnico y el político en los espacios que ocuparon. González Leandri R. (2000., pp. 234-235)

en el Congreso Nacional<sup>15</sup>, con una destacada actuación en la lucha contra el cólera, que fue diputado provincial y nacional y autor de una vasta producción científica; a Alberto de Soldati, que fue médico de la municipalidad, diputado provincial, ministro de hacienda, ministro de gobierno y diputado y senador nacional; a Tiburcio Padilla, presidente del Consejo de Higiene y director de la Asistencia Pública, gobernador de la provincia, senador y diputado nacional, entre otros.<sup>16</sup>

Aunque las fuentes médicas son fragmentarias y escasas para el siglo XIX (no hay prácticamente publicaciones médicas) la influencia del higienismo se advierte en algunos escritos, artículos de la prensa, memorias municipales y mensajes de gobernadores donde se expresaron ideas y propuestas relativas a la salud.<sup>17</sup> A través de los mismos y de las acciones llevadas a cabo -aunque las voces no provinieron con exclusividad de este sector- observamos que los profesionales médicos desempeñaron un rol clave en la implementación de medidas de higiene pública y en la diagramación de instituciones y reglamentaciones que coincidían en dos premisas fundamentales: el tratamiento de la salud como un problema público, y la necesidad de mayor intervención estatal, en sintonía con las iniciativas a nivel nacional. En el caso de Tucumán, estas ideas cobraron fuerza con la epidemia de cólera desencadenada en el verano de 1886-1887, que marcó un punto de inflexión en la percepción del Estado y de la sociedad respecto a las cuestiones de salud y dio una dimensión diferente a la enfermedad como problema social.

A partir del impacto de la epidemia en la provincia se abre una nueva fase en el desarrollo de las “políticas de salud”. En virtud de las condiciones de vida de los sectores populares -vivienda, alimentación, estado físico, higiene- y de un sistema urbano precario que carecía de infraestructura sanitaria, la enfermedad fue especialmente cruenta y dejó como saldo millares de muertos.<sup>18</sup> Por un lado puso en evidencia que la salud era un

---

<sup>15</sup> “Eliseo Cantón, Guillermo Rawson y Eduardo Wilde, actuaron desempeñando el doble papel de dirigentes políticos y médicos, y de esta forma, la política se hizo inseparable de los temas de salud pública” en Guy, Donna; *El sexo peligroso. La prostitución legal en Buenos Aires, 1875-1955*, Ed. Sudamericana, Bs.As, 1994. p. 105.

<sup>16</sup> No menos trascendencia tuvieron Víctor Bruland, Luis León de Soldati, Benigno Vallejo, Santos López. Armando Pérez de Nucci, *Historia Médica de Tucumán, Siglo XIX*, Ed. UNT, 1992, pp. 89-125.

<sup>17</sup> Se utilizaron como fuentes el informe oficial sobre la epidemia de cólera en el norte; artículos publicados en el diario “El Orden”; mensajes de gobernadores ante la legislatura; los textos de Ávila y Rodríguez Marquina ya citados. Recién en 1915 aparecerá el primer número de los “Anales del Consejo de Higiene”, que no consultamos para esta ponencia.

<sup>18</sup> Según el informe oficial el número de víctimas del cólera se calculaba en 6.000, cifra que podría ser mayor -ocultamiento, casos no denunciados, muertes catalogadas como “disentería”-. Comparativamente a otras

problema público y los poderes provinciales y municipales, con el apoyo del gobierno nacional, asumieron la tarea de controlar y combatir la enfermedad. Medidas higiénicas de tipo preventivo -desinfecciones, prohibición de reuniones e inspección de alimentos- se combinaron con acciones que intensificaron controles, prohibiciones, inspecciones de domicilios y aislamiento de los coléricos, instalándose cuatro lazaretos u hospitales “circunstanciales” con servicio médico completo.<sup>19</sup> Para el gobernador Posse era un “*deber del gobierno socorrer a las personas menesterosas*” en vista del desarrollo del cólera y del “*estado de miseria en la gente del pueblo de esta capital*”. Aludía de este modo a la relación pobreza-enfermedad, adoptando en consecuencia otro tipo de medidas tales como la distribución de carne a los pobres.<sup>20</sup> Por otra parte la epidemia estimuló la acción de diferentes sectores de la sociedad civil -asociaciones mutuales, de voluntarios, organizaciones de beneficencia, la Iglesia, la prensa- que se movilizaron frente a un problema colectivo sobre todo desde un rol asistencial y de auxilio a los enfermos, consiguiendo recursos y brindando apoyo espiritual.<sup>21</sup>

El fin de la epidemia, que había visibilizado numerosos problemas relativos al sistema urbano y a los precarios servicios de salud, incrementó las iniciativas de los poderes públicos en los años siguientes. En el plano institucional, la creación del Consejo de Higiene Pública y nuevos servicios en el hospital público fueron los cambios más significativos. En relación a la prevención y control de enfermedades, ordenanzas obligatorias para los casos de infectocontagiosas y desinfecciones y nuevas campañas de higiene pública. Asimismo, la reglamentación del ejercicio de la medicina y demás ramos del “arte de curar” intentaba reforzar los criterios científicos en la atención de los enfermos y la valorización de la profesión médica.<sup>22</sup> En el área de los emprendimientos públicos, cobraron fuerza cuestiones pendientes e impostergables como la provisión de aguas

---

provincias la mortalidad en Tucumán tuvo mayores dimensiones: el 5,50% en relación al número de habitantes, 108.953, según el censo de 1869. Sin embargo el porcentaje sería aún mayor si consideramos el aumento de la población en el período, que llega a 215.742 habitantes en 1895. En Buenos Aires el porcentaje fue de 0,26% y en Rosario de 2,51% (Prieto, 1996)

<sup>19</sup> Benjamín Aráoz; *El cólera en las provincias del norte (1886-1887). Informes de la Comisión de Salud Pública*, Bs. As, Imprenta de la Tribuna Nacional, 1887, pp. 8-9.

<sup>20</sup> *Compilación...* op.cit., V. XII, pp. 410-412.

<sup>21</sup> En esta diversidad de intervenciones no faltaron los conflictos entre el poder provincial y nacional, las críticas de la prensa, las tensiones entre grupos, donde muchas veces predominó el componente político. . . . Fernández, M.E: “*Estado y sociedad frente a la epidemia de cólera. Tucumán, 1886-1887*”. Comunicación presentada al IV Encuentro de Filosofía e Historia de la Ciencia del Cono Sur, Bs. As, 2004.

<sup>22</sup> *Digesto Municipal*, T. IV, pp. 142-143 y 145-160; *Compilación*, op. cit., V. XVIII, pp. 375-389.

potables a la ciudad capital. Los conocimientos científicos de la época corroboraban que numerosas enfermedades eran transmitidas o se originaban en aguas contaminadas y que el agua era un elemento esencial para preservar la salud. Fue Benjamín Aráoz quien encaró el proyecto al acceder a la gobernación de la provincia, secundado por Eliseo Cantón, entonces diputado nacional, que consiguió la aprobación de un empréstito para el financiamiento de las obras. Bajo la premisa de que “*proveyendo de agua corriente y pura a la población, repartiremos la salud a domicilio*” aludía a los efectos del paludismo, patología endémica en la provincia, que producía altos niveles de mortalidad y debilitaba a los organismos afectando la productividad en el trabajo. Frente a lo que constituía “*un doble problema económico y social*”, todo gobierno tenía el “deber” de promulgar leyes que protegieran a la salud pública.<sup>23</sup> La provisión de aguas potables representó un caso de intervención estatal en el espacio urbano a través de un proyecto vinculado a la salud de la población y en un contexto más amplio destinado a mejorar sus condiciones de vida. El emprendimiento, que comprendió instancias legales y administrativas y negociaciones que involucraron a los poderes del ámbito provincial y nacional, derivó de una decisión política donde el gobierno se hizo cargo del financiamiento, construcción y administración de las obras, predominando la concepción del servicio como obligación y responsabilidad del Estado. Constituyó entonces una iniciativa vinculada a la salud pública que expresaba los lineamientos de una política que no discriminaba sectores y se dirigía a toda la sociedad. Más ambiguo o complejo resultó para el Estado operar sobre sectores de población pobre, como observamos en la cuestión hospitalaria en la provincia, en la que predominaron los criterios benéficos con amplia participación de la iniciativa particular. El poder estatal impulsaba o apoyaba la diagramación de instituciones junto a otros sectores de la sociedad civil, como fue el caso de los hospitales administrados por la Sociedad de Beneficencia: hospital de hombres, hospital de mujeres, hospital mixto y hospital de niños, que tuvieron como destinatarios a los enfermos pobres. La relación con el Estado se dio a través del aporte económico que recibía, de su dependencia del gobierno municipal y del control

---

<sup>23</sup> *Compilación Ordenada*. op. cit., V. XIX, pp. 186-188. La detallada exposición de Cantón en el Congreso sintetiza conceptos del higienismo y de las nuevas corrientes respecto a lo social al plantear las relaciones entre salud, trabajo y economía; agua y salud; la necesidad de contemplar los avances en la medicina, realizar obras públicas para bien de la población y lograr una legislación de la salud con la intervención del Estado.

sobre los fondos y obras.<sup>24</sup> Hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX, la ingerencia estatal en el hospital se irá acentuando, a través de los cambios en la reglamentación interna, en la mayor presencia profesional, en la creciente especialización en los servicios, en la ampliación edilicia. Estas cuestiones formaron parte de otra instancia en las políticas de salud, que en lo institucional se tradujo en una mayor centralización de los servicios a través de la creación de la Asistencia Pública en 1902. En suma, hospitales, organismos, servicios, reglamentaciones, expresaban la creciente complejidad en las acciones de salud, que era insuficientes y no alcanzaban a cubrir todas las demandas de la población, pero comenzaban a señalar una concepción más avanzada en ese campo.

### **III .- Las primeras respuestas estatales a los problemas sociales.**

La construcción de la política social es el resultado de un largo proceso histórico en el que influyeron las ideas sociales que se insertaron tempranamente en la sociedad: la predica del higienismo de fines del siglo XIX y principios del XX, la acción de los socialistas, anarquistas, sindicalistas, el catolicismo obrero y la actividad de las sociedades de socorros mutuos, a los que se suman los aportes de ideas y proyectos políticos de figuras imbuidas del liberalismo y positivismo del siglo XIX. En esta construcción de la política social reconocemos como actores principales al Estado y a la Sociedad Civil, a los que se agrega la Iglesia Católica. Este proceso fue una síntesis de los conflictos y tensiones entre la sociedad y el Estado en sus intentos de responder a las necesidades básicas de la población, en particular los sectores más pobres, ante la creciente intervención que del Estado<sup>25</sup>. Ofrecemos aquí un panorama de las primeras intervenciones estatales en Tucumán dirigidas a atender algunos de los problemas sociales derivados del proceso de modernización de la Provincia.

El progresismo liberal del gobierno de Lucas Córdoba (1895-1898) - con el Dr. Alberto de Soldati, destacado médico higienista, en las carteras de Hacienda e Instrucción Pública - se destacó por su preocupación por extender el riego en las zonas rurales, por

---

<sup>24</sup> Fernández, M.E; “Estado y sociedad frente a la epidemia de cólera. Tucumán, 1886-1887

<sup>25</sup> Moreno, Jose Luis; “Dos siglos de política estatal en el Río de la Plata: un panorama de su construcción” en Bertanou Julián, Juan M. Palacio, G. Serrano (comp); *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social Argentina*, Prometeo libros, Bs.As. 2004

proveer de agua corriente a toda la población y por el fomento de la instrucción pública.<sup>26</sup> En relación con este último punto se propuso reformar el sistema educativo, para lo cual presentó en 1896 un proyecto de ley de educación cuya impronta positivista se adecuaba a las nuevas corrientes en esa materia. Pero este proyecto no llegó siquiera a tratarse en las Cámaras. El mensaje<sup>27</sup> que acompañaba al proyecto, además de destacar la importancia de la educación en cuanto factor civilizador y multiplicador del poder del hombre, remarcaba el estado deficiente de la organización escolar tucumana y proponía crear la renta propia de las escuelas, elevar el nivel de los maestros, centralizar y organizar el gobierno escolar e introducir en los planes de estudio el trabajo manual. Un aspecto destacable es que proclamaba la gratuidad y obligatoriedad de la instrucción primaria. Aunque hacía referencia a la moral y a un Dios Creador, no establecía específicamente la enseñanza religiosa como obligatoria, tema que fue probablemente la causa de su no tratamiento en las Cámaras<sup>28</sup>. El alineamiento de Lucas Córdoba con el reformismo social se afirma al demostrar su preocupación por la situación de los trabajadores. No sólo derogó en 1896 la ley de conchabo, sino que por primera vez desde el gobierno se alertó a los industriales sobre la necesidad de contemplar también los intereses de los trabajadores en un plano de equidad.<sup>29</sup>

Las condiciones de vida de los obreros azucareros eran lamentables: la alimentación era escasa y mala y los salarios se pagaban con vales que eran cambiados en la proveeduría del ingenio. Ante esta situación, en 1904, durante la segunda gestión de Lucas Córdoba, se inició en Cruz Alta un movimiento huelguístico que se extendió por toda la región. Cabe destacar que en esta huelga el gobierno provincial se declaró prescindente,

---

<sup>26</sup> Se crearon numerosas escuelas elementales y establecimientos superiores para la formación de maestros incorporados luego a las escuelas normales; el primer Jardín de Infantes de acuerdo al sistema froebeliano; una Escuela de Ayudantes que preparaba personal auxiliar para los maestros de campaña. Con el objetivo de mejorar la calidad de la educación se establecieron concursos para acceder a los cargos. Lázaro Orlando; "Tres Aspectos del Gobierno de Lucas Córdoba" en *Revista de la Junta de Estudios Históricos de Tucumán*, Año I, N° 1, Tucumán, 1968

<sup>27</sup> Mensaje del gobernador al presentar el proyecto de ley de educación el 21 de enero de 1896 en *Compilación ordenada de leyes y decretos ...* (op.cit)

<sup>28</sup> "Pastoral a los fieles de Tucumán, al abril en dicha ciudad la Santa Visita en 1896" en *Pablo Padilla y Bärkena. Obras Pastorales*. Tomo I. Alemania, B.Herder, Librero-editor Pontificio, 1916, pag. 103-106. En este documento el Obispo recomienda a los padres de familia exigir que en las escuelas públicas se instruya y eduque en la religión que profesan "que es la religión del Estado", indudablemente hace referencia al proyecto de ley presentado por Lucas Córdoba en ese mismo año.

<sup>29</sup> Mensaje a la Legislatura del 10 de septiembre de 1902. En *Compilación Ordenada de Leyes*(op.cit) Vol XXV, pag. 165

garantizó la neutralidad de la policía en el conflicto y actuó como árbitro, tema por el cual fue acusado de parcialidad a favor de los trabajadores. El resultado de las negociaciones fue la aceptación de un sueldo mínimo para el peón de ingenio de cuarenta y tres pesos moneda nacional mensuales, sin ración, arreglo que terminaba con el vale como forma de pago.<sup>30</sup> En otro Mensaje a la Legislatura, al hacer referencia a la huelga, el Gobernador señaló que el Estado debía procurar armonía entre los intereses en juego en la industria azucarera.<sup>31</sup> En este contexto cobra sentido el opúsculo, al que ya hicimos referencia, de Julio P. Ávila, funcionario de segunda línea de Lucas Córdoba, en el que destacaba la necesidad de desarrollar una activa política estatal en lo atinente a la situación de los trabajadores.

En el proyecto de este gobernante la problemática social es contemplada desde perspectivas que evidenciaron una mayor preocupación por el bienestar material de la población, tanto a través de sus medidas de gobierno como de las obras públicas.

Dentro de esta misma línea reformista se ubica el gobierno de Luis F. Nougés (1906-1909), que con Julio López Mañan<sup>32</sup> en el ministerio del interior, demostró su interés en el tema al incluir en su programa de gobierno una serie de medidas destinadas a mejorar la situación de los trabajadores: control del trabajo en las fábricas, impulso a la enseñanza técnica, sanidad industrial, supresión del alcoholismo, descanso dominical, ley de amparo, abaratamiento de alimentos de primera necesidad, etc. Pero muchas de estas medidas no pasaron más allá de su enunciación.

Sin embargo, Nougés fue el primer gobernante que construyó casas para obreros en la capital. Brindar una vivienda higiénica para evitar la transmisión de enfermedades había sido una prédica de los médicos higienistas y también de la prensa local, que denunciaba que los obreros vivían en “*piezas estrechas, ruinosas y malsanas*” donde se alojaban dos y tres familias enteras.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Bravo María Celia; “Liberales, socialistas, Iglesia y patronos frente a la cuestión de los trabajadores en Tucumán”, en Suriano, J (comp.), *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, Ed. La Colmena, Bs. As, 2000

<sup>31</sup> Mensaje a la legislatura del 19 de septiembre de 1904. En *Compilación Ordenada de Leyes y decretos...* Vol. XXVI, pag. 241.

<sup>32</sup> Julio Lopez Mañan (ministro de gobierno de Nougés, diputado nacional en 1908 y en 1912 ocupó la Dirección Nacional de Agricultura) fue fundador junto con Juan B. Terán (diputado provincial en 1906 y convencional en 1907) y Ricardo Jaime Freyres (poeta y escritor) de la *Revista de Letras y Ciencias Sociales*, y fueron miembros de la comisión directiva de la Sociedad Sarmiento. Junto a otros como, Alberto Rougés, Jose Ignacio Aráoz, Juan Héller, Miguel Lillo constituyeron un grupo con inclinaciones políticas y culturales relacionados con esa sociedad.

<sup>33</sup> El Orden, 16 de octubre de 1906

En su mensaje a las Cámaras solicitando aprobación para utilizar fondos del presupuesto provincial para un crédito que impulsara la construcción de viviendas para obreros, Nogués expresaba: “... *se vuelve imperiosa la necesidad de iniciar la construcción de casas económicas y más que todo higiénicas para obreros y sólo el Estado parece habilitado... para acometer la solución del problema en su vasta extensión*”. La ley de 1906 <sup>34</sup>, autorizaba al Departamento de Obras Públicas a licitar la adjudicación de un premio de quince mil pesos a la mejor propuesta de edificación de barrios para obreros en la capital. Como la iniciativa no tuvo éxito, se contrató a una empresa privada para la construcción de viviendas para obreros. Los barrios, ubicados en una zona alejada del centro urbano de la época, fueron vendidos por el gobierno, que actuó como financista y promotor. Las viviendas fueron exoneradas del pago de impuestos y posteriormente incluidas en la ley de Amparo del Hogar, que había sido promulgada en 1907, que las libraba de embargos protegiendo en forma más completa a los obreros.

En cuanto a la legislación laboral, el Estado fue avanzando lentamente y a través de medidas sectoriales. La ley de Descanso Dominical promulgada en la provincia en 1907 sólo se aplicó a los empleados de comercio. Esta ley, surgió de una larga lucha de la “Unión Dependientes de Comercio”<sup>35</sup> (constituida en 1902) ante las malas condiciones en que efectuaban su tarea y las largas jornadas diarias, que excedían las 12 horas de trabajo. Mediante movilizaciones, recolección de firmas en petitorios y con el apoyo de amplios sectores de la sociedad, obtuvieron al fin este triunfo.

Otro aspecto destacable de la administración Nogués fueron las iniciativas destinadas a promover la reforma laboral. En la Convención Constituyente que se reunió en 1907 se propuso la inclusión en la nueva Constitución Provincial de un artículo que obligaba a la Legislatura a reglamentar el trabajo y la salubridad en las fábricas, especialmente el trabajo de mujeres y niños. La iniciativa creó resistencias. Algunos convencionales, como Miguel M. Padilla (diputado nacional y miembro del Centro Azucarero), no estaban de acuerdo en que “*se imponga a la legislatura la reglamentación del trabajo de mujeres y niños, habiendo otros puntos de interés general, que quizás tuvieran más importancia*”. Juan B. Terán, representante de la nueva generación de

---

<sup>34</sup> Ley 887 del 14 de octubre de 1906.

<sup>35</sup> “El Orden”, 1-6-1904.

reformistas en Tucumán y autor del artículo, respondió que no era una *cláusula vacía*, ya que *“basta recorrer la campaña para ver los obreros demacrados y anémicos, lo que hace prever con tristeza que las generaciones futuras ... serán débiles, raquíticas, incapaces de proseguir la obra de progreso en que estamos empeñados”*. Expresó también sus deseos de establecer la prohibición del trabajo de los menores de 14 años, pero entendía que el tema exigía mayores estudios.

En 1912, al aceptar Ernesto Padilla su candidatura para gobernador de Tucumán, señaló también la necesidad de promulgar leyes obreras como una *“exigencia más imperiosa que cualquiera otra de índole política o económica”*, refiriéndose a la salubridad y seguridad en las fábricas, a la vivienda sana, al agua pura, la educación para los hijos de los obreros y la protección para la madre y al derecho a una retribución justa. Durante su gestión envió un proyecto, sancionado por la legislatura el 29 de julio de 1913, que creaba la “Oficina de Estadística y del Trabajo”, órgano encargado del registro de todas las modalidades de trabajo en la provincia, como base de la futura legislación al respecto. El proyecto contemplaba también la creación de una Oficina de Colocaciones.<sup>36</sup> La creación de esta agencia del Estado contribuiría a mejorar el conocimiento de las condiciones de vida en la ciudad y los pueblos azucareros, favoreciendo las decisiones relativas a saneamiento, urbanización, caminos, etc. Señalaba también que sobre las bases elaboradas por la oficina de estadística se dictarían las leyes sobre el trabajo de acuerdo a la realidad local. Si bien el pago del salario parcialmente en ración de leña, combustible y carne y parcialmente en efectivo ya había sido derogado, se mostró partidario de sostener este régimen para *“...que la alimentación del obrero y de su familia quede garantida contra el peligro del abandono temporario que crea su falta de previsión o derroche frecuente y en ciertas épocas del año el paro forzoso”*<sup>37</sup>.

El trabajo de mujeres y niños se realizaba en Tucumán sin ninguna reglamentación y en condiciones de extrema explotación. En el caso de los ingenios las mujeres se ocupaban del embolse de azúcar y costura de bolsas durante 13 horas diarias sin descanso dominical. Algunas –aunque no directamente contratada por los patrones- ayudaban a sus maridos en las tareas agrícolas, en el pelado y acarreo de la caña. Muchos niños, cuyas

---

<sup>36</sup>Boletín de la Oficina de Estadística y... Op. cit.

<sup>37</sup>Boletín de la Oficina de Estadística y... op.cit.

edades oscilaban entre 12 y 18 años, eran ocupados en los cultivos y en el pelado de caña y algunos en trabajos fabriles; para todos la jornada se extendía a 12 horas diarias.<sup>38</sup> En estos establecimientos fabriles se ignoraba la ley nacional que reglamentaba este trabajo. El gobierno, a través de la Oficina de Estadística y del Trabajo comenzó a realizar investigaciones sobre el trabajo de mujeres y niños y al comprobar que existían numerosas fábricas en las cuales trabajaban más de 11 horas diarias, resolvió realizar con el Defensor de Menores visitas de inspección en esos establecimientos.<sup>39</sup> Las visitas de inspección y los informes de la Oficina del Trabajo determinaron que el Poder Ejecutivo reglamentara la ley nacional sobre el trabajo de mujeres y niños.<sup>40</sup> Esta disposición había sido incluida en la Constitución Provincial de 1907, pero que aún no se había concretado.

En la práctica la ley no se aplicó, como lo demuestra la nota enviada al ejecutivo en 1917 por el Director del Departamento del Trabajo solicitando una nueva reglamentación de la misma. Advertía que el empleo de mujeres y niños se extendía cada vez más en la industria local “*como consecuencia de la disminución de la oferta de trabajo para los hombres y el encarecimiento del costo de la vida*”, considerando también que contribuía a esta situación el menor jornal que se pagaba a esta clase de asalariados.<sup>41</sup>

Conforme propusiera al aceptar su candidatura, Padilla reglamentó el funcionamiento de las agencias particulares de colocaciones, y organizó también la inspección y vigilancia de las raciones que otorgaban los patrones a los trabajadores<sup>42</sup> - que a pesar de su derogación en 1904 aún constituían parte de sus salarios - para controlar su peso y calidad.

Si bien el Estado comenzó a ampliar su entramado normativo y su legado institucional, los resultados legislativos en materia social fueron escasos y no abarcaron al

---

<sup>38</sup> “Los obreros de la industria azucarera en Tucumán”. Informe de un comisionado en *Revista Azucarera*, n° 89, 1910

<sup>39</sup> Según datos del *Boletín de la Oficina de Estadística y del Trabajo* del año 1913 (op.cit), en una fábrica de caramelos trabajaban 12 obreras, cuyas edades oscilaban entre 10, 12, 13, 14, 15, 16, y 20 años. Trabajaban 11 horas diarias. Cinco obreras declararon no saber leer ni escribir y que su educación llegaba solo al segundo grado de primaria. Las condiciones eran sumamente antihigiénicas. El mismo informe establece que en las fábricas de tabacos se explota a la niñez con el trabajo a destajo, “disfrazado con un horario voluntario” que llega a 12 horas diarias.

<sup>40</sup> Decreto del Poder Ejecutivo del 20 de septiembre de 1913, s/n° sobre el Trabajo de Mujeres y Niños. El Orden 10 de junio de 1914.

<sup>41</sup> *Departamento del Trabajo. Leyes y Decretos. Mayo de 1919. Tucumán. Talleres Gráficos de La Gaceta, 1919*

<sup>42</sup> *Boletín de la Oficina de Estadística y del Trabajo* año 1913 (op.cit): Acuerdo de ministros reglamentando la inspección y vigilancia del reparto de raciones a los trabajadores. 9 de mayo de 1913

conjunto de la población, ya que los obreros rurales que constituían la mayor fuerza laboral de la provincia no fueron contemplados en las leyes laborales que se dictaron en las primeras décadas del siglo XX.

Como ya lo señaláramos, en la construcción de la política social participaron también, junto al Estado, la sociedad civil y la Iglesia. En el siguiente apartado nos referiremos al accionar de algunos de sus componentes, como las asociaciones mutuales, los empresarios, etc.

## **II.- La falencia de la política social y las acciones de la sociedad civil**

Paralelo al proceso de construcción y consolidación del estado provincial y al lento avance de su intervención en la vida laboral y social, desde el ámbito de la sociedad civil se realizaron acciones y esfuerzos para cubrir algunas demandas que no encontraban respuestas desde la política del Estado

Surgieron así un entramado de asociaciones voluntarias, denominadas de “beneficencia” o de “socorros mutuos”, surgidas a partir de identidades nacionales (Sociedades Extranjera, Italiana, Francesa y Española), de oficios (Sociedad Tipográfica) o de la combinación de identidades (confesional y gremial, en el caso de los Círculos de Obreros). Relativamente autónomas, sus principios básicos eran la solidaridad, la autogestión de problemas comunes y la propia iniciativa de los interesados.

Fueron varios los factores que contribuyeron a consolidar el movimiento mutualista. Por un lado, en materia de salud, las prestaciones cubrieron un espacio que la infraestructura médica y hospitalaria no podía satisfacer, ante la creciente demanda generada por el aumento de la población. Cubrían también, ante la insuficiencia de la asistencia estatal, el desamparo de los asalariados ante el accidente, la enfermedad, la desocupación, la vejez y la muerte (sepelio y panteón). Por otro lado, el mutualismo creó espacios de sociabilidad para los afiliados y sus familias, al tiempo que contribuía a fortalecer su identidad como grupo.<sup>43</sup>

Junto a las sociedades étnicas y las de oficios, existieron en Tucumán diversas asociaciones católicas entre los que se destacan el Centro Católico fundado en 1895, y el

---

<sup>43</sup> Sobre las asociaciones mutuales en Tucumán, ver Landaburu, Alejandra; “Organizaciones de la Sociedad Civil, trabajadores y empresarios azucareros. Tucumán, fines del siglo XIX y principios del siglo XX”, ponencia presentada en las “X Jornadas Interescuelas/departamentos de Historia “, Rosario, 2005.

Círculo de Obreros organizado por el sacerdote Federico Grote. Este impulso surgió a partir de la promulgación en 1891 de la encíclica *Rerum Novarum*, cuyos principios guiaron el accionar de los católicos ante la emergencia de la cuestión social. Estas organizaciones, no constituían estrictamente sindicatos; tomaron más bien la forma de asociaciones mutuales que brindaban servicios médicos y panteón. Su acción social se orientó en tres direcciones: el reclamo de una legislación laboral; el desarrollo de iniciativas que paliaran, en lo inmediato, las necesidades de los trabajadores y la acción propagandista que contrarrestara la creciente influencia de las corrientes revolucionarias. Las asociaciones de trabajadores católicos no tuvieron en Tucumán un número significativo de afiliados. Los Círculos de Obreros no tuvieron una presencia destacada ni llegaron a ser verdaderos sindicatos católicos: quedaron encerrados en la órbita de la Iglesia y funcionando bajo la supervisión de los industriales azucareros, que en muchos casos habían promovido su creación.<sup>44</sup>

Como parte de una “política de empresa”, desde fines del siglo XIX, pero sobre todo durante la primera década del XX, los industriales instrumentaron reformas en los ingenios.<sup>45</sup> Las deficientes condiciones sanitarias, la mala alimentación, las bajas defensas y la falta de tratamiento medicinal adecuado provocaban alto número de defunciones, a la vez que las enfermedades atentaban contra la productividad en el trabajo. En este sentido la acción empresaria contempló cuestiones tales como la vivienda obrera, la promoción de hábitos higiénicos, la atención médica en los establecimientos azucareros, pensión para los accidentados, ayuda a las viudas, algunas jubilaciones para obreros de muchos años en la empresa. Una minoría de ingenios tenía también asegurado su personal contra enfermedades y accidentes. Estas acciones respondían al ideal del “buen patrón”, pero los empresarios se oponían a que tales condiciones se convirtieran en derechos de los obreros.

El paternalismo se había convertido en un rasgo común de las relaciones entre empresarios y trabajadores en la naciente industria argentina. Se promovían políticas de bienestar a largo plazo que incluían cuidado de salud, licencias por enfermedad, pensiones por retiro. Esta estrategia, no pocas veces ligada a la Doctrina Social de la Iglesia, se caracterizaba por depender de la discreción de los patrones. Sobre estas bases, en algunas

---

<sup>44</sup> Landaburu, Alejandra; “Los salesianos y los sectores populares. Tucumán 1916-1930”, tesis de maestría inédita. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán. Año 2002

<sup>45</sup> Daniel Campi (1999): “Los ingenios del norte: un mundo de contrastes”. En Devoto, Fernando y Madero, Marta (Directores) *Historia de la vida privada en la Argentina*, T. II, Buenos Aires, Taurus, p. 190.

de las grandes sedes industriales de la época se desarrolló una estructura casi completa de servicios sociales. El ideal era lograr una ósmosis perfecta entre la fábrica y la vida cotidiana del obrero y su familia. Esta primera forma de seguridad social se pagaba con la dependencia absoluta del obrero.<sup>46</sup>

Con relación a las viviendas de los trabajadores permanentes, las mismas evolucionaron desde simples ranchos de paja a construcciones de material. La intención era atenuar el hacinamiento, consecuencia natural del reducido espacio en que vivían los obreros –mucho más grave en el caso de los “transitorios”- que favorecía la propagación de enfermedades infectocontagiosas. En este sentido en algunos ingenios -como el Concepción- se introdujo la práctica de la desinfección semanal para controlar la higiene de las viviendas.

Otro aspecto que contemplaron los industriales azucareros fue la incorporación de asistencia médica en los ingenios, para tratar en forma efectiva las enfermedades y combatir la acción de los curanderos, cuyas prácticas muchas veces provocaban infecciones y hasta muertes. La asistencia difería según los establecimientos. Algunos contemplaban atención médica dos veces por semana para enfermedades comunes y, si las dolencias eran graves, se llevaba a los trabajadores al hospital de la ciudad. En la mayoría de los casos la asistencia era elemental, por lo general sin médico, y se acostumbraba la provisión de remedios “caseros” en enfermedades ordinarias.<sup>47</sup> Sobre la calidad de la atención recibida por los trabajadores hay escasas referencias, si bien algunos testimonios coinciden sobre el uso de la purga de sal en los ingenios “Lastenia” y “Santa Ana” para “depurar” a los organismos enfermos y los gases de azufre, para “purificar” las vías respiratorias.<sup>48</sup> Estas prácticas manifiestan el predominio de un objetivo económico, ya que si bien por una parte se buscaba contrarrestar la influencia del curanderismo a través de la medicina científica, se acudía a otra clase de remedios para evitar y “curar” el ausentismo de los trabajadores. El reglamento fue también un instrumento de la tutela patronal: como propietario de la fábrica el patrón establecía un reglamento de características moralizadoras cuya trasgresión daba

---

<sup>46</sup> Rocchi, Fernando; “Un largo camino a casa : Empresarios, Trabajadores e identidad industrial en la Argentina, 1880-1930 “en Suriano, Juan (comp); *La cuestión social en abajadores e identidad industrial en la Argentina, 1880-1930*

<sup>47</sup> Bialek Masse, Juan; *Informe sobre el estado de la clase obrera*, Madrid, Hyspamérica, 1985 (1ª Edición, 1904), pp. 811 y 826.

<sup>48</sup> Campi Daniel., *Azúcar y Trabajo. Coacción y mercado laboral en Tucumán, Argentina, 1856-1896*, Tesis doctoral, Universidad Complutense, Madrid, 2002, p. 338.

lugar a sanciones. A veces también incluía algunas disposiciones en beneficio de los trabajadores, como el derecho a exponer quejas sobre el accionar de sus superiores, a la atención médica, a remedios y alimentos para los enfermos y a la asistencia a los accidentados y a sus familias. Un ejemplo de lo expuesto es el Reglamento del Ingenio Bella Vista, en el cual además de horarios, prohibiciones y recomendaciones se incluían una serie de beneficios para los obreros.<sup>49</sup>

### **Conclusiones**

Dentro del espectro de lo que denominamos “política social” a fines del siglo XIX y comienzos del XX, el intento más avanzado consistió en la configuración de un conjunto de acciones referidas a la salud pública, que implicaron un proyecto abarcador del conjunto de la población. Los problemas relativos al crecimiento urbano, la escasa disponibilidad de viviendas, la falta de infraestructura sanitaria y la ausencia de servicios, hicieron que la ciudad fuera objeto de medidas higiénicas que iniciaron las acciones en el campo de la salud. La aparición de brotes epidémicos y el peligro colectivo de contagio mostraron la dimensión social de la enfermedad y generaron respuestas de parte de los poderes públicos, que atendieron intereses propios y tensiones que afectaban a toda la sociedad. Al principio las modalidades fueron de carácter coyuntural, pero tuvieron cierta evolución hacia un tratamiento más integral sobre todo a partir de la epidemia de cólera de 1886-1887. Encontramos similitudes con las respuestas estatales de otras provincias argentinas, y las acciones no pueden considerarse descontextualizadas del marco de iniciativas del ámbito nacional. Por otra parte, en el área de la salud se manifiesta un rasgo distintivo del período, la combinación de la órbita estatal y la privada a través de un modelo benéfico asistencial que se expresó en la administración de los hospitales por parte de la Sociedad de Beneficencia.

Los comienzos del siglo XX marcan otra etapa más compleja en la construcción de la “política social”, con avances y confrontaciones, donde operaron una diversidad de elementos en las acciones estatales, en las que confluyeron las nuevas corrientes de ideas, las demandas de los trabajadores, los debates a nivel nacional. Miembros de la élite

---

<sup>49</sup> Documentos. Reglamento para los peones del Ingenio Bella vista (1905), Introducción de D. Campi, en *Estudios del Trabajo*, N° 26, 2003.

política, intelectuales, sectores de poder económico apuntaban a una mayor intervención del Estado en materia social. En este sentido, podemos asimilar al “reformismo progresista” a una línea de gobernadores que arrancaría con Benjamín Aráoz y Lucas Córdoba y continuaría con Nogués y con Padilla, último gobierno conservador antes del triunfo radical en 1916. Los lineamientos de sus políticas, aunque con diferentes matices, apuntaron a promover algunas medidas, con cierto marco legal, para atenuar o combatir desequilibrios sociales. Aunque fueron limitados, hubo intentos en materia de trabajo, vivienda, salud y educación, que muchas veces fracasaban por las mismas contradicciones en el seno del poder, donde coexistían con sectores menos progresistas y con otra visión de los problemas. En ese sentido, el campo de las ideas se encontraba distanciado de las prácticas. Un elemento que contribuyó a generar respuestas estatales fueron los conflictos registrados en la provincia, a fines del siglo XIX representados por motines y sublevaciones de peones en la zona rural, que constituyeron actos de resistencia frente a la autoridad; y algunas huelgas en la ciudad, como la de sastres y músicos, por reclamos laborales.<sup>50</sup> Una huelga que conmocionó a la provincia fue la de peones azucareros de 1904, que sin duda motorizó los principales cambios en las condiciones laborales de los trabajadores del azúcar. Los primeros movimientos -fines del XIX- constituyeron hechos aislados, rurales, sin organización previa, en muchos casos “revueltas” que mostraban la disconformidad con las obligaciones y condiciones laborales; mientras que a comienzos del siglo XX hubo un aumento de la agitación obrera urbana y una mayor tendencia a sindicalizarse.

Sin embargo, la insuficiencia de las acciones de parte del Estado, dio lugar a que surgieran iniciativas desde otros sectores de la sociedad civil, que coincidieron en la necesidad de dar respuestas a problemas sociales pero difirieron en sus motivaciones, modalidades empleadas y en el énfasis puesto en determinadas cuestiones. Desde el mundo de los trabajadores, las asociaciones mutuales, que eran organizaciones libres que compartían objetivos y fines y que incluyeron acciones para sus socios compensando las ausencias estatales. A diferencia de las organizaciones de beneficencia, no recibían subsidios del Estado y se manejaban con fondos propios y autonomía plena, abarcando condiciones como vivienda, salud etc. Desde el mundo de los empresarios azucareros, con

---

<sup>50</sup> El año 1884 se destacó por numerosas sublevaciones de peones en ingenios y plantaciones, aunque las causas no siempre se precisaron con claridad. “La Razón” y “El Orden”, 1884. En setiembre de 1889 se produjo la huelga de sastres y en febrero de 1891 la de la Banda de Música.

objetivos de índole económica, implementaron mejoras en el espacio del ingenio referidas a la salud, vivienda, educación, pensiones y en algunos casos jubilaciones; sus decisiones eran autónomas y las vinculaciones con el poder estatal existían porque muchos eran parte del aparato político.

En suma, las iniciativas gubernamentales no llegaron a constituir un “política social” consistente, integral y abarcadora. En el ámbito de las acciones referidas a la salud pública existió una mayor aproximación a la idea de construcción estatal dirigida al conjunto de la población; en lo referido al ámbito laboral las acciones fueron parciales y selectivas, destinadas a determinados sectores y sin llegar a configurar una política. Las acciones provenientes de la sociedad civil -empresarios, asociaciones mutuales, organizaciones de beneficencia- también fueron selectivas y tuvieron como destinatarios a los trabajadores rurales, a los socios de las colectividades y a los enfermos pobres, respectivamente.