

Profesionalizando un Estado provincial. Mendoza, 1890-1955



Florencia Rodríguez Vázquez y Cecilia Raffa
Coordinadoras

Ernesto Bohoslavsky
Patricia Barrio y Florencia Rodríguez Vázquez
Rodolfo Richard-Jorba
Cecilia Raffa
Autores

Instituto de Historia Americana y Argentina
Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo

Profesionalizando un Estado provincial. Mendoza, 1890-1955

Foto de tapa: Técnicos y políticos reunidos por el Plan Regulador para Mendoza (1941 c): Mauricio Cravotto, Juan Scasso (parte del equipo ganador), José Benito de San Martín (Intendente de la capital), Daniel Ramos Correas (Director de Parques y Paseos), Adolfo Vicchi (Gobernador de Mendoza) y Frank Romero Day (Ministro de Industrias, Obras Públicas y Riego). Fuente: archivo CAM

Diseño y diagramación: Natalia Mónaco (Servicio de Diseño Gráfico y Editorial CONICET Mendoza).

Profesionalizando un Estado provincial, Mendoza, 1890-1955 / Ernesto Bohoslavsky ... [et al.]; dirigido por Florencia Rodríguez Vázquez; Cecilia Raffa. - 1a ed ilustrada. - Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo. Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado, 2016.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-575-157-6

1. Técnicos. 2. Mendoza. 3. Peronismo. I. Bohoslavsky, Ernesto II. Rodríguez Vázquez, Florencia, dir. III. Raffa, Cecilia, dir.

CDD 320.982

INDICE

Introducción.....	3
Profesionalizando un Estado provincial, Mendoza, 1890-1955.	
Capítulo 1.....	7
¿Hay una nueva historiografía del Estado argentino?. Ernesto Bohoslavsky.	
Capítulo 2.....	19
Repensando la vitivinicultura de Mendoza desde el Estado: las trayectorias y las propuestas técnicas de Arminio Galanti (1898-1923). Patricia Barrio y Florencia Rodríguez Vázquez.	
Capítulo 3.....	43
El Departamento Provincial del Trabajo durante la década leoncinista. Participación de una agencia estatal en el diseño y aplicación de políticas sociales. Mendoza, 1918-1928. Rodolfo Richard-Jorba.	
Capítulo 4.....	84
Propuestas técnicas y prácticas políticas: arquitectos en la Dirección de Arquitectura (Mendoza, 1932-1955). Cecilia Raffa.	

Profesionalizando un Estado provincial, Mendoza, 1890-1955

Los abordajes históricos sobre la articulación entre agencias estatales, los elencos técnicos que las integraron y la producción de saberes operativos y socialmente útiles, permiten desmenuzar las dinámicas de un Estado en constante proceso de transformación y complejización.

Si bien son conocidos los aportes de esta relación a escala nacional en la primera mitad del siglo XX¹, queda pendiente su estudio singularizado en las escalas provincial y regional² a fin de conocer si la organización y conformación de sus agencias estatales funcionaron como una réplica de las dependencias nacionales, o si es posible detectar mecanismos de reclutamiento, dinamismos propios y particularidades para responder a las demandas y problemáticas de contextos específicos, en los cuales la acción del Estado nacional resultaba demorada. Este es el eje que unifica la dinámica de los trabajos compilados en esta publicación, cuyo marco temporal oscila entre 1890 y 1955, periodo que contuvo tanto el ciclo de modernización y consolidación estatal a través del conocimiento técnico, como la profesionalización de su burocracia.

Sobre esta base, varios son los interrogantes que animaron la publicación de esta obra colectiva, a partir de trabajos discutidos previamente en el seminario *Agencias estatales y técnicos en un Estado provincial. Radicalismo-lencinista, conservadurismo y primer peronismo en Mendoza*, que contaron con las observaciones del Dr. Ernesto Bohoslavsky (UNGeneral Sarmiento-CONICET), quien también integra como autor esta compilación.

Como punto de partida, el libro propone repasar la renovación historiográfica en los abordajes sobre el Estado argentino moderno. Ernesto Bohoslavsky avanza entre lo que denomina la “vieja” historia del Estado, para ofrecer luego, un panorama general de los rasgos que han tenido en el último cuarto de siglo las prácticas historiográficas concentradas en el Estado y terminar desarrollando los puntos en los cuales es posible identificar esas innovaciones en términos conceptuales, metodológicos e interpretativos.

¹ Para un detalle de las obras colectivas que aportan un valioso sustento conceptual e historiográfico sobre la problemática ver el capítulo 1 de este libro.

² Al respecto existen trabajos que marcan una significativa impronta: Darío Macor y Natacha Bacolla. “Centralismo y modernización técnica en la reformulación del Estado argentino. El caso provincial santafesino, 1930-1950.”, en *E.I.A.L.*; Tel Aviv; 2009 vol. 20, p. 115 – 141; Fernando Casullo, Lisandro Gallucci y Joaquín Perrén (coords.). *Los estados del Estado. Instituciones y agentes estatales en Patagonia, 1880-1940*, Rosario, Prohistoria, 2013; Natacha Bacolla. “Nuevas capacidades estatales para una sociedad transformada. Instituciones y políticas sanitarias en la provincia de Santa Fe, primera mitad del siglo XX”, en *Trabajos y comunicaciones*; 2016. Disponible en: <http://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TyCe023>; María José Ortiz Bergia, “El Estado en el interior nacional en la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión”, *Estudios Sociales del Estado*, n° 1, 2015. Disponible en <http://www.estudios-socialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/24/24>

Uno de los rasgos más interesantes de esa ampliación es que ha estimulado el análisis de agentes estatales en provincias y localidades, para verificar sus particularidades y comportamientos autonómicos.

A continuación, a través de estudios de casos, la compilación busca mostrar parte de las respuestas institucionales y las estrategias gubernamentales en relación con la conformación de nuevas agencias estatales y el ingreso de personal técnico a la burocracia de Estado en Mendoza.

En una primera instancia, y en vinculación directa con las agencias, los abordajes identifican desde 1908, una atención prioritaria de los problemas de la principal industria de la provincia: la vitivinícola.³ Lo que se tradujo en la formación de direcciones provinciales con cierta organicidad, dotación de presupuesto proveniente de una política fiscalizadora, la contratación de personal especializado y el creciente interés del Estado provincial por intervenir en las conflictivas relaciones obrero/patronales, buscando desarrollar un rol de conciliador o de árbitro. Así mismo es posible ver cómo ese interés político por la vitivinicultura, se va complementando en la década del treinta con ejecución de profusa Obra Pública, que comienza a funcionar como una aliada tanto para reactivar sectores de la economía nacional y provincial, como en términos de representación política.⁴

En referencia a la conformación de las burocracias estatales, se ha pensado en general en especialistas provenientes de profesiones liberales como la Medicina y el Derecho, y más adelante, de la Agronomía y la Ingeniería;⁵ en este libro, avanzamos sobre nuevas o distintas disciplinas que se desprenden de aquellas y que van a tener una influencia fundamental en los inicios de agencias estatales específicas en la provincia, anticipando conflictos, negociaciones y tensiones en esas reparticiones. Nos referimos a profesionales provenientes de la Enología y la Arquitectura.

Ahora bien, ¿Es posible identificar trayectorias comunes entre los expertos y técnicos que traccionaron esta inicial conformación de cuerpos técnicos locales y la generación de conocimiento útil?, ¿Cuáles fueron las relaciones que entablaron con la dirigencia política que los convocaba? ¿Cómo se vincularon con los grupos empresarios, objeto principal de las políticas que algunos de estos técnicos habrían inspirado? ¿Cómo incidió la consolidación de ciertos campos disciplinares y profesiones en la conformación de la burocracia estatal?

En términos generales entendemos que la incorporación de élites técnicas habría funcionado en distintos momentos históricos como una estrategia para fundamentar de-

³ Patricia Barrio, *Hacer vino, Empresarios vitivinícolas y Estado en Mendoza (1900 - 1912)*, Rosario, Prohistoria, 2010.

⁴ Entre los trabajos señeros relacionados a esta problemática: Anahí Ballent. *Las Huellas de la política*, Buenos Aires, Prometeo- UNQ, 2005.

⁵ Sabina Frederic, Osvaldo Graciano y Germán Soprano (coordinadores), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*. Rosario, Prometeo, 2010.

terminadas políticas públicas. En ese marco, es posible puntualizar algunas respuestas a las problemáticas planteadas, en el capítulo de Patricia Barrio y Florencia Rodríguez Vázquez sobre la trayectoria de Arminio Galanti. Esta reconstrucción revela las tensiones intrínsecas en el diseño e implementación de políticas sectoriales, con diverso grado de intervención en la agroindustria.⁶

Por otro lado, la complejización de las esferas socioeconómicas, el mejoramiento de las condiciones de vida y el avance urbanizador tuvieron su correlato en la provincia a partir de las décadas de 1920, y dejaron su impronta en la organización de nuevas dependencias. Rodolfo Richard-Jorba profundiza el estudio del Departamento Provincial del Trabajo, una agencia con amplia visibilidad al poseer especial injerencia en la resolución de conflictos laborales, pero también en el control y mejoramiento de las condiciones de trabajo y vida de los sectores populares.⁷ Su reconstrucción aporta un balance sobre la trayectoria del Departamento en la década leoninista, evidenciando mecanismos de cooptación política y persecución a los adversarios, pero también atisbos de autonomía burocrática al servicio del diseño e implementación de legislación para canalizar los conflictos laborales.

En la misma línea, Cecilia Raffa aborda, en diálogo con insumos de la arquitectura y la sociología, la creación de la Dirección de Arquitectura de la provincia, revitalizando la importancia que tuvo en el período inicial de esta agencia la incorporación a la burocracia estatal de personal especializado, que convivió en tensión con perfiles tradicionales para el diseño y ejecución la obra pública como los ingenieros, en un área clave del Estado a partir de los gobiernos liberal-conservadores y peronistas.⁸

⁶ Han reflexionado sobre la formación de una élite técnica agraria: Noemí Girbal-Blacha, “Tradición y modernización en la agricultura cerealera argentina”, en *Jarbuch fur Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, 1992, pp. 369-395; Osvaldo Graciano, “Universidad y economía agroexportadora: el perfil profesional de los ingenieros agrónomos. 1910-1930”, en Noemí Girbal-Blacha (directora y compiladora), *Agro, universidad y enseñanza. Dos momentos de la Argentina rural (1910-1955)*, Centro de Estudios Histórico-Rurales, Fac. de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, 1998, pp. 13-72; Federico Martocci, “El azar y la técnica en las pampas del Sur: agricultores, expertos y producción agrícola (1908-1940)”, en Andrea Lluch y Marisa Moroni (editores), *Tierra adentro. Instituciones sociales y económicas en los Territorios Nacionales, (1884-1950)*, Rosario, Prohistoria, 2010, pp. 89-117

⁷ Entre la abundante historiografía sobre el tema, Julio Godio, *Historia del movimiento obrero, argentino*, Buenos Aires, Ediciones Corregidor, 2000; Juan Suriano (compilador), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, Editorial La Colmena, 2000; y Ricardo Falcón, *La Barcelona Argentina. Migrantes, Obreros y Militantes en Rosario, 1870-1912*, Rosario, Laborde editor, 2005.

⁸ Han trabajado sobre la consolidación de la Arquitectura como disciplina y su vinculación con la política, entre otros: Ana María Rigotti “Las promesas del Urbanismo como alternativa tecnocrática de gestión (1928-1958)”, en Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann (compiladores) *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, pp.159- 184; Anahí Ballent. “Los arquitectos y el peronismo. Relaciones entre la técnica y la política”, en *Seminario de crítica n°41*, Buenos Aires, IAA, 1993; Cecilia Parera. “Arquitectura pública y técnicos estatales: la consolidación de la Arquitectura como saber de Estado en Argentina, 1930-1943”, en: *Anales del IAA 42*, n° 2, 2012,

A lo largo del libro, el tratamiento detenido de los nudos problemáticos planteados demuestra, tanto la incorporación de criterios racionalizadores en las administraciones públicas provinciales, como la compleja relación entre producción de saberes, técnicos y Estado en los espacios locales, en un período en que esta relación no estaba del todo fortalecida y era fuertemente permeada por intereses y disputas políticas.

El trabajo que presentamos pretende incorporar a Mendoza en el repertorio de casos de estudios nacionales, demostrando que las agencias locales, aún con el grado de imprevisibilidad propia de toda etapa inicial, no siempre funcionaron como un reflejo de su par nacional sino que evidencian particularidades emanadas de las posibilidades de incorporación de personal calificado, las relaciones que éstos establecían con los dirigentes de turno y los empresarios, la disponibilidad de presupuesto y las respuestas a las necesidades y problemáticas locales. Finalmente, las diversas formas de generar información sobre la realidad circundante (diagnósticos de expertos, informes de asociaciones sectoriales, estadísticas, labores de gobierno, memorias de proyectos) evidencian que el saber fue un eje significativo de estas gestiones con miras a diseñar políticas públicas con amplio fundamento.

Finalmente las coordinadoras, agradecemos al Instituto de Ciencias Humanas Sociales y Ambientales (INCIHUSA-CONICET) y al Instituto de Historia Americana y Argentina (Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo) por el aval académico al Seminario de discusión que antecedió la preparación de este libro, celebrado en junio de 2016; así como también al MAGRAF (CCT- CONICET Mendoza), y a las autoridades de b-digital (UNCuyo) por hacer posible su edición y publicación.

Florencia Rodríguez Vázquez y Cecilia Raffa.

Mendoza, diciembre de 2016

pp. 139-154. Disponible en <http://www.iaa.fadu.uba.ar/ojs/index.php/anales/article/view/85/73>; Silvia Cirvini, *Nosotros los arquitectos. Campo disciplinar y profesión en la Argentina Moderna*, Mendoza, FNA, 2004, y Luis Muller. *Modernidades de provincia. Estado y Arquitectura en Santa Fe (1935-1943)*, Santa Fe, UNLitoral, 2011.

Hay una nueva historiografía del Estado argentino?¹

Ernesto Bohoslavsky²

“Si se trata de utilizar el pasado para construir identidades colectivas, como sabían Ernest Renan o Ricardo Rojas, mejores son los poetas que los historiadores”³

La pregunta que organiza esta exposición apunta a determinar si en los últimos veinticinco años se ha producido una renovación completa de la manera en la que la historiografía académica se ha acercado a la historia del Estado argentino, al menos del Estado argentino moderno. Para ello propongo el siguiente recorrido en búsqueda de una respuesta que –advierto al lector- no está libre de ambigüedad. En primer lugar se hará una caracterización, rápida y caricaturizada de la “vieja” historia del Estado, de manera de reconocer el punto de partida o de contraste respecto del cual sería posible identificar –y acaso celebrar- las innovaciones. En segundo lugar se ofrece un panorama general de los rasgos que han tenido en el último cuarto de siglo las prácticas historiográficas concentradas en el Estado. A continuación se detallan cuatro puntos en los cuales es posible identificar las principales avenidas por las cuales han transitado esas innovaciones en términos conceptuales, metodológicos e interpretativos. Los párrafos finales vuelven sobre la pregunta que organiza este texto. Una última aclaración antes de iniciar este recorrido: no se trata éste de un estado de la cuestión de tipo exhaustivo sino de una revisión por ciertos problemas historiográficos que ha obligado a dejar de lado algunas contribuciones bibliográficas relevantes en aras de obtener una cierta contundencia en las afirmaciones.

¹ Este texto retoma algunas de las ideas expuestas en una conferencia dictada en la sede del INCIHUSA-CONICET (CCT Mendoza) el 24 de junio de 2016. Agradezco a los asistentes por los comentarios y preguntas allí formulados que me permitieron pensar mejor estos problemas historiográficos. Algunas de las ideas aquí presentadas han sido anteriormente defendidas en un texto de mi autoría titulado “El Estado argentino y sus políticas públicas (1880-1943): algunas discusiones historiográficas”, *Sociedad y Economía*, n° 26, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle, Cali, 2014, pp. 17-40 y sobre todo el que produjo en coautoría con Germán Soprano, titulado “Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en la Argentina” que está incluido en nuestra compilación *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros, 2010, pp. 9-55. Florencia Rodríguez Vázquez y Cecilia Raffa contribuyeron a mejorar la primera versión escrita de este texto, por lo que dejo testimonio de mi agradecimiento.

² Universidad Nacional de General Sarmiento, CONICET.

³ Alejandro Eujanian, “La memoria, los historiadores y el pasado”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n° 33, 2011.

¿Hay una vieja historiografía del Estado?

Responder a la pregunta acerca de si existe una nueva historiografía del Estado conduce a interrogarse respecto de la historicidad de tal “nueva” historiografía, pero también de la “vieja”. ¿Qué es lo que hace que la “vieja” historiografía del Estado sea la “vieja” historiografía del Estado y no “antecedentes” o “padres fundadores” de la actual? Dado que esa vieja historiografía no tiene una existencia legalmente sancionada, su status ontológico –por decirlo mal y pomposamente- es también un problema o un objeto de debate más que una certeza o un faro salvador e inamovible. Es por esa razón que la “vieja” historiografía sobre el Estado es una reconstrucción retrospectiva, cuya “vejez” viene sancionada por quienes ya no se sienten representados por sus orientaciones metodológicas y teóricas. Entonces, esa “vieja” historiografía tiene un barniz de coherencia –y persistencia en el error y el extravío- que expresa mucho más la crítica de la “nueva” historiografía que la existencia de un programa historiográfico consolidado, auto-consciente y recortable con precisión. La “vieja” historiografía tiene como partida de nacimiento un conjunto de “limitaciones” teóricas, metodológicas y heurísticas según ojos actuales, claro está. Se trata de acercamientos en sede no sólo historiográfica sino de las ciencias sociales, y que se produjeron en las décadas de 1960, 1970 y 1980. Su punto de partida conceptual era provisto por las grandes teorías sociales que entonces presidían el desarrollo de las ciencias sociales latinoamericanas: la teoría de la modernización de inspiración parsoniana, el funcionalismo, el estructuralismo, la teoría de la dependencia y otros marxismos. Todos estos acercamientos compartían la convicción de que el Estado formaba parte de las grandes regularidades y estructuras latinoamericanas y occidentales y por lo tanto su estudio requería el uso de terminologías, claves interpretativas y metodologías que permitieran percibir a ese fenómeno. La construcción y el despliegue del Estado en los siglos XIX y XX eran interpretados como parte inescindible de fenómenos sociales, políticos y económicos de largo alcance e impacto. Estos textos aportaron a la idea de que las formas del Estado y el contenido de las políticas públicas serían consecuencias no sólo directas sino inevitables de lógicas y de dinámicas macro-sociales y estructurales, como podía ser la composición (y lucha) de las clases de cada nación, el modelo de acumulación y el modo de producción dominantes, la constitución de la economía-mundo, etc.⁴

Se trataba de una perspectiva que tomaba como actores centrales a las clases sociales –o fracciones de ellas- y que partía de considerar que la estructura económica ofrecía el pivote desde el cual podían y debían interpretarse las formas particulares de la estatalidad. Para decirlo mal y pronto, esta historiografía suponía que el contorno y los rasgos del Estado eran derivaciones inevitables de las disputas entre las clases y/o entre las fuerzas “nacionales” y el imperialismo a lo largo del tiempo. Quizás también por ello el Estado aparecía como un órgano auto-consciente –no necesariamente autónomo- que estaba separado de otros Estados y del Mercado de *jure* (en la mirada más funcionalista)

⁴ Marcos Kaplan, *Formación del estado nacional en América Latina*; Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969; Oscar Oszlak, “Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina”, *Desarrollo económico*, v. 21, nº 84, 1980.

y *de facto*. Hacer historia del Estado implicaba hacer la historia de la constitución de este actor recortado e identificable.

No es casual que este acercamiento se sirviera de manera casi exclusiva de la escala nacional en desmedro de otras posibles. Dado que interesaban procesos largos –como los de constitución de enclaves de exportación de bienes primarios desde la colonia hasta inicios del siglo XX- parece comprensible que se apostara por el uso no sólo preferencial sino naturalizado e indiscutible de la escala nacional para estudiar al Estado. Lo local o lo regional aparece en esta historiografía como ejemplos particulares de tendencias siempre nacionales o globales.

Como es imaginable, esta forma de practicar investigación en el campo de la historiografía no sobrevivió a los cambios vividos en el ámbito académico argentino después de la dictadura. Esos cambios exceden con creces a las prácticas rioplatenses y dan cuenta de fenómenos de alcance occidental, asociados al impacto de la crítica posmoderna y la impugnación de los grandes relatos y las explicaciones estructurales. Con todo, conviene no escudarse en que se trató de un fenómeno de alcance global y más bien prestar atención a los rasgos específicos que tomó la renovación y profesionalización de la historiografía en nuestras tierras.

¿Hay una nueva historiografía del Estado?

A esta pregunta se la podría responder tentativamente que sí, pero a condición de que se acepte que ya no es una historia monolítica del Estado ni de las fuerzas sociales nacionales y extranjeras que incidieron en la forma y características que tomó el Estado. La imagen del Estado que se ha venido construyendo desde hace unos veinticinco años es aquella que apunta a mostrar un Estado profundamente fragmentado y descompuesto en unidades autónomas. Hoy tenemos una percepción del Estado argentino en el siglo XX que nos lo muestra desacoplado en múltiples y divergentes agencias, figuras, lógicas y prácticas, cada una de ellas irreductiblemente específicas. No hay Estado: hay cárceles y guardias que en ellas trabajaron, hay enfermeras y hospitales, hay burócratas que diseñan y producen estadísticas y políticas para la producción azucarera, hay escuelas, maestros, alumnos e inspectores, hay policías y oficiales, hay arquitectos que diseñan y hay obra pública. Cada uno de esos actores es revisado en detalle durante años por grupos de historiadores que intentan conocer cuáles eran sus márgenes de actuación respecto de otras agencias estatales y de actores privados.

Para estudiar el Estado hoy se puede echar mano de varios repertorios metodológicos y teóricos, pero también es posible revisar muy distintos temas: pueden ser agencias estatales específicas –una Dirección provincial, un instituto nacional, un colegio-, pero también los sujetos y sus trayectorias biográficas dentro y fuera del ámbito público. La situación que se vive desde hace un cuarto de siglo es aquella que resulta de la combinación de la explosión de temas de interés para la historiografía de lo estatal con la multiplicación de estrategias metodológicas y orientaciones conceptuales.

Pensemos en los impactos producidos por las transformaciones vividas por el Estado argentino a lo largo de este período: el desplome del Estado interventor junto con el agotamiento del gobierno de Alfonsín, la implementación de un Estado deseoso de estimular la llegada de la gestión privada de servicios públicos en los años noventa, el desmantelamiento de las formas de cobertura universal de la seguridad social y la agresiva auto-reconstrucción de potestades estatales de los años kirchneristas. Si la restauración democrática invitó a los historiadores en los años ochenta y primeros noventa a averiguar cuáles habían sido en el pasado los “nidos de la democracia”⁵ y los contornos de la ciudadanía política, no es extraño que los años noventa lanzaran la pregunta por la historicidad de un sistema de salud y previsional⁶ y un Estado de bienestar que se estaba desmantelando a golpe de privatizaciones, desempleo y desigualdad social.

Esta nueva historia del Estado argentino se ha expandido por todo el campo historiográfico y no es monopolio de ningún grupo o unidad académica. Al contrario, hoy podemos encontrar estudios sobre instituciones y funcionarios en toda la geografía nacional.⁷ Esa ampliación ha legitimado y a la vez estimulado el análisis de agentes estatales en provincias y localidades. La idea de que los rasgos del Estado nacional se repiten de manera tardía o farsesca en las provincias no sólo es un mero prejuicio que ha sido —o debería ser ya— abandonado, sino que probablemente sea una noción que impide ver las particularidades de lo estatal a nivel local. Los funcionarios y agentes estatales municipales y provinciales no son desviaciones o recreaciones demoradas del “verdadero”

⁵ Leandro H. Gutierrez y Luis Alberto Romero. *Sectores populares, cultura y política*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana, 1995.

⁶ Susana Belmartino, *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina, 1940-1960*. Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud, 1991 y *La atención médica argentina en el siglo XX: instituciones y procesos*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2005; Julián Bertranou, Juan M. Palacio, y Gerardo Serrano. (eds.), *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires, Prometeo, 2004 (en particular el texto “Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social» de Juan Suriano, pp. 33-58); Daniel Lvovich, “Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo”. En Daniel Lvovich y Juan Suriano (comp.) *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*. Buenos Aires, Prometeo y Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006, pp. 135-167.

⁷ Sólo por citar algunos ejemplos fuera del caso mendocino: María José Ortiz Bergia, *De caridades y derechos. La construcción de políticas sociales en el interior argentino. Córdoba (1930-1943)*. Córdoba, Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, 2009. Gisela Sedeillan, *La justicia penal en la provincia de Buenos Aires. Instituciones, prácticas y codificación del derecho (1877-1906)*. Buenos Aires, Biblos, 2012. Melina Yangilevich, *Estado y criminalidad en la frontera sur de Buenos Aires (1850-1880)*. Rosario, Prohistoria, 2012; Paula Parolo y Flavia Macías, “Movilización, participación y resistencia. Las formas de intervención de los sectores populares en la construcción del Estado Provincial. Tucumán, 1810-1875”, en Raúl O. Fradkin y Gabriel Di Meglio (comp.) *Hacer política. la participación popular en el siglo XIX rioplatense*, Buenos Aires, Prometeo, 2013; Silvia Di Liscia, “Cifras y problemas. Las estadísticas y la salud en los Territorios Nacionales (1880-1940)”, *Salud Colectiva*, v. 5, nº 2, 2009, pp. 259-278.

Estado, de la misma manera que el Estado argentino no es una desviación o recreación demorada del “verdadero” Estado (para decirlo de la manera más prejuiciosa posible: la administración bismarckiana). Esta idea probablemente tenga importancia particular para quienes practican una historiografía de lo estatal a escala local o regional tal como se indica en la introducción de este libro: detectar los rasgos peculiares de cada uno de esos casos no es sinónimo de identificar las distancias respecto de la norma metropolitana, sino identificar las múltiples maneras en que lo estatal se expresó y constituyó en la geografía argentina.

En esta “nueva” historiografía del Estado hay algunos aspectos de ruptura respecto de las formas con las cuales se practicaba la historia del Estado argentino. En primer lugar, destaco el interés por agencias estatales específicas y sus agentes. En segundo lugar, la preocupación por la producción y circulación de saberes estatales. En tercer lugar, la atracción por la cuestión de las interacciones fácticas entre los agentes estatales, fuerzas de mercado y organizaciones sociales. Y por último, la preocupación por el problema de la multiplicidad de intereses y de sentidos que es posible descubrir detrás de los diagnósticos y las intervenciones estatales. A continuación intentaré caracterizar cada una de esos cuatro aspectos.

Agentes e instituciones

La nueva historiografía del Estado en Argentina se preocupa por las lógicas particulares que tuvieron las agencias estatales. Y asume que esas lógicas tienen entre sí una relación de creciente divergencia organizativa e ideológica más que de unidad: las conclusiones de un estudio sobre los profesores de una Facultad de Ciencias Exactas no guardan mayor cercanía con lo que se ha encontrado sobre los inspectores de trabajo en ámbitos rurales: queda en pie la pregunta de si esa distancia entre los agentes estatales era tan abismal como ahora la historiografía supone o si esa percepción de un insalvable gap entre las instituciones y prácticas estatales no es el resultado de que ahora se estudie a cada una con un nivel de profundidad que treinta años atrás resultaba no sólo inimaginable sino además- y quizás sobre todo- innecesario. Ya veremos si el péndulo se mueve hacia el centro o si permanece en su viaje hacia un eterno *Big bang* de temas y sujetos.

La historiografía actual permite apreciar la pluralidad de configuraciones y de trayectorias de las diversas instituciones estatales. Sus políticas específicas parecen haber sido diseñadas y gestionadas por funcionarios y profesionales descriptos como irreduciblemente singulares e irrepetibles. De allí el giro que se puede identificar en el interés en aumento por conocer más y mejor a quiénes componían y lideraban las agencias estatales: es por eso que hoy han tomado centralidad en la investigación algunos problemas que antaño eran considerados menores, como son las estrategias y ámbitos de reclutamiento de personal o de autoridades, el estilo de liderazgo o las trayectorias de los sujetos antes y después de ser agentes estatales. Hoy los estudios sobre el Estado se concentran en conocer mejor los recorridos laborales, sociales y formativos de los hombres en el Estado no por una deriva de individualismo metodológico –aunque algo de esto también está presente- sino porque predomina la convicción de que hay algo en

la historia de las múltiples pertenencias y experiencias de los actores estatales a título personal o grupal que nos ayuda a entender por qué se tomaron ciertas decisiones, se priorizaron ciertos gastos y se reclutaron empleados en ciertos ámbitos. Esto ha facilitado la tarea de historizar y de problematizar el problema de quiénes son el Estado, por qué y cómo logran ser el Estado en determinados momentos y por qué y cómo se empeñan en sostener algunas decisiones.

Saberes de Estado

El segundo aspecto que diferencia a la nueva historiografía del Estado es el interés por el problema de los saberes de Estado, entendiendo por tales a un conjunto específico de conocimientos y tecnologías producidas por y para agentes estatales. Las instituciones demandaban y producían saberes expertos, estrategias y dispositivos específicos que no tenían por objeto a la globalidad de los habitantes sino a conjuntos de poblaciones particulares (pacientes, “menores”, madres, indígenas, prisioneros, inmigrantes, zafreros, pobres, bodegueros, etc.). Debido a ese punto es que esta perspectiva prestó atención a las trayectorias formativas de los sujetos, a la especificidad de sus saberes, a su producción intelectual, a sus rutinas laborales, a sus relaciones con el campo académico y profesional así como a su inscripción en redes e instituciones estatales y científicas específicas nacionales e internacionales.

Este interés es el que permitió hacer evidente el carácter transnacional de los procesos de circulación y apropiación de ideas y de saberes estatales, y su aplicación en contextos siempre particulares y con capacidad para modificar la validez, utilidad y legitimidad de esos saberes que siempre tienen pretensiones de universalidad. Los ejemplos sobran sobre el particular: la legislación social y laboral que es tomada de las discusiones parlamentarias en Bélgica⁸ es sólo uno de ellos. Esta apuesta por el estudio de la circulación de las ideas invitó a vincular a la historiografía dedicada a los agentes estatales con algunas herramientas y preocupaciones provenientes de la historia intelectual y de los intelectuales.⁹ La cuestión de la recepción, de la traducción y de la re-semantización de las ideas a través de las fronteras y a través del tiempo es ahora un aspecto al que no se puede soslayar si se desea comprender cabalmente el diseño y ejecución de las políticas públicas. Este libro ofrece ejemplos de incorporación de “expertos” extranjeros al sector público dedicado a regular la actividad vitivinícola y a formar productores, técnicos y trabajadores especializados. Esos “sabios” poseían distintos saberes legítimos que procuraban imponer, vender y difundir entre distintos actores de alcance local y nacional.

Los aportes de la sociología de Pierre Bourdieu sobre la constitución de campos de intelectuales se hacen notar en los numerosos estudios sobre la conformación de grupos

⁸ Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés, 1995.

⁹ Eduardo Zimmermann y Mariano Plotkin (comp.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012. Paula Laguarda y Flavia Fiorucci (eds.), *Intelectuales, cultura y política en espacios regionales de Argentina (siglo XX)*, Rosario y Santa Rosa, Prohistoria-EdUNLPam, 2012.

de “expertos”, de “técnicos” o de las profesiones, poseedores de un capital intelectual específico.¹⁰ Esas investigaciones han puesto de manifiesto cómo son los siempre conflictivos procesos por los cuales se imponen, negocian y debates formas de autoridad intelectual y de jerarquías profesionales: en definitiva, hay una apuesta por historizar también la creación, imposición y pujas de (y con) ciertas categorías como “técnicos” o “expertos”, como podían ser los inspectores de trabajo con alguna formación en derecho laboral¹¹ o los arquitectos que participaban de la Dirección Provincial de Arquitectura mendocina en los años treinta, que tenían relaciones oscilantes y ambiguas con los campos político y técnico.

Al igual que como hace la nueva historia política, los historiadores de las agencias estatales son hoy sensibles a la dimensión intelectual de las polémicas políticas. El reconocimiento de que hay un problema que amerita o requiere la intervención estatal a través de la planificación y ejecución de un paliativo o una solución es un proceso en el que intervienen mecanismos y saberes específicamente intelectuales. Implica establecer cadenas explicativas entre causas y consecuencias, entre política pública y solución, entre medios y fines, obtención y gasto de recursos, etc. Está claro que no es un proceso exclusivamente intelectual, puesto que la incorporación de temas a una agenda pública no es una cuestión de argumentar mejor: pesa la capacidad de presionar en las calles, en la prensa o en ámbitos más reservados u oligárquicos de decisión. Los “problemas” son el resultado de una puja en la cual se echa a mano a recursos políticos, retóricos y económicos. Y en esa puja intervienen saberes legítimos (los médicos por ejemplo), pero también los profanos (periodísticos, rumores, etc.).¹²

La otra deriva de este acercamiento a los saberes de Estado que vale la pena hacer notar tiene que ver con los procesos de constitución de información oficial. De manera insistente, distintos trabajos han ido poniendo de manifiesto que la producción de información –sea cualitativa o cuantitativa– sobre fenómenos sociales, demográficos o económicos, no es un proceso libre de tensiones ideológicas ni de presiones de las

¹⁰ Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (comp.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2011. Federico Neiburg y Mariano Ben Plotkin, *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*; Buenos Aires, Paidós, 2004. Para el caso de los saberes expertos policiales, véase el excelente libro de Diego Galeano titulado *Criminosos viajantes: circulações transnacionais entre Rio de Janeiro e Buenos Aires, 1890-1930*, Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 2016. Sobre saberes agronómicos, ver Federico Martocci. *Enseñar a cultivar en el Territorio pampeano. Escuelas, agronomías y estaciones experimentales (1900-1953)*, Santa Rosa, INTA-IESH, 2011.

¹¹ Germán Soprano, María Adelaida Colángelo y Olga Brunatti. “La barbarie al lado de la civilización... Trabajo indígena e industria azucarera en los informes de inspección del Departamento Nacional del Trabajo (1913-1915)”. *Estudios del Trabajo*, nº 29, 2005, pp. 87-125.

¹² Sobre el tema Lila Caimari (comp.), *La ley de los profanos. Delito, justicia y cultura en Buenos Aires (1870-1940)*, Buenos Aires, FCE, 2007. El libro de Jonathan Ablard, *Madness in Buenos Aires: patients, psychiatrists, and the Argentine state, 1880-1983*. Calgary, University of Calgary Press, 2008 muestra las disputas entre familiares, médicos, autoridades sanitarias y los propios pacientes acerca de qué era una enfermedad mental, cómo se trataba y qué condiciones se les debían ofrecer a los afectados.

disciplinas académicas ni de actores privados. Hoy resulta claro que la documentación oficial no es un medio neutral para reconstruir la historia del Estado sino que ha devenido un objeto de indagación historiográfica, tan legítimo e interesante como el primero.¹³ De allí que contemos con interesantes estudios sobre la producción de documentación pública, sus formas de archivo y las valoraciones e intereses sociales que había por detrás de ella. El campo de la historia de la estadística es probablemente uno de los que más avances ha producido en este sentido.¹⁴ Los anuarios estadísticos producidos en Mendoza y que han sido consultados por algunos de los autores incluidos en este libro, son testimonio de la voluntad estatal por conocer los fenómenos sociales, económicos y demográficos del territorio. Pero también pueden o deben ser entendidos como ejercicios de auto-presentación de la provincia, y en particular de los logros de cada una de las administraciones provinciales.

La cuestión de las interacciones (autonomía e influencias)

El tercer punto que particulariza a la nueva historiografía del Estado es el interés por las interacciones desplegadas por los agentes estatales. En esto se diferencia de las perspectivas que tienden a pensar al State-building process como aquel que desemboca en la constitución de instituciones autónomas, auto-centradas, con agenda propia y divergente respecto de los intereses privados. Un acercamiento a ras del suelo deja ver las trayectorias a las que arriba hice mención, los ingresos y salidas del ámbito público y los espacios híbridos y mixtos en los que se van conformando ideas, proyectos y decisiones que en determinado momento devienen “estatales”.

Este tipo de acercamientos ha permitido conocer mejor las prácticas y las representaciones de los agentes estatales y sobre todo saber cuán moldeadas estaban ambas por la contigüidad social y discursiva de esos agentes con otros actores. La nueva historiografía ha mostrado que los actores públicos han tenido vínculos –a veces permanentes, a veces no- con otros actores. Esos vínculos suelen ser el resultado de su buena disposición a establecer relaciones con sectores que les puedan ofrecer consenso y legitimidad, aunque también pueden deberse a la incapacidad de los agentes estatales para resistir o esquivar la presión e intereses de las fuerzas del “mercado”, especialmente en momentos en los cuales se diagnostica una “crisis”, cuya naturaleza y duración es menos resultado de una demarcación objetiva que de complejos procesos de inteligibilidad social entre actores con intereses diferenciados-

¹³ Hernán González Bollo, “Ciencias sociales y sociografía estatal. Tras el estudio de la familia obrera porteña, 1899-1932”. *Estudios Sociales*, nº 16, Santa Fe, 1999, pp. 19-39 y “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad. 1895-1943”, en Hernán Otero, (ed.), *Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2004, pp. 331-381. Hernán Otero, *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*. Buenos Aires, Prometeo, 2006.

¹⁴ Claudia Daniel, *Números públicos. Las estadísticas en Argentina (1990-2010)*. Buenos Aires, FCE, 2013.

Esas interacciones no son el resultado de formas espurias, clandestinas, evitables y voluntarias de superposición entre agentes privados y públicos: por el contrario, son la forma permanente e inevitable en la cual los sujetos se vinculan. Los agentes estatales tienen vínculos con los privados antes, durante y después de asumir sus responsabilidades públicas: no pueden, no saben, no deben o no quieren impedir el trato con quienes están “fuera” del Estado. Los grupos, las clases y las corporaciones presionan sobre quienes componen el Estado para obtener recursos, benevolencia, permisos y regulaciones que los benefician –o al menos que no los perjudiquen-, y estas presiones resultarían más evidentes en contextos críticos ya fuera en lo económico como en lo social. Aún más para un Ministerio de Industrias y Obras Públicas que, como en el caso mendocino, concentraba, no intencionalmente, funciones de control y fiscalización de la principal agroindustria, planificación y ejecución de obra pública y provisión de servicios.

Esas interacciones existen aun cuando no tengan sanción legal o no gocen de reconocimiento por parte de sus animadores. La falta de sustento legal no le quita eficiencia social a esos vínculos: no es tarea del historiador denunciar la existencia de ellos como expresión de desvío normativo sino comprender mejor cómo fue que se construyeron y modificaron históricamente esos vínculos, cuánto y cómo incidieron a la hora de definir una agenda de política pública, un conjunto de beneficiarios, un modo de intervenir y un conjunto de prioridades. En definitiva, hace a la comprensión de cómo se constituye, discute y promueve cierta definición –*per se*, nunca universalizable- de lo que es el interés público. Las interlocuciones permanentes y eficientes entre los actores estatales, los sociales, los políticos y los del mercado nos recuerda que la existencia de “esferas” diferenciadas es más una manera en la cual los sujetos imaginan y legitiman sus prácticas que una descripción ajustada del funcionamiento del lazo social y del principio estatal. No hay una división tajante entre “esferas” sino una conflictiva porosidad no avalada legalmente.

En esta perspectiva los agentes estatales no son una sustancia inalterable sino que son percibidos como sujetos que ocupan múltiples, superpuestas y cambiantes posiciones. Entre ellas es regla la fluidez, el desborde e incluso el uso estratégico más que el límite. En este punto la nueva historiografía del Estado comparte muchas de las premisas de la historiografía occidental *tout court* a la hora de pensar a los sujetos. La multidimensionalidad de la experiencia y las pertenencias humanas ha permitido percibir cuán imbricadas están las trayectorias, decisiones y prácticas de los hombres de Estado respecto de sus otros espacios de participación, formación y sociabilidad que funcionan de manera simultánea.

Pensemos por ejemplo en una institución como la cárcel, que ha recibido una creciente atención desde fines de la década de 1990. Lila Caimari ha mostrado con solvencia que se trata de una institución estatal cerrada, quizás la más hermética de todas. Y sin embargo, era una institución atravesada por todo tipo de flujos económicos, políticos y simbólicos.¹⁵ Las diversas representaciones sociales y periodísticas sobre el castigo “ci-

¹⁵ Lila Caimari, *Apenas un delincuente: crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2004 y “Ushuaia, la Siberia criolla”. *Sociedad*, n°. 22, 2003, pp.153-166.

vilizado”, el vínculo con las órdenes religiosas encargadas de reencauzar a las mujeres, los intereses de los empresarios locales, todos ellos eran factores que incidían en las prácticas penitenciarias de la Argentina de inicios del siglo XX.

Intereses y sentidos

Percibir así las cosas ha habilitado a la nueva historiografía del Estado a dar cuenta de una manera más satisfactoria de las formas en las que el sector público asume –o deja de lado- tareas y misiones. La fijación de la agenda y de los recursos para sostenerla, es un proceso en el que intervienen numerosos actores, algunos estatales, algunos corporativos y algunos privados. Se trata de un área de tensión y de construcción de consensos y hegemonías entre actores siempre interesados. De allí que detrás de toda política pública haya diversidad de sentidos y de expectativas al momento de la elaboración de diagnósticos, diseño de instrumentos públicos, ejecución y evaluación de políticas públicas. Este libro ofrece numerosos ejemplos en particular: ¿por qué causas encontraba límites la comercialización de vinos mendocinos en Argentina en el primer tercio del siglo XX?, ¿mala calidad del vino por adulteración, falta de saberes de los bodegueros, ahogo impositivo, excesiva importación, oferta no especializada? Cualquiera de esos diagnósticos traía una solución bajo el brazo, identificaba a un responsable de la situación y a uno encargado de resolver a ese problema. Todas esas propuestas estaban embarazadas de intereses concretos e identificables.

Esto nos ayuda a entender por qué la nueva historia del Estado gana mucho cuando establece vínculos con la historia política, puesto que ambas pueden poner de manifiesto cómo son los procesos por los cuales ciertas preocupaciones sectoriales suben o bajan de escena. Los *issues* suelen aparecer o desaparecer pero no a causa de su peso objetivo como problema social sino por una dinámica que es medularmente política. Los historiadores que quieren conocer esos procesos inestables deben mirar los recursos retóricos e intelectuales de los que se sirven los promotores o detractores de ciertas demandas, su capacidad para establecer paralelos con otras situaciones y realidades contemporáneas y pasadas, el peso institucional y las alianzas establecidas. Todo proceso de incorporación y de procesamiento de demandas sociales conlleva una dinámica estatal, pero también todo intra-estatal, en el sentido de que las vinculaciones entre agencias y normativas resultan cruciales para entender la forma en la que el proceso termina desarrollándose. Hacer que se (in)visibilicen demandas es la puja por la legitimidad y por las prioridades públicas: es política en estado puro. La definición de las áreas de intervención es inseparable de las luchas permanentes entre sectores sociales y el Estado (y por supuesto al interior del Estado) por imponer criterios en la prioridad de los gastos y la atención pública. En ese proceso, como ha puesto de manifiesto la nueva historia del Estado, participan numerosos actores. Cada uno de ellos cuenta con recursos diversos y con distintas cantidades de esos recursos: hay los que tienen alianzas de alcance internacional y los que nunca superan el nivel local, los que tienen periódicos y diputados amigos y los que sólo sueñan con tenerlos. Sus intenciones no sólo difieren entre sí sino que varían en el tiempo: y es a causa de su carácter político y situado que éstas van variando, mutando, chocando o convergiendo.

De allí que la historiografía haya mostrado que son múltiples las intenciones detrás de las prácticas estatales, pero también que son múltiples los sentidos otorgados a esas prácticas. Dado que intervienen muchos actores, con intenciones divergentes y enfrentadas, es comprensible que sus expectativas y representaciones sean diferentes. Así como la historia de las ideas se ha preguntado de manera sistemática en las últimas décadas por los lectores de las ideas contenidas en libros, la nueva historia del Estado se ha interrogado sobre los afectados de manera directa por la política pública. Ellos no eran de ninguna manera unos sujetos pasivos, incapaces de reaccionar o de entender a las decisiones estatales. Que no tuvieran capacidad para refrenarlas o para proponer formas alternativas no quiere decir que fueran idiotas sino que carecían de recursos políticos, retóricos y económicos como para lograr que sus voces se escucharan.

La historia del tratamiento de la tuberculosis en Argentina que publicó Diego Armus va en esta línea.¹⁶ Armus ha mostrado que a inicios del siglo XX existían numerosos criterios y sentidos sobre esa enfermedad: éstos se encontraban distribuidos en diversos espacios como revistas para médicos, novelas, prensa comercial, música, etc. Esas representaciones eran vehiculizadas por las autoridades sanitarias, por los médicos y enfermeras, pero también por los pacientes y por sus familias, quienes tenían sus propias ideas acerca de las causas de la enfermedad, su tratamiento y su cura.

Recalculando...

¿Qué se puede sacar en claro de este recorrido rápido sobre la historiografía de agencias y agentes estatales? ¿Estamos ante una nueva historiografía del Estado argentino comparada con aquella que se había producido en las décadas de 1960, 1970 y 1980? La respuesta es indudablemente sí, pero me parece más interesante pensar los posibles matices y reparos que se le pueden formular a esa afirmación más que insistir en su contundencia. Hay una nueva historiografía del Estado que es resultado de una agregación coralina, de una incorporación molecular que se produce por la afinidad de las preguntas que numerosos historiadores le formulan a múltiples objetos gracias a las cercanías bibliográficas y a la mayor conexión entre los cultores de ese campo. Es decir, se trata de una historiografía que descansa más en perspectivas, metodologías y conceptos compartidos, más que en la percepción de que tienen enfrente a un Estado reconstruible historiográficamente.

Los rasgos de las políticas públicas y las estrategias de reclutamiento ya no son entendidos como aspectos determinados por una lógica macro, sino como formas tan específicas y tan complejas como otras, que requieren de estudios situados y acotados geográfica y cronológicamente. El objeto de estudio de esta historiografía ya no es el Estado sino una galaxia de instituciones, agencias, normativas, prácticas y saberes estatales. El Estado como realidad permanente y estructural ha sido reemplazado como objeto de estudio por preocupaciones más centradas en plazos acotados, en coyunturas políticas, en sujetos particulares y en lógicas y prácticas estatales que se consideran

¹⁶ Diego Armus, *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950*. Buenos Aires, Edhasa, 2007.

muy específicas. Acierta Elsa Pereyra¹⁷ al señalar que se trata de un proceso intelectual –y también político- en el que se opera un contrabando semántico: es el que lleva a deslazar, abandonar, ridiculizar y/o desdeñar la idea antaño dominante de que el Estado debía ser entendido como una relación de clases y a suplantarlo por la del Estado como aparato institucional, como realidad legal.

En ese sentido, si hemos de dar una respuesta contundente a la pregunta acerca de si existe una nueva historiografía del Estado, podríamos decir que sí: paradójicamente, ya no es historiografía del Estado, sino de las diversas, contradictorias e inestables formas y experiencias de lo estatal, de sus siempre tambaleantes fronteras con lo no estatal y de aquellos sujetos que temporalmente ejercieron sus funciones en su nombre.

¹⁷ Elsa Pereyra, “El Estado y la Administración Pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el período 1930-1976”. *PolHis*, Vol. 5, nº. 9, 2012: 92-112.

Repensando la vitivinicultura de Mendoza desde el Estado: las trayectorias y las propuestas técnicas de Arminio Galanti (1898-1923)¹

Patricia Barrio²

Florencia Rodríguez Vázquez³

La línea de investigación que analiza el Estado como una entidad compleja que se va re-definiendo a partir de demandas, coyunturas y actores⁴ enmarca este trabajo puesto que pone de relieve las trayectorias de funcionarios como agentes que, en posesión de un saber especializado, influyeron en la elaboración y legitimación de políticas públicas para una sociedad que se complejizaba, y también como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado.⁵ Este proceso estuvo permeado por discusiones, y por el nivel de “institucionalidad”, la situación económica y los recursos financieros del mismo Estado, entre otros factores. Desde esta perspectiva es importante recuperar la visión de estos técnicos respecto de la economía como también, sus propuestas y el grado de aplicación.

¿Cuándo y cómo se produce la vinculación de los especialistas en vitivinicultura con un Estado provincial preocupado en promocionar y también fiscalizar la actividad?, ¿qué relaciones entablaron con los diversos actores de la cadena productiva? y ¿es posible detectar su influencia en el diseño de políticas públicas sectoriales? son algunos de los interrogantes que animan esta presentación. En trabajos anteriores, hemos examinado estas cuestiones a través de la trayectoria pública del ingeniero Leopoldo Suárez, quien fue un técnico y político mendocino con influencia en el diseño de las políticas públicas durante el leninismo (1918-1928). En este caso,

¹ Trabajo elaborado en el marco de los proyectos “Las transformaciones políticas, económico-sociales y territoriales en las provincias de Mendoza y San Juan durante el primer tercio del siglo XX” (CONICET) y “El Estado regulador durante la década de 1930: crisis vitivinícola, diversificación productiva, conocimiento técnico y obras de infraestructura” (SECTYP-UNCuyo).

² Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo, Instituto de Ciencias Humanas Sociales y Ambientales, CONICET.

³ Instituto de Ciencias Humanas Sociales y Ambientales, CONICET.

⁴ Sin ánimo de exhaustividad, véase Federico Neiburg y Mariano Ben Plotkin, *Intelectuales y expertos: la constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004; Germán Soprano y Ernesto Bohoslavsky, (editores), *Un Estado con rostro humano: Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS, 2010; Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann (compiladores), *Las prácticas del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012; Ernesto Bohoslavsky y Milton Godoy Orellana (editores), *Construcción estatal, orden oligárquico y respuestas sociales. Argentina y Chile, 1840-1930*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS, pp. 15-37. Ver también nota 6 de la presentación.

⁵ Sabina Frederic, Osvaldo Graciano y Germán Soprano (coordinadores), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*. Rosario, Prometeo, 2010.

abordamos la figura del italiano Arminio Galanti, también especialista en la industria vitivinícola. La periodización propuesta excede los marcos temporales de los gobiernos oligárquicos y radicales lencinistas en la provincia y responde a la trayectoria técnica de Galanti, pues su participación –espontánea y/o estable- en la escena pública no se habría visto encorsetada por su filiación política.

Estas reconstrucciones parciales permitirán, en el largo plazo, aportar un panorama sobre la conformación de los equipos técnicos en etapas previas a la consolidada burocratización del Estado, característica de la década de 1930.

Agencias estatales y técnicos para la vitivinicultura moderna

En esta relación, un hito inicial para Mendoza fue 1896, cuando se fundó la Escuela Nacional de Vitivinicultura, ubicada en la Ciudad de Mendoza, dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación. Sus graduados se incorporaron, de forma intermitente (hacia 1903) y estable (desde 1910),⁶ a las dependencias estatales orientadas a la producción vitivinícola. Al mismo tiempo, en forma complementaria, el Estado provincial organizó, en 1907, la Dirección General –o Provincial- de Industrias -bajo la órbita del Ministerio de Industrias y Obras Públicas- para diseñar e implementar la política de fiscalización y control de la principal actividad de Mendoza. La dependencia asumió diversos matices en función de los ciclos políticos y económicos que se sucedieron en el período. De modo que es posible advertir una dinámica secuencial en torno a la formación de recursos humanos, la organización de agencias estatales y la implementación de políticas públicas sectoriales.

Vale mencionar, a su vez, que hasta que el núcleo técnico “local” estuviera consolidado fue necesario la contratación de especialistas extranjeros.⁷ Esto contribuyó a la vinculación entre los equipos foráneos y locales, no solo a través del asesoramiento sino también de estadías académicas en el extranjero. Estos especialistas, por lo general ingenieros agrónomos y enólogos, tuvieron una destacada participación pública en las primeras décadas del siglo XX en diversos escenarios: como docentes, como asesores en periodos de crisis sectoriales a través del diagnóstico y propuestas anticíclicas, y también como funcionarios de fiscalización. En función de ello, es que resulta oportuno detenernos en la trayectoria del enotécnico italiano Arminio Galanti, ubicada en un punto medio –zona gris- entre el sector público y empresario.

Para comprender cabalmente esta trayectoria cabe mencionar que la actividad vitivinícola en Mendoza estuvo atravesada por crisis cíclicas de sobreproducción (1898,

⁶ A través del seguimiento de las trayectorias de enólogos graduados de la Escuela de Vitivinicultura de Mendoza, se pudo ver que el ingreso al Estado (en particular, a la Dirección General de Industrias) se hacía como inspectores o ayudantes en el área de control y fiscalización de la elaboración de vinos. Florencia Rodríguez Vázquez, “Las escuelas de orientación agrícola en Mendoza y la formación de burocracias estatales (1900-1920)”, en *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, n° 10, Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, 2012, pp. 141-158.

⁷ Algunos de ellos fueron Aarón Pavlovsky.

1901-1903, 1914-1918, 1922). Las mismas resultan de interés en relación con el estudio propuesto pues hicieron visibles conflictos y problemas que tendieron a borrarse de la opinión pública durante los momentos de estabilidad y auge.

Primera intervención de Galanti

Aún no encontramos datos certeros de la llegada de Galanti a la provincia. Es probable que se inscriba en la realización de un estudio sobre la actividad vitivinícola, que ya en 1890 había adquirido los atributos que la iban a definir por casi un siglo: elaboración de vinos comunes, producción masiva de uva y monocultivo. Con este perfil, a poco de andar, en 1898, el sector vitivinícola sufriría una de sus primeras crisis. Estas recurrentes coyunturas animaron la participación de varios actores: políticos, empresarios y técnicos, con miras a discutir y ensayar soluciones para la principal industria de la provincia. Uno de ellos fue, justamente, el enotécnico italiano Arminio Galanti, quien había sido convocado por el Ministerio de Agricultura de la Nación para estudiar la vitivinicultura de Mendoza y San Juan, en respuesta a la solicitud de la asociación empresarial Centro Vitivinícola⁸ al Ministerio, con motivo de la crisis. Es probable que la expertise y formación en prestigiosas academias extranjeras de Galanti, junto con un espontáneo conocimiento del mercado local -era representante en Mendoza de un mayorista de vinos de Buenos Aires y de una casa de *máquinas y útiles vinícolas*⁹- justificaran esta convocatoria.

La investigación, publicada en 1900 con el nombre de *La Industria Viti-vinícola Argentina* (T.I, Buenos Aires, Talleres Ostwald & Cía.), aportó uno de los primeros y más completos panoramas de la vitivinicultura a escala local y regional. ¿Cuáles fueron los temas más relevantes desarrollados en esta obra? Como introducción, un contexto general sobre la vitivinicultura en el mundo y en la provincia para, luego, detenerse en los aspectos críticos de la actividad. El primero y más destacado era la escasez de conocimientos técnicos en ese periodo de implantación y consolidación de la vitivinicultura moderna: “El desarrollo de la viticultura fue tan rápido y absorbió un capital efectivo tan enorme que ni por el tiempo ni por los medios pudo la enología seguirle los pasos”.¹⁰ De modo que la práctica y los saberes transmitidos por herencia familiar fueron las guías en esa primera etapa, caracterizada como de evolución caótica.¹¹

⁸ El Centro Vitivinícola fue un gremio empresarial, formado en Buenos Aires, que tuvo como objetivo impulsar políticas propicias para la nueva actividad y enfrentar la competencia de los importadores de vino y de las bebidas vínicas artificiales (vino petiot, de pasa y artificiales) (Jorge Balán, “Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador”, en *Desarrollo Económico*, n° 69, Buenos Aires, IDES, 1978, pp. 50-87).

⁹ Compraba “vino francés y criollo cualquier cantidad” (*Los Andes*, 15/5/1900, p.1). Otra publicidad anunciaba “Vinos. Se reciben en depósito y se cuidan en depósitos espaciosos de casa mayorista. Almacenage [sic] módico. Dirigirse a Galanti. Balcarce 570 Buenos Aires”. Y luego aclaraba que se encargaban de vender el vino a sus amplias relaciones comerciales (*Los Andes*, 7/9/1900, p. 2).

¹⁰ Arminio Galanti, *La Industria Viti-vinícola Argentina*, T.I, Buenos Aires, Talleres Ostwald & Cía., p. 94.

¹¹ Rodolfo Richard-Jorba, “Sumando esfuerzos y conocimientos. La inmigración europea en el desarrollo de la viticultura capitalista en la provincia de Mendoza. Incorporación y difusión de técnicas

Con ese señalamiento, el especialista demostraba la necesidad de inaugurar establecimientos –de enseñanza e investigación– que llenaran este vacío de conocimientos de base local; petición que demuestra que la Escuela de Vitivinicultura tenía aún un alcance, espacial y socioeconómico, restringido. También se refería a la conformación de “... una ciencia enológica” que, aunque tributaria de la química, surgiría como disciplina independiente solo en la década de 1930.¹²

Estas cuestiones le servían de sustento para señalar otros aspectos adversos en las etapas agrícola, industrial y comercial de la cadena:

- escasez de variedades de vides cultivadas y el consecuente problema de la selección,
- labores culturales del viñedo inadecuadas,
- criterio inexacto para diferenciar tipos de vinos: criollo o francés,
- interés por producir mucho en detrimento de la calidad (tecnicismo especulativo),
- incorporación errónea de tecnología, sin atender a los criterios y condiciones locales de producción,
- “anarquía” comercial,
- escaso desarrollo de industrias “afines”.¹³

Desde su óptica estos problemas podrían resolverse a través de la generación de conocimientos técnicos y en la medida que la industria se orientara a la elaboración de vino uniforme (aunque diferenciando vinos de medio corte, de gran consumo y licorosos). Ambas cuestiones fueron objeto de atención estatal, por un lado, a través de la formación de peritos y técnicos especializados en vitivinicultura, y por el otro, con la discusión y sanción de una Ley Nacional de Vinos (en 1904),¹⁴ durante la cual Galanti participó activamente.

agrícolas modernas, 1870-1910”, en *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, n° 6, Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, 2007. El problema de la escasez de conocimientos fue también ratificado por un estudio del químico Pedro Arata con motivo de la crisis de 1901-1903. Entre otras causas de la crisis, señaló la carencia de un saber especializado que guiara el cultivo de vides y elaboración de vinos. Para el estudio contó con la colaboración de otros técnicos destacados en la provincia y docentes de la Escuela de Vitivinicultura (Pedro Arata et al, *Investigación Vinícola. Informes presentados al Ministerio de Agricultura por la Comisión Nacional compuesta por el Dr. Pedro Arata (presidente), Ulises Isola (secretario, Luciano Garola, José Lavenir y Domingo Simois (vocales)*, Anales del Ministerio de Agricultura. Sección Comercio, Industria y Economía, tomo 1, n° 1, Buenos Aires, 1903.

¹² Iván Fresia, *Religión, educación y vida cotidiana en Rodeo del Medio. Siglo XX*, Buenos Aires, Dunken, 2005.

¹³ Galanti expresaba que en 1899 había interés por el orujo con el objeto de obtener alcohol para el encabezamiento de los vinos, pero de calidad deficiente. Habría cerca de 80 nuevas destilerías anexas a bodegas, que elaborarían cerca de 17.000 hl (10000 hl para alcoholización y 7000 hl para “grappa”). No obstante, reconocía que era muy pronto para pensar en impulsar otras industrias como la fabricación del ácido tartárico.

¹⁴ Patricia Barrio, “En busca del vino genuino. Origen y consecuencias de la Ley nacional de vinos de 1904”, en *Mundo Agrario. Revista de estudios rurales*, n° 15, Centro de Estudios Rurales, U. N. de La Plata, 2007.

De todos modos, y no obstante estas críticas, el especialista reconocía el porvenir de la industria, "...solo faltan los medios y los apoyos para resolver problemas técnicos y comerciales importantísimos...".¹⁵ Incluso cuestionaba la "mala fama" de los vinos mendocinos en el mercado de consumo.

Por último, es necesario resaltar la actividad "privada" de Galanti, ya mencionada. En efecto, si bien tenía una fuerte formación académica en el extranjero, no se posicionó como un agente estatal que observaba y diagnosticaba la situación "desde afuera", sino que se incorporó activamente al sector, primero, trabando lazos comerciales y luego, incursionando como empresario. Esta fue una particularidad que lo distinguió del resto de los técnicos que alcanzaron trascendencia en la escena pública durante las primeras décadas del siglo XX; por ejemplo, el mencionado Leopoldo Suárez tuvo solo una actividad empresarial agrícola complementaria,¹⁶ de origen familiar, destacándose como agente estatal, en un primer momento como profesor y director de la Escuela de Vitivinicultura y luego como funcionario público.

Segunda intervención. La crisis de 1901-1903: asesor crítico y empresario innovador

En esta oportunidad, Galanti reapareció en la escena pública, profundizando su rol crítico de la agroindustria del vino.

El asesor crítico: la inmadurez de la vitivinicultura mendocina

Entre 1901 y 1903 hubo una fuerte caída del precio de la uva y del vino. Ante esta coyuntura, el gobernador y bodeguero Elías Villanueva impulsó distintas medidas. La primera fue un duplicar el impuesto a los vinos tintos que tuvieran una proporción de extracto seco menor al 26 por mil, y a los blancos de 18 por mil con el fin de que los bodegueros "no agüen el vino, y aumenten sus ganancias",¹⁷ práctica muy frecuente en los vinos "densos" que se elaboraban en esos años. La propuesta se transformó en ley en enero de 1902.¹⁸ En simultáneo decretó¹⁹ la inspección a las bodegas para desnaturalizar los vinos ácidos²⁰ y un nuevo control a los establecimientos durante la

¹⁵ Arminio Galanti, *La Industria...* cit., p. 115.

¹⁶ Patricia Barrio y Florencia Rodríguez Vázquez, "Instituciones, saberes y expertos para un Estado provincial: Leopoldo Suárez, de agrónomo a funcionario *itinerante* del lencinismo, Mendoza, 1918-1930", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n° 44, Buenos Aires, UBA, 2016.

¹⁷ *Los Andes*, 5/12/1901, p. 5.

¹⁸ Registro Oficial de la Provincia de Mendoza correspondiente al año 1902, t. II, p. 55.

¹⁹ El decreto del 22 enero de 1902 fue discutido con los bodegueros Domingo Tomba, Carlos Alurralde, Ricardo Palencia, Horacio Falco, Carlos Herfst y Aarón Pavlovsky; con Ulises Isola, de la Oficina Química y Carlos Lemos responsable de "Impuestos Internos" (*El Comercio*, 23/1/1902, p. 2 y *El Debate*, 21/1/1902, p. 4).

²⁰ Desnaturalizar, según los enólogos, es cortar (mezclar) vinos averiados con vinagre, para que perdieran la condición de vino. Sin embargo, la legislación no aclaraba el procedimiento a seguir ni el destino de los caldos desnaturalizados. La ley nacional de vinos N° 3029 de 1893 establecía que los vinos

vendimia,²¹ y finalmente impuso la obligatoriedad del análisis al vino cuando se trasladaba de una bodega a otra. Para ello contaba con funcionarios de la Oficina Química provincial y el apoyo, aunque en la práctica no brindado, de los empleados de la Administración de Impuestos Internos.

Esta política de control a la actividad, con miras también a atenuar la caída del precio de la uva, resultaba inédita hasta ese momento, y fue recibida, como era de esperar, con críticas por parte de los empresarios del sector.

La voz que legitimó estos reclamos fue, precisamente, la de Arminio Galanti, pronunciada como asesor del *Centro Vitivinícola* y defensor de los productores más pequeños que eran mayoría absoluta entre los bodegueros. Para él, este subgrupo no falsificaba los caldos sino “que por mala suerte no han podido expender o conservar debidamente sus vinos”; además, señalaba correctamente que el decreto de inspección a las bodegas no establecía parámetros enológicos para evaluar con certeza la genuinidad de los caldos.²² Pese a las críticas y al clima de tensión, Villanueva avanzó en la aplicación de la ley y el 1 de marzo finalizó la inspección que resultó en la desnaturalización de 50.000 bordelesas (aproximadamente 100.000 hl), según fuentes oficiales.²³

Lo cierto es que este acontecimiento mostró la escasa diferencia entre las condiciones y prácticas deficitarias de elaboración y la falsificación de los vinos, lo que generó, como consecuencia, un extendido debate sobre la necesidad de reformar la legislación nacional vigente, con vistas a normatizar qué era el vino; discusión de la que participó Galanti.

La oportunidad fue cuando el diputado nacional por Mendoza Julián Barraquero²⁴ elevó un proyecto de ley de vinos, a mediados de 1901. Entre otros varios aspectos, sostuvo que era necesario prohibir la mezcla o corte entre los vinos nacionales y extranjeros.

alterados, averiados y enfermos serían “inutilizados” (¿desnaturalizados?) (Pedro Arata, et al, *Investigación...* cit., p. 229). La ley provincial de vinos N° 47 de 1897 determinaba que los vinos averiados debían ser destruidos (¿inutilizados?, ¿desnaturalizados?) (Provincia de Mendoza. *Recopilación de Leyes desde el 1-1-1869 al 31-12-1924*, T. V, Mendoza. 1925, p. 1992). Por último, la ley nacional de vinos N° 4363 de 1904 determinaba (en su artículo 4, inciso 5), que los vinos enfermos serían destilados, utilizándose el alcohol que contenían, y solo serían “inutilizados” cuando los elaboradores resistieran esa medida (*Boletín del Centro Vitivinícola Nacional*, n° 34, Buenos Aires, 1908, pp. 868-870).

²¹ El decreto se publicó en *El Debate*, 24/1/1902, p. 4.

²² Reconocía también, la imposibilidad de que la medida se pudiera llevar a cabo (*El Comercio*, 27/1/1903, p. 2), pese a que el diario *El Debate* anunciaba que los inspectores de la Oficina Química realizaban las tareas de control bajo la dirección del ingeniero agrónomo Luciano Garola (*El Debate*, 21/2/1902, p. 2).

²³ *Los Andes*, 1/3/1902, p. 5.

²⁴ Julián Barraquero pertenecía a una poderosa familia de bodegueros mendocinos, aunque él nunca quiso dedicarse a esta actividad. Nació en Mendoza en 1856, cursó estudios de abogacía y luego alcanzó el doctorado en la ciudad de Buenos Aires. Ocupó importantes cargos políticos en su provincia natal durante distintas gobernaciones. Como diputado y senador nacional tuvo una activa participación en el diseño de leyes. Su labor más destacada y recordada fue la intervención en la reforma de

Con esto atacaba a los importadores de vino (especialmente italiano);²⁵ por eso Galanti, asociado a esos intereses, dirigió una carta –junto a su socio Nicolás Arzeno- al presidente del *Centro Vitivinícola*, explicando que la futura ley sólo debía prohibir la elaboración de vinos con otras sustancias distintas al zumo de uva, dado que la industria no estaba madura para las exigencias del plan de Barraquero. Además, continuaba, no había estudios que determinaran los tipos de vinos que se podían producir en “virtud de las condiciones climáticas y físicas. Nosotros no tenemos vinos de corte”, y defendía esa práctica realizada entre los “miles y miles de vinos débiles, faltos de principales elementos indispensables” y los caldos importados, tal como lo “exige la moderna enología”. Tampoco se podía desnaturalizar “la enorme cantidad de vinos enfermos que existen actualmente en la provincia” puesto “que había medios para sanearlos”, pero esto implicaba el uso de modernas sustancias enológicas. Barraquero, continuaba, se había equivocado al basar su propuesta en las leyes italiana y francesa porque la realidad de la vitivinicultura argentina era diferente a la de aquellos países.

La apreciación del especialista –aunque parcial y tendenciosa- resulta acertada en tanto daba cuenta de las dificultades para copiar en forma lineal modelos o prototipos técnicos en contextos distintos de los que fueron creados. Este era un proceso de adaptación que requería redefiniciones de acuerdo con las condiciones locales, las cuales, por entonces, no estaban estudiadas. En segundo lugar, él reforzaba la idea de la relación entre producción de calidad, generación de conocimientos técnicos e incorporación de personal calificado: “La producción vinícola del país mejorará cuando haya sido sometida a un estudio serio y prolijo de personas técnicas competentes”.²⁶

En definitiva, para Galanti había una mutua dependencia entre una industria inmadura y la importación de vinos para corte, postura que se entiende al conocer sus lazos comerciales y empresariales.

Arzeno y Cia. Un proyecto innovador

A mediados de 1901 se formó una sociedad entre el uruguayo Nicolás Arzeno y Arminio Galanti. El objetivo era “la explotación del negocio de compra y venta de vino y todo lo que tenga relación con la industria vitivinícola, instalando igualmente un laboratorio eno-químico y un depósito de maquinarias, aparatos y productos enológicos”.²⁷ Era un proyecto comercial ambicioso que contaba con un capital de \$40.000 aportados por Arzeno, y el conocimiento del sector y los contactos comerciales de Galanti. Sin duda, este ofrecía un capital relacional o capital social (en términos de Bourdieu),²⁸ que operaba en una doble dirección: el vino de Mendoza hacia Buenos Aires y, en dirección

la Constitución de la Provincia de Mendoza, en 1916. Murió en 1935 (Jaime Correa, “Barraquero, la bodega que renació del fuego”, en *Historia de Familias*, T. I, Mendoza, Diario Uno, s/f, pp. 19-24).

²⁵ Julián Barraquero, *Su labor parlamentaria, constitucional y jurídica*, Buenos Aires, Talleres Gráficos L. Gutiérrez 1926, pp. 57-58.

²⁶ *Los Andes*, 28/7/1901, p. 4.

²⁷ Archivo General de la Provincia de Mendoza (AGPM), Protocolo 657, folio 385, 12 de junio de 1901.

²⁸ Pierre Bourdieu, *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Manantial, 2005, p. 222.

inversa, las maquinarias para la industria, contribuyendo, además, a articular la economía local –orientada al consumo interno- con ciertos países industriales, proveedores de bienes y equipos para la vitivinicultura.²⁹ Esto guarda relación, además, con el rol de los intermediarios como agentes claves del mercado en tanto que portaban información valiosa para insertar productos y mercancías en las plazas de consumo.³⁰

En síntesis, Arzeno y Galanti buscaban satisfacer demandas de servicios comerciales y de laboratorio y, además, incursionaban en la elaboración de vinos. La idea de integrar varias actividades era realmente innovadora pero la falta de un respaldo financiero sólido y la coyuntura desfavorable la hicieron fracasar. El juicio de quiebra de la sociedad se sustanció en Mendoza con una importante repercusión pública ya que fue calificada por la prensa de “escandalosa”.³¹ En abril de 1905, el juez los declaró a ambos culpables de quiebra fraudulenta y, consecuentemente, fueron encarcelados, como así también los banqueros Guillermo Fuseo y Juan Calcagno, por complicidad. En agosto del mismo año fueron dejados en libertad, luego de haber pagado todas sus deudas.³²

Este episodio explica que se pierda el rastro del técnico por varios años y se lo detecte instalado en Buenos Aires.

Tercera intervención. La segunda crisis del siglo veinte (1913-1919). Nuevos diagnósticos y una propuesta de reforma

A comienzos de la segunda década del siglo XX, había un mejor conocimiento de la agroindustria, fruto de la experiencia de bodegueros y viñateros, la incorporación de personal especializado y de la labor de instituciones educativas. Sin embargo, una nueva crisis afectó al sector a partir de 1913, circunstancia que estimuló la participación de Galanti en la provincia, lo cual anticipa que el reseñado episodio no hizo mella en su status como referente en coyunturas críticas y confirma la intensidad de sus vínculos con los empresarios locales. Esto ocurrió en 1914 cuando la demanda del vino continuó en caída con un aumento importante del stock y la consecuente baja de su precio, situación que tensionó la relación entre los bodegueros y los viñateros por la desvalorización de la uva. Finalmente, luego de una negociación entre los dirigentes subsectoriales (bodegueros-viñateros) y el gobierno, la legislatura votó la ley 625 que implementó un

²⁹ Rodolfo Richard Jorba y Eduardo Pérez Romagnoli, “El proceso de modernización de la bodega mendocina (1860-1915)”, en *Ciclos*, nº 7, Buenos Aires, 1994, pp. 119-155.

³⁰ Andrea Lluch (directora), *Las manos visibles del mercado*, Buenos Aires, Prohistoria- EDUNLP, 2015.

³¹ *Los Andes*, 31 de marzo de 1905, p. 4. Este diario tomó partido en contra de los empresarios y se pueden seguir las alternativas del juicio hasta el mes de agosto. Entre otras acusaciones se mencionaba el no presentarse en quiebra a término, hacer gastos personales excesivos en relación con el capital y las ganancias de la sociedad; pagar a algunos acreedores y perjudicar a otros; realizar transacciones comerciales engañosas, por ejemplo subvaluar el precio de venta de los útiles de bodega y guardarse el dinero de la diferencia con los valores reales, en vez de pagar deudas pendientes; y presentar libros falsificados e información trunca (*Los Andes*, 1/4/1905, p. 4).

³² *Los Andes*, 15/8/1905, p.5.

programa que contemplaba la diversificación de productos vitivinícolas, la promoción de nuevos mercados para los vinos locales y la desnaturalización del exceso de caldos.³³

Esta circunstancia compleja motivó la publicación de varios informes, de acuerdo con la generalizada tendencia de convocar expertos durante las crisis para la elaboración de propuestas. Aparecieron dos durante la discusión legislativa del proyecto, cuyos autores fueron el agrónomo Leopoldo Suárez y el destacado periodista del diario La Prensa (Buenos Aires), Francisco Grandmontagne.³⁴ Luego de la aprobación de la norma, apareció el trabajo de Galanti, Este fue publicado por el diario La Nación, representante de los intereses de los comerciantes de vino, entre el 23 de mayo y el 29 de julio de 1914, con un fuerte tono crítico.³⁵

Los tres estudios reconocían el marcado desequilibrio de poder entre los viñateros y los pequeños bodegueros frente al grupo más concentrado de la industria. También coincidían en que el asociacionismo era clave para superar las fallas estructurales de la vitivinicultura local. Pero disentían en cuanto a la raíz de la crisis: para el diario La Prensa, era la falsificación en los centros de consumo –y de allí la necesidad de una nueva ley de vinos–; según Suárez, el principal problema eran las deficitarias condiciones de comercialización, mientras que Galanti profundizaba su crítica a la vitivinicultura local poniendo el acento en la especialización productiva y la desprotección de los sectores más desfavorecidos de la cadena.³⁶

¿Quién era el intérprete autorizado de la crisis? Interrogante difícil de responder en virtud de los intereses afectados en esta coyuntura. En el caso de Galanti, este enjuiciaba

³³ Sintéticamente, la nueva ley aumentó un 150% el impuesto al vino (de \$1 a \$2,50 el hl) y obligó a guardar el 20% de los caldos a los bodegueros con una existencia superior de 1000 hl. En caso de que se vendiera el vino en guarda, se pagaría un impuesto “extraordinario” de \$2 por hl. Finalmente, se elevaba en más de un 400% del derecho al análisis químico a la bebida (de \$0,05 a \$0,23 el hl). De todo lo recaudado, el Estado se quedaría con la tercera parte, exigencia impuesta por el gobierno. La ley también creó una Comisión de Defensa y Fomento Industrial y Comercial para comprar y desnaturalizar el vino, fomentar la exportación de uvas, vinos y productos derivados; impulsar la industria del coñac y construir bodegas regionales o particulares para elaborar la totalidad de la uva. Registro Oficial de la Provincia de Mendoza correspondiente a 1914, 2º Cuatrimestre, Mendoza, pp. 87-89. Sobre los comienzos de esta crisis, véase Barrio, “Actores y opiniones frente al comienzo de una crisis vitivinícola. Mendoza, 1914, en Patricia Barrio (directora) *Crisis y transformaciones en la vitivinicultura mendocina, 1890-1950*, Mendoza, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras (U.N. Cuyo), 2010, pp. 59-74.

³⁴ La investigación había sido solicitada por la Sociedad de Vitivinicultores, que reunía al subsector más concentrado de la industria.

³⁵ El texto también fue reproducido parcialmente en el diario Los Andes y, al año siguiente, fue publicado como libro con pie de imprenta de Juan Perrotti. Fragmentos del escrito de Galanti han sido reproducidas por Ana María Mateu y Steve Stein, *El vino y sus revoluciones Una antología histórica sobre el desarrollo de la industria vitivinícola argentina*, Mendoza, EDIUNC, 2008, pp. 309-324 y 241-243.

³⁶ Estos informes pueden consultarse en Patricia Barrio, “Actores y opiniones... cit., pp. 125-194.

la agroindustria en sus tres niveles: producción de uva, de vino y comercialización. Respecto de los dos primeros su crítica se puede resumir en que se había priorizado la cantidad y no la calidad para satisfacer un mercado en crecimiento con vino común, renunciando a competir con la calidad de los importados con todas las exigencias que ello suponía. De este modo, se habían plantado uvas Malbec para producir grandes volúmenes de caldos, dejando de lado otras variedades. En realidad, era una decisión que tenía racionalidad económica dado que los consumidores eran inmigrantes europeos, acostumbrados al vino “grueso” y de bajo costo; mientras que el vino importado estaba restringido solo a los grupos de mayor poder adquisitivo. Cabe señalar, a su vez, que esta era la principal característica de la producción regional, que solo era cuestionada en tiempos de crisis.

La especialización en la elaboración de vino Malbec traía otra consecuencia que era la necesidad de corregirle uno de sus defectos mayores: la falta de acidez, que obligaba a los bodegueros a adquirir ácidos tartárico y cítrico, que era caro por ser importado.

Por último, no existían agentes dedicados exclusivamente al comercio de vino que compraran caldos y, en grandes bodegas de conservación, lo cortaran y lo prepararan para la venta, tal como ocurría en los países mediterráneos. En Argentina, el comerciante era un intermediario que, además, imponía condiciones de pago al bodeguero.

Otra cuestión que Galanti analizaba críticamente eran las medidas que el gobierno había tomado desde el comienzo de la crisis. Entre otras se refería al impuesto establecido por la ley 625 que “ideado por los grandes bodegueros es la ruina de los pequeños y medianos industriales”, debido a que aquellos contaban con recursos acumulados y con acceso al crédito –“en algunos casos, son hasta socios en las bodegas” para pagar el impuesto (refiriéndose a la empresa Giol en manos del Banco Español del Río de la Plata); de modo que en las etapas de crisis, solo ellos podrían expedir vino “...como los únicos dueños del mercado, y cuando necesiten podrán comprar a los otros bodegueros por el precio a su antojo”. Desde su óptica, esto conformaría “...un trust no legalmente constituido”. Finalmente, el impuesto iba a influir en un encarecimiento del vino, lo que haría, entonces, más difícil su colocación en un momento de depresión del mercado.

La legislación sobre vino era asimismo un tema central en su diagnóstico. En primer lugar cuestionaba la superposición de las leyes nacionales y provinciales, lo cual era cierto.³⁷ Esto se debió a que la Nación tenía injerencia en el pago del impuesto de esa jurisdicción; de allí que las disposiciones “enológicas” de la ley nacional de vinos de 1904 fueran adoptadas por la Provincia, que tenía la responsabilidad de fiscalizar la fabricación de vino. En segundo lugar, respecto de las leyes mendocinas señalaba su “excesiva severidad con que se limitan algunas correcciones... sin que estudios especiales la hayan aconsejado”. Era una crítica similar a la realizada en la crisis anterior debido a que, como en esa oportunidad, la legislación estaba motivada en el interés del Estado por evitar el fraude y disminuir el exceso de oferta. En el mismo sentido, Galanti

³⁷ Sobre este tema, véase Patricia Barrio, “Controles estatales a la industria del vino en Mendoza, 1890-1914”, en *Revista H.industri@*, nº 7, segundo semestre de 2010.

–y también otros autores–, señalaba la “deficiencia de la base científica y experimental, que justifique la aplicación de tal o cual medida en favor de los bien entendidos intereses de la industria y de la higiene pública”. El énfasis puesto en este tópico puede interpretarse como una estrategia para validar y legitimar sus propuestas, dotadas de ese matiz técnico-académico del que adolecían sus contemporáneos.

El tratamiento de estas cuestiones le sirvió de marco introductorio para criticar el accionar de la Dirección de Industrias, dependencia estatal que había priorizado el objetivo de control a la producción de uva y vino en detrimento de su aporte a la investigación y divulgación a los bodegueros. En esta línea, se hizo eco de la posición de los elaboradores frente al accionar de esa dependencia –que hasta 1912 había sido dirigida por el ingeniero chileno Enrique Taulis–,³⁸ quienes habían solicitado el examen organoléptico, que Galanti defendía por ser “tan necesario para la clasificación de la categoría, calidad y estado de los vinos”,³⁹ y que el funcionario había rechazado terminantemente.

En suma, su cuestionamiento giraba en torno al rol que había desempeñado el Estado en relación con la vitivinicultura: las medidas para retirar los caldos del mercado, el déficit del conocimiento técnico especializado y, por lo tanto, las disposiciones para controlar la falsificación y adulteración de vinos. De modo que las críticas a la legislación mendocina se dirigían a la política de control de la actividad desplegada rígidamente desde la creación de la Dirección General de Industrias. Por otra parte, Galanti consideraba que por rigurosa que fuera la legislación vinícola, jamás podría impedir absolutamente el fraude y el engaño. Para ello era necesario avanzar en el control sobre las plazas consumidoras pues, según su renovada perspectiva, estos espacios se prestaban a esas prácticas fraudulentas. Con esta afirmación parecía obviar que esas prácticas también eran realizadas por bodegueros, con diversas posibilidades de acceso al capital y al conocimiento. Por último, su análisis muestra un matiz ambivalente: por un lado, reconocía la asimetría entre los bodegueros concentrados frente a un mayoritario sector de pequeños bodegueros y viñateros –los cuales, en definitiva, iban a ser los más afectados por el impuesto de la ley 625–; pero por otro, cuestionaba la política de control implementada por Taulis, quien había enfrentado a los grandes industriales que se negaban a esas disposiciones.

Sus propuestas: cooperativas, diversificación y legislación

Con base en esa crítica, y convencido de que la crisis no era de sobreproducción, su propuesta giró en torno al cooperativismo, a la diversificación y a la reforma de la legislación vitivinícola vigente.

³⁸ Fue el Director de Industrias durante la gobernación de Emilio Civit (1907 y 1910) y de Rufino Ortega (h) hasta que renunció en 1912 a raíz de un fuerte conflicto entre los bodegueros y el gobernador.

³⁹ Luego señalaba “Y más aún se siente la necesidad de este auxiliar eficazísimo en la inspección técnica, por la poca uniformidad de los procedimientos, analíticos, adoptados por las diferentes oficinas químicas oficiales de la república”.

En relación con el asociacionismo, Galanti propiciaba la formación de bodegas sociales para los pequeños viñateros “obligados a sufrir todas las alternativas en las cotizaciones de la uva, ya sea por causas accidentales, como por la perniciosa influencia que sobre ellas ejercen los grandes bodegueros”. Gracias a esta unión podrían oponerse al “empuje absorbente del mayor capital”. Otra estrategia de ayuda mutua era la “cooperación enológica” que consistía en la organización de los pequeños industriales para enfrentar la competencia de las grandes empresas.⁴⁰ Finalmente, propiciaba una gran cooperativa nacional de consumo, con sede en Buenos Aires y con sucursales en los principales mercados, y que sería patrocinada por el gobierno nacional y administrada por una comisión de representantes de cada provincia vinícola.⁴¹ Este monopolio estatal se sostendría con un impuesto al consumo de vino de dos centavos por litro.⁴² Con un cuarto de lo recaudado se podría fiscalizar el comercio vinícola, de acuerdo con la ley nacional de vinos⁴³; y con el resto se podría adquirir hasta el 10% de los caldos de todos los bodegueros que lo solicitaran. De este modo, sostenía el especialista, se eliminaría del mercado general una parte de la producción vinícola total, facilitando la comercialización de la restante. La nueva institución también podría estudiar la mejor forma de dar salida a su stock de vino, dedicándose a la formación de tipos, al añejamiento, a la destilación..., sin descuidar una propaganda activa y eficaz en favor del consumo del vino.

Por otro lado, al igual que en otras coyunturas críticas, la principal preocupación de técnicos, empresarios, entidades gremiales y dirigentes políticos era qué hacer con el excedente de uva, considerado como la principal causa de cada crisis, pero sin su eliminación forzosa. La propuesta de Galanti era el “aprovechamiento del sobrante de producción”. Este consistía en destinar una parte de la materia prima a la preparación de uva pasa, mosto concentrado y/o jugo de uva. También mencionaba la exportación de uva en fresco que, por entonces, estaba en etapa experimental entre empresarios altamente capitalizados. La diversificación productiva fue una idea que Galanti desarrolló con mayor énfasis durante la década de 1920.

Esta propuesta resulta de interés porque se adelantó en varios años a su impulso por parte del Estado. De todos modos, cabe consignar que, además de la elaboración de vinos, la economía provincial se caracterizó por el surgimiento de un pequeño brote de industrias derivadas de la vitivinicultura, que utilizaba los subproductos o residuos vánicos (jugo de uvas, ácido tartárico).

⁴⁰ “Se trataría de la unión moral de las pequeñas y medianas entidades industriales, que no reúnen condiciones suficientes de capacidad económica y de representación productiva para lanzarse, por sí solas, en la gran lucha del comercio y contrarrestar el avance absorbente de los mayores productores y del fisco”.

⁴¹ La Nación, Buenos Aires, 23/5/1914 al 29/7/1914.

⁴² Galanti explicó que ese impuesto sería ventajoso para Mendoza porque afectaría a todo el vino nacional, no como los gravámenes a los caldos mendocinos que distorsionaban el costo de su producción.

⁴³ Sobre la base de un consumo normal de 5.000.000 de hl por año, calculaba una recaudación de \$10.000.000, de los cuales se invertirían 7.500.000 en la instalación de las bodegas cooperativas, compras de vinos, etc.

El tercer aspecto de su plan consistía en una reforma a la ley de vinos vigente, la que debía ser “taxativa y rigurosa” pero también “adaptable” al tiempo. Esto se podría lograr con una ley que prohibiera la fabricación de vinos artificiales, fuera severa con el fraude industrial, controlara la comercialización de los productos destinados a la enología y otorgara la más amplia libertad industrial con la más estricta fiscalización comercial. Esta ley no debía tener ninguna exigencia enológica,⁴⁴ dejando este aspecto a la reglamentación que podría evolucionar de acuerdo con las circunstancias particulares y el avance del conocimiento. De tal manera que se podría combinar una ley de largo plazo con una reglamentación más dinámica.

De todas estas propuestas, la idea de monopolizar estatalmente el comercio vínico influyó en el proyecto de ley de vinos que, en 1916, elevó el diputado nacional mendocino José Néstor Lencinas, aunque nunca fue tratado por el Congreso. El texto justificaba la formación de una “cooperativa vinícola nacional” controlada por un organismo de esa jurisdicción para evitar el poder de los “trust”.⁴⁵ Era una contrapropuesta a la política que el gobierno mendocino de Francisco Álvarez había impulsado el mismo año con la creación de la Compañía Vitivinícola Mendoza que constituía un monopolio, pero privado y provincial.

Finalmente, la superación de la crisis hizo que este diagnóstico perdiera su atractivo y fuera dejado de lado.

Cuarta intervención. Desde el gobierno, disputa por su prestigio y una propuesta de industria analcohólica

José Néstor Lencinas ganó las elecciones provinciales y se convirtió en el primer gobernador de la Unión Cívica Radical en febrero de 1918. Su plan socioeconómico giró en torno a la atención de los sectores más débiles y desprotegidos, al impulso de diversas agroindustrias y a una mayor intervención sobre la vitivinicultura.⁴⁶ A su vez, el gobernador reorganizó las reparticiones estatales de orientación agrícola e industrial bajo una Dirección General de Fomento Agrícola e Industrial. Su objetivo expreso era intensificar los cultivos agrícolas y, así, contrarrestar los efectos adversos de la especialización vitivinícola. En este aspecto, el ejecutivo respondió positivamente a los petitorios

⁴⁴ Con este punto, el italiano aludía a la ley de vinos vigente (de 1904) que establecía como criterio de pureza del vino la presencia de extracto seco: para el tinto, debía tener entre 24 y 35 por mil, y, para el blanco, menos de 17 por mil. Los límites tenían una excepción en los vinos finos embotellados. Desde esa época, Galanti se había opuesto a esa exigencia.

⁴⁵ Julio Nieto Riesco, *José Néstor Lencinas (Jefe de Estado)*, Mendoza, 1926, pp. 207-211.

⁴⁶ Para conocer algunos aspectos de la política lencinista en Mendoza, cfr. Rodolfo Richard-Jorba: “Los gobiernos lencinistas en Mendoza. Salud pública y vivienda popular. 1918-1924”, en *Avances del CESOR*, n° 8, 2011, pp. 31-61; “Los frutos del viñedo deberían ser para todos. Depresión y resurrección de la vitivinicultura y aumento de la conflictividad social en Mendoza (Argentina), 1919-1920”, en *Estudios Sociales*, n° 45, Santa Fe, 2013, pp. 71-101; “Somos el pueblo y la patria. El populismo lencinista en Mendoza frente al conflicto social y la prensa: discursos, representaciones y acciones, 1917-1919”, en *Revista de Historia Americana y Argentina*, vol. 48, n°1, 2013, pp. 11-54.

de profesionalización de los organismos técnicos a través de la incorporación de especialistas formados en la provincia, expresado en diversas oportunidades por el Centro de Viticultores Enólogos de Mendoza (graduados de la Escuela Nacional de Vitivinicultura). Pero también contrató al especialista italiano como jefe de la sección técnica-enología⁴⁷ para organizar el cuerpo de inspectores que debían controlar la elaboración en bodegas. Es que Lencinas valoraba la expertise de Galanti en temas vitivinícolas desde la preparación del proyecto de ley de vinos, durante 1916.

Respecto de la política para el sector, esta fue impulsada cuando Lencinas reasumió la gobernación después de dos intervenciones federales, en 1919. Consistieron en las leyes 758 y 759, proyectadas por el Ministro de Industrias y Obras Públicas, Leopoldo Suárez, y vigentes entre 1920 y 1923. Una, buscaba la transformación en la estructura del sector (a través de estrategias de integración y modernización), y la otra, convertía al Estado en empresario, en regulador del mercado de uva y vino, y administrador de los seguros contra accidentes climáticos. Estas leyes expresaron la acumulación de planes, diagnósticos y debates elaborados en crisis previas. Por ejemplo, algunos de los objetivos de la ley 758, como la fundación de bodegas regionales para que los viñateros se convirtieran en bodegueros, aparecían en la ley 625 y en numerosos pedidos de ese sector al gobierno de Mendoza durante 1916; la diversificación productiva ya había intentado impulsarla también el gobernador Elías Villanueva en 1902, durante una crisis del sector; el gobernador Emilio Civit (1907-1910), por su parte, tomó las primeras medidas de fomento de la fruticultura, y la ley 625 citada, promovía la exportación uvas y vinos, y la producción de bienes derivados de la vitivinicultura. En estos proyectos se destacaron figuras como las de Arminio Galanti, y especialmente, la del ministro de Industrias y Obras Públicas, el enólogo y agrónomo Leopoldo Suárez,⁴⁸ voces autorizadas –aunque también enfrentadas– en el debate público. Cuestión sobre la que volveremos.

También a mediados de 1919, Lencinas convocó nuevamente al enólogo para que se desempeñara en el extranjero como “Representante comercial de la Provincia en las Repúblicas del Uruguay, Brasil y Paraguay”, con sede en Montevideo. Esta designación se debió a que Galanti se había instalado hacía tiempo en esa ciudad, a partir de su relación empresarial con el uruguayo Nicolás Arzeno,⁴⁹ y estaba capacitado para cumplir con uno de los objetivos del gobierno que era abrir nuevos mercados para los vinos

⁴⁷ Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza. Decretos del 10 y 12 de abril de 1918, pp. 1.582-1.583.

⁴⁸ Leopoldo Suárez se recibió de enólogo en la Escuela Nacional de Vitivinicultura de Mendoza. Luego perfeccionó en la Escuela de Conegliano (Italia), donde obtuvo el título de ingeniero agrónomo. Cuando volvió a la Argentina, en 1905, fue director de la Escuela de Fruticultura de San Juan, jefe de la Estación Enológica de Mendoza y director de la Escuela de Vitivinicultura. Publicó numerosos trabajos de su especialidad y fue uno de los principales actores en el debate sobre la naturaleza y la salida de la crisis económica durante la primera guerra mundial. Así, alternó su carrera técnica con la actividad política. Se afilió al radicalismo hacia 1915 y fue senador provincial en 1916 por el departamento de Santa Rosa. En 1918, fue nombrado Superintendente de Irrigación. Fue un conocedor y defensor de las ideas mutualistas.

⁴⁹ Ese mismo año publicó un libro sobre la vitivinicultura uruguaya, atacada por la filoxera y otras plagas Arminio Galanti, *El vino. La industria vitivinícola uruguaya. Estudio crítico ilustrado*, Mendoza, Tip.

locales. Para ello, el representante debía realizar una “propaganda eficaz” para que se exonerara el impuesto a la importación de productos de Mendoza, simplificar las condiciones de los transportes e “intervenir en las operaciones comerciales para allanar dificultades”. Se le pagaría \$800 m/n y un viático de \$200 mensuales, mediante los recursos de la ley 703.⁵⁰ Era la primera vez que el Estado se involucraba en el área comercial de la vitivinicultura, a través de la difusión y promoción de los productos locales en el extranjero. Esta designación se vinculaba con un creciente interés de los empresarios por colocar la producción –en fresco e industrializada– en mercados limítrofes y de ultramar.

¿Qué noticias encontramos sobre esta gestión? Alentó la participación de la provincia en la Exposición Agrícola Industrial de 1919 en Montevideo y procuró la colocación del vino en aquel mercado negociando una reducción de las tarifas del transporte ferroviario y fluvial.⁵¹ Además, publicó sucesivos artículos en el diario *Los Andes* sobre la exportación de uva y vino a aquel mercado en 1920.⁵² Esas publicaciones le sirvieron de “excusa” para criticar nuevamente a la ley nacional de vinos de 1904 por sus deficiencias en el control del fraude. Se refirió también al proyecto de ley de vinos de Lencinas, y sugería el expendio de vinos en envases cerrados y las guías de tránsito para la circulación de vinos y uvas como novedades para controlar y garantizar la genuinidad de la producción.

Como resultado de esta misión, la exportación de vinos a Uruguay, que se había iniciado en 1917, tuvo una fuerte suba en 1919 (llegando casi a los 50000 hl de vino), y una caída a partir del año siguiente,⁵³ registrando el mismo movimiento que el resto de los productos, debido a que el país del Plata prohibió temporalmente el ingreso de productos agroindustriales importados, lo que explicaría el abandono de la representación en ese país. Poco después, en 1922, cuando Galanti era Director de Industrias, se reactivaron los intentos estatales para comercializar con aquel país.⁵⁴

A su vez, hacia 1921, publicó un informe sobre un tema varias veces ya insinuado y sobre el que volvería en la última etapa de su trayectoria: la industrialización múltiple de la uva,⁵⁵ reconociendo la escasa –o nula– aceptación que había tenido en los industriales locales.

Italia, 1919, p. 85, cit. por Belén Baptista, “La temprana vitivinicultura en Uruguay, 1870-1930”. En *América Latina en la Historia Económica*, nº 29, México, 2007, p. 114.

⁵⁰ Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza. Decreto de 22/8/1919.

⁵¹ *Los Andes*, 16/8/1921, p. 3.

⁵² *Los Andes*, 13/5/1920, p.3 y ss.

⁵³ Belén Baptista, “La temprana...” cit., p. 121.

⁵⁴ Instaló una exposición de productos vínicos y agrícolas en Montevideo y proyectó la exención de los impuestos destinados a esas exposiciones. Mensaje y proyecto de ley sobre industrialización de derivados de la uva. Provincia de Mendoza. *Memoria del Ministerio de Industrias*, 1922-23, pp. 62, 63 y 78.

⁵⁵ *Los Andes*, 5/10/1921.

En febrero de 1922, momento en que hubo una baja del precio del vino coyuntural,⁵⁶ asumió la gobernación Carlos Washington Lencinas, hijo del anterior, quien convocó a varios de los técnicos designados por su padre para que lo acompañaran en el diseño e implementación de su política agroindustrial. En esta oportunidad, el enólogo italiano alcanzó el nombramiento más alto de su trayectoria estatal: Director Provincial Industrias (1922-1923), organismo dependiente del Ministerio de Industria y Obras Públicas, a cuyo frente nombró al prestigioso agrónomo, Leopoldo Suárez.⁵⁷ Dada la centralidad de ambos cargos en el diseño de la política para el sector, los dos técnicos designados debían expresar los intereses del gobernador de turno. Sin embargo, ya adelantamos la enemistad pública de ambos especialistas, no solo por cuestiones técnicas sino principalmente por establecer quién monopolizaba el saber y el status para el diseño de políticas públicas y para la resolución de coyunturas críticas. ¿Cómo incidió, entonces, este conflicto entre dos figuras claves del gobierno en la implementación de estrategias para la vitivinicultura?

El análisis de esta gestión dejó en evidencia las disímiles posturas de ambos especialistas, lo que generó en el seno del mismo gobierno un conflicto público que corroyó la coherencia y aplicación de las estrategias oficiales para la vitivinicultura.

Como resultado, quedó en claro que Galanti representaba los intereses ambivalentes de los empresarios vitivinícola; mientras que Suárez, no obstante el espaldarazo del gobernador, se posicionaba como el especialista prestigioso en la opinión pública y el seno del partido radical-lencinista. Esta situación podría explicar la designación de cada uno de ellos como Ministro y Director de Industrias.



Autoridades del Ministerio de Industrias y Obras Públicas y de sus direcciones anexas. Fuente: Álbum de la Presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922).

⁵⁶ *Los Andes*, 3/2/1922, p. 5.

⁵⁷ Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, 8/3/1922.

Entre el saber técnico y status social

Al asumir el cargo, Galanti implementó numerosas medidas de control que no fueron más que la cristalización de sus prédicas previas:

- Solo se podría elaborar vino común con uva cosechada hasta el 30 de abril y con 11^a de alcohol. Con esto se buscaba evitar la elaboración de uvas con alto contenido de alcohol y azúcar. La uva recolectada posteriormente se destinaría a productos analcohólicos y vinos especiales. De este modo, se daba salida a la uva a través de la diversificación productiva.
- Para fabricar 100 litros de vino se debía utilizar como mínimo 138 kilos de uva, criterio que permitía detectar el estiramiento de los caldos.
- Se incorporaba la clasificación de los vinos en los certificados otorgados por la Dirección de Industrias; decisión que promovía la estandarización de la bebida.

En suma, estas tres medidas apuntaban sobre todo a combatir el fraude, controlar el probable excedente de uva y alcanzar la tipificación del vino, con vistas a garantizar su pureza y lograr su posicionamiento en el mercado de consumo del Litoral y extranjero. Esta última era una preocupación de antaño de Galanti, como mencionó en los escritos que analizamos en esta oportunidad, y que se reavivaba frente a coyunturas de sobreproducción de materia prima.

Estos objetivos fueron sucedidos por una serie de modificaciones en la dependencia que él dirigía: se reformaron los laboratorios donde se analizaban las partidas de vino y otros alimentos; se amplió el cuerpo de personal especializado (treinta determinadores del laboratorio), y se implementaron algunas instancias de asesoramiento a los industriales, con vistas a "...prevenir, antes que reprimir las infracciones con que pudieran incurrir". Esto, precisamente, guardaba relación con las críticas realizadas a la dependencia en su escrito de 1900. Reconocía –y esto es importante en comparación con sus primeros diagnósticos– que la vinificación había logrado un producto con mayor grado de genuinidad; afirmación que puede ser vista como una estrategia para moderar discursivamente sus decisiones de control en las bodegas, sobre todo porque, si bien los avances técnicos en la elaboración de vinos eran notorios, las prácticas de adulteración todavía eran frecuentes. Por último, extendió la fiscalización a todas las industrias alimenticias, creando una sección especial.

Por otro lado, pese a los pronósticos desalentadores, los precios del vino comenzaron a subir. Este franco mejoramiento del mercado fue aprovechado por Carlos W. Lencinas para subir los impuestos y así sanear la grave situación financiera que afectaba a las arcas provinciales, al tiempo que el ministro Suárez delineaba una profundización del rol estatal en la agroindustria, a través de un proyecto de ley elevado al Senado a fines de junio.⁵⁸ En forma sumaria, el texto buscaba ampliar las facultades de la *Comisión*

⁵⁸ El mensaje y el proyecto elevado por el ejecutivo puede leerse en Leopoldo Suárez, *La acción del Estado en la Industria Vitivinícola de Mendoza*, Mendoza, Italia, 1922, pp. 1-25; y en *La Palabra*, 24/6/1922, p. 1.

de Fomento Industrial Vitivinícola, organismo estatal compuesto por seis miembros con acuerdo del Senado, cuatro de los cuales debían ser productores.⁵⁹ Es muy probable que el fortalecimiento de esa agencia se inscriba en un conflicto de prestigio social y técnico entre Suárez y Galanti, y que el primero –aprovechando su mayor “poder”– buscara disputarle competencias a la repartición a cuyo frente estaba el especialista italiano. Sin embargo, la propuesta del ministro generó un movimiento opositor a la intervención del Estado en la vitivinicultura liderado por los bodegueros, quienes también lograron incorporar a dirigentes viñateros. No sólo pedían que el proyecto de Suárez no fuera tratado en la Legislatura sino, también, la derogación de las leyes 758 y 759 ideadas también por Suárez en 1919.

Fue durante este conflicto que se visibilizó la disputa entre los dos especialistas, lo que significó la ruptura interna del oficialismo y que llegó a su punto álgido cuando Galanti opinó que las reformas que defendía Suárez eran un “manoseo” y las leyes 758 y 759, “inconstitucionales”.⁶⁰ Además lanzó su propio plan, que contó con el apoyo de poderosos bodegueros reunidos en Buenos Aires con el gobernador Lencinas, el cual entre otros aspectos, incluía el contrato de maquila (consistente en que los industriales elaboraran las uvas de los viñateros a un costo pactado),⁶¹ las comisiones vecinales instituidas por el ministro Suárez para controlar los siniestros agrícolas y que la sexta parte de lo percibido por el seguro contra granizo y helada se destinara para promover el mencionado “...aprovechamiento total de la uva”.⁶²

Asimismo, en una clara actitud de exposición pública, la Dirección presentó un informe sobre los vinos elaborados ese año mostrando, con índices, que era una agencia estatal técnicamente solvente y que la vinificación había sido de muy buena calidad a partir de los controles realizados.⁶³ De la rivalidad entre los dos enólogos, por entonces consagrados ya como portadores de un saber legitimado, dio cuenta el diario La Palabra (lencinista), férreo defensor del Ministro de Industrias.

En diciembre, el gobernador, en un claro gesto por conciliarse con los intereses empresariales, elevó tres proyectos de ley a la Legislatura que reformaban la política vitivinícola

⁵⁹ El proyecto delegaba en este organismo la confección de los registros de viñas y bodegas (hasta ese momento competencia de la Dirección de Industrias), las operaciones de venta de uva, las declaraciones de cosecha y las operaciones de traslado. Establecería el precio oficial de la uva de acuerdo con las zonas productivas y las variedades, y fijaría el porcentaje de vino a entregar mensualmente al consumo en cuotas proporcionales a la existencia de cada bodega, entre otras. Otro aspecto del plan era la reformulación del seguro contra granizo y helada, creando un impuesto anual de \$0,60 por qm. de uva, que sería recibido y administrado por la Comisión.

⁶⁰ *Los Andes*, 29/5/1921, p. 4; 12/10/1922, p.5.

⁶¹ El contrato de maquila consistía en habilitar “a los viñateros que careciendo de los medios para fabricar mosto con sus propias uvas se asocian a un bodeguero que esté en condiciones de elaborar el fruto que se ofrezca por disponer de la vasija necesaria” (*Los Andes*, 26/2/1922, p. 5).

⁶² *Los Andes*, 10/10/1922, p. 5.

⁶³ Los productos eran “excelentes”; “la producción vinícola de la última cosecha es la mejor de los últimos quince años”(*Los Andes*, 5/12/1922, p. 5).

planeada por Suárez hacia una liberación de la tutela estatal. Esta salida fue posible además por el contexto de relativa prosperidad económica que atravesaba el sector.

Mientras se discutían los proyectos, en enero de 1923, se desarrolló el último enfrentamiento entre los dos técnicos. Los diarios lencinistas cuestionaron a Galanti por criticar las decisiones oficiales, especialmente el último decreto “intervencionista” del ministro que establecía el precio de la uva para las transacciones entre viñateros y bodegueros.

Las industrias derivadas de la vitivinicultura

Contra el proyecto de profundización de la intervención del Estado en el sector vitivinícola, propiciado por el ministro, Galanti presentó otra estrategia: la promoción de las industrias derivadas de la vitivinicultura. Él estaba convencido de que la diversificación interna de la actividad, utilizando la uva para diferentes destinos, permitiría resolver “de modo natural” el crónico excedente de materia prima. Para difundir los “usos múltiples de la uva” dictó una serie de conferencias,⁶⁴ donde fundamentaba su propuesta en la experiencia extranjera. Su diagnóstico era que se elaboraba más vino del que podía absorber el mercado; por lo tanto aconsejaba la fabricación de mosto concentrado que podría comercializarse como jugo de uva, bebida que se había ensayado exitosamente en esa dependencia estatal. Estas presentaciones públicas le sirvieron para obtener una amplia adhesión de poderosos bodegueros y viñateros de Mendoza⁶⁵ que pensaban que se podría llevar a cabo la conservación, concentración e industrialización de los mostos de la próxima temporada. De modo que en diversas reuniones estudiaron la implementación del plan que se presentaba como la resolución del problema industrial, y significaba una alternativa a la propuesta de Suárez. Sobre esta base, comenzó la organización de una sociedad para la elaboración de productos derivados de la uva.⁶⁶ Estas ideas fueron respaldadas por la prédica de agrónomos regionales que llamaban la atención sobre la necesidad de destinar parte de la materia prima a otros usos (elaboración de mistelas, jugos de uva, pasas), para “equilibrar el consumo y evitar el excedente de vinos”, y también por el Centro Vitivinícola Nacional.⁶⁷ En efecto, igual que en otras coyunturas críticas, la principal preocupación de técnicos, empresarios, entidades gremiales y dirigentes políticos era qué hacer con el excedente de uva, considerado como la principal causa de cada crisis, pero sin su eliminación forzosa.

⁶⁴ *Los Andes*, 8/11/1922, p. 5; 16/11/1922, p. 5; 20/11/1922, p. 5. Galanti disertó primero en la Ciudad de Mendoza y, luego, invitado por la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de San Rafael, presentó sobre su propuesta y refrendó su acuerdo de derogar las leyes (*Los Andes*, 25/12/1922, p. 5). Algunas de estas conferencias fueron reproducidas en revistas técnicas mendocinas.

⁶⁵ Véase la declaración que realizaron industriales en *Los Andes*, 24/11/1922, p. 5.

⁶⁶ *Los Andes*, 14/12/1922, p. 5; 8/1/1923, p. 5. Poco después, se hacían reuniones para integrar la Sociedad Anónima Nacional de Productos Analcohólicos (*Los Andes*, 19/3/1923, p. 5).

⁶⁷ Informes publicados en diario *Los Andes* 1922; Centro Vitivinícola Nacional. Julio de 1929, (nº del XXV aniversario), p. 496.

Quinta intervención. La misión de estudio en Europa y la concreción del proyecto de diversificación productiva

Galanti continuó al frente de la Dirección pese a su enfrentamiento con el ministro,⁶⁸ probablemente porque, a diferencia de Leopoldo Suárez, había logrado afinidad con los industriales. Esto explica que la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura presentara una nota al gobernador “en virtud de rumores sobre la probable renuncia del director general de Industrias”.⁶⁹ Aún así, en junio de 1923, Lencinas encargó “realizar estudios técnicos sobre la industria vitivinícola en el país y el extranjero, durante seis meses, debiendo devengar, por igual tiempo su sueldo actual”.⁷⁰ La misión técnica contó también con el aval del Ministerio de Agricultura de la Nación. Poco después, desde Buenos Aires, Galanti manifestó al diario La Nación que el gobierno había querido “premiar mi labor de un año y medio al frente de la DGI, acordándome una licencia de seis meses para dedicar especial atención al estudio del aprovechamiento integral de la uva”, en especial por la industria analcohólica. Más tarde, él reconocería que se trató de “una cesantía disfrazada”,⁷¹ que permitía al gobernador serenar la conflictividad en un área clave del Estado (Ministerio de Industrias y Obras Públicas, y su Dirección Provincial).

Sin embargo Galanti no perdía oportunidad de exaltar su labor de funcionario técnico en Mendoza. Por ejemplo, hizo público “sus numerosas experimentaciones en los laboratorios de esa repartición....” Por otro lado, si bien reconocía que la situación económica de Mendoza había mejorado, para él era estratégico impulsar la industria analcohólica ante una crisis eventual.⁷² Esta propuesta llegaba en un contexto donde otros rubros de la vitivinicultura también cobraban mayor ímpetu como el cultivo de uva fresca “fina” para exportación y la elaboración local de un insumo importado: el ácido tartárico para corregir la deficiencia de acidez de la uva.⁷³ De modo que se afirmaba la idea de impulsar y consolidar diversos subsectores dentro de la vitivinicultura para atemperar una actividad caracterizada por la especialización en la elaboración de vinos y la sobreproducción; una diversificación económica “moderada” que puede entenderse como una respuesta del Estado provincial y de los especialistas ante el gran número de viñateros y bodegueros que no se plegaban en forma masiva a la otra propuesta diversificadora formulada en simultáneo, que era la fruticultura.

Poco antes de partir, Galanti anunció que en Mendoza se estaba por instalar una fábrica de productos analcohólicos a base de uva “aprovechándose los mostos sulfitados de la

⁶⁸ Galanti tomó medidas como, por ejemplo, la inspección a bodegas (Véase, *Los Andes*, 3/1923, p. 5), para estimular la fabricación de productos analcohólicos (*Los Andes*, 11/3/1923), anunciando el descubrimiento de fraude vínico (*Los Andes*, 19/3/1923).

⁶⁹ *Los Andes*, 23/4/1923, p. 5.

⁷⁰ *Los Andes*, 22/6/1923, p. 5.

⁷¹ Suplemento de la Revista Comercio e Industria, n° 107, 29/1/1924, p. I.

⁷² *Los Andes*, 14/7/1923, p. 5.

⁷³ Eduardo Pérez Romagnoli, *Más allá del vino. Industrias derivadas de la vitivinicultura moderna en Mendoza y San Juan. Dinámicas de una región en formación (1995-1930)*, Rosario, Prohistoria, 2010.

última cosecha. Los aparatos ya han sido encargados y tendrán una capacidad productiva de 100 hl de mosto cada veinticuatro horas...”.⁷⁴

A su regreso del viaje a Europa, en enero de 1924, la Revista de Comercio e Industria elogió que “por su competencia y espíritu progresista se ha vinculado auspiciosamente con los círculos industriales de la provincia”. Reconocimiento que patentiza las redes comerciales y empresariales que construyó y mantuvo Galanti, aún trabajando para el Estado provincial. Pocos días después, ofreció una gran conferencia en el *Palace Theatre*, que apareció en la publicación mencionada, y luego como folleto con el nombre de “Nuevos rumbos agrícolas e industriales”.⁷⁵

En esta oportunidad, Galanti profundizó su idea de instalación de industrias analcohólicas en la provincia “...una eficazísima válvula de escape que podrá contribuir a estabilizar la prosperidad de la industria”.⁷⁶ Esto le sirvió como disparador para dar cuenta de su recorrido por Italia: visita a las escuelas y estaciones enológicas más prestigiosas; a establecimientos de vanguardia –como el de Calissano que tiene una “grandiosa” instalación–; a empresas productoras de vermouths en Turín, que también preparaban bebidas sin alcohol. Estas, continuaba Galanti, tenían muchísima aceptación en Estados Unidos. La apuesta por comercializar en aquel país no es menor si tomamos en cuenta que hacía ya varios años bodegueros regionales experimentaban, con resultados favorables, el envío de uva y fruta fresca.

Pero Galanti también traía una novedad, la extensión de los cultivos intensivos con apoyo del Estado. La empresa *Consorzio Industrie Agrarie* se dedicaba a numerosas actividades: preparación bebidas analcohólicas, verduras desecadas y frutas industrializadas. Respecto de esto último, sostenía que en Argentina se perdía casi la mitad de la producción en fresco por no industrializarla.

Para “importar” estas nuevas agroindustrias a Mendoza, Galanti proponía formar una compañía análoga, en la que él sería un intermediario con su par italiana. Para entusiasmar a su público empresario, leyó una carta del directorio, que expresaba sentirse honrado en confiarle “la tarea de estudiar prácticamente la manera de desarrollar nuestra actividad en la República Argentina y especialmente en la provincia de Mendoza”. Esto reafirma los vínculos personales del técnico, alimentados por compartir la nacionalidad, con los empresarios extranjeros. Ellos proponían el siguiente programa: intensificar los cultivos existentes en Mendoza y estimular otros nuevos, e industrializarlos mediante la instalación de un conjunto de establecimientos. Para el primer objetivo enviarían a Mendoza “técnicos competentes y una mano de obra especializada”; para el segundo, contaban con “sistemas modernos de secar, de concentrar, de refrigerar, de pulverizar y de destilar a los productos agrícolas”. También proponían extender la actividad a plantas aromáticas y medicinales. La propuesta resultaba interesante pues se insertaba en el programa diversificador impulsado por el gobierno lencinista, a través del cual se

⁷⁴ *Los Andes*, 2/8/1923, p. 5.

⁷⁵ Suplemento de la Revista Comercio e Industria, n° 107, 29/1/1924.

⁷⁶ *Ibidem*, p. II.

procuraba extender los cultivos frutales para su consumo en fresco e industrializado. En sintonía, varios empresarios locales habían instalado emprendimientos similares.

Ahora bien, para hacer efectivo el proyecto era necesario reunir un importante capital, y esa era la misión de Galanti. Él proponía que ese grupo suscribiera acciones del *Consorzio Industrie Agrarie* que se transformaría en Compañía Ítalo-Argentina.

Finalmente, como corolario de un discurso técnico de larga data, Galanti instaló la fábrica de productos analcohólicos, en julio de 1924, en el departamento Godoy Cruz, uno de los núcleos de la actividad vitivinícola, en una propiedad alquilada a Pablo Casale por cinco años.⁷⁷ Los mostos concentrados servirían para elaborar vinos licorosos –“o del tipo San Juan”, y otras bebidas “agradables e higiénicas como también jarabes, gelatinas y mieles de uva”. Había logrado el apoyo de varios bodegueros importantes y “de una fuerte empresa de Buenos Aires”. Incluso en octubre presentó una muestra de productos en la Exposición de la Sociedad Rural Argentina y un stand para la comercialización en Capital Federal.⁷⁸

No obstante lo cual, el proyecto no prosperó. Por un lado, Mendoza proveía vino al mercado nacional, pero la elaboración de productos analcohólicos tendría solo inserción en el mercado local. Por lo que era poco probable entonces que bodegueros y viñateros invirtieran capitales y destinaran recursos a una actividad cuya rentabilidad sería sensiblemente menor en momentos de bonanza vitivinícola. Cuestión que, por cierto, era reconocida por Galanti al inaugurar el establecimiento.

El fracaso de este proyecto empresarial alejó a Galanti de Mendoza, esta vez, definitivamente. Se dirigió de nuevo a Uruguay donde conservaba un capital relacional que le permitió reincorporarse a la actividad profesional de asesoramiento privado y estatal.

Conclusión

Lejos de integrar una nobleza de Estado en sentido estricto, Galanti fue convocado solo en los momentos críticos de la vitivinicultura: 1898, 1901 y 1914-1916. Sabido es que esas coyunturas incrementan la demanda de especialistas para diagnosticar y proponer estrategias anticíclicas, aunque en el caso del italiano cada una de sus intervenciones tuvo matices diferentes: en 1898 contratado por el Ministerio de Agricultura de la Nación para realizar un estudio de la vitivinicultura en Mendoza y San Juan; en 1901 en representación de un gremio empresarial para oponerse a la política oficial y en 1914-1916, como experto independiente, rechazando la estrategia oficial frente a

⁷⁷ La familia Casale fue pionera en la industria metalúrgica local y en las industrias derivadas de la vitivinicultura. Cabe mencionar que en 1918 desempeñó la dirección técnica de la empresa de capitales nacionales y extranjeros “Subproductos Vínicos de Mendoza” (Godoy Cruz), para la elaboración de ácido tartárico que luego era exportado. El emprendimiento tuvo una breve duración. (Eduardo Pérez Romagnoli, *Más allá ...* “cit, pp. 77-78). Es probable que esas instalaciones fueran las que luego alquiló Casale a Galanti.

⁷⁸ *Los Andes*, 4/2/1924; 10/10/1924 y 30/10/1924.

la crisis, elevando un informe de la situación de la agroindustria y diseñando una propuesta integral para solucionarla. Esta última participación inspiró algunos aspectos de un proyecto de reforma de ley de vinos propulsada el diputado nacional mendocino de la Unión Cívica Radical, José Néstor Lencinas.

En estas tres intervenciones, el enólogo italiano hizo visible su discurso y postura severos en torno a los problemas de la actividad, y desde esa base, forjó su *status* de experto legitimado en el sector vitivinícola, cuyos aportes influyeron en políticas sectoriales. Esto lo diferenció de sus colegas europeos, por un lado, quienes se radicaron en la provincia y se incorporaron como docentes y/o técnicos del Estado, tal como el fitopatólogo italiano Renato Sanzín y el francés Paul Pacottet; por otro, de los extranjeros que solo realizaban visitas técnicas breves con un objetivo concreto (por ejemplo, asesoramiento sobre sistemas novedosos o control de plagas). En efecto, Galanti no se ubicó en estas trayectorias. Ni registró un paso por la Escuela Nacional de Vitivinicultura en cargos docentes ni de dirección, ni se volcó exclusivamente al Estado. Aún más, durante los interregnos de estabilidad y crecimiento económico se alejó de esta esfera para volcarse a diversos emprendimientos comerciales. Fue este desempeño en el sector privado el que le permitió una vinculación cercana con todos los eslabones de la cadena productiva (viñateros, la burguesía empresaria y con el sector comercializador), cuyos intereses defendió alternativamente durante el primer periodo.

Pero también Galanti había logrado, gracias a su prestigio técnico, acercarse a la política a través de su asesoramiento en el proyecto de ley de vinos mencionado. Esto explica que cuando José Néstor Lencinas alcanzara la gobernación, en 1918, lo convocara para integrar las filas de una burocracia que buscaba profesionalizar pero también para atender las demandas de una producción que se complejizaba. En esta segunda etapa (1918-1923), el especialista se incorporó como técnico estable, en carrera ascendente, procurando volcar sus conocimientos a la política de control vitivinícola. Aquí encontramos otra particularidad pues había sido uno de los pocos técnicos de la Dirección de Industrias (dependiente del Ministerio de Industrias y Obras Públicas) que se había formado en el extranjero, a diferencia de varios de sus contemporáneos argentinos, que habían estudiado en Mendoza, y que paulatinamente, ascendían en las dependencias estatales. De modo que no compartió ni su formación ni su desempeño, ni el status que él consolidó a partir de sus relaciones empresariales y personales con industriales y comerciantes. Este capital relacional “extra-estatal” a través del cual se posicionó como un lobista en contextos críticos, y que devino en emprendedor industrial o intermediario comercial según lo propiciaran las circunstancias, lo que lo diferenció diametralmente de Leopoldo Suárez: el funcionario dilecto e incondicional del lencinismo.

Estas diferencias, finalmente, derivaron en un enfrentamiento, entre el consagrado especialista y “funcionario”, Leopoldo Suárez, y el reputado especialista entre productores y empresarios locales, Arminio Galanti, por serias divergencias en torno al diseño de la política pública para el sector. Señalemos que en esta disputa el director (Galanti) no tuvo problema en enfrentar públicamente a su superior, el ministro, apoyado por los actores económicos privados. Esto derivó en la caída del proyecto de Suárez pero también en la salida “elegante” de Galanti del Estado provincial, en 1923.

Es poco lo que se conoce de la tercera etapa del técnico italiano, desde su llegada de Italia, en 1924, hasta su alejamiento definitivo de Mendoza, en 1927. Ubicado nuevamente en el espacio público no estatal, continuó defendiendo la diversificación productiva dentro de la vitivinicultura. Pero como había ocurrido en otras ocasiones complementó su conocimiento técnico –más académico- con sus intervenciones empresariales. No obstante, la fábrica de productos analcohólicos quebró y no encontró capitales interesados para armar una empresa agroindustrial, subsidiaria de otra italiana, que transformara distintas materias primas locales. El motivo, fue el mismo que hizo caer el plan de Suárez: el franco mejoramiento de la vitivinicultura que hizo perder interés por otras industrias.

Estos fracasos empresariales y el nuevo contexto de expansión económica que hacía innecesarios los consejos de Galanti explican su salida de Mendoza y su radicación definitiva en Uruguay, donde había trabado numerosas relaciones empresariales.

Independientemente del interés por reconstruir la trayectoria de este técnico para analizar más profundamente el comportamiento del Estado desde adentro, la producción intelectual de este especialista resulta de fundamental relevancia para conocer la situación y evolución de la vitivinicultura mendocina antes de 1930. Como pocos, describió no sólo las debilidades de la cadena productiva y las asimetrías entre los agentes que la componían; también, explicó y criticó fuertemente el diseño de una agroindustria centrada en la especialización en vinos de masa común y afectada por la falta de conocimiento agrícola y enológico. Si bien este último problema fue enfrentado por el Estado por medio de diversas estrategias para formar recursos humanos especializados, la orientación cuantitativa del modelo en detrimento de la calidad continuó como una característica estructural en buena parte del siglo XX, no obstante ser la causante de sucesivas crisis de sobreproducción.

El Departamento Provincial del Trabajo durante la década lencinista. Participación de una agencia estatal en el diseño y aplicación de políticas sociales. Mendoza, 1918-1928.

Rodolfo Richard-Jorba¹

La modernización que impuso el capitalismo en Mendoza hacia fines del siglo XIX fue acompañada en paralelo con la formación del mercado de trabajo en el marco de una economía regional que tenía como eje casi exclusivo a la vitivinicultura. Los trabajadores se fueron organizando en los oasis irrigados y fuera de los mismos para enfrentar con mayores posibilidades de éxito la nueva y creciente conflictividad social fruto de demandas insatisfechas y de condiciones de vida deplorables.²

La expansión del territorio productivo al ritmo febril impuesto por la vitivinicultura, se organizó en torno de nuevas estructuras: las bodegas, las estaciones ferroviarias y las obras de irrigación. Se amplió y se hizo más complejo y heterogéneo el mercado laboral; los conflictos –algunos muy intensos– se presentaron en toda la provincia, aunque su mayor impacto se hizo sentir en la ciudad capital y en los nuevos centros urbanos que transformaban las antiguas villas cabeceras departamentales.

Esa conflictividad entre patrones y obreros fue acompañada por un tercer actor, el Estado, tal como se verificaba en otras partes del país, especialmente en la Capital Federal. La legislación nacional para proteger a los trabajadores era insuficiente para controlar y encauzar los conflictos mediante el diálogo o el arbitraje. Algunos proyectos no prospe-

¹ INCIHUSA-CONICET, CCT Mendoza. El presente trabajo se inscribe en el Proyecto de Investigación Plurianual (PIP): “Las transformaciones políticas, económico-sociales y territoriales en las provincias de Mendoza y San Juan durante el primer tercio del siglo XX”.

² Rodolfo Richard-Jorba, “El mercado de trabajo rural en Mendoza. Un panorama sobre su formación y funcionamiento entre la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX. Coacciones, regulaciones y trabajo libre”, en *Población y Sociedad*, Tucumán, n° 8-9, 2003, pp. 211-267; “El mercado de trabajo vitivinícola en Mendoza y los nuevos actores. El ‘contratista de viña’: aproximación a un complejo sistema de empresarios y trabajadores, 1880-1910”, en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* n° 18, Buenos Aires, 2003, pp. 5-37; “Crisis económicas y conflictos sociales en Mendoza en la década de 1890 y los primeros años del siglo XX. De la resistencia individual de los trabajadores a la acción colectiva”, en *Estudios Sociales* n° 32, Santa Fe, 2007, pp. 31-69; “Conflictos sociales en Mendoza entre dos crisis, 1890-1916. Una larga lucha de los trabajadores por la conquista de sus derechos laborales”, *Prohistoria* n° 13, Rosario, 2010, pp. 69-98; y *Empresarios ricos, trabajadores pobres Vitivinicultura y desarrollo capitalista en Mendoza (1870-1918)*, Rosario, Prohistoria ediciones, 2010.

raron como el de Código de Trabajo de Julio A. Roca (1904). Otros, en cambio, iniciaron un proceso de décadas, lleno de dificultades, hasta lograr instalar ideas y legislaciones que sacaran a los trabajadores del ámbito privado que marcaba el Código Civil, para encuadrarlos en normas laborales específicas de aplicación general. Entre esos intentos, fueron fundamentales las creaciones de los Departamentos de Trabajo, tanto del Nacional (DNT, 1907) como de los provinciales.

Como señala Suriano, la creación del DNT

“... se inscribe en el contexto del proceso de construcción del Estado nacional, de la especialización de funciones y atribuciones y de la definición y delimitación de sus áreas de intervención. Esas atribuciones se delimitan, entonces, en el cruce de las demandas de la sociedad civil, la conformación de ideas y prácticas especializadas relacionadas con la emergencia y visibilidad de cuestiones problemáticas en el plano de la cuestión social así como la circulación internacional de ideas que proponen soluciones específicas.”³

Las provincias crearon –no en simultáneo– agencias específicas para atender estos problemas, los Departamentos del Trabajo. Aunque con diferentes atribuciones todos buscaban que la conflictividad social no desbordara ciertos cauces. Estas agencias tuvieron una lenta evolución y debieron sortear innumerables dificultades, continúa Suriano, entre las que se destacaban presupuestos y personal insuficientes para controlar los territorios a su cargo, así como resistencias políticas y patronales, y pone como ejemplo, al Departamento Provincial del Trabajo (DPT) mendocino sobre la base de la información que aporta una investigación reciente.⁴

En este capítulo, donde fusionamos un artículo ya publicado⁵ con otra investigación que acabamos de concluir, estudiamos un período que incluye el fin del régimen conservador y la llegada de la democracia de masas con la Unión Cívica Radical (UCR) –muy pronto devenida en lencinismo–, movimiento político que gobernó, con intermitencias, una larga década. El período estudiado supuso un Estado que se transformaba y se hacía más complejo, que debía atender demandas nuevas –y no tan nuevas– de una mayoritaria proporción de la sociedad, olvidada, postergada e invisibilizada, parte de la

³ Juan Suriano, “La formación de las instituciones laborales en la Argentina: la difícil relación entre la nación y las provincias”, en Rodolfo Richard-Jorba y Marta Bonaudo (Coordinadores), *HISTORIA REGIONAL. Enfoques y articulaciones para complejizar una historia nacional*, La Plata, UNLP-FaHCE, 2014, p. 216.

⁴ Mariana Garzón Rogé, “Las relaciones capital-trabajo en la mira de un Estado provincial. Mendoza, 1916-1946”. En Mirta Lobato, y Juan Suriano, *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en Argentina (1907-1955)*, Buenos Aires, EDHASA, 2014, pp. 131-153. La autora traza un ligero panorama de los primeros años del DPT de Mendoza, centrándose en el accionar que tuvo en la década de 1930 y, sobre todo, en la primera mitad de los años 1940.

⁵ Rodolfo Richard-Jorba, “Hacia un estado más complejo. el Departamento Provincial del Trabajo en Mendoza, durante el lencinismo y las intervenciones federales 1918-1926”, en *Travesía-Revista de Historia Económica y Social*, Vol. 18, nº 1, Tucumán, enero-junio de 2016, pp. 67-96.

cual se había organizado gremialmente para enfrentar los conflictos desde posiciones de poder, convirtiéndose en un actor imposible de ser ignorado.

Con el gobierno de José Néstor Lencinas, caudillo de la UCR, se iniciaría en 1918 un período caracterizado por la sanción de una importante legislación social que establecería derechos laborales con vistas a disminuir las excesivas asimetrías en las conflictivas relaciones entre capital y trabajo. El contexto internacional daba a muchos de los trabajadores organizados la esperanza de alcanzar el paraíso que prometía la novel Revolución Rusa, “sin explotadores ni explotados”. En el plano interno, la *cuestión social* mostraba con toda crudeza las enormes desigualdades sociales, bajos salarios, jornadas de labor interminables, pésimas condiciones de vida entre los trabajadores, inexistencia de derechos esenciales, etc. El conflicto obrero/patronal, largamente instalado en el país,⁶ también tenía cierta tradición en Mendoza, donde la organización obrera se expandía en cantidad y calidad⁷ hasta plantear desafíos no menores al nuevo gobierno, cuyo líder pretendía encarnar o representar a los trabajadores. Entre esos desafíos se contaba la atención de demandas sociales mediante el diseño de políticas específicas y la creación de los instrumentos institucionales adecuados para su aplicación, centralmente el DPT.

A través de la reconstrucción de este desarrollo institucional es posible reconocer las particularidades y tensiones, propias de toda etapa inicial, pero que a su vez dan cuenta de las complejidades de las dependencias estatales. Así, aunque la intención de intervenir en la problemática social de los Lencinas y la experiencia del DNT como espejo donde mirarse podrían haber funcionado como elementos para dar cierta organicidad al DPT, su accionar no estuvo exento de conflictividades. En efecto, percibimos una tensión permanente entre las atribuciones y funciones establecidas para el Departamento en la ley de creación, y el uso que se le dio como un lugar en el presupuesto estatal donde incorporar seguidores del gobierno de turno –incluyendo las intervenciones federales–; también, con los esfuerzos de una *protoburocracia* (o, tal vez, una prehistoria burocrática)⁸ cuyos funcionarios intentaban, esporádicamente, cumplir sus funciones y aplicar las leyes obreras, buscando –en ocasiones aisladas– operar con relativa autonomía.⁹ La opinión pública y el rol empresarial vinieron a complejizar aún más este escenario.

⁶ Véase, entre otros, Julio Godio, *Historia del movimiento obrero argentino*, Buenos Aires, Ediciones Corregidor, 2000; Juan Suriano, (Compilador), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, Editorial La Colmena, 2000; Ricardo Falcón, *La Barcelona Argentina. Migrantes, Obreros y Militantes en Rosario, 1870-1912*, Rosario, Laborde editor, 2005.

⁷ Rodolfo Richard-Jorba, *Empresarios ricos, trabajadores pobres...*, cit.

⁸ Si pensamos en el concepto weberiano de burocracia (Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 2002, pp. 173-180), nos preguntamos cuán lejos estaba el Estado provincial de tener una burocracia capaz de intervenir en el complejo mundo de las relaciones laborales.

⁹ Rodolfo Richard-Jorba, “Hacia un Estado más complejo...”, cit. En esta dirección, tratando sobre el DNT, Soprano ya había señalado que, si bien en la historiografía sobre el Estado se tiende a sobredimensionar su homogeneidad político-institucional interna y su eficacia social, “una mirada más preocupada por reconocer matices en los procesos históricos, revelaría que el Estado también puede

Fue éste un proceso que avanzaría con lentitud, casi espasmódicamente, y comenzaría a tomar forma, paradójicamente, durante los gobiernos conservadores que siguieron al golpe del general José E. Uriburu, período que está fuera de la etapa que analizamos en este trabajo.¹⁰

Los modos de operar del DPT muestran esta tensión/conflictividad entre los objetivos que se perseguían y el uso que se daba al organismo. En este sentido, hay claras diferencias entre los gobiernos de los Lencinas y el del último gobernador de esa facción, Alejandro Orfila; y entre éstos y las intervenciones federales. Esas diferencias no sólo se limitan a las tensiones ya mencionadas; parecen responder, también, a un proceso de complejización y maduración del Estado provincial que incluía la especialización de funciones mediante la definición de competencias y áreas de intervención, del mismo modo que fuera señalado para el Estado nacional y, específicamente, para el DNT.¹¹

El nuevo siglo marca las transformaciones y la decadencia del orden conservador

Mendoza promulgó una nueva Constitución en 1900. Desde el punto de vista social, el artículo 32 garantizaba la libertad de trabajo, desterrando definitivamente el concepto de trabajo como obligación, y aseguraba la libertad de movimiento (art. 31), con lo cual se eliminaban instrumentos de coacción extraeconómica para los trabajadores, aunque ya habían caído en desuso.¹² Con esto, la Carta Magna no dejaba lugar a dudas en garantizar plenas libertades a la masa inmigratoria que arribaba a Mendoza. Sin embargo, la ley 168 –Código de Policía– de ese mismo año, erigía controles sobre juegos prohibidos; y sobre los vagos y ebrios debía asegurar “la corrección de tales vicios...”.

comprenderse como una institución más bien heterodoxa y bastante menos eficaz...” (SOPRANO, Germán, “Del Estado en singular...”, cit., p. 20).

¹⁰ Un pantallazo del período 1930-1943 puede verse en Mariana Garzón Rogé, “Las relaciones capital-trabajo...”, cit. Los conservadores promovieron y sancionaron la Ley Orgánica del DPT N° 1376 en 1939, pero antes de esa fecha, registramos numerosas actuaciones de sus funcionarios en defensa del obrero, como, por ejemplo, la fijación de un modelo único de tacho para la cosecha de uvas con capacidad para un peso estándar de 20 kg. Se evitaba así la dispersión de envases de cosecha de variado peso que, con más de 20 kg, suponían un abuso patronal en perjuicio del cosechador, que cobraba por unidad entregada y no por peso. También fue notoria la fuerte presión ejercida por el DPT sobre los propietarios de viñedos, buena parte de los cuales pertenecían o acompañaban al conservadorismo, para que pagaran un precio uniforme por el tacho de uva –elevándolo– a fin de que los cosechadores percibieran un salario mínimo uniforme (Archivo General de la Provincia de Mendoza –AGPM– DPT, Carpeta 26i, Expediente 81/29, Letra D, año 1934).

¹¹ Juan Suriano, “La formación de las instituciones laborales en la Argentina...”, cit.; y Germán Soprano, “‘Haciendo inspección’. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907-1914)”, en Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, (Editores), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo, 2010, pp. 85-120.

¹² Rodolfo Richard-Jorba, “El mercado de trabajo rural en Mendoza...”, cit.

Finalmente, imponía arresto a los instigadores de huelgas y a huelguistas que impedirían trabajar a sus compañeros.¹³

En un momento de auge económico, la ley 371, del 22 de octubre de 1906,¹⁴ estableció el descanso dominical en todos los establecimientos urbanos y rurales y, pese a que se dictó una reglamentación con infinidad de excepciones (Decreto 384 del 21 de noviembre de 1906), prohibió absolutamente el trabajo de niños menores de diez años y de mujeres, salvo que trabajasen en el servicio doméstico, actividad esta invariablemente considerada fuera del mundo del trabajo. Las excepciones alcanzaban, por ejemplo, a las confiterías, pero impedían abrir a las pulperías y otras casas de expendio de bebidas, en una clara diferenciación entre los sectores sociales favorecidos y los trabajadores. Estos debían estar sobrios los domingos para evitar el ausentismo los lunes, política de disciplinamiento muy extendida en todo el país,¹⁵ mientras que los grupos propietarios tenían el derecho a pasar un tiempo recreativo y beber sin límites en confiterías, restaurantes, etc. Esto encerraba un problema más amplio: qué hacer con el tiempo libre de los trabajadores. En este sentido, tanto los reformistas liberales, como grupos de católicos sociales, funcionarios del Estado, socialistas y anarquistas, entre otros, buscaban “operar de diversas formas sobre el tiempo libre de los sectores populares y determinaban qué era lo deseable o indeseable.”¹⁶ Esta aseveración encaja con la situación en Mendoza: en los extremos, se intentaba desde el poder político conservador y grupos afines (intelectuales, médicos, funcionarios) controlar el tiempo libre del trabajador; los socialistas, desde las páginas de *El Socialista*, se pronunciaban desde 1914 por la educación del obrero y contra el juego y el alcohol. Cuando el lencinismo fue gobierno en 1918, se le cuestionarían la sociabilidad que promovió con el comité, la empanada y el vino.¹⁷

¹³ Ley 168, en *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza*, Tomo 2, 1900. Resaltado nuestro.

¹⁴ Melchor Chavarría, *La legislación del trabajo en Mendoza*, Mendoza, Best, 1940, pp. 259-260.

¹⁵ Juan Suriano, *Anarquistas. Cultura y política libertaria en Buenos Aires, 1890-1910*, Buenos Aires, Manantial, 2008.

¹⁶ Juan Suriano, *Anarquistas...*, cit., p. 146. Otros trabajos sobre esta problemática pertenecen a María Celia Bravo, “Liberales, socialistas. Iglesia y patronos frente a la situación de los trabajadores en Tucumán”, en Juan Suriano (Compilador), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, Editorial La Colmena, 2000, pp. 31-61 y Daniel Campi, “Trabajo, azúcar, disciplinamiento y resistencia. El caso de Tucumán, Argentina (segunda mitad del siglo XIX)”, en A. Viera, et al, *Historia do Açúcar. Fiscalidade, metrologia, vida material e patrimonio*, Funchal (Madeira), Centro de Estudos de História do Atlântico, 2006, pp. 187-215.

¹⁷ Desde la prensa no partidaria, se cuestionó la ley porque los únicos ganadores serían los bares, restaurantes y confiterías, en tanto perderían numerosos comercios e industrias y, particularmente, los trabajadores. En efecto, los casados perderían un jornal que les resultaba esencial para la subsistencia de sus familias. Y si se tratara de obreros solos, se les facilitaría la posibilidad de dedicarse a la “holganza y a malgastar quizá en un solo día el fruto de su trabajo...” Se pedía que la ley se aplicara a todos por igual o que se derogara (*Los Andes*, 29-6-1907).

La crisis económica iniciada con la I Guerra Mundial¹⁸ tuvo un fuerte impacto social y contribuyó al deterioro del orden conservador y al avance radical con sus propuestas de *regeneración* de la política, hasta llegar en 1916 al gobierno nacional.

Sin embargo, el socialismo mendocino ya había realizado aportes sobre protección social con los escasos representantes que instalaba; y si bien sus proyectos no siempre avanzaban, sus ideas se difundían y sirvieron de antecedentes para ulteriores normas y desarrollos institucionales. Por ejemplo, hubo proyectos presentados en la municipalidad de la Capital en 1914 sobre jornada laboral de 8 horas (concejal Dorado) y jornales mínimos (concejal Fortes) para el personal municipal permanente o temporario y para los trabajadores de contratistas de obras públicas. El concejal Pichetto propuso crear una Oficina del Trabajo encargada de registrar ofertas y demandas de empleo, y de elaborar un registro “reservado” de los patrones que no cumplieran las condiciones de trabajo pactadas con su personal.¹⁹ El concejal Dorado proponía la jornada de 8 horas para los trabajadores permanentes del municipio, los temporarios afectados a obras públicas y los empleados de contratistas de obras públicas. El proyecto de Fortes establecía un jornal mínimo para obreros y jornaleros permanentes o transitorios del municipio y de quienes trabajaran para contratistas de trabajos públicos.²⁰ El proyecto de Dorado, finalmente, fue sancionado como Ordenanza municipal en 1915.²¹

Estas ideas y proyectos del socialismo fueron incluidos en la progresista Constitución provincial de 1916, gracias al apoyo de los convencionales del Partido Popular, grupo de liberales reformistas escindidos del viejo conservadurismo. En efecto, el artículo 44 declaró obligatorio el descanso dominical o hebdomadario; el 45 estableció que la Legislatura debería dictar

“... una ley de amparo y reglamentaria del trabajo de las mujeres y niños menores de diez y ocho años... asegurando, en general, para el obrero, las condiciones de salubridad en el trabajo y la habitación. También se dictará la reglamentación de la jornada de trabajo. Respecto de las obras o de servicios públicos en establecimientos del Estado queda fijada la jornada de ocho horas, con las excepciones que establezca la ley.”²²

En función de estas disposiciones constitucionales, durante el gobierno de Francisco Álvarez (Partido Popular), se remitió en 1917 un proyecto de ley a la Legislatura que

¹⁸ Hubo altos niveles de desocupación, pese al retorno de inmigrantes a sus países, bajas de salarios y aumento de precios. El PBI cayó un 20% entre 1913 y 1917, entre otros graves problemas (Eduardo Míguez, *Historia Económica de la Argentina. De la conquista a la crisis de 1930*, Buenos Aires, Sudamericana, 2008).

¹⁹ Pichetto y Fortes, además de su labor política, fueron destacados dirigentes gremiales.

²⁰ *El Socialista*, 5-11-1914, pp. 1-2.

²¹ Dardo Pérez Guilhou, *Ensayos sobre la Historia Política Institucional de Mendoza*, Buenos Aires, Senado de la Nación, 1997, p.183.

²² Estos dos artículos fueron impulsados por los convencionales Castromán (socialista) y Raffo (popular) (Dardo Pérez Guilhou, *Ensayos sobre la Historia...*, cit., p. 183).

creaba el Departamento Provincial del Trabajo; establecía el descanso hebdomadario; regulaba el trabajo mujeres y niños; fijaba la jornada de labor; aseguraba la inembargabilidad de herramientas y útiles de los trabajadores, entre otras importantes medidas.²³

Como la provincia fue intervenida por el gobierno del presidente Yrigoyen el 24 de noviembre de 1917,²⁴ el proyecto quedó trunco. Debe destacarse, no obstante, que el radicalismo también estaba participando, junto con socialistas y algunos liberales, en la instalación y promoción de ideas que apuntaran a abordar la cuestión social desde el Estado con políticas superadoras de la mera represión, habitual hasta entonces. Así, el diputado lencinista Eduardo Teisaire²⁵ fue autor de dos proyectos referidos a la jornada laboral y a la semana inglesa. El primero –presentado y no tratado en el período de sesiones de 1916–, establecía la jornada máxima de ocho horas para todos los trabajadores (hombres, mujeres y niños) estatales o del sector privado, y permitía hasta dos horas extras diarias, autorizadas por el gobierno previo acuerdo entre trabajadores y patrones, con un 50% de recargo sobre el salario normal. Este proyecto prueba que el lencinismo se adelantó al del gobernador Álvarez. El segundo establecía la semana inglesa, cerrando todas las actividades públicas y privadas a partir de las 12 horas del día sábado, pero reconociendo el jornal completo a los trabajadores por ese día. Estos proyectos tampoco fueron tratados por la llegada de la intervención federal.²⁶

Puede sostenerse entonces que había un consenso político muy amplio para buscar soluciones a los crecientes problemas de los trabajadores y las condiciones de vida de los sectores populares. El líder del radicalismo local, José Néstor Lencinas, ratificaba en su programa electoral que propiciaría una legislación social de avanzada, incluyendo, sin mencionarlos, los proyectos anteriormente ingresados en la Cámara de Diputados.²⁷

²³ Fernando Morales Guíñazú, *Historia de la cultura mendocina*, Mendoza, Junta de Estudios Históricos de Mendoza, 1943, pp. 208-209. Rodríguez sostiene que este proyecto sólo fijaba la jornada de ocho horas para el personal del Estado, sin intervenir en el sector privado (Celso Rodríguez, *Lencinas y Cantoni. El populismo cuyano en tiempos de Yrigoyen*, Buenos Aires, Ed. de Belgrano, 1979, p. 71). Previamente, por decreto del 16-8-1916, Álvarez había creado un Departamento Provincial del Trabajo sólo para entender en la aplicación de la Ley nacional 9688 de accidentes de trabajo y la ley de descanso dominical, pero no llegó a ser organizado.

²⁴ La intervención la pidieron los radicales de la provincia para garantizar la limpieza de las elecciones a gobernador, presuntamente amenazada por el gobierno de Álvarez, pese a que el veedor enviado previamente por el presidente produjo un informe en contrario, asegurando que los tres poderes funcionaban correctamente y había garantías para la actividad política (Rodríguez, Celso, *Lencinas y Cantoni...*, cit., pp. 48-52).

²⁵ Eduardo Teisaire se formó en el conservadorismo; seguidor de Emilio Civit, se desempeñó como su secretario privado. Sin intermediarios pasó a la UCR y fue hombre de extrema confianza de José N. Lencinas, su ministro más influyente y uno de los dirigentes que conformaron el lencinismo y la UCR Lencinista.

²⁶ Ambos están transcritos en el diario *Los Andes*, 22-08-1917.

²⁷ El 20 de noviembre de 1917, Lencinas dio a conocer su “Manifiesto al pueblo de la provincia de Mendoza”, donde prometía políticas de vivienda y de salud para los trabajadores; aseguraba la sanción de la jornada laboral de ocho horas, el sábado inglés, las jubilaciones y pensiones y la reglamentación de los

En las elecciones de enero de 1918 Lencinas derrotó ampliamente al conservadorismo, pese a que concurrió unificado al comicio, y fue consagrado gobernador, asumiendo el cargo el 6 de marzo.

Los gobiernos de matriz radical y la impronta lencinista

José Néstor Lencinas recogió ideas y trató de modificar una realidad social compleja, marcada por tremendas desigualdades; y si bien sus resultados fueron escasamente relevantes,²⁸ supusieron una referencia ineludible para los gobiernos posteriores en Mendoza y en el país.

La ley 732 (diciembre de 1918), con todo lo que significaba de positivo, evidenciaba un reformismo muy limitado porque establecía la jornada laboral máxima de ocho horas para todos los trabajadores, pero sólo se aplicaría de inmediato a los estatales y a los contratistas de obras y servicios públicos (art. 1). Para los privados, sería aplicable a partir de su reglamentación (art. 2). La prolongada demora en que incurrieron las sucesivas administraciones para reglamentar esta ley, como veremos más adelante, sugiere que tanto Lencinas, como los interventores federales o su propio hijo Carlos Washington eludieron, postergándolo, un seguro conflicto con las patronales. En esto se diferenciaba claramente del mencionado proyecto de Teisaire de 1917, cuando los radicales eran aún oposición.

La ley fijaba también un salario mínimo de \$2,50 diarios para los trabajadores estatales y \$2 para los privados, significativa diferencia que no impidió el rechazo de las patronales. La reglamentación sólo se concretaría durante el tercer turno lencinista de Alejandro Orfila, en 1926. La ausencia del reglamento no impidió el desarrollo de numerosos e importantes conflictos que siguieron a la sanción de la ley, porque los trabajadores tomaron a ésta como bandera y respaldo y comenzaron a presionar a las empresas a fin de obtener el reconocimiento del derecho a la jornada de ocho horas.²⁹

También fue clave la ley 731 (diciembre de 1918). Creaba la Inspección General de Trabajo (IGT)³⁰ y regulaba el trabajo de mujeres y menores,³¹ encargando a aquella

accidentes de trabajo, entre otros proyectos resistidos por el conservadorismo (Reproducido íntegramente en Julio Nieto Riesco, *José Néstor Lencinas (Jefe de Partido)*, Mendoza, 1926, pp. 242-264).

²⁸ Rodolfo Richard-Jorba, "Los gobiernos radicales de los Lencinas en Mendoza. Salud pública y vivienda popular, 1918-1924. Rupturas y continuidades con el *orden conservador*", en *Avances del CESOR* n° 8, Rosario, 2011, pp. 31-62.

²⁹ Rodolfo Richard-Jorba, "Los frutos del viñedo deberían ser para todos. Depresión y resurrección de la vitivinicultura y aumento de la conflictividad social en Mendoza (Argentina), 1919-1920", en *Estudios Sociales* n° 45, Santa Fe, 2013, pp. 71-101.

³⁰ En años posteriores se denominaría Departamento General del Trabajo (1920) y, el definitivo, Departamento Provincial del Trabajo (1927).

³¹ La ley tomaba aspectos de la ley nacional 5291 (1907, proyecto original del diputado socialista Alfredo L. Palacios). (El texto de la ley 731 en el *Registro Oficial de la Provincia de Mendoza*, Ministerio

dependencia el control de las disposiciones que involucraran los intereses de los trabajadores.

Lencinas, en su último Mensaje ante la Legislatura en 1919, anticipó un notable proyecto, que fue truncado por su fallecimiento el 20 de enero de 1920. Preveía desarrollar un sindicalismo de obreros y patrones para asegurar “la sanción y eficacia de los contratos colectivos de trabajo” y “una ley sobre conciliación y arbitraje obligatorios, como fórmula preventiva y solucionadora de los conflictos entre el capital y el trabajo”. Y concluía planteando la conveniencia de crear una justicia laboral que entendiera en los conflictos salariales, contratos y accidentes de trabajo, etc., sustrayéndolos, obviamente, del ámbito privado y del fuero civil.³² Si bien estas ideas eran conocidas en el país,³³ Lencinas proyectaba traducirlas en actos concretos para controlar la conflictividad, con lo cual prefiguraba

“una evolución de más de dos décadas hacia lo que sería, finalmente, una creación del peronismo, es decir, una organización social con gremios obreros y empresariales reconocidos oficialmente, capacitada para discutir convenios colectivos de trabajo y un Estado que cumpliera el rol de árbitro, dejando la última palabra a una justicia específica para las cuestiones laborales.”³⁴

Las ideas de Lencinas y la creación de la IGT, podemos considerarlas un avance hacia “un consenso entre funcionarios, académicos e intelectuales preocupados por la cuestión social (laboral) en el sentido de construir una legislación obrera de carácter nacional unificada...”³⁵, desde la década de 1920. En Mendoza, la prensa no partidaria, comercial o independiente, tenía una línea editorial que se correspondía con aquel consenso para disponer de una legislación laboral de alcance nacional que asegurara la participación de los gremios obreros, asociaciones patronales y el Estado.³⁶

El Departamento Provincial del Trabajo, 1918-1925

En este período, caracterizado por una gran inestabilidad e intermitencias entre los gobiernos lencinistas constitucionales y las intervenciones federales que los interrumpieron, se dieron los primeros pasos para organizar la IGT, así como la muy gradual participación en conflictos gremiales.

de Gobierno, año 1918, pp. 1.478-1.487; y de la ley 5.291 en el *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo* n° 4, Buenos Aires, marzo de 1908, pp. 51-53).

³² “Mensaje del gobernador José Néstor Lencinas al inaugurar el período de sesiones de la Legislatura en 1919”, en Julio Nieto Riesco, *José Néstor Lencinas (Jefe de Estado)*, Mendoza, 1926, pp. 108-109 y 114-115.

³³ Mirta Zaida Lobato, “Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente”, en *Revista de Trabajo* n° 4, Buenos Aires, 2007, pp. 145-154.

³⁴ Rodolfo Richard-Jorba, “Hacia un estado más complejo...”, cit., p. 72.

³⁵ Juan Suriano, “La formación de las instituciones laborales...”, cit., p.226.

³⁶ *Los Andes*, 25-1-1919.

La ley 731 interesa especialmente porque institucionalizaba una forma de intervención que adoptaría el Estado provincial en las conflictivas relaciones obrero-patronales, con la que se buscaría desarrollar un rol de conciliador o de árbitro, una innovación política superadora de la “normalidad” represiva. El nuevo gobierno de la UCR apelaba a ideas instaladas desde largo tiempo en el país, como ya fuera expresado, que habían tomado forma institucional entre la creación del Departamento Nacional del Trabajo (DNT), en 1907, y la sanción de su ley orgánica 8999, en 1912,³⁷ período en el que se fueron clarificando sus objetivos y competencias.³⁸ El DNT produjo grandes aportaciones al conocimiento de las relaciones laborales en el país, la situación de los obreros y la producción de estadísticas; menos significativa fue la intervención en conciliaciones, arbitrajes y vigilancias en el cumplimiento de la legislación laboral,³⁹ una notable diferencia respecto de lo que ocurrió en Mendoza.

La provincia había creado un Departamento del Trabajo en 1916, por decreto, pero nunca lo puso en marcha y le encomendó a la Dirección General de Estadísticas atender la problemática de los accidentes de trabajo. Con la ley 731 la Inspección General del Trabajo, adoptaría, en general, los lineamientos de la Ley Orgánica del DNT.

El art. 2 encargaba a la IGT la organización y dirección “de la inspección y vigilancia para el cumplimiento de todas las leyes y disposiciones de amparo al trabajo en todos los establecimientos industriales y comerciales de la Provincia y asesorar a los obreros en caso de accidentes...”, además de requerir información a oficinas públicas y a los patronos sobre temas laborales.

El art. 3 habilitaba a los inspectores a penetrar en los establecimientos en horas de trabajo y, en caso de negativa de los propietarios, podían requerir por medio del ministerio de Gobierno, una orden de allanamiento, sin perjuicio de aplicar una multa a esos agentes. La ley otorgaba, entonces, un sólido respaldo al accionar del inspector.

El art. 6 obligaba a la Dirección General de Salubridad a prestar su concurso a la IGT para el cumplimiento de toda la normativa de amparo al trabajo. Finalmente, el artículo 7 ordenaba crear un registro de colocaciones para que los patronos conocieran la oferta de mano de obra; disponía la vigilancia de las agencias de colocaciones privadas y fijaba la conversión de multas en penas de arresto, pudiéndose apelar aquellas sólo ante el

³⁷ Mirta Zaida Lobato, “Historia de las instituciones...”, cit., Mirta Lobato y Juan Suriano, (Compiladores), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina, 1900-1955*, Buenos Aires, Edhasa, 2014; y Juan Suriano, “La formación de las instituciones laborales...”, cit.

³⁸ “Sus funcionarios trataron de intervenir en la definición normativa de las relaciones capital-trabajo fomentando: a) la creación de asociaciones profesionales patronales y obreras legalmente reconocidas; b) la sustanciación de convenios colectivos de trabajo; c) la intervención estatal en la conciliación y arbitraje de los conflictos laborales; d) y la creación de un Código y una Justicia del Trabajo” (Germán Soprano, “Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina”, en *Cuestiones de Sociología*, núm. 4, FaHCE-UNLP, La Plata, 2007, p. 24).

³⁹ Germán Soprano, “‘Haciendo inspección’...”, cit.

ministerio de Gobierno, mientras que la prisión podría serlo ante el Juez del Crimen. El art. 8 fijaba las materias sobre las cuales la IGT debía reunir datos para entregar a la Dirección General de Estadísticas, y para “promover al mejoramiento de la clase trabajadora”. Esos temas se referían a salarios, costo de vida, accidentes laborales, seguros, higiene industrial, trabajo de mujeres y niños, etc.

El Título II (artículos 10 a 24), legislaba sobre trabajo de menores y mujeres (jornada, licencia por maternidad, prohibición del trabajo nocturno y en industrias peligrosas e insalubres, permisos para lactancia, etc.).

Un decreto del 9 de enero de 1919 reglamentó la ley 731 sólo en lo referente al funcionamiento de la IGT. Creó los cargos directivos: un Inspector General y cinco Inspectores Seccionales, a cuyo cargo estaría aplicar la legislación laboral, fuera provincial o nacional “que directamente afecten los intereses de la clase obrera y *desde el momento que se dicte su reglamentación.*”(art. 1). Esto significaba una primera gran restricción porque sin reglamentaciones no habría inspecciones que tornaran operativas las legislaciones. El decreto ordenaba a la IGT realizar un censo “de establecimientos industriales, comerciales y rurales con determinación del número de obreros, condiciones de trabajo, salarios...” que sería la base para reglamentar la ley. Casi se armaba un círculo vicioso perfecto en la medida en que para cumplir con el mandato del decreto la IGT dispondría de sólo sesenta días de plazo (art. 2). Estaba fuera de la realidad encomendar la realización del censo a sólo seis personas. No obstante, autorizaba a la IGT desde “este momento” para “... intervenir y arbitrar las soluciones que correspondan con arreglo a las disposiciones legales vigentes, en los conflictos que se produzcan entre obreros y patronos o gremios de una u otra clase con motivo de las cuestiones del trabajo.”⁴⁰

En suma, la IGT sólo se veía limitada a operar en caso de conflictos obreros declarados, pero sus atribuciones permanecían en una nebulosa porque el decreto no avanzaba sobre los artículos de las leyes 731 y 732 que requerían la norma reglamentaria, con lo cual toda posibilidad de intervención era inviable en la práctica. La forma que se le dio a este decreto parece indicar más el interés del gobierno por nombrar funcionarios que por aplicar la ley. Sin embargo, era un primer paso para el desarrollo de la institución.

La reactivación económica, las favorables expectativas que despertaba el nuevo gobierno radical y la legislación social aprobada contextualizaron el desarrollo de una creciente conflictividad, particularmente notoria en 1919. Los conflictos fueron respondidos de modo diferente por el lencinismo: comprensión, acompañamiento o dura represión.⁴¹ En este marco se inscribieron huelgas de tranviarios, telefónicos, contratistas de viña y maestros. El primero, con intermitencias, duró tres meses (enero/marzo de 1919) y contó con el apoyo de la Federación Obrera Provincial (FOP). Reclamaban la aplicación de la jornada laboral de 8 horas. Este gran conflicto fue negociado directamente por José

⁴⁰ El decreto fijaba, además, los sueldos de los seis funcionarios y un escribiente auxiliar y nombraba al Inspector General y los Inspectores Seccionales; y asignaba \$ 5.000 para gastos de funcionamiento durante el Ejercicio 1919. Resaltados nuestros.

⁴¹ Rodolfo Richard-Jorba, “Los frutos del viñedo deberían ser para todos...”, cit.

Néstor Lencinas en persona y luego, por el interventor federal Tomás De Veyga.⁴² La IGT no tuvo participación, seguramente porque, como vimos, el decreto reglamentario de la ley 731 sólo había designado en esos días el personal inicial y sin duda no estaba en condiciones de cumplir funciones. Como el gobierno prestaba escasa o nula atención al IGT, que estaba inoperante, se produjo la pronta renuncia del primer Inspector General designado, Domingo D'Angelo, en mayo de 1919.⁴³

Un informe oficial de la IGT (julio de 1919) aseguraba que ya funcionaba, bajo la dirección de Julio N. Marienhoff -un inmigrante ruso-. Con el personal disponible habría tramitado más de 400 expedientes sobre temas varios (accidentes de trabajo, inspecciones técnicas de maquinarias y calderas, etc.), además de solucionar tres conflictos en empresas y relacionarse positivamente con la “Federación Obrera Regional Argentina Mendoza” (en realidad, la FOP). No se han encontrado otras fuentes que confirmen la veracidad de este informe.⁴⁴

Sobre un segundo conflicto, el de telefónicos (julio/agosto de 1919), tampoco hay evidencias de intervención de la IGT. Sin embargo, sí actuó favoreciendo la elusión de la legislación obrera que establecía la prohibición de trabajo nocturno para las mujeres, entre otras cuestiones, y lo hizo sin preocuparse de que José N. Lencinas estuviera al frente del gobierno. La situación no fue modificada por el gobierno de su hijo ni por las intervenciones federales; y, hasta donde conocemos, habrían primado los intereses de la empresa que prestaba el servicio de telefonía.⁴⁵

Finalmente, las huelgas de contratistas de viña y de maestros, ambas de gran impacto –económico la primera, social y político la segunda- tuvieron como respuesta la represión, sin que la IGT hubiera tenido participación en los conflictos.⁴⁶

Pese a la escasez de recursos materiales y humanos, así como por una fuerte rotación de empleados y directores,⁴⁷ el DPT intentó, en esta parte de su corta vida, avanzar

⁴² Lencinas fue desplazado temporalmente por la intervención federal el 16-2-1919. Regresaría al gobierno el 26-7-1919.

⁴³ Para más información, véase Rodolfo Richard-Jorba, “Hacia un Estado más complejo...”, cit.; y Archivo General de la Provincia de Mendoza (AGPM), DPT, Carpeta 26i, Expediente n° 40, Letra I, 26-5-1919.

⁴⁴ AGPM, DPT, Carpeta 26i, Expediente 279/35, del 25-7-1919.

⁴⁵ Para más información, véase Rodolfo Richard-Jorba, “Hacia un Estado más complejo...”, cit.

⁴⁶ Rodolfo Richard-Jorba, “El relato populista y la realidad. La primera y mayor huelga del magisterio mendocino, 1919”, en Florencia Rodríguez Vázquez (Coordinadora), *Gobernar la provincia del vino. Agroproducción y política entre la regulación y la intervención (Mendoza, 1916-1970)*, Rosario, Prohistoria Ediciones, pp. 91-129; y “Nuevas condiciones políticas y extensión de los conflictos sociales en Mendoza. Las huelgas de los contratistas de viña y trabajadores vitivinícolas en 1919 y 1920”, en *Estudios del Trabajo*, n° 46, Asociación de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, 2014, pp. 5-36.

⁴⁷ En una investigación anterior hemos señalado la rotación permanente de los directores del DPT (Rodolfo Richard-Jorba, “Hacia un Estado más complejo...”, cit.), situación que se extendía al resto del

en su organización interna, darse una reglamentación de funcionamiento e incorporar técnicos capacitados. Como ya fuera mencionado, la Dirección General de Estadísticas (DGE) cumplía las funciones del Departamento del Trabajo desde 1916. Cuando el lencinismo elaboró el proyecto de lo que sería la ley 731, pidió opinión a aquella repartición. Su director, Víctor Montagne, se dirigió al ministro de Gobierno expresando que hasta ese momento la DGE no había podido cumplir con las disposiciones reglamentarias de la ley nacional 9688 por falta de personal, lo que suponía la imposibilidad de aplicarla en la provincia, con la consecuente desprotección para los obreros. Pero, además, esa dirección consideraba perjudicial que la ley proyectada separara al Departamento del Trabajo de la DGE y creara en aquél un área de estadística “que por la índole de los trabajos a efectuarse, necesitaría un personal más o menos numeroso y competente, personal no fácil de encontrar...”, que sí estaba en la DGE. Por ello, proponía que de esta repartición y de la proyectada se conformara una sola, denominada “Departamento Provincial del Trabajo y Estadística General...”, y sugería una estructura de personal y competencias de cada sector.⁴⁸ De esta propuesta destacamos dos cuestiones: en primer lugar, el interés del director de Estadísticas por promover la formación de personal técnico en el Estado y aprovechar el recurso humano ya existente; en segundo lugar, el intento de que la DGE no perdiera posiciones dentro del aparato estatal. El gobierno desestimó estas propuestas. Una fusión podría haber estimulado la formación de técnicos en temas laborales, particularmente en materia estadística, facilitando la constitución de una agencia estatal con capacidad operativa, dotada de cierta autonomía respecto de los gobiernos de turno. Una estructura con personal técnico supondría una repartición menos vulnerable que una con personal reclutado sólo por vínculos, lealtades o militancia políticos. Es obvio que en este caso –el primero que hemos registrado y que fue sucedido por pedidos similares en otras dependencias–, la propuesta técnica del director de Estadística no concitó interés en el poder político, lo que resulta coherente con sus actuaciones posteriores, como hemos visto más arriba.

Debe destacarse que en este período hubo importantes propuestas de funcionarios del DPT para incorporar equipamiento técnico a fin de controlar, por ejemplo, las básculas de las bodegas y evitar que se engañara a los productores de uva y a los contratistas de viña.

personal, entre el que predominaba claramente la militancia política como elemento clave para su ingreso/egreso de esta repartición por sobre cualquier otra consideración. En el período 1918-1925 no parece haber existido personal especialmente capacitado para funciones de inspección, vigilancia, higiene y seguridad industrial. En este sentido, el personal era designado por recomendación del director de turno con pedidos al ministro que expresaban, sobre los candidatos a ser nombrados o confirmados, fundamentos tan simples como “por ser útiles sus servicios” o “persona que reúne las condiciones necesarias para ocupar esa vacante”. Abundan las renuncias o los relevos presentados formalmente como renuncias por cambios de gobierno o intervenciones, o para hacer campaña política, etc. También se imponían nombramientos directamente desde el ministerio de Gobierno. Algún director designado mostraba, a través de su ortografía, el bajísimo nivel de instrucción de que disponía (AGPM, DPT, Carpeta 26j, Expedientes 82/34, Letras D, 30-3-1921; 165/22, Letra D, 15-6-1925; 203/37, Letra D, 31-8-1921; 204/37, Letra D, 1-9-1921; 358/48, Letra D, 7-2-1922; 87/49, Letra D, 31-3-1922; y 223/22, Letra D, 12-12-1924).

⁴⁸ AGPM, DPT, Carpeta 26j, Nota del 22-8-1918).

Se insistió, también, en que se reglamentaran las leyes obreras que constituían las banderas del lencinismo, pero no hubo respuestas, ni de los gobernadores Lencinas ni de los interventores federales.⁴⁹ Por ejemplo, el 8 de enero de 1920, el director del Departamento General del Trabajo (DGT) –nueva denominación de la agencia (mero cambio formal)–, solicitó al ministro de Gobierno se reglamentara la ley 732 para que pudiera aplicarse también al sector privado. “Se trata de la jornada de ocho horas y del trabajo de sobre-tiempo, que son precisamente los objetos perennes de reclamo por parte de los obreros, y las disposiciones de continuo incumplimiento por parte de la mayoría de los patrones de la Provincia. En los departamentos, especialmente, se comprueba esa falla lamentable, a la que no podemos poner remedio, por faltar la necesaria reglamentación. El trabajo de los inspectores se malogra y *las observaciones, sin fuerza, resultan meros consejos que en la generalidad de los casos no se oyen.*”⁵⁰

Este planteo del Departamento es destacable porque reconocía que la ley 732 generaba la conflictividad, ya mencionada, entre obreros del sector privado que exigían el beneficio de la jornada laboral de 8 horas y patrones que no se sentían obligados porque no existía reglamentación de la norma. Lo concreto es que tanto el sucesor interino de José N. Lencinas y las intervenciones federales que le sucedieron, como el gobierno de Carlos Washington Lencinas no se ocuparon por eliminar esa fuente de conflictividad y asegurar el derecho para todos los trabajadores. En el caso del joven caudillo, tal vez haya evitado con esa actitud reavivar los graves conflictos que enfrentaron su gobierno con la industria vitivinícola, como se verá más adelante.

También incidió, sin duda, en frenar esa reglamentación, la fragmentación extrema del movimiento obrero, casi una implosión, producida luego de las grandes huelgas de 1919, que significaron derrotas para los trabajadores y desprestigio para la FOP.⁵¹ En efecto, en 1919 numerosos gremios abandonaron la Federación; en años posteriores, en paralelo con la fundación de nuevas entidades obreras,⁵² la FOP aparecía muy debilitada⁵³ y un gran número de sindicatos autónomos negociaban individualmente sus reivindicaciones. El menguado poder de los trabajadores contrastaba con la organización de las patronales, acompañadas, voluntariamente o no, por el desinterés gubernamental en reglamentar la ley 732 y por la forma en que

⁴⁹ Rodolfo Richard-Jorba, “Hacia un Estado más complejo...”, cit.

⁵⁰ AGPM, DPT, Carpeta 26i, Nota N° 1091, del 8-1-1920 (Resaltados nuestros). El pedido fue avalado por el Asesor de Gobierno, con fecha 27 de enero. Sin embargo, el 20 había fallecido José Néstor Lencinas. El expediente permaneció sin resolución y fue archivado el 11.10.1925, durante otra intervención federal.

⁵¹ Rodolfo Richard-Jorba, “El relato populista y la realidad...”, cit.

⁵² Un ejemplo es la formación del Centro Obrero Gobernador Benegas, que agrupó a los trabajadores de la Maltería y Cervecería de los Andes, quienes llevaron a cabo huelgas importantes y consiguieron beneficios significativos (*La Palabra*, 17-2-1925).

⁵³ *Los Andes* informaba de una huelga general solidaria decretada por la Federación Obrera Local y la FOP, la que sería cumplida por una parte de los gremios adheridos, muy pocos por cierto: Fideeros, Cocheros, Panaderos, Metalúrgicos y Carpinteros. Los Tranviarios y los Gráficos iban a hacer asambleas para resolver si adherían (*Los Andes*, 14-9-1923).

decaía el DGT. Así, entre 1921 y 1922 la plantilla de personal se había reducido de 20 a 12 personas para toda la provincia;⁵⁴ y la institución estaba semiparalizada y con notoria corrupción, según denunciada en su primer Mensaje a la Legislatura, el novel gobernador Carlos W. Lencinas, aunque él la habría reactivado en escasos cuatro meses, casi de modo mágico, incluyendo varios cientos de inspecciones para hacer cumplir, entre otras, las leyes 731 y 732.⁵⁵ No había explicación sobre cómo se podrían aplicar estas normas sin estar reglamentadas. Claramente el Mensaje al gobernador era más un relato que una descripción de las tareas cumplidas por su gobierno. La prensa independiente o comercial no parece haberse preguntado sobre la verosimilitud de estas afirmaciones oficiales.

La notoria corrupción que denunciaba el gobernador sólo se quedaba en la descripción, pues enseguida apabullaba con la magnitud del trabajo que habría realizado el DGT entre marzo y mayo de 1922: 698 inspecciones, 471 de las cuales fueron para hacer cumplir las leyes 371, 731 y 732 y el resto, técnicas, sobre seguridad e higiene, con clausura de 11 calderas.⁵⁶ No había explicación alguna acerca de con qué recursos humanos y materiales había podido el DGT concretar toda esa labor. También anunciaba la intervención del Departamento en la solución de diversos paros en algunas bodegas y una huelga tranviaria,⁵⁷ resuelta ésta, finalmente, por intervención directa del gobernador.⁵⁸

En 1923, en su Mensaje a la Legislatura, Lencinas destacó la creación de una asesoría jurídica para informar y orientar a los obreros, la instalación de oficinas permanentes del DGT en San Rafael, con jurisdicción sobre todo el sur provincial, y en San Martín, Luján y Tunuyán con jurisdicción sobre otros cinco departamentos del este mendocino.⁵⁹ Estas creaciones buscaban, sin duda, alcanzar una mayor eficacia del DGT asegurando la presencia permanente del Estado en centros estratégicos del territorio. Al año siguiente, ante los legisladores, Lencinas se limitó a reiterar la instalación de aquellas delegaciones del DGT, pero no agregó nada nuevo sobre el accionar de la institución; y desconocemos si esas delegaciones habían sido dotas de personal

⁵⁴ AGPM, DPT, Carpeta 26i, Expediente 195/23 Letra D, 17-4-1922.

⁵⁵ *Mensaje del Gobernador de la Provincia de Mendoza Dr. Carlos Washington Lencinas* (1922), leído ante la Asamblea Legislativa al inaugurarse el período, 1º de junio de 1922, Sección Dirección del Trabajo, Mendoza, Talleres Gráficos de la Escuela Alberdi, 1922, pp. 28-29.

⁵⁶ *Mensaje del Gobernador...* 1922, cit., p. 29

⁵⁷ *Los Andes*, 20-3-1922, informaba que el DGT estaba interviniendo como mediador entre la Empresa de Luz y Fuerza y el gremio de los tranviarios; su director prometía pronta solución del conflicto. En su edición del día 30, criticaba al gobierno por no haber prevenido el paro, que continuaba; y consideraba que los planteos obreros eran justos y debían ser atendidos.

⁵⁸ *Los Andes*, 31-3-1922. Carlos W. Lencinas señalaba en una entrevista que gracias a su intervención personal, junto con la desarrollada “por el Departamento del Trabajo, la huelga de tranviarios había terminado satisfactoriamente para ambos litigantes...”.

⁵⁹ *Mensaje del Gobernador de la Provincia de Mendoza Dr. Carlos Washington Lencinas*, leído ante la Asamblea Legislativa al inaugurarse el período, 1º de junio de 1923, Sección Dirección Gral. del Trabajo, Mendoza, Imprenta Italia, 1923, paginado sin numeración.

y recursos para hacer su trabajo.⁶⁰ Del Mensaje se desprende que el DGT mayoritariamente sólo habría desarrollado una mera labor administrativa.

Después de que la provincia fuera nuevamente intervenida (octubre de 1924), y Lencinas desplazado del gobierno, la prensa radical comenzó a formular durísimas críticas contra el DGT, como si el lencinismo no hubiera tenido responsabilidad alguna en la situación que atravesaban el organismo y los trabajadores. Decía entonces que “Los obreros, las mujeres y los menores continúan sin defensa; nos referimos a los que no tienen sindicato de resistencia; y como en su gran mayoría los gremios están desorganizados, es claro que la clase patronal aprovecha la circunstancia para esquilmar a su antojo.”⁶¹

En el contexto, ya mencionado, de disgregación del movimiento obrero, con excepción de los muy escasos gremios poderosos (Gráficos, Toneleros, Cerverceros, Tranviarios...), la mayoría de los trabajadores estaba a merced de las patronales ante la pasividad de los gobiernos de los Lencinas y de las intervenciones federales.

Pese al desinterés político, el personal directivo del DGT hizo esfuerzos por mantenerlo en actividad y cumpliendo funciones. Y esto es importante porque indica que existían atisbos de autonomía burocrática dentro del Estado frente a la abrumadora dependencia de los gobiernos de turno. Por ejemplo, el DGT elevó un proyecto de decreto a fines de 1923, creando “Agencias de Colocaciones”, y uno de ley para incorporar a los beneficios de la ley 9688 de accidentes de trabajo al personal policial y de bomberos.⁶² Ninguno fue considerado por el gobierno. Sin embargo, en el marco de lo que consideramos puro relato político, Carlos W. Lencinas mencionaba que estaban “en estudio” en su Mensaje de junio de 1923. Es notoria, en este sentido, una gran contradicción entre el discurso *obrerista* del lencinismo y la muy escasa atención prestada al DGT, a sus propuestas y acciones, probablemente influido por la cultura política populista, más atenta al contacto directo líder-masa que a las intermediaciones institucionales.⁶³ Pese a todo, la prensa oficialista exaltaba la labor del DGT.⁶⁴

⁶⁰ *Mensaje del Gobernador de la Provincia de Mendoza Dr. Carlos Washington Lencinas*, leído ante la Asamblea Legislativa al inaugurarse el período, 7 de junio de 1924, Sección Departamento del Trabajo, Mendoza, Imprenta Italia, 1924, paginado sin numeración.

⁶¹ *La Palabra*, 3-3-1925.

⁶² AGPM, DPT, Carpeta 26i, Expedientes 239/53 Letra D, 26-10-1922; 219/52 Letra D, 19-12-1923 y 190/52 Letra D, 19-8-1922.

⁶³ Rodolfo Richard-Jorba, “SOMOS EL PUEBLO Y LA PATRIA. El populismo lencinista en Mendoza frente al conflicto social y la prensa: discursos, representaciones y acciones, 1917-1919”, *Revista de Historia Americana y Argentina*, Mendoza, UNCuyo, Vol. 48, n° 1, 2013, pp. 11-56.

⁶⁴ *La Palabra*, 1-1-1924. El diario transcribía un informe oficial que claramente exageraba sobre la aplicación de las leyes obreras, aun cuando faltaban las reglamentaciones. Las inspecciones constataban los incumplimientos pero no había sanciones porque sin reglamentación la legislación era inaplicable (*La Palabra*, 20-2-1924),

Aunque debe reconocerse que el gobierno aceptó algunas propuestas estrictamente técnicas,⁶⁵ en lo referente a la aplicación de las leyes 731 y 732 y a un adecuado funcionamiento del DGT, poco y nada se hizo. Las infracciones a las leyes que registraban las inspecciones –intermitentes– eran producto de la ausencia de reglamentaciones. Y la prensa sólo denunciaba que los trabajadores casi no tenían conocimiento de las leyes y las instituciones que tutelaban sus derechos. Era un discurso engañoso que culpabilizada de modo encubierto a los trabajadores y omitía destacar inaplicabilidad de las leyes y la falta de controles permanentes.⁶⁶

Por eso decíamos en un trabajo anterior que “como la eficacia del poder está en relación inversa a la distancia desde la cual se ejerce,⁶⁷ la presencia esporádica del Estado representada por una inspección, limitada en el tiempo y el espacio a sólo algunos –muy pocos– establecimientos era una invitación a violar la ley, cuya aplicación, por lo demás, era discutible ante la falta de reglamentación... El movimiento obrero, fragmentado..., poca o ninguna actividad realizaba en el sur, particularmente en ciertos establecimientos rurales, con lo cual la desprotección de muchos trabajadores era plena...”⁶⁸ Aun cuando algunos peones de establecimientos rurales fuera de los grandes oasis conocieran sus derechos a jornada máxima y salario mínimo, difícilmente llegarían a exigir su cumplimiento al patrón por temor a perder el trabajo. Sólo aparecían medidas de fuerza efectivas en las grandes bodegas, durante la vendimia, cuando no se posible detener el trabajo, o en empresas de servicios esenciales, ya comentados. Por eso consideramos que la aplicación de las leyes en algunas actividades fue más una consecuencia de los conflictos planteados por los obreros que de las acciones del DGT.

El DGT durante la intervención federal de Enrique Mosca, 1924-1926

La extensa intervención federal que desplazó a Carlos W. Lencinas en octubre de 1924, a cargo de Enrique Mosca, concluyó el 6 de febrero de 1926, cuando entregó el mando al tercer gobernador lencinista, Alejandro Orfila.

⁶⁵ Ante una propuesta del DGT, Lencinas reglamentó por Decreto 502, del 31-12-1923, el Art. 77 del Decreto Reglamentario de la ley 9688 sobre el funcionamiento de calderas, registros, controles, etc. (AGPM, DPT, Carpeta 26i, Expediente 63/49, 23-3-1923).

⁶⁶ Los Andes informaba que una inspección del DPT en departamentos del sur provincial comprobó la inobservancia “de las leyes que actualmente están en vigencia y que tienden a hacer práctica la protección al trabajo, bajo la forma de salario mínimo, jornada máxima... Es muy común observar –dicen los funcionarios que realizaron esas inspecciones– que en la mayoría de los casos los trabajadores [...] no tienen noticia siquiera de que existen instituciones que garanten y protegen (sic) la seguridad del trabajo” (*Los Andes*, 21-5-1924). Este diario, extremadamente crítico con José N. Lencinas, fue mucho más condescendiente con su hijo. Coincidentemente, el diario oficialista *La Palabra*, (22-5-1924), informaba de esta inspección y expresaba que las leyes también se infringían en los departamentos vecinos de la capital.

⁶⁷ Es la denominada Ley Spykman, formulada por este geopolítico norteamericano (Nicholas Spykman, *Estados Unidos frente al mundo*, México, FCE, 1942).

⁶⁸ Rodolfo Richard-Jorba, “Hacia un Estado más complejo...”, cit., p. 81.

El lencinismo rechazaba y denunciaba airadamente la nueva intervención, adjudicándola a las resistencias de sectores poderosos a las transformaciones sociales iniciadas. “Esta es la causa –la única, la verdadera- porque se le combate y difama. El elemento opositor, constituido por la aristocracia retrógrada y la burguesía recalitrante, ve un peligro grave para la estabilidad de sus cimientos orgánicos y la integridad de sus intereses materiales en esta intensa transformación social operada por el lencinismo y *que tiene por base la independencia económica y la dignificación de los trabajadores...* El Partido Lencinista... es por esto mismo un enemigo de las clases conservadoras, constituidas por la burguesía y la aristocracia... Como *partido del pueblo, investido de una misión providencial...* volverá a imponerse... [en la próximas elecciones]”.⁶⁹

El director del DGT Leonardo Napolitano, designado por la intervención, fue prontamente atacado por la prensa lencinista,⁷⁰ que lo acusaba de no aplicar las leyes obreras y actuar en complicidad con los empresarios.⁷¹ Esas críticas no tienen correlación con la información suministrada por la prensa comercial y parecen apuntar a eximir de responsabilidades al lencinismo por la no reglamentación de las leyes y otros problemas no menores, como por ejemplo haber tolerado que se pagaran los salarios a muchos trabajadores con Letras de Tesorería (emitidas por esa facción), fuertemente devaluadas, a valores nominales.⁷²

Cabe destacar que el nuevo director procuró establecer reglamentaciones que mejoraran la operatividad del Departamento, como su organización interna y la obtención de herramientas legales que respaldaran su accionar, un déficit que nunca había sido superado. La documentación disponible confirmaría, sin embargo, la escasez de controles

⁶⁹ *La Palabra*, 22-11-1924 (Resaltado nuestro). Las banderas del lencinismo prenunciaban dos décadas antes las del peronismo. El mesianismo es una de las características del populismo que estaba presente permanentemente en el discurso lencinista. Las elecciones se postergaron largo tiempo -comienzos de 1926- porque la idea de los radicales era destruir al lencinismo, algo que no pudieron conseguir.

⁷⁰ *La Palabra*, 30-12-1924. La sección “Vida Obrera” del diario estaba especializada en editorializar sobre la problemática del mundo laboral con un discurso de izquierdas, con reminiscencias libertarias.

⁷¹ “Aprovechando la ausencia del lencinismo, en el gobierno, se empieza a violar en algunas bodegas la ley de salario mínimo y de la jornada de ocho horas”, rezaba un titular; y en el texto expresaba que “El interinato producido en nuestro gobierno por una intervención, es aprovechado por los burgueses de la vitivinicultura para desquitarse de las humanas y racionales imposiciones del lencinismo, a favor del obrero.” (*La Palabra*, 15-1-1925. Notas similares, en las ediciones del 16 y 17-1-1925).

⁷² Esto quedó claro, entre otros ejemplos, con la huelga de los obreros que construían la red cloacal en la ciudad de Mendoza, una obra nacional. La empresa constructora, de Buenos Aires, cobraba en pesos y pagaba a sus empleados en Letras de Tesorería, muy devaluadas, aprovechando que la ley nacional 11.278 de 1923, aún no estaba publicada (*Los Andes*, 1-10-1924). En San Rafael hubo una huelga general de 48 horas demandando la efectivización de los salarios en pesos moneda nacional. Las patronales apoyaron el reclamo y se comprometieron a fijar sus precios en moneda nacional “y cobrar una depreciación a la letra, cuyo tipo de cambio lo fijaría la Cámara de Comercio local, de acuerdo a los precios que rigen en esa” (*Los Andes*, 1-10-1924. Resaltado nuestro). Estas huelgas se cumplieron durante el gobierno de C.W.Lencinas.

para prevenir los abusos contra los trabajadores. “Eran evidentes, sin embargo, las diferencias ideológicas y políticas entre la prensa lencinista y la gestión de la intervención federal. Entre las primeras, un marcado clasismo caracterizaba a los bodegueros en general, y a los no lencinistas en particular, como crueles explotadores; entre las segundas, presentaba una supuesta operatividad de alta eficacia del lencinismo frente a la inacción o a la connivencia del DGT, personalizada en su director, con quienes deberían ser inspeccionados.”⁷³ Esos enfoques se mantenían entre la prensa lencinista y la comercial; ésta buscaba tal vez establecer un cierto equilibrio entre las tensiones cada vez más marcadas. Por ejemplo, el bodeguero Tosso, según *La Palabra*, habría sobornado al director del DGT y convertido a su empresa “en una especie de factoría de negros” con jornadas de catorce horas de trabajo.⁷⁴ Mientras, la prensa no partidaria publicaba información oficial sobre inspecciones realizadas en bodegas y otras empresas, atendiendo denuncias de diverso tenor (accidentes de trabajo, inscripción de menores, cobros de salarios, revisión y prueba de calderas, etc.)⁷⁵ Por el tiempo que media entre las denuncias de *La Palabra* y la información oficial en *Los Andes*, es dable suponer que la intervención federal respondía, con mora, a las críticas del lencinismo.

No obstante, ese tiempo no carecía de fundamento: en rigor, muchos esfuerzos se frustraban porque el DGT no disponía de todos los instrumentos necesarios para aplicar las leyes. Por ejemplo, días antes del citado editorial de *La Palabra*, el DGT informó que después de una denuncia, se inspeccionó la báscula de la bodega Dumit, comprobándose que pesaba de menos. Esa situación perjudicaba a contratistas, subcontratistas y obreros de viña, que recibían parte de su ingreso en uva, porque la empresa se apropiaba indebidamente de un porcentaje que correspondía a los trabajadores. Como se trataba del primer caso detectado, en el informe se solicitaba al ministro el dictado de una reglamentación que evitara y reprimiera estas prácticas fraudulentas porque no había penas previstas para ello.⁷⁶ Como se aprecia, ante una situación inédita el DGT carecía de equipamiento técnico y de instrumentos legales para actuar; y —el peor escenario—, la intervención federal no dio respuesta alguna.⁷⁷ Otros proyectos del DGT no merecieron la menor atención de la intervención Mosca, y contaron con la indiferencia del lencinismo.⁷⁸

⁷³ Rodolfo Richard-Jorba, “Hacia un Estado más complejo...”, cit., p. 83.

⁷⁴ *La Palabra*, 1-04-1925.

⁷⁵ *Los Andes*, 4 y 10-08-1925.

⁷⁶ AGPM, DPT, Carpeta 26i, Expediente 332, Letra D, Nota del director del DGT al ministro de Gobierno de fecha 27-3-1925. Un informe técnico adjunto destaca que la institución no disponía de “aparatos apropiados de control con pesas exactas y movibles” para determinar las fallas en las básculas. En el caso comentado debieron comparar la báscula inspeccionada con las de otras bodegas, un procedimiento poco eficiente.

⁷⁷ El director del DGT elaboró un anteproyecto de ley para establecer controles a las básculas de las bodegas, a cargo de una Inspección de Básculas y creando cuatro básculas estatales para que oficiaran como testigos de control, las que serían instaladas en lugares estratégicos de la provincia (AGPM, DPT, Carpeta 26i, Expediente 119/21 Letra D, 15-5-1925).

⁷⁸ Algunos de ellos: AGPM, DPT, Carpeta 26i, Expediente 117/21, Letra D, 16-5-1925 (sobre trabajo de mujeres y menores); Carpeta 26i, Expediente 155/22, Letra D, 4-7-1925 (sobre trabajo, higiene y segu-

Para concluir este apartado, nos detendremos en una Memoria del DGT fechada días antes de que comenzara el tercer turno lencinista. Cuestiona la reglamentación vigente en Mendoza de la ley 9688 (decreto del 16 de agosto de 1916), porque tiene ambigüedades, lagunas y fallas que hacen “casi imposible su aplicación” e impiden evitar que algunos agentes puedan evadir sus responsabilidades. La “falta de personería que tiene el Departamento del Trabajo, para actuar en juicios... no produce los resultados prácticos que es de esperar...”, porque carece de posibilidades de hacer comparecer a los litigantes, entre varias cuestiones de importancia.⁷⁹

Es posible que se buscara con esta Memoria que sus propuestas fueran tomadas por el gobierno que llegaba. Puede considerársela, en consecuencia, como un informe estrictamente técnico de una institución del Estado que tiene el objetivo de perfeccionar una legislación con muchas falencias. También se percibe claramente que el documento es una crítica implícita a una autoridad política que fue incapaz de adoptar previsiones para que la ley pudiera aplicarse y hacerse cumplir.

El gobierno de Alejandro Orfila, 1926-1928

El último turno del lencinismo comenzó el 6 de febrero de 1926, con un retorno triunfal de la UCR Lencinista al gobierno y una clara derrota de la intervención federal y el gobierno nacional, impotentes para reducir y desplazar del poder a este movimiento. Sin embargo, este nuevo gobierno concluiría con una nueva intervención federal a fines de 1928, momento en que, por diversos factores, el lencinismo comenzaría su desintegración.

Orfila no tenía el perfil de caudillo carismático que caracterizó a José Néstor y, más aún, a su hijo Carlos W. Lencinas, quien oficiaría como conductor político del movimiento lencinista hasta su asesinato el 10 de noviembre de 1929. El turno de Orfila exacerbó los defectos y abusos de todo tipo cometidos en la década lencinista,⁸⁰ entre los cuales estaba el uso que se hizo del DPT como herramienta política para perseguir opositores. Previamente recorreremos las principales políticas sociales adoptadas por Orfila en tanto el DPT resultara partícipe en sus diseños y/o instrumento clave en su implementación.

En junio de 1926, a cuatro meses de su asunción, el gobernador destacaba que el DPT había sido, desde su creación, un organismo burocrático dedicado a contemplar los problemas que se generaban entre el capital y el trabajo, “dejando librado (sic) la solución de los conflictos a la eficacia y capacidad de resistencia de las partes en lucha.” Agregaba que había costado persuadir a obreros y patronos de las ventajas de recurrir

ridad en panaderías); y Carpeta 26i, Expediente 256/24, Letra D, 3-12-1925 (reglamentando el trabajo a domicilio y estableciendo formas para impedir la difusión de enfermedades infecto contagiosas).

⁷⁹ *Los Andes*, 18-1-1926. La Memoria pedía también la designación de un médico para velar por los intereses de los trabajadores accidentados; y reglamentar los derechos de los herederos y las indemnizaciones, y todo lo referido a higiene y seguridad industrial.

⁸⁰ Sobre este tema, véase Pablo Lacoste, *La Unión Cívica Radical en Mendoza y en la Argentina, 1890-1946*, Mendoza, Ediciones Culturales de Mendoza, 1994, Cap. III.

a la mediación del Departamento, pero que al comenzar su gobierno se fue diluyendo la desconfianza por el dictado de las reglamentaciones de las leyes. El DPT logró en numerosos conflictos limar asperezas y avanzar en soluciones. “Un síntoma auspicioso de las tendencias conciliadoras que animan a los trabajadores lo constituye el hecho de que Sindicatos Obreros con orientaciones eminentemente revolucionarias como la Unión General de Mozos, Sindicato de Obreros Mosaístas, Sindicato de Obreros Tone-leros confirieran al Departamento del Trabajo la facultad de estudiar sus peticiones, autorizándolo a reducir sus reclamaciones a límites prudenciales, lo que ha permitido hacer viable la solución fácil y amistosa de todos los conflictos.”⁸¹

Dos años después,⁸² Orfila confiaba en que el conflicto social estaba encauzado. Esto respondía a una realidad que combinaba nueva legislación protectora del trabajo con un accionar del DPT que mostraba mejor organización, mayor eficacia y amplia cobertura geográfica, todo lo cual resultaba decisivo a la hora de canalizar los conflictos, mediar entre las partes, arbitrar y resolverlos.

La legislación y otras políticas sociales de la gestión Orfila

El comienzo de la administración Orfila tuvo un dinamismo extraordinario –que se replicó también en otros sectores de la economía– y una conjunción interesante. El ministro de Gobierno era el Dr. Manuel Zuloaga y director del DPT, el Dr. Aldo Pechini,⁸³ una combinación que armonizó ideología⁸⁴ y profesionalismo para poner en marcha diversas políticas y decisión para aplicarlas. Lo esencial de las políticas sociales de Orfila está enmarcado en esta gestión de la dupla Zuloaga-Pechini, gestión que posibilitaría una creciente consolidación del DPT y su participación en la formulación de políticas públicas encaminadas a la defensa de los trabajadores.

⁸¹ *Mensaje del Gobernador de la Provincia de Mendoza Dr. Alejandro Orfila leído ante la Asamblea Legislativa al inaugurarse el período, junio de 1926, Imprenta Italia, Mendoza, 1926, Sección Ministerio de Gobierno, Apartado Obra de Defensa Social-Departamento General del Trabajo, sin numeración de página.*

⁸² *Mensaje del Gobernador de la Provincia de Mendoza Dr. Alejandro Orfila leído ante la Asamblea Legislativa al inaugurarse el período, junio de 1928, Mendoza, 1928, Sección Ministerio de Gobierno, Apartado Departamento Gral. del Trabajo, sin numeración de página.*

⁸³ Pechini fue nombrado director del DPT al comienzo del gobierno de Orfila y le dio gran impulso, tanto con propuestas normativas como con intervenciones e inspecciones. De los directores del DPT que tenemos registrados, fue el primero –y único– con título universitario. Renunció a fines de 1926 para trabajar en San Juan junto a la UCR Bloquista de los hermanos Cantoni, donde fue electo convencional constituyente en 1927.

⁸⁴ Aldo Pechini fue en sus orígenes un comunista identificado “con los bolcheviques”. Siendo estudiante publicó artículos con Simón Scheimberg en *Documentos del Progreso* (1919-1920) en Buenos Aires (Natalia Bustelo, “Juvenilismo liberal, socialista y bolchevique. Bases. Tribuna de la juventud (1919-1920) de Juan Antonio Solari”, en AMÉRICALEE. El portal de publicaciones latinoamericanas del siglo XX. Disponible en: <americalee.cedinci.org> 2016. Pechini es un personaje que amerita ser investigado para determinar con precisión sus orígenes ideológicos y militancia política y el modo en que evolucionó para pasar de un “bolchevismo” al leninismo y bloquismo.

1. Proyectos que se concretaron

Con escasos quince días en la función, Orfila dictó el 20 de febrero de 1926, el decreto reglamentario de la ley 732⁸⁵ que, por fin, la tornaba plenamente aplicable después de siete años de vigencia y mucha resistencia patronal. Confirmaba la jornada máxima de 8 horas para todos los trabajadores, públicos y privados, empleados en establecimientos industriales, comerciales, agrícolas y ganaderos (art. 1). Establecía horarios de invierno y de verano (art. 2), fijando límites dentro de los cuales deberían cumplir su jornada los trabajadores (entre las 5 y las 19 hs en verano y entre las 6,30 y las 17,30 en invierno, con un reposo no inferior a 2 horas, y de 3 horas en los establecimientos rurales). Prohibía a los patrones extender la jornada máxima, y a los obreros trabajar fuera de los horarios legales (art. 3), aunque autorizaba al DPT a habilitar trabajos extraordinarios u horas extras por no más de 10 días; por más tiempo, deberían ser aprobados por el Poder Ejecutivo (art. 4). En todos los casos los propietarios debían pedir autorización con anticipación al DPT, lo mismo para trabajos nocturnos o peligrosos, que podrían ser permitidos previo dictamen del organismo (arts. 5 y 6). Se garantizaba a todos los trabajadores “un reposo permanente y continuado” de 8 horas (art. 7).

Como protección adicional, prohibía aplicar multas o penas a los trabajadores que significaran una disminución de su salario, salvo que el obrero produjera un daño intencional (art. 8). Esta normativa era importante porque hacía caer ciertas rémoras que aún persistirían en reglamentos de trabajo de numerosas empresas. El art. 9 establecía los momentos de pago de sueldos y jornales, siempre en días hábiles y en horarios de trabajo, apuntando, seguramente, a la comodidad de los obreros, pero también podría ser que buscara minimizar el ingreso de éstos a locales de expendio de bebidas los fines de semana porque eso incrementaba el ausentismo los días lunes.⁸⁶ Esta problemática fue planteada expresamente en un informe que Julio Marienhoff, director del Departamento por un breve período (20 de mayo al 25 de julio de 1919), elevó al ministro de Gobierno de la intervención federal que concluía y lo reiteró el 26 de julio, cuando reasumía la gobernación José N. Lencinas. Marienhoff armaba un relato ficcional, cargado de prejuicios, con el que pretendía mostrar como realidad generalizada y cotidiana el ausentismo obrero por ingesta de alcohol. Este pensamiento era común entre los grupos propietarios y la dirigencia en general, incluyendo a la política y, dentro de ella,

⁸⁵ El decreto está transcrito en *Los Andes*, 21-2-1926, p. 5 y *La Palabra*, 22-2-1926, p. 5. .

⁸⁶ Con esta normativa se complementaba la ley 371 (de descanso dominical), de 1906, y su decreto reglamentario, determinando la prohibición de apertura de locales de expendio de bebidas los días domingos. Además de esta perspectiva oficial, los socialistas hacían permanente hincapié, desde su órgano de prensa *El Socialista* (editado en Mendoza desde 1914), sobre el peligro que el alcohol representaba para los trabajadores, entre los cuales estaba perder sus magros ingresos en los boliches. Asimismo, había un interés patronal de larga data en el país para evitar la pérdida económica que implicaba el ausentismo obrero (Véase, entre una amplia historiografía, Daniel Campi, “Contrastes cotidianos. Os engenhos açucareiros do norte da Argentina como complexos sócio-culturais”, en *Varia Historia*, Belo Horizonte, vol. 25, n° 41, p.245-267, jan/jun 2009, pp. 245-267; y Juan Suriano, *Anarquistas. Cultura y política libertaria en Buenos Aires, 1890-1910*, Buenos Aires, Editorial Manantial, 2001).

al propio lencinismo.⁸⁷ Marienhoff ponía como ejemplo a un peón encargado del riego de una finca, trabajo duro que demandaba mucho tiempo y concentración.⁸⁸ En primer lugar, señalaba como centro de sociabilidad de los obreros al “*boliche del gringo* que los explota y donde el alcoholismo (sic) hace estragos...” Y en este contexto, el obrero regador “Terminando finalmente su infernal trabajo [de la jornada], va dirección a su rancho, a almorzar con su familia... pasa frente al ‘boliche’, única expresión (sic) de alegría y de sociabilidad de aquél lugar salvaje (sic). ‘Cómo le va, Don Juan?’ –Venga, tome una copa de vino, le dice un amigo. Sin vacilar Don Juan entra, acepta la copa, no rechaza la otra; luego, después de la tercera, se incorpora al coro de vidalitas y, olvidando el almuerzo, la familia y el riego, toma rienda suelta y queda en el ‘boliche’ hasta la noche, toda la noche y unos días después. El patrón pierde la sementera [y] el peón gasta todo lo que ha ganado en la semana con un trabajo inhumano; la familia queda sin medios para comer y vestirse...”⁸⁹

La opinión oficial sobre el tema no variaba con el paso del tiempo. Ante un pedido del Centro de Almaceneros Minoristas para que el ministerio de Gobierno autorizara la apertura de bares, cafés y billares las tardes y noches de los días domingos, el Asesor de Gobierno dictaminó que en la ley 371, sobre bares y afines, “... el legislador tuvo en mira una alta finalidad de defensa social contra una lacra que se hacía carne en el organismo colectivo, con un cuadro de descomposición, el alcoholismo; que a paso de gigante iba haciendo a diario sus víctimas dentro de las filas del proletariado... La escasa cultura del trabajador sufre el poderoso influjo de atracción de la taberna... siendo obligación del Estado librarlo de esta situación de subordinación en que se halla colocado en la sociedad contemporánea.”⁹⁰

⁸⁷ Ese pensamiento de las elites ponía en duda las capacidades de los trabajadores y los sectores populares para desarrollar sus vidas, aun cuando existiera, en el caso del lencinismo, una auténtica preocupación por desarrollar políticas que beneficiaran a aquellos grupos sociales (Rodolfo Richard-Jorba, “Los gobiernos lencinistas en Mendoza...”, cit..)

⁸⁸ El trabajo del regante es muy duro, aún en la actualidad. El agua, en los oasis mendocinos, se asigna por la autoridad de irrigación por medio de cupos, volúmenes del líquido entregados en relación con la superficie de la explotación. El horario es variable a lo largo del año; puede ser nocturno o diurno –matutino o vespertino- y si no se toma el agua en el momento indicado, se pierde el cupo. También era habitual (y suele serlo en el presente, aunque menos frecuente) el robo del agua, por lo que el trabajador debía estar muy atento, y el surgimiento de fuertes peleas, muchas veces concluidas con muertos o heridos.

⁸⁹ AGPM-DPT, Carpeta 26i, Expediente 279/35, 25-7-1919; repetido en Expediente 291/35, 26-7-1919.

⁹⁰ El dictamen completo, firmado por el Asesor de Gobierno, Dr. Vázquez Gil, está transcrito en *Los Andes*, 6-5-1926, p. 6. Pese a sus enjundiosos fundamentos, el funcionario fue ambiguo en la respuesta y no se pronunció por el rechazo del pedido patronal, sino que pide se amplíen las facultades del Jefe de Policía previstas en el art. 21 de la reglamentación de la ley 371. De tal modo la decisión de autorizar o no la apertura de esos locales, quedaría en manos de la autoridad policial, conservando su potestad de mantener “el orden, la moral y buenas costumbres [asegurando] adoptar las medidas necesarias de equidad, a fin de la mejor observancia de la ley de descanso dominical.”

En relación a los trabajos por pieza, el decreto que venimos comentando establecía que el salario del trabajador no podría ser inferior al mínimo general (art. 10).⁹¹ Los salarios adeudados no podrían ser compensados por el valor de mercaderías que los trabajadores adeudaran a sus patrones. Tampoco se podrían retener salarios en concepto de alquiler, alumbrado, limpieza, etc. de las habitaciones “por medio de trabajos.” (art. 11). Es decir que se buscaba poner fin a prácticas patronales altamente perjudiciales para los asalariados. En fin, otras disposiciones obligaban a la exhibición de horarios y salarios en cada establecimiento, y a llevar libros de registros; establecían penas de multas y arrestos para las violaciones a la normativa, etc. También ponía a disposición del DPT a la Dirección General de Salubridad y a la Policía, que podrían actuar con sus propios medios como auxiliares y representantes del organismo de Trabajo, lo que conformaba una estructura de poder estatal coordinado, con una incidencia tal sobre los controlados, al menos en teoría, que no resultaría fácil eludir sus acciones.⁹²

Casi en simultáneo, Orfila envió a la Legislatura un proyecto de ley modificando el artículo 5 de la ley 732 a fin de incrementar el salario mínimo que, pese al constante aumento de los precios, permanecía fijo desde 1918 en \$2,50 y \$2 diarios para trabajadores estatales y privados respectivamente. La propuesta –promesa electoral- llevaba esos valores a \$4,80 para dependientes del Estado y la industria, y \$4 para los de casas de comercio y particulares, mayores de 18 años y de ambos sexos, tema sensible que hacía a la igualdad de género. También establecía que las horas extras se deberían pagar con un recargo del 50% sobre el salario normal. El principal argumento que Orfila esgrimía en su mensaje era que:

“El P.E. ha tenido en cuenta el tiempo transcurrido desde 1918 para considerar las variantes que ha sufrido la situación económica de la provincia, especialmente la condición de la clase trabajadora. El encarecimiento de los artículos de primera necesidad, de vestuario y de la vivienda obrera son factores suficientes para determinar una medida de orden social como la que se propone.”⁹³

Por supuesto, al menos para las mayoritarias masas de jornaleros, los salarios no se habían modificado en los siete años transcurridos, incluyendo el gobierno de Carlos W.

⁹¹ Este artículo respondía a una propuesta elevada por el DPT al ministro de Gobierno de la Intervención Federal, que fue evidentemente tomada por el ministro Zuloaga en la preparación del decreto reglamentario de la ley 732 (AGPM, DPT, Carpeta 26j, Expediente 256/24, Letra D, 3-12-1925).

⁹² Tres meses después la prensa oficialista expresaba, contradictoriamente, que se había logrado que “la totalidad de comerciantes e industriales se pusieran a tono con la ley”, pero advertía que en esa época del año aumentaba la oferta de brazos (por la estacionalidad de la actividad vitivinícola), situación que aprovechaban los patrones para reiniciar “sus viejas prácticas, restaurando una jornada de nueve horas”, con la complicidad de los obreros, que mentían a los inspectores del DPT, temerosos de perder sus empleos (*La Palabra*, 17-6-1926, p. 5).

⁹³ El mensaje y proyecto de ley, en *Los Andes*, 25-2-1926, p. 5.

Lencinas y las intervenciones federales anteriores y posteriores, más preocupadas por internas políticas que por problemas sociales y de gestión de gobierno.⁹⁴

Lo que parecía un trámite debido a la mayoría lencinista sufrió demoras. En el Senado, el miembro informante fue Ricardo Encina, quien informó el proyecto, con un discurso nacionalista, criollista y crítico del extranjero:

“El radicalismo que al consagrar como símbolo de su idiosincrasia partidaria la alpargata de la clase pobre, se erigió de hecho en paladín de los derechos, de las vindicaciones y de las rebeldías de los trabajadores... El art. 6 responde al humanitario propósito de proteger a la niñez y a la mujer, a ésta sobre todo en su función más santa y trascendental: la maternidad [superando a la ley nacional 11.317, que sólo se refiere a los asalariados, porque] Todos los señores senadores presentes saben... que los contratistas de viñas, en su casi totalidad extranjeros, hacen trabajar a sus mujeres e hijos en los viñedos, de sol a sol y sin respetar las limitaciones que la naturaleza... impone al niño antes de los 18 años y a la mujer madre, y después del parto. Por ignorancia o por avaricia, esos contratistas lesionan así seriamente la salud de sus esposas y de sus hijos, comprometiendo la fuerza y la belleza de nuestra raza en gestación y en la que el extranjero, por ser más prolífico tiene un rol preponderante, blanqueando los rostros y suavizando las líneas del elemento autóctono...”⁹⁵

El director del DPT Aldo Pechini también lo defendió. En un extenso y fundamentado artículo cuestionó las amenazas de sectores empresariales de plantear la inconstitucionalidad de la futura ley argumentando que el salario mínimo suprimía la libertad de contratación consagrada por la Constitución Nacional. Pechini sostenía que el consentimiento obrero no es libre sino que resulta de la imposición de fuerzas que gravitan en su ánimo, en su salud, en su vida.

“De allí que el concepto de la ‘libertad de contratación’ sea uno si se aplica en su faz abstracta y rígida a los elementos genéricos llamados ‘capital’ y ‘trabajo’; y otra muy distinta si se aplica a la concreción de estos elementos, al ‘capital’ y al ‘obrero’, teniendo en cuenta sus situaciones de vida, sus desigualdades de todo género, subjetivas y objetivas... [El desequilibrio entre capitalista y trabajador] da origen a una situación de evidente desigualdad y por consecuencia, a la restricción de la libertad de una de ellas. Frente a esta falta de libertad en su sentido económico y vital, es que se justifica la intervención del Estado para asegurar y proteger la expresión del libre consentimiento... El concepto, pues,

⁹⁴ Sobre la intervención federal entre 1920 y 1922, véase Celso Rodríguez, *Lencinas y Cantoni. El populismo cuyano en tiempos de Yrigoyen*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1979.

⁹⁵ Transcripto en *Los Andes*, 21-4-1926, p. 4. Encina se extendía señalando los cambios morfológicos que iba produciendo el mestizaje de inmigrantes y nativos y habla de “blanqueo”, “suavizamiento de líneas”, etc. La crítica a los contratistas de viñas es la misma que hace Bialek Massé a los inmigrantes en Mendoza, sobre todo por hacer trabajar a sus hijos menores (Juan Bialek Massé, *Informe sobre el estado de la clase obrera* (1904), Buenos Aires, Hyspamérica, 1985, Tomo II).

de policía de Estado, se entiende en lo que respecta al amparo de la desigualdad económica del obrero...”⁹⁶

Cabe destacar la actitud comprometida de este funcionario al escribir en el diario *Los Andes* -en general, muy crítico del salario mínimo-, para aportar y enriquecer un debate social importante; ese compromiso también implicaba una clara y efectiva posición a favor de los sectores más vulnerables buscando protegerlos de los abusos originados en relaciones patrones/obreros fuertemente asimétricas. Es decir, el DPT efectivizaba, en el discurso y en la acción –como trataremos de sintetizar más adelante-, la defensa del trabajador, principal bandera del lencinismo. Planteaba, de hecho, una cierta autonomía del DPT como agencia del Estado y no como mera dependencia del gobierno.

En definitiva, aquel proyecto, muy simple, fue reemplazado por otro más complejo, originado en el ministerio de Gobierno.⁹⁷ Se convertiría en una ley muy amplia, que no sólo fijaría los salarios mínimos, sino que los definiría también para los trabajadores agrícolas y los contratistas de viña; regularía el trabajo de menores y mujeres y las horas extras; otorgaría amplias facultades de intervención al DPT y habilitaría a “cualquiera del pueblo” para denunciar las infracciones a la ley, etc.

La Legislatura aprobó finalmente el proyecto como ley 922⁹⁸ el 26 de julio de 1927. Como esta ley fue impuesta por el lencinismo sin consensos previos, y frente a grandes críticas y resistencias, por iniciativa del ministro Zuloaga se hicieron consultas a patrones y obreros con vistas a eliminar los rechazos a esa norma. Por decreto 573 del 5 de agosto de 1927, el gobernador creó una comisión “encargada del estudio del costo de la vida obrera y asesoramiento del P.E. para la reglamentación que debe dictarse a la ley N° 922”.⁹⁹ La comisión trabajó a ritmo intenso bajo la conducción de Zuloaga y con los lineamientos que él le fijó para que fueran estudiados y analizados, que incluían la determinación de los ingresos necesarios para la subsistencia digna del obrero y su familia, valor del trabajo obrero, costo de vida, naturaleza de los trabajos, horarios, trabajo de mujeres y niños, prohibición de la compensación de los salarios con mercancías de cualquier naturaleza, contratos de trabajo, entre otros tópicos.¹⁰⁰ Los estudios son una

⁹⁶ “La libertad de contratación y el salario mínimo”, por Aldo Pechini, *Los Andes*, 25-4-1926, p. 4.

⁹⁷ El diario *Los Andes* (9-12-1927, p. 5), como veremos más adelante, atribuiría a Zuloaga la autoría del proyecto.

⁹⁸ Véase el texto de la ley en Manuel A. Zuloaga, *Salario mínimo*, Talleres Gráficos Peuser, Mendoza, MCMXXVII, pp. 23-26. Esta ley, en lo relativo al salario mínimo, fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1929, en una causa interpuesta por empresarios bodegueros.

⁹⁹ Estaba presidida por el ministro de Gobierno Manuel Zuloaga e integrada por Carlos Mouliné, maquinista ferroviario; Sotero Arizú, empresario bodeguero; Pablo Widmer, constructor de obras y arquitecto; Francisco Reyna, comerciante; Adolfo Morsella, empresario gráfico; Tiburcio Zapata, agricultor; Aníbal Corti, gerente de la Caja Obrera y Mateo Nieves, director del DPT. Morsella, Reyna y Arizú renunciaron antes de que la comisión funcionara en una clara expresión del rechazo empresario a la norma.

¹⁰⁰ Manuel A. Zuloaga, *Salario mínimo...*, cit., p. 65.

fueron una fuente muy rica de información cuantitativa y cualitativa sobre el trabajo y la condición de los trabajadores en la provincia, y constituyeron la base para elaborar un proyecto de ley “Reglamentario y de modificación de la Ley N° 922”. La Comisión lo aprobó y resolvió remitirlo al P.E.¹⁰¹

La prensa volvió a criticar la nueva propuesta. El diario Los Andes cuestionó el trabajo de la comisión, que

“... insiste ahora con otro proyecto modificatorio, incurriendo en francos dislates sociales, constitucionales y económicos... el criterio giratorio de nuestro gobierno frente a tan importante problema que ahora, a modo de corolario, culmina con un nuevo proyecto revelador del espíritu confuso y del propósito equívoco que animan la sanción de la ley... más inaplicable e inconducente que el proyecto originario...”¹⁰²

Al finalizar el año, reiteró e incrementó sus críticas, señalando que la Comisión de Salarios no había podido variar “en nada el espíritu de la ley ni ha corregido su forma defectuosa, de manera que la vigencia de su articulado es un hecho indiscutible...”; y que las consecuencias habían sido advertidas por el diario: desocupación en el campo y en la industria por la (presunta) imposibilidad de las patronales de pagar el salario de \$4 diarios; y déficit en las cuentas públicas por tener que pagar \$4,80 a sus trabajadores. Responsabilizaba al ministerio de Gobierno (Zuloaga) por haber cometido el error de considerar, para la redacción de la ley 922, que los \$21 pagados por el quintal métrico (qm) de uva en la cosecha 1927 y el ingreso de \$0,30 por litro de vino que recibía el bodeguero, resultaban injustos frente a los escasos \$3 que cobraba el obrero. Pero el diario cuestionaba ese razonamiento oficial porque “... el precio pagado por la uva, ha sido enteramente de emergencia... porque la mitad de la cosecha de este año se perdió, lo cual basta para que no se deba considerar el fenómeno como una base permanente para instrumentar el monto del salario mínimo.”¹⁰³

¹⁰¹ Véase el texto del proyecto en Manuel A. Zuloaga, *Salario mínimo*, cit., pp. 179-184. Constaba de once artículos que incluían parte de las objeciones a la ley 922 y aclaraba algunos de sus aspectos considerados dudosos; ordenaba al P.E. dictar la reglamentación.

¹⁰² *Los Andes*, 19-10-1927, p. 5. Agrega el diario que “... del análisis general efectuado surge claramente que el gobierno busca ser el tutor y regulador de todos los intereses de la provincia, en las esferas donde la Constitución y el buen sentido han levantado escollos contra la incompetencia... o las desviaciones en que pudieran incurrir los mandatarios.” Días antes, otro duro editorial citaba fallos de la Suprema Corte de Justicia de los EEUU y de la Cámara de Apelaciones del Distrito Columbia, declarando la inconstitucionalidad de una ley de salario mínimo en ese país, en 1923. Según el diario, la ley 922 provocaría carestía de la vida y una crisis en el trabajo con la sustitución del brazo del proletario con elementos mecánicos, “porque el halago del salario mínimo, elevado, [es el resultado] de la imposición gubernativa y de un concepto extraviado de comunismo fiscal, en la sanción de leyes sin raíz, ni en las masas obreras ni en las masas capitalistas.” (*Los Andes*, 5-10-1927, p. 5). Otro editorial crítico, en la edición del 23-10-1927, p. 5.

¹⁰³ *Los Andes*, 9-12-1927, p. 5. El precio del qm de uva fue excepcional porque una helada generalizada en noviembre de 1926 había causado la pérdida del 50% de la cosecha prevista para la vendimia

Concluía pidiendo que la Legislatura suspendiera la aplicación de la ley; de lo contrario el gobierno se vería afectado por serios conflictos de carácter económico y político. Entre algunas grandes empresas, dotadas de mayor poder frente al gobierno, hubo resistencias y negativas a aplicar el nuevo salario mínimo.¹⁰⁴ El gobernador Orfila, en su Mensaje a la Legislatura de junio de 1928, reconocía la resistencia patronal, pero expresaba que el DPT había dado a conocer la ley en toda la provincia y que su aplicación se iba extendiendo.¹⁰⁵ Sin embargo, con el decreto del 13 de enero de 1928 sólo había puesto en vigencia el salario fijado por la ley 922 para todos los trabajadores estatales y los vinculados a obras públicas, con lo cual los privados quedaban, nuevamente, sujetos a la voluntad de sus patrones, como había sucedido durante siete años hasta la reglamentación de la ley 732 en 1926. Como ya anticipáramos, por presentación de grandes empresarios, la ley fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1929, cuando el lencinismo había perdido, definitivamente, el gobierno; y una muy alta proporción de los trabajadores no podía ni soñar con recibir los aumentos previstos en la cuestionada ley.¹⁰⁶

Otro proyecto significativo, casi revolucionario para la época, otorgaba estatus de trabajadores a los empleados del servicio doméstico, haciéndolos visibles y convirtiéndolos en sujetos de derecho. El Poder Ejecutivo remitió a la Legislatura este proyecto estableciendo en toda la provincia el descanso hebdomadario o dominical para hombres y mujeres empleados como domésticos,¹⁰⁷ y les fijaba un salario mínimo mensual de \$30 aun cuando recibieran casa y comida. Prohibía emplear a menores de 14 años; los comprendidos entre 14 y 18 años deberían recibir un salario fijado por el Defensor de Menores. Un significativo párrafo del mensaje que acompañaba al proyecto, expresaba:

1927. Esa disminución de la producción determinó el aumento del precio de la uva por escasez de oferta. Por eso sostenía el editorial que ese precio no podía considerarse como base permanente para el cálculo del salario mínimo.

¹⁰⁴ Es el caso de la firma Matadero Frigorífico Mendoza, que tenía a su cargo la faena, conservación y distribución de toda la carne que se consumía en la ciudad de Mendoza y departamentos vecinos. En un expediente cuestiona, mediante actas de protesta, la aplicación de la ley. Dice que no la acepta por considerarla manifiestamente inconstitucional y que continúa pagando los salarios de mercado libremente pactados con sus obreros. Sin embargo, una resolución del DPT, que obligaba a la empresa a cumplir con la ley, fue acatada, “bajo protesta de la inconstitucionalidad” de la misma. Otra empresa hizo idéntico cuestionamiento (“Mosso Hermanos Limitada” de Luján de Cuyo), también rechazado (AGPM, DPT, Carpeta 26i, Expediente 64/20, Letra D, 15-3-1928).

¹⁰⁵ El Mensaje expresa que el DPT ha debido intervenir en “una lucha entablada entre las fuerzas capitalistas y afines contra la clase trabajadora, que es la que obtendría beneficios de su sanción.” (*Mensaje del Gobernador ... 1928...*, Apartado Departamento Gral. del Trabajo, sin numeración de página).

¹⁰⁶ En el ya citado Expediente 81/29, del año 1934, el DPT presionaba a los viñateros para que aseguraran a sus cosechadores de uva la percepción de un salario mínimo igual para todos por 8 horas de labor, de modo que pudieran alcanzar \$ 3 por día (AGPM-DPT, Carpeta 26i, Expediente 81/29, Letras D, año 1934). Es claro que ese mínimo estaba muy lejos de los \$ 4 fijados por la ley 922 en 1926.

¹⁰⁷ La ley 371, de descanso hebdomadario excluía al servicio doméstico de dicho beneficio (art. 5).

“La situación o condición social en que por idiosincrasia del ambiente argentino, ha permanecido desde la gestación de nuestra nacionalidad el servicio doméstico ocupado en la atención diaria de las familias y de los quehaceres de la casa, es injusta y desigual, por cuanto jamás se ha dictado una ley que ampare su condición de trabajador. La única defensa que han tenido hasta la fecha es la propia cultura evolutiva de nuestro pueblo, pero en realidad bien podrían continuar desempeñando el rol de mansos esclavos vitalicios, como en otrora, en que se transferían con la propiedad o la casa en que prestaban sus servicios.”¹⁰⁸

En la misma línea, el gobernador transmitía en su Mensaje a la Asamblea Legislativa:

“El P.E. animado por un sentimiento de verdadera humanidad para con estos obreros, ha creído necesario que debe establecerse por ley la prohibición de la gratuidad del servicio doméstico y [hacer] obligatorio el descanso hebdomadario [...] El proyecto de referencia tiende especialmente a suprimir la servidumbre que implica la condición actual de los servidores domésticos que parecieran adheridos al suelo de la casa en la que han servido comúnmente gratis durante largos años.”¹⁰⁹

Como se aprecia, la pluma que escribió este texto y el inmediatamente anterior, podría ser la misma; conceptualmente son idénticos, lo que evidencia, una vez más, la conjunción del ministerio de Gobierno y el DPT en la formulación de las políticas sociales. Este proyecto fue sancionado como ley 916, promulgada el 30 de diciembre de 1926; su reglamentación se hizo a través del decreto 298 del 26 de abril de 1927,¹¹⁰ momento desde el cual tuvo plena aplicación. Poco después, se creó una oficina dentro del DPT dedicada exclusivamente al servicio doméstico y a la aplicación de la ley 916, para lo cual se amplió la plantilla de personal.¹¹¹

En junio de 1926, Aldo Pechini elevó al ministro Zuloaga un proyecto de reglamentación de los artículos 21, 22 y 23 de la ley 731 sobre obligatoriedad de suministrar

¹⁰⁸ ZULOAGA, Manuel, *Salario mínimo*, cit., p. 43. Transcrito también en *Los Andes*, 14-3-1926, p. 5.

¹⁰⁹ *Mensaje del Gobernador de la Provincia de Mendoza Dr. Alejandro Orfila leído ante la Asamblea Legislativa... 1926...*, Sección Ministerio de Gobierno, Apartado Obra de Defensa Social- Departamento General del Trabajo, cit.

¹¹⁰ Provincia de Mendoza, Recopilación de leyes, 2da. serie, Leyes sancionadas desde el año 1926 hasta el año 1937, Tomo I, Mendoza, 1938, pp. 222-227. El decreto encargaba al DPT llevar un registro de las personas ocupadas en el servicio doméstico en toda la provincia y un registro de colocaciones, gratuito. Se reconocía a los empleados con más de un año de antigüedad el derecho a 30 días de licencia con goce de sueldo “en caso de enfermedad grave justificada”; prohibía compensaciones en especie y cualquier tipo de multa que implicaran una disminución del sueldo mínimo de \$ 30 fijado por la ley. Para sueldos mayores, podrían aplicarse multas, pero el empleado tendría el derecho de recurrir ante el DPT, el cual resolvería en definitiva.

¹¹¹ Incorporaban un jefe de la oficina, cuatro inspectores y un auxiliar de registro (*Los Andes*, 18-6-1927, p. 6).

asientos con respaldo a las obreras y empleadas.¹¹² Fue aprobada por decreto 436 bis, del 15 de julio de 1926.

Respecto de los trabajadores del Estado, el ministro Zuloaga dio un paso importante: consistió en asegurar la estabilidad de los empleados de su ministerio protegiéndolos de cesantías injustificadas.¹¹³ Se trató de una disposición limitada a un ministerio, que pronto caería en el olvido, aunque se constituiría en un antecedente del progresivo reconocimiento de los derechos laborales.

Sin embargo, las acciones del DPT, que sintetizaremos más adelante, generaron resistencias: Pechini, abogado con inclinación por el derecho laboral, renunció de manera indeclinable a su cargo el 2 de diciembre de 1926. Aunque informaba que debía ausentarse a la provincia de San Juan y expresaba su apoyo al gobierno de Orfila, ponía en claro que su renuncia tenía otra motivación:

“... y si bien es cierto que *hechos ajenos a la voluntad de V.E. han influido y gravitado enormemente sobre la acción de vuestro gobierno, hasta el punto, casi, de neutralizar un vasto plan de legislación social*, ello no obsta, sin embargo, para evidenciar todo lo que se ha hecho para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las clases obreras.”¹¹⁴

¹¹² AGPM, DPT, Carpeta 26i, Expediente 228/24, Letra D, 16-6-1926.

¹¹³ Resolución del Ministerio de Gobierno del 18-10-1926 (*Los Andes*, 19-10-1926, p. 5). Era un avance, sin dudas, porque prevenía a todas las reparticiones de su dependencia que no se aceptarían pedidos de cesantía de empleados sin causa fundada en sumario; y que la estabilidad estaría sujeta a la buena conducta y la idoneidad. Con ello se buscaría terminar con las arbitrariedades existentes hasta ese momento, entre las que se incluían diferencias políticas, enconos personales y, seguramente, hasta acosos sexuales. Unos meses antes, por ejemplo, la Dirección General de Obras públicas (dependiente del Ministerio de Industrias y Obras Públicas) había cesanteado arbitrariamente a todo el personal de la sección máquinas, depósitos y usinas, entre los cuales se encontraban numerosos técnicos. Sólo se confirmó en su cargo a uno (*Los Andes*, 4-3-1926, p. 4). Como el hecho se produjo un mes después de la asunción de Orfila podemos suponer que se hizo para liberar cargos para nombrar personal políticamente afín a la nueva gestión. Entre el ejemplo precedente y la resolución de Zuloaga hay un abismo que seguramente marca enormes diferencias entre las concepciones de éste, un claro defensor del derecho de los trabajadores, y otros miembros del gabinete.

¹¹⁴ *La Palabra*, 3-12-1926, p. 5. Resaltados nuestros. Sobre ese “vasto plan”, no hemos encontrado aún documentación que lo hiciera explícito, pero si el director del DPT lo mencionaba en su renuncia, suponemos que tuvo existencia real; el conjunto de normas ya comentadas indica claramente que integrarían aquel plan. Parte del mismo pudo haber sido una interesante propuesta del Director General de Salubridad, Dr. Juan Antonio Orfila (hermano del gobernador) sobre reformas en el área de salud, que incluían nuevas construcciones para ampliar la capacidad hospitalaria, la complejización de los servicios con la creación de un Instituto de Cirugía y la descentralización geográfica de ciertos servicios (Véase el documento completo en *Los Andes*, 22-1-1927, p. 6).

En adelante, “el vasto plan de legislación social” se transformaría en acciones puntuales y el DPT volvería a sufrir grandes rotaciones en su conducción, situación muy perniciosa para asegurar su eficacia.¹¹⁵

Retomando las políticas sociales de la gestión Orfila, la Caja Obrera de Pensión a la Vejez e Invalidez, creada por ley 854 durante la gobernación de Carlos W. Lencinas, funcionaba a pleno, otorgando pensiones de \$50 mensuales a los trabajadores mayores de 65 años o enfermos que estuvieran inválidos y que carecieran de “rentas, jubilación o subsidio de cualquier naturaleza”, excluyendo a quienes desempeñaran cargos públicos rentados. La presidía el director del DPT y era superavitaria debido a que los contribuyentes abonaban en término sus imposiciones. A fines de 1926 estaba pagando 887 pensiones; 110 habían sido dadas de baja por fallecimiento y 203 estaban suspendidas por irregularidades (también por corrupción). El gobierno estaba tramitando una modificación de la ley 854 para que el otorgamiento de las pensiones lo hiciera el Directorio de la Caja y no el Poder Judicial, presuntamente para agilizar el sistema.¹¹⁶ Sin embargo, no caben dudas de que podría facilitar el desarrollo de relaciones clientelares; y no sólo al servicio del gobierno lencinista.

Otra disposición clave fue el decreto del 2 de febrero de 1927 que reglamentó la ley 731 en la parte referente al DPT (Título I, artículos 1 a 9). Con este decreto, la denominación del DPT adquirió su forma definitiva (Departamento Provincial del Trabajo), se fijaron sus atribuciones y deberes, ampliando prácticamente la letra y el espíritu de la ley. Lo importante es que no quedaban dudas sobre las atribuciones que tendría el DPT en adelante: inspección y vigilancia para asegurar a patrones y obreros el estricto cumplimiento de las leyes y decretos referidos al trabajo; mediar en conflictos individuales o colectivos; autorizar al director a convocar y presidir consejos de trabajo compuestos por patrones y obreros cuyas resoluciones pondrían fin a la mediación oficial del DPT y obligarían a éste a hacerlas cumplir; intervenir en todos los accidentes de trabajo; llevar un registro de colocaciones para coordinar oferta y demanda de trabajo; organizar y construir estadísticas que informaran de los más amplios aspectos del mercado de trabajo y de la vida de los sectores populares; estudiar y proyectar las reformas legales y administrativas necesarias para mejorar las condiciones de los trabajadores y la armonía obrero/patronal; asesorar y patrocinar gratuitamente a los obreros en lo inherente a problemas laborales, etc.

Establecía las funciones del director del DPT, que eran coherentes con las atribuciones y deberes, otorgándole la presidencia de la Caja Obrera de Pensión a la Vejez e

¹¹⁵ En reemplazo de Pechini fue designado Ramón Ramos en diciembre de 1926; en marzo de 1927 fue reemplazado interinamente por José Vicente Tobares; y poco después asumió Mateo Nieves.

¹¹⁶ Entrevista al gerente de la Caja Aníbal Corti, en *La Palabra*, 24-1-1927, p. 4. El propio diario, pese a ser oficialista cuestionaba el cambio a la ley porque permitiría a la Caja la posibilidad de hacer política. En una Memoria de la Caja que publicó el mismo diario cuatro meses después, se ampliaban las cifras: 1.305 pensiones acordadas desde su creación; 1.064 activas al momento; 130 fallecidos, 61 suspendidos y 50 en revisión. De las pensiones acordadas, 1.060 correspondían a vejez y 235 a invalidez, 639 a varones y 666 a mujeres (*La Palabra*, 15-5-1927, p. 5).

Invalidez. Autorizaba a los inspectores, después de casi una década, a penetrar “en los locales comprendidos en las leyes obreras durante las horas destinadas al trabajo”; ante cualquier negativa, se aplicarían multas elevadas (\$500), sin perjuicio de lo cual podría solicitarse el allanamiento judicial de los establecimientos. Preveía, además, multas para quienes entregasen al DPT información falsa y la conversión de esas multas por arrestos. Finalmente, más allá de la letra de la ley, autorizaba al DPT a crear una sección especial que tuviera por objeto facilitar la distribución de la inmigración que ingresara a la provincia. Esta prolongada dilación de nueve años para reglamentar las funciones del Departamento y de sus autoridades explicaría también parte de las iniciales dificultades para cumplir sus objetivos.

Otras propuestas del DPT condujeron, entre varias iniciativas, a la creación de la Junta de Subsistencias (decreto 233 del 29 de marzo de 1927), una asociación entre gobierno y municipio de la Capital, presidida por el ministro Zuloaga, para intervenir en el mercado de los alimentos básicos a fin de conseguir una reducción de precios.¹¹⁷ En mayo, la Junta instaló varios puestos de venta en diferentes barrios capitalinos, periféricos en la época, y la inspección estaba a cargo del DPT.¹¹⁸ En ellos se expendía carne, pan, fideos y verduras a precios accesibles a los sectores populares.¹¹⁹ El diario *Los Andes* criticó la instalación de estos minimercados arguyendo que ensayos similares en el pasado no habían dado resultados. Advertía, sin embargo, que debía cuidarse la calidad de los productos que se ofrecieran. Culpaba, finalmente, al gobierno, por el encarecimiento de la carne, resultado de concesiones monopólicas otorgadas a mataderos-frigoríficos y de la prohibición a los hacendados de faenar su propia hacienda.¹²⁰ Ignoramos, hasta ahora, cuánto tiempo funcionó esta Junta de Subsistencia. La falta de datos, más allá de los comienzos, sugiere que su duración podría haber sido breve; hipotéticamente podría haber concluido junto con la gestión de su inspirador, el ministro Zuloaga,¹²¹ cuestión que deberá ser investigada.

¹¹⁷ Por ejemplo, la compra de 300 cabezas de ganado bovino durante tres meses para la venta de carne en las ferias francas de la ciudad (*Los Andes*, 13-4-1927, p. 5).

¹¹⁸ Las ferias o “kioscos” fueron ocho y se instalaron en el mercado La Pirámide, de San Martín y Córdoba; San Martín y Brasil; San Martín y Ayacucho; Videla Castillo y Beltrán; Garibaldi y Montecaseros; Colón y 9 de Julio; Colón y Belgrano; Tiburcio Benegas y Las Heras (*La Palabra*, 18-5-19127, p. 5). En estas zonas había concentración de conventillos (Rodolfo Richard-Jorba, *Empresarios ricos, trabajadores ...*, cit., Capítulo VI). A comienzos de junio se habilitaron otras tres ferias, llegándose a un total de once (*Los Andes*, 2-6-1927, p. 5).

¹¹⁹ Se vendía “carne gorda” a \$ 0,50 el kg y pan “con harina de primera clase” a \$ 0,25 el kg. Para evitar especulaciones, la Junta dispuso que las ventas no superaran 2 kg de carne y 1 kg de pan por día, para que pudiera comprar el mayor número posible “de familias pobres.” (*La Palabra*, 17-5-1927, p. 5).

¹²⁰ *Los Andes*, 12-5-1927, p. 5). La concesión monopólica había sido acordada al Matadero Frigorífico Mendoza, empresa que, como vimos, se opuso a la ley 922 de salario mínimo.

¹²¹ Zuloaga renunció a su cargo el 24-1-1928. Su reemplazante fue el Dr. Juan A. Moyano, quien se desempeñaba como Jefe de Policía.

Para concluir con este apartado, a comienzos de 1928, por iniciativa del DPT, se aprobó la reglamentación de la ley nacional 11.338 sobre trabajo nocturno en panaderías, previo consenso entre la patronal y los trabajadores.¹²²

2. Proyectos que quedaron a medio camino

El DPT fue un generador de diversas ideas que buscaban el bienestar de los sectores populares, así como de propuestas para consolidar la institución, haciéndola más operativa y eficiente. El gran impulso inicial lo dieron el ministro Zuloaga y el director Pechini, pero continuó luego de sus gestiones.

Pocos días después de asumir, Orfila envió un Mensaje y proyecto de ley a la Legislatura sobre higiene y seguridad en los establecimientos industriales. Advertía que la modernización industrial introducía maquinarias y otros elementos que debían usarse con la debida precaución porque constituían amenazas permanentes para los operarios que debían ser previstas por el Estado. También preocupaban al P.E. “... otros aspectos de la vida del trabajador como ser la disciplina y reglamentación de cada establecimiento, la prohibición del uso de bebidas alcohólicas y la forma de llevar los registros de obreros como también la manera de interpretar el contrato de trabajo entre el patrón y el obrero.”¹²³

El articulado era muy riguroso, estableciendo normas para la construcción e instalación y operación de establecimientos industriales (usinas, fábricas, bodegas, talleres y minas), incluyendo las operaciones de carga, descarga y acarreo, obras de desmontes, terraplenes, excavaciones, etc., de los ámbitos público y privado, “en que se ocupen personas y se empleen agentes mecánicos o materiales tóxicos o peligrosos.” Los controles previstos eran también estrictos. En cuanto a los trabajadores, los establecimientos quedarían obligados a proveerles “agua potable en abundancia” y a instalar fuera de las “salas de trabajo, obras sanitarias, en número suficiente y por separado por cada sexo, debiendo también instalar baños (duchas), si fuera posible.” (art. 15). Fijaba una proporcionalidad entre el número de empleados y el tamaño del local, con un máximo de una persona por cada 12 m³ de capacidad y 3m² de superficie (art. 16), así como la ventilación de los locales debía disponer, como mínimo, de 50 m³ de aire nuevo por obrero y por hora (art. 19). En trabajos de excavación de túneles o subterráneos, reducía la jornada de labor a 7 horas para los varones adultos y de 6 para los menores de 18 años, prohibiendo esas tareas para mujeres y menores de 16 años (art. 20).

¹²² Esta propuesta se había originado durante la gestión de Aldo Pechini en 1926 y fue reiterada en 1927 por Mateo Nieves. Finalmente, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 165 del 29-2-1928 luego de haber reclamado opiniones al Centro de Propietarios de Panaderías y a la Sociedad de Resistencia Obreros Panaderos –Autónoma- Mendoza (AGPM, DPT, Carpeta 26i, Expedientes 110/28, Letra D, 7-10-1926 y 295/25, Letra D, 28-9-1927). Es importante destacar la continuidad del proyecto, impulsado por dos gestiones del DPT.

¹²³ Transcripto en *Los Andes*, 10-3-1926, p. 5 y *La Palabra*, 12-3-1926, p. 1.

Para los trabajadores rurales que realizaran labores alejados de sus viviendas, se les debería proveer gratuitamente habitaciones o carpas “cómodas e higiénicas a fin de protegerlos del sol y de la intemperie, durante las horas de comida y reposo...” (art. 24). El artículo 26 sin duda resultaría revulsivo para las patronales, al establecer que “Los gremios obreros designarán uno o más inspectores para que colaboren con las autoridades al mejor cumplimiento de la ley, los que serán reconocidos como tales en las condiciones que el Poder Ejecutivo determine...” Un antecedente de valor hacia lo que en el futuro sería lo normal y habitual: la actuación de los delegados obreros.

También se ordenaba a las empresas el dictado de un reglamento interno que contemplara la disciplina, las condiciones de ingreso y baja del personal y el pago de los salarios, pero prohibía expresamente disposiciones mediante las cuales “el obrero pudiera ser excluido provisoriamente del trabajo a título de castigo.” Estos reglamentos quedarían sujetos a la aprobación del P.E. previo dictamen del DPT; y los obreros deberían opinar por escrito sobre los temas que les concernían (art. 29). De tal modo se establecería un control que evitara los abusos contenidos en muchos reglamentos de trabajo que eran habituales, no sólo en un pasado no muy lejano;¹²⁴ la inclusión de esta norma en el proyecto sin duda constituía una respuesta a una realidad que tendría plena vigencia. Este proyecto no llegó a ser sancionado por la Legislatura.

Otro interesante proyecto, seguramente originado en el DPT -aunque no podemos asegurarlo taxativamente-, porque está en línea con el pensamiento y la acción de Aldo Pechini y del ministro Zuloaga, es el referido a “edificación obrera”. Fue presentado el 8 de abril de 1926¹²⁵ y su objetivo principal era terminar con las deplorables condiciones de las viviendas donde habitaban los trabajadores rurales, generalmente hacinados con sus familias en ranchos carentes de ventilación, higiene e instalaciones sanitarias. El ministro Zuloaga ponderaba, en este sentido, que el productor vitivinícola Tiburcio Zapata, miembro de la Comisión de Salario Mínimo tuviera distribuidas en sus establecimientos “casas higiénicas para obreros” y solicitaba que los propietarios entregaran casa y leña a sus obreros para complementar los salarios.¹²⁶

El proyecto fue enviado a la Legislatura por el P.E. un día después. En su primer artículo obligaba a todos los propietarios rurales, a partir de los seis meses de su reglamentación, a edificar en sus explotaciones para uso de sus trabajadores, aparceros y contratistas, una casa cada: “a) Veinte hectáreas de viña o fracción. b) Treinta hectáreas de frutales. c) Quince hectáreas de chacras intensivas. d) Cinco hectáreas de vivero o jardín. e) Setenta y cinco hectáreas de potreros alfalfados. f) Setenta y cinco hectáreas de siembras extensivas. g) Mil cabezas de ganado vacuno, caballar o mular. h) Cinco mil cabezas de ganado lanar, cabrío o porcino.” Es decir, se hacía una clara diferenciación

¹²⁴ Por ejemplo, el reglamento de Bodegas La Germania, dado en San Juan en 1904, que transcribió Biallet Massé. Esta bodega, de capitales rosarinos, tenía también un gran establecimiento vitivinícola en Mendoza. Al respecto, véase Rodolfo Richard-Jorba, “Reglamentos de trabajo argentinos y uruguayos, 1895-1905”, en *Estudios del Trabajo*, n° 30, ASET, Buenos Aires, 2005, pp. 147-166.

¹²⁵ Manuel Zuloaga, *Salario Mínimo...*, cit., pp. 129-132; y *La Palabra*, 10-4-1926, p. 5.

¹²⁶ Manuel Zuloaga, *Salario Mínimo...*, cit., pp. 139-140.

de las categorías de explotaciones y la consecuente demanda de personal que requería cada una de ellas.

La Dirección de Obras Públicas debería elaborar proyectos (art. 2) de “moradas campesinas” sobre la base de tres habitaciones; cocina; baños; corredor; pisos de cemento, ladrillos, baldosas o madera de pinotea; y ventanas con vidrios. Estos requisitos constituían, sin duda, la contracara de lo que era la realidad que se buscaba modificar, básicamente en el ámbito rural,¹²⁷ pero también en el urbano –como señalamos más abajo con proyectos de casas para pensionados y obreros–¹²⁸ donde las condiciones de vida de los sectores populares eran miserables.¹²⁹ La realidad de la vivienda rural está expresada en un informe del director del DPT Mateo Nieves, elaborado luego de una gira de inspección por el sur provincial. Destaca que algunas firmas vitivinícolas (Arizú, Tirasso, Bilbao y Rentería...) habían construido viviendas para sus trabajadores, de dos piezas y cocina, limpias e higiénicas. Pero, “... la mayoría de los obreros entregados a las faenas del campo, viven en verdaderas y hórridas madrigueras indignas de seres humanos productivos.”¹³⁰

Los propietarios que se ajustaran a la ley durante el primer año tendrían un incentivo: se excluiría del impuesto de contribución directa la mejora construida (art. 3). Por último, y acá aparecía el aporte del DPT, el art. 4 creaba una “Comisión provincial de casas para obreros y campesinos”. Era una junta presidida por el ministro de Gobierno e integrada, además, por el director del DPT, un senador, un diputado y un propietario rural, con la misión de controlar; gestionar reducción de aranceles y tarifas de transporte a los materiales a emplearse en la construcción de viviendas; cobrar las multas a los empresarios infractores de la ley, etc. Se planteaba, entonces, la creación de un nuevo organismo dotado de vasto poder para intervenir en el sector privado.

¹²⁷ Por ejemplo, los contratistas agremiados del departamento de Maipú, en el Oasis Norte de Mendoza, entregaron al DPT un pliego de condiciones para que rigiera desde el 2-5-1926. Entre otras, exigía la provisión gratuita de una casa “en condiciones habitables e higiénicas.” (*La Palabra*, 10-4-1916, p. 5).

¹²⁸ El ministro Zuloaga proyectó una transformación urbana en la zona antigua de la capital, destruida por el terremoto de 1861, donde habitaban sectores populares, alojados en casas de construcción deficiente y conventillos. Preveía construir 160 viviendas para obreros, con plazas y parques (*Los Andes*, 8-6-1926, p. 5). Este proyecto quedó trunco.

¹²⁹ Por ejemplo, en los bordes del Este de la ciudad capital, en terrenos ubicados sobre las márgenes del Canal Zanjón (brazo del río Mendoza y canal de riego), sin valor en la época, fuera por estar sujetos a inundaciones o por insalubres, se instalaba la pobreza urbana extrema, la miseria, en verdaderas taperas. Eran casi cuevas construidas con materiales de desecho apilados, con techos precarios, con aberturas que, en el mejor de los casos, eran cubiertas con una cortina de tela. La actividad principal de sus moradores era el cirujeo y la mendicidad en la ciudad (*La Palabra*, 29-4-1927, p. 7). Las fotos que publica el diario son una muestra de la realidad a que nos referimos.

¹³⁰ *La Palabra*, 30-4-1927, p. 7. Las casas que construyó Arizú en Villa Atuel, departamento de San Rafael, aún están en pie y en uso.

Este proyecto no fue sancionado; pero hubo, al menos, un propietario que se adhirió y lo llevó a la práctica en sus explotaciones agrícolas, el ya mencionado Tiburcio Zapata quien, obviamente, acompañaba las políticas del gobierno. Esta idea de Zuloaga posiblemente haya signado el final de su gestión y el del “vasto plan de legislación social”. Su renuncia al ministerio, el 24 de enero de 1928, cerraba un ciclo político en Mendoza que, formalmente, duraría algunos meses más, hasta la nueva intervención federal que expulsaría del gobierno a Orfila y al lencinismo. Esa intervención fue sancionada por el Congreso a fines de setiembre de 1928 pese a la oposición del presidente Alvear, aliado de la UCR Lencinista.¹³¹

Finalmente, a comienzos de 1927, el director del DPT, en su carácter de presidente de la Caja Obrera, propuso al P.E. –y fue autorizado- un plan para construir viviendas para alquilarlas a bajo precio a los pensionados de la entidad. A tal fin se destinó un terreno en el Parque General San Martín, sobre la avenida Boulogne Sur Mer en el borde Oeste de la capital.

El proyecto era socialmente significativo. La financiación estaba asegurada pues la Caja era acreedora del P.E. por \$300.000. El proyecto contaba con planos y presupuesto aprobados. La Caja había recibido bonos no negociables del gobierno a cambio del efectivo que no le fuera transferido por el Poder Ejecutivo. A la licitación se presentaron cuatro oferentes.¹³² Inteligentemente, la Caja buscaba así recuperar el dinero retenido por el P.E. por impuestos del año 1924 que debían ir al fondo social de la entidad y aplicarlo a una inversión social que tendría recuperado. En efecto, los intereses que pagaban los bonos entregados por el gobierno a la Caja (8% anual) se emplearían para financiar las obras; y el alquiler que pagarían los pensionados sería equivalente a esos intereses.¹³³

Recordemos que los pensionados recibían un haber de \$50 mensuales, mientras que debían pagar por una pieza entre 24 y 25 pesos de alquiler “por cuchitriles inmundos” en los conventillos.¹³⁴ Se había previsto construir 100 habitaciones dotadas cada una de cocina y baño, que serían alquiladas a los beneficiarios a \$8 por mes.

Este proyecto habría tenido principio de ejecución pero fue abandonado. La deuda del gobierno con la Caja no fue cancelada y eso habría sido definitivo para discontinuar esta política.

Cabe destacar la autonomía exhibida por el director del DPT, como presidente de la Caja, frente al gobierno, para intentar recuperar fondos que le pertenecían al Estado y aplicarlos a una política de vivienda para sus beneficiarios.

¹³¹ Pablo Lacoste, *La Unión Cívica Radical...*, cit., Cap. III.

¹³² *La Libertad*, 26-1-1927, p. 5.

¹³³ *Los Andes*, 7-1-1927, p. 5.

¹³⁴ *La Palabra*, 9-5-1927, p. 7 y *Los Andes*, 7-1-1927, p. 5.

Las acciones del DPT y su uso para la persecución política

El DPT desarrolló una amplia e intensa gama de acciones para hacer cumplir la legislación social del lencinismo durante la gobernación de Orfila y el ministerio de Zuloaga. Se sucedieron inspecciones de todo tipo, en los ámbitos rurales y urbanos, comerciales e industriales e, incluso, en problemas y conflictos en la empresa ferroviaria BAP (Buenos Aires al Pacífico) y sus contratistas. El DPT fue muy eficiente en sus intervenciones en conflictos, solucionando o previniendo huelgas. Numerosos gremios obreros mostraron una gradual aceptación de la labor del Departamento, reconociéndolo como un interlocutor válido y un defensor de sus intereses. También los conventillos estuvieron bajo control del DPT. Hubo, además, una estrecha colaboración con otras agencias, como la Dirección General de Salubridad, y el apoyo policial y de los municipios. Si bien estas acciones serán tratadas en otra investigación, nos adelantamos mostrando algunas que estuvieron encaminadas a utilizar el DPT como herramienta de persecución a enemigos políticos del lencinismo, aunque presentándolo como fiel ejecutor de la ley y protector del obrero, funciones que efectivamente cumplía. Se llevaron así a cabo publicitadas inspecciones a empresarios claramente identificados con las fuerzas del conservadorismo, que recibían una amplia cobertura en la prensa oficialista, acompañada por calificativos denigratorios, en busca de lograr la reprobación de la sociedad. Estos empresarios no eran víctimas inocentes, pues había situaciones objetivas que justificaban la intervención del DPT; el problema radicaba en la campaña de desprestigio social que acompañaba las inspecciones buscando capitalizar al gobierno, situándolo, en un espacio maniqueo, dentro del campo de los “buenos” persiguiendo a los “malos” y explotadores.

Uno de estos enemigos políticos era Frank Romero Day, empresario bodeguero, dirigente de la Unión Industria y Comercio de Mendoza, diputado nacional independiente aunque vinculado a las fuerzas opuestas a los gobiernos lencinistas. Romero Day fue probablemente el dirigente empresarial que más empeño puso para terminar con las políticas de intervención en la economía vitivinícola diseñadas e implementadas por los gobiernos de José Néstor y Carlos Washington Lencinas y el ministro Leopoldo Suárez. El movimiento, que aglutinó empresarios del comercio, la banca y la industria, bodegueros, parte de los viticultores y amplias franjas de la sociedad, se conoció con el nombre de *deroguista* porque propiciaba la derogación de la legislación sobre mayor intervención estatal en la vitivinicultura, objetivo cumplido en 1923, que significó una enorme derrota política para el lencinismo.¹³⁵ En 1925, durante una de las intervenciones federales, el diario radical La Palabra comenzó a atacar a Romero Day, acusándolo de desarrollar diversas maniobras para falsificar vinos y de pedir indemnizaciones irregulares ante la

¹³⁵ Frente a este movimiento, Lencinas arrió una de las principales banderas de su padre, la intervención estatal para regular la vitivinicultura. Hizo sancionar la ley 810 (17-2-1923), mediante la cual se derogaba la legislación intervencionista y se volvía a la plena “libertad” de industria y comercio (Rodolfo Richard-Jorba, “Conservadores y Lencinistas. Intervención estatal en la economía vitivinícola de la provincia de Mendoza (Argentina), 1914-1922”, en *Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S.A. Segreti, Córdoba*, n° 13, Córdoba, 2013, pp.129-154; y Florencia Rodríguez Vázquez, (Coordinadora), *Gobernar la provincia del vino...*, cit.).

Comisión de Fomento.¹³⁶ Con motivo del arribo a Mendoza de una comisión de la Cámara de Diputados de la Nación que estudiaría los problemas de la vitivinicultura, La Palabra presentó un extenso artículo descalificando al diputado Romero Day, presentándolo como un mediocre, carente de “luces” y de ética, y acusándolo de estar dedicado a fabricar vino, no de uvas sino con ácido sulfúrico y azúcar.¹³⁷ Sin embargo, en febrero de 1926 –período de vendimia–, en un operativo conjunto la Dirección General de Industrias y la Policía, interceptaron al diputado Romero Day cuando transportaba en su automóvil cinco damajuanas de ácido sulfúrico destinado, presuntamente, a falsificar vino en su bodega “El Paraíso”, un hecho que hacía realidad las acusaciones previas.¹³⁸

Días antes del operativo referido, otra actuación estuvo a cargo del DPT, que es lo que nos interesa para este artículo. El 13 de febrero inspeccionó la bodega El Paraíso, donde

“... la explotación es ostensiblemente inicua, pues los trabajadores perciben salarios irrisorios por la abrumadora jornada de diez horas, violando cínicamente la ley de ocho horas sancionada por el gobierno del doctor Lencinas... [También se inspeccionó la proveeduría] cuyos precios sufren un recargo notable, distinguiéndose la mercadería por la pésima calidad y por no ascender nunca el kilogramo a más de ochocientos gramos... [Con esto se burla la ley nacional

¹³⁶ La ley 759, de 1919, diseñaba todo el sistema de intervención estatal en la vitivinicultura. Creaba una Comisión (denominada finalmente Comisión de Fomento Industrial Vitivinícola por el decreto reglamentario de fecha 1 de marzo de 1920, ya fallecido José N. Lencinas), que sería la herramienta fundamental de intervención económica en la provincia. Tenía facultades para comprar toda la uva que se le ofreciera para evitar pérdidas a los productores sin bodega, otorgar créditos para elaboración de vinos, construir bodegas regionales, etc. Esta legislación fue aplicada por el gobierno de Carlos W. Lencinas, lo que generó el movimiento *deroguista*, comentado en la nota precedente, con la exigencia de una plena libertad de mercado (Rodolfo Richard-Jorba, “Conservadores y Lencinistas...”, cit.).

¹³⁷ *La Palabra*, 2-4-1925, p. 2. Estas acusaciones buscaban desprestigiar a Romero Day frente a sus colegas que llegaban a la provincia. También se lo acusaba de corrupto por pedir indemnizaciones a la Comisión de Fomento por daños recibidos en sus viñedos por acción del granizo, que serían inferiores a lo reclamado por el diputado.

¹³⁸ La prensa oficialista, en primera página y con grandes titulares, atacó al diputado. Dijo que había intentado sobornar a los participantes del operativo, lo acusó de intentar hacer valer sus fueros parlamentarios, etc. El dato concreto es que llevaba las damajuanas (*La Palabra*, 1-3-1926, p. 1). Los Andes, en cambio, informó del episodio brevemente en su interior y señaló que intervenía ya el Juez del Crimen, quien recibió las declaraciones del peón que acompañaba a Romero Day, calificadas de importantes porque “obligarán a practicar detenidas investigaciones” (*Los Andes*, 2-3-1926, p.5). Es decir, que este diario no partidario o independiente certifica la existencia del operativo y el secuestro del ácido, como así también la intervención judicial. Finalmente, por Decreto Acuerdo del 28-10-1926, el P.E. aplicó a Romero Day una multa de \$ 10.000 por este hecho; otra, de \$ 5.000 fue aplicada a Frank y Edgardo Romero Day por un hecho similar ocurrido en 1923 (*La Palabra* 29 y 30-10-1926, p. 5 y p. 6 respectivamente). Si bien este tema no cabe desarrollarlo en este artículo, incluimos estas referencias para destacar que los hechos sucedieron, independientemente del uso político que se les dio.

11.278] y ello asume caracteres de mayor gravedad dado que el violador es un legislador de la nación...”¹³⁹

Otras inspecciones del DPT apuntaban a los grandes industriales bodegueros, entre los cuales se contaban mayoritariamente empresarios vinculados al conservadorismo, entre ellos Fernando Arenas Raffo, Carlos Croce, Angelino Arenas, Luis Tirasso, B. Nazar Anchorena, Gabrielli y Baldini, etc.¹⁴⁰ Una burguesía muy próspera que, sin embargo, eludía en cuanto podía la legislación social lencinista. Paralelamente, estas intervenciones generaban confianza en el movimiento obrero y muchos gremios buscaban el apoyo del DPT para mediar en conflictos o para que gestionara ante las patronales la aprobación de pliegos de condiciones.¹⁴¹

También se hacían inspecciones en grandes propiedades agrícolas y se publicaban los nombres de los propietarios, todos de familias tradicionales y conservadoras, acusados de “ensoberbecidos burgueses”, “negreros” y “explotadores”. Por ejemplo, en una inspección a dos establecimientos situados en el departamento Tunuyán, en el centro-oeste provincial, José Ramón Videla fue multado por tener ocho obreros que trabajaban 12 horas diarias con un jornal de \$ 1; y Enrique L. Day, cuyos sesenta cosechadores estaban en huelga pidiendo un aumento de 8 a 10 centavos el tacho de uva, aceptó concederlo por la presión del DPT.¹⁴²

Si bien la prensa oficialista acompañaba al DPT en todo su accionar a favor de los trabajadores, la independiente (o no partidaria) comenzó a criticarlo casi un año después de haber comenzado la gestión del gobernador Orfila. Un primer editorial de Los Andes cuestionaba la importancia adquirida por el DPT, que lo convertía “en el control de toda la fuerza viva de la provincia.” Acusaba al Departamento de “ingerencia (sic) directa y discrecional” que podía convertirse en “peligrosa presión” si no se ajustaban los procedimientos a lo establecido por leyes y reglamentos. Pedía, finalmente, que el DPT velara por una eficaz aplicación de las leyes obreras, pero que lo hiciera de modo imparcial para no instrumentar la ley con sujeción a intereses políticos.¹⁴³

En otros editoriales Los Andes reiteró sus críticas al DPT porque, en su opinión, actuaba como herramienta política y electoralista, defendiendo de manera muy parcial a los

¹³⁹ *La Palabra*, 18-2-1926, p. 5. Además de la estafa a los trabajadores que supondría entregar menor peso en la mercadería provista, Romero Day incumplía la obligación de pagar íntegramente los salarios en pesos moneda nacional como establecía la ley 11.278, cancelando parcialmente los mismos en especie.

¹⁴⁰ *Los Andes*, 11-4-1926, p. 5. El DPT había aplicado multas por incumplimiento de la jornada laboral.

¹⁴¹ Sobre este aspecto hay abundante información en la prensa local, particularmente la oficialista, durante todo el período estudiado. El gobernador Orfila lo destacaba, también, en el mensaje a la Legislatura al comenzar el período de sesiones de 1926, como ya fuera señalado.

¹⁴² *La Palabra*, 24-4-1926, p. 5.

¹⁴³ *Los Andes*, 24-1-1927, p. 5.

obreros y tratando de afectar económicamente a las patronales. El DPT actuaría así “por la simple conveniencia política o por un odio que se llamó de clase...”¹⁴⁴

Esa parcialidad se manifestaba, sobre todo, en el discurso descalificador hacia los empresarios por parte de la prensa oficialista y en la publicidad que daba a las intervenciones que afectaban a determinados personajes, como ya hemos visto, aunque debe señalarse que el DPT tuvo amplísima actuación, que incluyó hasta los conventillos.

Sin embargo, algo de parcialidad quedó en evidencia en ocasión en que el DPT dictó una resolución (19 de marzo de 1927) que oficializaba una huelga de obreros mosaístas hasta que la empresa diera cumplimiento al pliego de condiciones firmado en la sede de la institución por trabajadores y patrones.¹⁴⁵ El director interino era el secretario del DPT José Vicente Tobares y da la impresión de que no tenía la misma sintonía ideológica y política con el ministro Zuloaga que había caracterizado la gestión de Aldo Pechini. En efecto, el ministro se dirigió por nota al DPT indicando que este tipo de conflictos debía ser consultado con la superioridad y que la resolución dictada era parcial y carecía de legalidad. Tobares respondió que la resolución no la iba a modificar porque a su juicio estaba ajustada a la ley: había dictado un fallo que “fatalmente debe favorecer a una de las partes...”¹⁴⁶ El conflicto concluyó con la firma de un nuevo convenio en el DPT entre trabajadores y patrones y “la amistosa intervención del Departamento de Trabajo”.¹⁴⁷ El director interino Tobares ya había sido reemplazado por Mateo Nieves,¹⁴⁸ y el intento de autonomía del DPT protagonizado por aquel funcionario desapareció.

Consideraciones finales

Hemos intentado reconstruir la trayectoria del DPT en una larga década y el rol que desempeñó en el diseño y aplicación de las políticas públicas de intervención en las relaciones obrero/patronales. Analizamos, con cierta exhaustividad, su trayectoria desde su creación formal en 1916 y su refundación concreta en 1918 hasta 1928, mostrando el lento proceso de organización y operatividad.

En este sentido revisamos, a través de las fuentes disponibles, la legislación que le dio forma a la agencia, sus prácticas y los funcionarios a ella vinculados. Como resultado podemos observar un accionar innovador, reflejado en la atención de problemáticas hasta entonces no abordadas por el Estado, con los matices y contradicciones propios

¹⁴⁴ *Los Andes*, 5-2-1927, p. 5. Otros editoriales del mismo tenor, en las ediciones del 18-2-1927, p. 5 y 20-3-1927, p. 5

¹⁴⁵ *Los Andes*, 20-3-1927, p. 5. El texto de la resolución está transcrito íntegramente.

¹⁴⁶ *Los Andes*, 22-3-1927, p. 5. El diario transcribe la nota del ministro y la respuesta del DPT.

¹⁴⁷ *Los Andes*, 6-4-1927, p. 5.

¹⁴⁸ En un editorial del diario oficialista, parece reavivarse la interna. Se critica duramente al DPT porque, entre otras cuestiones, no estaba controlando la aplicación de la ley de salario mínimo para el servicio doméstico (*La Palabra*, 11-5-1927, p. 5). Esta crítica al director Nieves parece, además, un cuestionamiento encubierto al ministro Zuloaga.

de una dependencia en su período inicial de organización y funcionamiento hasta una precaria consolidación.

En un contexto de reformas sociales y búsqueda de justicia social para las mayoritarias franjas populares de la población mendocina, los gobiernos de José N. Lencinas y su hijo Carlos Washington produjeron legislaciones de avanzada para la época, particularmente las referidas a jornada laboral de 8 horas, salario mínimo y trabajo de mujeres y menores.

No obstante, estas legislaciones sólo se aplicaron de manera parcial, beneficiando al personal del sector público. Los trabajadores privados debieron apelar a medidas de fuerza para obtener sus derechos; los que no estaban organizados o tenían escaso poder de presión, debieron soportar ser discriminados, ante la impasible inoperancia de los gobiernos constitucionales o de las intervenciones federales, que no pudieron o no quisieron hacer cumplir la legislación vigente otorgando las herramientas necesarias al DPT, es decir, la reglamentación de las leyes. Los trabajadores debieron esperar la llegada del tercer gobierno lencinista, encabezado por Alejandro Orfila, para ser reconocidos y apoyados por el Estado provincial como sujetos de pleno derecho.

En el desarrollo del DPT hubo una tensión constante entre su uso como lugar donde incorporar seguidores del gobierno de turno y una *protoburocracia* que intentaba, con limitaciones de todo tipo (principalmente técnicas en lo interno; políticas y presupuestarias en lo externo), aplicar las leyes obreras y actuar con cierta autonomía. Ese desarrollo se dio lentamente marcando diferencias entre los distintos gobiernos lencinistas y las administraciones de las intervenciones federales, proceso que conduciría gradualmente hacia la consolidación del Estado provincial en general y del DPT en particular en el plano de la especialización de funciones y determinación de espacios de intervención.

En este sentido, las prácticas del DPT, con diferente grado de eficiencia, respondieron más a la iniciativa y gestión personal y profesional de sus autoridades que con un proyecto orgánico claramente definido, en tanto leyes fundamentales no se tornaban operativas por falta de reglamentaciones. El espectro de intervenciones fue muy amplio, en especial durante la gobernación de Alejandro Orfila, y no se limitó a cuestiones estrictamente laborales sino que apuntó, también, a un mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares, apelando a un plan –finalmente desarticulado– que apuntaba a lo que hoy consideramos un Estado de Bienestar. A través de la reconstrucción hemos podido observar las diversas e innovadoras iniciativas del DPT para la resolución de conflictos y la búsqueda de mejoras en condiciones laborales de los trabajadores, desempeño que fue legitimado por el movimiento obrero y, en general, aceptado –tal vez con resignación– por buena parte de los empresarios. Pero, además, se hizo uso del DPT como herramienta para la persecución de adversarios políticos.

Aunque hayan continuado las tradicionales prácticas de privilegiar las lealtades políticas para el acceso a los cargos disponibles, debemos destacar que antes de que comenzara la década de 1920 estaba presente en Mendoza la idea de incorporar personal especializado al Estado para diagnosticar, generar conocimiento y en función de ello, legislar y ejecutar políticas públicas con distinto impacto.

Propuestas técnicas y prácticas políticas: arquitectos en la Dirección de Arquitectura (Mendoza, 1932-1955)

Cecilia Raffa¹

Desde finales del siglo XIX, empezó a funcionar en términos reales, pero también simbólicos, una relación de complementariedad necesaria entre el Estado y los saberes técnicos.

La creación del Ministerio de Obras Públicas de la Nación en 1898, fue una manifestación de esa relación, si entendemos su concreción como una de las tantas expresiones del proceso de construcción de la estructura estatal nacional; estructura que se constituyó en el aspecto material y operativo del Estado. Este nuevo departamento, como sostienen Ballent y Silvestri,² fue un símbolo del creciente proceso de ampliación y diferenciación dentro del Estado que avanzaba su intervención social: las funciones del Ministerio suponían el estudio y realización de toda cuestión referida a las vías de comunicación, construcciones hidráulicas y arquitectónicas.

De la misma forma en que el Estado necesitó del conocimiento proporcionado por el campo técnico para apoyar su proceso de consolidación (desarrollo de infraestructura, de ámbitos para la administración, etc.); la relación técnicos-Estado sirvió en el camino de delimitación de injerencias disciplinares para varias profesiones, entre ellas, la Arquitectura.

A semejanza de lo que ocurría en París, modelo que seguía la corporación de arquitectos en Argentina liderada por la Sociedad Central de Arquitectos,³ el ejercicio de la profesión “liberal” fue durante un largo período el eje de la vida laboral de los arquitectos.

¹ Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales, CONICET

² Anahí Ballent y Graciela Silvestri. “Ministerio de Obras Públicas”, en: Liernur, F. y Aliata, F. (dirs). *Diccionario de Arquitectura en Argentina*, tomo i-n, 2004, pp. 136-139.

³ La Sociedad Central de Arquitectos (SCA) fue creada en marzo de 1886 por un grupo de profesionales en su mayoría extranjeros. Los socios fundadores fueron diez. A pesar del apoyo que tuvo de otros grupos ya consolidados como la Sociedad Científica Argentina, la SCA pudo concretar sólo un funcionamiento débil y efímero, y no alcanzó a consolidar una presencia y una acción institucional de importancia que le permitiera sortear con éxito la crisis económica de 1890. Una década más tarde, un segundo grupo formado por los arquitectos Christophersen, Buschiazzo y Dormal reorganiza la institución. Como corporación, sociedades como esta, se ocuparon particularmente en sus orígenes, tanto del establecimiento de las jerarquías y las normas que regían a sus miembros, como de los deberes, las responsabilidades y los derechos que los asistían. Silvia Cirvini. “El ejercicio profesional de la arquitectura en el primer peronismo (1943–1955). Una relación comprometida entre el conflicto y la negociación”, en: *E.I.A.L.*, Vol. 23 – No 1, 2012, pp. 131.

El trabajo de un arquitecto como empleado de la administración pública, fue durante mucho tiempo, una salida laboral secundaria y alternativa.⁴ El vínculo inicial de los profesionales dedicados a la arquitectura, (ingenieros, paisajistas, arquitectos, etc.) con el Estado fue a través de contratos de cargos jerárquicos para organizar y desarrollar la primera obra pública, a esto se sumó el sistema de concursos, como otra forma de participación inicial en las grandes obras edilicias del XIX y hasta el Centenario de la Revolución de Mayo.

Fue hacia 1920, cuando la visión respecto de la actividad profesional dentro de la administración pública dio un giro importante, ante los nuevos problemas urbanísticos y arquitectónicos que había generado el mismo proceso modernizador. La búsqueda de soluciones a estos problemas promovió la formación de una burocracia técnica cada vez más compleja y eficiente para planificar y ejecutar obras en todo el territorio nacional.

A partir de los años '30 se hicieron evidentes los cambios en la organización de la estructura técnica del Estado en referencia a la obra pública. Siguiendo los lineamientos de la política económica del presidente Agustín P. Justo, estos cambios afectaron particularmente a la Dirección General de Arquitectura (DGA) dependiente del Ministerio de Obras Públicas (MOP) mediante el aumento de su producción y atribuciones: a sus funciones tradicionales se agregaron la construcción de la edilicia pública (particularmente edificios para la administración nacional) y la confección del catastro de los bienes inmuebles de la Nación, entre otras.⁵ La repartición comenzó a contar con talleres de herrería, carpintería y escultura, y fue conformando un stock de materiales en sus almacenes con el objeto de cumplir eficazmente con las demandas.⁶

Pero además aparece en 1932, un reconocimiento explícito al rol del arquitecto como agente especializado capaz de aportar soluciones materiales a los problemas sociales: por primera vez desde su creación en 1906, la dirección de la DGA es ejercida por un arquitecto: José Hortal.⁷ El Estado demanda este saber y desde la corporación reconocen, progresivamente, la importante posibilidad de influir (y decidir) sobre la arquitectura y la ciudad que supone, participar en la burocracia estatal.

⁴ Si bien había excepciones para la consideración del trabajo en la administración pública como práctica legítima, la Sociedad de Arquitectos, a partir de la reforma de sus Estatutos en 1903, tenía como regla aceptar solamente como socios a quienes trabajaban en forma independiente. *Ibíd.*

⁵ Ballent y Silvestri. ““Ministerio...”, *op. cit.*

⁶ Mariana Fiorito. “Difusión y legitimación: La obra de la Dirección General de Arquitectura a través de las publicaciones periódicas (1933-1945)”, en: *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2013.

⁷ Cecilia Parera. “Arquitectura pública y técnicos estatales: la consolidación de la arquitectura como saber de Estado en Argentina, 1930-1943”, en: *Anales del IAA* 42 (2), 2012, pp. 139-154. Disponible en <http://www.iaa.fadu.uba.ar/ojs/index.php/anales/article/view/85/73>

A escala provincial, durante los gobiernos liberal-conservadores⁸ se verifican las características a las que hemos hecho referencia a nivel nacional: lideradas por una vinculación creciente entre los agentes, caracterizada por la permeabilidad del campo político a las propuestas técnicas y los posicionamientos disciplinares. Se leen además, las tensiones y disputas entre campos y agentes. Con la llegada del peronismo⁹ la burocracia técnica se reorganizó en forma integral: comenzó la articulación nación- provincias a partir de la cual estas últimas perdieron autonomía. Lo mismo pasó con el ejercicio profesional en la administración pública: hubo una clara subordinación de la función de los técnicos al proyecto político y un permanente señalamiento de que era el poder político quien tenía el poder de decisión sobre la obra pública.

En este contexto, el trabajo busca poder historizar las redes de relaciones entre políticos y arquitectos que desempeñaron cargos públicos durante algunas décadas del siglo XX en Mendoza. Las características políticas que esos técnicos imprimieron a la ciudad; sus espacios de sociabilidad y sus trayectorias profesionales, serán los núcleos problemáticos que abordaremos, a partir del estudio de la conformación de una de las más importantes oficinas estatales: la Dirección de Arquitectura (1936). La etapa sobre la cual trabajamos corresponde a lo que entendemos como un período “fundacional” de la repartición y determina uno de sus momentos de producción de arquitectura pública más significativos.

Consideramos que la función pública fue convirtiéndose cada vez más, en una alternativa segura de empleo para muchos profesionales, al tiempo que las obras de arquitectura fueron acrecentando su rol como la re-presentación más visible del Estado y sus agentes. Todo esto en paralelo al papel de “motor de la economía nacional” que en tiempos de crisis le tocó desempeñar a la obra pública.¹⁰

La propuesta teórica sobre la que se basa el artículo incluye categorías provenientes de la historia de la arquitectura y la sociología de la cultura. Por un lado, haremos referencia a un grupo de obras seleccionadas dentro de la vasta producción del período. Nos interesan sus características proyectuales tanto como su contexto de producción, puesto que entendemos que ambas particularidades pueden darnos pautas sobre objetivos compartidos por técnicos y políticos.

⁸ Con liberal-conservador hacemos referencia a la etapa que a nivel nacional se abre con la llegada a la Presidencia de la Nación de Agustín P. Justo en 1932 y que en la provincia de Mendoza marca el periodo 1932-1943. Reciben estos dirigentes esta denominación en referencia a la adopción que hicieron del conservadorismo de antaño “aggiornado” como forma política de gobernar, tomando el liberalismo como ideología.

⁹ El peronismo o justicialismo es un movimiento político surgido en Argentina a mediados de la década de 1940 alrededor de la figura de Juan Domingo Perón y un considerable número de sindicatos. La denominación alternativa de “justicialismo” proviene de la importancia concedida por este movimiento a la justicia social.

¹⁰ Al respecto Anahí Ballent y Adrián Gorelik. “País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis”, en: Alejandro Cataruzza (dir.) *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política, 1930-1943*, tomo 7, col. Nueva Historia Argentina, Buenos Aires, Sudamericana, 2001, pp. 143 - 200

Las visiones de mundo de esos dos grupos, sus prácticas culturales y sus formas de relación al interior de los campos, son tratadas a partir de nociones provenientes de la teoría social desarrollada por Pierre Bourdieu. Aplicaremos la definición que este sociólogo hace del campo político y la utilización que de sus conceptos fundamentales (campo, habitus, capital) podemos hacer al espacio de lo técnico.

En tanto, las principales fuentes a partir de las cuales se plantea el estudio son la prensa, las memorias de gobierno y las memorias de los proyectos encarados. Entendemos, siguiendo a Soprano¹¹ que estas fuentes documentales, nos permitirán comprender las “*dimensiones subjetivas y objetivas implicadas en los procesos históricos*” en relación a los campos abordados, pero también a la ciudad como paisaje significativo.

Arquitectos en la función pública: la Dirección de Arquitectura

En 1907, a poco de iniciado el gobierno provincial de Emilio Civit,¹² se creó el Ministerio de Industrias y Obras Públicas. Un año después, en 1908 aparecía dentro de su organigrama la Sección Arquitectura, creada por la Ley de Presupuesto n° 435.

Ese fue el origen legal, de una repartición que jugó un papel fundamental en el desarrollo urbano-arquitectónico de la provincia, hasta por los menos la década del '90 del siglo XX, cuando su función original: el estudio, dirección y ejecución de toda la obra pública provincial fue desdibujándose y cambiando por un perfil más bien de contralor, como consecuencia de la complejización y diversificación de la demanda de obras. Esto supuso la descentralización de la producción de la obra pública ya que los distintos Ministerios y Direcciones empezaron a tener sus propios cuerpos técnicos para el proyecto y ejecución de obras arquitectónicas y urbanas.

La otrora Sección Arquitectura tuvo entre sus responsables a Raúl Álvarez,¹³ primer mendocino recibido de arquitecto, quien convocado en 1918 por el gobernador José

¹¹ Germán Soprano. “Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina”, en: *Cuestiones de Sociología* n° 4, 2007, pp.19-48.

¹² Emilio Civit (Mendoza 1856- 1918). Abogado. Fue secretario del interventor federal en Corrientes en 1878 y en 1879 subsecretario de Hacienda de la Nación. En 1882 fue elegido diputado nacional, cargo en el que fue relecto entre 1886 y 1889. En 1891 fue nombrado senador nacional y en 1895, designado ministro de Hacienda por el gobernador mendocino Francisco Moyano. Fue por primera vez gobernador de Mendoza en 1898, aunque estuvo en el cargo solo algunos meses ya que asumió el mando del Ministerio de Obras Públicas de la Nación durante los seis años de gobierno de Julio A. Roca. Sus obras en el Ministerio de la Nación quedaron diseminadas por todo el país. En 1906 fue candidato a gobernador de Mendoza con el apoyo de los más poderosos representantes del comercio, la industria y la agricultura provinciales. Dardo Pérez Guilhou. “Emilio Civit, el último de los notables”, en: *Ensayos sobre la historia política institucional de Mendoza*, Buenos Aires, Senado de la Nación, 1997, pp. 151-170.

¹³ Raúl Álvarez (Mendoza 1890- Buenos Aires s/d) Arquitecto representante de la corriente neocolonial, con vasta producción en Mendoza y Buenos Aires. A lo largo de su vida profesional tuvo una estrecha relación con la Revista de Arquitectura. Activo miembro de la SCA, fue además docente universitario.

Néstor Lencinas¹⁴ ejerció el cargo de jefe de sección hasta 1919 y de director interino de Obras Públicas hasta abril de 1920, momento en que dejó la provincia para instalarse en Buenos Aires, aunque sin perder contacto con Mendoza. Álvarez tuvo a su cargo la concreción de importantes obras, entre otras la remodelación de la Legislatura de Mendoza (1923), el trazado del Rosedal del Parque Gral. San Martín (1919), el diseño del Hospital José Néstor Lencinas (1919-1924) y en el mismo período las obras del Hospital Regional de San Rafael.

Paralelamente a la labor de Álvarez, el gobierno de José Néstor Lencinas, convocó al arquitecto Gastón Mallet,¹⁵ con el fin de reunir los antecedentes que permitieran llegar a un cálculo aproximado sobre el costo de las obras de un palacio destinado a concentrar todas las oficinas de la administración provincial.¹⁶

El trabajo de Mallet llegó a manos de Lencinas unos días antes de su muerte, hecho que impidió el sometimiento de la obra completa a consideración legislativa y el pago de los honorarios al proyectista en tiempo y forma. Fue recién en 1923 que desde el Ejecutivo provincial al mando de Carlos W. Lencinas se vehiculizó a través de un pedido a la Legislatura la aprobación del decreto del Poder Ejecutivo de fecha 2 de octubre de 1919, por el cual se aceptarían los estudios presentados por Gastón Mallet y se autorizaría el pago correspondiente.

Participó de numerosos concursos y proyectó una importante cantidad de viviendas urbanas y suburbanas. Silvia Cirvini. "Raúl Álvarez", en: Liernur F. y Aliata F. (dirs). *Diccionario de Arquitectura en Argentina*, tomo alb, 2004, p. 46

¹⁴ José Néstor Lencinas (Mendoza 1859- 1920). Fue uno de los fundadores del partido radical en 1891. Participo de las revoluciones radicales de 1893 y 1905, en la que logro tomar por un corto tiempo el poder como gobernador provisional de Mendoza. Escapo a Chile. Fue electo gobernador de la provincia en 1918. Pablo Lacoste, *La Unión Cívica Radical en Mendoza y en la Argentina. (1890-1946)*, Mendoza, Ediciones Culturales de Mendoza, 1994.

¹⁵ Arquitecto intérprete de la tradición Beaux Arts, Mallet presentó para Mendoza un conjunto de planos denominados «Mendoza Monumental» que reunieron las propuestas para la construcción de: Palacio de Justicia, Palacio de Gobierno y Palacio Legislativo, edificios de tres niveles superiores: planta o piso bajo, entrepiso y primer piso, sobre un subsuelo semienterrado; edificio para el Departamento de Policía que suponemos es una reforma de la por entonces Casa de Gobierno (construida con proyecto de Moneta frente a plaza Independencia, donde ahora está la Escuela Normal); proyecto de ampliación del hospital Provincial y una perspectiva que muestra el proyecto del teatro que remplazaría al antiguo teatro municipal (1870), en estado ruinoso hacia 1918. Es probable que la Legislatura no haya aprobado el pago a Mallet, por lo cual estos proyectos no se efectivizaron ni se conocieron con anterioridad en la historiografía local. Silvia Cirvini y Cecilia Raffa. "Mendoza y las obras públicas monumentales: La propuesta de Mallet (1918)", en: Gutiérrez, R. (Ed). *Manifestaciones francesas en Argentina. Del Academicismo a la Modernidad. (1889-1960)*, Buenos Aires, CEDODAL, 2011, pp. 121-124.

¹⁶ José Aguilar. *Memoria presentada a la honorable Legislatura de Mendoza durante la gobernación de Alejandro Orfila, 1926-1927*, Buenos Aires, Colombatti & Cía, 1928.

No obstante este nuevo impulso a una operación urbano arquitectónica que buscaba dotar a la ciudad de un equipamiento público que aportara un plus simbólico y estético acorde al progreso económico de la región, las propuestas de Mallet no se efectivizaron.

La acción descrita pone en relieve una característica que se mantiene desde fines del siglo XIX, en la relación técnica-política y que consiste en la contratación de profesionales destacados del ámbito nacional o internacional para desarrollar proyectos puntuales: pensemos en la contratación de Charles Thays de manos de Emilio Civit para el diseño del Parque del Oeste (1896), por ejemplo. Estas contrataciones se suman a las obras que ejecutan los equipos técnicos estatales y van a ir marcando el avance en la consolidación de la Arquitectura dentro del campo técnico y de la estructura burocrática estatal. Si a fines del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX eran ingenieros quienes se ocupaban de los trazados urbanos y las principales obras públicas, a partir de 1930, fueron los arquitectos los encargados de proyectar y organizar las características de la arquitectura y la ciudad.

La Sección Arquitectura permaneció en la órbita de la Dirección General de Obras Públicas hasta el año 1935.

Durante 1936 y mediante la Ley de Presupuesto n° 1193, se eleva de categoría convirtiéndose en Dirección de Arquitectura de la provincia (DPA), organismo dependiente del Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego. Esta denominación se mantuvo hasta 1954, cuando la DPA fue absorbida por la Dirección de Planificación, de la Secretaría Técnica de la Gobernación.¹⁷

Período conservador: políticos y técnicos

Manuel y Arturo Civit

Entre 1932 y 1943, Mendoza fue gobernada por una sucesión de políticos provenientes de las filas del Partido Demócrata,¹⁸ cuyas acciones de gobierno, intentaron atender los

¹⁷ En 1956, mediante la ley 2368, se legalizó la repartición como Dirección de Arquitectura y Urbanismo, volviendo a la órbita del Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego. En 1967, cambió nuevamente su denominación para pasar a ser la Dirección de Arquitectura y Planeamiento, cuyas injerencias se establecieron mediante el Decreto- acuerdo 3862. A partir de ese texto oficial, la Dirección dependió de la Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. En mayo de 1987, se modificó nuevamente la denominación de la Dirección de Arquitectura y Planeamiento que volvió a una de sus antiguas denominaciones: Dirección de Arquitectura y Urbanismo. Teresa Giamportone. *Ministerio de Obras y Servicios Públicos*, col. Historia Institucional de Mendoza, Mendoza, Ediciones Culturales, 1998.

Finalmente en 1995, el organismo recibe el nombre de DACOP: Dirección de Administración de Contratos y Obras Públicas, que mantiene hasta la actualidad.

¹⁸ El Partido Demócrata de Mendoza tiene sus orígenes en el Club Liberal, luego Partido Liberal que propuso en 1873 a Francisco Civit como candidato a la gobernación de Mendoza y a su hijo Emilio en 1898. Ambos Civit ocuparon la gobernación de la provincia aunque interrumpidos por diversas

reclamos de los sectores medios y bajos de la población; dando un carácter “progresista” a la gestión mediante el emprendimiento de obras públicas de infraestructura básica, como caminos, puentes y diques y la atención de áreas como la salud, educación y vivienda.

Desde 1932 c, con la incorporación de los arquitectos Manuel y Arturo Civit a la Dirección de Arquitectura, comienza a perfilarse la más importante característica que distinguirá a los años conservadores: la homogeneidad en la planificación y ejecución de Obra Pública.

Los lineamientos de los proyectos encarados, fueron puestos en marcha gracias a una característica particular de los años de gobierno liberal-conservador: la permeabilidad que las propuestas ideadas por el campo técnico, tuvieron en el campo político. Entendemos que esto se dio sobre la base de la estrecha relación que agentes de uno y otro campo tuvieron por afinidad política, pero también por su capital simbólico común. Este el tipo especial de capital definido por Bourdieu, que se forma a partir de la disponibilidad de los capitales económico, cultural y social.¹⁹

En efecto agentes de uno y otro campo tenían una red de contacto estables que surgieron de la pertenencia a un determinado grupo social (capital social); poseían todos titulaciones y grados académicos y compartían intereses culturales (capital cultural) y además tenían en su mayoría, cierto capital económico de respaldo, como base para la obtención de los demás capitales. A esto podemos sumar una red de relaciones laborales externas a la dependencia estatal, que en el caso de los vínculos arquitectos- ingenieros suponían la concreción de obras privadas y, en el caso de la relación entre arquitectos y políticos, la conversión de éstos últimos en comitentes de los primeros o en aliados para el impulso de otras empresas (como la creación de la UNCuyo, por ejemplo).

Miembros de una tradicional familia mendocina, Manuel nació en Buenos Aires en 1901 y Arturo dos años después, ambos estudiaron en la Escuela de Arquitectura dependiente de la Facultad de Ciencias Exactas (UBA). A poco de graduarse, los Civit viajaron a Alemania, donde tuvieron contacto con la arquitectura racionalista, estilo que marco su más notoria producción arquitectónica.

Se instalaron en Mendoza hacia 1932. La provincia suponía para los nóveles arquitectos, una oportunidad laboral, tanto por su campo profesional en expansión, como por el

luchas federales. El viejo Partido Liberal cambia su nombre por el de Demócrata hacia 1931 y lleva a la gobernación mendocina entre 1932 y 1943 a Videla, Cano, Corominas Segura y Vicchi. La última participación del partido en el gobierno provincial fue a través de Francisco Gabrielli dos veces gobernador de Mendoza en 1961 y en 1963, e interventor de la provincia en 1970. Pablo Sacchero et al., *Historia de Mendoza*, fascículo 21, Mendoza, Ed. *Los Andes*, 1994, p. 7.

¹⁹ Pierre Bourdieu. *El sentido práctico*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

número limitado de practicantes dentro de ese campo: hacia 1930, eran alrededor de 15 arquitectos los que actuaban en Mendoza.²⁰

De intensa participación en el ámbito social y cultural mendocino, los Civit formaron parte del grupo que creó en mayo de 1933 la Academia Provincial de Bellas Artes y Escuela de Artes Decorativas e Industriales. Manuel y Arturo fueron los primeros director y vicedirector respectivamente, de la Academia y desempeñaron sus cargos hasta 1935. Manuel además fue vicedecano de la Universidad Nacional de Cuyo entre 1939 y 1943. Ambos fueron músicos: Manuel, violinista y Arturo, pianista. El menor de los hermanos participó además activamente en política a través del Partido Demócrata, del que fue presidente, habiendo sido parte responsable de su refundación en el año 1957. Ambos fueron profesores en la Escuela de Artes Plásticas de la UNCuyo.²¹

El capital simbólico de los Civit, en el que primaron entendemos, los aspectos sociales y culturales, les permitió, estar a cargo de la DPA durante los gobiernos de Ricardo Videla, Guillermo Cano, Rodolfo Corominas Segura y en el inicio de la gestión de Adolfo Vicchi.²² También (o porque) mantuvieron, una fluida relación con los ministros a cargo de la cartera de Industrias, Obras Públicas y Riego de la cual dependía directamente la DPA y sin cuyo apoyo, las propuestas técnicas no se hubieran concretado. Pese a que sabemos que los Civit tenían vínculos personales con algunos de los gobernadores (Cano y Corominas, particularmente),²³ existía un orden jerárquico al interior de la burocracia estatal, insoslayable.

El Ministerio estuvo presidido durante todo el período por ingenieros. Ellos fueron Emilio López Frugoni en la gestión de Videla; Frank Romero Day, funcionario de Cano y Vicchi, y José María Alurralde quien se desempeñó en la cartera durante el mandato

²⁰ Cecilia Raffa. "Agentes y prácticas. Biografía colectiva de la Sociedad de Arquitectos de Mendoza en sus primeros años (1953-1969)". En: *Registros 12*. Revista de investigación histórica. Número especial: MENDOZA 1930-1980. Agentes, prácticas y obras, 2015, pp. 25-40.

²¹ Cecilia Raffa. "La vanguardia racionalista en Mendoza: la obra de los arquitectos Manuel y Arturo Civit", en: *Revista de Historia de América* nº 139, 2009, pp. 181-205.

²² Ricardo Videla (1880 - 1960). Historiador e ingeniero agrónomo, fue gobernador de la provincia entre los años 1932 y 1935. Antes había participado como Ministro de Industria y Obras Públicas durante la intervención de José María Rosa. Guillermo Cano (1884-1939) fue abogado. En su carrera política ocupó los cargos de concejal; diputado provincial; Ministro de Hacienda durante la gobernación de Ricardo Videla y luego gobernador entre 1935 y 1937. Rodolfo Corominas Segura (1891 - 1967). Este abogado fue gobernador entre los años 1938 y 1941. Tuvo un papel importante en la creación de la Universidad Nacional de Cuyo, proyecto que ya había impulsado con anterioridad, durante su gestión como diputado nacional. La Universidad fue formalmente fundada el 16 de agosto de 1939, y su primer rector fue Edmundo Correas. Adolfo Vicchi (1901 - 1965) Abogado de profesión, formó parte del ala más clerical del Partido Demócrata Nacional de Mendoza. Fue diputado de la Nación y en 1938, Ministro de Gobierno de Corominas Segura. Su período de gobierno se extendió entre 1941 y 1943. Jorge Scalvini, . *Historia de Mendoza*, Mendoza, Spadoni, 1968.

²³ Entrevista a Marta Day Corominas, nieta del gobernador Rodolfo Corominas Segura (Mendoza, 2010) y a Raúl Romero Day, sobrino del Ing. Frank Romero Day (Mendoza, 2016).

de Rodolfo Corominas Segura.²⁴ Que todos los ministros fueran ingenieros, muestra tal como en el caso de la DGA, cómo eran los movimientos al interior del campo técnico general y su relación con ámbitos burocráticos. Todavía es posible advertir la subordinación de unas profesiones respecto de otras (la Arquitectura respecto de la Ingeniería, en este caso), dentro de los procesos de consolidación disciplinares. En Mendoza los arquitectos llegarán a rangos ministeriales a partir de la década del setenta.

Sin embargo advertimos, que en el Ministerio de Industrias, Obras Públicas y Riego y en relación con el espacio social general, el papel desempeñado por el director de la DPA fue importante y dotaba de un plus de prestigio a la gestión. La rúbrica de Manuel o Arturo como directores, en los anuncios de licitaciones publicados en los diarios y períodos locales, dan cuenta de una posición, al menos destacada dentro de la administración.²⁵

En los años que permanecieron en la función pública, Manuel se ocupó de la dirección de la repartición de 1936 a 1939 (antes de tener el rango de Dirección también estuvo a su cargo), mientras que Arturo lo hizo entre 1939 y 1941.²⁶ Articularon en su discurso a los conceptos de higiene, industria constructiva, alojamiento de masas, vivienda moderna, científica y confortable y funcionalidad, sustento teórico que tomaron como base para la resolución de problemas técnicos y sociales desde la Dirección de Arquitectura y que fueron esgrimidos por la arquitectura y la planificación de los Estados Modernos (Alemania, Francia, Austria, EE. UU.), a los que estos arquitectos hacían referencia y que fueron apoyados por el grupo político que gobernaba la provincia, a través de la inversión en arquitectura pública.

Durante la gobernación de Ricardo Videla se inició lo que sería una intensa obra de edilicia escolar: se construyeron alrededor de trece edificios desde 1932 y hasta 1935, entre ellos los de las escuelas monumentales Justo José de Urquiza e Industrial de

²⁴ Más allá de formaciones afines, el campo político mendocino en las décadas que nos ocupan estuvo caracterizado por las fuertes redes de relaciones familiares y de amistad. Como ejemplo podemos citar el caso del Ministro de Industrias, Obras Públicas y Riego, Frank Romero Day. Romero Day fue yerno del Ministro de Gobierno Enrique Day, ambos ocuparon las mencionadas carteras durante la gestión de Cano. Romero Day, tuvo además vínculos personales con Adolfo Vicchi, amigo de su hermano menor Edgardo, quien lo convocó para ocupar nuevamente el Ministerio de Industrias durante su gobernación Raúl Romero Day. "Frank Romero Day. Familia, actuación e impronta en Mendoza", en: *Revista de la Junta de Estudios Históricos de Mendoza*, tercera época, 2013, n° 10-11.

²⁵ *Los Andes*, 11/01/1936, 7/1/1938, 8/12/1939

²⁶ Fueron autores del conjunto de Casas Colectivas (hoy Barrio Guillermo Cano), presentado, en el Primer Congreso Argentino de Urbanismo (1935); del edificio Playas Serranas (1937), balneario popular ubicado en el extremo sur del lago del parque San Martín; así como del Hogar de la Madre Obrera (1935); el Hospital Central (1937), de los Hogares para menores en San Rafael y Agrelo (1941-1943), de Hoteles y Hosterías y de varios edificios para escuelas urbanas y rurales y centros de salud diseminados en toda la provincia. Manuel Civit volvió a asumir por un corto período la dirección de la DPA en la década del '60. Cecilia Raffa. "Manuel y Arturo...", op. cit., 2009.

Maipú. También se edificaron pabellones para niños y salas de maternidad en distintos departamentos de la provincia, entre otras obras.

En varias ocasiones, y a lo largo del período, tanto para escuelas como para centros de salud se utilizaron prototipos (mismo edificio para ubicaciones distintas), aun cuando se tratara de distintas gestiones de gobierno. Esto supone una continuidad de políticas, que se puede leer en la falta de interés de diferenciarse en términos materiales, y en el orden técnico un reconocimiento al capital cultural por parte de los gobiernos, con todo lo que supone, del equipo de la DPA. En muchos de los discursos de los distintos gobernadores incluidos en las Labores de Gobierno se destaca el aporte realizado por los equipos técnicos del Estado, a través de la obra pública, principal baluarte político del período.²⁷

Guillermo Cano se hizo cargo de la provincia en 1935, probablemente su gestión junto a la de su sucesor Corominas Segura, sean las más prolíferas en concreción de arquitectura pública.

Uno de los principales emprendimientos, que puede servir para ilustrar la vinculación técnica-política durante su mandato, es el de las Casas Colectivas, primer y más importante ejemplo de vivienda bajo los cánones racionalistas (planta compacta, agrupamiento en bloques y aprovechamiento de suelo) que se construyó en Mendoza.

Cano, apoyado en el conocimiento que sus viajes por Europa y el estudio de operatorias privadas, mixtas o estatales sobre el tema de la vivienda popular²⁸ le habían proporcionado (capital cultural), entendía que era el Estado Moderno quien debía cumplir la función social ineludible a favor de las clases menos afortunadas y decidir su intervención directa en la construcción de viviendas populares, por eso impulsó tras recibir la propuesta técnica de los Civit, la sanción de la ley n° 1190 de construcción de las Casas Colectivas.²⁹

Sobre el apoyo político recibido en la operatoria los Civit dirán:

“Nuestro único mérito, si es que nos cabe alguno, es haber coincidido con la idea que ya alimentaba al Señor Gobernador de la provincia, Dr. Guillermo Cano, el que con su energía hizo efectiva la construcción de la obra, iniciando

²⁷ Las Labores de Gobierno, son compendios de la obra realizada durante cada gestión. Compilan los más variados indicadores, entre ellos hacen particular hincapié en la obra pública.

²⁸ En el mensaje el gobernador se refiere al fomento de la vivienda realizado a partir de tres tipos de procedimiento: la iniciativa privada como El Hogar obrero en Buenos Aires; la acción mixta, mediante subsidios estatales e iniciativas particulares como las que se realizan en Inglaterra, Francia y Estados Unidos y las estatales como la ley nacional 9677 o la edificación a gran escala que se hace en Rusia o Alemania. Guillermo Cano. *Labor Gubernativa*, Imprenta Oficial, 1935, tomos 2 y 3.

²⁹ Cecilia Raffa. “Un pueblo para 3000 habitantes: las primeras Casas Colectivas para obreros y empleados estatales en Mendoza, 1935-1938”, en: *Revista de Historia de América* n° 134, 2006, pp. 115-139.

en el interior de la república la era de elevación en el standard de vida de la clase obrera”.³⁰

Ese apoyo a la gestión de la DPA, se mantuvo con el gobernador Rodolfo Corominas Segura.

Corominas no sólo prosiguió con el proyecto de las Colectivas, cuya ejecución se extendería hasta la gobernación de Vicchi, sino también con otros de igual envergadura, entre tantos: el Hospital Central (1937- 1941); el Hogar para Menores de Agrelo (1941), el concurso del Plan Regulador para Mendoza y el Monumento a la Bandera del Ejército de los Andes en la plaza Independencia (1941), que supuso, como veremos, una inflexión en la relación técnica-política durante el período, al menos para los Civit.

De escala regional, el Central fue proyectado funcionalmente como un monobloque, con una superficie de 27.688, 84 m² y significó, en términos arquitectónicos, un avance en la concepción compositiva de los hospitales en Mendoza que hasta ese momento habían sido planteados como conjuntos dispersos de pabellones en grandes áreas parquizadas. Nuevamente, el campo político, apoyó una propuesta técnica monumental que posicionaba a Mendoza a escala nacional, con un proyecto de modernización hospitalaria, valorativo de las ventajas de los hospitales en altura.

En términos de re-presentación esta obra significó, para los dirigentes un posicionamiento político positivo respecto del futuro:

“(…) ágil y moderna la alta silueta de esta casa, dirá a las generaciones futuras, que la solidaridad con el dolor humano, no ha sido sólo una hueca afirmación de este gobierno y que al construirlo sólo se ha tenido en vista el amplio horizonte de la patria, que necesita hijos fuertes y sanos para que sus pechos no alienten odios ni bajas pasiones y puedan conducirla con fe y sin prevenciones a la consecución de sus altos destinos”.³¹

Las gestiones conservadoras asociaron de diversas formas la idea de asistencia social a la de igualdad y justicia. Se tomó parte activa en la ayuda y vigilancia directa de menores con la creación de institutos oficiales en la órbita del Ministerio de Gobierno y Asistencia Social, a partir de la implementación de la ley 1304/39. En toda esta operación de amparo, protección y vigilancia, los grupos dirigentes y los técnicos estuvieron fuertemente influenciados por una corriente de pensamiento internacional que comenzaba a darle entidad a las acciones del Estado sobre la minoridad,³² identificando y tipificando los delitos cometidos por menores y buscando nuevas estrategias para su

³⁰ Manuel y Arturo Civit. “Casas Colectivas para obreros y empleados en Mendoza”, en: *Nuestra Arquitectura* 97, 1937, pp. 269-279.

³¹ Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego. *Memorias 1938-1941*, tomo VIII, Mendoza, Ed. Oficial, 1941, pp. 282-283.

³² Juan Carlos Torres y Elisa Pastoriza. “La democratización del bienestar”. En Torres, J. C. (dir.), *Nueva Historia Argentina, Los Años Peronistas (1943-1955)*, T. VIII, Buenos Aires, Sudamericana, 2002, p. 74.

reeducación. El proceso de aprobación de la ley de Patronato y su implementación fue lento y atravesó prácticamente todo el período conservador. La ley se impulsó durante el gobierno de Cano; se promulgó durante la gestión de Corominas Segura, momento en el que también se comenzó con la construcción de los complejos, llegando a hacerse uso efectivo de los edificios y conjuntos edilicios diseñados en consonancia con la norma,³³ durante la gobernación de Vicchi.

Hablamos de la Colonia para Menores habilitada en 1941 en el distrito de Agrelo, a la que siguió otra construida en la Villa 25 de Mayo en 1943, en el sur provincial. Estas colonias significaron a nivel local un cambio en la concepción de los espacios construidos para la asistencia a la niñez y suponen en el marco de nuestro trabajo un ejemplo para visibilizar la relación técnica-política: en la apertura del primer Hogar acontecida en febrero de 1941, fue Arturo Civit, quien en nombre del Ejecutivo provincial estuvo a cargo del discurso inaugural y quien entregó la obra al presidente del Patronato de Menores. Fragmentos del discurso de Civit y su retrato emitiéndolo, aparecieron en el diario oficialista *La Libertad*, junto a imágenes que ilustran las obras.³⁴

Pero en este proceso también existieron negociaciones. Conocemos por estudios recientes,³⁵ la existencia de correspondencia entre Arturo Civit y otros funcionarios de gobierno, en la que el arquitecto reconoció haber cambiado la propuesta estética inicial para el edificio de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, debido al deseo expresado por el gobernador Corominas Segura, al que la Dirección terminó adhiriendo. Una situación similar ocurrió con el proyecto para el Arco Desaguadero donde se prepararon dos propuestas a partir del mismo programa arquitectónico. Una resuelta en lenguaje racionalista y otra en lenguaje californiano, que sería la elegida.

Esa multiplicidad de propuestas que hemos ejemplificado, fue posible gracias a que la DPA contaba con un equipo técnico de respaldo a la gestión. Entre los técnicos y profesionales que trabajaron en la repartición hacia 1940 estaban: el Arq. Luis Brisighelli (sub-director cuando Arturo Civit estuvo a cargo de la DPA), José María Peña López (secretario e inspector de obras); Margarita Siri y Alida Herrera (auxiliares); Sebastián Ribes (mesa de entradas); Nilo Doiz (auxiliar); Alejandro Lamí Aguirre (ayudante calculista); Pedro Ribes y Luciano Pagotto (dibujantes proyectistas); Walter Franke, Espartaco Cotino, Pedro Valento, Julio Rossi y Carlos Varas Gazzari (dibujantes); Arq. Raúl Odoriz y Osvaldo Godoy (adscriptos) y Humberto Rosales y Humberto Alcalde (copistas).³⁶ Dentro del grupo es particularmente destacable la labor de los “dibujantes proyectistas” Ribes y Pagotto que se ocupaban tanto de la confección de la documentación técnica, como el control de la ejecución de las obras.

³³ Los conjuntos abandonaron el sistema claustral de distribución clásico de los reformatorios y asilos, y fueron proyectados como grupos de pabellones en torno de un espacio central

³⁴ *La Libertad*, 15/2/1941

³⁵ Graciela Moretti. “Pedro Ribes, de dibujante-proyectista a empresario-constructor. Mendoza (1932 – 1962)”. En *Registros 12*. Número especial: MENDOZA 1930-1980. Agentes, prácticas y obras, 2015, pp. 53-74.

³⁶ Francisco Giménez Puga. *Guía de Mendoza*, Buenos Aires, Kraft, 1940, p.188-189.



Manuel y Arturo Civit. Obras ejecutadas durante sus gestiones: Hospital Central, Barrio Cano, Colonia para Menores y Escuela Videla Correas. Fuente: Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego. Memorias 1938-1941, tomo VIII.

En las postrimerías de la gestión de Corominas, el papel de los Civit dentro de la DPA comenzó a declinar: como agentes dentro de la burocracia estatal fueron perdiendo las posiciones centrales que habían detentado a lo largo del período. Primero, con la salida de Manuel de la dupla director-vice, para ocupar el cargo de vicerrector de la UNCuyo en 1939, en la gestión que encabezó Edmundo Correas, hasta ese momento Ministro de Hacienda; luego, por lo que entendemos fue un desplazamiento de Arturo por el posicionamiento de otro técnico: Daniel Ramos Correas,³⁷ Director de Parques y Paseos de la provincia desde 1938, tal como lo hemos analizado en trabajos precedentes.³⁸

Las luchas al interior del campo técnico entre los Civit y Ramos Correas, tienen como antecedentes varias notas periodísticas publicadas en 1933 en el diario La Libertad donde Manuel Civit rebate afirmaciones que considera imprecisas de Ramos Correas, como consejero del poder Legislativo, en referencia a las licitaciones para la construcción de edificios escolares.³⁹ Esa rivalidad queda manifiesta también en la carta que Arturo Civit envía al presidente de la Sociedad Central, Jorge Sabaté en 1939, a partir de ella sabemos que al menos parte de las diferencias se debían a disputas, al decir de Civit, por “malos entendidos profesionales”. En la carta, Civit aducía que la actitud tomada por Ramos, para ese entonces Director de Parques, Calles y Paseos, sólo tenía una explicación: “*el ataque directo contra el prestigio de una Oficina Técnica, con fines inconfesables*”.⁴⁰

A partir de estos hechos, para estos agentes la ciudad comenzó a ser el lugar del juego, el espacio sobre el que había que accionar para marcar posiciones al interior del campo técnico, en la relación con el campo político y en el espacio social.

En los desplazamientos dentro del campo técnico, no sólo participaron los agentes con todo su capital simbólico, sino que entraron en el juego también dos nuevas incumbencias que los arquitectos habían sumado a las que ya venían ejerciendo: la monumentalidad de la arquitectura moderna (asociada a la escala urbana de la ciudad) y el paisajismo en su versión pintoresquista.

³⁷ Daniel Ramos Correas (Chile 1898- Mendoza 1992) Nace en Talcahuano, Chile; siendo niño se radica en Mendoza donde vive hasta su muerte. En 1924 es arquitecto egresado de la UBA. Desarrolló tanto obras historicistas y pintoresquistas, entre 1924 y 1930 aproximadamente, como otras “discretamente modernas”, formuladas recién a partir de 1945. Director de Parques y Paseos (1938-1945), cargo a partir del cual realizó las más importantes remodelaciones y refacciones de los principales espacios públicos de Mendoza: el Parque San Martín y la Plaza Independencia. En la actividad privada se asoció en la década del '20 con el Ing. López Frugoni (Ministro de Obras de la gestión de Videla) con quien llevó adelante importantes trabajos. Fue además amigo personal de Frank Romero Day (Ministro de Obras en la gestión de Vicchi). Silvia Cirvini, y Cecilia Raffa. “Biografía: Daniel Ramos Correas”, en: Gutiérrez, R. (Ed). *Manifestaciones francesas en Argentina. Del Academicismo a la Modernidad. (1889-1960)*, Buenos Aires, CEDODAL, 2011, pp. 149-150.

³⁸ Cecilia Raffa. “Los campos técnico y político en la regulación del espacio público. El caso de Mendoza, Argentina, en los años '30”. En: *Palapa*, vol V, número 1 (10), enero- junio 2010, 2011, pp. 17 -31.

³⁹ La Libertad, “El Director de Arquitectura replica a un informe sobre edificios escolares”, 24/11/1933, p. 5; “El director de arquitectura amplía su réplica”, 27/11/1933, p. 7.

⁴⁰ Cecilia Raffa. “Los campos técnico y político...”, op. cit.

En 1940, el gobierno de Corominas Segura impulsó el concurso de propuestas del Plan Regulador para Mendoza.⁴¹ El propósito del proyecto fue efectuar operaciones de reforma en el casco de la ciudad para conseguir, por medio de una nueva estructuración urbanística, mayores ventajas y menos trastornos económicos.

Tal como había pasado en las convocatorias de técnicos foráneos realizadas desde fines del siglo XIX, el concurso tuvo la particularidad de anteponer al interés por la resolución lograda en el proyecto, los antecedentes de los concursantes a partir de la convicción que la experiencia llevaría indefectiblemente a la búsqueda de la mejor solución para la ciudad, pero sobre todo al aumento del capital político de la clase dirigente.

El Plan Regulador fue promovido por la dupla técnica-política a través de la Comisión Especial de Urbanismo creada por el mandatario en 1938, de la que formaban parte Arturo Civit como director de la DPA y Daniel Ramos Correas, como director de Parques y Paseos, y que en ese momento era presidida por Adolfo Vicchi, quien luego sería gobernador.

De los dos arquitectos sería Ramos Correas, el designado para participar en calidad de jurado del concurso, como representante del Ejecutivo.

Casi paralelamente al desarrollo del concurso del Plan Regulador, en 1941, Arturo Civit propuso a Corominas Segura, un imponente proyecto de líneas racionalistas para la construcción del monumento a la Bandera del Ejército de los Andes, que el Ejecutivo quería levantar en el centro de la plaza Independencia, principal paseo de la ciudad.

El gobernador, avaló la propuesta entendiendo que la concepción general de los edificios realizados por el equipo al mando de Arturo Civit, constituían un acierto arquitectónico, ya que las líneas sobrias y despojadas con que los proyectaban, armonizaban perfectamente con el significado que desde el campo político quería darse al monumento.⁴² Se elevó a la Legislatura el proyecto de ley para que se aprobara la construcción del monumento, pero las Cámaras no dieron sanción al pedido del gobernador por el inminente cambio de gobierno provincial.

Al inicio de su gobernación, Adolfo Vicchi optó por restituir la calidad de paseo público a la plaza principal de Mendoza. El Ejecutivo provincial, con el fin de conocer las posibles propuestas de remodelación de la plaza y su costo pidió asesoramiento a la Dirección de Parques, Calles y Paseos. Fue por ello que una vez sancionada la ley 1408 en 1941,

⁴¹ El equipo conformado por los arquitectos Bereterbide, Belgrano Blanco, Cravotto y Scasso, obtuvo el primer lugar en el concurso. Los planes reguladores son en el período la máxima expresión del urbanismo moderno que llega a nuestras ciudades en los '40, así como la herramienta de base científica para controlar racionalmente los procesos de crecimiento y expansión de las urbes. Cecilia Raffa. "Plan regulador: entre la técnica y la política (Mendoza, Argentina, 1940-1941)", en: *Bitácora Urbano Territorial* 24, 2014, pp. 21-41.

⁴² Rodolfo Corominas Segura. *Labor de Gobierno, período 1938- 1941*, Mendoza: Imprenta Oficial, 1942, tomo I.

que apoyaba la recuperación de este espacio y su modernización, el gobernador puso en manos de Daniel Ramos Correas⁴³ la responsabilidad de la realización de la obra.

La propuesta de la DPA para la plaza quedó sin efecto. Arturo Civit permaneció a cargo de la Dirección hasta fines de 1941.

Ewald Weyland y Raúl Panelo Gelly

Edwald Weyland asumió como director de la DPA en enero de 1942. La noticia de su asunción en el cargo, fue publicada en el diario La Libertad, donde se destacó que la designación había sido por un decreto emanado del Ministerio de Industrias, Obras Públicas y Riego.⁴⁴

Egresado de la UBA, Weyland recibe el título de arquitecto en 1937 y se instala en la capital provincial hacia 1939. No tenemos datos de una vinculación con la repartición anterior a su nombramiento como Director, pero a través de las obras que se realizaron durante su gestión (1942-1945 c) es posible observar que continuó en muchos casos los proyectos impulsados por el equipo dirigido por Arturo Civit, al menos programáticamente.

Uno de esos proyectos fue el de viviendas unifamiliares. Además de la construcción de las Casas Colectivas, la ley 1190 contemplaba la construcción de casas jardines individuales de arriendo en los centros más poblados de los departamentos de la provincia y de casas granja que serían vendidas bajo el régimen de la Ley del Hogar. Durante la gestión de Civit en la DPA y con la asistencia del técnico Pedro Ribes, se proyectaron los prototipos, pero las obras no se concretaron. Sin embargo la intención de construir casas individuales se mantuvo en la agenda política y técnica.⁴⁵

En 1942, el gobernador Adolfo Vicchi aprobó el informe de la DPA, en el que se individualizaban terrenos en la parte noroeste de la ciudad para destinarlos a la construcción de Casas Económicas para obreros.

Ambas propuestas, la de Civit y de Weyland, eran en términos tipológicos: *modernas*, es decir, con distinciones funcionales de ambientes; diferenciación entre zonas

⁴³ El capital social de Ramos, estaba fuertemente determinado por sus relaciones personales con la elite y la curia mendocinas: fue el arquitecto estrella de estos dos grupos sociales. Podemos aducir además que su ascendente capital simbólico (alimentado por su trascendencia como proyectista debido a la clara identificación entre obra y arquitecto), se debió al importantísimo caudal de trabajos por contratación privada que realizó (considerablemente mayor al de los Civit) y al aporte paisajístico de muchas de sus realizaciones. Cecilia Raffa. "Los campos técnico y político..", op. cit.

⁴⁴ La Libertad, 13/3/1942

⁴⁵ Cecilia Raffa." Individuales y colectivas. La vivienda popular en la agenda técnica y política del período conservador (Mendoza 1932-1943)". Dossier: *La vivienda en distintas latitudes. Argentina. 1900-1955*, en: Revista de Historia Americana y Argentina, vol. 50, n° 2, 2015, pp. 37-63



Weyland y Pabelo Gelly como proyectistas de la DPA. Edificios para las municipalidades de Tupungato y Santa Rosa. Fuente: La Libertad, 17/8/1943.

públicas y privadas; servicios sanitarios distribuidos por cañerías internas a locales especializados: cocina, lavadero, sanitarios y previsión de electricidad.

En términos formales, las viviendas individuales diseñadas bajo la dirección de Arturo Civit estaban alineadas con la corriente californiana: techos de tejas, muros revocados con zócalos y detalles en piedra. Las plantas proponían cierto movimiento que derivaría luego en juegos volumétricos.

Lo que Weyland y su equipo propusieron fueron viviendas mínimas, basadas en los principios de confort, economía, higiene, durabilidad y espacio libre: incluían, además de un patio, un sector para la instalación de una huerta. La vivienda estándar (hubieron distintos tipos) tenía dos dormitorios, cocina, baño y lavadero, living-comedor y galería cubierta. Eran edificios pintorescos *simplificados* de mampostería de ladrillos y techos de tejas. Los ambientes se agruparon, reduciendo al mínimo las entrantes y salientes, decisión proyectual por la cual es posible ubicarlas como *transición* hacia las viviendas tipo cajón (compactas) distintivas de los conjuntos peronistas.

Entendemos que al momento de proyectar los prototipos de vivienda, ya se había incorporado a la DPA, Raúl Pabelo Gelly.

Si como vimos la estructura de proyectación de la Dirección, había dependido de arquitectos y dibujantes proyectistas, con la salida de Arturo Civit y contemporáneamente

también de Pedro Ribes,⁴⁶ resultó necesario para el campo político consolidar esa franja especializada de la repartición. Es por eso que en 1942 se llama a concurso para ocupar un cargo técnico en la DPA.

Panelo Gelly ganó el concurso. Arquitecto recibido en 1940, en la Escuela de Arquitectura dependiente de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires, llegó a desempeñar en la repartición los cargos de subdirector y director. Su trayectoria profesional fue muy importante en el ámbito local.

Fue miembro fundador de la División Mendoza de la Sociedad Central de Arquitectos. Ocupó dos veces la vicepresidencia de la Sociedad de Arquitectos de Mendoza entre 1957 y 1959. Como secretario relator de la Comisión Especial de Planeamiento y Código de Edificación de la Ciudad de Mendoza (1959), tuvo a su cargo realizar la reseña de la labor de la comisión editada en 1961. Se desempeñó también, como profesor en la Escuela de Artes y Oficios y en la Escuela de Arquitectura de la Universidad Nacional de Cuyo con sede en San Juan. En 1963 se incorporó como docente a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Mendoza, para cuya creación había contribuido junto a Daniel Ramos Correas (con quien probablemente se haya vinculado desde la DPA) y Enrico Tedeschi.⁴⁷

Entre otros, Weyland y Panelo Gelly, realizaron los proyectos para las casas departamentales de Tupungato y Santa Rosa (1943) siguiendo con los programas que ya se habían desarrollado en la gestión anterior, pero que habían quedado pendientes de resolución. Esta producción es ecléctica con influencia del californiano en los edificios públicos de áreas suburbanas y rurales y de lenguaje racionalista en entornos urbanos. La dupla Weyland-Panelo aparece mencionada en los periódicos locales, junto a la imagen de la obra concluida, acción que contribuyó en el aumento de la visibilidad de los equipos técnicos con la particularidad de que se trataba de dos arquitectos foráneos radicados en una provincia con todavía, un campo profesional acotado. Entendemos que su aparición puede ser parte de una estrategia temporal (previa al peronismo) para vincular obras y autores e incorporarlos tanto al campo de la arquitectura local, como al espacio social general.

La prosecución de estas y otras obras después de la revolución de 1943,⁴⁸ indica la continuidad de los cuerpos técnicos en sus cargos, situación común a otras reparticiones hasta la asunción del peronismo en 1945.

⁴⁶ Alrededor de abril de 1940, también dejó la DPA el arquitecto Luis Brisighelli, para ocupar un cargo en la Dirección de Arquitectura de Buenos Aires. Dato otorgado por su hijo, Luis Brisighelli, noviembre de 2016.

⁴⁷ Cecilia Raffa. "Agentes y prácticas...", op. cit..

⁴⁸ El barrio de viviendas individuales al que hemos hecho referencia se licita en julio de 1943. La fecha de licitación supone que el pliego licitatorio estaba lo suficientemente avanzado como para realizar la operación a poco más de un mes del inicio de la Intervención Federal. Cecilia Raffa, "Individuales y colectivas...", op. cit

Hacia 1946 se desataron, suspensiones y cesantías dentro de diferentes ámbitos de la administración pública nacional y provincial. La dupla Weyland-Panelo se desarticuló. En la publicidad sobre obra pública que se incluye en el periódico *La Libertad* de junio de 1946, sólo aparece el nombre de Panelo, asociado a la gestión de la DPA. Retirado de la función pública, Ewald Weyland desempeñó una profusa labor como proyectista de viviendas unifamiliares. Llegó a proyectar incluso, la casa familiar de Frank Romero Day, ministro del que dependiera políticamente como director de la DPA.

Primer peronismo: la política sobre la técnica

1) Técnicos en el Estado

El Estado como tal, es el resultado de un proceso de concentración, dice Bourdieu, de diferentes especies de capital (cultural, simbólico, etc.), esa concentración produce el surgimiento de un capital específico, propiamente estatal, que le permite ejercer poder sobre los diferentes campos y las diferentes especies de capital. Si bien, esta característica es aplicable a todos los estadios del Estado y a distintos los momentos históricos, durante el peronismo la construcción del campo del poder fue particular: las administraciones peronistas⁴⁹ acentuaron el papel del Estado y de su intervención en diferentes dimensiones de ese proceso de concentración (capital económico, capital informacional, capital simbólico, etc.) y con ellas en la vida social, económica y cultural.⁵⁰ Esa característica modificó la relación nación –provincias, a partir de la cual estas últimas perdieron autonomía.

Entre otros aspectos, con la llegada del peronismo se reorganizó en la burocracia técnica y el ejercicio profesional en la administración pública: la función de los técnicos se subordinó al proyecto político: empezó a ser casi exclusivamente el poder político quien tomaba las decisiones sobre la obra pública.

Se creó, sobre la base de la Dirección General de Arquitectura, la Dirección Nacional de Arquitectura que centralizó la planificación, proyecto y ejecución de la principal obra pública del gobierno nacional y de los planes quinquenales. Los entes autárquicos y empresas del Estado (YPF, Ferrocarriles, Obras Sanitarias de la Nación, las Fuerzas Armadas, la Fundación Eva Perón, etc.) armaron sus propios cuerpos técnicos articulados con la administración central.

⁴⁹ Ocuparon la gobernación Faustino Picallo (1946- 1949) que designó en el Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego, primero al socialista Ramón Morey y , a su renuncia, a Jorge I. Segura; el Teniente Coronel Blas Brísoli (1949-1952) que tuvo como Ministro al ingeniero Ignacio González Arroyo; finalmente asumió la gobernación Carlos Evans (1952-1955) que designó en el Ministerio al ingeniero Mario Ceresa. AAVV. *Historia contemporánea de Mendoza a través de sus gobernadores*, Tomo 1, Mendoza, JEHM, 1996; Jorge Segura. *Historia de Mendoza...*, op. cit.

⁵⁰ Pierre Bourdieu. "Espíritus de Estado. Génesis y estructura dell campo burocrático", en: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 96-97, marzo de 1993, pp.49-62.

A nivel local, la estructura de la DPA se fue complejizando. Aumentó el trabajo por el impulso político que se le dio a la obra pública, tanto como las posibilidades de vinculación de los técnicos a la estructura burocrática.⁵¹

El plantel de profesionales creció y aparecieron las especialidades: calculistas, especialistas en instalaciones, inspectores de obras. Se organizaron equipos o duplas de trabajo para la resolución de programas que supusieron un cierto nivel de expertiz para los arquitectos: estaban quienes proyectaban arquitectura escolar, los que se dedicaban a la arquitectura sanitaria o a la institucional, etc. Entre los nuevos integrantes podemos mencionar a los arquitectos Heriberto Forte, Hugo Raina, Arístides Cottini, Augusto Mirret, Juan Manuel Benegas, Luis Andrade y Aniceto Puig. Muchos de los ellos, tuvieron un papel destacado dentro del campo disciplinar y profesional de la arquitectura en Mendoza a partir, justamente, de la pericia que adquirieron tras su paso por la DPA.

Aparecieron en escena, los primeros ingenieros al mando de la repartición. Se trataría de Alfredo Beltrán Plos y Francisco Guiñazú, quienes administraron durante los primeros cinco años de este ciclo político la DPA, Beltrán Plos lo hizo entre 1945 y 1947, y Guiñazú desde 1947 hasta 1950.⁵² Hubo en ese sentido una retracción del campo de la Arquitectura respecto de los puestos de mando, que se recuperará esporádicamente en 1951 y 1952 c, con la actuación de los arquitectos Raúl Panelo Gelly y Aniceto Puig como directores respectivamente, y que se retomará a partir de 1955, con la Revolución Libertadora, luego de las gestiones de los también ingenieros Dante Víctor Abbona y Alberto Muñiz.⁵³ Paradójicamente, la actuación de ingenieros como directores de la DPA se da en el marco de cierto enfrentamiento disciplinar con Perón que podemos sintetizar en la intervención del Centro de Ingenieros por haber participado en actividades políticas (1946) y en dichos del propio Perón, quien planteaba sus dudas sobre la idoneidad de estos profesionales para llevar adelante el Plan Quinquenal.⁵⁴

Volviendo al ámbito local, es probable, de acuerdo a datos biográficos, que Panelo se haya desempeñado en forma sucesiva como subdirector de la repartición en las gestiones de Beltrán Plos y Guiñazú y que haya ocupado el cargo de Director al finalizar esas gestiones.⁵⁵

La dificultad de visibilización de los equipos técnicos durante el peronismo a partir de las fuentes que abordamos (no hay datos ni en las memorias de gobierno, ni en la prensa), dejan pendientes algunas precisiones respecto del funcionamiento de los mandos directivos de la DPA, las conflictividades, e incluso sobre los grados de adhesión del grupo de arquitectos ejecutores de la obra pública de ese momento al ideario peronista.

⁵¹ Anahí Ballent. "Los arquitectos y el peronismo. Relaciones entre la técnica y la política", en: *Seminario de crítica* n°41, Buenos Aires, IAA, 1993

⁵² Datos obtenidos del listado de directores de la DPA, confeccionado por el arquitecto Michel Giraud, subdirector de la repartición entre 1966 y 2006, mimeo.

⁵³ No tenemos en estos casos, precisión de los períodos ejercidos.

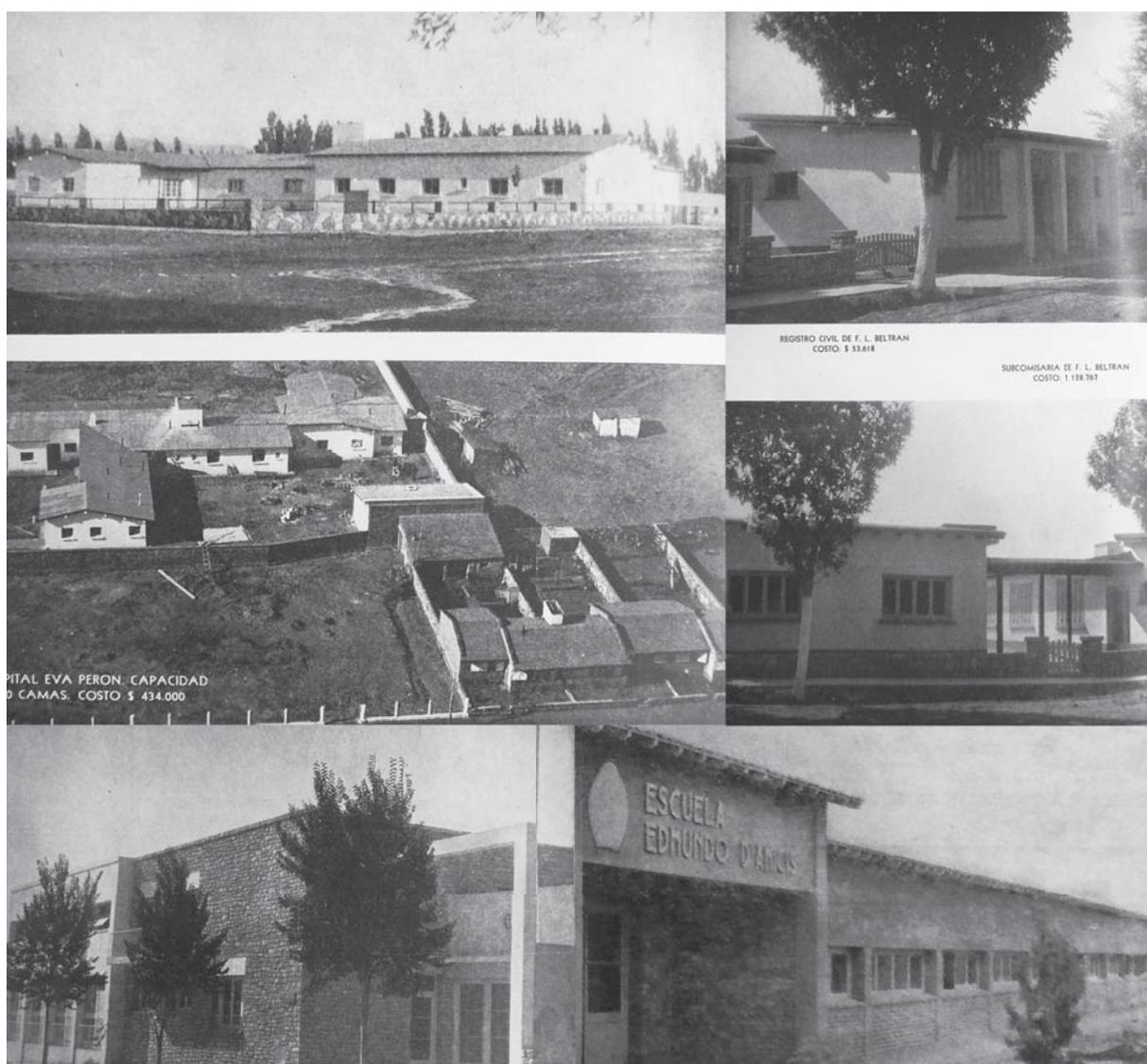
⁵⁴ Hace referencia a estos hechos Anahí Ballent "Los arquitectos y el peronismo...", op. cit.

⁵⁵ Cecilia Raffa. "Agentes y prácticas...", op. cit

Pero indudablemente las vinculaciones técnica-política no fueron homogéneas durante todo el peronismo, incluso en una provincia con una posición periférica respecto de las decisiones corporativas de la disciplina y la profesión, como Mendoza, donde la Arquitectura llegó a institucionalizarse tardíamente respecto de Buenos Aires con la creación de la División Mendoza de la SCA en 1953 y de la Facultad de Arquitectura en 1961.

Si como vimos existió una retracción de los arquitectos en los cargos directivos de la Dirección, hacia el final de la gestión peronista sobrevendrá un gesto de reconocimiento a los arquitectos como expertos por parte del campo político.

En julio de 1954, a un año de creada la División Mendoza de la Sociedad Central de Arquitectos, el entonces gobernador Carlos Evans, solicitó a la agrupación elevar a la



Algunas obras de la gestión peronista: escuelas, hospitales y registro civil.

Fuente: Secretaría de Informaciones. Agua, Vivienda y Salud. Tres años de labor Justicialista, Mendoza, Ed. Oficial, 1952.

legislatura un proyecto de Código de Edificación para Mendoza; la Comisión Directiva decidió que los arquitectos Aniceto Puig, Augusto Miret y Lino Martinelli (los dos primeros integrantes de la DPA) constituyeran la subcomisión encargada de recopilar los antecedentes para la elaboración del documento que finalmente tardó varios años más en concretarse como normativa.⁵⁶ La conformación de esta “corporación” a escala local, colaboró en la visibilización de ese colectivo dentro del espacio social general, e incluso por parte de los funcionarios, aunque siempre entendiendo el poco peso inicial del grupo en términos políticos.

A lo largo del ciclo peronista, la Dirección de Arquitectura se ocupó principalmente de la edificación y equipamiento de escuelas urbanas y rurales en distintos departamentos de la provincia; de edificios de servicios, comisarías, casas departamentales y distritales; hoteles de turismo, hospitales y salas de primeros auxilios. La reorganización estatal también significó para la Dirección la pérdida de incumbencias: con la creación del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) en 1947, en la DPA no se volverían a plantear programas para esa tipología.

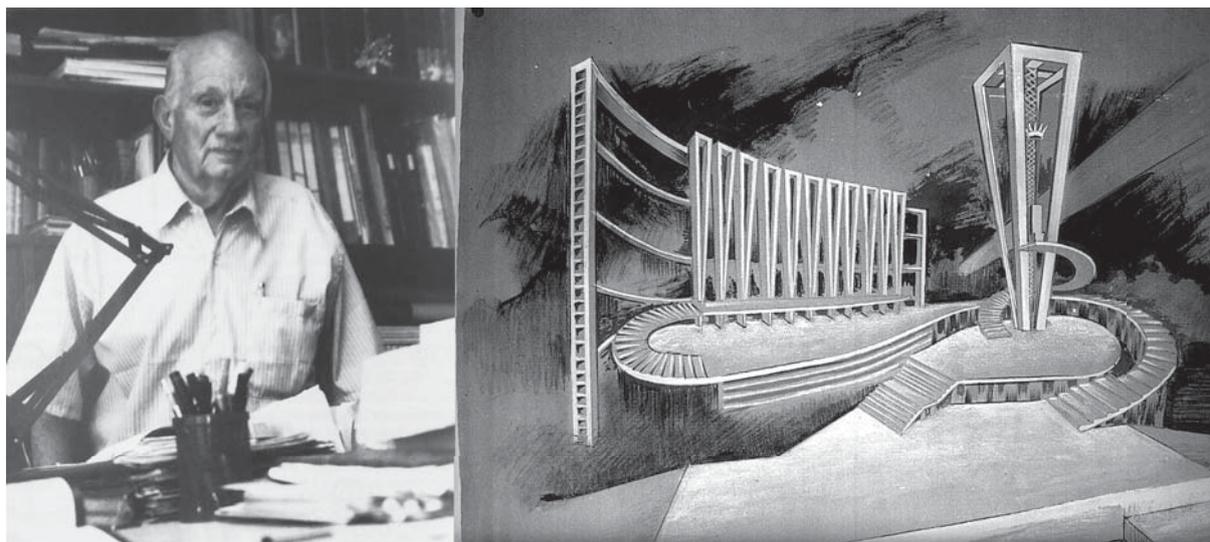
Entre las obras más representativas del período están la Escuela Láinez, proyectada por Arístides Cottini (1945 c), la Escuela de Enseñanza Doméstica Presidente Perón (1950 c) y la Edmundo De Amicis, proyectos de Heriberto Forte (1947 c); la escuela Juan José Paso en Luján, diseñada por Luis Andrade (1953 c), por nombrar sólo algunas. También hoteles de turismo como los ubicados en Las Heras, Tupungato e de Isla del Diamante en San Rafael, estos dos últimos diseñados por Arístides Cottini (1947 c); así como la construcción que albergaría la Dirección General de Irrigación inaugurada en 1948 y cuyo autor fue Raúl Panelo Gelly.⁵⁷

En las realizaciones, se destacan la escala doméstica y el uso de materiales nobles como la piedra, el hormigón y la madera. También como en las gestiones conservadoras, la continuidad en la ejecución de obra pública fue una constante: los edificios que se iniciaban en un mandato de gobierno se concluían en los siguientes, aunque en este caso es posible observar variantes tipológicas (riqueza o austeridad constructiva) y numéricas (aumento o disminución) en las obras, asociadas a las fases económicas del ciclo peronista.⁵⁸

⁵⁶ Cecilia Raffa. “Enrico Tedeschi propuestas teóricas en la construcción de ciudad (Mendoza, 1960)”, en: *Actas del Primer Congreso Iberoamericano de Historia Urbana*, AIHU-PUC-UC, Santiago de Chile, 2016, pp. 944-952.

⁵⁷ Datos extraídos del listado de obras de la DPA elaborado por el arquitecto Michel Giraud, op. cit.

⁵⁸ A partir de 1949, la economía ingresó en una zona de penumbra, el PBI permanecería estancado hasta 1952. Ese año Perón anuncia el “Plan Emergencia”, un programa de estabilización que entre otras cosas supuso la austeridad en la ejecución de obra pública. Si bien a partir de 1953 se hizo visible una mejora económica, entre 1949 y 1955 la inversión pública disminuyó alrededor del 35%. Pablo Gerchunoff y Damián Antúnez. “De la bonanza peronista a las crisis de desarrollo”, en: Juan Carlos Torre (Dir.) *Los años peronistas (1943-1955)*, Col. Nueva Historia Argentina tomo VIII, Buenos Aires, Sudamericana, 2002, pp.125-205.



Aniceto Puig y el proyecto para el escenario vendimial de 1955. Fuente: Coordinación General de Prensa / Archivo AHTER

Un capítulo particular supone el diseño de los escenarios para las Fiestas Nacionales de la Vendimia, en cuyos proyectos participó entre otros, Aniceto Puig para los años 1951, 1952, 1953 y 1955. Fue en ese lapso que esas propuestas de arquitectura efímera, fueron aumentando su escala de resolución e incorporando recursos plásticos que adoptaron el lenguaje de la arquitectura moderna a través de elementos geométricos, alejados de lo alegórico.⁵⁹

Justamente Puig, va ser uno de los grandes protagonistas del avance profesional de la arquitectura en la provincia y del posicionamiento positivo de la burocracia estatal a nivel local.

Nacido en Mendoza en 1920, Puig estudió arquitectura en Rosario donde se graduó en 1944. Instalado nuevamente en la provincia, comenzó a desarrollar una extensa y fructífera labor profesional alternando cargos públicos, obras privadas y actividad gremial. Entre 1944 y 1960 fue técnico en la DPA, agencia estatal de la que, como señalamos, llegó a ser director en 1952. Su primer trabajo en la repartición fue el proyecto para la comisaría de Uspallata, simultáneamente diseñó la Escuela Iselín en San Rafael y la Biblioteca San Martín (1950); las escuelas Amador Rodríguez en Santa Rosa (1950 c), Mariano Moreno en Mendoza (1954 c) y Tomás Prisco en Junín (1960c), entre otras. Se desempeñó como proyectista en la Dirección, hasta que en 1960 c. obtuvo por concurso el cargo de Director del Departamento de Construcciones de la Universidad Nacional de Cuyo, cargo que desempeñaría por más de treinta y cinco años. Bajo su supervisión se planificó, proyectó y construyó la Ciudad Universitaria en un plan de obras que en conjunto llegó a unos 100000 m².⁶⁰

⁵⁹ Cecilia Raffa y Franco Marchionni. "El patrimonio efímero y la representación del trabajo: pabellones de exposiciones y escenarios vendimiales en Mendoza (Argentina), 1950-1955", en: *9º seminário docomomo Brasil*, Brasilia, 2011.

⁶⁰ Cecilia Raffa. "Agentes y prácticas...", op. cit

A las obras de la DPA que hemos mencionado, se sumaron a la concreción del Teatro Griego en el Parque General San Martín y los trabajos para la edificación del Centro de Gobierno, dos proyectos impulsados por el gobierno conservador a principios de los años ´40 y concretados en los ´50 y, que en el caso del Centro de Gobierno, va a ser incorporado como parte importante del capital informativo de las gestiones peronistas.⁶¹ Tanto es así que en esta relación técnica-política, lo que el gobierno local si hace público en sus memorias y a través de la prensa, es la contratación del arquitecto Alberto Belgrano Blanco para el proyecto y ejecución de esa obra.

2) Alberto Belgrano Blanco

El primer contacto de Belgrano Blanco con Mendoza puede situarse en 1940 c, como integrante del equipo ganador del concurso para el Plan Regulador de Mendoza junto a los arquitectos Fermín Bereterbide, Juan Scasso y Mauricio Cravotto.

Aquel plan incluía la propuesta, en terrenos de la Quinta Agronómica, de la creación de un Centro de Gobierno que agrupase los edificios para el funcionamiento de los tres poderes provinciales y de dependencias nacionales, que se ubicarían lindantes al Centro de Gobierno Municipal. El Plan no llegó a concretarse en conjunto, pero si fueron materializándose algunas de sus propuestas, entre ellas la del Centro de Gobierno en manos de Belgrano Blanco.⁶²

No podemos aseverar una identificación estrictamente política de Belgrano Blanco con el peronismo, pero sin dudas existió de su parte, una adhesión a la política de obras públicas emprendida a nivel provincial y una vinculación personal con el vicegobernador Cesar Tabanera, compañero de fórmula de Faustino Picallo:

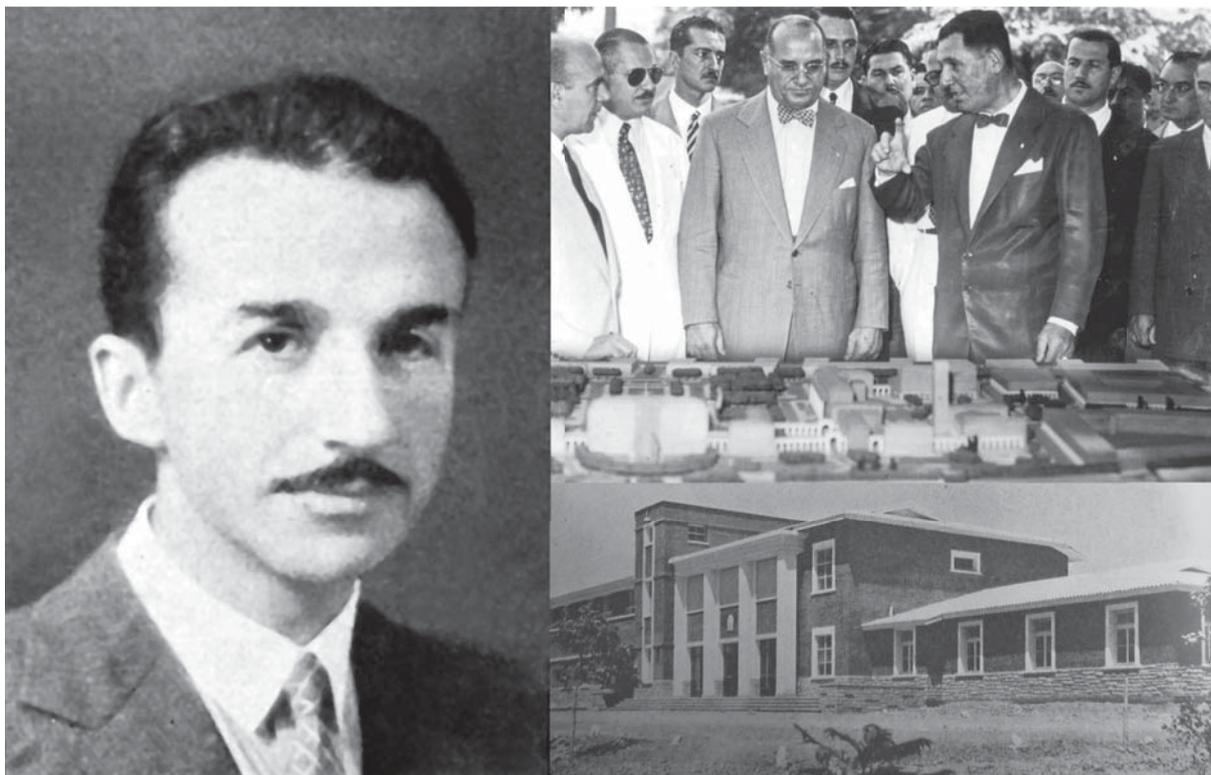
“(...) para acelerar la construcción del Palacio de Gobierno y de Justicia, se contrató particularmente al arquitecto Belgrano Blanco, a quien yo conocía por su capacidad, responsabilidad y buen gusto; el que cumplió a satisfacción la tarea de proyectar los edificios, calcular los costos y preparar las bases para el llamado a licitación inmediata, dicho arquitecto cumplió al término todas sus obligaciones entregando la documentación al gobernador”.⁶³

El “Gran Centro de Gobierno” para Mendoza, en palabras de su autor, se constituyó en uno de los emblemas materiales más simbólicos del peronismo local: la propuesta se incluyó en un folleto editado en 1948, donde se hacía alusión tanto a la obra como a su proyectista.

⁶¹ El Estado concentra la información, la trata y la redistribuye, y sobre todo opera una unificación teórica. Pierre Bourdieu. “Espíritus de Estado...”, op. Cit.

⁶² Cecilia Raffa. “El Plan Regulador: entre la técnica y la política (Mendoza, Argentina. 1940-1941)”, en: Bitácora urbano territorial, Bogotá, 2014, pp. 21 – 41.

⁶³ César Tabanera. “Gobernación de D. Faustino Picallo”, en: AAVV. *Historia contemporánea...*, op. cit, p.164.



Alberto Belgrano Blanco. Hospital para Infectocontagiosos y Perón viendo la maqueta del Centro de Gobierno junto al gobernador Brisoli. Fuentes: Patricia Méndez (ed). *Experiencias de urbanismo y planificación en la Argentina, 1909-1955*, Buenos Aires, CEDODAL, 2012 / Secretaria de Informaciones. *Agua, Vivienda y Salud. Tres años de labor Justicialista*, Mendoza, Ed. Oficial, 1952. / Archivo Histórico de la Nación

La publicación explicitaba todas las ventajas de la contratación directa de Belgrano Blanco, así como de la construcción del Centro a partir de una propuesta que en términos generales replicaba las recomendaciones generales del Plan Regulador de 1941 respecto de las ventajas de la zonificación de la ciudad y en particular, de nuclear las funciones que correspondían a la administración provincial. La composición general del Centro se definió por un sistema vial que rodeaba y penetraba el conjunto, plazas principales y secundarias, espejos de agua, y edificios de carácter institucional de “formas austeras y simples”, de lenguaje neoclásico (que representaba tanto a los líderes como al Estado), dotados de pórticos y recovas.⁶⁴

Antes de comenzar con el proyecto del Centro Cívico, Belgrano Blanco había sido parte del primer directorio del Instituto Provincial de la Vivienda (1947-1948 c); también se desempeñó como adscripto en la DPA y fue parte del Consejo Consultivo de la Dirección General de Salubridad. Realizó los diseños para el Hospital de Infecto-contagiosos Presidente Perón (luego denominado Lagomaggiore), del Hospital San Antonio, cuya

⁶⁴ Alberto Belgrano Blanco. “Centro de Gobierno. Plan de urbanización de la Quinta Agronómica. Memoria descriptiva”, en: MEOPYR. *El Centro de Gobierno de Mendoza. Antecedentes y Proyectos*, Mendoza, Peuser, 1948, pp. 11-34.

construcción fue aprobada por decreto 152 del Ejecutivo provincial (aunque nunca se concretó) y de otro nosocomio en el sur provincial, todos alrededor de 1947.⁶⁵

Hacia 1949, Belgrano Blanco mantenía su cargo de asesor de la DPA y en 1950, en ocasión de conmemorarse el día del Urbanismo ofreció una conferencia publicitada en los medios locales.⁶⁶ Un año después fue el encargado del diseño de los mausoleos para Mercedes de San Martín y su esposo, Mariano Balcarce, repatriados y depositados en la Basílica de San Francisco. Estos datos dan la pauta de la vinculación del arquitecto con las sucesivas gestiones peronistas, hasta por lo menos llevar avanzadas las obras del Centro de Gobierno durante la gobernación de Brisoli (1952 c).

Del plan general para el Centro, se concluyeron los edificios para la Casa de Gobierno (1952) y el Palacio de Justicia (1966 c), quedando pendientes las ejecuciones del resto de las reparticiones provinciales, como el Palacio Legislativo, y nacionales proyectadas. La traza urbana del conjunto administrativo fue rediseñada en 1960 por el arquitecto Simón Lacerna, quien trabajó temporalmente en la DPA, para luego incorporarse al equipo del Departamento de Obras de la UNCuyo, donde también se ocupó del diseño urbano de la ciudad universitaria.⁶⁷

Como vimos, Belgrano Blanco va continuar la tradición de la contratación directa de profesionales por parte del Estado, por fuera de la burocracia para proyectos puntuales. Si bien en ninguna de las fuentes se hace referencia a los antecedentes del arquitecto como justificación de su contratación, entendemos que Belgrano Blanco tenía un capital cultural que respaldaba en términos políticos esa acción. Egresado de la UBA, desarrolló una intensa actividad profesional. Proyectó para la Universidad de La Plata un teatro griego (1924) y la sede de la Escuela Superior de Bellas Artes (1925); en Santa Fe, el edificio para la Escuela Normal Nacional proyectado en 1936, lleva su firma. Actuó durante muchos años en la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, diseñando en 1933, la sede de ese ministerio. En el Primer Congreso de Urbanismo (1935) abordó el tema del emplazamiento de los Centros Cívicos junto a Federico Laas.⁶⁸

Sumado a todo eso, fue integrante del equipo del Plan Regulador para Mendoza, una planificación “pendiente” al momento de su contratación, que de alguna manera avanzaba en términos políticos, con la concreción del conjunto cívico. En el terreno de lo simbólico, el Centro de Gobierno suponía la materialización del peronismo como gobierno, pero fundamentalmente como “encarnación del Estado”; un peronismo que marcó tal como lo define Ballent,⁶⁹ los desarrollos de la sociedad de manera diversa, promoviendo

⁶⁵ *Los Andes* 20/10/1947, p. 8; 27/4/1947, p. 5; 2/3/ 1947, p. 6.

⁶⁶ *Los Andes* 9/11/1950, p. 4.

⁶⁷ Cecilia Raffa. “Agentes y prácticas...”, op. cit.

⁶⁸ Méndez, Patricia (ed.). *Experiencias de urbanismo y planificación en la Argentina, 1909-1955*, Buenos Aires, CEDODAL, 2012, p. 6.

⁶⁹ Anahí Ballent. “Los arquitectos y el peronismo...”, op. cit.

una redefinición de las representaciones de las relaciones entre Estado, política y sociedad, y más puntualmente entre técnica y política.

Prácticas políticas y propuestas técnicas. Epílogo

Con la expansión de la obra pública, las reparticiones estatales crecieron notablemente, tanto a nivel nacional como provincial, pero manteniendo la estructura organizacional de principios del siglo XX fuertemente marcada por redes de relaciones. No obstante, esa progresiva incorporación de profesionales y especialistas, fue también un reflejo de la creciente demanda de un saber especializado por parte del Estado para la materialización de sus políticas públicas.

Durante el conservadurismo, fueron esas tramas las que posibilitaron la permanencia o el desplazamiento en los cargos técnicos de los arquitectos, tanto como la rotación en cargos públicos de los políticos. Sin embargo, y más allá de los rasgos ideológicos y la permanencia en el poder, entendemos que durante ese ciclo político, la obra desarrollada en Mendoza fue producto de la particular relación que existió entre las visiones de mundo de los agentes de los campos político y técnico, que terminaron contribuyendo con igual fuerza en la concreción de un modelo particular de ciudad que entendían “moderna y progresista”.

El peronista, por su parte, fue un gobierno empeñado en construir. Su labor en Mendoza giró en torno de tres conceptos fundamentales: agua, vivienda y salud. Los Planes Quinquenales diseñados por el gobierno nacional, potenciaron la obra pública provincial a través de la ampliación de las redes camineras e hidráulicas existentes, la construcción de centrales hidroeléctricas y la explotación petrolera a través de YPF, entre otros. Al aumentar la obra pública, aumentó el trabajo y las posibilidades de vinculación con la estructura burocrática: las plantas técnicas del Estado provincial crecieron exponencialmente y si bien los vínculos personales entre técnicos y políticos cobraron menos notoriedad de la que venían teniendo, existieron también redes de relaciones que impulsaron contrataciones directas extendiendo en el tiempo prácticas que todavía hoy son parte de la dinámica técnica-política.

Con materializaciones distintas, pero con una marcada continuidad programática, escuelas, hospitales, centros de salud, asilos, edificios administrativos y viviendas, fueron parte del repertorio de obras de dos de los ciclos políticos más prolíferos para Mendoza en relación a su cultura material y como dijimos, fundacional en términos institucionales. Efectivamente la DPA fue una de las agencias que a escala provincial contribuyó en mayor grado sobre el posicionamiento positivo de los arquitectos en la función pública. En una provincia con un número creciente de practicantes de la profesión, la DPA funcionó como una escuela-taller de arquitectura, por la cual pasaron innumerable cantidad de arquitectos por períodos variables de tiempo, que realizaron allí su primera experiencia laboral.

Como ámbito institucional la DPA sirvió además, como plataforma para la construcción de otras organizaciones que consolidaron el campo disciplinar y la profesión del

arquitecto en Mendoza: la Sociedad de Arquitectos de Mendoza (1953) y la Facultad de Arquitectura (1961), e incluso de la Dirección de Obras de la UNCuyo (1960), entidades con las que luego conformó una red de acción que ejerció una marcada influencia sobre los aspectos urbanísticos y arquitectónicos locales, así como en la formación de futuros profesionales durante todo el siglo XX.

ISBN 978-987-575-157-6



9 789875 751576

