

prólogos

Revista de historia, política y sociedad

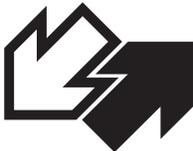


Volumen XIV - 2022



Luján - Buenos Aires - Argentina

ISSN 2953-4879 (EN LÍNEA)



prólogos

Revista de historia, política y sociedad

Vol. XIV-2022

Prólogos. Revista de historia, política y sociedad
Programa de Estudio en Política, Historia y Derecho
Departamento de Ciencias Sociales de la
Universidad Nacional de Luján
www.ephyd.unlu.edu.ar
www.prologos.unlu.edu.ar
ephyd@unlu.edu.ar
rprologos@unlu.edu.ar



Universidad Nacional de Luján

Universidad Nacional de Luján

Rector: Lic. Walter Panessi

Vicerrectora: Lic. María Ester Leguizamón

Departamento de Ciencias Sociales

Director Decano: Lic. Miguel Ángel Núñez

Vicedirectora Decana: Mag. María Fabiana Carlis



prólogos

Revista de historia, política y sociedad

Volumen XIV- 2022 Luján - Buenos Aires - Argentina

Directora del EPHYD: Mg. María Fabiana Carlis

Codirector: Dr. Diego Conte

Director de *Prólogos*: Dr. Ricardo Orzi

Editor: Dr. Gonzalo Nogueira

Director fundador: Dr. Oreste Carlos Cansanello (Profesor Extraordinario Emérito, UNLu)

Consejo de Redacción:

Mg. María Fabiana Carlis

Dr. Diego Conte

Lic. Gabriel Taruselli

Dra. Laura Cutrera

Consejo Asesor Editorial:

Dr. Víctor Tau Anzoátegui (CONICET-INHIDE)

Dr. Julio César Neffa (CEIL-CONICET)

Dra. Mary Beloff (UBA)

Dra. Adriana Puiggrós (UBA)

Dr. José Luis Coraggio (CONICET-UNGS)

Dra. Liliana Bilevich de Gastrón (UNLu)

Dra. Gloria Lynch (UNLu)

Dra. Mónica Solange de Martino Bermúdez (UDELAR, Uruguay)

Dra. Vera Malaguti (ICC, Brasil)

Dr. Nilo Batista (ICC, Brasil)

Dr. Andrés Harfuch (UBA)

Dr. Diego Hurtado de Mendoza (UNSAM)

Dr. Marcelo Raffin (CONICET-UBA)

Dra. Leticia Barrera (CONICET-UNSAM)

Dra. Barbara Altschuler (UNQ)

Dra. Tamara Seiffer (CONICET-UNQ)

Dr. Gustavo Javier Repetti (UFRJ, Brasil)

Mg. Ruth Muñoz (UNGS)

Mg. Ramiro Gual (UBA)

Dr. Mauricio Manchado (CONICET-UNR)

Dra. Natalia Ojeda (CONICET-UNSAM)

Dra. Andrea Lombraña (CONICET-UNSAM)

Dr. Pablo Souza (UNICEN-UNSAM)

Dra. Daniela Urdampilleta (UNICEN)

Dr. Jeremías Silva (UNGS)

Prólogos, Revista del Programa de Estudios en Política, Historia y Derecho (EPHyD).

Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján.
Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Rutas 5 y 7 (6700), Luján.

Declarada de interés por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Publicada por EdUNLu.

Editorial Universidad Nacional de Luján.

Registro de Propiedad Intelectual: N° 782555.

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

ISSN 1852-0715 (impreso)

ISSN 2953-4879 (en línea)

El Director, Consejo Editorial y Consejo Asesor de la revista no son responsables del contenido de los artículos.

Diseño interior y tapa: Pablo Lulic y Leandro Barrios Pintos

Índice

Presentación y agradecimientos del Equipo Editorial. 9

Artículos:

Hablando de crisis: leer al Fondo Monetario Internacional
Ana Nora Feldman. 13

Los “jueces comisarios”, entre el tránsito y la recluta.
La campaña de la provincia de Buenos Aires durante
las décadas del sesenta y del setenta en el siglo XIX
Alejandra Rico. 36

Gobierno doméstico y penalidad en los jóvenes,
ciudad de Buenos Aires 1850-1920
Diego Conte. 63

Las políticas de infancia en Argentina a mediados del siglo XX.
Laura Riveiro Drudi. 91

Los estándares internacionales en el fuero de responsabilidad penal
juvenil. Aportes para una intervención posible
Marcelo Giacoia y Camila López García. 122

El sutil encanto del populismo: del “giro a la izquierda” latinoamericano
a la derecha radical europea. Aproximaciones a un tema siempre actual
Juan Franco Traverso. 142

“Más es ceremonia y aparato exterior que castigo verdadero”.
Sobre las posibilidades españolas de corregir conductas inadmisibles
entre los indios de las reducciones de Salta y Jujuy durante
la etapa tardocolonial
María Laura Cutrera. 166

Avances de investigación:

Trayectorias de cuidado de la salud de mujeres en situación de pobreza
y el rol de las políticas públicas de salud
Florencia Sobral Stuber. 199

La justicia laboral durante el peronismo clásico: el caso de los tribunales de trabajo de Mercedes (PBA) 1943–1955

Guido Manuel Ortubia.

211

Presentación y agradecimientos

Prólogos viene de publicar su primer Dossier, con todas investigaciones producidas por colegas externos/as a la Universidad Nacional de Luján. En el presente volumen, damos cuenta de investigaciones y avances de investigaciones producidas, en su gran mayoría, por colegas que trabajan o bien están cerca de la UNLu y del EPHyD, en particular. Para ello, hemos contado, como siempre, con evaluaciones con “referato doble ciego” pero, en este caso, son todas externas a nuestra Universidad. Volvemos a agradecer las colaboraciones de quienes generosamente se prestan a la evaluación de los trabajos que la Revista publica y, en este número en especial, explicitamos nuestro especial agradecimiento a las/los evaluadoras/es con diferentes pertenencias institucionales. También remarcamos nuestra gratitud a quienes trabajan en EDUNLu, por su profesionalismo y siempre atenta predisposición, al Departamento de Ciencias Sociales de UNLu y al equipo de Prólogos y del EPHyD.

Equipo Editorial



ARTÍCULOS

Hablando de crisis: leer al Fondo Monetario Internacional¹

Ana Nora Feldman²
Universidad Nacional de Luján, Luján, Argentina

Enviado: 17 de agosto de 2022

Aceptado: 16 de septiembre de 2022

Resumen: La crisis económico-financiera de EE.UU en 2007, con el derrumbe del mercado subprime de hipotecas y que se extendió a Europa, fue reconocida por el Fondo Monetario Internacional recién en 2010. La negación de la crisis fue coherente con la misión del Fondo de aleccionar sobre la forma en que los gobiernos deben corregir sus economías. Las recetas de ajuste estructural generaron hambre y disturbios beneficiando a quienes poseían más recursos, mientras que las clases más desprotegidas se hundían en la miseria. Este trabajo tiene como objetivo conocer y analizar la posición del Fondo respecto de la crisis, recurriendo a técnicas de Análisis Estadístico de Datos Textuales para analizar los informes anuales del FMI (2005-2012). El análisis de esas comunicaciones confirma las nuevas estrategias puestas en marcha por el Organismo, siempre con el mismo objetivo, e endilgando a los países endeudados la responsabilidad de su fracaso. Se trata de poner en evidencia la forma en la que se describe la crisis, poniendo en evidencia las fortalezas y debilidades del FMI, en su

1 Este artículo es una síntesis re-elaborada de la tesis de doctorado en Economía *Ocho Años de Discursos del Fondo Monetario Internacional - La Crisis Financiera Internacional en los Informes "Perspectivas de la Economía Mundial" del FMI*, presentada y defendida en la UNLaM.

2 Doctora en Ciencias Económicas (UNLaM), magister en Metodología de la Investigación (UNIBO-UNTref), socióloga y estadística (Sapienza, Universidad de Roma, Italia). Profesora titular ordinaria UNAJ. Profesora asociada UNLu. Profesora invitada UNComahue. anafeldman@gmail.com

rol de último garante del equilibrio económico mundial predicando así su concepción hegemónica sobre mercados y políticas.

Palabras clave: FMI; discurso político; crisis; economía y finanzas.

Abstract: The economic-financial crisis that the U.S.A. in 2007, with the collapse of the subprime mortgage market and that spread to Europe, recognized by the International Monetary Fund only in 2010. The denial of the crisis was consistent with the Fund's mission of instructing on the way in which governments should correct their economies. Structural adjustment recipes generated hunger and riots, benefiting those who had more resources, while the most unprotected classes sank into misery. The objective of this work is to know and analyze the position of the Fund regarding the crisis, using Statistical Analysis techniques of Textual Data to analyze the annual reports of the IMF (2005-2012). The analysis of these communications confirms the new strategies launched by the Agency, always with the same objective, and pinning the responsibility for their failure on the indebted countries. It is about highlighting the way in which the crisis is described, highlighting the strengths and weaknesses of the IMF, in its role as the ultimate guarantor of world economic balance, thus preaching its hegemonic conception of markets and policies.

Keywords: IMF; political speech; crisis; economy and finance.

1. Introducción

La crisis económico-financiera que comenzó en Estados Unidos en 2007, y que luego se extendió a Europa y otros continentes, fue reconocida de manera tardía por parte del Fondo Monetario Internacional (en adelante "FMI" o "el Fondo"). En aquel momento se desató una crisis de organismos de crédito privados, orientados a hipotecas subprime, que impactaron de manera negativa en varios de los principales protagonistas de dicho mercado. Desapareció el banco de inversión "Bear Stearns", fueron afectados los

fondos de “BNP Paribas”, los bancos hipotecarios de EE.UU. y la mayor aseguradora del mundo, “AIG”.

El inicio del derrumbe del sector financiero lo constituyó el desplome de las acciones del banco de inversiones “Lehman Brothers”, y este contagió a la economía real. Ante esta situación el gobierno de los Estados Unidos, en una acción sin precedentes,³ instrumentó una serie de medidas para el rescate de “Freddie Mac” y “Fannie Mae”, dos de las principales financiadoras de hipotecas del mercado norteamericano.⁴

Desde el punto de vista político (y discursivo), al negar la crisis, el FMI impidió la puesta en marcha de los mecanismos previstos para afrontar problemáticas de semejante envergadura. Teniendo en cuenta que la misión del Fondo, según sus Estatutos, es la de prever los riesgos originados en crisis económicas y brindar recomendaciones acerca de los mecanismos de mitigación, la pregunta que se impone es: ¿por qué, ante la crisis financiera de mayor envergadura después de la Gran Recesión de 1930, el Fondo ignoró la situación evitando declarar la emergencia de envergadura mundial?

En este trabajo se analizan, con el uso de técnicas de Análisis Estadístico de Datos Textuales, los informes anuales (Perspectivas de la Economía Mundial) publicados durante 8 años, es decir antes de la crisis de 2005 y 2012, fecha en la que se considera terminada la emergencia económica y financiera mundial. Congruencias y contradicciones nos permiten analizar, desde un punto de vista diferente, las estrategias políticas del Fondo Monetario que ha visto muy desgastada su imagen como recurso válido e idóneo para el salvataje de economías en peligro.

2. Un poco de historia

Para comprender mejor ante qué situación se encontraban el FMI y las finanzas internacionales, queremos recordar aquí algunos hitos recientes de

3 En 2008 el gobierno nacionaliza ambos gigantes para prevenir el colapso del mercado hipotecario en el país.

4 Estas dos empresas eran responsables de más del 50% de las hipotecas en el país y se vieron afectadas por una enorme cantidad de activos tóxicos.

la historia económica mundial relacionada con los Organismos Multilaterales de Crédito, en general y con el Fondo en particular.

Tristemente, desde la historia económica, política y social de la Argentina, recordamos la década de los '90 en la que el FMI avalaba la liberación de los movimientos de capital imponiendo “reformas estructurales” como es el caso de privatizar las empresas públicas, limitar la autonomía de los bancos centrales, establecer apertura en el área comercial y financiera, flexibilizar la legislación laboral y de condiciones de contratación, la desregulación de los mercados, la reforma de la seguridad social, la reforma tributaria y la descentralización de funciones de los Estados Nacionales (Rapoport y Brenta, 2010).

Esto implicaba, además, una descentralización desde los Estados nacionales hacia administraciones locales o sectores de la actividad privada, transfiriendo la competencia en áreas como salud, educación, asistencia social, provisión de servicios y régimen de pensiones y jubilaciones (Ibíd.).

El así llamado *Welfare State*, bandera de tantos países en los años '70 y '80, ahora sería reemplazado por una perspectiva que pone en cabeza del individuo la exclusiva responsabilidad por su propia suerte, resurgiendo así el *homo economicus* con toda su fuerza, y sobre la economía tendrá primacía lo político (Rapoport, 2007). A partir de esta concepción, el FMI y el Banco Mundial impusieron medidas que tuvieron como consecuencia recesión y privatizaciones que generaron desempleo (Stiglitz, 2002). Según los expertos, en las mayores crisis económicas de los años '90 el Fondo cometió graves errores que afectaron severamente las economías de Argentina, Indonesia, Sud Corea, Tailandia, Rusia y Brasil, entre otros.

El FMI desembolsó para la República Argentina ingentes desembolsos para sostener la “convertibilidad” ante la Crisis del Tequila (originada en México en 1994). Así, prestó decenas de miles de millones de dólares para apoyar un tipo de cambio sobrevaluado que, inevitablemente, se derrumbó. Los ajustes a la economía solicitados, a través de políticas macroeconómicas contractivas, derivaron a finales del 2001 en una crisis que ocasionó el default

de la deuda soberana de la Argentina, junto con el colapso del tipo de cambio. Aún ante esta situación el Fondo no actuó, conforme lo indica sus estatutos, como prestamista de última instancia (Weisbrot, 2009).

Junto con el Banco Mundial, el FMI drenó un 4% neto del PIB del país en 2002, mientras presionaban a la Argentina a pagar más a sus acreedores extranjeros y oponiéndose firmemente a propuestas de puesta en marcha de políticas económicas que, finalmente, facilitaron la recuperación de Argentina y los consiguientes 10 años de rápido crecimiento económico (Ibíd). Este accionar del Fondo fue considerado por Jeffrey Sachs, Director del *Earth Institute* de la Universidad de Columbia, como “la fiebre tifoidea de los mercados emergentes”, al hacer referencia al contagio de recesiones en un país tras otro.

El Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz (2002), consideró que las políticas que aplicaba el Fondo lo convertían en el defensor del “fundamentalismo de mercado”, bregando por el mantenimiento de tipos de cambio sobrevaluados, en beneficio de los inversionistas extranjeros y que su accionar estaba más relacionado con los intereses de los acreedores y no con los de los países en crisis.

El FMI, entonces, no tomó ninguna medida institucional para la identificación de responsabilidades, en algunos casos económicamente desastrosos, como es el caso de Rusia, Argentina e Indonesia pues nunca se preguntó por qué se habían producido esos errores, qué se había hecho mal o qué se podría poner en acto para prevenir una recurrencia (Ibíd.).

La situación fue considerada de tal gravedad que el Congreso de los Estados Unidos creó una Comisión ad hoc, llamada *Meltzer* (2000), cuyo objetivo era el de examinar las conductas del FMI y el Banco Mundial, en las crisis económicas de los países en los finales de los años ‘90.⁵ El informe de esta Comisión señaló que los problemas más importantes de las instituciones financieras internacionales consistían en:

5 Este tema, afrontado por varios investigadores, ha sido objeto de un artículo de Mendes Pereira (2011).

- a) superposición de acciones entre el Banco Mundial (y bancos regionales) y el FMI;
- b) un ámbito de actuación excesivamente amplio;
- c) carencia de transparencia en la rendición de cuentas (*accountability*);
- d) ineficacia o inacción que evite una mayor frecuencia e intensidad de crisis financieras;
- e) avasallar soberanías confiscando recursos internacionales para alcanzar las metas;
- f) no considerar los problemas asociados al medio ambiente o la salud pública;
- g) el uso excesivo de los préstamos condicionados;
- h) ineficacia para que se cumplan, por parte de los prestatarios, los compromisos acordados;
- i) resistencia a reducir los préstamos de los países que no cumplieron con sus obligaciones.

El informe criticó el rol del FMI en las crisis financieras en México (1982 y 1994-1995), Asia oriental (1997-1998) y Rusia (1998-1999). Se afirmaba que la asistencia prestada por el Fondo no pudo prevenir las crisis o las trató de manera poco eficaz. Según el informe las intervenciones del FMI (tanto de asistencia estructural como control de las crisis) no se asociaban a un beneficio económico evidente para los países receptores (Ibíd., p. 45).

Según Mendes Pereira (2011), el informe reconoce que los gobiernos del G7, sobre todo EE.UU., no deben utilizar al FMI como un instrumento para tener éxito en sus propios fines políticos y, además, señala que el Fondo termina siendo una herramienta que usa el Poder Ejecutivo de esos países perturbando el proceso de los países democráticos acreedores. La comunidad de naciones no necesita de la función reguladora y supervisora del Fondo pues, en un contexto de globalización, la asesoría y el financiamiento que brinda suelen estar mal orientados y representan una fuente de “riesgo moral” (Van Houtven, 2002).

La crisis iniciada en 2007 es la perfecta representación del fracaso

de un esquema de pensamiento cuyas consecuencias negativas se están padeciendo en todo el mundo (Nemiña, 2009). El descrédito y una situación de virtual parálisis envolvían al Fondo. Las intervenciones catastróficas en el Sudeste Asiático y Argentina y la implementación de una política de condicionalidades rígidas y de carácter intrusivo, que acompañaban sus créditos, han desalentado el interés por solicitar financiamiento.

Mientras tanto, los países desarrollados habían acumulado reservas suficientes para no necesitar recurrir al Fondo. El FMI, junto con otras instituciones multilaterales, veían disminuido su rol de control y garante de última instancia (Burkún y Vitelli, 2010, p. 308). Ante esta situación, el FMI ya había planteado la necesidad de considerar seriamente una reforma pues debía “reformarse o desaparecer” y fue la aparición de la crisis del 2008, que según algunos sólo era comparable con la de los años ’70 de la desaparición del patrón dólar-oro, la que brindó una excelente oportunidad para revalorizar el rol institucional que el Fondo había perdido.

A partir de un nuevo “consenso político internacional”, el Fondo intenta renovar el atractivo de sus líneas de crédito aumentándolas de manera considerable, pero no pudo modificar la orientación ortodoxa de sus condicionalidades en áreas centrales como la política cambiaria, de endeudamiento y de manejo del gasto público limitando de hecho el espacio para la implementación de políticas contracíclicas en los países que suscribieron acuerdos.

Así, Nemiña (2010, p. 61) considera que:

Los créditos del Fondo fueron motivados, más que por la voluntad del organismo de morigerar el impacto de las crisis, por el interés de los países industrializados de evitar pérdidas a las filiales de sus corporaciones multinacionales en las economías emergentes, y el antecedente de Islandia –entre otros- habilita a pensar que esta crisis no plantearía una excepción en este sentido.

Dado que nuestro objetivo es poner en evidencia la diferencia entre dichos y hechos, tomemos el caso de Islandia, pues este sirve para comprender

el importante gap existente entre la declaración acerca del motivo de la intervención y el efecto de la misma. En Islandia los créditos multilaterales buscaron mitigar el impacto de los problemas del sistema bancario sobre los depositantes, en gran parte ingleses y holandeses.

En este sentido, funcionarios islandeses sospecharon que el FMI demoró la aprobación de la primera revisión del acuerdo, como resultado de la presión del Reino Unido y Holanda para que Islandia aceptara -tal como finalmente sucedió- otorgar compensaciones a los ahorristas afectados por las reestructuraciones bancarias.

En el interesante artículo de los investigadores del Center for Economic and Policy Research de Washington (Weisbrot *et al.*, 2009), se indica que el Fondo continúa recomendando políticas inadecuadas que innecesariamente podrían profundizar las crisis económicas en varios países. El FMI, según los autores, podría haber contribuido a la vulnerabilidad de los países a la crisis actual, así como lo hizo en el período previo a la crisis asiática de hace una década, al haber apoyado la liberalización de los flujos de capital, así como las metas de inflación.

Al oponerse también a los controles de capital, se quita la posibilidad a los gobiernos de detener la sangría de reservas. De esta manera se impedía la utilización de una herramienta de política económica importante, es decir, que los gobiernos más dependientes endurezcan su política fiscal y monetaria para resolver los problemas relacionados con la balanza de pagos.

3. La crisis económico financiera del 2008

Esta crisis financiera mundial tuvo su origen en los Estados Unidos. Una crisis originada en las llamadas hipotecas subprime que estalló el 9 de agosto de 2007. Estos préstamos, orientados a clientes con escasa solvencia, y que en sus orígenes tenían tasas de interés bajas (Rapoport y Brenta, 2010, p. 59) implicaban un riesgo mayor al de los otros créditos (Aguilar Benítez, 2011).

Para comprender esto debemos saber que, en los años '70 en EE.UU., los bancos que otorgaban créditos hipotecarios a individuos podían comprometer sólo un porcentaje determinado de su cartera de colocaciones.

Para desbloquear fondos para otros préstamos, una agencia gubernamental (Ginnie Mae) comenzó a comprar la cartera hipotecaria. Con las carteras adquiridas se armaban paquetes de hipotecas y se emitían títulos valores con las hipotecas como garantía, de esta manera otros inversores los financiaban, es decir que simplemente se cedía el crédito para desencajar fondos, tener inmediata liquidación y seguir prestando (Aguilar Benítez, 2011, p. 9).

A partir de 1998, los fondos para generar préstamos hipotecarios para adquirir propiedades inmobiliarias provenían también de inversores extranjeros que podían adquirir este tipo de activo financiero a través de los llamados CDOs.⁶ Familias e individuos en EE.UU. se financiaban a través de estos fondos provenientes del exterior. La disminución de los precios de las viviendas en EE.UU., primera señal de la crisis, originó una “consecuente caída de la cotización de los títulos respaldados por hipotecas subprime”. Junto con la caída en el valor de las propiedades, aumentaron las tasas de interés, pasando del 1% al 5,5% en 2 años (de 2004 a 2006) produciendo un estallido de la burbuja especulativa en ese mercado (Rapoport y Brenta, 2010, pp. 160-161). La crisis afectó a los principales bancos de inversión y entidades financieras de Estados Unidos y en septiembre de 2008 lleva a la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers (Arceo *et al.*, 2009, p. 50).

En Europa también se registraron movimientos similares y el sistema bancario local quedó afectado por su nivel de exposición en el mercado inmobiliario, así como en “operaciones dudosas”. Sin fronteras la crisis se extendió ante la “remarcable globalización de los mercados financieros, el gran volumen de las finanzas y las formas intrincadas de la ingeniería financiera [que] llevó a un gran incremento en la volatilidad y en la correlación de los retornos de los activos financieros” (Rapoport y Brenta, 2010, pp. 160-161).

4. Estado de situación

Sin querer agotar los argumentos, temáticas y problemas que se afrontaron en la crisis que se desató en 2008, y no siendo objeto de este trabajo realizar

6 Collateralized debt obligations.

una pormenorizada descripción de estos eventos, terminaremos este artículo diciendo que la crisis ha demostrado que los gobiernos y sus organismos internacionales, como es el caso del Fondo Monetario Internacional, no tuvieron una reacción rápida ni evaluaron claramente la dimensión del problema planteado.

Estados Unidos actuó en primer lugar recortando las tasas de interés en 2007 y realizó varias inyecciones de liquidez para rescatar a los bancos. La Unión Europea reaccionó tardíamente y de manera opuesta, aumentando las tasas de interés del Banco Central Europeo en 2008. Las medidas monetarias y financieras, según Rapoport y Brenta (2010, pp. 202-203), “se relevaron insuficientes para atacar los efectos” de una crisis que afectó al sector real de la economía. Los vanos intentos de estimular la “demanda agregada y, a través de ella, el producto y el empleo” fracasaron.

Como señala Navarrete (2010), un dato que finalmente alarmó a todos y que demostró la naturaleza global de la crisis se verifica en 2009, cuando por primera vez “en los últimos seis a siete decenios, se registró una caída del producto mundial bruto (PMB), por lo que claramente puede hablarse de una contracción global. En 2009 la administración Obama en EE.UU impulsó un paquete de estímulo fiscal (*American Recovery and Reinvestment Act*) que comprendía transferencias a trabajadores de bajos ingresos y desocupados, mayores gastos en salud y educación e inversiones en infraestructura.

Siguiendo nuevamente a Estados Unidos, en Europa se pusieron en acto reducciones impositivas (en Francia, Alemania y Gran Bretaña), aumento de gastos en infraestructura y ayuda a industrias con problemas (como es el caso del subsidio para la compra de vehículos), estímulos fiscales y transferencias a hogares y empresas (España). La crisis entonces, impactó de lleno en la agenda política mundial. Las reuniones del G-20, a partir de 2008, intentaron coordinar las acciones para enfrentar la crisis. Una nueva onda intervencionista pareció indicar el fin de una era. En estas reuniones se comenzó a discutir acerca de “el rol de los Estados, los límites de la liberalización financiera, el saneamiento de los bancos, la recuperación de

los niveles de empleo y el deseo de retornar a una economía productiva”, todo esto sin tocar de ninguna manera el orden monetario con el dominio indiscutible del dólar.

Navarrete (2010) indica que:

los países más afectados fueron aquellos que: a) sufrieron una recesión amplia, extendida en el tiempo, de cinco o más trimestres sucesivos; b) una contracción intensa, con diferencia de más de 10 puntos porcentuales entre las tasas trimestrales de actividad observadas en el bienio, y c) un aumento superior a 2.5 puntos porcentuales entre las tasas trimestrales de desempleo del mismo lapso. Solo dos países satisfacen estas tres condiciones y pueden considerarse, por tanto, los más afectados: Turquía, con 5 trimestres sucesivos de contracción, diferencia máxima de 20.4 puntos entre las tasas de crecimiento trimestrales y diferencia máxima de 7.9 puntos entre la menor y mayor tasa trimestral de desempleo, y México, con 5 trimestres recesivos; diferencia de 13.1 puntos en las tasas de crecimiento trimestral, y aumento de 2.8 puntos en la tasa de desempleo.

La mayor transformación se dio respecto de los Organismos Internacionales de Crédito, sobre todo del Fondo Monetario Internacional, que recuperó su rol de institución para la búsqueda del equilibrio mundial, obviando los antecedentes discutibles en sus intervenciones de los años ‘90 y las incorrectas evaluaciones de las crisis y los planes de ajuste impuestos.

5. Corpus utilizado para el análisis de los discursos del FMI

La elección del período analizado tuvo como propósito relevar información en momentos diferentes de la crisis. Partiendo desde un “momento 0” (previo a su aparición), pasando por el reconocimiento del estado de situación, para finalmente considerar el cambio más importante en la política llevada adelante hasta ese momento por parte del FMI, es decir el paso del paradigma neoliberal “no intervencionista” (ninguna acción por parte del Estado para que el mercado se regule solo) a una política activa de ayuda por parte de los gobiernos (EE.UU y Unión Europea), para “salvar las principales empresas, compañías y bancos en quiebra” (Rapoport y Brenta, 2010).

Desde una óptica de análisis del contenido (Krippendorff, 1969), se realiza un análisis comparativo de dichos informes, buscando conocer cuál ha sido la forma en la que el FMI ha descrito la crisis y cuáles son las temáticas asociadas a la misma. La hipótesis, es que este lenguaje y contenido no neutral de criterios técnicos y políticos, responden al acuerdo de la que hemos llamado comunidad internacional “de peso real” (Feldman, 1995). Respecto de los discursos analizados, ya hemos trabajado y presentado diferentes aspectos relacionados con las comunicaciones del FMI ante la crisis más importante tanto económica como financiera (Feldman, 2015a, 2015b). Sabemos que los discursos que dependen del Director General de turno, y el uso de la lexicometría, como herramienta para interpretar los informes, nos ha permitido profundizar en varios aspectos de estas comunicaciones y sus contenidos (Ibíd.).

En este trabajo analizamos las cuestiones relacionadas con la congruencia y el uso político que se da en estas publicaciones anuales. La ambigüedad del discurso, la dificultad de previsión y reconocimiento (o negación) de la misma, sus causas y consecuencias y los reiterados anuncios del fin de la crisis (en 2012, 2013 y 2014) que han sido objeto de crítica por todos los bloques de países más o menos cercanos al FMI. El objetivo entonces fue el de identificar las posiciones del Fondo Monetario Internacional en el tiempo. Se trata entonces de comprender cómo habla y cómo calla el FMI sobre este crucial tema, como aporte a “un debate significativo” sobre exclusiones que “abarcaban el campo político, económico y social” (Sen y Kliksberg, 2007). Subyace a esta propuesta la idea que la exploración y el análisis de textos, mediante recursos de estadística exploratoria multidimensional, permite “una concepción ecológica para el tratamiento de datos cualitativos” (Bolasco, 2007).

El software utilizado es TALTAC.⁷ El corpus *discursivo* está constituido por un total de 1.056.336 palabras (u ocurrencias). Se trata de textos largos (más de 300 páginas incluyendo gráficos y tablas) con un promedio de

7 <https://www.taltac.com>

132.042 ocurrencias. Si bien la distribución entre años es aproximadamente similar, el informe de 2008 concentra el 16% del total de ocurrencias.

Tabla 1. Análisis Lexicométrico:

Año	Ocurrencias	%	Diferencia con \bar{X}
2005	133551	13	+
2006	121995	12	-
2007	147937	14	+
2008	168906	16	+
2009	114498	11	-
2010	124365	12	-
2011	120454	11	-
2012	124630	12	-
Total	1056336	100	

Elaboración propia.

Tabla 2. Riqueza de Vocabulario:

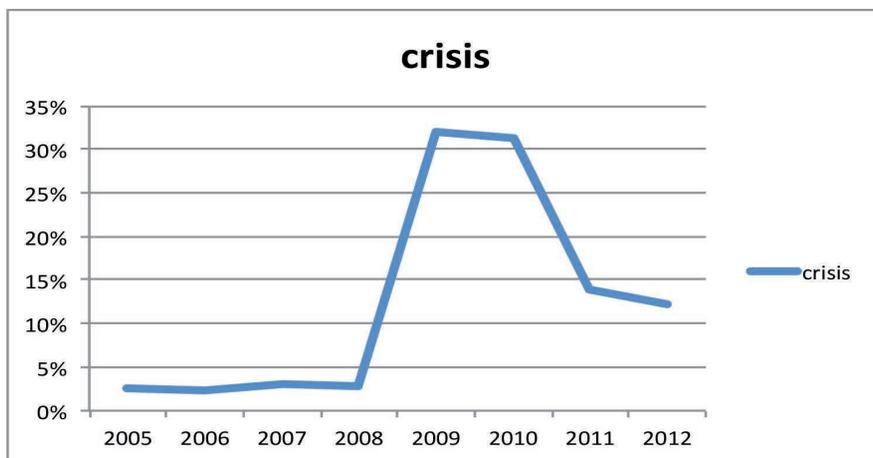
AÑO	Número de formas (V)	Ocurrencias (N)	Riqueza de Vocabulario (V/N)
2005	12301	133551	9,21%
2006	11203	121995	9,18%
2007	12454	147937	8,42%
2008	15283	168906	9,05%
2009	10951	114498	9,56%
2010	11332	124365	9,11%
2011	10656	120454	8,85%
2012	11112	124630	8,92%

Elaboración propia.

En 2008 se destaca una mayor riqueza de vocabulario. Según nuestra experiencia (Feldman, 1995), la utilización de una cantidad elevada de palabras en un informe podría indicar una situación de “malestar” o el uso de lenguaje “desvirtuado”. Es decir, se deben utilizar más palabras para describir algo que aún no fue consensuado entre técnicos ni conceptualizado adecuadamente.

La distribución en los años de la forma “crisis” es lo suficientemente ilustrativa acerca del uso dado por el FMI.

Gráfico 1. Distribución de la forma “crisis” en el tiempo:



Elaboración propia.

6. Dos niveles de análisis: año por año los informes del Fondo

Si tomamos en cuenta sólo la Introducción y el Resumen Ejecutivo (a los que llamaremos “textos políticos”), que preceden al cuerpo del informe técnico (más de 300 páginas de textos y números) de cada Informe (a los que llamaremos “textos técnico-económicos”), éstos pueden ser considerados piezas comunicacionales que tienen un alcance público mayor, pues existe una amplia gama de públicos que “consumen” los documentos técnicos del

FMI (periodistas económicos, economistas, público en general) pero que normalmente no leen los informes completos. Muchas veces son justamente estos escritos sintéticos, los que tienen un efecto mayor en la modelación de la opinión pública internacional.

¿Existen entonces diferencias y/o inconsistencias entre los informes considerados integralmente y los resúmenes ejecutivos e introducciones?

A través de la lectura de los mismos y el análisis de las principales formas estadísticamente significativas comentaremos diferencias y similitudes entre estos.

Sin presagiar ninguna crisis, tanto en 2005 como en 2006, en sus textos se registra *coherencia económica* a partir de la sintonía entre los contenidos de la primera parte con aquellas formas estadísticamente significativas del documento técnico: inflación, inversión, ahorro (2005), productividad y sectores productivos (2006).

En 2007, al comienzo de la crisis, el FMI comienza a hablar de un “período incierto y difícil” y las palabras estadísticamente significativas hacen referencia sobre todo a la volatilidad, contemporáneamente habla de crecimiento, registrándose *disonancia económica entre ambas partes*. En 2008, como ya fue señalado más arriba, se concentra el 16% del total de ocurrencias del corpus. Nos encontramos aquí ante una disonancia discursiva-económica con el uso de muchos términos no habituales del FMI (vivienda y cambio climático) para la descripción de la situación económica (Feldman, 1995).

Ya estallada la crisis en 2009, a partir de la presión internacional, el FMI debe comenzar a explicar aquello que no previó ni anunció (ver gráfico 1 y Tabla 2). Encontramos mayor disonancia entre texto y contexto y nuevas formas significativas (desplome, alarmas).

Intentando retomar el liderazgo político, luego de haber sufrido numerosas críticas por su falta de previsión de la crisis, el FMI, durante el 2010, donde –entre su parte sintética y el documento técnico– encontramos coherencia política y disonancia económica. Entre las formas significativas

encontramos *crisis*. A partir de 2011 encontramos más distancia entre lo que se lee en la Introducción, el Resumen Ejecutivo y el contenido del Informe completo, reapareciendo la política. Una vez recuperado su espacio institucional y su razón de ser, los textos del 2012 poseen coherencia tanto política como económica.

7. ¿Un necesario “aggiornamento”?

Luego de la crisis del 2008, el desproporcionado compromiso de deuda que asumió con la Argentina⁸ y el consecuente cambio de su Directora Gerente,⁹ el Fondo emprendió una serie de acciones tendientes a suavizar la posición del organismo y una suerte de revisión de la propia política, como nunca antes había sido declarada de manera pública y explícita.

En su informe de diciembre de 2021 “IMF Executive Board Discusses the Ex-Post Evaluation of Argentina’s Exceptional Access Under the 2018 Stand-By Arrangement” el Fondo admite, entre otras cosas, que el préstamo otorgado a la Argentina se brindó bajo supuestos de crecimiento que presentaron las autoridades argentinas y que no fueron convalidadas ni siquiera en el primer examen realizado luego de que fuera acordado el préstamo. No se cumplieron los objetivos de “restablecer la confianza en la viabilidad fiscal y externa, y de promover al mismo tiempo el crecimiento económico” pues el programa “no contemplaba reformas estructurales más amplias” pues se consideraba que “el problema inmediato era principalmente un choque de liquidez a corto plazo” y que debía acomodar “medidas fiscales de baja calidad”. En definitiva, se generaron “importantes riesgos financieros y de reputación para el FMI”.

Estas y otras admisiones pusieron al descubierto lo que todos ya sabían: *el rey estaba desnudo*. El Fondo ha sido una herramienta al servicio de las potencias económicas que “se ocupan de proteger y beneficiar los intereses de sus multinacionales y bancos”, pues “las medidas se discuten y se ejecutan

8 El FMI otorgó en 2018 un préstamo Stand By a la Argentina 57.000 millones de dólares.

9 Christine Lagarde (2011-2019) fue reemplazada por la rumana Kristalina Georgieva (desde 2019).

con el staff técnico del FMI” las decisiones clave “están en la órbita de la política exterior” (Zaiat, 2021).

Estas contradicciones entre el perfil técnico y el poder político han contribuido en la búsqueda, por parte del organismo, de un posicionamiento de revisión crítica del pasado y de flexibilización en las condicionalidades para el futuro. Una vez más, como aquí hemos reflejado, son las comunicaciones las que nos permiten inferir acerca del posicionamiento político que asume el Fondo, en las diferentes circunstancias. “Desde la crisis de 2008 el FMI buscó cambiar su ropaje ortodoxo y a través de diversas publicaciones procuró matizar su tradicional enfoque neoclásico en la política económica” (Nemiña, 2021).

Ello se cristaliza con una incorporación en el vocabulario. Esta última *‘trouvaille’* es la de incorporar en su vocabulario un concepto polisémico: “country ownership”, como forma de identificar a quienes participan en la negociación, acuerdo y firma de un préstamo, es decir “a quién tiene el control de los acuerdos o de las políticas económicas” pues “las agencias de financiamiento internacional encuentran que muchas veces los países firmaban acuerdos que luego no eran cumplidos por los gobiernos” Nemiña (2022).

Este nuevo rol permite a estos organismos deslindar responsabilidades antes las acusaciones de imponer sus recetas a los países en desarrollo. De esta manera, el staff del FMI invierte el valor de la prueba; la fallas en sus acuerdos no son las prácticas impuestas, sino el exceso de “ownership”, habiéndose privilegiado “excesivamente la opinión del gobierno”, donde el Fondo fue “muy tolerante, muy contemplativo con la opinión del Gobierno” (Nemiña, 2022).

Vocabulario modificado y también flexibilización al revisar su posición intransigente incorporando “algunos gestos de acercamiento a la heterodoxia, en especial con la cuestión de considerar en algunos casos la implementación de los controles de capital y en otros reconocer que a veces es importante la reestructuración de deuda”, por lo que “ya no estamos más ante el FMI de los

‘80 que asfixia a los países demorando eternamente las reestructuraciones. Contempla que es necesario incorporar al resto de los acreedores, a compartir el costo de la resolución de la crisis’ (Ibíd.). No demorar las reestructuraciones de deuda sostenibles en el tiempo, mayor control de capitales y admisión de que la inflación es un fenómeno multicausal, representan una novedad absoluta en la política del Fondo.

8. Conclusiones

Como ya hemos visto, el Fondo realiza una lectura de los indicadores económicos contradictoria, con una visión poco clara acerca de la gravedad y las consecuencias de esta crisis. El análisis del contenido de los textos (discursos e informes), con el uso de herramientas de estadística textual, permite graficar de manera irrefutable las contradicciones y los silencios en los que incurre el FMI desde los primeros síntomas de la crisis en 2007.

Los conceptos entonces vertidos en los Informes Perspectivas de la Economía Mundial son el producto “de una curiosa mezcla de ideología y mala economía, un dogma que en ocasiones parecía apenas velar intereses creados” recomendando “soluciones viejas, inadecuadas” con brutales efectos “sobre los pueblos de los países a los que se aconsejaba aplicarlas” (Stiglitz, 2002). Estas recetas fallaron en muchas oportunidades y produjeron situaciones sumamente graves en varios países.

Un mensaje, un emisor, un objeto y una misión que falló, pues el FMI no cumplió con su rol de evitar que el mundo caiga nuevamente en una nueva Gran Depresión.

Los textos analizados permiten establecer algunas pistas acerca de las motivaciones de este fracaso. En las contradicciones evidenciadas y en los intentos de negación de una realidad que no dejaba dudas acerca de la magnitud de esta crisis se afianza la idea de que existe en el Fondo Monetario y otros organismos internacionales un problema de gobernanza.

Tabla 3. Análisis de coherencia y disonancia de los Informes año por año:

AÑO	COMENTARIOS
2005	Coherencia económica
2006	Coherencia económica
2007	Disonancia económica
2008	Disonancia discursiva/económica Uso de palabras poco frecuentes indica situación de entropía (Feldman, 1995). Se usan muchos términos técnicos no habituales para la descripción de la situación.
2009	Disonancia discursiva Mayor riqueza de vocabulario y mayor disonancia entre texto y contexto
2010	Coherencia política Disonancia económica
2011	Coherencia económica y política
2012	Coherencia económica y política Como si nada hubiera sucedido en estos años Recuperada la función política se vuelve a la coherencia económica.

Elaboración propia.

La ausencia de registro, por parte del FMI, de la crisis, así como de su cita en los informes, pone en evidencia lo que señalan los investigadores del Center for Economic and Policy Research de Washington (Weinbrot *et al.*, 2009), es decir que el Fondo continúa “prescribiendo políticas inadecuadas” que innecesariamente podrían profundizar las crisis económicas en varios países.

El FMI, según los autores, podría haber contribuido a la vulnerabilidad de los países a la crisis actual, como lo hizo en el período previo a la crisis asiática de hace una década, al haber apoyado la liberalización de los flujos de capital, así como las metas de inflación. Al oponerse también a los controles de capital, se quita la posibilidad a los gobiernos de detener la sangría de reservas. De esta manera se está impidiendo la utilización de una herramienta de política económica importante y determina que los gobiernos más dependientes endurezcan su política fiscal y monetaria para resolver los problemas relacionados con la balanza de pagos.

Nombrar o no nombrar la crisis entonces, no ha sido casual, sino que demuestra una vez más el rol del FMI en el “equilibrio” y la hegemonía de los países centrales en la economía y la finanza internacional.

Como lógica consecuencia de esta conducta, algunas incorporaciones al vocabulario y una flexibilización de su política de seguimiento crediticio parecerían indicar actitudes revisionistas por parte del staff técnico. Un nuevo contexto de crisis generada por la guerra en Europa entre Ucrania y Rusia, requerirá seguramente más cambios en las acciones, pero sobre todo en las comunicaciones del Fondo Monetario Internacional.

La pandemia de Covid-19 incorpora algunas novedades en la institución: atención al gasto en salud, establecer medidas que protejan a los sectores más vulnerables y, en menor medida a la luz de lo sucedido hasta el momento, una mirada atenta a la cuestión ambiental. El gasto de los países, en estas circunstancias, se justifica siempre y cuando sea destinado a “atenuar el impacto económico y social de la pandemia” y con un tiempo establecido de finalización. El Fondo, luego de un plazo prudencial “evocará nuevamente la consolidación fiscal y limitará la política fiscal contracíclica a los países que poseen margen fiscal para hacerlo” (Nemiña, 2021).

Cuanto sucedido hasta el momento nos encuentra menos optimistas que Nemiña (2021) cuando afirma que “el FMI ha manifestado su inclinación hacia reformas tributarias progresivas que permitan que los sectores que han visto beneficiados sus ingresos por la pandemia hagan un aporte mayor”. A partir de su historia, de la hegemonía de Estados Unidos en el directorio y las últimas acciones de este país en imponer a Europa sanciones a Rusia por su incursión bélica en Ucrania, nos hacen dudar acerca de la posibilidad de que el organismo diseñe programas fiscales más equitativos.

Bibliografía

- Arceo, E.; Golonbek, C. y Kupelian, R. (2009). Crisis mundial. Elementos para su análisis. *Documentos de Trabajo*, 26. CEFID-AR.
- Aguilar Benítez, O. (2011). El proceso de globalización y la actual crisis financiera capitalista. *Documentos de trabajo*, 67. CEID.
- Bolasco, S.; D'Avino, E. y Pavone, P. (2007). Analisi dei diari giornalieri con strumenti di statistica testuale e text mining. *I tempi della vita quotidiana. Un approccio multidisciplinare all'analisi dell'uso del tempo*. ISTAT.
- Burkún, M. y Vitelli, G. (2010). *Crisis en la madurez del capitalismo. Argentina y Estados Unidos*. Prometeo.
- Feldman, A. (1995). Il concetto di sviluppo umano secondo le Nazioni Unite: analisi del contenuto. In Bolasco, S., Lebart, L. e Salem, A. (eds.): *Analisi statistica dei dati testuali*. JADT'95, vol. 2, Roma, CISU.
- Feldman, A. (2014). *Ocho Años de Discursos del Fondo Monetario Internacional. La Crisis Financiera Internacional en los Informes "Perspectivas de la Economía Mundial" del FMI*. Tesis doctoral. UNLaM. <http://repositoriocyct.unlam.edu.ar/handle/123456789/467>
- Feldman, A. (2015a). Análisis del Posicionamiento del Fondo Monetario Internacional frente a la crisis del año 2007. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 6, EDUNTREF.
- Feldman, A. (2015b). Text Mining Strategies applied on the annual reports of the International Monetary Fund. A look at the crisis. *ISI 2015 World Statistics Congress*.
- International Monetary Found (2021). Ex-Post Evaluation of Argentina's Exceptional Access Under the 2018 Stand-By Arrangement.

- International Monetary Found (2021). Comunicado de Prensa n. 21/401. El Directorio Ejecutivo del FMI analiza la evaluación ex post del acceso excepcional de Argentina en el marco del Acuerdo Stand-By de 2018.
- Krippendorff, K. (1969). Theories and Analytical Constructs. En G. Gerbner, O.R. Holsti, K. Krippendorff, W.J. Paisely y P.J. Stone (eds.): *The Analysis on Communication Content*. John Wiley & Sons, 6 e ss.
- Lebart, L y Salem, A. (2008). *Statistique Textuelle*. Dunod.
- Meltzer, Alan. (2000). *The Report of the International Financial Institution Advisory Commission: Comments on the Critics*. IMF.
- Mendes Pereira, J. M. (2011). O Relatório Meltzer de 2000 e a reforma do Banco Mundial e do FMI. *Revista Brasileira Política Internacional*, 54(2), 118-137.
- Navarrete, J. E. (2010). Crisis y reactivación: rumbos y desvíos. *Economía UNAM*, 7(21), 57-79.
- Nemiña, P. (2022). Un default con el FMI provocaría un conflicto con socios regionales de la Argentina. <https://www.flacso.org.ar/noticias/un-default-con-el-fmi-provocaria-un-conflicto-con-socios-regionales-de-la-argentina/>
- Nemiña, P. (2021). Algo Nuevo, Algo Viejo. La Evolución del FMI en la Última Década. *Voces en el Fénix*. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/algo-nuevo-algo-viejo-la-evolucion-del-fmi-en-la-ultima-decada/>
- Nemiña, P. (2010). Alcances de la Reforma de la Política de Financiamiento y Condicionalidad del FMI. *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, 41(160).
- Nemiña, P. (2009). Aportes para un esquema de análisis del comportamiento del FMI en crisis financieras a partir de su actuación durante la crisis argentina (2001-2002). *Documentos De Investigación Social*, 8. IDAES, UNSAM.

- Rapoport, M. y Brenta, N. (2010). *Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo*. Capital Intelectual.
- Rapoport, M. (2007). Mitos, etapas y crisis en la economía argentina. Seminario *El pensamiento político, económico y social en la construcción nacional, regional y provincial*. Catamarca.
- Sen, A. y Kliksberg, B. (2007). *Primero la gente: una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Ediciones Deusto.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalization and Its Discontents*. W.W. Norton & Company.
- Van Houtven, L. (2002). *Governance of the IMF: Decision making, institutional oversight, transparency, and accountability (Pamphlet series)*. IMF.
- Weisbrot, M., Cordero, J. y Sandoval, L. (2009). *Empowering the IMF: Should Reform be a Requirement for Increasing the Fund's Resources?* Center for Economic and Policy Research.
- Zaiat, A. (2021). *Acuerdo con el FMI: la misión de conseguir el menos malo de lo peor*. Página/12. <https://www.pagina12.com.ar/387181-acuerdo-con-el-fmi-la-mision-de-conseguir-el-menos-malo-de-l>

Los “jueces comisarios”, entre el tránsito y la recluta. La campaña de la provincia de Buenos Aires durante las décadas del sesenta y del setenta en el siglo XIX

Alejandra Rico¹

Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Universidad de San Andrés, Victoria, Argentina

Recibido: 14 de septiembre de 2022

Aceptado: 22 de noviembre de 2022

Resumen: El propósito del artículo es analizar los mecanismos para la recluta de hombres, que los jueces de paz, en su carácter de comisarios de policía de campaña, realizaban en sus distritos, durante las décadas del sesenta y del setenta del siglo XIX. La recluta de tropa fue una antigua función policial que se mantuvo durante todo el siglo y va a ser analizada a la luz de las contradicciones de un proceso político atravesado por persistencias de antiguo orden y ensayos republicanos. Se observa una necesidad permanente de reclutar hombres para engrosar la tropa destinada a los frentes de conflictos, internos y externos, sin descuidar la seguridad necesaria para la producción y los propios trabajos inherentes al desarrollo de los municipios. A ello debemos agregar la llegada de los extranjeros,

¹ Licenciada y Profesora en Historia de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Ciencias Sociales con mención en Historia de la Universidad Nacional de Luján. Doctora en Historia de la Universidad de San Andrés. Integrante del GEIPP, Grupo de Estudios e Investigación de los Procesos Políticos, Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani (Universidad de Buenos Aires-CONICET), desde el año 2001. Integrante de Crimen y Sociedad. Delito y castigo en perspectiva histórica, Prácticas ilegales, policía, justicia y sistema penitenciario en la Argentina (siglos XIX y XX). Universidad de San Andrés, desde el año 2012. alejandra.rico.13@gmail.com

que vienen a complejizar la cuestión de la vecindad y la ciudadanía. Intento describir en este apartado cómo los *jueces comisarios* deben arbitrar en los conflictos permanentes que estas tensiones provocan. Durante todo el siglo XIX se castigó la vagancia, es decir la circulación de personas sin trabajo o domicilio fijo, pero a partir de mediados de la década del sesenta se cuenta con un código de fondo que impone una serie de mecanismos administrativos de difícil cumplimiento y de los cuales son responsables los *jueces comisarios*. El Código Rural de 1865, se convirtió en el instrumento legal por excelencia a la hora de penalizar este antiguo delito para abastecer de tropa los frentes de batalla, que en este período se desplazan desde la Guerra del Paraguay hasta la frontera con las parcialidades indígenas. Este marco normativo no impidió la existencia del conflicto al interior de la campaña, por la presión reclutadora, pese a los esfuerzos del estado provincial de mediar al respecto.

Palabras claves: jueces; policía; funciones; reclutamiento.

Abstract: The purpose of the article is to analyze the mechanisms for the recruitment of men, which justices of the peace, in their capacity as field police commissioners, carried out in their districts, during the decades of the sixties and seventies of the nineteenth century. Troop recruitment was an old police function that was maintained throughout the century and will be analyzed in the light of the contradictions of a political process crossed by persistences of the old order and republican trials. There is a permanent need to recruit men to swell the troop destined to the fronts of conflicts, internal and external, without neglecting the security necessary for the production and the own works inherent in the development of the municipalities. To this we must add the arrival of foreigners, who come to complicate the issue of neighborhood and citizenship. I try to describe in this section how the *judges commissioners* should arbitrate in the permanent conflicts that these tensions provoke. Throughout the nineteenth century vagrancy was punished, that is, the movement of people without work or

fixed home, but from the mid-sixties there is a basic code that imposes a series of administrative mechanisms of difficult compliance and for which the *judges commissioners* are responsible. The Rural Code of 1865 became the legal instrument par excellence when it came to criminalizing this ancient crime to supply troops to the battle fronts, which in this period move from the Paraguayan War to the border with the indigenous communities. This regulatory framework did not prevent the existence of the conflict within the campaign, due to the recruiting pressure, despite the efforts of the provincial state to mediate in this regard.

Keywords: judges; police; functions; recruitment.

1. Introducción

Con Bartolomé Mitre, primero como gobernador de Buenos Aires y luego como presidente de un país caracterizado por los conflictos armados y las disensiones internas, se inicia una etapa de construcción de un orden político, que posibilitará años más tarde la consolidación del modelo agroexportador llevado adelante por la generación del ochenta. En este período la provincia triplicó su territorio, al igual que su población, fundamentalmente por la llegada de inmigrantes extranjeros que en la década del setenta representaban la cuarta parte de la misma (Hora, 2010). El tendido de vías férreas en su territorio, después del puntapié inicial dado en 1857 por los primeros diez kilómetros del Ferrocarril Oeste, sumado a la continuidad en la llegada de los buques a vapor al puerto de Buenos Aires, contribuyeron al crecimiento de la producción agropecuaria. El auge en la cría del lanar en el norte de más antigua colonización demostró en los años setenta la necesidad de avanzar sobre los territorios al sur de Salado, concentrados en la explotación del ganado bovino. En este contexto, la administración del estado nacional, provincial y municipal debió ponerse a la altura de las circunstancias. Normas y administración se conjugaron en torno a los personajes que desde hacía décadas se constituyeron como ejes del poder local en la campaña: los jueces de paz.

El objetivo de este trabajo es detenernos en una de las más antiguas funciones policiales, la recluta de hombres, para analizarla a la luz de las contradicciones de un proceso político atravesado por persistencias de antiguo orden y ensayos republicanos. Fueron los jueces de paz, en su carácter de comisarios de policía de campaña, atribución que mantuvieron desde el período de Rosas, hasta la creación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires en 1880, los encargados de esta tarea (Rico, 2020). El desafío para estos “funcionarios”² fue mantener el orden en sus distritos, en medio de una puja permanente por brazos para el trabajo en el campo, los conflictos armados y la propia seguridad de los pueblos, imposibilitados de organizar una fuerza de policía estable, a pesar de los procedimientos administrativos que las nuevas instancias estatales propusieron para este período.

Los “jueces comisarios”, como aparecen nombrados en las fuentes oficiales, fueron los responsables de la tarea de reclutamiento, como lo habían sido desde fines del siglo XVIII sus antecesores, los “Alcaldes de la Santa Hermandad”, de manera que menesteres como levantar padrones, contar personas y reclutarlas, no fueron cuestiones nuevas para estos. Durante la segunda gobernación de Juan Manuel de Rosas (1835-1852), fundamentalmente después de la difícil coyuntura política que se le planteó entre 1839 y 1840, esta competencia cobró mayor importancia, y lejos de agotarse en Caseros, se prolongará con matices hasta bien entrada la década del ochenta. Contar hombres y reclutarlos fue una de las funciones más importantes de los “jueces comisarios” durante todo el siglo XIX y una pieza clave en el proceso de construcción estatal, tanto en la provincia como en la nación.

Debemos destacar que las tensiones provocadas entre las necesidades de reclutamiento de los gobiernos, siempre escasos de hombres para el servicio de las armas, y las necesidades de mano de obra que la producción rural imponía, ha sido un tema de frecuente tratamiento entre

2 Se utiliza el término funcionario en términos funcionales y no en su sentido moderno (Garavaglia, 2009, p. 94).

los investigadores del período.³ Garavaglia describió el carácter bifronte de los jueces de paz, puesto que vio a estos funcionarios judiciales como mediadores entre un estado en construcción, siempre necesitado de hombres que reclutar para las interminables guerras, y la sociedad de la campaña de la cual habían surgido y continuaban formando parte, aún en el cumplimiento de sus funciones (Garavaglia, 2000, p. 57). También Gelman (2000), entre otros, analizó cuidadosamente la composición social y económica de estos funcionarios, para concluir, en concordancia con Garavaglia, en que fueron fieles representantes de los sustratos medios de la sociedad que los albergó y que su rol de mediadores fue la estrategia elegida por los gobiernos de Buenos Aires para construir un orden estable y legítimo. En consonancia, con estas perspectivas analizaremos desde una de sus funciones, la recluta, las contradicciones y dificultades que tuvieron que atravesar los “jueces comisarios” en las décadas previas a la expansión agroexportadora de los ochenta.

2. La recluta, entre la administración y la batalla

En los meses previos a la batalla de Pavón (17 de septiembre de 1861) se observó en el norte de la campaña un intenso movimiento de tropas.⁴ Mitre tenía a sus hombres acantonados en Rojas, y después en Pergamino. Cerca de veinte mil personas, entre guardias nacionales, ejército de línea e indios, circulaban por esa zona de la provincia de Buenos Aires. No era la primera vez: los conflictos y las luchas facciosas se habían multiplicado desde la caída de Rosas y los jueces de paz, en su función de comisarios de policía, habían

3 Ya es clásica la polémica planteada entre Mayo, C.; Amaral, S.; Gelman, J. y Garavaglia, J. C., en *Anuario IEHS*, 2, 1987. Asimismo, los trabajos de Salvatore ponen al descubierto que el delito más frecuente en la campaña bonaerense de la primera mitad del siglo XIX es la desertión de las filas del ejército; por lo que la persecución de estos, al igual que las medidas implementadas en contra de la “vagancia” se vuelve una de las prioridades del poder de policía implementado por ese estado en construcción. Sobre el reclutamiento en la época de Rosas (1992, 1994, 1997). También debemos mencionar los trabajos de Fradkin (2003, 2006, 2010).

4 En Baradero, meses antes de Pavón, había acantonados 800 hombres, que conformaban un regimiento de Guardias Nacionales. Nota del Juez de Paz Francisco San Martín. 11 de junio de 1861. Archivo Municipal de Baradero (en adelante AMB), 1861.

sido instrumentos indispensables a la hora de reclutar tropa. Aún después de Pavón, había que sofocar rebeliones en la campaña de federales *urquicistas*. En la documentación oficial que circulaba entre el Departamento de Policía y los juzgados de paz, se contaban numerosas filiaciones de personas con pedido de captura, de soldados desertores, de delincuentes de diversa índole, generando un tránsito permanente de individuos para engrosar los ejércitos. Este fenómeno fue constante durante todo el siglo XIX, pero se incrementaba en los momentos de necesidad de hombres para la guerra.

La intensa recluta previa y posterior a la batalla de Pavón, particularmente en los distritos del norte de la provincia, dejó la seguridad de bienes y personas de los pueblos y sus alrededores prácticamente desprotegida. De hecho se convocaba a los integrantes de la milicia activa, y de la pasiva a presentarse en los juzgados de paz con los caballos y armas que tuvieran, bajo el apercibimiento de ser considerados traidores a la patria de no hacerlo.⁵ Es interesante observar cómo se resolvió esta carencia en Baradero, a partir de un edicto sobre patrullas de extranjeros para la seguridad del pueblo:

Considerando que el comercio de este pueblo en las actuales circunstancias, no tiene la suficiente garantía en la seguridad de sus negocios, por la acefalia en que se encuentra el Partido, a causa de haber salido toda la Guardia Nacional á campaña, y deseando estar prevenidos para el caso en que algun bandalaje intentase atacar los intereses de este comercio, el Juez de Paz infrascripto invita a todos los extranjeros cualquiera que sea su condicion y nacionalidad para que se presenten en una de las casas de los vecinos que a continuación se espresan, los cuales han convenido ya en este Juzgado ser Comandantes de patrulla, á efecto de celar el pequeño recinto del Pueblo; pudiendo cualquiera otro vecino extranjero que se considere con algunas relaciones, presentarse á este Juzgado a prestar esta clase de servicio.⁶

5 Edictos del juzgado. Baradero, setiembre 20 de 1861. AMB, 1861.

6 Edicto sobre patrullas de extranjeros para la seguridad del pueblo. 12 de julio de 1861. AMB, 1861.

Este fragmento resume los problemas propios de la campaña. Por un lado, la necesidad de reclutar integrantes para la tropa destinada a los frentes de conflictos internos y externos, sin descuidar la seguridad necesaria para la producción y los propios trabajos inherentes al desarrollo de los municipios. Por otro lado, la cuestión de la vecindad y la ciudadanía, que ante la llegada de los extranjeros se ponía de relieve, ya que a partir de las décadas del sesenta y del setenta, a las categorías de vecinos y transeúntes, debemos sumar la de extranjeros. Cansanello (2003) se ha preocupado por seguir las huellas de este camino que conduce a la ciudadanía; entre vecinos, transeúntes, milicianos y soldados, ha dejado al descubierto los mecanismos de control que la construcción de este orden implementa, tanto para la expansión y defensa de su frontera, como para la seguridad de bienes y personas.

Como ya se ha mencionado, se le había otorgado a los “jueces comisarios” la facultad de reclutar “los vagos al servicio de las armas ó á los trabajos públicos” (Domínguez, 1898), así como llevar adelante el padrón de los vecinos y convocar a sus integrantes a formar parte de la Guardia Nacional, que era el nombre que recibieron las milicias después de Caseros. Al control de estas fuerzas, que habían sido provinciales hasta la organización nacional, las provincias se negaron sistemáticamente a renunciar, fundamentalmente la de Buenos Aires, ya que renunciar a ellas, confiándolas a la nación, era precisamente renunciar a su poder tradicional de convocar hombres para dirimir los conflictos políticos. Mitre se propuso construir una fuerza armada de carácter nacional compuesta por el ejército de línea y las milicias provinciales, reunidas desde la década del cincuenta en la Guardia Nacional, pero con escaso nivel de éxito hasta los años setenta. Esto se observa con el derrotero que siguió el Batallón Guardia Provincial, que será mencionado varias veces en este trabajo y que durante los años sesenta y setenta constituyó el bastión del poder autonómico de Buenos Aires. Fue disuelto, precisamente, por el conflicto por la capitalización entre la nación y la provincia en 1879 por orden de Sarmiento, cuando era Ministro del Interior.

Lograr la integración de las milicias provinciales en la Guardia Nacional fue uno de los desafíos más importantes del estado nacional.

Aún superado Pavón, la cuestión de la recluta fue una preocupación constante de los funcionarios a cargo de los juzgados de paz de la campaña. El 31 de octubre de 1862, el gobierno provincial prohibió el uso de personeros para aquellos “vago ó delincuente” que fueran reclutados al servicio de las armas en el ejército de línea. Se disponía también que una vez “Cumplido por el penado el tiempo de su condena, se presentará á las autoridades del Partido á que pertenezca, para ser enrolado en la Guardia Nacional”.⁷ De manera que, agotado el plazo en el ejército de línea, castigado al mismo por el delito de vagancia, nuevamente debía ser incorporado como tropa, esta vez en la milicia, infringiéndole una suerte de doble castigo. La necesidad de hombres para prestar servicio en alguna de las fuerzas fue constante, teniendo en cuenta que además cada juzgado tenía una partida de policía, generalmente conformada por integrantes de la milicia activa.

El 1 de mayo de 1865 Rufino de Elizalde, ministro argentino de Relaciones Exteriores, Octaviano de Almeida Rosa por Brasil y Carlos de Castro por Uruguay, firmaron el Tratado de la Triple Alianza, dando inicio a una guerra que se prolongó durante cinco años, aunque la participación de la Argentina se concentró en la primera etapa. Otra vez el norte de la provincia volvía a ser el escenario en donde se concentraban las tropas que por el litoral ingresaban en el campo de batalla. La capacidad de los *jueces comisarios* para “levantar una subscripción voluntaria en la Provincia con destino al enganche de soldados de línea para la remonta del Ejercito en campaña”,⁸ se puso de relieve una vez más. También debían llevar adelante otras tareas, como la ayuda a las familias de los soldados y la recolección de insumos entre los vecinos de sus distritos.⁹

7 Decreto del departamento de Gobierno del 31 de octubre. AMB, 1862.

8 Buenos Aires octubre 24 de 1866. circular del gobierno nacional a los jueces de paz. AMB, 1866.

9 AMB, 1866.

Los jueces de paz habían sido, desde la primera mitad del siglo XIX, los encargados de la recaudación de insumos para el gobierno de Buenos Aires, entre los vecinos de la comunidad a la que pertenecían que además de cumplir con el servicio de milicias aportaban ganado, leña y todo lo necesario para el mantenimiento de las tropas en la guerra. En época de Rosas, la presión recaudadora recayó fundamentalmente en aquellos que no pudieron demostrar una adhesión a la causa federal.¹⁰ No solo colaboraban con la manutención de las tropas, también contribuían a sostener el Negocio Pacífico de Indios, con ganado que se destinaba a los *indios amigos*, particularmente en aquellos distritos que se encontraban más próximos a las tolderías asentadas dentro del territorio provincial:

El Juez de Paz y Comandante accidental del Fuerte de Azul, en enero de 1840, Ha recibido del hacendado Dn Jose Balcarce (...) veynte yeguas con que ha auxiliado para proveer a la manuntencion de los Indios amigos de Tapalqué por diez pesos cada una de cuenta del Estado.¹¹

De manera que la función de los “jueces comisarios” de mediar en la provisión de hombres e insumos era habitual en la campaña, lo que no evitó que en esta etapa se produjeran múltiples conflictos entre las viejas prácticas de reclutamiento y la necesidad cada vez más imperiosa de fuerza de trabajo para el desarrollo productivo de una provincia en plena expansión económica.

En las circulares sobre reclutamiento desde el gobierno hacia los juzgados de paz, aparecía la necesidad de no dejar vacantes ciertas funciones elementales para el desarrollo de la administración de los distritos. De hecho se impartieron órdenes para que no sean convocados al servicio activo a los

10 Nos referimos a los conflictos internos de la propia provincia (por ejemplo, la sofocación de la rebelión de 1839, a los conflictos generados con fuerzas opositoras al régimen de otras provincias, y por supuesto a los dos bloqueos realizados por potencias extranjeras. Podemos encontrar numerosos testimonios al respecto Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires (en adelante AHPBA). Juzgados de Paz. San Andrés de Giles. 1831-1855. 39-2-22.

11 AHPBA. Juzgados de Paz. Azul 1839-1842. 39-1-1 A.

alcaldes y tenientes que cumplían funciones administrativas en los juzgados de paz, así como a los capataces de los establecimientos de campo.¹²

Así como los individuos itinerantes eran reputados de vagos y difícilmente podían escapar del servicio de las armas, los vecinos domiciliados y por lo tanto, integrantes de la guardia nacional podían a través de un personero o de la entrega de una suma de dinero evitar ser reclutados.¹³ Estaba claro que no era una sociedad de iguales, que un vecino no era lo mismo que un transeúnte y que más allá de los propósitos enunciados en la Constitución Nacional, persistió por mucho tiempo la idea de la vecindad asociada a los derechos de la ciudadanía y la noción de itinerancia, a la de un sujeto susceptible de punición (Cansanello, 2003). Cabe recordar, sin embargo, que fueron estos vecinos los que afrontaron muchas otras cargas como contraprestación de derechos a los que podían acceder. Así fue como ante el aumento del robo de ganado en Baradero, en 1865 el gobierno provincial autorizó a su juez de paz y jefe de la partida policial a incorporar vecinos que estuvieran en la Guardia Nacional en servicio pasivo, para integrar y reforzar dicha partida. Esta medida no constituyó una novedad, ya que desde la primera mitad del siglo XIX fueron los vecinos, en su calidad de milicianos, los que integraron dichas partidas y los jueces de paz los encargados de convocarlos a través del padrón de milicias, que después de Caseros continuó existiendo bajo la denominación de *Registro Cívico*.¹⁴

Volviendo al conflicto entre brazos para la guerra y brazos para la producción, la presión reclutadora en épocas de la Guerra de la Triple Alianza llevó al gobierno provincial a reeditar una ley de 1858 que en parte había sido derogada, para reafirmar algunas atribuciones correccionales, que por disposiciones especiales desde hacía décadas tenían los jueces de paz,

12 Circular de Cárdenas del 23 de setiembre de 1865. AMB, 1865.

13 Decreto mayo de 1865. AMB, 1865.

14 Circular del 16 de setiembre por la que se comunica el Decreto del Ministerio de Gobierno para que los jueces de paz de la campaña formen con los vecinos, el Registro Cívico. AMB, 1865.

fundamentalmente, en su carácter de comisarios de policía, con la intención de contar con fuerza de trabajo para las flamantes municipalidades de campaña.¹⁵ A partir de esta disposición, puede observarse en los juzgados numerosos casos de individuos que fueron afectados a los trabajos públicos para obras municipales. Esto se incrementó con la llegada de extranjeros en la década siguiente, cuestión que será retomada más adelante.

El presidente Mitre, antes de declararle la guerra al Paraguay, fijó las reglas de cómo debía ser el alistamiento para la remonta del ejército de línea y la Guardia Nacional a través de su Ministro de Guerra y Marina Juan Gelly y Obes. El Gobernador Mariano Zaavedra y su Ministro Pablo Cárdenas hicieron lo propio a través de los jueces de paz que fueron los encargados del enganche en la campaña provincial. Por eso mismo se les envió a través de una circular la Ley Nacional de Enrolamiento en agosto, con la indicación expresa de emplear a individuos de la milicia pasiva en los cargos de alcaldes y tenientes.¹⁶ Las personas susceptibles de ser convocadas para el enrolamiento eran los ciudadanos, mayores de diecisiete años hasta los cuarenta y cinco en caso de los casados y cincuenta para los solteros, exceptuando a los más altos funcionarios de los tres poderes nacionales y provinciales, entre otros.¹⁷ Los que no cumplieran con el servicio en la milicia, serían destinados al servicio de las armas en el ejército de línea mientras durara la guerra con el Paraguay.¹⁸ El Ministro de Gobierno Cárdenas, les comunicaba a los comandantes militares:

que si bien por esa ley no quedan exceptuados del servicio los Alcaldes, Tenientes ni los capataces, sin embargo, á fin de no ocasionar un trastorno en la campaña, con la inmediata movilización de esas autoridades subalternas y de los capataces encargados de los establecimientos, procure esceptuar del servicio activo en cuanto sea posible, en cuanto no proceden los Jueces de Paz, como ya se les ha encargado, á emplear pasivos en los cargos de Alcaldes y Tenientes.¹⁹

15 Circular del 16 de febrero del Ministerio de Gobierno. AMB, 1865.

16 Circular a los jueces de Paz de agosto de 1865. AMB, 1865.

17 Ley Nacional de Enrolamiento junio 5 de 1865. AMB, 1865.

18 Ley Nacional de Enrolamiento junio 5 de 1865. AMB, 1865.

19 Circular a los jueces de Paz de agosto de 1865. AMB, 1865.

De una forma muy simplificada, se puede decir que la recluta seguía el siguiente recorrido: un individuo podía ser reclutado para el ejército de línea, generalmente con el objeto de cumplir alguna pena, que una vez cumplida lo convertía en un sujeto apto para el servicio en la Guardia Nacional, es decir en la milicia, que era el ámbito de los vecinos. Por eso mismo, los funcionarios de los juzgados y muchas veces sus partidas de policía, estaban integradas por los propios vecinos en cumplimiento de sus obligaciones.

Los cargos jerárquicos de los juzgados de paz eran ocupados por integrantes de las milicias. Esta era una antigua tradición que se sostuvo después de Caseros y probablemente, después de la creación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires en 1880. Ya en la década del veinte, ante reclamos de jueces y tenientes alcaldes que se negaban a ejercer estos cargos, se había resuelto que los mismos eran parte del servicio de milicias y no una carga extra.²⁰ Hacia fines de la década del sesenta, esta postura seguía con plena vigencia en atención al importante servicio que prestaban los alcaldes y tenientes alcaldes en los partidos de la campaña, de indispensable necesidad para la marcha de la administración. Por eso se los seguía eximiendo, siempre en su carácter de milicianos, de conformar los contingentes destinados a la frontera, concluyendo:

Que mientras la Ley no reglamente bien detalladamente el servicio que debe dar la Guardia Nacional, puede el Gobierno de la Provincia, como lo ha hecho hasta el presente, adoptar todas aquellas medidas, y hacer las excepciones que, sin destruir la base de igualdad que debe presidir en su distribución, sean reclamadas por la equidad y por las necesidades de la Administración.²¹

3. La recluta de hombres en tiempos del Código Rural

Sancionado en 1865, el Código Rural comenzó a aplicarse en la campaña a partir de 1866. Había sido redactado por Valentín Alsina, incorporando

20 Archivo General de la Nación (en adelante AGN). Sala X. 12.8.7.

21 Decreto del 17 de setiembre de 1869. AMB, 1969.

las inquietudes de los hacendados bonaerenses. Fue el primer código que se elaboró en la provincia, con el objetivo de ordenar un farragoso terreno abonado por leyes de antiguo orden y normativas de diversa índole que se habían ido acumulando desde los primeros años del siglo XIX. Se regulaba la vagancia, sin muchas diferencias con respecto a la normativa que regía desde 1822. Los que circulaban, los transeúntes, por oposición a los vecinos, eran los individuos susceptibles de ser reclutados para el servicio de las armas en el ejército de línea, aunque como se señaló antes, quedaba abierta la posibilidad de que fueran empleados en trabajos públicos, respondiendo a una necesidad para el funcionamiento y mantenimiento de los lugares comunes en las municipalidades.

En el nuevo código, se declaraba “vago todo aquel que, careciendo de domicilio fijo y de medios conocidos de subsistencia, perjudique á la moral por su mala conducta y vicios habituales”.²² El juez de paz era el encargado de sumariar a estos individuos y de aprehenderlos, cuando las circunstancias así lo ameritasen. Con la progresiva implementación de la Ley de Municipalidades de 1854, dos de sus integrantes debían sumarse al juez para integrar una suerte de tribunal de enjuiciamiento, que debía escuchar al acusado, o a su defensor en caso de que lo tuviera, producir las pruebas pertinentes y sin más trámite resolver el caso, dejando asentada la decisión en el acta respectiva. De esta sentencia resultaba el destino de los acusados, ya sea al tradicional servicio de las armas o la realización, por el término de un año de trabajos públicos en el seno de la comunidad.

Durante muchos años los artículos sobre reclutamiento del Código Rural serán utilizados para engrosar las fuerzas militares de la provincia. Los jueces de paz debían proveer al *Batalion Guardia Provincial* de individuos aptos para el servicio de las armas, en su mayoría condenados por *vagos y malentretenidos*.²³ Se puede seguir el cumplimiento de esta disposición a partir

22 Código Rural, arts. 289 a 292. Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires (en adelante ROPBA). Biblioteca del Congreso de la Nación (en adelante BCN).

23 Circular del Ministerio de gobierno a los juzgados de Paz del 19 de abril de 1869. AMB, 1869.

de la abundante documentación con filiaciones de individuos indomiciliados, que circulaba entre Buenos Aires y los juzgados de paz. Al Batallón Guardia Provincial ya se ha hecho referencia, en tanto destino privilegiado de las fuerzas milicianas. Sin embargo, hacia fines de la década del sesenta ante la necesidad de engrosar sus filas para la custodia de la frontera, se echa mano de aquellos condenados *por vagos y malentretidos*, cubriendo sus plazas con la típica recluta que se empleaba en el ejército de línea.

Hasta el final de la Guerra del Paraguay, la documentación concerniente a *Inspección General de Armas* figuraba unida a la documentación referida a *Policía*.²⁴ Se encuentran notas de los juzgados de paz de campaña, remitiendo individuos para el servicio de las armas no solo oriundos de las provincias, sino de otros países como Brasil, Francia, España, Prusia, Austria, Italia, Paraguay, Bélgica, India, Portugal, Uruguay, Hungría y Turquía. Estas personas eran en su mayoría desertores o estaban acusadas de delitos comunes, por lo que se los remitía con su filiación, a través del Departamento de Policía, para cumplir servicios dependientes del Departamento General de Armas. A los clásicos migrantes del interior se le sumaban los extranjeros que arribaban ya en gran número hacia fines de la década del sesenta y que, como los otros, también circulaban. El Código Rural va a constituirse en el instrumento legal por excelencia a la hora de penalizar la vagancia de estos individuos, pese a que muchas veces no se cumplían todas sus exigencias. El ejecutivo provincial no dejaba pasar estos hechos y permanentemente exigía a los jueces el debido proceso en los casos de la recluta por vagancia.²⁵

Finalizada la Guerra del Paraguay, la presión reclutadora se desplazó a la frontera debido a la conflictividad creciente con las parcialidades indígenas de la región y a la presión por expandir el territorio económicamente productivo de la provincia. El gobernador bonaerense Emilio Castro, en su mensaje anual ante la Asamblea legislativa, hacía expresa referencia a las

24 AGN.1868. Policía. Jueces de Campaña. Sala X. 34-7-3. Observamos cuestiones similares en AGN. 1869. Inspección General de Armas y demás autoridades militares. Sala X. 34-8-3.

25 Circular del Departamento Central de Policía, agosto 10 de 1869. ROPBA.BCN.

leyes vigentes de vagancia, deserción y reclutamiento en el Código Rural, ante la progresiva necesidad de tropa por el aumento de ataques a poblaciones en las áreas fronterizas. En la documentación oficial se observa la preocupación de las autoridades provinciales y nacionales por el recrudecimiento de los malones.²⁶ La recluta que hacían los jueces de paz era fundamentalmente para el Batallón Guardia Provincial, que además de haber servido en ocasiones para sofocar sublevaciones como la de López Jordán en Entre Ríos, tenía como objetivo primordial la custodia de la frontera.²⁷

Una vez lograda la unificación nacional, la defensa de la frontera, así como su expansión, fue una responsabilidad de las autoridades nacionales. Ante la insuficiencia del ejército de línea, debieron recurrir a las fuerzas milicianas que todavía conservaban las provincias que tenían frontera con las parcialidades indígenas, pese a que en teoría estas fuerzas debían encontrarse integrando la Guardia Nacional. En el caso de Buenos Aires, las autoridades de los juzgados, civiles y milicianas convivían con las del ejército de línea asignadas por las comandancias militares en la línea de frontera (Canciani, 2015).

Más allá del cambio de escenario, el mecanismo reclutador continuaba siendo esencialmente el mismo, con el agregado de ciertos procedimientos administrativos, como la presencia de un jurado y labrado de actas según lo previsto en el Código Rural. Estos requerimientos tenían el objeto de proporcionar cierta transparencia, atendiendo a la llegada cada vez más masiva de extranjeros a nuestras costas.²⁸ Desde el gobierno, se les recomendaba reiteradamente a los jueces de paz que cumplieran con la normativa. Se les indicaba que una vez detectado algún individuo como vago, cuando hubiere

26 Mensaje A la Legislatura relativo á la última invasión de Indios á la campaña del sud, y notas cambiadas entre el Gobierno de la Provincia y el de la Nación. Julio, 27 1870. ROPBA. BCN.

27 En 1879 por iniciativa del Ministro del Interior del Presidente Avellaneda, Domingo F. Sarmiento desaparece ante el avance de las pretensiones autonomistas del gobernador de la provincia Carlos Tejedor.

28 AGN. 1872. Jueces de Paz. Sala X. 35-2-3; 1873. División Gobierno Nacional, Policía, Municipalidades, Órdenes Superiores, Tribunales de Justicia. Sala X. 35-3-7.

alguna denuncia o el hecho fuere notorio, con la presencia de dos municipales debían someterlo a un breve proceso para darle la posibilidad de defenderse por sí mismo o a través de un abogado. Debían presentar pruebas y testigos para acusarlo,²⁹ antes de pronunciar una sentencia de absolución o de servicio militar por el término de tres años.³⁰ La novedad que el Código Rural trae para la ejecución de esta antigua función de los “jueces comisarios”, es el proceso que se instala a partir de la detención de los individuos acusados de vagancia. Sin embargo, las reiteradas recomendaciones que se envían a los juzgados desde Buenos Aires para que ejecute el procedimiento, lleva a plantear la existencia de muchas dificultades para su cumplimiento.

Desertores y vagos eran remitidos a Buenos Aires. En algunas filiaciones empezaron a aparecer fotografías de sujetos, por lo general sacadas en un contexto social, con una flecha identificadora dibujada sobre sus cabezas. Se enviaban personas dementes o enfermas para los hospitales de la capital o simplemente *pobres de solemnidad absoluta*.³¹ Una buena cantidad eran extranjeros provenientes de países de Europa, a los que se los enviaba también para la capital con su correspondiente filiación.³² Numerosos individuos de origen italiano estaban llegando a la campaña de Buenos Aires, provocando la disconformidad de muchos de los paisanos y siendo víctimas de reacciones de extrema violencia, como la de la matanza de Tandil ocurrida el 1 de enero de 1871, quedando sus espeluznantes testimonios plasmados en la documentación entre los juzgados de Tandil, Tapalqué y Chascomús en los primeros meses de ese año (Santos, 2008).

El problema que se presentaba en los juzgados cuando se trataba de criminales peligrosos era la falta de medios para una detención segura que

29 El requerimiento de los testigos para efectuar la detención por vagancia es algo de larga data. Ya estaba presente desde el 14 de enero de 1813, cuando se dictó un reglamento específico para los alcaldes de hermandad.

30 Circular del ministerio de gobierno de Agosto de 1870. AMB, 1870.

31 Era una expresión muy usada en la documentación oficial del siglo XIX. Proviene del derecho español y era aplicada en Buenos Aires a aquellos que por su extrema pobreza podían acceder a los hospitales públicos en forma gratuita.

32 AGN. Juzgados de Paz de Campaña. 1874. Juzgado de Paz de Balcarce. Sala X. 35-5-6.

evitara una posible fuga, por lo que se procuraba enviarlos al Departamento de Policía de Buenos Aires.³³ La precariedad de los espacios que albergaban a los *juzgados y comisarías* era un tema de reclamo frecuente, así como el pedido de elementos para funcionar, desde grillos para los reos, hasta los salarios para las partidas de policía. Sin embargo, hay que señalar que las quejas y reclamos acerca de la falta de recursos, salarios, uniformes e instalaciones fue un fenómeno constante a lo largo de todo el siglo XIX.

El crecimiento geográfico, económico y demográfico de la provincia fue acompañado por un proceso de codificación. El Código Penal de Carlos Tejedor entró en vigor en 1877, lo que no impidió que algunos años antes se dictara normativa tendiente a regularizar los procesos penales (Sedeillan, 2012). La campaña se estaba poblando de extranjeros, pero como desde hacía décadas, continuaba la afluencia de migrantes internos. Muchos de estos sujetos componían el universo de aquellos susceptibles de ser reclutados para el servicio de las armas, y eran el objeto de las filiaciones que circulaban entre los pueblos de la campaña y Buenos Aires.

El conflicto con las parcialidades indígenas de la región se incrementaba. En el norte de la provincia se encontraba el 3° Regimiento de Guardia Nacional, con jurisdicción sobre Pilar, Exaltación de la Cruz, Zárate y Baradero. Desde el mismo se solicitaba al juez de paz y comisario de Baradero que se enviaran hombres para el servicio en la frontera norte. Desde el gobierno debían establecer las reglas para ejecutar esa recluta. Como se ha afirmado, los hombres que circulaban por la provincia no eran todos iguales ante la ley, y por lo mismo no debían ser penados de la misma manera. Ante el reclamo de extranjeros por un trato diferencial, el Ministro de Gobierno, Antonio Malaver, expresaba que más allá del Código Rural, y de que éstos debían someterse a las normas locales, era por demás abusiva la recluta de aquellos que en muchos casos ni siquiera permanecían por mucho tiempo en el país, en clara alusión a los trabajadores temporarios. Su preocupación estaba orientada esencialmente a que la recluta desalentara la llegada de los

33 AGN. Sala X. 35-5-6.

inmigrantes a la provincia. En el mismo documento, el ministro reflexionaba sobre la vagancia, y concluía que ésta debía ser reprimida en relación a la condición o calidad de la persona que la comete. Consecuentemente con el criterio utilizado desde hacía décadas para penalizar a los itinerantes con el servicio de las armas o a los trabajos públicos en los partidos de la campaña, diferenciándolo claramente de aquellos vecinos domiciliados.³⁴

En periódicos de circulación local como *El Monitor de Campaña*, había anuncios permanentes de invasiones de *indios*, fundamentalmente ranqueles desde el oeste.³⁵ Allí se reproducían decretos como el del Gobernador Mariano Acosta y su Ministro de Gobierno Federico Pinedo, sobre el servicio ordinario de fronteras.³⁶ Curiosamente y pese a que todas las evidencias señalan la persecución sistemática que era ejercida desde el estado provincial sobre los paisanos que circulaban por la campaña, en una editorial del periódico provincial se intentaba desmitificar la idea del gaucho perseguido por los jueces y comandantes, e instalar la del sufrimiento de los paisanos laboriosos, que como no vagaban, eran fáciles de reclutar:

34 Expediente que se elabora con motivo de reclamos de extranjeros ante la recluta, redactado por Antonio Malaver, Ministro de Gobierno de la provincia, entre septiembre y noviembre de 1870. AMB, 1870.

35 Fue el primer periódico rural de la provincia (ya había habido algunos antecedentes de corta duración y alcance en la década del 60) con un radio de influencia que abarcaba desde Exaltación de la Cruz, donde se editaba y los distritos de Morón, Pilar, Mercedes, Luján, Chivilcoy, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, Carmen de Areco, Arrecifes, Zárate, Junín, Salto, San Fernando, Belgrano, Navarro, Baradero, Azul, San Pedro, Ensenada y Patagones. Esta circulación la tenía a través de los agentes que se distribuían por toda la campaña, que podemos decir eran empresarios, productores agrarios o funcionarios municipales destacados de sus pueblos. Junto con la inauguración del periódico se inaugura la línea del ferrocarril Buenos Aires –Ensenada. El periódico da cuenta de estos acontecimientos que marcan el ritmo productivo y político de la provincia. Reproduce notas de La Tribuna, La Nación, La Prensa y Opinión. Al poco tiempo de su creación, comienzan a editarse en otros distritos muchos periódicos que, en 1873, serán unos 14. El Monitor de la Campaña. E. de la Cruz, Octubre 28 de 1872. AHPBA.

36 15 de noviembre de 1872. AMB

Estos últimos años al anuncio de una citación, todos los ociosos, los perdidos tan numerosos hoy, se alejaban del partido y volvían después de marchar el contingente y todo el peso del servicio militar venía a recaer sobre los hombres laboriosos y los padres de familia.³⁷

Lo que se puede observar en los testimonios recogidos, es que el peso reclutador caía sobre todos los individuos que poblaban la provincia, transeúntes por vagancia, vecinos por milicianos y extranjeros por confusión, todos eran susceptibles de ser alistados.

Había una necesidad de descomprimir el descontento que causaba entre vecinos y transeúntes, argentinos y extranjeros la presión reclutadora; por ello mismo se establecía que el servicio militar ordinario de frontera iba a ser cubierto por soldados que se alistaran voluntariamente por un salario a cargo del gobierno nacional (la custodia de la frontera era una responsabilidad del estado nacional), aunque en caso de no poder cubrir las plazas, éstas se completarían con la tradicional recluta por vagancia.³⁸ La intención era hacer efectivas las garantías constitucionales para los vecinos de la campaña.³⁹ Se refería a los vecinos domiciliados, a los que históricamente habían integrado los padrones de milicias, sobre los que se acrecentaba la presión reclutadora al disminuir el universo susceptible de ser captado para el servicio de las armas, tratando de responder al descontento suscitado en la población de la campaña

Ejerciendo sus funciones de comisario, los jueces de paz debían aprehender a los vagos, y los que cometan delitos; en cuanto a sus funciones como auxiliares de la justicia, debían “juzgar esos individuos, llenando las formalidades legales, aplicando las disposiciones del Código Rural”.⁴⁰ En las normas que debían cumplir, se dejaba bien en claro que los condenados por delitos correccionales debían ser destinados al servicio de las armas, dejando los trabajos públicos para faltas menores. Se insistía con que el objetivo era

37 El Monitor de la Campaña. E. de la Cruz, Octubre 28 de 1872. AHPBA.

38 *Ibid.*

39 15 de noviembre de 1872. AMB

40 *Ibid.*

ordenar la recluta para el servicio de la frontera, evitando que la carga militar cayera en los vecinos productivos de la campaña:

Con la observancia de estas prescripciones, se habrá conseguido en poco tiempo, liberar á la Campaña del servicio militar, y hacer en ella efectivas las garantías de seguridad para las personas y propiedades, sin cuyos bienes no es posible obtener el progreso social.⁴¹

Había una tensión permanente entre las disposiciones y su aplicación, entre la demanda de seguridad jurídica de los habitantes de la campaña y la necesidad de hombres para la recluta, particularmente para el Batallón Guardia Provincial (encargado de la defensa de la frontera), ante el aumento de la conflictividad con las parcialidades indígenas de la región. Se insistía a los jueces de paz a recaudar en sus distritos, caballos y dinero entre los vecinos para auxiliar al ejército en la expedición contra los indios más allá del Río Negro: “Las continuas invasiones de los salvajes de la Pampa, estan demostrando la urjencia de tomar resoluciones activas, que garantan por fin y de una manera eficaz los valiosisimos intereses que el gremio de hacendados tiene vinculados en la campaña”.⁴²

Hay evidencias sobradas de lo complicado que resultaba para las autoridades arbitrar en la tensión permanente entre las normativas, los reclamos de los vecinos y las necesidades concretas de efectivos para engrosar las fuerzas para proteger la frontera. Frecuentemente aparecían en los periódicos noticias sobre el ataque de indios,⁴³ así como otros hechos de inseguridad, como robos y ataques sangrientos a extranjeros.⁴⁴ La cuestión de la seguridad en la campaña era un tema de tratamiento permanente en la prensa periódica y, por ende, también lo era la necesidad de formar una

41 *Ibid.*

42 Circular al Juez de Paz Fermín Rossel de la Sociedad Rural Argentina del 26 de marzo de 1872. AMB.

43 *El Monitor de la Campaña*. E. de la Cruz, Enero 12 de 1873. AHPBA.

44 Hay un expediente por asesinato de un súbdito alemán con las declaraciones de los testigos pertinentes, que es enviado por el juzgado de paz al Juzgado del Crimen del Departamento Norte. AMB, 1872.

policía de campaña que pudiera dar respuesta a estos hechos. En *El Monitor de Campaña* se acusaba al gobierno provincial por la relajación de los controles y las penalidades sobre la circulación de personas, a partir de la eliminación del pasaporte y fundamentalmente por todos los recaudos legales que los jueces tenían que tomar a la hora de detener vagos para la recluta, poniendo de manifiesto una campaña atravesada por múltiples conflictos con un denominador común: la falta de seguridad.

El artículo 14 de la Constitución Nacional establecía que todos los habitantes de la República, tienen el derecho de transitar libremente su territorio, derecho que no puede ser restringido ni limitado sino en aquellos casos excepcionales en que una situación anormal imperiosamente lo reclama. Este artículo era reglamentado por un decreto que establecía que el pase o la licencia, que hasta ese momento tenían que portar los habitantes para circular sin ser considerados vagos y por lo tanto susceptibles de ser reclutados, era inconstitucional y debía dejar de existir. También se advertía que, para cubrir el servicio de frontera (que era la preocupación más importante en cuanto a plazas del gobierno provincial), se aplicarían las nuevas leyes sobre el servicio militar que exceptuaba a las milicias de dicha carga.⁴⁵

Al promediar la década del setenta, la campaña estaba atravesada por múltiples tensiones y esta disposición, fue una expresión de estas. Pero como podía leerse en *El Monitor*; lo que falta en la campaña son administradores y no leyes; no son decretos sino quien los haga cumplir. Se advertía de los inconvenientes que provocaba la demora de la consolidación del poder municipal, en tanto seguía siendo el juez de paz el que tenía “que desempeñar funciones municipales, judiciales y ejercer las de Comisario de Policía a la vez que (...) dar cumplimiento a repetidas y variadas órdenes de los ministerios, del Gefe de Policía y de todos los juzgados y tribunales”.⁴⁶

45 Circular del Ministerio de Gobierno, del 20 de enero de 1873, por la que transcribe un Decreto del 18 de enero de 1873. AMB, 1873.

46 *El Monitor de la Campaña*. E. de la Cruz, Junio, 29 de 1873. AHPBA.

El difícil equilibrio entre la seguridad de los bienes y personas, la defensa de las fronteras con las parcialidades indígenas y el cuidado de las garantías constitucionales en medio de un proceso de atracción de capitales e inmigrantes extranjeros era el tema por excelencia del periódico del norte de la provincia. Si los que transitaban no iban a engrosar las fuerzas militares por la eliminación del pase, si se exoneraba a las guardias nacionales del servicio de frontera, la presión reclutadora comenzaba a caer sobre los soldados asignados a los jueces de paz para la partida de policía rural. Estos ganaban, en caso de que llegara el dinero desde Buenos Aires, un sueldo muy magro, pero los motivaba que cumplir con este servicio, les eximía del de la frontera. Esta eximición desapareció al promediar la década del setenta, por lo que a la par que se reclamaba la conformación de una policía de campaña, las partidas existentes cada vez tenían más dificultades para conformarse.⁴⁷

4. A modo de cierre

Algunos años después de la creación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, entre los muchos asuntos que aparecían como funciones de las municipalidades según la Ley Orgánica de 1886, figuraba: “formar un Registro de vecindad integrado por todos los habitantes del Municipio, con designación de las casas que habitan, sus nombres, edad, sexo, estado, nacionalidad, profesion, industria ú ocupación y si sabe leer ó escribir”.⁴⁸

Esto interesa especialmente para los fines de esta exploración, porque controlar la ubicación y el tránsito de las personas era fundamental, entre otras cosas para poder realizar la recluta, además de ser una de las atribuciones más antiguas del ramo de policía. Cuando en la Real Ordenanza de Intendentes de 1872 (Mariluz Urquijo, 1995), en su capítulo sobre policía o gobierno (ambos términos aparecían como sinónimos), figuraba entre sus preocupaciones más importantes la necesidad del conocimiento sobre la región y su población, se estaba sentando un antecedente que permanecerá

47 El Monitor de la Campaña. E. de la Cruz, Abril, 6 de 1873. AHPBA.

48 Ley Orgánica Municipal de 1886. artículo 46. ROPBA. BCN.

como una de las ocupaciones policiales más importantes del siglo XIX, y conviene recordar que solo hace algunos años que la Policía dejó el control de la documentación y la transfirió al Ministerio del Interior.

Esta preocupación se trasladó a los juzgados de paz de la campaña desde su creación en la década del veinte, en tanto asumieron las funciones de los volátiles comisarios de policía. Eran los “jueces comisarios” de la campaña los que llevaban el control del padrón de la población en general y del padrón de milicias en particular, que no era otro que el de los domiciliados, es decir el padrón de los vecinos. Esta función no solo no era ajena al ámbito de las atribuciones de los *jueces comisarios*, sino que constituyó una de las más antiguas y constantes.⁴⁹

En este contexto, se intentó reflejar la complejidad que van a cobrar las relaciones entre vecinos, transeúntes, extranjeros y un orden político en construcción en la provincia y la nación, durante 1860 y 1870. Se ha querido mostrar esas tensiones, a través de la antigua función de reclutamiento que los jueces de paz poseían, en su calidad de comisarios de policía de campaña. A través de la recluta, se pone de manifiesto la tensión permanente entre las supervivencias de antiguo orden y las intenciones de construir un estado moderno. Son los “jueces comisarios” los encargados de arbitrar entre los conflictos que se suscitan en la campaña. Estas tensiones van cediendo, en la medida en que una burocracia estatal comienza a hacer pie en la provincia, delimitando las atribuciones de los juzgados de paz, las municipalidades y la policía de campaña.

49 Decreto de mayo de 1836. Juzgados de Paz. 1831-1855. 39-2-22. AHPBA.

Bibliografía

- Barandiarán, L. (2011). La figura de la vagancia en el Código Rural de Buenos Aires (1856-1870). *Quinto Sol*, 15(1). DOI: <https://doi.org/10.19137/qs.v15i1.113>
- Canciani, L. (2015). *Frontera, militarización y política armada la Guardia Nacional de Campaña de Buenos Aires durante el proceso de construcción del Estado Nacional (1852-1880)*. Tesis de Doctoral. Universidad Nacional de la Plata.
- Cansanello, C. (1998). Las milicias rurales bonaerenses entre 1820 y 1830. *Cuadernos de Historia Regional*, 19, 7-51. UNLu.
- Cansanello, C. (2003). *De súbditos a Ciudadanos, Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires 1810-1852*. Imago Mundi.
- Cordero, G. (2022). Lo acordado debe tener lugar. Sentidos divergentes y convergentes en el ciclo de malones de 1870 en el sur de Buenos Aires. *Revista Tefros*. 20(2), 174-202.
- Casagrande, A. (2011). *Desplazamientos jurídicos y literarios en torno a la vagancia. Buenos Aires 1770-1865*. Ponencia presentada en las Jornadas de Investigación *Leyes, Justicias e Instituciones de Seguridad en Argentina*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata (UNLP).
- De Jong, I. (2016). Prácticas de la diplomacia fronteriza pampeana, siglo XIX. *Habitus*, 14(2). DOI: <http://dx.doi.org/10.18224/hab.v14.2.2016.175-197>
- Domínguez, E. (1898). *Colección de Leyes y decretos militares. 1810 á 1896*. Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco.

- Fradkin, R. (2003). Asaltar pueblos. La montonera de Cipriano Benítez contra Navarro y Luján en diciembre de 1826 y la conflictividad en la campaña bonaerense. *Anuario IEHS*, 18. <http://anuarioiehs.unicen.edu.ar/resumenes/2003/3%20Asaltar%20los%20pueblos.%20La%20montonera%20de%20Cipriano%20Ben%20C3%ADtez%20contra%20Navarro%20y%20Luj%20C3%A1n%20en%20diciembre%20de%201826%20y%20la%20conflictividad%20social%20en%20la%20campa%20C3%B1a%20bonaerense.html>
- Fradkin, R. (2006). *La Historia de una Montonera. Bandolerismo y caudillismo en Buenos Aires, 1826*. Siglo XXI Editores.
- Fradkin, R. (2010). Notas para una historia larga. En Bragoni, B. y Miguez, E. (coordinadores): *Un nuevo orden político. Provincias y estado nacional 1852-1880*. Biblos.
- Foucault, M. (1990). *Omnes et singulatim: Hacia una crítica de la razón política*. Paidós.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Fondo de Cultura Económica.
- Garavaglia, J. C. (2000). *Poder, conflicto y relaciones sociales. El Río de la Plata, XVIII-XIX*. Homo Sapiens.
- Garavaglia, J. C. (2001). De Caseros a la guerra del Paraguay: El disciplinamiento de la población campesina en el Buenos Aires postrosista (1852-1865). *Illes i imperis*, 5, 53-80, <https://raco.cat/index.php/IllesImperis/article/view/69411>
- Garavaglia, J. C. (2003) Ejército y milicia: los campesinos bonaerenses y el peso de las exigencias militares (1810-1860). *Anuario IEHS*, 18. [http://anuarioiehs.unicen.edu.ar/resumenes/2003/5%20Ej%20C3%A9rcito%20y%20milicia%20los%20campesinos%20bonaerenses%20y%20el%20peso%20de%20las%20exigencias%20militares%20\(1810-1860\).html](http://anuarioiehs.unicen.edu.ar/resumenes/2003/5%20Ej%20C3%A9rcito%20y%20milicia%20los%20campesinos%20bonaerenses%20y%20el%20peso%20de%20las%20exigencias%20militares%20(1810-1860).html)

- Garavaglia, J. C. (2009). La Cruz, la vara y la espada. Las relaciones de poder en el pueblo de Areco. En Bariera, D. (Comp.): *Justicias y Fronteras. Estudios sobre historia de la Justicia en el Río de la Plata*. Editum.
- Gelman, J. (2000). Crisis y reconstrucción del orden en la campaña de Buenos Aires. Estado y sociedad en la primera mitad del siglo XIX. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana*. Dr. Emilio Ravignani, 21.
- Hora, R. (2020). *Historia Económica de la Argentina en el siglo XIX*. Siglo XXI Editores.
- Macías, F. y Sábato, H. (2013). La Guardia Nacional: Estado, política y uso de la fuerza en la Argentina de la segunda mitad del siglo XIX. En Dossier: Historias de la República. Variaciones sobre el orden político de la Argentina del siglo XIX. *Polhis*, 6(11). http://historiapolitica.com/datos/boletin/Polhis11_MACIASSABATO.pdf.
- Mariluz Urquijo, J. (1995). *Estudios sobre la Real ordenanza de intendentes del Río de la Plata*. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Míguez, E. (2003). Guerra y orden social en los orígenes de la nación argentina 1810-1880. *Anuario IEHS*, 18. <http://anuarioiehs.unicen.edu.ar/Files/2003/Presentacion%20Miguez.pdf>
- Rico, A. (2020). *Juez, Comisario y Municipal. La Policía de la provincia de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX*. Tesis doctoral. Universidad de San Andrés.
- Salvatore, R. (1992). Reclutamiento militar, disciplinamiento y proletarización en la era de Rosas. *Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas Dr. Emilio Ravignani*, 5. https://ravignanidigital.com.ar/_bol_ravig/n05/n05a02.pdf

Salvatore, R. (1994). El Imperio de la Ley: Delito, Estado y Sociedad en la era rosista. *Delito y Sociedad*, 1(4/5). DOI: <https://doi.org/10.14409/dys.v1i4/5>

Salvatore, R. (1997). Los crímenes de los paisanos: una aproximación estadística. *Anuario IEHS*, 12, 91-100. <http://anuarioiehs.unicen.edu.ar/Files/1997/007%20-%20%20Salvatore%20Ricardo%20-%20Los%20crimenes%20de%20los%20paisanos,%20una%20aproximacion%20estadistica.pdf>

Santos, J. (2008). *El Tata Dios. Milenarismo y xenofobia en las pampas*. Sudamericana.

Sedeillan, G. (2012). *La justicia penal en la provincia de Buenos Aires. Instituciones, prácticas y codificación del derecho (1877-1906)*. Biblos.

Zimmermann, E. (2010) La justicia federal frente a los levantamientos provinciales, 1860-1880. En Bragoni, B. y Míguez, E. (coord.): *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional (1852-1880)*. Biblos.

Gobierno doméstico y penalidad en los jóvenes, ciudad de Buenos Aires 1850-1920

Diego Conte¹
Universidad Nacional de Luján, Luján, Argentina

Enviado: 28 de septiembre de 2022
Aceptado: 25 de noviembre de 2022

Resumen: Este trabajo aborda las características del gobierno penal en los jóvenes/menores de edad que se desplegó en el ámbito doméstico-familiar. Particularmente, se prestará atención a los profundos cambios sociales, económicos e institucionales-legales de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, que readecuaron las mediaciones entre el ámbito privado y el público estatal, en relación al ejercicio de la penalización de las conductas de los jóvenes. Las consecuencias del proceso de modernización tuvieron como resultado un gobierno de penalidad donde confluyeron los derechos paternos de corrección con la aplicación del castigo estatal.

Palabras claves: derecho; jóvenes; gobierno doméstico; Estado; penalidad.

Abstract: This paper deals with the characteristics of criminal government in youths/minors that was brought into play in the domestic-familial environment. In particular, we will pay attention to the profound social, economic and institutional-legal changes of the end of the 19th century

1 Profesor y Licenciado en Historia. Doctor con Orientación en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Luján. Docente e investigador de la UNLu. Codirector del Programa de Estudios de Política, Historia y Derecho (EPHyD), Depto. de Ciencias Sociales, UNLu. Miembro del Grupo de Estudios e Investigaciones de Procesos Políticos, Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani". djpconte@yahoo.com.ar

and the beginning of the 20th century, which readjusted the mediations between the private and the state public spheres, in relation to the exercise of the criminalization of behaviors of the youths. The consequences of the modernization process resulted in a penal government where paternal rights of correction converged with the application of state punishment.

Keywords: rights; youths; home government; State; penalty.

1. Introducción

La familia o ámbito doméstico se constituyó en uno de los componentes corporativos del orden social colonial rioplatense. El derecho vigente en territorio americano reconocía en los patrones y jefes de familia las facultades de protección, administración de los bienes y castigo de las conductas de los hijos de familia, denominación jurídica que recibieron todos los sujetos que moraban o habitaban la “casa”. Frente a un análisis histórico determinado por una administración típicamente estatal, proponemos focalizar el abordaje en la capacidad de regulación social de los ámbitos domésticos o familiares. Puntualmente, nos interesa remarcar, las funciones y atributos en el gobierno específicamente penal que dispusieron los padres y guardadores para sancionar, corregir y aplicar castigos a los jóvenes/hijos de familia desobedientes e infractores (Brunner, 1976; Clavero, 1994; Llorente, 2006). En la segunda mitad del siglo XIX, la profundización de los canales de integración de la zona pampeana al mercado mundial conllevó la conformación de instituciones estatales de alcance nacional. En ese momento es cuando la función de gobierno que cumplían fundamentalmente la(s) familia(s) o ámbitos domésticos comenzaron a ceder parte de su predominio en la regulación social a las instituciones estatales nacionales.

En este trabajo analizaremos el ejercicio del gobierno penal del ámbito familiar/doméstico sobre los jóvenes, en un período signado por profundas transformaciones institucionales-legales y sociales. La progresiva desintegración de los vínculos jerárquicos-corporativos impuso la necesidad

de aplicar nuevas coordenadas para el ejercicio del gobierno de la penalidad. Después de la sanción de la Constitución Nacional y el proceso de codificación de las normas, las formas de penalizar las transgresiones en una sociedad de ciudadanos libres se darían a través de intervenciones prefijadas y determinadas por leyes producidas por la autoridad política estatal (Pavarini, 2006). La legislación estatal se tornó en un instrumento inseparable de la acción gubernativa que reformuló la interrelación de las autoridades públicas con la esfera privada. Las reformas liberales en materia jurídica determinaron un tratamiento diferenciado sobre los jóvenes clasificados como menores de edad, que infringían contravenciones policiales y cometían delitos. El modelo de castigo civilizado precisaba del despliegue del poder estatal mediante el fortalecimiento del aparato de justicia penal y la centralización en la administración de cárceles y reformatorios específicamente destinados a la delincuencia juvenil (Caimari, 2008; Zapiola 2019; Freidenraij, 2020).

La tensión y conflictividad ante el avance estatal se originó sobre el derecho de castigar que sobre los jóvenes revoltosos e infractores tuvieron tradicionalmente padres de familias y titulares de los ámbitos domésticos (Cansanello, 2002). Como apuntamos, el tránsito hacia la apropiación punitiva-estatal se llevó a cabo en un contexto de profundos cambios en la geografía social y material de la ciudad de Buenos Aires. A principios del siglo XX, la ciudad-puerto se presentaba ante el mundo como una de las principales metrópolis. El programa económico agroexportador impulsó la entrada permanente de inversiones de capitales y alentó la llegada masiva de inmigrantes para el mercado de trabajo. La consecuencia directa de estas políticas fue una rápida urbanización del casco céntrico y las zonas periféricas con la aparición de una variedad de comercios, locales de diversión, talleres industriales, prostíbulos, casas de inquilinato y conventillos. Los dueños o responsables de los nuevos establecimientos, en los cuales interactuaron y convivieron la mayoría de los jóvenes de las familias pobres y trabajadoras, se constituyeron en “cabezas” de esos renovados ámbitos domésticos surgidos al calor del notable progreso económico pampeano.

2. La familia como gobierno de la penalidad

En la primera mitad del siglo XIX, las alteraciones introducidas por el proceso revolucionario rioplatense no lograron deshacer el carácter corporativo y jerárquico de la sociedad. El derecho que rigió en la Indias americanas, cuya vigencia se extendió en las décadas pos independentista, se organizó sobre la diversidad y desigualdad jurídica entre los individuos. La vida social se valió de los distintos privilegios otorgados legalmente o por la costumbre a los grupos sociales, y también, por los beneficios ganados por el desempeño de determinados oficios (Cansanello, 2008). Entre los componentes corporativos que sostuvieron la organización social y el entramado de relaciones de poder se encontraba la estructura jerárquica familiar. En la obra jurídica de Escriche (1863, p. 153) la familia aparecía asociada al jefe de la casa, en tanto “dueño de cualquier cosa, como de un caballo, de una heredad, etc., y especialmente el que tiene criados que le sirvan, con respecto á los cuales se le da este nombre”. La autoridad doméstica, como ámbito de gobierno de los sujetos, se fundó en la titularidad o representación del hombre que “usa ó se vale de los servicios de otro para su propia utilidad ó bienestar, dándole los alimentos y cierto salario”.

En el mismo esquema jurídico, el reconocido jurista rioplatense Pedro Somellera se refería a la “persona” como el hombre considerado en su estado, por la cual los hombres obtuvieron diversos derechos, privilegios y prerrogativas. En el estado propiamente civil, los hombres se reducían a las categorías de ciudadanos o extranjeros, de padres de familia o hijos de familia, que marcaban de ese modo la inclusión o la exclusión en la comunidad (Somellera, 1939, p. 34). Los padres de familia eran los hombres libres mayores de edad, domiciliados y de profesión o riqueza capaz de mantener en la ciudad una casa poblada con servidumbre (Zamora, 2017, pp. 107-129). La calidad de padres de familia se correspondía con la posición de vecindad o estado de ciudadanía que señalaba Somellera, que implicaba -entre varias responsabilidades- cumplir con las obligaciones de las cargas públicas de la comunidad urbana o rural, como empadronarse para la milicia

y las contribuciones fiscales. Fundamentalmente, el hecho de integrar el cuerpo de vecinos de las ciudades y luego de los pueblos rurales concedía habilitaciones civiles plenas y derechos para ocupar los puestos políticos y de justicia de las diferentes instituciones que se sucedieron en la provincia de Buenos Aires (Cansanello, 2002).

La categoría de vecino se traducía en las autoridades domésticas personificadas en la figura de padres, guardadores, patrones y maestros, que actuaban mediante compulsión o “apremio amoroso” en un campo de acción distinto al de la justicia ordinaria y las instituciones públicas. Por ello, el concepto o voz gobierno se aplicó a las relaciones de poder que no precisaban procedimiento judicial o cuyos conflictos no afectaban derechos contrapuestos: “De ahí que su ámbito originario y siempre más propio fuese el doméstico (la casa, en principio familiar) y, por extensión, cualquier otro en cuento no se debiese actuar por justicia” (Garriga, 2020, p. 320). El ejercicio de la patria potestad o la tutela suponía disponer de amplias facultades de gobierno, que incluían -sin una clara delimitación- la protección, la educación y el castigo de las conductas inapropiadas de los jóvenes/hijos de familia. De esa manera, en el ámbito estrictamente jurídico-penal resultaba difícil fijar los límites a los derechos de corrección paternos por estar por fuera de la jurisdicción de los magistrados.

El ejercicio del gobierno de las conductas por parte de las autoridades domésticas sobre los hijos de familia se entrelazaba con la noción de gobierno de la “casa”. En una de las acepciones que ofrece el diccionario de Escriche (1863, p. 424) notamos que el término “casa” aludía al edificio construido para que puedan habitar “el conjunto de hijos y domésticos que componen una familia”. Las normas precodificadas no brindaron pautas precisas para diferenciar a los hijos naturales y de los que no habían sido concebidos biológicamente. La diversidad étnica, racial y cultural del mundo indiano demandó del derecho civil un conjunto de reglas especiales y específicas que diera respuesta a cada situación problemática de la niñez

y juventud.² El concepto jurídico de hijos de familia convivió con el estatus de menor o minoridad que se aplicaba a los individuos y grupos sociales en condiciones de desigualdad, subordinación y dependencia. Dentro de estos se desagregaron las diferentes clases de niños y jóvenes objeto de protección y amparo por parte de las autoridades públicas, eclesiásticas y judiciales, como los huérfanos, abandonados, expósitos o simplemente sin familia. Por último, también fueron catalogados con el rótulo de menores la población de indios y las denominadas “gentes miserables” como los grupos de la población que estaban en una situación social de desamparo o simplemente fueron tenidos por pobres y rústicos.

En definitiva, resaltamos que la voz de hijo de familia se asociaba de forma más rigurosa a la realidad de los jóvenes en el período pre-constitucional, que en su condición de agregados, peones, sirvientes o domésticos quedaron sometidos a las pautas de convivencia y dirección de los titulares de las casas. En los documentos que trabajamos aparece de manera contundente la noción jurídica de hijos de familia en la interrelación de los poderes públicos con la trama social. En las reformas rivadavianas se dictó una norma que penalizaba con el servicio de armas a los varones “sin ocupación en la labranza ú otro ejercicio útil” y a los “hijos de familia substraídos de la obediencia de sus padres” (*Doc. Prado y Rojas*, 1877, p. 447). Un edicto policial dispuso la detención de todos los “hijos de familia” que participaban en juegos prohibidos para la averiguación de “quien son sus padres ó tutores á quienes les serán entregados después del arresto” (*Do. Manual de Policía...*, 1830, p. 35). La condición de hijos de familia no impidió a los muchachos la posibilidad de obtener determinados grados de autonomía frente a los mecanismos de sujeción doméstica por medio de la obtención de la venía de edad o del servicio miliciano. En la primera mitad del siglo XIX, el oficio de la milicia y las cargas públicas acercó a los varones a partir de los catorce años a los derechos que poseían los adultos o mayores,

2 El derecho natural definía como menores de edad a los individuos que no alcanzaban los veinticinco años.

principalmente en los pueblos rurales del sur bonaerense en donde estaban domiciliados participando activamente de las labores productivas (Conte, 2016).

Los juicios llevados a cabo por los hijos de familia para obtener el consentimiento paterno con la finalidad de contraer matrimonio demuestran el otro costado de la incidencia de los derechos paternos-filiales en el disciplinamiento social. Los jueces actuaban de oficio en situaciones de maltratos, abandono material o moral hacia los niños o por exceso en el castigo del padre hacia el hijo. Pero, el objetivo general y principal de las diferentes justicias intervinientes consistió fundamentalmente en velar por el mantenimiento de la armonía, quietud y “paz de la casa”, que reposaba en la autoridad superior al padre por sobre la esposa, hijos y demás integrantes del grupo (Kluger, 2005, pp. 140-151). Así, quedó verificado cuando en determinadas celebraciones religiosas -como los bautismos- las autoridades públicas impedían la reunión de los muchachos bajo pena de arresto en la cárcel de policía, con la excepción del joven “cuyo padre se comprometa seriamente á evitar que la infraccion se repita” (Doc. *Manual de Policía...*, 1830, p. 34).

Las innovaciones en el molde familiar/doméstico irrumpieron de manera decisiva en la segunda mitad del siglo XIX con la sanción de la Constitución nacional y la consiguiente codificación-estatal de las normas. La producción del derecho estatal se convirtió en la principal fuente legal por sobre los múltiples ordenamientos jurídicos heredados. La conjunción de liberalismo, constitucionalismo y codificación marcó el inicio de una manera diferente de elaborar e interpretar el derecho. La sistematización y tipificación de las normas se hizo por proposiciones y enunciados jurídicos abstractos y generales, que pasaron a dominar los textos legales (Tau Anzoátegui, 1992). De esta manera, observamos como la Constitución Nacional de 1853, en los artículos 14 al 20, declaró los derechos civiles rompiendo con el esquema normativo indiano: “las prerrogativas de sangre y nacimiento, los fueros personales y los tributos de nobleza, haciendo a todos los habitantes de la

Confederación iguales ante la ley, y fijando el principio de igualdad como base del impuesto y las cargas públicas” (Alberdi, 1921, p. 90).

La modernización del derecho y de las instituciones encaradas en la segunda mitad del siglo XIX no anularon automáticamente los estamentos y cuerpos intermedios del viejo ordenamiento social. Como advierte Pío Caroni (2013, p. 45) para el caso europeo, **más bien operó** una neutralización o “despolitización” en la codificación de las normas, que hizo que el antiguo derecho perdiera sus “prerrogativas” como principio ideológico-dominante en la conformación de las dependencias nacionales. El texto constitucional argentino amplió los derechos civiles a todos los habitantes de la nación con la finalidad de potenciar la economía de mercado y la mercantilización de las relaciones sociales. La idea era promover una sociedad liberal-burguesa con acento en el fomento de la producción, la libre competencia y la circulación de las mercancías. Para alcanzar el programa de desarrollo económico fue preciso que los individuos fueran legalmente autónomos, es decir, despojados de cualquier atadura jurídica y de dependencia personal o servidumbre: “ya no se diferencian las personas en cuanto al *goce de los derechos*, como antes sucedía, en *libres, ingenuos y libertinos*; en *ciudadanos y peregrinos*; en *padres e hijos de familia* para los fines de adquirir” (Alberdi, 1921, p. 58, cursiva del original).

En el conjunto de reformas legales-liberales que se implementaron, el Código Civil de 1871 encuadró a los/las jóvenes en un esquema jurídico más preciso y simple que los definían como menores de edad. En contraposición con los preceptos del derecho indiano, el fundamento determinante para obtener las capacidades civiles fue la obtención de la mayoría de edad a partir de los veintidós años.³ En la letra de la ley se suprimieron las clasificaciones jurídicas de expósitos y huérfanos que el derecho precodificado ofrecía como respuesta a los padecimientos y situaciones de vulnerabilidad que presentaban

3 Código Civil de la República Argentina sancionado por el Honorable Congreso el 29 de Setiembre de 1869 y corregido por ley de 9 de Setiembre de 1882, Igon Hermanos, Libreros Editores, 1889 (en adelante CC), art. 127.

los niños y jóvenes. Las normas codificadas establecieron mecanismos legales de representación y gobierno para los jóvenes en una esfera privada que readecuó sus contornos y límites de mediación con el entramado social e institucional. La modernización del derecho no abolió íntegramente el carácter de “justicia de puertas adentro” que desempeñaba la autoridad paterna o doméstica. En la reconfiguración del derecho permanecieron en uso las instituciones de protección como la patria potestad y la tutela, que dejaba a los hijos menores de edad supeditados a la autoridad y poder de sus padres.

La codificación civil ratificó el derecho de corrección paterno en el artículo 278, que suponía una graduación de las medidas disciplinarias adoptadas teniendo en cuenta los atenuantes legales y la gravedad de la infracción cometida por el menor. Incluso, durante la codificación de las normas, no perdió intensidad en materia jurídica la significación del ordenamiento civil como fundamento y fuente de legitimidad del poder de castigar que tenían los padres sobre sus hijos o dependientes (Freidenraij, 2018). Por el lado de la codificación penal -como atributo de gobierno público-estatal- se ubicó a los menores por fuera del diseño legal general destinado a los adultos, para encuadrarse en un conjunto de “reglas especiales” que apuntaron a un tratamiento diferenciado de acuerdo con las diferentes edades al interior de la categoría.⁴ El Código Penal de Tejedor no alcanzó a tipificar la ilegalidad de determinadas acciones y actividades desarrolladas en el espacio público, que siguieron como competencias del gobierno de la esfera doméstica-paterna (Conte, 2021). Resultaba fácil encontrarse con la opinión de juristas y reformadores sociales defensores de las ideas y programas liberales que advirtieron acerca de la persistencia de fuertes rasgos de la cultura penal precodificada.

4 En el año 1864 las autoridades nacionales le encargan la redacción definitiva de un proyecto de Código Penal que terminó en 1867, adoptado luego por las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes, Catamarca, San Luis en 1878; Santa Fe y Salta en 1880; Tucumán y Tribunales Nacionales en 1881. Finalmente, en 1887 se pone en vigencia el primer Código Penal Nacional que eliminó toda sugerencia explícita al poder correccional paterno familiar.

En 1892, se inauguró el Patronato de la Infancia dependiente de la Municipalidad de Buenos Aires, que avanzó con una legislación de protección en los menores en la posibilidad de ejercer la patria potestad a las instituciones oficiales. Principalmente, la medida se dirigía a quitar la representación legal a los padres y familias que inducían a sus hijos o pupilos a mendigar o a trabajar en oficios calificados como “perjudiciales” para la moral. Las críticas que suscitaba las propuestas del Patronato demostraban la potencia que todavía concedía el derecho y la justicia al ámbito doméstico como administración y gobierno de los jóvenes: “debemos confesar que nuestros magistrados parecen profesar por el principio de la paternidad un respeto exagerado” (Dupont, 1894, p. 15). Específicamente, desde el Patronato reconocían que:

No han de faltar probablemente algunos espíritus timoratos que protestarán contra ese atentado á la autoridad legal del padre y de la madre, haciéndome objeciones por el miedo bien quimérico por cierto, de que pueda peligrar el edificio social y que se conmueva el hogar de la familia. (Ibíd., p. 18)

Para principios de siglo XX, la historiadora Dora Barrancos (2000) señala que principalmente en las familias de clase alta y media-alta argentinas sobrevivió un modelo familiar de características tradicionales-coloniales, en donde había un gran número de hijos y se incluían otros miembros en calidad de agregados, en otras palabras, sin ningún vínculo biológico con las “cabezas” del grupo (pp. 563-564).

3. Autoridades públicas y orden doméstico

Las profundas mutaciones generadas por una economía de mercado precisaron del montaje de burocracias estatales para el gobierno público de las tensiones sociales. La masiva entrada de inmigrantes al país verificó altos índices de gente joven que produjo notables cambios en la cultura y sociabilidad de las familias de los sectores trabajadores.⁵ El crecimiento demográfico

5 En 1887, la población porteña se calculaba en 433.375 personas; el 42,88% eran menores.

y la expansión de la economía agroexportadora permitió una acelerada urbanización con la aparición en los barrios porteños de conventillos y otros tipos de viviendas colectivas. En el casco urbano surgieron casas de prostitución, cafés, fondas y diversos locales de diversión que frecuentaban y trabajaban muchos jóvenes de ambos sexos. A su vez, la conformación de un mercado de consumo interno absorbió una interesante cantidad de mano de obra joven para los servicios domésticos, comercios, talleres y pequeñas fábricas que abastecían la creciente demanda de bienes.

La multiplicación de las conflictividades urbanas de principios de siglo XX incidió en que las familias pobres y trabajadoras se ubicaran en el centro de las políticas públicas. La clase dirigente y los funcionarios a cargo de dependencias estatales elaboraron diagnósticos sobre los potenciales factores de la vida urbana que amenazaban el orden social. La prensa escrita denunciaba la aparición de las “clases peligrosas” que mostraban conductas y actitudes consideradas como “indeseables” para la moral de la sociedad. Entre los principales focos de desorden se encontraba el fenómeno de la delincuencia juvenil, que no sólo se concebía de acuerdo a las transgresiones e infracciones a las normas penales.

Los médicos higienistas, a cargo de dependencias oficiales, aseveraban que las variantes que asumía la “mala vida” con la desorganización del núcleo familiar en las viviendas colectivas y los efectos negativos de los trabajos callejeros, conducían a los jóvenes al mundo de las pequeñas ilegalidades y de los delitos. En el mismo nivel de preocupación se situó la mirada del gobierno sobre el comportamiento de los jóvenes trabajadores que participaban de las huelgas convocadas por los gremios anarquistas y/o que concurrían a las reuniones partidarias de los grupos socialistas.

Por ende, las profundas transformaciones de la Argentina finisecular no dependieron solamente de la administración patrimonial familiar y de los

En 1895, sobre un total de 663.854 individuos el 42,84% eran menores; en 1904, el 44,90% de 950.861; en 1909, el 38,77% de 1.231.698; y finalmente en 1914, el 41,05% de 1.575.814 se contaba como menores de veinte años (Zapiola, 2007, pp. 35-36).

mecanismos de control penal de las unidades domésticas. La centralización política conllevó un proceso gradual de concentración del poder punitivo en el aparato estatal, que se imponía por sobre las instituciones y cuerpos de la sociedad civil. Después de la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880 se nacionalizaron las dos Defensorías de Menores y el Departamento de Policía,⁶ que se convirtieron en las dependencias oficiales más importantes en la resolución de las problemáticas juveniles. Por el lado de los Defensores de Menores, que actuaban según la legislación como “buen padre de familia”, se encargaron básicamente de confeccionar un registro de jóvenes colocados en familias ajenas, comercios y talleres para monitorear con cierto grado de certeza los trayectos familiares y laborales.

Las cesiones se realizaron con la firma de un contrato entre la oficina estatal y los solicitantes, que establecía una serie de condiciones a las familias sustitutas como cuidar la integridad física y moral de los menores cedidos. La legislación estipulaba que las Defensorías requerían de la intervención judicial para penalizar y sancionar a los menores de mala conducta. Sin embargo, los funcionarios procedían de forma administrativa en la aplicación de medidas disciplinarias e introduciendo a los jóvenes infractores al circuito penal-institucional no estatal que disponía la ciudad (Conte, 2021).

La cantidad de jóvenes que llegaban a las oficinas de las Defensorías se debía a las crecientes tensiones sociales que impactó en las tareas policiales de conservación del orden público callejero con un aumento del número de arrestos sobre los sujetos y grupos “peligrosos”. En este aspecto, fue que la Policía se convirtió en la dependencia estatal con mayor grado de injerencia en las problemáticas juveniles urbanas debido a que manejó potestades judiciales y administrativas-penales. Un primer paso se dio con la puesta en marcha del Código Penal de 1887 que tipificó los delitos y los separó de las

6 El Código Civil estableció el Ministerio de Menores o Ministerio Pupilar al organismo encargado de velar por los intereses y asuntos de menores e incapaces. En 1881, luego de la federalización de la ciudad de Buenos Aires, se dictó la ley 1144 que reorganizó la Justicia de la Capital Federal, el Registro de la Propiedad y el Archivo de los Tribunales, reglamentándose dos Defensorías de Menores (Sud y Norte).

faltas comunes, municipales o de policía generando una delimitación más precisa de las competencias y la jurisdicción institucional en la aplicación de las contravenciones.

El Código de Procedimientos Penales de 1888 fue el otro fundamento que terminó por concentrar en la Jefatura de Policía la capacidad de índole judicial, debido a que habilitó a la producción de amplias normas contravencionales y su respectivo régimen de penalizaciones. La protección del orden y la seguridad pública fuertemente regulada por la institución policial igualmente abarcó la vigilancia de los individuos enmarcados en la(s) esfera(s) doméstica(s). Particularmente, una parte de la efectividad del gobierno penal en los jóvenes dependió de mecanismos interrelacionados entre las oficinas públicas-estatales y las autoridades domésticas/familiares. Justamente, la codificación civil y penal reconocía a las dependencias estatales la función de reforzar o restaurar la autoridad familiar o doméstica cuando determinadas circunstancias amenazaban la “paz o tranquilidad” de la casa.

La calle se convirtió en el destino inmediato de los jóvenes que huían de la casa paterna o del domicilio patronal. En los casos de fuga, la búsqueda y detención se generaron por expreso pedido pedidos de padres, tutores o guardadores. Mediante las normas y reglamentos policiales se desplegaron canales de mediación análogos a los propuestos por la codificación civil, en la finalidad de respaldar a las funciones de gobierno de las unidades domésticas. Las intervenciones del Departamento de Policía se apoyaban en las normas del Código Civil que determinaban que los hijos no podían dejar la casa paterna o donde sus padres los habían colocado, y en los casos de desaparición o escape, las autoridades públicas debían cooperar en la búsqueda y la efectiva vuelta al hogar (Doc. *Memoria del Departamento...*, 1881, p. 305). El comisario seccional se ocupaba del pedido de auxilio arbitrando los recursos necesarios para llevar a cabo la búsqueda, captura y recuperación del fugado:

Del menor Domingo Reinad, argentino, 12 años, blanco, delgado, estatura regular, pelo negro, crespo, ojos idem, viste saco gris á rayas, pantalón á cuadros, gorra de jockey y calzaba botines negros con botones; por haber fugado de hogar paterno, según nota del Comisario de la Sección 22a.⁷

El circuito formal-legal de la actuación policial no comprendía únicamente a los arrestos por faltas o infracciones a las normas que atentaban contra la “moralidad” del espacio público. Existían otras vías formales donde la Jefatura encauzaba los pedidos de captura de los menores. También, los jueces requirieron a las comisarías que se ocuparan de las fugas de los jóvenes a causa de su desobediencia y por diversos quebrantamientos a la autoridad doméstica o patronal:

Del menor Domingo Otero ó Manera, argentino 13 años, trigueño, regular estatura, delgado, pelo negro, ojos azules, nariz y boca regulares, rengo de la pierna izquierda; á efecto de ser recluido por el término de un mes, por pedirlo el Señor Juez de lo Civil Dr. Matías E. Godoy.⁸

Las causas se iniciaban en los despachos de los magistrados del fuero civil y correccional con la denuncia de los familiares responsables de su cuidado o por los tutores. El juzgado expedía el aviso de captura a las comisarías con las fichas personales que mostraban las filiaciones y oficios de los prófugos, como por ejemplo el de Manuel Gilardon, “argentino, de 15 años, ex peon de la fabrica de pomos sita Cangallo 2121 y domiciliado Anchorena 759; por pedirlo esta nota el Señor Juez Correccional Doctor Obligado”⁹ y el de José Carpis, “argentino, de 18 años, soltero, carrero, trigueño, regular alto y grueso, bigote poco, pelo y ojos negros, viste pobremente, por pedirlo el Señor Juez Correccional Lopez Cabanillas”.¹⁰

7 Orden del Día, septiembre 7 de 1907, vol. XXVI, tomo II, p. 893.

8 Orden del Día, 11 de julio de 1902, vol. XXI, p. 749.

9 Orden del Día, 21 de febrero de 1891, vol. X, p. 133.

10 Orden del Día, 2 de marzo de 1891, vol. X, p. 155.

Los comportamientos de los individuos en la esfera pública se constituyeron en términos de los patrones dominantes de la vida social originados en las representaciones de la “moral”, el honor y formas que adoptaron las costumbres de la familia. El Código Penal incorporó los delitos privados del texto de Tejedor como mecanismo para preservar el entramado de poder familiar y el ordenamiento social. Un ejemplo de la importancia de la vida privada fueron los artículos que ordenaban a las autoridades públicas a perseguir a los acusados de cometer delitos contra el estado civil de las personas, principalmente a mujeres que fingían el embarazo o parto y a los médicos o parteras. La exposición u ocultación de un niño era otra figura punible que concernía a los policías, debido a que la alteración de la filiación traía consecuencias como la pérdida del estado de familia y defraudaciones en los derechos de los niños (Ballvé, 1909, p. 249). Por último, aparece la pena en la figura de abandono de menores que incluía a todas las personas que por fuera de la familia de origen se encargaban de cuidar a niños de menos de siete años. Estos guardadores responsables de la crianza o educación de los menores no podían desentenderse de sus obligaciones legales, quedando inhibidos de colocar a los niños o niñas en un hospicio público o entregarlos a otra persona sin autorización de sus padres, guardadores o de la autoridad local (Ibíd., p. 252).

El artículo 188 del Código de Procedimiento Penal estableció la obligación de los funcionarios de policía de comunicar a la autoridad judicial los delitos públicos que llegaban a su conocimiento:

En los delitos contra la honestidad, esas razones no han sido otras, que la necesidad de posponer la defensa social al honor de las familias (...) también es necesario tener presente, que no se debe descubrir el deshonor que esos actos arrojan sobre los hogares, sin el consentimiento de los interesados. (Ballvé, 1909, p. 261)

Los textos policiales reconocían las causas del delito de injuria cuando una persona “deshonra, desacredita ó menosprecia á otro por medio de palabras ó escritos que no pueden constituir calumnias, ó por medio de

hechos ó acciones que no importen otro delito de más gravedad”. La acción injuriente que se llevaba a cabo en la vía pública se agravaba cuando se lesionaba y dañaba la honorabilidad de las jerarquías domésticas frente al resto de la comunidad:

un vicio ó falta de moralidad que pueda perjudicar considerablemente la fama, el crédito ó los intereses del agraviado, ó cuando tales palabras ó acciones injuriosas importan falta de respeto á los padres y demás ascendientes, sacerdotes, maestros, superiores y personas constituidas en dignidad. (Ballvé, 1909, p. 312)

4. Las redes vecinales como extensión del poder paterno/doméstico

La estatidad en la producción del derecho, la inmigración y el crecimiento económico de la ciudad alteraron los términos en que se ejercía la mediación institucional de la trama social. Las multas y penalizaciones policiales no se dirigieron únicamente a los jóvenes que infringían las normas en el espacio público. En efecto, como indicaba una disposición de la Jefatura de Policía, también fueron “responsables de las contravenciones cometidas por los menores, los padres por sus hijos y los dueños y jefes de casa por sus aprendices, obreros, servidores y criados” (Doc. *Memoria del Departamento...*, 1890, p. 208).

En los reglamentos de los establecimientos, posadas y casas amuebladas, que permitieron actividades festivas únicamente los días domingos, aparecían elementos de una organización social tradicional. Las normas policiales que regulaban el funcionamiento de esos lugares establecían la suspensión de cualquier evento ante “el menor desorden o inmoralidad”, con la recomendación hacia los dueños de prohibir la entrada “al salón á hijos de familia ó domésticos menores de 17 años de edad” (Doc. *Policía de la Capital. Recopilación de disposiciones...*, 1894, pp. 46-47). El edicto en cuestión, que se anexó a una ordenanza municipal, pretendía evitar “que se produzcan incidentes ó faltas á la cultura y á la moral”,¹¹ responsabilizando

11 Orden del Día, febrero 22 de 1897, vol. XVI, p. 183.

de los disturbios a “Los propietarios habitantes de las casas, inquilinatos principales o jefes de familia, según los casos” (Doc. *Disposiciones de Policía. Leyes-decretos del P. E....*, 1924, p. 260).

Las normas elaboradas por el Departamento de Policía contenían tipologías procedentes de las regulaciones penales tradicionales. Las competencias de gobierno de las autoridades domésticas sobre los menores se extendieron más allá del ámbito privado y comprendieron la vigilancia de la conducta de los jóvenes en la esfera pública. Las dimensiones de esa capacidad de vigilar a los muchachos se debían a la posición de superioridad dentro de la comunidad de las autoridades domésticas, que lograron por el éxito económico o el manejo de las redes clientelares-electorales. La expansión del mercado y la rápida urbanización del casco de la ciudad plantearon nuevos desafíos que afectaron a las modalidades de inserción de las jerarquías domésticas en las organizaciones vecinales y en su interrelación con las autoridades públicas.

La Policía de la Capital implementó un plan de demarcaciones de los barrios con la creación de padrones vecinales y un relevamiento de comercios, talleres, casas de inquilinato y “públicas”. El objetivo fue desplegar un control territorial más efectivo sobre vecindarios en donde residieron numerosas familias extranjeras con importantes porcentajes de jóvenes. La Jefatura policial propuso al Poder Ejecutivo nacional la elaboración de un padrón de uso exclusivamente policial separado de los registros militares y municipales (Rodríguez, 1999, p. 160). Como era de esperar, estos intentos de confeccionar los padrones encontraron obstáculos en las competencias o jurisdicción que reclamaban las autoridades municipales. En 1883, la respuesta de la institución local fue una ordenanza para reglamentar y uniformar los instrumentos que permitían el empadronamiento de todos los habitantes de la recientemente creada jurisdicción de la Capital.

El jefe de policía, Máximo Paz, trató de convencer al Intendente Alvear que la efectividad de la propuesta pasaba por establecer en cada comisaría el denominado Registro de Vecindad. El gobierno municipal se resistía a

deshacerse de la gestión y control del empadronamiento para transferirlo a la órbita del Departamento de Policía. Así, como medida defensiva ante el avance policial, el Concejo Deliberante dictó una norma que obligaba a los residentes de las distintas secciones a comunicar los cambios de domicilios en un plazo de 24 horas. Igualmente, los dueños de hoteles, casas de huéspedes, directores de colegios, establecimientos y casas de beneficencia debían elevar planillas de entrada y salidas de los individuos a la Oficina de Registro municipal.

La ley de municipalidad de 1886 confirmó las responsabilidades de los agentes del poder local para levantar padrones de contribuyentes fiscales, listas electorales y vecinales. Un año después, una ordenanza autorizó al Intendente a llevar a cabo un censo general de población, el comercio y la industria. Para esos objetivos se formó una comisión directiva que reglamentó un registro de vecindad, en donde los censistas se eligieron entre los vecinos nativos y extranjeros de “mayor espectabilidad”, para integrar comisiones de hasta 15 miembros (Doc. *Censo General de población, edificación...*, 1887, pp. 451-452). Finalmente, las comisiones empadronadoras se constituyeron dentro de las secciones policiales en que se distribuía el municipio. La información que se anotaba en los registros eran los nombres, apellidos, sexo, edades, grado de parentesco, estado, color, profesión, religión, nacionalidad, lugar de nacimiento, naturalización, nacionalidad de los padres, calidad de la residencia y el rango social de los empadronados.

Los intentos del municipio por retener en su administración el registro vecinal se diluían ante la imposibilidad de disponer de los agentes suficiente para recabar información y datos:

Para que el *Registro de vecindad*, pudiera ser hecho con prolijidad y exactitud, convendría que la Municipalidad, se pusiese de acuerdo con esta Repartición, á fin de que ese trabajo se verificara con la intervencion de la Policía y bajo la direccion de una Comision que podría funcionar en este Departamento. (Doc. *Memoria del Departamento...*, 1887, p. XII)

El registro permitió mejorar el control de la población sobre la base de dos secciones, denominadas “policía de seguridad” y “policía de vigilancia”. Esta última contenía el fichaje de extranjeros transeúntes, sirvientes de todas las clases, casas de hospedajes, fondas, cafés y demás establecimientos análogos (Doc. *Memoria del Departamento...*, 1887, p. XII).

La *Orden del Día* de septiembre de 1899 determinó que los comisarios seccionales harían un padrón con el nombre de las calles, el número de casas, habitaciones, nombre y apellido de las personas del sexo masculino mayores de 15 años, nacionalidad, estado civil, edad, profesión y lugar de procedencia. La identificación alcanzaba a los dueños y propietarios de los hoteles, casas amuebladas y de vecindad, o en su defecto, a los encargados o inquilinos principales (Rodríguez, 1999, p. 208). Las normas (incluso municipales) reconocían la importancia de los vecinos para recolectar los datos de los barrios:

encomendaré a las Comisarias un censo mediante el cual llegaremos á formar un padrón policial que, continúa y periódicamente modificado, constituya la base de la Oficina de Informaciones (...) Cuento para ello con la colaboración espontánea del vecindario, cuya máxima parte coopera discretamente al éxito de los propósitos finales de la Policía. (Doc. *Policía de la Capital. Memoria del año 1892...*, 1893, p. 63)

Los comisarios policiales establecieron relaciones permanentes con los vecinos notables y referentes barriales para adoptar medidas de prevención de disturbios callejeros y contención de los conflictos políticos, en los cuales encontramos participando activamente a grupos juveniles. En 1907, en la ciudad de Buenos Aires, apareció una asociación de “personas espectables bajo el nombre de *Liga de honor*” para “velar por la moral y las buenas costumbres en la vía pública y en los sitios públicos”; así, la asociación aclaraba que su accionar respetaría las normas legales en uso poniendo en conocimiento a la autoridad policial las transgresiones a las

ordenanzas.¹² El reglamento de la *Liga* indicaba a sus integrantes que debían mantener el respeto a “todas las personas que se encuentren en los parajes públicos”, aunque por otro lado, habilitaba a intervenir con “todos los medios legítimos y prudentes que estén á su alcance para reprimir las conversaciones indecentes” o prestar su colaboración “en defensa de toda persona que fuese insultada”.¹³ Los miembros de la *Liga* llevaban una tarjeta sellada y firmada por el presidente y secretario de la entidad, para identificarse en la calle ante los agentes policiales. La comisión directiva expedía el carnet o documento con la identidad del “personal o socio” y la firma del jefe de policía.

En momentos de crisis política o social, la colaboración entre los grupos de vecinos con los policías adoptó formas más definidas y concretas. Las manifestaciones obreras del año 1919 originadas por un conflicto en las fábricas Vasenas -en donde participaron muchos jóvenes trabajadores- fueron reprimidas por la policía con la intervención de la *Liga Patriótica Argentina*.¹⁴ En principio se denominaron *Defensores del Orden* y luego se conocieron popularmente como “guardias blancas”. Los integrantes de esta asociación civil presidida por el Doctor Manuel Carlés eran hampones y hombres violentos reclutados en los barrios marginales. Las guardias blancas recibieron del jefe de policía armas y pertrechos militares como “policía civil auxiliar tuvieron a las comisarias como centros de operación para las brigadas rompehuelgas” (Echagüe, 1971, pp. 39-40). Este cuerpo defendía un orden social regido por los valores tradicionales de la Iglesia Católica que, según su criterio, era amenazado por las políticas secularizadoras de la dirigencia política. La autoimpuesta misión era proteger a la comunidad de la oleada de inmigrantes y de sus ideologías revolucionarias como el anarquismo. En esa particular coyuntura de violencia social, el parlamento

12 Orden del Día, noviembre 23 de 1907, Vol. XXVI, tomo II, p. 1175.

13 *Ibid.*, p. 1176.

14 La conducción de las organizaciones como la *Liga Patriótica* se integraron por voluntarios exoficiales del Ejército, altas jerarquías eclesiásticas y sectores aristocráticos y altos de la sociedad. El Jockey Hockey, el Círculo de Armas, el Círculo Militar, el Yacht Club y la Asociación de Damas Patricias fueron algunos de los ámbitos exclusivos para su “clase” desde donde planificaban y articulaban las “acciones de campo”.

argentino discutió y finalmente aprobó el proyecto de Patronato Estatal de Menores del médico y diputado nacional Luis Agote (Zapiola, 2010, pp. 122-123).

Por debajo -y frecuentemente conectado- existió otro entramado de sociabilidad que desempeñó un rol esencial en los vínculos de reciprocidad e intercambio de los sectores pobres, trabajadores y extranjeros. El fenómeno asociativo y mutualista se expandió rápidamente por la ciudad de Buenos Aires con la fundación de sociedades de ayuda mutua, clubes culturales y deportivos, círculos literarios, agrupaciones festivas, organizaciones de beneficencia y asociaciones de empresarios. En la zona de Barracas, por ejemplo, se conformó como uno de los barrios obreros más importantes donde se radicaron las fábricas de dulces y otros productos alimentarios. La industria del dulce tenía un plantel de trabajadores menores de edad bastante nutrido, que en ocasiones se reunieron en “asambleas sindicales” para protestar por los malos tratos recibidos de parte de los capataces (Scheinkman, 2016).

La fuerte presencia de trabajadores y del partido socialista disputó con los vecinos notables la influencia en la organización de tradicionales actividades deportivas y celebraciones barriales. Una de las principales arenas de la competencia era lograr mejoras edilicias y obras de infraestructura en el barrio, que se canalizaban a través de la gestión de demandas ante las autoridades públicas. La Sociedad de Fomento de Barracas, integrada por vecinos médicos, comerciantes, profesionales y empleados públicos, buscó posicionarse como una organización que representara los intereses generales de los vecinos-trabajadores de la zona. Por su lado, la conducción política partidaria y de los gremios del barrio rivalizaron con esos intentos de “hegemonía de la elite barrial” vinculada al fomentismo (Scheinkman, 2017, pp. 84-85). Es decir, parece poco probable que las múltiples actividades desarrolladas por los jóvenes en las calles de Buenos Aires escaparan o estuvieran por fuera de las redes vecinales, extensión del gobierno doméstico y parte del dispositivo de control de las autoridades públicas.

5. Consideraciones finales

La transferencia definitiva de las puniciones o castigos domésticos en los jóvenes hacia las jurisdicciones de las justicias públicas-estatales fue un proceso que tardó en completarse. El punto de inflexión lo ubicamos con el derecho constitucional y la codificación de las leyes que readecuaron los contornos y límites de injerencia de la esfera doméstica/privada en relación a la intervención de los poderes públicos-estatales. Una de las consecuencias del proceso de reformas legales de índole liberal fue que no se alteró la situación de subordinación de los jóvenes -entendido jurídicamente como menores de edad- en torno a las autoridades familiares-domésticas. Estas últimas se constituyeron como piezas centrales en el ordenamiento social-corporativo indiano o precodificado que se pretendía reemplazar por parámetros modernos de organización social.

La continuidad de determinados factores de regulación de la conflictividad social pertenecientes al esquema antiguo se materializó en los titulares de las modernas “casas” de inquilinatos o talleres industriales, que surgieron por el extraordinario crecimiento económico y la acelerada expansión urbana de fines de siglo XIX.

Efectivamente, el gobierno penal en los jóvenes no se desprendió totalmente de un orden civil que se anclaba en un régimen que concebía a las redes vecinales -nacidas de las jerarquías domésticas- como agentes determinantes para la función de control de los actores sociales. Los funcionarios de policía forjaron con los vecinos “notables” y referentes barriales una articulación estratégica para administrar y contener a los grupos de muchachos callejeros que “amenazaban” el orden y la moralidad de los vecindarios. Los edictos y padrones de la Policía de la Capital pertenecieron a los mecanismos de mediación con la trama de poder social que institucionalizaron a través de la articulación entre ambas esferas de autoridad. El resultado de ese proceso fue un esquema híbrido que combinó la capacidad de los poderes domésticos y los públicos-estatales como modalidad de disciplinamiento y corrección de las conductas de los jóvenes infractores y desobedientes.

A principios de siglo XX, pese a los avances alcanzados, el Estado nacional todavía no había logrado monopolizar de manera efectiva los procedimientos judiciales ni tampoco centralizar los medios de la administración carcelaria. La ley de Patronato de 1919 o también llamada ley Agote marcó un punto determinante para el abordaje de la capacidad de regulación estatal sobre las problemáticas de los jóvenes. El programa de modernización institucional requirió la ampliación de la capacidad de secuestro sobre los “menores peligrosos”, y consolidar el gobierno penal mediante el control de la administración de justicia y el encierro como modalidad de castigo dominante. Ese proyecto sólo fue posible con la apropiación de parte del Estado nacional de las facultades correccionales que poseían padres y tutores, mediante la creación de tribunales de justicia específicos para menores y de la construcción de reformatorios penales juveniles.

Bibliografía

- Alberdi, J. B. (1920). Proyecto de Código Civil para la República Argentina. En: *Juicios Críticos sobre el proyecto de Código Civil argentino*, 157-229. Jesús Menéndez Editor.
- Alberdi, J. B. (1921). *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina*. Editorial La Cultura Argentina.
- Ballvé, A. (1909). *Texto de instrucción policial. Arreglado á los programas vigentes para exámenes de competencia, tercera Edición corregida aumentada y publicada por disposición por la Jefatura de Policía de la Capital*. Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional.
- Barrancos, D. (2000). La vida cotidiana. En Lobato, M. (directora de tomo): *Nueva Historia Argentina. El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, 553-599. Editorial Sudamericana.
- Brunner, O. (1976). La “casa grande y la ‘oeconomía’ de la Vieja Europa. En Brunner, O. (director): *Nuevos caminos de la historia social y constitucional*. Alfa.
- Caimari, L. (2008). *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*. Siglo XXI Editores.
- Cansanello, O. C. (2002). Justicias y penas en Buenos Aires. De los Bandos de Buen Gobierno a la Constitución Nacional. En Gayol, S. y Kessler, G. (compiladores): *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, 125-140. Manantial/Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cansanello, O. C. (2008). Derechos/Derecho. En Goldman N. (editora): *Lenguaje y Revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*, 51-65. Prometeo Libros.
- Caroni, P. (2013). *Lecciones de historia de la codificación*. Universidad Carlos III de Madrid.

- Clavero, B. (1994). *Beati dictum: derecho de linaje, economía constitucional y cultura del orden. AHDE*, 63-64.
- Conte, D. (2017). Servicio de armas en jóvenes/menores. *Revista de Historia del Derecho*, 54, julio-diciembre, 53-75.
- Conte, D. (2021). Derechos de corrección y modalidades de castigo en los menores. El Asilo de Huérfanos de la ciudad de Buenos Aires, 1870-1919. En Núñez, J. y Vacani, P. (directores): *El castigo en la conformación de los saberes penales y penitenciarios. Racionalidades, instituciones y tratos punitivos en la Argentina siglos XIX-XX*, 21-44. Editores del Sur.
- Dupont, B. (1894). *Patronato y Asistencia a la Infancia. Consideraciones sobre la necesidad imprescindible de una ley de protección á la infancia y estudio sociológico sobre la necesidad de reformatorios para niños moral y materialmente abandonados*. Tipo-Lito del Sport, de E. Sarguinet y Cia.
- Echagüe, C. (1971). *Las grandes huelgas*. Centro Editor de América Latina.
- Escriche, J. (1863). *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Eugenio Maillefert y Compañía.
- Freidenraij, C. (2018). “Es por tu bien...” Sobre el derecho de corrección paterna y las relaciones intergeneracionales (Buenos Aires, 1887-1921). *Revista Historia y Justicia*, 11, 68-100.
- Freidenraij, C. (2020). *La niñez desviada. La tutela estatal de niños pobres, huérfanos y delincuentes, Buenos Aires, 1890-1919*. Editorial Biblos.
- Garriga, C. (2002). Gobierno. En Fernández Sebastián J. y Fuentes J. F. (directores): *Diccionario político y social del siglo XIX español*, 319-334. Alianza Editorial.

- Grosman, C. P. (1980). El castigo corporal y el derecho de corrección de los padres. *El Derecho*, 88, 887-902.
- Kluger, V. (1997). Los deberes y derechos paterno-filiales a través de los juicios de disenso. Virreinato del Río de la Plata (1785-1812). *Revista de Historia del Derecho*, 25, 365-390.
- Llorente, M. (2006). *De la justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*. Cuadernos de Derecho Judicial.
- Pavarini, M. (2002). *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. Siglo XXI Editores.
- Pavarini, M. (2006). *Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la legalidad penal*. Ad-Hoc.
- Rodríguez, A. (1999). *Historia de la Policía Federal Argentina a las puertas del Tercer Milenio*. Editorial Policial.
- Scheinkman, L. (2016). Pequeños huelguistas: participación de menores en los conflictos de la industria del dulce en Buenos Aires en la primera década del siglo XX. *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*, 8, 108-130.
- Scheinkman, L. (2017). *Trabajo femenino, masculino e infantil en la industria del dulce porteña en la primera mitad del siglo XX. Experiencias laborales, protesta y vida cotidiana*. Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Somellera, P. (1939). *Principios de derecho civil. Curso dictado en la Universidad de Buenos Aires en el año 1824*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales/Instituto de Historia del Derecho Argentino.
- Tau Anzoátegui, V. (1992). *Casuismo y sistema. Indagación histórica sobre el espíritu del derecho indiano*. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

Zamora, R. (2017). *Casa poblada y buen gobierno. Oeconomia católica y servicio personal en San Miguel de Tucumán, siglo XVIII*. Prometeo Libros.

Zapiola, M. C. (2010). Ley de Patronato de Menores de 1919 ¿Una bisagra histórica? En Lionetti, L. y Míguez, D. (compiladores): *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, 117-132. Prohistoria ediciones.

Zapiola, M. C. (2019). *Excluidos de la niñez. Menores, tutela estatal e instituciones de reforma. Buenos Aires, 1890-1930*. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.

Documentos

Censo General de población, edificación, comercio é industrias de la Ciudad de Buenos Aires. Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, tomo primero, 1887.

Disposiciones de Policía. Leyes-decretos del P. E.-Ordenanzas municipales, edictos y disposiciones de la Jefatura-Resoluciones varias, en vigor, 1880-1923. Imprenta y Encuadernación de la Policía, 1924.

Leyes y decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 á 1876. Recopilados y concordados por el Dr. Aurelio Prado y Rojas. Imprenta del Mercurio, tomo II, 1877.

Manual de Policía. Leyes y decretos que tienen relación con dicho Departamento desde el mes de agosto del año 1821. Nueva edición corregida y aumentada P. B. V. Imprenta Republicana, tomo 1, año de 1830.

Memoria del Departamento de Policía de la Capital (diciembre de 1880-mayo de 1881). Establecimiento Tipográfico de “La Pampa”, 1881.

Memoria del Departamento de Policía de la Capital, 1886-1887. Imprenta del Departamento de Policía de la Capital, 1887.

Memoria del Departamento de Policía de la Capital, 1889-1890. Imprenta del Departamento de Policía de la Capital, 1890.

Policía de la Capital. Memoria del año 1892 y cálculo de gastos para 1894 por el Jefe General Domingo Viejonuevo. Imprenta y Encuadernación del Departamento de Policía de la Capital, 1893.

Policía de la Capital. Recopilación de disposiciones vigentes hasta diciembre 31 de 1893. Imprenta y encuadernación de la Policía de la Capital, 1894.

Las políticas de infancia en Argentina a mediados del siglo XX

Laura Riveiro Drudi¹
Universidad Nacional de Luján, Luján, Argentina

Recibido: 31 de octubre de 2022
Aceptado: 15 de noviembre de 2022

Resumen: El propósito de este artículo es contribuir al estado del debate en materia de políticas de infancia, a mediados del siglo XX en Argentina. Para ello, nos proponemos compartir algunas reflexiones sobre la intervención del Estado nacional y las propuestas de referentes académico-institucionales dirigidas a la infancia, a partir de 3 ejes de discusión centrales: los niveles de coordinación/ centralización que alcanzaron y sus limitaciones; la lógica de complementariedad entre organizaciones privadas y estatales y, por último, la jerarquización de la política familiarista por sobre la de infancia, propiamente dicha. Para esta tarea el *corpus* documental utilizado se vio conformado por boletines y revistas de instituciones vinculadas a la asistencia y Servicio Social, así como de los centros de formación, donde se divulgaban los posicionamientos de los referentes en la materia. Para mediados de siglo, la centralidad de la intervención estatal dirigida a la infancia estuvo orientada fuertemente a la educación de los niños como salvoconducto para una adultez con bienestar. Mientras que ante el peligro o abandono material y/o moral de los menores, se empezaba a instalar la idea de “más ayuda familiar y menos internados”. Durante el primer peronismo, si bien la política de

1 Licenciada en Trabajo Social (UBA). Magister en Trabajo Social (UNLP). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente e investigadora en la carrera Lic. Trabajo Social (Universidad Nacional de Luján, Argentina). Coordinadora del Grupo de Investigación Feminismos y Trabajo Social (GIFTS).

infancia gozó públicamente de cierta relevancia, de la mano de la consigna *los niños como los únicos privilegiados*, apareció emparentada o subsumida a la protección de la familia obrera. De esta manera los derechos infantiles se vieron supeditados a los derechos de familia, como órgano principal de la sociedad, y su atención integral continuó materializándose en la internación y la reclusión asilar que implicaba el desplazamiento de los lugares de origen, aunque con mejores estándares de confort.

Palabras claves: políticas de infancia; centralización; menores; familiarismo.

Abstract: The purpose of this article is to contribute to the state of the debate on childhood policies in the middle of the 20th century in Argentina. For this, we propose to share some reflections on the intervention of the State and the proposals of academic-institutional referents aimed at children, based on 3 central axes of discussion: the levels of coordination / centralization that they reached and their limitations; the logic of complementarity between private and state organizations and, finally, hierarchization of family policy over childhood policy itself. For this task, the documentary corpus used was made up of bulletins and magazines from institutions linked to assistance and Social Service, as well as from training centers, where the positions of the referents in the matter were disseminated. By the middle of the century, the centrality of state intervention aimed at children was strongly oriented towards the education of children as a safe conduct for well-being adulthood. While faced of danger or material and/or moral abandonment of minors, the idea of “more family help and fewer boarding schools” began to be installed. During the first Peronism, although childhood policy publicly enjoyed certain relevance, hand in hand with the slogan “children as the only privileged”, it appeared related or subsumed to the protection of the working family. In this way, children’s rights were subordinated to family rights, as the main body of society, and comprehensive care for children continued to materialize in internment and asylum confinement that implied displacement from their places of origin, although with best standards of comfort.

Keyword: childhood policies; centralization; minors; familism.

1. Introducción

El presente artículo es parte de las reflexiones alcanzadas en el marco de la Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), la cual lleva como título: “La configuración del Servicio Social a mediados del siglo XX en la Ciudad de Buenos Aires”. Si bien el objeto central de la tesis es el Servicio Social, su campo socio-ocupacional y el ejercicio profesional propiamente dicho, ahondar en esta temática nos permitió recuperar algunas de las voces de los protagonistas del campo de la infancia e identificar distintos modelos de gestión de los servicios destinados a esta población en el periodo de estudio.

En esta ocasión, nos proponemos compartir algunas reflexiones sobre las intervenciones del Estado y construcción de distintos modelos de gestión de los servicios destinados a la infancia en el periodo histórico considerado y las tensiones existentes entre ellos, a partir de la relectura de referentes académico-institucionales especialistas en el tema. El propósito de este trabajo es contribuir al estado del debate en materia de políticas de infancia, a mediados del siglo XX en Argentina, a partir de 3 ejes de discusión centrales: los niveles de coordinación/ centralización que alcanzaron y sus limitaciones; la lógica de complementariedad entre organizaciones privadas y estatales y, por último, la jerarquización de la política familiarista por sobre la de infancia, propiamente dicha.

Para esta tarea el *corpus* documental utilizado se vio conformado por boletines y revistas de instituciones vinculadas a la asistencia y Servicio Social, así como de los centros de formación, donde se divulgaban los posicionamientos de los referentes en la materia.² La organización de este escrito se estructura en tres apartados.

² Para este artículo las fuentes utilizadas fueron: *Boletín del Museo Social Argentino* (1943-1947) y *Revista de Servicio Social* (1937-1944) del Museo Social Argentino; *Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia* (1943-1955) del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, perteneciente a la Unión Panamericana; *Noticioso de Asistencia Social* (1941-1951) del Secretariado Central de Asistencia Social perteneciente a Obra Cardenal Ferrari (en adelante, *NAS*); y *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. (1946-1948/1955) de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

En el primero se aborda el surgimiento de las intervenciones estatales sistemáticas ante el peligro o abandono material y/o moral de los menores. En segundo lugar, se presentan el estado de situación de los modos de intervención estatal dirigidos a la infancia a principios de los años cuarenta, a partir de las voces de referentes especializados en esta materia que se pronunciaron en el marco de la Segunda Conferencia Nacional de la Infancia Abandonada y Delincuente en 1942 en la Ciudad de Buenos Aires. Además, se presentan los aportes de la abogada feminista Lucila Gregorio de Lavié, quien plantaba que a la política de infancia necesitaba que responder a un “plan global, científico, sistematizado”.

En un tercer momento, se analiza la reestructuración de la política asistencial y de niñez en el primer peronismo cuando comienza con un proceso de desplazamiento de las organizaciones de beneficencia y la centralización estatal de su infraestructura. Aquí también se recupera el diagnóstico elaborado por el Centro Permanente de Estudios sobre Protección, Asistencia y Legislación de Menores de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho de la Universidad de Buenos Aires, sobre el alcance de las políticas dirigidas a este sector.³

Para finalizar, se presentan algunos de los alcances y límites de la política de infancia a mediados del siglo XX en Argentina, así como se establece un diálogo entre discusiones este contexto histórico y algunos enfoques contemporáneos.

2. Las intervenciones ante el peligro o abandono material y/o moral de los menores

A partir del concepto moderno-occidental de infancia, se reconoce que la condición de niñx no es una entidad biológica ni estática, sino una construcción vinculada a transformaciones sociales, culturales e incluso psicológicas que confluyeron entre finales del siglo XVII y principios del siglo XX (Alcubierre Moya, 2018).

3 A modo de aclaración metodológica, señalamos que la presentación biográfica de lxs referentes del período solo se hará con lxs principales representantes estudiados, al igual con las organizaciones mencionadas menos conocidas.

En la Argentina, en las primeras décadas del siglo XX se da el momento histórico en que emerge “la infancia” como sujeto social, lo cual provoca su exclusión del ámbito público y su inclusión en la domesticidad (Llobet, 2009). Sin embargo:

desde fines del siglo XIX y durante todo el siglo XX, algunos niños y jóvenes fueron socialmente reconocidos y tratados como tales, mientras otros fueron conceptualizados como delincuentes, anormales, abandonados, o más genéricamente, como “menores” y se convirtieron en objeto de tratamiento diferenciado (legal, jurídico, institucional, educativo, terapéutico) respecto a los niños considerados normales. (Zapiola, 2018, p. 91)

Así las categorías de *niños* (aquellas personas menores de edad que estaban bajo el cuidado/control de la familia, la escuela o el trabajo, en el caso de la clase trabajadora) y *menores* (niños y jóvenes excluidos del circuito familia-escuela, que no respondían a los parámetros de comportamiento, sociabilidad y sexualidad esperados para su edad y quedaban a disposición de los tribunales de menores de acuerdo con la doctrina de la situación irregular) fueron construidas como pares dependientes, contrastantes y complementarios, atravesadas por tensiones y límites propios de cada momento histórico (Carli, 2002; Zapiola, 2018).

Luego de un complejo proceso cultural, institucional y político se sancionó la Ley 10.903 del Patronato público de menores abandonados moral y materialmente en 1919, impulsada por el parlamentario Luis Agote del Partido Autonomista Nacional. A partir de esta legislación, el Estado asumió el compromiso de la asistencia a la infancia al redefinir la patria potestad como un derecho legislado y no inherente a los padres. Comenzaba a delinearse una política institucional y jurídica especializada en las problemáticas de los niños abandonados, delincuentes y huérfanos (Aversa, 2008). Sin embargo, el Congreso no suministró los fondos para el funcionamiento del Patronato de menores (organización dirigida por especialistas en minoridad y delincuencia), ni creó los tribunales de menores que estipulaba la ley.

Después de su sanción, los reformatorios privados, tanto religiosos como filantrópicos, comenzaron a extenderse aunque con disparidad según las diferentes regiones del país. Según Guy (2011, pp. 62-63):

A pesar de la ausencia de recursos, la Ley Agote y el Instituto Tutelar de Menores proporcionaron un apuntalamiento legal y filosófico para el establecimiento de un sistema integral de programas de delincuencia juvenil que hasta los años treinta todavía se enfocaba en los varones, ya fueran delincuentes o sin hogar. La ley limitaba los derechos de los defensores de menores a encontrarles trabajo o casa a los niños en situación de calle. En lo sucesivo, el gobierno nacional fue autorizado a enviarlos a instituciones privadas o crear reformatorios para varones, mientras que las instituciones de caridad y la Sociedad de Beneficencia tenían la responsabilidad principal sobre las mujeres.

Dos ejes de preocupación, y que generaron la intervención directa del Estado, fueron la participación de niños en conflictos obreros y la universalización de la educación. A partir de entonces será función del Estado tutelar tanto por aquellos niños que permanecen en la vía pública como por aquellos que no ingresan al sistema educativo, ante situaciones de “abandono o peligro moral o material”.

En la década del treinta las campañas estatales contra la mortalidad infantil, el abandono de los niños y a favor de la maternidad, se vieron reforzadas por la política de la Municipalidad de Buenos Aires que se movilizó para sacar a los menores de la calle, ante la creciente cantidad de niños que trabajaban en ese entorno. Como expresión de la politización y repudio de los niños trabajadores de ese momento, en respuesta al costado represivo de esta legislación, los canillitas “desfilaron en nutrida manifestación frente a la casa del autor de la ley, al grito de *‘Abajo el Dr. Agote’*” (*Revista Servicio Social*, 4, 1941, p. 220).

Desde la década del treinta se esbozaron críticas a la Ley de Patronato, señalando limitaciones y posibles reformulaciones, principalmente desde el ámbito profesional e intelectual. Uno de los señalamientos recurrentes era la falta de políticas públicas coordinadas y centralizadas a nivel nacional. Como

intento de respuesta a esta falencia, en 1931 se crea el *Patronato Nacional de Menores*, dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción. Este fue el primer organismo que tuvo a su cargo a los menores tutelados, así como la administración de todos los establecimientos oficiales, con injerencia en todo el país (Aversa, 2008).

Una década más tarde Carlos de Arenaza, desde el *Patronato Nacional de Menores*, continuaba abogando por “despertar la conciencia nacional” y reconocer su responsabilidad sobre la situación de los “niños necesitados” (NAS, 1941, 34, p. 5-6).⁴

3. El estado de situación de las políticas de infancia a principios de los años cuarenta

Desde comienzos de siglo XX, se hizo frecuente en Europa la realización de congresos sobre la niñez y esta práctica se adoptó también en el continente americano. El Primer Congreso Nacional del Niño se celebró en Buenos Aires en 1913. A partir de esta experiencia, se organizó tres años más tarde el Primer Congreso Americano del Niño, también en Buenos Aires, en el cual los reformadores sociales acordaron en atribuir al Estado la responsabilidad por la protección de mujeres y niños, como los miembros más “débiles” de la sociedad (Lavrin *apud* Guy, 2011). A partir de este Congreso, se realizaron quince más en diferentes ciudades de las Américas. Entre las resoluciones del III Congreso Panamericano del Niño, se recomendó la creación de la Oficina Internacional Panamericana del Niño, con similares características a la que funcionaba en Bruselas, la cual tuvo sede en Montevideo y en 1925 pasó a denominarse Instituto Internacional de Protección a la Infancia (Iglesias, 1998).

Uno de los eventos que concentró los análisis sobre la situación de la niñez en la década de 1940, fue la Segunda Conferencia Nacional de la

4 Nacido en provincia de Buenos Aires (1884-1956). Médico, con especialidad en Medicina Legal, Psicología Criminal y Asistencia Social al Menor. Presidente del Patronato de Menores (1938-1945). Presidente de la Asociación Tutelar de Menores. Miembro de la Comisión Nacional de Ayuda Escolar. Miembro del consejo directivo del Museo Social Argentino.

Infancia Abandonada y Delincuente, organizada por el Patronato de la Infancia y que se realizó del 7 al 14 de noviembre de 1942 en la Capital Federal.⁵ Su mesa directiva estuvo compuesta por: presidente Gregorio Aráoz Alfaro,⁶ vicepresidente Carlos de Arenaza y Ramón Percel de Peralta, secretarios Antonio M. Lynch y Carlos A. Castro. La única mujer que integró la mesa directiva con el rol de prosecretaria fue la asistente social Marta Ezcurra. Los temas tratados en esta conferencia fueron: la ley de adopción, la asistencia de niños en la familia, el trabajo de los menores, la acción municipal en favor de la infancia, la “mendicidad y vagancia” infantiles, el retiro del hogar como último recurso y los “deficientes mentales” y “anormales psíquicos”.

En estas jornadas, el médico eugenista Aráoz Alfaro señaló que “la infancia es la nación en potencia” (Boletín Museo Social Argentino, 1943, p. 29), por lo tanto, era preciso que los niños nacieran y crecieran sanos y fuertes, y que recibieran educación para desarrollar las aptitudes que les permitirían forjar su propio bienestar y acrecentar la riqueza colectiva, asegurando de ese modo la riqueza de la patria y su jerarquía entre las naciones. También subrayó que la situación de abandono que vivían muchos niños los exponía al “vicio y la delincuencia, ofreciendo el espectáculo de la vagancia y de la mendicidad infantil, encubierta muchas veces con la venta callejera de diarios o bagatelas” (Ibíd., p. 30). En su intervención subrayó la necesidad de

formar la personalidad del niño mediante la regularización de la familia, porque de las uniones irregulares y clandestinas – manifiesta–, de las familias desunidas y anarquizadas por el

5 El Patronato de la Infancia se creó en 1892 por iniciativa de la Asistencia Pública de la Capital. Se financiaba con donaciones y subsidios de la intendencia municipal, y además contaba con lo que recaudaba el propio Patronato con sus iniciativas. Cuatro años más tarde comenzó a recibir aportes de la Lotería Nacional (Golbert, 2010).

6 Nacido en Tucumán (1870-1955). Médico, especialista en medicina interna, pediatría y tuberculosis. Profesor de la UBA (1894-1928). Presidente del Departamento Nacional de Higiene (1918, 1923-1928, 1930-1931). Presidente del Consejo del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia (1948). Presidente de la Liga Argentina contra la Tuberculosis durante 25 años. Difusor de la puericultura en el ámbito local. Exponente local vinculado con la eugenesia alemana. Miembro de la Asociación Argentina de Biotipología, Eugenesia y Medicina Social.

vicio, la enfermedad o la miseria, sale los niños abandonados, los antisociales, los delincuentes. Por todo ello recomienda facilitar las uniones legales y la formación de la familia rodeándola de respeto y la protección del Estado, mediante trabajo bien remunerado que asegure un buen estándar de vida, para procurar de ese modo la felicidad y la grandeza de nuestra patria. (Ibíd.)

Uno de los trabajos presentados en la Segunda Conferencia Nacional de la Infancia Abandonada y Delincuente, estuvo a cargo de Pedro Elizalde y José La Rocca, director y presidente de la Asociación Médica, respectivamente, de la Casa de Expósitos. La presentación se centró en el tema del abandono en la primera infancia. Encontraban las razones del abandono principalmente en causales económicas, pero también higiénicas y sociales. Los datos que presentaron se confeccionaron en base a los ingresos en la Casa de los Expósitos de la Ciudad de Buenos Aires, donde se recibían también niños de la provincia y el interior del país. La cantidad de ingresos en esta institución fue decreciendo con el correr de las décadas: en 1909 fue de 1286, en 1919 de 1097, en 1929 de 769, en 1939 de 497 y en 1941 de 470. Los médicos señalaban que una buena proporción de los niños que ingresaban a la Casa de los Expósitos, alrededor de una tercera parte, eran “reintegrados” a sus familias y a las dos terceras partes se las atendía en el establecimiento o en el sistema de “colocación familiar”.

La situación del niño abandonado en la Casa de Expósitos varió fundamentalmente desde que se abolió la admisión por el “torno”, que convertía todos los abandonos en definitivos, por el ingreso por una oficina abierta que elimina el arcaico término de “expósito”, y lucha con eficacia para ir argumentando progresivamente los casos de abandono relativo o de reintegro oportuno a la familia. La ayuda material, bajo forma de subsidios en dinero y especies, es habitualmente empleada, y la ayuda moral, fomentando legitimaciones y recomendaciones y amparando a la madre soltera, ha sido de una eficacia grande que destacan los autores. (*Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*, Tomo XVII, N° 1, julio 1943, p. 319)

Por otro lado, relacionaban el descenso del abandono con el descenso estadístico de la natalidad, cuyo índice en la Ciudad Buenos Aires había caído de 36 a 18 entre 1909 y 1941. Otra de las variables que vinculaban con el abandono era el de la ilegitimidad en las uniones; así, mientras que en esta Ciudad un 12% de los nacimientos eran producto de uniones ilegítimas, los ingresos de la Casa de Expósitos indicaban que en 1921 se trataba de un 54% y de un 67% en 1931 y 1941. Una aclaración, que se repetía en diversas presentaciones, era que las cifras de abandono, mortalidad o subalimentación infantil en la Ciudad de Buenos Aires no eran tan dramáticas como en otras regiones del país. Esta diferencia entre la Ciudad y algunas provincias del interior seguía siendo notoria en 1947:

Nos referimos a la mortalidad de cero a un año, de los niños vivos. Nuestra Argentina da para el año 1947 una cifra global de 76.2 por mil, cantidad que se descompone así. Capital Federal –la más favorecida- 39.5, siendo las más atrasadas Jujuy con 168.9, Salta, San Juan y San Luis con 134.7 por mil. (*Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*, tomo XXVI, N° 1, marzo 1952, p. 12)

Con relación a los menores internados en instituciones, Carlos de Arenaza apuntaba a que estos establecimientos tuvieran cada vez más la funcionalidad y el espíritu de un “hogar” y fueran un “modelo de familia”, aunque se recurriría a esta opción solo en circunstancias que así lo requirieran, porque se consideraba que la mejor alternativa era que el niño permaneciera con su familia. Estas instituciones estaban en la mira de los especialistas y eran cuestionadas por no responder de manera adecuada a las actuales necesidades. Los expertos insistían en la no utilización de castigos, así como también en la importancia de realizar educación física, la formación en oficios y orientación vocacional, creían que era necesario inculcar la “disciplina del trabajo”, y que los establecimientos contaran con un servicio social, también esperaban que los niños asistieran a colegios por fuera de la institución y que dispusieran de acompañamiento y posibilidades de protección una vez

egresados de las instituciones (por ejemplo, “La casa del canillita” o “Mi casa”).

En 1941 el Secretariado Central de Asistencia Social realizó una serie de reuniones para la coordinación de obras interesadas en la niñez. Según los datos presentados había en Buenos Aires 34 colegios de niños (32 internados y 2 externados) y 48 colegios de niñas (41 internados y externados).⁷ También se detallaba la formación en oficios o educación manual que se les enseñaba según el sexo (*NAS*, 1941, N° 37).⁸

Cabe considerar que gran parte de los “asilos”, casas-refugio (correccionales), y hogares para niños estaban en manos de la “caridad cristiana”, congregaciones religiosas, y, según la información relevada, para mediados de siglo prácticamente no había servicio social en sus establecimientos.

También era una preocupación del período la educación extraescolar, es decir, aquella recibida por fuera del horario al que se asistía a la escuela, y también la educación post escolar, aquella recibida una vez que los adolescentes concluían su escolaridad. Sobre las horas libres de estos niños y adolescentes se apuntaba a que repartieran ese tiempo entre juegos, deportes, lectura, radio, cinematografía, música, para lo cual los clubes y las bibliotecas ocupaban un lugar destacado. También se reconocía como un medio eficaz para un buen empleo del tiempo los clubes de niños, las colonias de vacaciones, los campamentos educativos y las excursiones, pues

7 El Secretariado Central de Asistencia Social dependiente de la Obra Cardenal Ferrari, fue fundado en 1933, aunque sus primeras acciones se remontan a 1928 bajo el nombre de Secretariado Social “Fraternidad y Acción”, y funcionó hasta 1965. Entre sus primeras tareas estaba la colocación laboral, se recibían referencias de personas que buscaban trabajo, así como solicitudes de industriales y empresarios que recurrían al Secretariado para conseguir empleados. La función de esta organización católica era orientar a profesionales y público en general sobre instituciones de asistencia social. Para facilitar la coordinación de recursos y prestaciones, recopilaba información sobre las obras sociales y culturales existentes en la Capital Federal y las difundía en una Guía de Asistencia Social y en el *NAS*.

8 El *NAS* era un boletín que brindaba información sobre reuniones, congresos, legislación y divulgación en general de aspectos asistenciales. El primer número salió en 1937 con una tirada de 500 ejemplares y su última publicación fue en 1958, con el número 113 y una frecuencia que solía ser bimestral.

colaboraban en generar un carácter recreativo en los niños que además de esta manera iban acostumbrándose a ejercer por ellos mismos el gobierno de la institución.

Para Carmen Bellavita el más importante de los aportes de esta Conferencia fue “contemplar al niño en la familia, relacionando sus problemas con los de su familia cuando la tiene y tratando de creársela cuando no la tiene” (*NAS*, 1942, N° 47, p. 3).⁹ De aquí se desprende la necesidad imperiosa de sancionar una ley de adopción para los menores de 18 años.

En continuidad con ese aporte se concluyó que no debía privarse al niño de su familia y a sus progenitores de sus hijos por razones económicas (desocupación, enfermedades, bajos salarios): “Más ayuda familiar y menos internados es el propósito que en tal sentido formuló esta conferencia” (*Ibíd.*, p. 4). Cuando la fuerza de las circunstancias imponía la necesidad de la institucionalización, se recomendaba la construcción de casas-hogares en lugar de las grandes construcciones como los internados. Para los niños con “deficiencias mentales”, “anormales psíquicos” y “lisiados” se solicitó la creación de clínicas, escuelas primarias e internados adecuados y especializados. En tanto que las causas de la mendicidad y la vagancia infantiles se identificaron en:

la falta de leyes de previsión social que amparen tanto a la familia del trabajador en sus riesgos como a la familia numerosa; la falta de escuelas de aprendizaje de oficio y la gran dificultad de entrar en una fábrica para aprender un oficio. (*Ibíd.*)

De ahí se desprendía el pasaje de la mendicidad y vagancia al delito de los niños. Frente a esta problemática se recomendaba la creación de un

⁹ Nacida en Italia (1894-1968), allí estudió la carrera de Asistencia Social, fue religiosa de la Compañía de San Pablo. En Italia y Francia estuvo en contacto con diversas instituciones de Servicio Social. Vino a la Argentina en 1928, donde se convirtió en referente del Secretariado Central de Asistencia Social y fue profesora de las principales escuelas de servicio social de Capital Federal. Fue fundadora del Intercambio Cívico Social Femenino. Participó de diversos congresos, entre los que destacamos la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social (1933). Falleció en Milán en 1968 (Colomar, 2000).

cuerpo de “policía femenina especial para niños” y tribunales de menores. Pero más allá de estas iniciativas y recomendaciones, se hacía evidente la falta de coordinación entre las instituciones. Ante esta necesidad (Ibíd., p. 5):

se propuso la creación de una Comisión Nacional de Asistencia Social compuesta por representantes de instituciones oficiales, privadas y por técnicos, ajena a los Ministerios actuales y apolítica, comisión que, estando por encima de todo, provea a la coordinación, no existiendo aún un Ministerio de Sanidad, Trabajo y Asistencia Social, por ejemplo.

Uno de los temas más abordados y debatidos en la Segunda Conferencia fue el de la adopción legal. Tanto el sector de los socialistas y como el de las feministas proponían un fuerte financiamiento estatal para ayudar a que los niños permanecieran con sus familias biológicas, mientras que la Sociedad de Beneficencia venía proponiendo desde hacía años la adopción como solución al problema del abandono infantil. En el plano internacional, el Congreso Panamericano del Niño realizado en Washington D.C. también en 1942, había incluido la adopción legal entre sus recomendaciones, y las feministas estadounidenses promovían desalentar las instituciones infantiles de gran escala y otorgar un mayor rol a las asistentes sociales en las situaciones de niños huérfanos y abandonados. Para Guy (2011, p. 202), “la profesionalización del trabajo social otorgó una nueva autoridad a las mujeres latinoamericanas para presentar sus ideas acerca de las políticas regionales y nacionales y su impacto en la dinámica familiar”.

En torno a la gestión de los servicios destinados a la infancia podemos identificar principalmente dos modelos: uno que contemplaba la protección a la infancia en áreas preestablecidas: médica, social, jurídica, económica y/o en organismos ya existentes: sanidad, beneficencia, Ministerio de Trabajo, etc.; y otro modelo que concentraba la organización integral de los servicios de protección a la infancia. Desde este último, se planteaba la conveniencia de un agrupamiento de disposiciones legales en un solo texto, como en Uruguay existía un “Código del Niño”. El primer modelo, por su parte, proponía que

la legislación estuviera incorporada a las leyes parciales de cada temática que afectaba a la infancia.

Al modelo de “unidad de dirección” se le reconocían las ventajas de una mayor eficacia de los servicios prestados y una mayor eficiencia en los gastos que generaban. Este tipo de estructura contaba con la diseminación de distintos organismos y con diversas jurisdicciones que extendían así la red de esfuerzos y recursos. El problema central era la falta de coordinación y de conexión que permitiera una respuesta eficiente, amplia y rápida.

Sin embargo, parte de la cobertura de asistencia a la infancia fue mediatizada por las políticas destinadas a la maternidad. De hecho, cabe recordar que el antecedente a la creación de la Dirección de Maternidad e Infancia por iniciativa de Alfredo L. Palacios fue la Sección de Protección y Asistencia de la Infancia en 1924.

La ley 11.933 de Protección de Maternidad e Infancia, de 1934, instituyó el seguro de maternidad. Los beneficios que otorgaba consistían en prohibición del trabajo 30 días antes y 45 después del parto, asistencia gratuita de médico y partera, visitas domiciliarias de servicios sociales y un subsidio en efectivo equivalente a dos meses y medio de sueldo o salario (Rodríguez, 1952).¹⁰

La Ley 12.341 crea, el 30 de diciembre de 1935, la Dirección de Maternidad e Infancia que tenía bajo su órbita cuestiones referidas a: “maternidad, pediatría, higiene social de la infancia, lactancia materna, servicio social de maternidad e infancia, infancia abandonada, enfermos, anormales, educación física, profilaxis de las enfermedades transmisibles, higiene de la leche, escuela de puericultura, espectáculos públicos” (*Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*, Tomo XVIII, N° 3, 1944, p. 374).

Como señala Guy (2011, p. 181), el “desplazamiento gubernamental de la asistencia del niño hacia el bienestar de la madre y sus derechos fue simultáneo a la expansión estatal de los recursos para los menores arrestados

10 Para ampliar, ver también Biernat y Ramacciotti (2013).

por la policía bajo la custodia de los defensores”. La Dirección de Maternidad e Infancia, perteneciente al Departamento Nacional de Higiene, contaba, a inicios de los años cuarenta, con 54 centros de higiene maternal e infantil en las provincias y territorios nacionales. Así, “En 1942, han concurrido a ellos unos 100 726 niños y se han distribuido 952 000 raciones alimenticias” compuestas de unos 600 000 kilos de leche en diversas formas, más de 15 700 kilos de harina y 18 000 de cereales (*Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*, 1943, p. 15).

A partir del recorrido realizado hasta aquí, podemos identificar distintas posiciones que se fueron estableciendo sobre las iniciativas y políticas dirigidas a la infancia. El sistema de patronato estuvo atravesado desde sus orígenes por tensiones que develaban la precariedad de su estructura, dada por la multiplicidad de instituciones públicas y privadas, aunque subvencionadas por el Estado, con déficits y limitaciones en su infraestructura (Freidenraij, 2010).

3.1. La mirada de una feminista sobre las políticas de infancia

Lucila De Gregorio Lavié planteaba que para que la obra protectora de la infancia fuera eficaz se necesitaba que respondiera a un “plan global, científico, sistematizado”, con una conexión que abarcara las diferentes áreas que comprendía el desarrollo físico, moral e intelectual del niño, desde su concepción hasta la mayoría de edad.¹¹ Ella sostenía que el siglo que estaba

11 Nacida en Capital Federal. Abogada y Doctora en Jurisprudencia (FDCS-UBA) cuya tesis fue: “Delincuencia femenina” (1936). Formó parte del movimiento feminista local que luchó activamente por el voto femenino y posteriormente se unió al peronismo. Fue docente en la Escuela de Asistentes de Menores y Asistentes Penales (1941-1943) y miembro del Patronato de Recluidas y Liberadas de la Capital Federal, que tenía entre sus funciones brindar dirección y orientación a las mujeres que salían de prisión. En 1943 fue designada para dirigir la División de Trabajo y Asistencia de la Mujer, dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Participó en el Consejo de Mujeres, en la rama de Legislación. Escribió numerosos artículos sobre el voto femenino, el trabajo de las mujeres, asistencia a niñas, así como textos sobre temática jurídica. Publicó también *Trayectoria de la condición social de las mujeres argentinas* (1947). Falleció en 1977.

en curso era el siglo “de los niños”, sea por la sensibilidad colectiva ante el dolor infantil, por el futuro y engrandecimiento de la patria, porque la infancia deja huellas indelebles en la vida de los seres humanos, o por un punto de vista más utilitario desde el rendimiento económico, se entendía que niños sanos y fuertes eran, por proyección en el futuro, hombres y mujeres con esas características. Esta referencia la fundamenta en la subscripción a la “Carta de los Derechos del Niños” (Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, del 26 de noviembre de 1924) y la consagración de la protección integral del niño (Sociedad de las Naciones, 1929).

Este es un argumento común que se repite en la mayoría de los especialistas: la niñez entendida como el capital humano de mayor valor; si no se reconoce su relevancia por principios de bienestar social, por lo menos que se reconozca el carácter instrumental de la cuestión: para evitar futuros ciudadanos con problemáticas más complejas y costosas.

En materia de legislación, señalaba la abogada feminista, se erigió la especialización jurídica del derecho tutelar de los menores, con la tendencia a reunir todas las reglamentaciones en un código único que abordase todos los aspectos de este complejo problema, en materia civil, penal, moral, educativa, higiene, etc.; desde la concepción hasta la mayoría de edad. Ella también observaba que la falta de interrelación entre las diversas leyes restaba eficacia y que por eso se abogaba por un código único (como el de Uruguay, entre otros, sancionado en 1934). Esta legislación especializada requería de juzgados de menores, con jueces especializados:

En nuestro país, se ha iniciado tímidamente la creación de los Juzgados de Menores, preciso es que se perfeccione la institución, creando verdaderos tribunales de menores, con jurisdicción exclusiva que comprenda cuestiones de naturaleza penal y disciplinaria, juntamente con la de carácter tutelar y civil que tenga atingencia a los menores edad. (*NAS*, 1942, N° 43, p. 6)¹²

12 Conferencia en la Federación Argentina de Mujeres Universitarias, el 31 de julio de 1942 (*NAS*, 1942, N° 43).

Sobre la organización de los tribunales de menores, la abogada se pronunciaba a favor de la forma unipersonal. Con juzgados letrados y especializados y que pudieran ser también ocupados por mujeres, por sus aptitudes en lo que a niños se refiere, con colaboración de médicos, pedagogos y delegados o visitadores de menores, y aclaraba “con título habilitante”.¹³

Serían incontables los casos que restaría al inmenso mal de la infancia desvalida y delincuente, la elevación del standard de vida de la clase trabajadora; fortalecer por todos los medios morales y económicos el núcleo familiar; implantar el seguro social, que consagre el trabajo como un derecho y el retiro como una lamentable necesidad; mejorar la vivienda obrera, fijar salarios de vida, y en suma hacer obra social. (Ibíd., p. 4)

Sin embargo, reconocía que quedaba igualmente un margen para que el Estado cumpliera su función tutelar sobre la minoridad. Con relación a los niños que habían cometido un delito, sobre quienes sostiene que “casi siempre fueron víctimas del abandono material y moral”, planteaba que no podían ser tratados con intimidación, castigos, ejemplaridad, sino con medidas protectoras, basadas en la educación, la defensa y la adaptación de su mejoramiento físico y moral. Como complemento indispensable de todo sistema de minoridad planteaba la libertad vigilada y los delegados del tribunal, con guías, apoyo y tutela. Y si el abandono de la familia estaba entre las causas que imposibilitaban el “normal desarrollo” de los niños, De Gregorio Lavié proponía estructurar como delito el abandono de familia, entendiéndola como una medida de prevención que haría efectiva la responsabilidad de los padres.

Reconocía como instituciones modelo a la “Colonia Hogar R. Gutiérrez” y la “Casa del Niño”, y planteaba la necesidad de multiplicar este tipo de entidades por todo el país. Además, señalaba que los municipios

13 Para un análisis de la trayectoria de los tribunales de menores en Argentina entre 1930-1940, ver: Stagno (2010).

podrían crear y mantener casas-refugio, talleres, centros, bibliotecas o lo requerido según la particularidad de cada pueblo.

Entre los medios más habituales para abordar los casos de niños/as en situación de “peligro o abandono material y/o moral” estaban: la internación en asilos/hogares, la colocación familiar o la asignación de recursos económicos a las familias. En términos generales, esta última era la opción que se imponía como la más adecuada, tanto para mantener la integridad del hogar, como porque resultaba generalmente la más económica.

A partir de los argumentos presentados, podemos sintetizar que las políticas destinadas a niñez, si bien tenían un carácter asistencial, estaban orientadas fuertemente a la educación de los niños como salvoconducto para una adultez con bienestar. Pero también había otras referentes del período que ponían las miradas en las condiciones de trabajo y vida de sus familias, como Bellavita y De Gregorio Lavié, por mencionar algunas.

Para finalizar este apartado, un eje de preocupación que nos interesa señalar es que la búsqueda de coordinación y centralización de las políticas de infancia, antecedieron al primer peronismo y fueron una expresión más de deseo de algunos referentes y sectores que una posibilidad cercana a materializarse.

4. La reestructuración de la política asistencial

En consonancia con una tendencia a nivel mundial, durante la segunda posguerra, en la Argentina también se comienza con un proceso de desplazamiento de las organizaciones de voluntarias y la centralización estatal de su infraestructura. A partir de los años cuarenta este desplazamiento se desarrolló con mayor intensidad en las principales organizaciones de beneficencia que administraban parte del sistema sanitario y asistencial (Ortiz Bergia, 2012).

Es así que en octubre de 1943 se creó la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social (Decreto 12.311), bajo la órbita del Ministerio del Interior, que absorbió las funciones del Departamento Nacional de Higiene y de la cual pasaron a depender los hospitales de la Comisión Asesora de Asilos

y Hospitales Regionales, todos los hospitales de la Sociedad de Beneficencia, los asilos, organismos de beneficencia, asistencia social, el Instituto Nacional de Nutrición, el Registro Nacional de Asistencia Social, la Dirección de Subsidios y todos los organismos sanitarios y de higiene que dependían de otras reparticiones.

Casi un año más tarde, en agosto de 1944, la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social se dividió en dos nuevas direcciones (Decreto 21.901): la Dirección Nacional de Salud Pública, con incumbencia en hospitales, sanidad e higiene; y la Dirección General de Asistencia Social (DGAS) en lo referente a hogares, beneficencia y asistencia social. Esta última quedó bajo la dependencia de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP), ganándole la pulseada al ámbito de la salud pública que también disputaba su injerencia en este sector. El médico Miguel Ángel Mazza, designado director de la DGAS, quedó a cargo de los servicios y prestaciones dirigidos a la población “necesitada y no organizada” (Luciani, 2017).

Las dependencias administrativas de la DGAS estaban integradas por el Registro Nacional de Asistencia Social, la Dirección de Ayuda Escolar y el Patronato Nacional de Ciegos. También en su interior se creó la Dirección de Subsidios (Decreto 6.134/45) y el Patronato Nacional de Menores pasó a denominarse Dirección de Menores. En marzo de 1945 se estableció la Dirección de Servicio Social (Decreto 6.185) la cual absorbió las funciones y competencias del Registro Nacional de Asistencia Social y la División de Trabajo y Asistencia a la Mujer, orientada a las mujeres que trabajaban. Tal como se explicaba en el *NAS*:

se destacan actualmente tres organismos destinados a coordinar y llevar el registro de obras sociales,¹⁴ en lo sanitario, la Dirección de Salud Pública, dependiente del Ministerio del Interior; en lo asistencial, la Dirección de Servicio Social; en lo que atañe a la infancia en edad escolar, la Dirección de Ayuda Escolar, dependientes éstas dos últimas de la Dirección General de Asistencia Social de la Secretaría de Trabajo y Previsión, con sendos registros. (*NAS*, 1945, N° 58, p. 83)

14 En referencia a organizaciones sociales que brindaban servicios de interés público con subsidios estatales.

Con la creación de la DGAS pareciera que se buscaba emprender la tarea de centralización, unificación y coordinación de las obras existentes, tanto a través de la Dirección de Menores como la Dirección de Servicio Social. Entre 1946 y 1954 la STP logró cierta estabilización de su estructura interna (Decreto 1.594/46). Las direcciones principales continuaron funcionando con algunos cambios que no implicaron una reorganización profunda, incluso cuando la STP fue elevada al rango de ministerio en julio de 1949 (Ley 13.529).

4.1. Las políticas de infancia en el primer peronismo

Tal como describimos anteriormente, la DGAS pasó a contener parte de las dependencias administrativas del área de infancia. Por un lado, la Dirección de Ayuda Escolar reemplazó a la anterior Comisión Nacional de Ayuda Escolar (decreto 3.864/45), mientras que la Dirección de Menores, reemplazó al anteriormente denominado Patronato Nacional de Menores. La Dirección de Ayuda Escolar tenía como finalidad brindar cuidado físico y moral a la niñez en edad escolar. Para eso se establecieron: servicios médicos y odontológicos, servicio alimentario, escuelas hogares, provisión de ropa y calzados para los niños/as que asistiesen a las escuelas y extensión y coordinación de la obra de ayuda escolar (NAS, 1945, N° 59).

En abril de 1945, la Dirección de Menores (6.186) se constituyó como un organismo técnico específico para menores, que centralizaba la asistencia la minoridad. Estaba conformada por una comisión mixta con representantes de instituciones públicas y privadas y especialistas en la temática. Sus objetivos eran: la organización nacional de la protección a la infancia, los tribunales de menores, la institución de adopción, ser contralor de las entidades privadas, la asistencia a la familia y la madre, entre otros. Esta nueva Dirección de Menores apuntaba a la centralización, unificación y coordinación de las obras existentes, en materia de “minoridad”.

Aversa (2008), plantea que esta secuencia institucional fue el punto de partida para la creación de la Dirección Nacional de Asistencia Social (DNAS), en septiembre de 1948, cuando se aprobó la Ley 13.341, la cual

tenía como principal objetivo asistir y proporcionar educación al menor abandonado, huérfano o delincuente, o cuyos padres/representantes legales se encontrasen imposibilitados de hacerse cargo de ellos. Los menores específicamente deberían ser alojados en instituciones y hogares que procuraran generar un clima similar al familiar, por eso quedó abolido el uso de uniformes, distintivos y símbolos.

Cuando se reglamentó el funcionamiento de la DNAS en 1949, la Dirección de Menores continuó encargado de diversos establecimientos a los que se sumaron los de la Sociedad de Beneficencia intervenida en 1948. En estos años se organizó en algunos institutos regímenes semiabiertos, en los que se estimulaba el contacto periódico con las familias, así como la apertura hacia la comunidad donde se encontraban, promoviendo para algunos niños la asistencia a las escuelas públicas. Siguiendo con los aportes de Aversa (2008), podemos decir que otras novedades en los establecimientos fueron: la interacción entre menores internados y las nuevas resoluciones sobre el trabajo de los menores, enmarcadas en la nueva reglamentación del trabajo de menores (Decreto 14.538). En líneas generales lo que se promovía era implementar una política integral de formación profesional para niños y jóvenes, reformulando el rol resocializador y regenerativo asociado al trabajo.

La Dirección de Menores contaba con 28 establecimientos con alojamiento, ubicados en su inmensa mayoría en la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal (quedando solo uno en Córdoba). Según los registros de la DNAS del Ministerio de Trabajo y Previsión, para 1951 la Dirección de Menores contaba con 5331 plazas, con diversas particularidades para niños desde los 2 a los 22 años (Golbert, 2008). Los hogares de la Fundación Eva Perón, por su parte, para 1955 llegaban a 20 hogares-escuela y tenían una capacidad para 25.320 niños (Aversa, 2008).

La modalidad de los “hogares-escuela” fue la que se amplió con el peronismo, aunque sus antecedentes datan de la Ley Palacios (1938) a cargo del Consejo Nacional de Educación. Estos establecimientos estaban destinados al alojamiento de niños de entre 4 a 16 años de todo el país, que

ingresaban según una lista de prioridad de casos de acuerdo con la condición socioeconómica de sus familias. Así lo describe Aversa (2008, p. 10):

Según los reglamentos, existía una escala de prioridades para el ingreso de los niños: 1-abandono material o moral; 2-enfermedades de los padres, tutores o encargados; 3-situación de extrema pobreza o indigencia; 4-orfandad; 5-situación irregular de los padres o desintegración del hogar por separación de los mismos; 6-causas ambientales (vivienda insalubre o inadecuada), carencia de elementos indispensables para el desenvolvimiento familiar; 7-desequilibrio económico producido por desocupación del padre; 8-incapacidad de los padres, tutores o encargados por accidente; 9- edad avanzada de los padre o encargados; 10-reclusión den los padres o encargados por delito común.

Más allá de la preponderancia de los hogares-escuela, dos obras específicas se presentaron como modelo ejemplar de la política destinada a la niñez en la nueva era de la justicia social en el país. Estas fueron la Ciudad Infantil Amanda Allén y la Ciudad Estudiantil General Perón, ambas ubicadas en la Capital Federal y caracterizadas por el lujo y confort que destacaba en sus instalaciones en comparación con las viejas instituciones.

En diciembre de 1949 se estableció por decreto que la salud física y moral de los niños hasta 14 años de edad quedaba bajo responsabilidad del Ministerio de Salud Pública, en otro intento por delimitar funciones con el Consejo Nacional Escolar y su cuerpo médico escolar y con la DNAS y la Fundación Eva Perón.

Como vimos con anterioridad, tanto DNAS como la Fundación Eva Perón tuvieron a su cargo el diseño, la ejecución y manutención de establecimientos asistenciales y de niñez. Esta doble estructura estuvo vigente hasta marzo de 1952 (Stawski, 2008).

Si bien en el primer peronismo se buscó coordinar y organizar la “Asistencia Social Integral” (Ley 13.341), donde se incluía las políticas de infancia, como expresión de la voluntad y lineamientos del Estado nacional, el entramado de instituciones estaba compuesto por una heterogeneidad de instancias con competencias, recursos y organización disímiles. A su

vez, incluso dentro de la propia órbita estatal a nivel nacional, hubo una superposición de organismos con similares objetivos, por ejemplo “velar por el bienestar de la familia y en particular de la madre y el niño”. Entre algunos de ellos cabe mencionar: la Dirección de Maternidad y Salud Pública dependiente de la Secretaría de Salud Pública, el Instituto Nacional de Previsión Social y la DNAS, dependiente de la STP, y la Fundación Eva Perón como emblema asistencial de la sociedad política peronista.¹⁵

Aunque la infancia no logró ser una temática que reuniese la jerarquía necesaria para contar con una “unidad de dirección” propia, hubo voces que señalaron los límites que presentaba la política de protección a la infancia durante el peronismo.

4.2. El diagnóstico del Centro Permanente de Estudios sobre Protección, Asistencia y Legislación de Menores

En 1947, el por entonces director de la Dirección de Menores Juan Carlos Landó,¹⁶ planteaba la urgencia de solucionar la cuestión del tribunal de menores, unipersonal y de familia, al igual que la policía de menores especializada. Afrontar este problema irresuelto suponía una organización nacional de conjunto, coordinada con la acción regional y privada.

La acción tutelar a la minoridad es un problema que trasciende a la misma asistencia social; no es solamente una función de reajuste sino también de protección integral encarado por la familia, la escuela y el Estado en colaboración. Su objeto mismo es el niño con prescindencia de su estado de abandono, que requiere por otra parte una atención especializada. En último término supone un problema de educación general. (*NAS*, 1947, N° 75, p. 6)

15 Biernat y Ramacciotti (2008) analizan las superposiciones y conflictos institucionales en esta área.

16 Nacido en Buenos Aires en 1904. Abogado, con especialidad en Legislación de Menores. Docente a cargo de cátedra de Asistencia y Legislación de Menores en la EAS-FDCS (1930-1950) y la EAS-ICRS (1942-1949). Fue Jefe del Gabinete Psicopedagógico del Patronato Nacional de Menores. Director General de Protección de la Infancia de la Provincia de Buenos Aires y de la Dirección de Menores de la Nación (1945-1947). Integró la presidencia del Consejo Nacional del Menor luego del golpe de Estado de Onganía.

Desde la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA se conformó, en marzo 1948, el Centro Permanente de Estudios sobre Protección, Asistencia y Legislación de Menores, el cual funcionaba en la cátedra de Asistencia y Legislación de Menores a cargo del abogado Landó, y tenía el objetivo de “orientar y sistematizar los estudios sobre la materia, asesorando, cuando sea necesario a los poderes públicos sobre el particular y tendiendo a unificar la legislación vigente” (*Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, tercera época, N° 9, enero-marzo 1948, p. 240). Al respecto, Landó señalaba que algunas provincias ya contaban con una legislación progresiva y flexible en materia de minoridad, como por ejemplo Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba, Mendoza, entre otras.

El diagnóstico del que se partía era la existencia de una pluralidad de jurisdicciones, dependencias y disposiciones, a veces contradictorias entre sí, por lo cual la dirección de la Escuela de Asistentes Sociales plateaba que era “urgente, unificar, coordinar, establecer claros principios rectores de todas estas actividades asistenciales” (Ibíd., p. 239). En ese momento eran cuatro los departamentos de gobierno que actuaban en la protección a los menores: Ministerio del Interior, Justicia, Relaciones Exteriores y la STP, de la cual dependía la Dirección de Menores (antes Patronato Nacional de Menores).

Entre las dificultades para lograr esa coordinación destacaba la existencia de artículos del Código Civil con criterios anacrónicos en la materia, las imperfecciones en la Ley 10.903, la necesidad de incorporar la adopción al Derecho Civil argentino y de transformar la antigua organización de las Defensorías de Menores, la exigencia de que hubiese agencias de colocaciones para ubicar a menores en servicio doméstico sin orientación profesional, la necesidad de organizar tribunales especializados para menores y de crear, para toda esta nueva organización, una dirección, una secretaría o Ministerio de Menores.

A partir de este Centro, la Escuela de Asistentes Sociales, por medio de la Facultad de Derecho, elevó sugerencias para la reforma Constitucional de 1949, realizó una consulta a especialistas extranjeros sobre cómo deberían

organizarse los tribunales de menores (1950-1951), elaboró y presentó un anteproyecto en el marco de la reforma del Código Penal con especial énfasis en lo concerniente a menores (1952) y además organizó un curso de cara a una posible reforma de las instituciones de menores (1954).

Para finalizar este apartado, podemos concluir que durante el peronismo la mirada hacia la infancia se resignificó. Siguiendo los argumentos de Cosse (2007) y Aversa (2008), sostenemos que se potenció la asociación entre infancia y futuro, al considerar a los niños como capital humano de la nación. Si bien el peronismo no creó nuevos elementos en materia de niñez, se caracterizó por una renovada manera de presentarlos, en la que las imágenes y figuras de “los niños pobres” (ya sea en discursos, actos monumentales o instituciones) eran incluidas públicamente como parte de la incorporación del pueblo al escenario político. Así el peronismo se presentaba como la superación de la discriminación en las políticas de infancia y la vía a la democratización de acceso a la recreación, vestimenta y juguetes. Por último, los niños fueron interpelados directamente por la propaganda peronista y se convirtieron en una impronta simbólica de las estrategias de gobierno.

Si bien la política de niñez gozó públicamente de cierta centralidad, de la mano de la consigna *los niños como los únicos privilegiados*, apareció emparentada o subsumida a la protección de la familia obrera. De esta manera los derechos infantiles se vieron supeditados a los derechos de familia, como órgano principal de la sociedad, y la atención integral de la infancia continuó materializándose en la internación y la reclusión asilar que implicaba el desplazamiento de los lugares de origen, aunque con mejores estándares de confort.

5. Conclusiones

Las políticas de infancia estuvieron atravesadas por la categorización “niño/menor”, construida como par dependiente, contrastante y complementario, atravesada por tensiones y límites propios según los diferentes períodos del siglo XX. Si bien el contexto de mitad de siglo XX puede parecer “historia pasada”, nos interesa recuperar algunos elementos propios ya de las

discusiones de ese período, que, en la actualidad, suelen presentarse como si fueran recientes, tales como la búsqueda del fortalecimiento familiar, la no internación de niñas por motivos económicos, la propuesta de que las instituciones de internación se asemejen a un hogar, entre otras.

La lógica de la complementariedad entre el ámbito público y las instituciones privadas respecto de las políticas de infancia, especialmente aquella dirigida para los niños pobres y minorizados, ha sido una marca perdurable hasta nuestros días. La intervención estatal abocada ante el peligro o abandono material y/o moral de los menores, presentó limitados criterios de centralización ante la permanente complementariedad con el sector privado. En parte, porque permitía al Estado involucrarse en menos funciones y financiamiento, como por otro lado, por el peso político de la Iglesia Católica en materia de establecimientos destinados a los menores.

Los límites de la centralización de la política de niñez se evidencian en el permanente solapamiento de secretarías y direcciones junto con sus incumbencias. Además, las superposiciones y transitoriedad de las dependencias estatales ponen de manifiesto la fragilidad institucional y las disputas internas que surgían ante los intentos de centralización.

Lo que se profundizó con las políticas asistenciales durante el peronismo fue su impronta familiarista. Es decir, por medio de estas estrategias se buscaba contribuir a la consolidación de la familia nuclear (tradicional/moderna), lo que promovía la reproducción de una determinada organización de la fuerza de trabajo, basada en el trabajo doméstico gratuito y en las tareas de cuidado a cargo de las mujeres, pero también la (des)legitimación de determinadas prácticas afectivas y sexualidades.

Justamente aquí se apoya uno de los argumentos que deja como última opción la institucionalización de algunos miembros de la familia, principalmente de los niños, porque esa medida disgrega al grupo y había que recurrir a ella solo en caso de no encontrar otra alternativa viable. Si no podía evitarse, la institucionalización debía ser temporal y con el fin de colocar a la familia en condiciones de garantizar su porvenir por sí misma.

Para finalizar, como planteamos en un inicio, el siglo XX fue el escenario en que la infancia surgió como sujeto social. Es en ese marco que se auguraba un “siglo para todos los niños”, ya que ahí se ubicaba el porvenir de la sociedad y las naciones. Sin embargo, la poca jerarquía lograda en materia de políticas de infancia y las condiciones de vida de las infancias descriptas a lo largo de estas páginas, demuestran que estuvo lejos de materializarse la promesa del siglo XX para “todos los niños”.

Bibliografía

- Aguilar, P. (2014). *El hogar como problema y como solución*. Centro Cultura de la Cooperación.
- Alcubierre Moya, B. (2018). De la historia de la infancia a la historia del niño como representación. En Lionetti, L. (Comp.): *La historia de las infancias en América Latina*, 15-31. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Aversa, M. M. (2008). La política asistencial hacia la infancia popular: modelando el futuro peronista (1946-1955). En *I Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo*. www.redesperonismo.org
- Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*. Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia. Unión Panamericana. Uruguay. 1943-1955.
- Boletín del Museo Social Argentino*. Museo Social Argentino 1943-1947.
- Biernat, C. y Ramacciotti, K. (Ed.) (2012). *Políticas sociales. Entre demandas y resistencias. Argentina, 1930-1970*. Biblos.
- Biernat, C. y Ramacciotti, K. (Ed.) (2013). *Crecer y multiplicarse. La política sanitaria materno-infantil argentina 1900-1960*. Biblos.
- Carli, S. (2002). *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*. UBA, Miño Dávila.
- Colomar, I. (2000). *Pioneros de la Nueva Evangelización. La Compañía de San Pablo y la Obra Cardenal Ferrari en la Argentina*. Compañía de San Pablo.
- Cosse, I. (2006). *Estigmas de nacimiento. Peronismo y orden familiar, 1946-1955*. Fondo de Cultura Económica.

- Cosse, I. (2007). Ilegitimidades de origen y vulnerabilidad en la Argentina de mediados del siglo XX. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. www.journals.openedition.org.
- Freidenraij, C. (2010). La minoridad en disputa. Intervenciones femeninas en torno a la estructuración de las políticas de menores durante los años treinta. En Workshop *Mujeres, políticas sociales, tramas estatales (1850-1940)*. Instituto Interdisciplinario de Género, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Golbert, L. (2008). La política social antes y después de la Fundación Eva Perón. En Barry, C.; Ramacciotti, K. y Valobra, A.: *Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*, 19-50. Biblos.
- Guy, D. (2011). *Las mujeres y el Estado de Bienestar*. Prometeo.
- Iglesias, S. (1998). *Un viaje a través de los espejos de los Congresos Panamericanos del Niño*. Instituto Interamericano del Niño, OEA. www.iin.oea.org.
- Jaramillo, A. (Comp.) (2012). *El peronismo y la justicia social. Reproducción de la obra gráfica publicada por la Presidencia de la Nación en 1950*. Universidad Nacional de Lanús.
- Kraft, G. (Ed.) (1955). *Quién es quién en la Argentina: Biografías contemporáneas*. Ed. Guillermo Kraft. www.archive.org.
- Lionetti, L. (Comp.) (2018). *La historia de las infancias en América Latina*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Llobet, V. (2009). *¿Fábricas de niños? Instituciones y políticas para la infancia*. Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.
- Luciani, M. P. (2017). El área de Trabajo y Previsión en el Estado peronista (1943-1955). *Estudios Sociales del Estado*, 3(6), 11-40.

- Nari, M. (2004). *Las políticas de la maternidad y maternalismo político, Buenos Aires, 1890-1940*. Biblos.
- NAS (Noticioso de Asistencia Social)*. Secretariado Central de Asistencia Social. Obra Cardenal Ferrari. 1941-1951.
- Ortiz Bergia, M. J. (2012). Asistencia benéfica y gobiernos peronistas en Córdoba. En Biernat, C. y Ramacciotti, K. (Eds.): *Políticas sociales. Entre demandas y resistencias. Argentina, 1930-1970*, 67-96. Biblos.
- Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. 1946-1948/1955.
- Revista de Servicio Social*. Museo Social Argentino (Órgano de la Escuela de Servicio Social). 1937-1944.
- Riveiro, L. (2021). *La configuración del Servicio Social a mediados del siglo XX en la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Rodríguez, G. (1952). *Servicio Social: principios generales de asistencia social*. Ed. Universitaria.
- Sosa de Newton, L. (1980). *Diccionario biográfico de mujeres argentinas*. Plus Ultra.
- Stagno, L. (2010). *Una infancia aparte. La minoridad en la provincia de Buenos Aires*. Flacso Argentina.
- Stawski, M. (2008). *Asistencia social y buenos negocios: política de la Fundación Eva Perón (1948-1955)*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de General Sarmiento; Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Zapiola, C. (2018). Estado e infancia en Argentina: reflexiones sobre un recorrido historiográfico. En Lionetti, L. (Comp.): *La historia de las infancias en América Latina*, 91-110. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Los estándares internacionales en el fuero de responsabilidad penal juvenil. Aportes para una intervención posible

Marcelo Giacoia¹

Universidad Nacional de Luján y Universidad
Nacional de Moreno, Argentina

Camila López García²

Universidad Nacional de Luján, Argentina

Recibido: 17 de septiembre de 2022.

Aceptado: 24 de noviembre de 2022.

Resumen: La relación entre los niños, niñas y adolescentes y el sistema penal es una cuestión compleja. A pesar de la insignificancia estadística de los delitos cometidos por niños, niñas y adolescentes en nuestro país, la perturbación social que se produce ante ellos es enorme. Sin embargo, un niño no se transforma en objeto de castigo por el hecho de cometer un delito, así como un hecho delictivo no deja de serlo por haber sido cometido por una persona menor de edad. El derecho internacional de los derechos humanos, sostiene firmemente que es necesario un enfoque de justicia penal juvenil especializada, integral, interdisciplinaria y diferente a la que se plantea para las personas adultas. Intentaremos en el presente artículo

1 Juez de Garantías del Joven en el fuero de la responsabilidad Penal Juvenil. Docente universitario en Universidad Nacional de Moreno y Universidad Nacional de Luján. Especialista en Derecho Penal y Criminología (Universidad Nacional de la Plata). Maestrando en Derechos Humanos.

2 Abogada en la Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (DOVIC) del Ministerio Público Fiscal de la Nación. Docente universitaria en la Universidad Nacional de Luján. Magíster en Derecho Penal y Ciencias Penales (Universidad de Barcelona y Universidad Pompeu Fabra). Especialista en Problemáticas Infanto Juveniles (UBA).

focalizar en los estándares internacionales de los Derechos Humanos, así como la necesidad de generar prácticas restaurativas de derechos que abonen la posibilidad de proteger el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

Palabras claves: justicia penal juvenil; estándares internacionales de derechos humanos; principio de especialidad; interés superior del niño; protección integral.

Abstract: The relationship between minors and the criminal justice system is a complex issue. Despite the low occurrence of crimes committed by minors in Argentina, the social upheaval that they generate is disproportionate to its statistical significance. While a child does not become an object of punishment for committing a crime, a criminal act does not cease to be a crime because it was committed by a minor. International Human Rights law firmly maintains that a specialized, comprehensive, and interdisciplinary approach to juvenile criminal justice is necessary and different from that proposed for adults. Here, we highlight the need to generate rights surrounding restorative practices that protect the integral development of children and adolescents, all within the scope of the international standards of Human Rights.

Keywords: juvenile Justice; international standards of Human Rights; specialized system; child protection.

1. Introducción

Sabido es que la prevención de la delincuencia no se logra exclusivamente mediante el sistema penal. La política criminal jamás debe reemplazar a la política social. Las políticas públicas en materia de jóvenes deben proteger el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes. Oportunamente, el Comité de los Derechos del Niño en el párrafo 17 de la Observación General 10 señaló que:

una política de justicia de menores que no vaya acompañada de un conjunto de medidas destinadas a prevenir la delincuencia juvenil comporta graves limitaciones. Los Estados partes deben incorporar en su política nacional general de justicia de menores las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), aprobadas por la Asamblea General en su resolución 45711 del 14 de diciembre de 1990. (207, p. 8)

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de fondo en el caso *Villagrán Morales y otros vs. Guatemala* (párr. 191) expresó:

Cuando los Estados violan (...) los derechos de los niños en situación de riesgo, como los niños de la calle, los hacen víctimas de una doble agresión. En primer lugar, no evitan que sean lanzados a la miseria, privándolos así de unas mínimas condiciones de vida digna e impidiéndoles el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad a pesar de que todo niño tiene derecho a alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos para que se desarrolle en su beneficio y en el de la sociedad a la que pertenece. En segundo lugar, atentan contra su integridad física, psíquica, moral y, hasta contra su propia vida.

También es sabido que los niños, niñas y adolescentes han sido uno de los grupos más postergados en el reconocimiento de una situación jurídica que los considere ciudadanos plenos. Y a pesar de la insignificancia de los delitos cometidos por niños, niñas y adolescentes en nuestro país,³ cuando una persona menor de edad comete un hecho delictivo la indignación social que ello produce es enorme. Una razón de este estremecimiento podría estar asociada a una imagen socialmente construida de las infancias como seres buenos y puros. En el acto delictivo esos niños, niñas y adolescentes destruyen ese imaginario social para dar paso a las representaciones que los

3 A modo de ejemplo, en base a los datos publicados por la Procuración General de la Suprema Corte de justicia de la provincia de Buenos Aires, al analizar los datos comparados con el fuero criminal y correccional de adultos durante los años 2009-2015 ha registrado que solo menos del 4.5% por ciento corresponde al fuero penal juvenil (CPM, 2016).

transformar en salvajes que necesitan ser castigados, jóvenes delincuentes, que propician una sociedad sin valores.

Sin embargo, un niño no deja de ser niño ni se transforma en objeto de castigo por cometer un delito, así como un hecho delictivo no deja de serlo por haberlo cometido una persona menor de edad. Debemos decir que la relación de los mismos y el sistema penal es una cuestión compleja y se hace necesaria una intervención que deberá ser diferente a la que se plantee para las personas adultas, y acorde a los estándares de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, tenemos en consideración la relación de complementariedad que dispone el artículo 98 de la ley 13.634 respecto de la ley 13.298, que establece para la provincia de Buenos Aires el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los niños.

2. Sujetos destinatarios: niños, niñas y adolescentes

Posiblemente, el déficit más importante que tiene el sistema de responsabilidad penal juvenil es perder el norte del sujeto destinatario en relación al cual estamos interviniendo en la justicia del fuero. Se trata de personas en pleno desarrollo madurativo y en las cuales todo cambia a la vez, su cuerpo y su subjetividad.

El Comité de los Derechos del Niño advierte a la adolescencia como una etapa difícil de definir, varios autores señalan que la adolescencia es un período de transición entre la infancia y la edad adulta, un período de fuertes transformaciones en el cual la subjetividad está en construcción (Capacete, 2017, 1018 y 2020; Kancyper, 2007, entre otros/as autores/as). El citado Comité, en su Observación General 24 (2019, p. 7) sobre los derechos del niño en la justicia juvenil sostiene que:

Las pruebas documentadas en los campos del desarrollo infantil y la neurociencia indican que la madurez y la capacidad de pensamiento abstracto todavía están evolucionando en los niños de 12 a 13 años, debido a que la parte frontal de su corteza cerebral aún se está desarrollando. Por lo tanto, es poco probable que comprendan las consecuencias de sus acciones o que entiendan los procedimientos penales. También se ven afectados por su entrada

en la adolescencia. Como señala el Comité en su observación general 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, esta es una etapa singular de definición del desarrollo humano caracterizada por un rápido desarrollo del cerebro, lo que afecta a la asunción de riesgos, a ciertos tipos de toma de decisiones y a la capacidad de controlar los impulsos. Además, las pruebas obtenidas en los ámbitos del desarrollo y la neurociencia indican que los cerebros de los jóvenes continúan madurando incluso más allá de la adolescencia.

Asimismo, debemos señalar que este proceso de transición de la infancia a la edad adulta se encuentra influenciado por diversos factores como lo son el entorno, la vulneración de derechos, el contexto histórico, social, cultural, económico, entre otros.

Nasio (2011) sostiene que el adolescente se ve lanzado a actuar más que a hablar y que su malestar se traduce más por medio de los actos que de las palabras. Su sufrimiento, confusamente sentido, inefable y, en una palabra, inconsciente, está más expresado mediante comportamientos impulsivos que conscientemente vivido y puesto en palabras.

Viñar (2009), citado por Capacete (2020), plantea que en los adolescentes los actos violentos son una descarga de angustia, la evacuación de algo intolerable en el psiquismo, del orden de la frustración, de la ira, o de un vacío sin nombre, sin representación. Ante el pasaje al acto agresivo hay que construir un ámbito de representatividad, de capacidad de relato, para producir un sujeto capaz de compartir experiencias y afectividad, en contraste con el que solo puede expresarse en la descarga motriz de la violencia.

3. Intervención diferenciada. Principio de especialidad

Recordemos que el delito es una forma de expresión violenta de los conflictos. Nuestro desafío es cómo responder a esa manifestación de los adolescentes. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva 17/02 (citado en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, p. 4), sostuvo que resulta evidente que las condiciones en las que participan los niños en un proceso penal, no son las mismas que para un adulto:

Si se sostuviera otra cosa se desconocería la realidad y se omitiría la adopción de medidas especiales para la protección de los niños, con grave perjuicio para los mismos. Por lo tanto, es indispensable reconocer y respetar las diferencias de trato que corresponden a diferencias de situación, entre quienes participan en un procedimiento.

Por lo que, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011, p. 5): “en aplicación del marco jurídico de protección de los derechos humanos los niños que han infringido o han sido acusados de infringir las leyes penales no solo deben recibir las mismas garantías que los adultos, sino, además una protección especial”.

Los niños y niñas son considerados como sujetos de derecho, a quienes se reconoce en situación de vulnerabilidad por su condición de personas en desarrollo, y por ello cuentan con todos los derechos de la persona humana más un plus de protección especial, un “extra” de derechos específicos que se motiva en su condición de ser personas que están creciendo (Herrera, 2019).

En cuanto a lo establecido por la normativa legal respecto de los niños que cometen delitos, resulta ineludible destacar la famosa Convención de los Derechos del Niño. Este tratado fue ratificado por Argentina en 1990 al cual se le otorgó jerarquía constitucional con la reforma de 1994. Si bien la protección a las infancias comenzó mucho antes, la particularidad de la Convención radica en ser la expresión más completa y acabada del derecho de protección y cambio de paradigma e intervención sobre las infancias. El 40.3 de la Convención cimenta las bases de la justicia penal para adolescentes, al disponer que:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes.

Junto a la Convención existen otros instrumentos complementarios, reglas, directrices y recomendaciones que plasman los principios del derecho internacional de los derechos humanos y conforman el *corpus juris* internacional de protección jurídica de las infancias. Entre ellas las *Reglas de Beijing*, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores; *Reglas de Tokio*, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre medidas no privativas de la libertad; *Directrices de Riad*, Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia juvenil; y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. Además, debemos tener en consideración las sentencias de la Corte IDH y sus opiniones consultivas en materia de infancia, que conforman nuestro bloque de constitucionalidad federal (Terragni, 2019).

En el mismo sentido, el art. 5.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos sostiene que: “Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible para su tratamiento”. Y en el documento antes citado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011, p. 24), se ha expresado que:

La Corte ha sostenido que una consecuencia evidente de la pertinencia de atender en forma diferenciada y específica las cuestiones referentes a los niños, y particularmente, las relacionadas con la conducta ilícita, es el establecimiento de órganos jurisdiccionales especializados para el conocimiento de conductas penalmente típicas atribuidas a aquéllos y un procedimiento especial por el cual se conozcan estas infracciones a la ley penal. Por su parte, también la CIDH ha hecho referencia a la necesidad de un tratamiento especial y una magistratura especializada.

Y en el párrafo siguiente se sostiene que:

La Corte ha explicado también que en una jurisdicción penal especializada para niños, los que ejerzan facultades en las diferentes etapas de los juicios y en las distintas fases de la administración de justicia de niños deberán estar especialmente preparados y

capacitados en los derechos humanos del niño y la psicología infantil para evitar cualquier abuso de la discrecionalidad y para asegurar que las medidas ordenadas en cada caso sean idóneas, necesarias y proporcionales. (Ibíd., párrafos 83 y 84)

Esta especialización hace referencia a leyes, procedimientos e instituciones específicas. También, estos requisitos se aplican a todas las personas que trabajan en el sistema (fuerzas policiales, personal de instituciones, personal no jurídico, jurídico, profesionales de diversas disciplinas que entran en contacto con los niños).

Todas las normas específicas, en materia de infancia en situación de conflicto con la ley penal, son categóricas en establecer que el Estado debe tener una respuesta judicial diferente a la que reciben los adultos. También lo son, en la necesidad de contar con equipos multidisciplinarios y capacitados especialmente para abordar este tipo de conflictos. Asimismo, resaltan la importancia de la dimensión preventiva y del ideal rehabilitador de integración de niños, niñas y adolescentes en su familia y su comunidad.

Sin embargo, resulta interesante analizar el concepto de especialidad. Ante la pregunta de qué es un operador especializado, Terragni (2019) lo gráfica como un sube y baja, un balanceo que debe hacer entre los derechos de prestación (económicos, sociales y culturales) y los derechos de libertad de los niños, niñas y adolescentes. Prevención como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales y especialidad como respuesta diferenciada a la situación de la persona menor de edad.

Un Magistrado/a que se ocupe, frente a un conflicto penal adolescente, solo de los derechos de libertad, su intervención sería insuficiente en los términos que exige el derecho internacional de los derechos humanos en materia de infancia. No sería un magistrado/a especializado. De igual importancia de los niños acusados de haber infringido las leyes penales resulta la satisfacción de sus derechos de prestación.

En línea con el autor mencionado, afirmamos que un abordaje especializado deberá incluir dos aspectos de intervención. Por un lado,

los derechos de prestación (deber jurisdiccional de acceder a los derechos económicos, sociales y culturales) y los derechos de libertad, por el otro.

Por otro lado, y en relación a estos jóvenes infractores, no debemos dejar de decir que ellos, como tantos otros, se encuentran en una situación de exclusión, fuera del mercado de trabajo y del sistema educativo. Ello impacta fuertemente en la conformación de su subjetividad, su autonomía se deteriora originando problemas de conductas. Es aquí donde se debe operar también.

En tal sentido, es oportuno citar a Kliksberg (2007, pp. 249-250) cuando sostiene que:

los datos son asimismo categóricos en cuanto a que si las familias están internamente desintegradas, y hay violencia doméstica, ello aumenta notablemente las posibilidades de que cuando los niños sean adultos repitan las conductas de violencia doméstica y sean propensos a la violencia en general. La región presenta un panorama delicado en este aspecto crucial como ya se vio. La pobreza persistente y la desocupación prolongada han puesto en tensión extrema muchas familias y las llevan con frecuencia a la implosión. La familia debilitada crea una vulnerabilidad importante aumentando el riesgo del delito. En una visión de conjunto las causas de la epidemia de la criminalidad no son misteriosas. La región ha visto en las últimas décadas la agudización de los problemas sociales, y de las desigualdades. Ello ha multiplicado los factores de riesgo respecto de la delincuencia. La combinación de jóvenes excluidos que no tiene por dónde entrarle a la vida laboral, de reducida educación, y familias desarticuladas crea un inmenso grupo de jóvenes expuestos (...). La “mano dura” no roza siquiera estas causas estructurales del delito. Tiende incluso a empeorar el ambiente diario de estos jóvenes al generalizar su carácter de sospechosos en potencia y acentuar con ello su exclusión. Un abordaje que vaya a las razones estructurales del delito puede, niñas y adolescentes, que emergen de conseguir resultados diferentes.

La Corte IDH en la sentencia de fondo en *Mendoza y otros vs. Argentina*, sostuvo que:

Las garantías consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención se reconocen a todas las personas por igual, y deben correlacionarse

con los derechos específicos que estatuye, además, el artículo 19, en forma que se reflejen en cualesquiera procesos administrativos o judiciales en los que se discuta algún derecho de un niño. Los principios y actos del debido proceso legal constituyen un conjunto irreductible y estricto que puede ampliarse a la luz de nuevos avances en el Derecho de los Derechos Humanos. (Párrafo 148)

De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos en materia de jóvenes en situación de conflicto con la ley penal y, tal lo reseñado, existen claras obligaciones del Estado relacionadas con la garantía de los derechos esenciales de los niños, niñas y adolescentes que emergen de una serie de normas y principios internacionales, aceptados e incluidos en nuestra legalidad con la jerarquización de los tratados ubicados en el vértice máximo de nuestro ordenamiento legal, junto a nuestra Constitución Nacional. Es por ello que todos los poderes del Estado se encuentran obligados a través de sus pronunciamientos a no contrariar dicho mandato constitucional-convencional, debiendo adecuarse, en un sentido positivo, al mismo.

4. El Sistema de Justicia Juvenil

Las diferentes respuestas al conflicto penal juvenil pueden encontrarse reflejadas en los diversos modelos o sistemas de justicia juvenil que cada uno de los Estados incorpora. Podríamos decir que, nuestras leyes penales juveniles contienen una propuesta compleja, la creación de un sistema de justicia juvenil dentro de la justicia ordinaria, especializada para adolescentes.

Este sistema especializado, se lo ubica dentro de la doctrina de la protección integral de derechos de los niños, niñas y adolescentes y de la normativa actual del derecho internacional de los derechos humanos, que reconoce a los niños como sujetos de derechos y no solo como objetos de protección.

El *corpus iuris* en materia de niñez se refiere a la existencia de un conjunto de normas fundamentales, vinculadas entre sí, con la finalidad de garantizar los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. En este

sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1999), en su informe 41 (párr. 72), sostuvo que:

Para interpretar las obligaciones del Estado en relación con los menores, además de las disposiciones de la Convención Americana, la Comisión considera importante acudir, por referencia, a otros instrumentos internacionales que contienen normas más específicas con respecto a la protección de la niñez, entre las cuales cabría citar la Convención sobre los Derechos del Niño, y las diversas Declaraciones de las Naciones Unidas sobre el tema. Esta integración del sistema regional con el sistema universal de los derechos humanos, a los efectos de interpretar la Convención, encuentra su fundamento en el artículo 29 de la Convención Americana y en la práctica de la Corte y de la Comisión en esta materia.

Este *corpus iuris* sirve para fijar el contenido del artículo 19 de la CADH. El marco de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes no se limita a dicho artículo y a la CIDN, sino que para los fines de su interpretación incluye, las ya mencionadas *Reglas de Beijing*, *Reglas de Tokio*, *Reglas de La Habana*, *Reglas de Riad*, como también las decisiones adoptadas por el Comité sobre los derechos del niño (Observación General 24), al igual que las Opiniones Consultivas y sentencias de la Corte IDH vinculadas al tema de infancia.

5. El interés superior del niño y el sistema de justicia juvenil

El artículo 3 de la CDN dispone que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, se tendrá una consideración primordial al interés superior del niño.

La Corte IDH, en su opinión consultiva 17/02, estableció que el interés superior del niño es el punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en la CDN, cuya observancia, permitirá a los niños el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades (2002, párr. 59). Es decir, que todas las medidas que se tomen concernientes a un niño

o adolescente deberán estar basadas en la consideración de su interés, esto es la plena satisfacción de sus derechos siendo el objetivo de este concepto garantizar el desarrollo holístico (físico, espiritual, mental y social) de los mismos.

La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los niños, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a personas menores de edad. Asimismo, el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y los derechos de los niños, en consideración a su condición particular de vulnerabilidad.⁴

Como elementos a tener en cuenta para determinar dicho interés superior el comité sostiene la necesidad de atender: la opinión del niño, su identidad, género y cultura, la preservación del entorno familiar y de sus relaciones, el cuidado, protección y seguridad del niño, su situación de vulnerabilidad, el derecho a la salud y a la educación.

El principio de interés superior debe ser entendido de forma inseparable con el principio de protección integral. Este hace referencia a la necesidad de abarcar todos los ámbitos de la vida y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Se inscribe en una de las características de los derechos humanos, la interdependencia, según la cual el cumplimiento de un derecho no es realmente efectivo si se hace en desmedro de otros.

El interés superior del niño resulta ser un principio de suma importancia para una interpretación y aplicación correcta de todo el cuerpo normativo. Consideramos que su contenido y función debe ser coherente con el paradigma de la protección integral, a fin de asegurar la plena vigencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Debe ser interpretado como un principio garantista, que dispone la obligación de los Estados de efectivizar los derechos fundamentales de

4 Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre de 2009. En el mismo sentido en el caso Comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010, párr. 257.

los niños. Asimismo, funciona como pauta interpretativa para solucionar conflictos entre derechos de los niños.

De la lectura del texto de la Convención sobre los derechos del niño, surge que el principio en análisis no se dirige, solamente, a regular la resolución de casos individuales de conflictos de derechos, sino que, además, está dirigido a supeditar toda la política pública de los Estados. En este sentido, se ha expresado el Comité sobre los derechos del niño en su Observación General nro. 5 cuando sostiene que dicho principio exige la adopción de medidas activas por el gobierno, el parlamento y la judicatura (Observación General 5. 2003. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 4 y 42, párrafo 6 del artículo 44, párr. 13).

6. Objetivos del sistema de justicia juvenil

El artículo 40 punto 1 de la CIDN dispone que los Estados Partes reconocen a todo niño a quien se acuse o declare culpable de haber infringido la ley penal, a ser tratado de manera acorde con el fomento del sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tenga en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

En relación a los principios fundamentales que deben guiar el ejercicio de la acción penal en los casos de niños en conflictos con la ley penal, la Comisión IDH (1999), siguiendo los lineamientos establecidos en el *corpus iuris* descripto, destacó que “existe dentro del derecho internacional de los derechos humanos una clara tendencia a darles a los niños una protección mayor que a los adultos, limitando el papel del *ius puniendi*” (párr. 113).

Un sistema de justicia juvenil, respetuoso de los estándares internacionales, debe contener una política criminal que tenga como ejes principales la prevención y la efectiva reinserción social de los niños, niñas y adolescentes.

En tal sentido, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que: “En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social”.

La CADH, en su artículo 5.6, fijó como finalidad de la sanción privativa de la libertad la reforma y la readaptación social de los condenados. En igual sentido, en las *Reglas de Beijing* (17.2, 19 y 26.1) se establecen ciertos estándares a fin de asegurar que no se deteriore el niño y se promueva su inserción en la sociedad. Por ello en las sanciones privativas de la libertad rigen los principios de excepcionalidad y máxima brevedad. La respuesta frente al delito será siempre proporcionada, no solo a las circunstancias y la gravedad del delito, sino también a las circunstancias y necesidades del menor, así como a las necesidades de la sociedad.

Estos estándares, se fundan en el respeto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de las infancias, como también en la consideración de la situación distinta en la que se encuentran y sus necesidades especiales de protección.

Este cuerpo normativo de los niños, niñas y adolescentes descrito, establece que poseen los derechos que les corresponden a todas las personas, sumados los derechos especiales por su condición de tal. Ello supone el respeto de ciertos principios al tomarse medidas específicas para el goce efectivo de los derechos cuando se encuentren sometidos al sistema de justicia juvenil.

Dichos principios son:

- a. El principio de legalidad. En el artículo 40 de la CDN se lo reconoce expresamente, al sostenerse que no se puede iniciar un proceso por infringir las leyes penales a un niño por haber realizado actos que no han sido tipificados por el sistema de justicia juvenil. En el mismo sentido se expresan los artículos 7 y 9 de la CADH y directriz 56 de las Directrices de Riad.

- b. El principio de excepcionalidad. Implica tanto la excepcionalidad en la privación de la libertad, de manera preventiva o como sanción (art. 37.b, CIDN), como la excepcionalidad de la judicialización del conflicto penal juvenil.
- c. El principio de la Especialización. Al cual nos referimos al inicio del presente trabajo.
- d. El principio de igualdad y no discriminación (art. 24, CADH)
- e. Por su parte debemos hacer mención a las garantías del sistema de justicia juvenil. Recordemos que las garantías consagradas en los artículos 8 y 25 de la CADH se reconocen a todas las personas por igual, y deben correlacionarse con los derechos específicos que estatuye, además, el artículo 19, en el caso de niños, niñas y adolescentes (Corte IDH, 2002, párr. 95; y sentencia Mendoza y otros vs. Argentina, párr. 148).

Las garantías procesales aplicables a los procesos del sistema de justicia juvenil, con particularidades propias en atención a que se trata de personas en desarrollo son: Juez natural, presunción de inocencia, derecho de defensa, principio de contradicción, derecho a ser oído, respeto a la vida privada, duración del proceso, doble instancia, alternativas a la judicialización, desestimación del caso, remisión, medios alternativos de solución de controversias, límites y obligaciones de la actuación policial.

7. A modo de conclusión

Los niños, niñas y adolescentes que cometen delitos son sujetos de derechos y no se convierten en objeto de castigo por haber cometido un ilícito penal. Como lo hemos descrito en el presente trabajo existen ciertos estándares internacionales, que son parte de nuestra legalidad, que deben respetarse al momento de intervenir y que ubica a estos jóvenes en su posición de sujetos de derechos.

El Comité sobre los derechos del niño ha dicho, en la reciente Observación General 24, que los niños y adolescentes se diferencian de los adultos tanto en su desarrollo físico, psicológico, como también, por sus necesidades emocionales, educativas. Estas diferencias tornan necesario

un trato diferenciado y dan fundamento a un sistema especializado de justicia juvenil que amerita diseñar estrategias de intervención singulares e interdisciplinarias.

En dichas intervenciones deberá tenerse presente la situación social en la cual los niños y adolescentes llegan al sistema penal juvenil. Asimismo, se deberá restituir los derechos económicos, sociales y culturales vulnerados que cronificados y agudizados llevaron al niño, niña y adolescentes al conflicto penal. Tal como sostiene Jorolinky (2015), la situación de vulnerabilidad no puede ser considerada un delito porque revictimiza a los mismos sujetos vulnerados como parte de una sociedad en situación irregular por la carencia de políticas públicas capaces de responder a las necesidades de las problemáticas infanto juveniles.

Por último, es conveniente destacar la importancia de atender a la construcción de responsabilidad subjetiva en la que niños, niñas y adolescentes puedan hacerse cargo de sus acciones y sus efectos. Es decir, la respuesta estatal deberá contemplar estrategias que incorporen la responsabilidad del sujeto por el acto cometido para convertirse en un escenario en que el joven pueda comprender las consecuencias que su conducta ha tenido sobre las víctimas y la sociedad toda. Solo así podrá incidirse en la promoción de cambios de conducta y se propiciará la reinserción social como ciudadanos plenos (UNICEF, 2012). Para ello será necesario una articulación con otros saberes y disciplinas, así como con todos los operadores del Sistema de Protección Integral de Derechos de la Infancia.

Citando a Marcón (2008, p. 246), diremos que:

En definitiva, avanzar hacia formas de responsabilización social y psicológica, es decir hacia una justicia restaurativa, es entender que el hecho delictivo expresa una unidad substancial de dos transgresiones: la del niño que actúa transgrediendo la norma jurídica y la del Estado que no actúa eficazmente en términos de intervención a través de la política sociales. Así devienen necesarias dos respuestas, también substancialmente unidas: la del niño, por su acto; y la del Estado por su no-acto. Este es el camino propuesto.

Bibliografía

- Barbiotto, P. y Sarmiento, L. (2018). El proceso penal para adolescentes no punibles en la provincia de Entre Ríos. Un análisis desde la interdisciplina. *Pensamiento Penal*. <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/47043-proceso-penal-adolescentes-no-punibles-provincia-entre-rios-analisis-interdisciplina>
- Beloff, M. (2005). Los jóvenes y el delito: la responsabilidad es la clave. *Bien Común*, XI(124), 35-37.
- Capacete, L. (2006). Violencia sexual, fragmento de un análisis. www.elsigma.com/psicoanalisis-ley/Violencia-sexual-fragmento-de-un-analisis/12929
- Capacete, L. (2017). *Jóvenes con conductas sexuales violentas*. Letra viva.
- Capacete, L. (2018). Jóvenes con conductas sexualmente abusivas, en Taborda, A. y Toranzo, E. (Compiladoras): *Enfoques psicoanalíticos diversos y complejidad clínica de la agresión y el trauma*. Nueva editorial universitaria, Universidad Nacional de San Luis. <http://www.neu.unsl.edu.ar/wp-content/uploads/2019/04/Enfoques-Psicoanaliticos.pdf>
- Capacete, L. (2020). Adolescentes que abusan sexualmente: obstáculos y posibilidades en la intervención. <https://www.elsigma.com/psicoanalisis-ley/adolescentes-que-abusan-sexualmente-obstaculos-y-posibilidades-en-la-intervencion/13780>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1999). *Informe 41/99. Caso 11.491. Menores detenidos. Honduras. 10 de marzo de 1999*. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/98span/fondo/honduras11.491.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). Relatoría sobre los derechos de la niñez. *Justicia juvenil y Derechos Humanos en las Américas*. <https://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/justiciajuvenil.pdf>

CPM(Comisión Provincial por la Memoria)(2016). *El sistema de la crueldad X. Sobre el sistema de encierro y las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires*. https://www.comisionporlamemoria.org/archivos/cct/informes anuales/Informe_2016.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002). *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión consultiva 17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

Herrera, M. (2019). *Manual de Derecho de las Familias*. Abeledo Perrot.

Jorolinky, K. (2015). Proyectos y tentativas de modificación del régimen penal de la minoridad: mil intentos y ningún invento. En Guemureman, S. (directora): *Políticas penales y de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes*, 157-169 . Editorial Rubinstein.

Kancyper, L. (2007). *Adolescencia: el fin de la ingenuidad*. Lumen Humanitas.

Kliksberg, B. (2007). Los desafíos éticos abiertos en un continente paradójico. En Sen, A. y Kliksberg, B.: *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*, 121-304. Ediciones Deusto.

Nasio, J. D. (2011). *¿Cómo actuar con un adolescente difícil?* Paidós.

Marcón, O. A. (2008). La responsabilidad del niño que delinque. *Rev. Katal. Florianopolis*, 11(2), 237-247.

Segato, R. (2011). El sistema penal como pedagogía de la irresponsabilidad y el proyecto “habla preso: el derecho humano de la palabra en la cárcel”. <https://blogs-fcpolit.unr.edu.ar/teoriajuridica/2011/09/10/el-sistema-penal-como-pedagogia-de-la-irresponsabilidad-y-el-proyecto-habla-presos-el-derecho-humano-de-la-palabra-en-la-carcel>

Terragni, M. (2019). *Proceso Penal Juvenil*. Editorial La Ley.

UNICEF (2012). ¿Qué es un sistema penal juvenil? Argentina. www.unicef.org/argentina/que-es-un-sistema-penal-juvenil

UNICEF, CENAP (2018). Las voces de los y las adolescentes privados de libertad. www.unicef.org/argentina/informes/las-vozes-de-los-y-las-adolescentes-privados-de-libertad.

Viñar, M. (2009). *Mundos adolescentes y proceso civilizatorio*. Ed. Noveduc.

El sutil encanto del populismo: del “giro a la izquierda” latinoamericano a la derecha radical europea. Aproximaciones a un tema siempre actual

Juan Franco Traverso¹
Universidad Nacional de Luján, Luján, Argentina

Enviado: 26 de septiembre de 2022

Aceptado: 31 de octubre de 2022

Resumen: El concepto de populismo se ha convertido desde hace al menos dos décadas en un término central a partir del cual observar la política a nivel global. En el presente trabajo llevaremos adelante un análisis comparativo entre los gobiernos populistas progresistas de América Latina que tuvieron lugar a comienzos de siglo XXI con los populismos de derecha de Europa occidental. Para dicha tarea utilizaremos algunos de los conceptos centrales utilizados por distintos autores que se han ocupado del fenómeno populista. Finalmente, elaboraremos algunas conclusiones que consideramos pueden servir como punto de partida de futuros trabajos e investigaciones sobre el tema.

Palabras clave: populismo de izquierda y derecha; política; particularismo y universalidad; Latinoamérica y Europa.

Abstract: For at least two decades, the concept of populism has become a

¹ Licenciado en Filosofía (UNMdP). Magíster en Ciencias Sociales (UNGS/IDES). Docente del Departamento de Ciencias Sociales de UNLu. franvaljean@hotmail.com

central term from which to observe global politics. In this paper we will carry out a comparative analysis between the progressive populist governments of Latin America that took place at the beginning of the 21st century and the right-wing populisms of Western Europe. In order to do so, we will use some of the central concepts used by different authors who have dealt with the populist phenomenon. Finally, we will draw some conclusions that we believe can serve as a starting point for future work and research on the subject.

Key words: left and right-wing populism; politics; particularism and universality; Latin America and Europe.

1. Introducción

El concepto de populismo se ha convertido en una de las palabras claves a partir de la cual se analiza la política contemporánea (Moffitt, 2022). Si bien es un término que ha tenido a lo largo del tiempo múltiples significados en el campo de las ciencias sociales y se lo ha utilizado para dar cuenta de una gran cantidad de fenómenos políticos, económicos y culturales, desde hace aproximadamente dos décadas ha ido ganando terreno su utilización para entender la configuración que adoptó la política actual, no sólo en América Latina sino también en Europa y EE.UU.

En el presente trabajo llevaremos adelante un análisis comparativo entre los gobiernos populistas de América Latina que llegaron al poder a comienzos de siglo produciéndose lo que se conoció como el “giro a la izquierda”; y los populismos de extrema derecha en Europa occidental.² Sabiendo la dificultad que ello conlleva en virtud de las múltiples aristas que el fenómeno presenta,

² Tanto la región correspondiente a Europa Occidental como a América Latina han sido, por lejos, las que más atención han recibido con relación al fenómeno populista. El caso de los EE. UU., curiosamente, no ha recibido tanta atención (Rovira Kaltwasser *et al.*, 2017). Somos consciente de que cuando hablamos de populismo europeo estamos cayendo en una simplificación que debería ser subsanada con investigaciones empíricas en cada país. No obstante, nuestra intención es poder detectar cuales son los elementos comunes que permiten hablar de populismo europeo occidental de manera general.

nos centraremos en un aspecto del populismo que nos parece clave: aquel que se refiere a la incorporación o no del adversario en el propio campo de solidaridades. Creemos que en este elemento radica la clave que nos permite diferenciar ideológicamente entre uno y otro. De esta última afirmación se desprende el carácter acotado del presente trabajo: no nos proponemos elaborar una teoría general del populismo sino mostrar las particularidades contextuales del mismo, es decir, el modo en que se constituyeron los discursos populistas en ambas geografías en las dos últimas décadas.

Para llevar adelante dicho propósito, comenzaremos señalando algunos de los aportes centrales de Ernesto Laclau a la teoría del populismo. La obra de este último resulta ineludible en virtud de que, si el populismo se ha convertido en una suerte de clave de lectura de la política contemporánea, en gran parte se debe al trabajo del intelectual argentino. El autor de *Política e ideología en la teoría marxista* (1978) y de *La razón populista* (2005), por citar dos de sus textos fundamentales, aparece como una referencia fundamental para aquellos que se dedican al estudio del tema.

En la segunda parte del artículo nos centraremos en lo que se conoció como el “giro a la izquierda” en América Latina y la manera en que se interpretó el mismo desde la teoría del populismo. Para ello, incorporaremos al análisis algunos trabajos recientes que continuaron y complejizaron la perspectiva político-discursiva inaugurada por Laclau.³

En tercer lugar, nos ocuparemos de algunos de los tópicos centrales de la conceptualización hecha sobre los populismos de derecha de Europa occidental. Veremos cuáles son las características principales de los mismos a los fines de realizar una comparación con el caso latinoamericano. Por último, elaboraremos algunas conclusiones y un balance sobre el populismo en las últimas dos décadas y nos formularemos algunas preguntas a modo de agenda de investigación posible.

3 En el presente trabajo nos limitaremos a recoger los aportes de Aboy Carlés (2005 y 2007), Barros (2006) y Casullo (2014 y 2019), dado que en dichos trabajos predomina el enfoque político-discursivo del populismo que es, a nuestro juicio y sin desconocer su sentido económico o cultural, el elemento central a partir del cual estudiar los mismos.

2. El concepto de populismo en la obra de Ernesto Laclau: en búsqueda de los fundamentos de la racionalidad populista

El concepto de populismo ha estado presente en la obra de Laclau desde sus primeros trabajos allá por la década del '70 del siglo pasado. A lo largo de su trayectoria intelectual ha expuesto los motivos de la persistencia de los populismos en América Latina, así como también dado cuenta de la lógica propia que anida en ellos. En este apartado iremos desarrollando cuáles fueron algunas de las tesis centrales de Laclau en torno a dicho fenómeno y las discusiones que entabló con otras perspectivas sobre el mismo. Como punto de partida debemos señalar un elemento presente desde los comienzos de la trayectoria académica de Laclau. Nos referimos al rechazo de aquellos enfoques que hacían de lo económico la instancia decisiva y determinante de los fenómenos sociopolíticos. Esta perspectiva contraria al “economicismo” será una constante en sus trabajos sobre el populismo. Dicho de otro modo, el problema con el economicismo era que hacía “de las superestructuras un *reflejo* de las relaciones de producción” (Laclau, 2015, p. 185).⁴ En el fondo lo que Laclau va a cuestionar será el supuesto marxista de que toda contradicción en las sociedades capitalistas avanzadas remitiera, necesariamente, a un conflicto de clase.⁵ Esto último podía conducir, equivocadamente, a tener que desechar el concepto de populismo:

Las dificultades que experimenta el esfuerzo por encontrar al populismo connotaciones de clase han conducido con frecuencia a una segunda concepción, que podríamos calificar de *nihilismo populista*. De acuerdo con ella, “populismo” es un concepto vacío de contenido. Debe, en consecuencia, ser eliminado del vocabulario de las ciencias sociales y reemplazado por un análisis directo de los movimientos hasta ahora calificados de populistas en función de su naturaleza de clase. (Laclau, 2015, p. 168)

4 En adelante, todas las cursivas en los textos citados son originales, salvo indicación en contrario.

5 Laclau no está abandonando la idea de la existencia de las clases sociales. Lo que cuestiona es que las mismas sean las determinantes del comportamiento político.

Pero sin lugar a duda, en *Hacia una teoría del populismo*,⁶ su primer trabajo sobre el tema, la disputa teórica que librará será con la lectura del populismo que se encuentra en la sociología funcionalista. En este sentido, la crítica se centrará en las figuras de Germani (1962) y Di Tella (1965). En primer lugar, cuestiona la idea presente en el funcionalismo de que el populismo es una forma patológica de integración de los sectores obreros a la vida democrática. Según Laclau, esta lectura negativa se sustenta en que dichos autores adoptaron un modelo normativo de análisis al proponer un proceso histórico determinado y postularlo como modelo universal. Así, los sectores obreros en la Argentina, en comparación con lo sucedido con la clase obrera europea, no siguieron los cánones establecidos por esta última. Una insuficiente, o directamente ausente, “conciencia de clase” hizo que la participación política de los sectores obreros en América Latina no se produjera en forma “autónoma”, sino que fueron conducidos “desde arriba” por líderes demagógicos y autoritarios:

La explicación del populismo por parte de Germani se reduce, pues, a esto: la temprana incorporación de las masas a la vida política latinoamericana ha determinado una presión que ha rebasado los canales de absorción y participación que la estructura política era capaz de ofrecer. En consecuencia, la integración de las masas de acuerdo con el modelo europeo del siglo XIX no ha podido verificarse, y distintas élites influidas por el nuevo clima histórico del siglo XX han manipulado a las masas recién movilizadas por sus propios objetivos. (Laclau, 2015, p. 174)

En contraposición con este enfoque en el cual el populismo sería un producto patológico de los países subdesarrollados, Laclau le opondrá la idea de que el populismo es un fenómeno que puede tener lugar en cualquier tiempo y lugar, pues no es en el nivel de desarrollo socioeconómico de los países donde debemos buscar la clave explicativa del populismo.

En relación con esto último, y creemos que este es el aporte fundamental de su primer texto, propondrá situar el análisis del populismo en

6 Capítulo que integra Laclau, 2015.

el plano de lo ideológico-discursivo. Como decíamos más arriba, Laclau no niega la existencia de clases sociales, sino que lo que propone es abandonar todo reduccionismo y afirmar que “el carácter de clase de una ideología está dado por su *forma* y no por su *contenido*” (2015, p. 186). Es decir, no podemos decir que existan contenidos ideológicos propios o exclusivos de una clase social. Por ejemplo, no sería válido sostener que un reclamo por mejoras en las condiciones de trabajo pertenezca necesariamente a una ideología proletaria. Dicho reclamo bien podría ser inscripto en el discurso de la burguesía y desarticulado su potencial disruptivo en virtud de dicha inscripción. Otro ejemplo que da Laclau es el del nacionalismo: tomado en sí mismo el nacionalismo no es una ideología feudal, burguesa o proletaria. Todo dependerá de los demás elementos ideológicos con los cuales se articule el mismo. De allí que la forma de una ideología no tenga que ver con los contenidos materiales sino con “el principio articulador que los unifica” (Laclau, 2015, p. 189). Dicho principio articulador reposará en la oposición entre “pueblo” e “ideología dominante”:

lo que transforma a un discurso ideológico en populista es *una peculiar forma de articulación* de las interpelaciones popular-democráticas al mismo. *Nuestra tesis es que el populismo consiste en la presentación de las interpelaciones popular-democráticas como conjunto sintético-antagónico respecto a la ideología dominante.* (Laclau, 2015, p. 201)

Recapitulando lo señalado hasta aquí podemos decir lo siguiente. El análisis llevado adelante en *Hacia una teoría del populismo* traerá como consecuencia dos elementos centrales para lo que será el desarrollo posterior del populismo en la obra de Laclau. En primer lugar, la aparición de “lo popular, como figura emancipada del reduccionismo clasista” (Melo y Aboy Carlés, 2014, p. 403). Y, en segundo lugar, la definición del populismo se irá deslizando al plano de lo discursivo, entendiendo por este último “el horizonte de constitución de todo objeto” (Ibíd., p. 402).

2.2. Populismo, racionalidad y política

Con la publicación de *La razón populista* (2005) la figura de Laclau tomará una dimensión que sobrepasará el campo estrictamente académico. Laclau llevará adelante una actividad político- mediática tanto en la Argentina como en otros países de Latinoamérica transformándose, de este modo, en un intelectual de renombre en toda la región (Melo y Aboy Carlés, 2014, p. 409). A partir de ese momento su figura quedará asociada a los gobiernos populistas que por entonces estaban en el poder. Ahora bien, ¿cuál es el aporte que esta última obra realiza a la teoría del populismo?

En primer lugar, debemos señalar que el objetivo central de Laclau tiene que ver con poder dar cuenta del proceso de formación de las identidades colectivas. En este sentido, su lectura del populismo se alejará de las perspectivas sociologistas que buscan un referente empírico al cual aplicar el concepto. En contraposición con estas últimas, hará de “lo político” la dimensión central que se debe tener en cuenta a la hora de estudiar dicho fenómeno:

Nuestro intento no ha sido encontrar el *verdadero* referente del populismo, sino hacer lo opuesto: mostrar que el populismo no tiene ninguna unidad referencial porque no está atribuido a un fenómeno delimitable, sino a una lógica social cuyos efectos atraviesan una variedad de fenómenos. El populismo es, simplemente, un modo de construir lo político. (Laclau, 2005, p. 11)

Otro de los puntos centrales -y que marcan una continuidad con su trabajo anterior- será la discusión de Laclau con aquellas corrientes académicas que han visto en el populismo un fenómeno político propio de países “atrasados”. Para estas últimas el populismo estaba destinado a quedar en el pasado conforme los países subdesarrollados dieran un salto adelante en materia económica. Por el contrario, tal como consta en el título del libro de Laclau, la construcción política que llevan adelante los populismos se sustenta en bases perfectamente racionales, motivo por el cual no deben ser vistos como sinónimo de “irracionalidad política”. En continuidad con lo

que había planteado en su obra anterior, al estudiar al populismo desde una dimensión política, Laclau no ve al mismo como un fenómeno acotado ni a un momento histórico ni al nivel de -pongamos por caso- industrialización de un país. Y esto último será central para el estudio de los populismos actuales, ya que al situar el análisis en el plano de “lo político” será perfectamente lícito hablar de populismos en los países desarrollados.

Pero vayamos ahora a uno de los elementos que a nuestro juicio marcan una novedad con respecto a *Hacia una teoría del populismo*. El mismo tiene que ver con el papel preponderante que juega el “líder” en la construcción política populista. Siguiendo la teoría freudiana Laclau dirá que la formación de un grupo depende de la identificación entre los miembros de este en virtud de “algún rasgo positivo compartido por el líder y los liderados” (2005, p. 83). Por este motivo los liderazgos populistas descansan en una cercanía con el grupo al cual representan convirtiéndose el líder en un *primus inter pares*. De hecho, Laclau va a señalar que es el nombre del líder el único capaz de unificar las demandas (Ibíd., p. 151). Como vemos, estamos lejos de un liderazgo demagógico y manipulador que se maneja a través de engaños. Por el contrario, los liderazgos populistas son capaces de representar de manera más acabada los intereses de aquellos en nombre de quienes se habla.

Ahora bien, ¿cómo es, concretamente, el proceso por el cual se constituye el populismo? Sintéticamente diremos que Laclau nos hablará de dos formas de construcción de lo social: la “lógica de la diferencia” y la “lógica de la equivalencia” (Ibíd., p. 104). Sólo esta última permite trazar una frontera antagónica que divide a la sociedad en dos campos. De este modo, el populismo depende de que la lógica de la equivalencia se expanda y pueda articular en su interior la mayor cantidad posible de demandas insatisfechas.⁷ Y será en ese juego de diferencias y equivalencias donde encontraremos la clave que nos permita explicar el surgimiento de los populismos:

7 La noción de “demanda social” es la unidad mínima de la cuál parte Laclau para explicar el proceso de constitución del “pueblo” (2005, p. 98)

Sabemos que el populismo requiere la división dicotómica de la sociedad en dos campos -uno que se presenta a sí mismo como parte que reclama ser el todo-, que esta dicotomía implica la división antagónica del campo social, y que el campo popular presupone, como condición de su constitución, la construcción de una identidad global a partir de la equivalencia de una pluralidad de demandas sociales. (Ibíd., 2005, p. 110)

Tenemos, entonces, dos de los elementos fundamentales presentes en los populismos: el vínculo equivalencial entre distintas demandas insatisfechas y la necesidad del trazado de una frontera interna. Sin embargo, esto no es todo ya que es necesario, además, que la identidad popular se articule en torno a un significante determinado. Aquí, Laclau utilizará el concepto de “significante tendencialmente vacío” para referirse a aquel elemento particular de la cadena equivalencial capaz de expresar el conjunto de demandas heterogéneas que componen la misma. Finalmente, será un *nombre* de un determinado líder político, por ejemplo “Perón”, quién pueda pasar a significar el conjunto de demandas (2005, p. 151).

2.3. Un marco teórico para los “populismos realmente existentes”

Hecho este breve recorrido por algunos de los elementos centrales de *La razón populista* (2005), es el turno de ver la manera en que los mismos nos permiten dar cuenta de las diferencias en términos ideológicos de los populismos.

En primer lugar, queremos comenzar señalando un punto importante. Si bien su teoría es “formal” en el sentido de que no es posible identificar una base social que valga para todos los casos de populismo, el propio Laclau le dedica todo un capítulo al estudio de los populismos “realmente existentes” (2005, p. 219). Tomando algunos ejemplos de gobiernos y líderes populistas de comienzos y mediados del siglo XX, mostró la diferencia acerca del modo concreto en que se dieron tanto los populismos latinoamericanos como los Europa del este.⁸ En relación con los primeros, señala que han

⁸ Laclau también cita al “boulangismo” y al “maoísmo”, entre otros, como ejemplos de

“intentado reforzar el rol del Estado central en su oposición a las oligarquías terratenientes” (2005, p. 239). Por el contrario, si en los segundos la dimensión estatal no está completamente ausente, tal dimensión está atravesada por una cuestión de tipo étnico de los grupos más importantes y con mayor poder. Esto conduce a que otras minorías étnicas queden subordinadas a las primeras o directamente por fuera de los derechos que se reclaman. ¿Qué sucede en estos casos con la parte que reclama ser el todo o, lo que es lo mismo, con la relación entre la *plebs* y el *populus*?⁹ Veámoslo en términos del propio Laclau (2005, p. 244):

Pero aquí esta división ha sido cancelada: no hay ninguna *plebs* reclamando ser un *populus*, porque la *plebs* y el *populus* se superponen exactamente. El “otro” opuesto es externo a la comunidad, no interno. El principio étnico establece desde el comienzo mismo que elementos pueden entrar en la cadena equivalencial. No hay ninguna posibilidad de pluralismo para un etnopopulismo. Las minorías pueden existir dentro del territorio así definido, pero la marginalidad debe ser su condición permanente una vez que el principio étnico ha definido los límites del espacio comunitario.

Dicho planteo resulta un elemento insoslayable ya que habilita a introducir una dimensión de tipo ideológica, con relación a lo sucedido con los populismos en América Latina y Europa occidental en las últimas dos décadas. Y la misma tiene que ver con el tipo de “pueblo” que se constituyó en uno y otro caso. Si los populismos latinoamericanos pudieron ser caracterizados como de izquierda o de centroizquierda lo fueron en virtud de que tendieron a establecer un orden incluyente que no delimitó de manera definitiva el tipo de sujeto con “derecho a reclamar”. O, lo que es lo mismo, no estipuló de manera *apriorística* el tipo de “demanda social” que

populismos. Sin embargo, a los fines de la propuesta de este escrito, nos interesa específicamente la diferenciación que hace entre los populismos “clásicos” latinoamericanos con los del este europeo.

9 El pueblo en tanto que *populus* se identifica con la totalidad de los ciudadanos, mientras que en tanto que *plebs* hace mención al conjunto de los menos privilegiados.

albergaba o podía contener en su interior.¹⁰ Por el contrario, en el caso de los populismos europeos, su funcionamiento a partir de la necesaria exclusión de una parte en base a la dimensión étnica o nacional constituyó desde el vamos un límite infranqueable imposible de traspasar. Dicha superposición implicó -y podemos afirmar que continúa siéndolo- la construcción de una barrera que impidió que la *plebs* se convierta en un *populus* más abarcativo.

Finalizando con este apartado queremos señalar un par de cuestiones que se desprenden de lo que hemos venido diciendo. En primer lugar, el análisis del populismo, tal como fue presentado en *La razón populista*, brindó a los gobiernos de América Latina una base teórica sólida desde la cual analizar los mismos. Así, el libro de Laclau (2005) les ofreció una plataforma filosófico-política en virtud de la cual dichos gobiernos podían ser interpretados a partir de una matriz conceptual distinta a la que históricamente habían tenido; matriz que, como hemos señalado, entendía a los populismos un signo de desviación política. En este sentido, el campo académico se vio sacudido por el trabajo de Laclau, lo cual derivó en una reivindicación del populismo y de las políticas que dicho gobiernos implementaron. En segundo lugar, y más allá de las diversas maneras e intensidad con que la obra de Laclau influirá en otros autores, su análisis ideológico-discursivo del populismo marcará una huella que encontraremos presente en aquellos que continuaron con su legado teórico.

3. Los *Salieris* de Charly: el legado teórico de Ernesto Laclau

Cómo decíamos, la obra de Laclau contribuyó fuertemente a que se llevase adelante una reconceptualización positiva del populismo en el campo académico. Nuestra intención no es, por supuesto, agotar aquí la producción abierta en dicha dirección sino retomar algunos análisis que permiten dar cuenta de un nuevo “estado de la cuestión” en torno al mismo. Más que una

10 En este punto somos conscientes que estamos apelando a elementos extra discursivos a la hora de analizar los populismos, siendo que al comienzo nos referimos al mismo como un fenómeno discursivo. Si bien esto es problemático no deja de ser necesario: diferenciar ideológicamente a los populismos requiere observar el funcionamiento concreto de los mismos.

lista de autores, que sería innumerable, queremos señalar algunos núcleos conceptuales que permitieron revisar la relación entre política y populismo.

En primer lugar, podemos señalar que las nuevas lecturas del populismo han servido para resignificar el papel del antagonismo en las prácticas políticas. En contraposición a la política entendida como la búsqueda incesante de “consenso” o como un conjunto de “prácticas deliberativas”, la obra Laclau ha sido clave para reivindicar el “modelo adversarial” (Mouffe, 2011). En línea con esto último, la politóloga argentina Casullo señala que uno de los aspectos centrales del populismo tiene que ver con la construcción de un antagonismo que divide en dos el campo político (2019, p. 49). Por lo tanto, la distinción entre populismos de izquierda y de derecha no puede basarse en el grado de litigiosidad que muestran uno y otro ya que ambos lo son de igualmente antagonistas. En este sentido, tal distinción:

no se sustenta en un mayor o menor grado de antagonismo (ambos son antagonistas), ni en una mayor o menor inclusividad (ninguno de ellos es totalmente inclusivo o universalista: en ambos casos *algún sector* debe ser excluido en tanto élite), sino en *la dirección del antagonismo* y en *la orientación temporal del mito*. En la primera dimensión, el antagonismo puede dirigirse *hacia arriba* (es decir, a una élite económico-social) o *hacia abajo* (hacia inmigrantes, minorías étnicas, mujeres); en la segunda dimensión, los populismos de izquierda tienden a orientarse hacia el futuro, y los de la derecha, a ser nostálgicos o románticos. (Ibíd., p. 24)

Como podemos ver, según el planteo que realiza Casullo, la diferencia entre los populismos de izquierda y derecha estribaría en quienes son concretamente los contendientes. Dicho de otra manera, debemos mirar quienes constituyen el “nosotros” y el “ellos”, sujetos políticos propios de toda construcción política populista, que el discurso populista estructura en cada escenario determinado.

Ahora bien, la incorporación que hace la autora al análisis de estas dos dimensiones que puede adoptar el antagonismo es un elemento clave para el análisis comparado del populismo. En relación con la primera de

estas dimensiones, estamos en todo de acuerdo con el planteo de Casullo que no es muy diferente a las ideas desarrolladas por Laclau. Recordemos que en *Hacia una teoría del populismo*, este último señalaba que un elemento central de todo populismo es la necesidad de construir un marco de solidaridades populares, “los de abajo”, que se opongan a un bloque de poder dominante. O, también, cuando en *La razón populista* afirmaba que el populismo dependía de la constitución de una “frontera interna, de una dicotomización del espectro político local a través del surgimiento de una cadena equivalencial de demandas insatisfechas” (2005, p. 99).

Sin embargo, nos parece que, a la hora de analizar los populismos recientes en América Latina, es necesario tener en cuenta, además del antagonismo que estructura su discurso, las características particulares de los sectores sociales que reclamaban ser escuchados.¹¹ Con lo cual, no alcanza con reconocer la existencia de una *plebs* o una “parte” que reclama ser tenida en cuenta en el conjunto social para afirmar que estamos en la presencia de un discurso populista. El antagonismo entre un sujeto popular y una elite por sí solo no explica las características del populismo. Como afirma Barros (2006, p. 69), el populismo:

Será una característica potencialmente presente en todo discurso político, *pero sólo si presenta una forma específica de ruptura de la institucionalidad vigente a través del planteamiento de un conflicto por la inclusión de una parte irrepresentable dentro de esa institucionalidad.*

Allí radica uno de los elementos centrales a la hora de diferenciar los populismos de izquierda y los de derecha. Según la propuesta de Barros, la irrupción del pueblo del populismo tiene que ver con la noción de “los de

¹¹ Debemos aclarar que no todos los gobiernos de Latinoamérica fueron caracterizados como populistas. Si bien compartían la calificación de “progresistas”, el caso del Chile de Bachelet o el Uruguay de Tabaré Vázquez y “Pepe” Mujica, no fueron interpretados como de gobiernos populistas. El caso de Lula en Brasil y Fernando Lugo en Paraguay entraba en una zona gris. Los que sí fueron vistos como populistas fueron los gobiernos de Evo Morales, Néstor Kirchner y Cristina Fernández, Rafael Correa y Hugo Chávez.

abajo” de los cuales hablaba Laclau en *La razón populista*. Pero esta última noción toma ahora un cariz distinto porque no se trata de cualquier grupo social que dice sentirse afectado.¹² En este sentido, una de las características fundamentales de los populismos de izquierda ha sido el intento por recoger las demandas de aquellos grupos sociales que había sido desconocidas o ignoradas por las políticas neoliberales de la década anterior.

Pero hay una cuestión clave que se desprende de la dimensión temporal presente en los populismos, que sirve para poder entender cómo funcionó concretamente la construcción narrativa de los populismos latinoamericanos del siglo XXI. Para clarificar esto último, nos parece importante incorporar al análisis que venimos realizando la perspectiva de Aboy Carlés (2005 y 2007). Sus trabajos, en torno al populismo, apuntan a dar cuenta de cómo fue el proceso de construcción de las identidades políticas en la Argentina, fundamentalmente el radicalismo yrigoyenista y el peronismo, y la manera como los mismos permitieron la incorporación de sectores sociales que había permanecido al margen de la vida política. Mostrándose crítico de quienes han visto en el populismo un fenómeno acotado a un momento histórico, ha señalado la persistencia de los populismos en la vida política latinoamericana en virtud del impulso democratizador que los caracterizó (2005, p. 141).

Ahora bien, según Aboy Carlés la construcción de las identidades políticas en la Argentina se basaron en el uso extremo y alternativo de dos mecanismos: la refundación y el hegemonismo. En relación con el primero de ellos, Aboy Carlés sigue a Laclau quién, tal como hemos visto en *Hacia una teoría del populismo*, reconocía como una característica central del populismo la dicotomización del campo político en base al trazado de una frontera a partir

12 De acuerdo con la lectura que hacemos del trabajo de Barros, este dudaría en caracterizar como populistas a muchos de los discursos de derecha ciertos líderes europeos. Según este autor, es posible pensar la formación del sujeto “pueblo” en discursos políticos que no podrían ser definidos como populistas -como sería el caso de varios líderes de derecha europeos-. En este sentido, hay un tipo de inclusión específico del populismo y que tiene que ver con la incorporación de aquellos grupos sociales excluidos, lo cual difiere a todas luces de lo que sucede en Europa.

de la cual quedaban enfrentados el “pueblo” con la “ideología dominante” (2005, p. 131). De este modo, la refundación corresponde al momento de la afirmación de la propia identidad por la cual se excluye del *demos* legítimo una parte de la comunidad política que se constituirá en el adversario de esta. El segundo mecanismo recorre, por así decirlo, el camino inverso. En este sentido, el hegemonismo sería el movimiento por el cual los populismos han tenido la pretensión de representar el conjunto social incorporando al adversario al propio marco de solidaridades. En el movimiento pendular de estos mecanismos encontramos la clave del populismo:

El análisis pormenorizado de las experiencias populistas en Argentina nos revela un mecanismo específico de negociación de la tensión que hemos enunciado: se trata de la a veces simultánea, a veces alternativa exclusión/inclusión del adversario en el propio campo de representación que el populismo aspira a asumir. (Ibíd.)

Si bien el hegemonismo es la pretensión de un imposible ya que toda identidad política “es relacional y requiere de la construcción de límites” (Aboy Carlés, 2005, p. 136), la presencia de este mecanismo en el discurso populista en América Latina jugó un papel central para que los mismos puedan ser caracterizados como de “izquierda”. En este sentido, y volviendo a la dimensión temporal del “mito populista” (Casullo, 2019, p. 49), si el pasado podía ser el tiempo del conflicto en el cual se oponían un “nosotros” dañado frente a un “ellos” que aparecía como el causante de dichos males; la pretensión hegemónica hará del presente el espacio temporal en el cual la sociedad podía reconciliarse consigo misma y apostar a un futuro común. Por lo tanto, a diferencia de los líderes y partidos políticos populistas europeos, los latinoamericanos dejaron abierta la posibilidad de que los adversarios del ayer pasasen a formar parte del propio marco de solidaridades. O, en palabras del propio Aboy Carlés (2007, p. 15), los populismos:

apostando a la regeneración de los actores concilió el presente y el pasado en un proyecto de futuro cuyo inestable devenir supuso muchas veces un incremento de la conflictividad intra y extra identitaria, pero muchos resultados en términos de homogeneización de derechos-y ello es constitutivo de la democracia- vertebraron ese espacio nacional integrado que fue característico de la Argentina durante buena porción del siglo pasado.

En relación con esto último, podemos decir que si bien los gobiernos populistas latinoamericanos de comienzos de siglo XXI implementaron políticas que beneficiaron a los sectores populares, ello no implicó que dichas políticas públicas se sostuvieron en la exclusión de otros sectores sociales. En este sentido, inauguraron un nuevo tiempo político que se sostuvo en una suerte de “gramática de los derechos” que tenía inscrita en sí misma la idea de *universalidad*. En este sentido, y para el caso argentino, Rinesi (2013, p. 24) señala que durante los años del kirchnerismo se estaba viviendo:

un movimiento de expansión -de ampliación, de universalización, no ya de libertades...sino de derechos. De universalización de derechos; es decir: de su plena *realización*, toda vez que los derechos, por definición (y a diferencia de lo que pasa con los privilegios o con las prerrogativas, y también con los deseos y con los intereses) son universales o no son.

Creemos que es posible extender esta última afirmación al conjunto de los gobiernos populistas del “giro a la izquierda”. Todos ellos se caracterizaron -con distinta suerte y con profundas contradicciones- por intentar conducir a dicha gramática hasta cubrir todo el cuerpo social. Y, precisamente, veremos a continuación cómo la ausencia de una lógica de los derechos aplicados al conjunto de la ciudadanía será el elemento central que nos permitirá dar cuenta de por qué los populismos europeos han sido -salvo contadas excepciones- de derecha o extrema derecha (Stavrakakis, 2012, p. 80).

4. La derecha radical y los populismos europeos

Tal como señala Mouffe en la coyuntura actual europea se está viviendo un

“momento populista” (2018, p. 105). Esta situación que se viene dando desde la década de 1990, ha hecho que se multipliquen los trabajos que estudian la política de ese continente a partir de dicha categoría (Rovira Kaltwasser *et al.*, 2017, p. 12). Pero a diferencia de lo que sucedió en América Latina, en el caso europeo estamos en presencia de populismos de derecha o de extrema derecha. Las causas que se suelen señalarse como las responsables del ascenso de dicho fenómeno son múltiples y muy variadas (Caiani y della Porta, 2010; Mouffe, 2009, 2011; Moffitt, 2022; Mudde, 2007). Sin embargo, quisiéramos señalar una que nos parece central en la conceptualización de los populismos de derecha.

Según Mouffe (2011), el ascenso de los populismos de derecha tiene que ver con los déficits en materia de representación que están viviendo las democracias en el viejo continente. Ello se debe al agotamiento de la democracia entendida esta última como el espacio simbólico en el cual se libra la disputa entre proyectos políticos diferentes. Para la filósofa política belga, tanto la socialdemocracia identificada tradicionalmente con la clase obrera, como las fuerzas políticas liberales o conservadoras, tendieron a presentar al neoliberalismo como el “fin de la historia”, es decir, como la única forma de vida posible. En este contexto, parecerían ser los partidos populistas quienes revitalizan la participación política en un sistema que se presentaba como carente de alternativas reales. Los líderes populistas revierten esa tendencia anómica en materia política ofreciendo canales de participación para aquellos sectores que se encuentran huérfanos de la misma (Mouffe, 2009, p. 77). En este sentido, han hecho de la política un nuevo horizonte donde se inscribe la acción humana generando marcos de acción y de identificación más fuertes que la de los partidos políticos tradicionales:

En una coyuntura política en la cual el desplazamiento hacia el centro de partidos anteriormente socialistas ha conducido al desdibujamiento de las fronteras entre izquierda y derecha, esto ha creado una situación en la cual la brecha entre el “nosotros” y el “ellos” constitutivo de la política democrática ya no puede tener lugar dentro del contexto de los partidos políticos

tradicionales...Esto ha creado un vacío que es actualmente ocupado por demagogos populistas de derecha, quienes, mediante la articulación de diversos temores y resentimientos, han logrado constituir una nueva forma de oposición nosotros/ellos a través de un discurso populista en el cual el “pueblo” es constituido sobre una base de equivalencias entre todos aquellos que (...) son presentados como oprimidos por el “bloque de poder” constituido por las elites políticas, la burocracia y la *intelligentsia*. (Mouffe, 2009, p. 94)

Como vemos, el discurso populista de derecha se articula de la misma manera que lo hacía el de signo ideológico opuesto: la existencia de un “nosotros” que se enfrenta a un “ellos” causante del daño.¹³ De esta manera, y al igual que los populismos de izquierda, podemos reconocer en dicho discurso la oposición entre el sujeto “pueblo” con el de una minoría identificada con las “elites” políticas a quienes se las responsabiliza por la confiscación de algún derecho.

Ahora bien, ¿cuál es, entonces, el elemento que permite diferenciar entre uno y otro populismo? Retomando algunos de los conceptos que hemos señalado en el primer apartado, creemos que la respuesta a esta pregunta tiene que ver con el tipo de *plebs* que reclama ser el *populus* legítimo y la lógica, particularista o universalista, de dichos reclamos. En este sentido, la plebs de los populismos latinoamericanos la constituyen los sujetos excluidos o dañados por las políticas neoliberales. En cambio, la plebs de los populismos de derecha están sostenidos en aquellos grupos sociales integrados que ven en los inmigrantes, en los grupos étnicos minoritarios o en el “multiculturalismo” una amenaza a sus privilegios. Hablando en un sentido estricto, en los discursos de los líderes de los partidos populistas de derecha europeos no existe el intento de construir un pueblo donde se incluya cada vez más sectores sociales, sino quedarse en la defensa de una parcialidad que no

13 Hay que decir que estas categorías son formales y que pueden ser encarnadas por diversos actores. En un trabajo sobre el populismo en Alemania e Italia Caiani y della Porta mostraron como en Alemania el “ellos” se encarnaba en políticos de partidos políticos como el CDU y el SPD. Mientras que en Italia el “ellos” era la Unión Europea, los inmigrantes y hasta los EE. UU. (Caiani y della Porta, 2010, p. 7).

pretende tender lazos de solidaridad con aquellos a quienes se considera los enemigos del verdadero pueblo.¹⁴ Por lo tanto, sólo las demandas de un sector social determinado pueden entrar a formar parte de la cadena equivalencial que dichos discursos construyen.

Un ejemplo concreto para dar cuenta de lo que acabamos de señalar en relación a que los populismos de derecha son particularistas. Decíamos cuando analizábamos los populismos de izquierda que los mismos se inspiraban en lo que llamamos una “gramática de los derechos”, ya sean económicos, sociales, políticos, sexuales, etc. Esto implicaba el compromiso por parte del Estado para el efectivo cumplimiento de los mismos.¹⁵ Ahora bien, los partidos populistas de derecha no reniegan del papel del Estado ni de toda intervención de este en materia de políticas sociales compensatorias. Lo que ocurre es que dichas políticas deben apuntar a aquellos que forman parte de la “nación”, con lo cual los inmigrantes, las minorías étnicas o religiosas, quedan afuera de las mismas. Esto ha llevado a algunos académicos a hablar de “chauvinismo del bienestar” en referencia a las redes sociales de contención “varios partidos de derecha radical y populista adoptaron el «chauvinismo del bienestar» y están a favor de la existencia de una sólida red de seguridad social, pero sólo para los ciudadanos nacidos en el país” (Moffitt, 2022, p. 78).

De este modo, lo que los populismos de derecha ponen en cuestión es el “estado de bienestar” que se construyó a la salida de la posguerra precisamente por la *generalidad* que implicaron las políticas de este. En definitiva, lo que el populismo de derecha no digiere es la idea de *universalidad* de los derechos.

Por último, una reflexión con relación a cómo los populismos se posicionaron más allá de las fronteras nacionales y que nos aporta un

14 Para un análisis de los líderes y partidos políticos populistas de derecha europeos véase Caiani y della Porta, 2010 (Alemania e Italia); Mudde, 2007 (Francia); Mouffe, 2009 (Austria); Reyes, 2009 (Reino Unido).

15 El grado o no en que efectivamente se materializaron dichos derechos es algo que no podemos discutir aquí ya que excede las posibilidades de este artículo. Lo que queremos señalar es como uno y otro populismo construyeron discursivamente la necesidad -o no- de llevar adelante políticas de inclusión universales.

elemento extra para entender los clivajes ideológicos. Los populismos de derecha estructuraron un discurso donde, tanto la “comunidad europea” como el “multiculturalismo”, aparecían como los enemigos del pueblo, identificado con los “nativos” (Moffitt, 2022, p. 60). Por el contrario, fue un común denominador en el discurso de los líderes que condujeron los procesos políticos populistas latinoamericanos la apelación al significante “Patria grande”. El mismo permitía albergar en su seno al conjunto de los habitantes de América Latina portando un carácter de universalidad y desplazando el conflicto hacia enemigos externos como el “imperialismo” o el Fondo Monetario Internacional.

5. Reflexiones finales

En el presente artículo hemos intentado hacer un aporte al análisis del populismo como fenómeno ideológico-discursivo a partir de la experiencia política de las dos últimas décadas. Al respecto, nos propusimos una tarea puntual: tratar de entender cuál es el elemento que permite diferenciar en términos ideológicos entre los populismos en América Latina y en Europa occidental.

Para ello recurrimos, en primer lugar, a la obra de Laclau quién nos proveyó de los componentes centrales que caracterizan al discurso populista. En este sentido, hemos visto como en todo populismo descansó en la construcción de un “pueblo” que se opone a un “bloque de poder”. Ahora bien, si este principio articulador permitía entender la lógica política que sustentaba la construcción populista, no alcanzaba para responder a nuestra pregunta en torno a los diferentes clivajes ideológicos que presentaban los mismos. Para ello incorporamos los conceptos de refundación y hegemonismo (Aboy Carlés, 2005). El primero tenía que ver con la afirmación de la propia identidad a partir del cual los populismos trazaron una frontera que excluyó al adversario del campo de solidaridades. En virtud del segundo, se ampliaron dichas solidaridades a los fines de intentar cubrir la totalidad social.

En torno a este mecanismo de alternativa inclusión/exclusión del adversario del propio campo de solidaridades se articuló la dimensión

temporal del “mito populista” (Casullo, 2019). En este sentido, si para los populismos latinoamericanos el pasado era el tiempo del daño sufrido por el grupo social que demandaba ser escuchado, se podía avizorar un futuro común promisorio en virtud de que en el presente los gobiernos populistas estaban llevando adelante una reparación en términos de “derechos”. Esta dimensión de futuro estuvo ausente en los populismos de derecha debido a la marcada orientación al pasado entendido este último como un tiempo de plenitud perdida.

Otras dos nociones centrales para comprender la diferencia ideológica entre los populismos fueron las de “particularismo” y de “universalidad”. Hemos dicho que en el caso de los populismos en América Latina la reparación del daño se pensó en términos de derechos. En este sentido, la noción misma de derecho traía consigo la idea universalización de los mismos (Rinesi, 2013). Más allá de la particular identidad política que los reclamaba, estos debían cubrir la totalidad social.

Por el contrario, en el caso de los populismos en Europa la afirmación de la particularidad implicó la negación de la posibilidad de universalización: la lógica de la expansión de derechos no se aplicó en estos casos. La universalidad estuvo vedada en virtud del cerramiento étnico en algunos casos y nacionalista en otros. No hubo posibilidad de que la cadena equivalencial se desplazase más allá de algunas demandas de ciertos grupos sociales. Obviamente, anidan aquí la xenofobia y el racismo, fenómenos que no son nuevos pero que se articulan en un discurso que apela al “pueblo” como redentor de la situación de vulnerabilidad que dichos grupos dicen estar sufriendo (Mudde, 2007; Mouffe, 2009).

Por último, sería un error pretender diferenciar ideológicamente a los populismos en base a la intervención o no del Estado en la vida social. Tal como hemos visto, ni uno ni otro desconocen la importancia de este último. Tal como sostenía Laclau, todo dependerá de con que otro principio se articule el mismo. Mientras que en los populismos de izquierda el Estado

se articuló con la noción de “derecho”; en los populismos europeos hizo lo propio con los conceptos de “orden”, “autoridad” y “respeto”. Está claro que, la lógica que conduzca la acción estatal dependerá de estos diferentes tipos de articulaciones.

Bibliografía

- Aboy Carlés, G. (2005). Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación”. *Estudios Sociales*, 28, primer semestre.
- Aboy Carlés, G. (2007). La democratización beligerante del populismo. *Debate. Revista de la Asamblea Nacional de Panamá*, 47-58.
- Barros, S. (2006). Inclusión radical y conflicto en la constitución del pueblo populista. *CONfines*, 2/3, 65-73.
- Caiani, M. y della Porta, D. (2010). *Extreme right and populism. A frame Analysis of Extreme right wing. Discourses in Italy and Germany*, Institute for Advanced Studies.
- Casullo, M. E. (2014). ¿En el nombre del pueblo? Por qué estudiar el populismo hoy. *POSdata*, 19(2), 277-313.
- Casullo, M. E. (2019). *¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis*. Siglo XXI Editores.
- Di Tella, T. (1965). Populismo y reforma en América Latina. *Desarrollo Económico. Revista de ciencias sociales*, 4(16), 391-425.
- Germani, G. (1962). *Política y sociedad en una época de transición*. Paidós.
- Laclau, E. ([1977] 2015). *Política e ideología en la teoría marxista*. Siglo XXI Editores.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Siglo XXI Editores.
- Melo, J. y Aboy Carlés, G. (2104). La democracia radical y su tesoro perdido. Un itinerario intelectual de Ernesto Laclau. *Posdata*, 19(2), 395-427.

- Moffitt, B. (2022). *Populismo. Guía para entender la palabra clave de la política contemporánea*. Siglo XXI Editores.
- Mouffe, C. (2009). El “fin de la política” y el desafío del populismo de derecha. En Panizza, F. (comp.): *El populismo como espejo de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C. (2011). *En torno a lo político*. Siglo XXI Editores.
- Mouffe, C. (2018). *Por un populismo de izquierda*. Siglo XXI Editores.
- Mudde, C. (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge University Press.
- Mudde, C. (2017). Populism. An Ideational Approach. En: *The Oxford Handbook of Populism*, 46-70, Oxford University Press.
- Paramio, L. (2006). Giro a la izquierda y regreso del populismo. *Revista Nueva Sociedad*, 205, 62-74.
- Reyes, O. (2009). *Conservadurismo skinhead: un proyecto populista fallido*. En: *El populismo como espejo de la democracia*, 133-159. Fondo de Cultura Económica.
- Rinesi, E. (2013). De la democracia a la democratización: notas para una agenda de discusión filosófico-política sobre los cambios en la argentina actual. A tres décadas de 1983. *Debates y combates*, 3(5), 19-42.
- Rovira Kaltwasser, C.; Taggart, P.; Ochoa Espejo, P.; Ostiguy, P. (eds.) (2017). *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford University Press.
- Stavrakakis, Y. (2012). Más allá de la extrema derecha: el desafío populista europeo. *Debates y combates*, 2(4), 79-89.
- Taggart, P. (2017). Populism in western Europe. En: *The Oxford Handbook of Populism*, 319-338, Oxford University Press.

“Más es ceremonia y aparato exterior que castigo verdadero”. Sobre las posibilidades españolas de corregir conductas inadmisibles entre los indios de las reducciones de Salta y Jujuy durante la etapa tardocolonial

María Laura Cutrera¹

Universidad Nacional de Buenos Aires,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Recibido: 3 de noviembre de 2022

Aceptado: 5 de diciembre de 2022

Resumen: El trabajo se ocupa de los indígenas puestos en reducción en la frontera chaqueña de Salta y Jujuy entre fines del siglo XVIII y principios del XIX. Plantea que los españoles pretendieron lograr el orden y la “buena policía” entre ellos. Eso implicaba que se subordinaran a sus caciques, a los doctrineros, a los comandantes de los fuertes y, en última instancia, a las autoridades de la gobernación y el virreinato; que permanecieran reunidos en los pueblos; y que trabajaran para su sustento. Se esperaba que las autoridades nativas hicieran cumplir las reglas impuestas por los colonizadores y castigaran -o ayudaran a castigar- a quienes se mostrasen renuentes a obedecer. Ninguna capacidad punitiva se reservó, en cambio, a los doctrineros. Para corregir a los insubordinados o desobedientes,

1 Magíster y Doctora en Historia por la Universidad de San Andrés. Profesora en Enseñanza Media y Superior en Historia, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani (FFyL-UBA/CONICET).

contarían con los soldados y comandantes de las guarniciones, que eran quienes tenían jurisdicción sobre los indígenas y podían emplear la fuerza contra ellos. Sin embargo, en la práctica se les permitió punir ciertas conductas. En este trabajo sostendremos que fue muy difícil conseguir el orden planeado dentro de las reducciones. Los jefes indios no cumplieron con las expectativas depositadas en ellos: la naturaleza de la autoridad cacical no ayudó en la ejecución del proyecto español. Los religiosos, que utilizaron simultáneamente la fuerza física y la fuerza de la persuasión, tampoco lograron el orden pretendido. Por último, mostraremos que las autoridades hispanocriollas también vieron condicionadas sus posibilidades de disciplinamiento, recurriendo a la violencia en casos estrictamente necesarios, y obraron a través del ejemplo y el convencimiento. Ello se debió, en parte, a la pobreza crónica de los pueblos, y a la posición defensiva que ocuparon dado el abandono al que habían sido librados los fuertes.

Palabras clave: frontera chaqueña; reducciones; castigo; Salta y Jujuy.

Abstract: The work is about the indigenous people placed in reductions in the Chaco frontier of Salta and Jujuy between the end of the 18th century and the beginning of the 19th century. It states that the Spaniards tried to achieve order and “good police” among them. This implied that they subordinate themselves to their “caciques”, to the “doctrineros”, to the commanders of the forts and, fundamentally, to the authorities of the government and the viceroyalty; that they remain gathered in the villages; and to work for their living. The “caciques” has to enforce the rules imposed by the Spaniards and punish -or help to punish- those who were unwilling to obey. No punitive capacity was reserved, instead, for the priests: they had to act with love and transform their neophytes through persuasion. To correct the insubordinate or disobedient, they would count on the soldiers and commanders of the garrisons, who were the ones who had jurisdiction over the indigenous people and could use force against them. However, in practice they were allowed to punish some behaviors. In these conditions, we will argue that

it was very difficult to achieve the planned order within the reductions. The Indian chiefs didn't meet the expectations placed on them: the nature of the cacical authority did not help in the execution of the Spanish project either. The religious, who simultaneously used physical force and the force of persuasion, did not achieve the order either. Finally, we will show that the "hispanocriollas" authorities also saw their possibilities of discipline conditioned, appealing to violence in strictly necessary cases, and acting through example and conviction. Everything was due, in part, to the chronic poverty of the towns, and to the defensive position they occupied, due to the abandonment of the forts.

Key words: Chaco frontier; reductions; punishment; Salta y Jujuy.

1. Introducción

La noticia alcanzó a tiempo a Fray Juan José Ortiz, doctrinero de la reducción de San Ignacio de indios Tobas, en la frontera chaqueña de San Salvador de Jujuy. Había salido rumbo a la hacienda de San Pedro, donde sus neófitos se conchababan varios meses al año, para sustento propio y del pueblo. Permanecía unos días en el establecimiento, procurando impedir que los pocos logros de su esfuerzo se perdieran.

Esta vez era el "baile del muerto resucitado". Llevaba años tratando de eliminarlo. Le parecía una "invención diabólica" dirigida a robar a los indios incautos que creían en tales embustes. Conociendo sus intenciones, los indígenas huían de la reducción para entregarse a esa ceremonia en el interior del Chaco o aprovechaban la época que los encontraba en las haciendas, para escapar de la reprimenda del Padre. Ahora iba a ser diferente. Llegaría justo para prender a Oropresa y descubrirlo a vista de todos. Oropresa era un toba de San Ignacio que decía tener la potestad de hacer salir del otro mundo a los muertos. Le hablaban al oído y en secreto, y le contaban de sus penurias en el más allá. Por su intermedio, pedían a los concurrentes algo de ropa, aguardiente, tabaco y carne para llevarse al Chaco, y ellos entregaban cuanto tenían. Ortiz sabía qué hacer y cortaba camino.

Su aparición se produjo cuando ya todos se habían desprendido de sus pocas pertenencias y se disponían a iniciar una danza que involucraba a hombres y mujeres, y al cabo de la cual quedaban rápidamente desnudos. Sin perder tiempo y ante la mirada expectante de los participantes, el doctrinero se abalanzó sobre Oropresa, que forcejeó un momento con él. El indio lo tiró al suelo. Ortiz se defendió dando manotazos al aire hasta que uno, por fin, alcanzó la máscara del impostor. La arrancó y expuso ante sus espectadores quién era el falso muerto resucitado. Así consiguió prenderlo y ajustando una carlanca alrededor de su cuello, lo mandó al fuerte de Ledesma, para que su comandante lo castigase de la manera que creyese conveniente. Pocos días después, el indio se escapó.

Nada de cuanto contamos le ocurría únicamente a Ortiz ni era singular de sus quehaceres; tampoco era exclusivo de la reducción ni de los indígenas puestos a su cargo. En todos los casos, los doctrineros debían conducir a los indios por la senda del buen comportamiento, evangelizarlos, y poner fin a muchas de sus prácticas y creencias; los indígenas se iban recurrentemente de los pueblos sin licencia de los religiosos, para internarse en el monte o en el Chaco; o se conchababan en cañaverales y establecimientos rurales cercanos, y los curas tenían que visitarlos para que no olvidaran lo aprendido. En todos los casos, los frailes contarían con el auxilio de los hacendados y de los soldados de los fuertes, ya para dar parte de algún problema, insurrección o amenaza de invasión; ya para asistirlo si era necesario prender a los díscolos y desobedientes. Siempre los comandantes eran quienes decidían si se aplicaba una pena y cuál. Con algunas variaciones, la situación de las reducciones de la frontera chaqueña de la gobernación del Tucumán, primero, y de la Intendencia de Salta, después, era significativamente parecida.

Fundados en el transcurso del siglo XVIII, los pueblos respondían a una estrategia común a distintos puntos del imperio español en América. Se erigían en espacios que lindaban con grupos nómades con los que se alternaban relaciones conflictivas y pacíficas. Se esperaba que funcionaran a modo de barrera defensiva, a la vez que se trataba de convertir a los indígenas

al cristianismo.² En nuestro caso, se instalaron siempre en las proximidades de los fuertes para vigilar el buen comportamiento de los indios o socorrer a las reducciones. La primera misión que se fundó fue San Juan Bautista de Balbuena, integrada por grupos lule e inmediata al fuerte homónimo, en términos de Salta. En 1735, se edificó San José de Petacas, para vilelas, en jurisdicción de Santiago del Estero. A ellas siguieron San Esteban de Miraflores (para vilelas, lules y tonocotés), también en Salta; San Ignacio de indios Tobas, en Jujuy; Nuestra Señora de la Concepción (de abipones), en términos de Santiago del Estero; y Nuestra Señora del Buen Consejo de Ortega (para omoampas), en jurisdicción de Salta (Vitar, 1997). Algunas décadas más tarde y como resultado de largas negociaciones con vejoces y mataguayos, en 1779 se fundó la reducción “Nuestra Señora de las Angustias de Zenta”, en términos de Jujuy y próxima al fuerte San Andrés.³

Inicialmente en manos de los jesuitas, dejaron de estarlo en 1767, cuando se produjo la expulsión de la orden por razones que exceden este trabajo. El hecho suponía una enorme alteración para la diplomacia, ya que estos habían aportado su propia fuente de pacificación a las relaciones interétnicas (Lázaro Ávila, 1999). Además, los indígenas de las reducciones operaban como mediadores con los indios del interior chaqueño y los pueblos contribuyeron a la protección de la frontera con un costo menor al que hubiera implicado sostener más fuertes y soldados partidarios.⁴ Por esta razón, las viejas misiones no desaparecieron; sino que quedaron en manos de administradores civiles, que se ocuparían de las denominadas temporalidades o bienes comunes de los indios, mientras la instrucción religiosa se confiaba a los franciscanos.

2 Simultáneamente, se llevaron a cabo “entradas” al Chaco que pretendían intimidar a los indios ante la imagen del ejército y alejarlos de los espacios ocupados por los hispanocriollos.

3 Todos los pueblos y lugares que mencionemos en este trabajo tienen su correlato cartográfico al final.

4 Los partidarios eran un cuerpo pago creado en 1739 para proteger la frontera chaqueña. Aunque sin éxito, se pretendió establecer una fuerza profesional que disminuyera la presión sobre las milicias de las ciudades de la gobernación del Tucumán.

Lo cierto es que el proyecto evangelizador no resultó como se esperaba, y económicamente la situación de las reducciones nunca fue buena. Para colmo, los administradores civiles expoliaron gran parte de sus recursos y secuestraron numerosos bienes. Así que los gobernadores e intendentes propusieron diferentes normativas y reformas. Se intentó dejar la administración temporal en manos religiosas nuevamente, pero la situación de los pueblos empeoró. Promediando el siglo XVIII se procedió, incluso, a la agregación de las reducciones: los indios de Petacas, por ejemplo, se sumaron a Ortega y los de Macapillo a Miraflores (Gullón Abao, 1993). A comienzos del siglo XIX se asignó nuevamente administrador civil para algunos pueblos.

En este trabajo nos ocupamos de los indígenas puestos en reducción en la frontera chaqueña de Salta y Jujuy a finales de la etapa virreinal. Plantearemos que los españoles pretendieron lograr la “buena policía” entre aquellos. Eso quería decir que “aprovechen la cristiandad” y “que no haya desórdenes entre los indios” (Roca Mones-Ruiz, 2017, p. 424). En otros términos, tenían que subordinarse a sus caciques, a los doctrineros, a los comandantes de los fuertes y a las autoridades de la gobernación y el virreinato, respetar las leyes impuestas por los colonizadores, permanecer reunidos en los pueblos y trabajar para su sustento.

Se esperaba que las autoridades nativas aprendieran a desempeñar nuevos roles, haciendo cumplir las reglas impuestas por los españoles y castigando -o ayudando a castigar- a quienes se mostrasen renuentes a obedecer. Ninguna capacidad punitiva se reservó, en cambio, a los doctrineros. Debían obrar con amor y transformar a sus neófitos a través de la persuasión. Para corregir a los insubordinados o a los díscolos, contarían con los soldados y comandantes de las guarniciones, quienes tenían jurisdicción sobre los indígenas puestos en reducción y podían emplear con ellos la violencia. Sin embargo, en la práctica se les permitió el empleo de la fuerza. Es que el cura había de ser, ante todo, padre de grupos indígenas que eran “como niños”: niños en el imaginario español, “miserables” y

“menores de edad” -*capiti diminutio*- en términos jurídicos (Díaz Couselo, 2001).

Aquí sostendremos que sumidas en la ambigüedad de ser menores y tener la responsabilidad de castigar algunos comportamientos inadmisibles en el contexto reduccional, las autoridades indígenas de los pueblos no cumplieron con las expectativas depositadas en ellas. La naturaleza de su liderazgo, basado en el consenso y la aceptación de sus seguidores, imponía límites a las intenciones españolas de que fueran obedecidas. Al mismo tiempo, su desempeño condicionaba incómodamente la posición de los frailes.

Mostraremos, entonces, que los religiosos tampoco pudieron ser garantes del orden dentro de las reducciones. En última instancia, debieron aprender a ser caciques de sus neófitos. A esto conducía, en parte, la pobreza crónica de aquellas, que invitaba a buscar el alimento en el Chaco o empujaba al trabajo en haciendas y cañaverales, favoreciendo la dispersión y destruyendo las pretensiones de alcanzar la buena policía entre los indios.

Por último, también señalaremos los alcances del accionar punitivo de los comandantes de los fuertes. Aunque a ellos se reservaba la capacidad de castigar a los infieles puestos en pueblo en la frontera, encontraron límites en su hacer. La permanente escasez de hombres y de armas, el estado de decadencia en que se hallaban las guarniciones y la posición defensiva que fue quedando a los indígenas de las viejas misiones, hicieron que la persuasión y la palabra fueran mecanismos recurrentemente empleados por las autoridades fronterizas.

En el abordaje de dichas cuestiones nos valdremos de un variado cuerpo documental, que incluye fuentes editas (las Leyes de Indias, las Ordenanzas de Alfaro y relatos de misioneros y doctrineros jesuitas), y otras sin publicar. Aquí incluimos expedientes de diferentes fondos del Archivo General de la Nación y correspondencia personal, resguardada en la colección Ricardo Rojas del Archivo Histórico de la Provincia de Jujuy y en el Archivo del Obispado de esa ciudad. El lector verá que, en alguna ocasión, referimos

a religiosos que estuvieron a cargo de pueblos ubicados en la jurisdicción chaqueña de Santa Fe o Asunción. Nos permitimos esta licencia, porque remiten a grupos también reducidos en otros puntos de la frontera tucumano-salteña -mocovíes, abipones y tobas- y que tenían estrechos vínculos con los indígenas que nos ocupan, por lo que podemos suponer la circulación más o menos extendida de ciertas prácticas.

Analizaremos, en primer lugar, cuestiones relativas a la autoridad entre los grupos indígenas del Chaco. Luego veremos en qué consistía la “buena policía” imaginada por las autoridades españolas. Para terminar, mostraremos qué pasaba en los hechos, de qué manera podía pelearse contra la insubordinación y las prácticas nativas que querían desterrarse en este espacio, y cuáles eran las alternativas existentes para tratar de asegurar el orden, el “buen gobierno”.

2. Algunas notas sobre la autoridad cacical entre los indígenas del Chaco

Los caciques chaqueños eran líderes de sus agrupaciones y la base de ese liderazgo era el consenso, la aceptación del jefe por parte de sus seguidores.⁵ Sahlins afirma que el liderazgo “es una creación de sus seguidores” (1963, p. 289). Los jefes deben estar preparados para demostrar que poseen la clase de habilidades que les permiten ganarse el respeto: poderes mágicos, capacidad oratoria, bravura para la guerra y el enfrentamiento.

Igual que señala Bechis, para el área Arauco-pampeana-norpatagónica, los caciques chaqueños gozaban de autoridad y no de poder. La autora explica que mientras este último remite “a la habilidad de canalizar la conducta de otros en ausencia de amenaza o uso de sanciones negativas”, el poder es la “habilidad de canalizar la conducta de otros por la amenaza o uso de aquellas”. Y si bien en toda sociedad existen sanciones negativas como el

5 Cabe advertir que aquí planteamos nuestra postura, desarrollada en un trabajo anterior, pero otros investigadores estudiaron el tema y sostuvieron interpretaciones diferentes, con niveles más o menos explícitos de discusión. Para esto, véase Cutrera (2022). Luego, utilizaremos la voz “jefe” como sinónimo de cacique, con fines estrictamente narrativos y sin aludir a ninguna formación política particular, sólo para evitar repeticiones y cacofonías. Cabe aclarar, además, que la documentación consultada emplea indistintamente una y otra voz.

abandono, la suspensión del afecto, de la credibilidad o la venganza, éstas no pueden compararse con la puesta en práctica o la amenaza de uso de la fuerza institucionalizada. Para Bechis (2008, p. 264), la autoridad se basa en el poder de la persuasión, mientras que el poder se sustenta en la persuasión que el cacique ejercería por sí mismo. Y como señala Harris (1993), al carecer de medios físicos para obligar a obedecer, un cabecilla que quiera mantener su puesto dará pocas órdenes. Muchas veces evaluará el sentimiento generalizado sobre un asunto y basará en eso sus decisiones, siendo más portavoz que formador de la opinión general. De lo contrario, aquel que consiguiera otro cacique o grupo que lo incorporara, podía abandonar a quien hubiese seguido hasta entonces. Y el retiro del apoyo a un líder redundaría, en contrapartida, en el incremento de la autoridad de sus competidores reales o potenciales. Sin embargo, que no estuvieran instalados en posiciones existentes de gobierno no equivale a aseverar que el lugar del cacique no contara con cierta firmeza dentro de la sociedad indígena.

¿Cuál era, en este contexto, la función de los jefes indios? Como señaló Bechis para el área panarauca, los líderes chaqueños eran un “nodo informático” (léase, informativo) de su comunidad. La información procedente del interior del Chaco y de su exterior se centraba en ellos. Algunos mecanismos garantizaban que las noticias fluyeran en dirección al cacique: los compadrazgos con hispanocriollos de importancia; la posesión de cautivos; el trato con el comerciante, el militar o el religioso y con los reducidos en las fronteras españolas o con los del interior chaqueño en el caso de estos últimos. Las novedades se obtenían, también, con espías o viajes a los territorios de otras parcialidades, a los puestos fronterizos, o trabajando en las ciudades y establecimientos rurales de los hispanocriollos.

Finalmente, y además de ser un “nodo informático”, cabe preguntarse qué hacía un jefe sin poder. Clastres (1987) propuso una respuesta: asumir la voluntad de la sociedad de aparecer como totalidad única. El jefe era el hombre que hablaba en nombre de la sociedad cuando circunstancias o acontecimientos la ponían en relación con otra u otras. Por ende, asegura el

autor, las habilidades del líder se jugaban muchas veces en el plano de las “relaciones internacionales” y exigían que las capacidades vinculadas a ello -talento diplomático para los amigos, coraje y bravura para los enemigos, por ejemplo- fueran las más desarrolladas. A su vez, la decisión de negociar pacíficamente o la estrategia militar que se eligiese, dependerían del deseo o la voluntad explícita de sus parciales. Y eso era así, justamente, por esta razón: porque el jefe disponía de un derecho o un deber, como quiera verse: ser portador, comunicar la voluntad de sus seguidores, en lugar de decidir e imponer sus prioridades.

3. El orden imaginado por las autoridades españolas

Dijimos que para las autoridades españolas era de suma importancia que los indígenas con los que se hubieran acordado paces vivieran juntos y concertadamente, y fueran entrando en policía. De ahí la pretensión de agruparlos en reducciones. De ahí también, que los fuertes se erigieran cerca de ellas o viceversa.

Para conseguir el orden o el buen gobierno al interior de los pueblos se abrevó en cuerpos jurídicos de diferente naturaleza, como la Recopilación para los Reinos de Indias o las Ordenanzas de Alfaro.⁶ A estos se sumaron las disposiciones que dieron los visitadores, las ordenanzas e instrucciones de los gobernadores u oidores, y reglamentos como el dictado por el Ministro Principal de Real Hacienda, entre otros. Intentaron solucionar los inconvenientes que habilitaban las normas de carácter general o que planteaban las circunstancias específicas del espacio en cuestión (Tau

⁶ Vale advertir que las Leyes de Indias no fueron un cuerpo legal unificado y coherente, sino una compilación de leyes y disposiciones de variada procedencia y naturaleza. En cuanto a las Ordenanzas de Alfaro, se dictaron en 1612 para evitar la explotación indígena por parte de los españoles. En la gobernación de Tucumán, procuraron mejorar las condiciones de trabajo de los indios e instaurar allí el modelo toledano, entre otros de sus propósitos (Sica, 2014; Jurado, 2014; Oyarzábal, 2013). Lo cierto es que ambas constituyeron un marco normativo de permanente referencia para las autoridades y al igual que ocurrió con la casi totalidad del derecho indiano, se aplicaron contemplando los particularismos de cada situación o lugar. De ahí que refiramos a ellas en reiteradas ocasiones para el estudio de las viejas misiones de la frontera chaqueña de Salta y Jujuy.

Anzoátegui, 1983; Levaggi, 1998; Díaz Couselo, 2001; Oyarzábal, 2013).

Para conseguir el orden en las reducciones, también se consideraba fundamental que contaran con autoridades que ejercieran funciones específicas y pautadas en las leyes u ordenanzas. Así que cuando se fundaba un pueblo, quien hubiera estado al frente de la empresa debía nombrar a los encargados de su administración y gobierno. Ello involucraba tanto a los religiosos que quedarían a cargo de la misma, como a los indígenas. Había “caciques gobernadores” o “principales”, “corregidores” e incluso llegó a haber algún “teniente de cacique”; y como era usual en las ciudades hispánicas, se designaba un cabildo. Además, se nombraba “un alcalde” y un regidor, y si el pueblo pasaba “de ochenta casas, dos alcaldes y dos regidores”. Por grande que fuese, no podía superarse el número “de dos alcaldes y cuatro regidores” (Roca Mones-Ruiz, 2017, p. 438).⁷

A los líderes indígenas se reservaban tales investiduras, a las que se asociaban elementos que los españoles dotaban de prestigio y parecían ratificarlas: bastones con empuñadura de metal y uniformes militares, o vestimentas con telas de diferente calidad para distinguir a las autoridades nativas. No obstante, las leyes que regían la vida en las reducciones dejaban pocas funciones para los caciques gobernadores o principales, quedándoles solo “el repartimiento de mitas y respeto que se les ha de tener” (Ibíd.).⁸ No

7 Pese a lo dispuesto en la legislación, la realidad de cada lugar y las circunstancias que hubieran signado las negociaciones con cada uno de los grupos, resultaban en situaciones variadas. Aun cuando se enmarcaran en las posibilidades de gobierno conocidas por los españoles, los oficios diferían de un pueblo a otro. Se observan criterios distintos a la hora de designar autoridades indígenas en cada reducción. Creemos que ello respondía al panorama político nativo que encontraran los españoles, al que trataban de ordenar estableciendo jerarquías en su interior. Así se ubicaba en funciones gubernativas a quienes se percibía con un rol de liderazgo. Y de acuerdo con éste, al protagonismo que el cacique hubiera tenido en las tratativas o la cantidad de seguidores que tuviese, entre otras razones, se los nombraba caciques gobernadores, regidores, alcaldes, curacas o capitanes, dependiendo de la traducción que pudiera hacer el fundador del pueblo o sus pretensiones de redimensionar a ciertas figuras. Las elecciones para dichos puestos debían realizarse los primeros días de cada año por los miembros del cabildo saliente, en presencia del cura, quien revisaría la nómina de candidatos seleccionados para el reemplazo. El cacique principal, entretanto, mudaba cada cinco años.

8 Se refiere por “mita” al sistema rotativo de turnos en que los indios debían conchabarse para trabajar en haciendas y cañaverales cercanos.

tenían jurisdicción en causas criminales, según lo estipulaban las *Leyes de los Reinos de las Indias*:

en que hubiere pena de muerte, mutilación de miembro, u otro castigo atroz, quedando siempre reservada para Nos, y nuestras Audiencias, y Gobernadores la jurisdicción suprema, así en lo civil, como en lo criminal, y el hacer justicia, donde ellos no la hicieran.⁹

Sin entrar en contradicción con ambos cuerpos normativos, las ordenanzas de Rafael de la Luz para San Ignacio de los Tobas (1799) dejaban a los caciques y mandones la posibilidad de aplicar “una corrección fraterna” si el religioso reconocía que algún individuo la merecía “por culpa que haya cometido y se hubiese justificado en suficiente forma”, no sin antes hacerles “entender a todos el delito, para que queden satisfechos de la justicia”.¹⁰

A los alcaldes y regidores, en cambio, se otorgaba “el gobierno de los pueblos (...) en cuanto a lo universal”, siendo los principales responsables del mantenimiento del orden y la buena policía.¹¹ Para ello se les conferían atribuciones punitivas. Castigarían a “los indios que trajeran consigo cuchillos u otras armas” y no debían permitir que en sus casas guardaran “almaradas ni garrotejos cortos por el daño que suelen hacer cuando se emborrachan”, por eso “Han de tener particular cuidado de evitar el desorden de las borracheras -decían las Ordenanzas de Alfaro a continuación- y no dar lugar a que en bujíos ni canchas se junten a beber” (Roca Mones-Ruiz, 2017,

9 *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*. Tomo II. Libro 6. Título VII: De los Caciques. Ley XIII: Que declara la jurisdicción de los caciques. Madrid. s/f (año de edición ilegible por documento roto). Folio 220 vta-221.

10 “Instrucciones de Rafael de la Luz para que se observen en el pueblo de San Ignacio de indios Tobas, del distrito de la ciudad de Jujuy, 29 de julio de 1799”. AGN, Interior, 2656. Expte. 1, artículo 2. Estas ordenanzas pretendían complementar y completar -para esta reducción-, un reglamento que dos años antes había dictado el Tesorero Principal de Real Hacienda -Gabriel de Güemes Montero-, para la administración espiritual y temporal de los pueblos.

11 *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*. Tomo II. Libro 6. Título II: De las Reducciones y pueblos de indios. Ley XVI: “Que los Alcaldes de las Reducciones tengan la jurisdicción que se declara”. Madrid. s/f (año de edición ilegible por documento roto). Folio 200.

p. 440). Las Leyes de Indias habilitaban, además, “inquirir, prender, y traer a los delincuentes a la Cárcel del Pueblo de Españoles de aquel distrito”, a la vez que “castigar con un día de prisión, seis, u ocho azotes al Indio que faltare a la misa el día de fiesta, o se embriagare, o hiciere otra falta semejante” y aquí, nuevamente, se trataban de impedir las borracheras, estableciendo que “si fuere embriaguez de muchos, se ha de castigar con más rigor”.¹²

Aunque las recopilaciones de normas y leyes pretendían que los indígenas debieran respeto y obediencia a sus doctrineros, estos últimos tenían pocas atribuciones plasmadas por escrito. Entre sus obligaciones para con los indígenas se contaban el hacerlos cristianos, enseñarles la lengua española y los rudimentos de la religión católica, y música si se pudiera; sobre todo, convertirlos en seres sumisos y laboriosos. Sin embargo, su obra debía desarrollarse sin recurrir al uso de la fuerza en lo posible. Las Leyes de Indias explicitaban que no tendrían “cárceles, prisiones, grillos y cepos para prender, ni detener a los indios”; y tampoco podían quitarles el cabello, azotarlos ni imponerles condenas.¹³ Así lo recordaba el Protector Partidario de Naturales en 1797. Agregaba que los doctrineros debían “dejar el gobierno de los pueblos a los Alcaldes y Regidores indios”, conforme a las Ordenanzas de Alfaro.¹⁴ Atendiendo a la situación particular de San Ignacio, Rafael de la Luz aclaraba a su doctrinero que, en caso de experimentar el cura:

desobediencia reprehensible en los caciques, mandones o indios particulares, o notare alborotos, fugas, o cualesquiera exceso en su pueblo, a que no pueda por sí poner el debido remedio; pedirá auxilio al Comandante del fuerte principal de Ledesma, quien se

12 *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*. Tomo II. Libro 6. Título II: De las Reducciones y Pueblos de Indios. Ley XVI: Que los Alcaldes de las Reducciones tengan la jurisdicción que se declara. Madrid. s/f (año de edición ilegible por documento roto). Folio 200.

13 *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*. Tomo I. Libro I. Título XIII: De los Curas, y Doctrineros. Ley VI: Que los Clérigos y Religiosos Doctrineros no prendan, ni hagan condenaciones a los Indios, ni nombren fiscales, y guarden los Aranceles. Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 1998. Folio 96.

14 “Pedimento del Protector Partidario de Indios al Gobernador Intendente de Salta”, s/f (falta una hoja del expediente). AGN, Tribunales, Sala IX 37-3-5. Expte. 8, folio 16.

lo dará prontamente, hasta asegurar a los delincuentes, y si fuese delito de los enormes, dará parte circunstanciado a este gobierno, manteniendo a los reos en la fortaleza aprisionados hasta las resultas. (...) No reconocerán dichos indios -insistía- otro superior en esta provincia que a este gobierno para juzgar sus causas civiles y criminales.¹⁵

San Ignacio de los Tobas fue de las reducciones para las que se dieron mayor cantidad de instrucciones u ordenanzas. Probablemente porque se trataba de un pueblo cuyos habitantes eran renuentes a someterse a su doctrinero y a las autoridades españolas, y cuyo cacique dirigía o participaba de las situaciones que se querían evitar, se dictaban normas precisas que pretendían regular la vida en ella. Las últimas con que contamos son las ordenanzas dictadas por el gobernador intendente José de Medeiros, en mayo de 1808. Medeiros especificaba al detalle las funciones asignadas a los alcaldes, a los caciques y mandones. En todos los casos, se les adjudicaban nuevas atribuciones. El gobernador pretendía administrar minuciosamente la vida dentro y fuera de los pueblos. Ahora, por ejemplo, se estipulaba la forma de los conchabos y las prácticas permitidas mientras los indígenas trabajaban en los establecimientos productivos; se explicitaban los procedimientos a seguir frente al robo de ganado de comunidad o de los vecinos; se sancionaba la inasistencia al rezo; se cuidaba que las huérfanas no salieran de la reducción ni se contrataran en las haciendas y cañaverales; se prohibían formalmente los amancebamientos; y se penaban las peleas entre indios, dentro y fuera del pueblo. A su vez, se precisaba una sanción frente al incumplimiento. Igual que los alcaldes, los caciques y mandones deberían castigar los desórdenes o faltas, y se los reprendía y despojaba de sus oficios si no lo hacían o se mostraban esquivos.

Dos aclaraciones antes de continuar. La primera es que las disposiciones dadas en el contexto de visitas -como las de Rafael de la Luz o José de

15 “Instrucciones de Rafael de la Luz para que se observen en el pueblo de San Ignacio de indios Tobas, del distrito de la ciudad de Jujuy”, 29 de julio de 1799. AGN, Interior, 2656. Expte. 1, artículos 15 y 2.

Medeiros- u ordenadas por el gobernador intendente -como el reglamento de Gabriel Güemes Montero- no podían entrar en contradicción con las Leyes de Indias o las Ordenanzas de Alfaro. Como ya sugerimos, se trataba de pautas que procuraban regular aquello sobre lo que las leyes guardaban silencio o bien las situaciones que surgían de la experiencia reduccional de esa frontera. La segunda es que creemos que la reiteración de instrucciones tendientes a asegurar el funcionamiento ordenado de las reducciones y el establecimiento de la “buena policía” entre los indígenas, sólo da cuenta de que la letra tenía escaso impacto en la práctica.

4. Persuadir castigando y castigar persuadiendo

A fines de marzo de 1781, el exsoldado partidario José Quiroga pasó a la reducción de San Ignacio con intenciones de “seducir a aquellos indios conversos para arruinar esta ciudad [San Salvador de Jujuy]”. Una vez allí, se habría desatado un conflicto que terminó con la muerte del teniente que, entonces, tenía el pueblo para impedir sublevaciones, repeler invasiones y dar pronto aviso al fuerte ante situaciones de peligro. El lunes 26 de marzo, los tobas ya se hallaban fuera de la reducción y junto con un grupo de rebeldes, avanzaron sobre el fuerte de Ledesma. Tras el hecho, quienes estaban en él se sumaron a los insurrectos, sitiando y ocupando dicha guarnición. Luego hubo dos intentos de tomar el fuerte del Río Negro.¹⁶ Inmediatamente, se pusieron en marcha distintas columnas españolas. Los tobas y los insurrectos que lograron escapar se refugiaron en el monte. Desde allí, algunos se volvieron y solicitaron el perdón, mientras otros permanecían ocultos y reintentaban tomar el destacamento de Río Negro. Entonces se organizó una marcha de soldados al interior del Chaco, para la que se pensaba pedir colaboración a los bejoces de Nuestra Señora de las Angustias de Zenta. Quienes se habían internado en el monte, entretanto, buscaban aliarse con los matacos y, en

16 Hay interpretaciones variadas sobre este alzamiento. Los enfoques pioneros lo consideran un eco del levantamiento de Túpac Amaru; pero esa mirada fue revisada. Para una puesta al día historiográfica, que no podemos desarrollar por cuestiones de espacio, pueden consultarse Cruz (2007) y Glatstein (2015 y 2017, p. 532).

efecto, las tropas comandadas por Cristóbal López y Gregorio de Zegada capturaron alrededor de setenta indios bien armados de esa agrupación. Según se informa, en el entrevero se asesinó, también, al cacique Santiago Quimadini (Glatstein, 2015 y 2017).

Dice Glatstein que, en total, las justicias acusaron del delito de lesa majestad a cuarenta y una personas, de las cuales veinticuatro recibieron la pena de muerte. Los soldados partidarios de los fuertes fueron ejecutados, señalándoseles como “caudillos principales” o “convocadores”. Los matacos fueron ajusticiados cuando se los conducía a la ciudad; mientras que a los indígenas internados en el Chaco se los llevó de regreso al pueblo. No se abrió causa alguna contra ellos ni se les tomó declaración, ya que jurídicamente eran considerados menores, y tampoco se los castigó. Solo se ordenó que presenciaran la muerte de los líderes del movimiento.

El alzamiento de 1781, conmovió la frontera oriental de Jujuy y alarmó a las autoridades. Llama la atención, sin embargo, que los tobas hayan quedado al margen de la distribución punitiva, debiendo únicamente presenciar las penas aplicadas a otros. Creemos que tal situación habilita, por lo menos, dos preguntas. La primera concierne a la última cuestión y es ¿por qué se los hizo asistir a la ejecución de los cabecillas? Para que aprendieran: para que “los indios tobas que se han mandado traer de la reducción” –decía la última sentencia del juicio a los insurrectos- “vean el fin que ha tenido su principal cabeza de motín, y que mereciendo ellos igual castigo, los ha perdonado la piedad del soberano” (Glatstein, 2015, p. 83). Lo sucedido era suficientemente grave como para terminarlo con un perdón real, sin más implicancias que el asesinato del cacique renuente a abandonar la actitud beligerante y regresar a San Ignacio. Si el perdón deponía las armas y calmaba los ánimos, la invitación a presenciar el ajusticiamiento de los sublevados devolvía, en contrapartida, una lección: los delitos de lesa majestad resultaban inadmisibles. Y en este sentido, era importante desplegar el potencial visible de la pena. La convocatoria de los tobas a presenciar la ejecución reposaba en el poder intimidatorio del castigo para quien lo observaba. Además, la

escena ponía en evidencia el desequilibrio de fuerzas: era el monarca -o el rey a través de sus hombres- quien tenía la última palabra, quien decidía si se perdonaba o no, y a quién.

La segunda pregunta a que da lugar el caso es ¿por qué se perdonó a los indios? Procuraremos responder a ella a lo largo de este apartado. Para empezar, recordemos que las autoridades españolas señalaban la necesidad de recurrir a la fuerza solo cuando fuera preciso y la conveniencia de apelar a la persuasión para evitar desórdenes o reprenderlos. Pero en la letra escrita se estipulaban castigos y se identificaba a los responsables de su aplicación. En este apartado analizaremos, también, quién o quiénes castigaban en las reducciones, cómo y por qué. Dijimos que durante el período estudiado y exceptuando las ordenanzas de Medeiros para San Ignacio, a los caciques y mandones no se les confería ese tipo de facultades, quedando estas reservadas a los alcaldes indígenas. A su vez, la capacidad última de reprender a los naturales estaba siempre en manos del gobierno que lo ejecutaba por medio de los comandantes de los fuertes.

Vale la pena advertir que no todas las autoridades españolas tenían atribuciones punitivas sobre los indios en reducción. Ningún mayordomo de las haciendas, ningún alcalde de hermandad ni juez pedáneo, por ejemplo, podía ejercer la fuerza con ellos. Así lo informaba el comandante del fuerte de Ledesma, Carlos Sevilla, al hacendado Miguel Iturbe, cuando este lo consultó sobre sus posibilidades de azotar a los indígenas en su condición de juez pedáneo: “como tal no las tiene ni puede dárselas nadie, ni meterse con ninguno en asunto de castigo, ni demanda con los indios, lo uno porque yo soy quien y no ningún juez sino mis superiores manda en estos destinos”.¹⁷ En la misma dirección apuntaba Eduardo Salas, al solicitársele su intervención ante las matanzas de ganado ajeno que llevaban a cabo los tobas de San Ignacio. Frente al reclamo del hacendado Martín de Otero, había respondido que él “no tenía jurisdicción en ellos,

17 Archivo Histórico de la Provincia de Jujuy (en adelante AHPJ), Colección Ricardo Rojas, Correspondencia Sevilla-Zegada, caja XLVI.

que se viese con su cura doctrinero y le diese parte para que pusiese remedio”.¹⁸

Conforme a lo dispuesto, el religioso a cargo del pueblo daría parte al fuerte para que el comandante actuase. Recordemos que las leyes no reservaban funciones punitivas a los doctrineros, de quienes se esperaba que procediesen con suavidad. En los hechos, sin embargo, se aceptaba su intervención ante ciertas inconductas o comportamientos pecaminosos de los indígenas: los amancebamientos, la embriaguez, robos menores o algunas de sus celebraciones. Y en ocasiones, los indios se quejaron.

En octubre de 1807 lo hicieron los tobas de San Ignacio ante Diego José de Pueyrredón, hacendado del lugar que había sido comandante de la frontera del Río Negro. El cabildo de Salta comisionó a Hermenegildo González Hoyos para que averiguase qué había de cierto en las denuncias. Se pidió informe al cura vicario de Jujuy, al comandante del fuerte de Ledesma y a varios hacendados de la zona. Fray Ortiz practicaba el castigo físico, pero al parecer, dentro de límites esperables. El religioso actuaba como un padre con sus hijos: castigaba con amor, haciendo visibles las costumbres indígenas que no podían tolerarse en el contexto reduccional. El encargado de los cañaverales de San Pedro, Eduardo Salas, precisó los métodos de que se valía el fraile para corregirlos, expresando que no tenía noticia de que:

hubiera herido ni dado de palos a ninguno, que [sí] los ha reprendido, puesto al cepo y también dado algún castigo al que oía que lo ha merecido (...); pero en todas sus reprehensiones ha sido el Padre pues en una mano se le ha visto el pan y en la otra el chicote.¹⁹

El dueño de la hacienda de San Pedro, Martín de Otero, entretanto, alegaba que “cuando el Padre los puede merecer les da unos chicotazos con un rebenque que tiene y se lo he visto practicar repetidas veces no sólo

18 A Hermenegildo González Hoyos, San Pedro, 26 de noviembre de 1807. AGN, Interior, Legajo n° 2656. Expte. 1.

19 San Pedro, 30 de marzo de 1808. AGN, Criminales, Sala IX 32-7-1. Expte. n°4.

en la reducción sino también en mi hacienda”.²⁰ El carácter de los tobas y sus inadecuadas conductas legitimaban, en opinión de Otero y de Salas, el proceder del religioso. El cadete de partidarios y comandante del fuerte de Ledesma, José Suárez del Valle, confirmaba que recurrir a algunas reprimendas era la única manera con que el cura podía conseguir que “los malos pasen a ser buenos”.²¹

El cacique principal de la reducción no ayudaba. Las quejas sobre Feliciano Xuárez eran reiteradas, pues si tenía la obligación de remediar los excesos, lejos de hacerlo “los fomenta” y “qué harán los indios al quererlos reprender el Padre cuando ellos saben que el cacique los defiende y apoya sus desobediencias”.²² A decir de Martín de Otero, el fraile se había equivocado al nombrar a Feliciano por mandón tras la muerte de su padre. Feliciano “no sólo no le da auxilio al Padre sino que amparándolos él, les da más bien auxilio a ellos para que se huyan y no les vaya a castigar”.²³ En una oportunidad en que Feliciano llevaba más de quince días fuera del pueblo y el hambre arreciaba, Ortiz decidió matar una res de la reducción con el consentimiento de la madre del cacique. A su regreso, Feliciano “se enojó porque el Padre había hecho matar no estando él, haciéndose dueño de las vacas de la reducción”. Sucede que Ortiz también se enojó:

y le echó varios retos de reprensión verbal, diciéndole que él, que lo había puesto de cacique interino, le podía quitar el mando y dar parte al gobierno pues no le correspondía el mando a él sino a otro menor, nieto del cacique Tesodi; y en efecto, le hizo entregar la casaca y el bastón, y lo retuvo el Padre hasta el día siguiente en que conociéndolo humillado, se lo devolvió todo. (Ibíd.)

Tener disgustados a los indios y más aún, al jefe, podía ser un problema, ya que solía dar lugar a fugas cuantitativamente variables, pero a veces

20 Dirigido a Hermenegildo González Hoyos, 12 de abril de 1808. AGN, Interior, Sala IX, legajo 2656, Expte. n°1.

21 29 de marzo de 1808. AGN, Criminales, Sala IX, Sala IX, 32-7-1. Expte. n°4.

22 30 de noviembre de 1807. AGN, Interior, Sala IX, Legajo 2656. Expte. n°1.

23 12 de abril de 1808. AGN, Criminales, Sala IX 32-7-1. Expte. n° 4.

significativas. Señalamos que, de acuerdo con la lógica de la organización política nativa, quien no estuviera a gusto con un líder, podía abandonarlo y sumarse a otro dispuesto a incorporarlo. Se trataba, en este caso, de dejar la reducción para volver a juntarse con sus parientes del interior chaqueño; o peor aún, de que el propio cacique liderara la huida; a veces por convicción, otras por no quedarse solo. Muchos años antes, el comandante de Ledesma, Carlos Sevilla, decía al comandante general de fronteras Gregorio de Zegada:

dije a SE en el acto de la visita, no era este Padre para la reducción (...) castigando por sí con el sablecito haciéndose el guapito, que al mejor tiempo nos quedaríamos sin reducción y sobre las armas toda la jurisdicción (...), ya está visto, el cacique resultó reo (...) ya se han ido los indios.²⁴

En la frontera de Salta, los indígenas también se quejaron de malos tratos ante el Protector Partidario, cuando participaba de una visita ordenada por el gobernador intendente, Rafael de la Luz, y encabezada por Nicolás Severo de Isasmendi. En este caso, la denuncia era contra el administrador que había nombrado el primero para las reducciones de Miraflores, Ortega y Balbuena -Juan Antonio Osandavaras- y ella fue realizada por los religiosos, que buscaban su remoción. Estos últimos sabían que el administrador no tenía jurisdicción alguna para castigar; ni siquiera lo asistía el lugar paternal con que contaban los doctrineros:

Que era muy bravo el administrador -decían los indios de Miraflores a Mariano de Gordaliza- que de miedo se le habían huido muchos indios (...). Las indias decían lo mismo y agregaban que castigaba mucho a las indiecillas que se reclusaban en el colegio.

Por estas razones, continuaba el Protector, “se iban profugando los más (...) y que si seguía el administrador dentro de breve se despoblaría la

24 19 de marzo de 1792, AHPJ, Colección Ricardo Rojas, Correspondencia Sevilla-Zegada, caja XLVI.

reducción (...) y otros [decían] que ya los indios no le hacían caso al Padre por no disgustar al administrador”. En Balbuena, este había dado “unos riendazos al indio Lorenzo”, que era el alcalde del pueblo y que, según Gordaliza, ellos “lo tenían por cosa muy grave y les parecía que a los alcaldes sólo VS los podía castigar”. En Ortega, el propio religioso “le manifestó dos mujeres que estaban lacradas hasta los muslos de los azotes y de lo que se habían agusanado las yagas, les faltaban algunos pedazos de carne como la palma de la mano”.²⁵ En su defensa, el administrador los instó a que dijeran “si había castigado alguno sin culpa; sino por desobedientes, ladrones y cimarrones”.²⁶ Lo cierto es que poco después de que los comisionados dejaran la reducción de Ortega, “desde el alcalde para abajo se huyeron inmediatamente los indios”.²⁷

Probablemente, el contexto de reclamo para la destitución del administrador de Miraflores, Ortega y Balbuena permitió que los indígenas de esos pueblos supieran que Osandavaras no tenía potestad alguna para reprimirlos, mucho menos al alcalde. Dar chicotazos con un rebenque era, al parecer, un castigo que el cura a cargo de un pueblo podía ejercer en tanto “padre” de los indios puestos a su cuidado, pero no un administrador de bienes temporales.

El caso de los tobas era diferente: allí se quejaba Feliciano, el primer “desobediente”, el que “promovía el desorden” y “amparaba a los rebeldes”. La práctica demostraba que esperar que las autoridades indígenas de la reducción hicieran cumplir las normas y garantizaran la “buena policía” dentro de ellas, era quimérico. Dada la naturaleza de la autoridad nativa, no podía pretenderse que el líder recurriera a la fuerza o amenazara con su uso. Así como dejaban la reducción, dejarían también a sus jefes y ellos lo sabían.

Las autoridades españolas intervinieron punitivamente ante situaciones cuya gravedad excedía las inconductas cotidianas. Agredir a los religiosos

25 Informe del 10 de noviembre de 1804, AGN, Tribunales, Sala IX, 37-3-5. Expte. n.º6.

26 AGN, Tribunales, Sala IX, 37-3-5. Expte. n.º6, folio 52.

27 Informe del 10 de noviembre de 1804, AGN, Tribunales, Sala IX, 37-3-5. Expte. n.º 6.

era una de ellas. Pedro Xuárez, padre de Feliciano y alcalde de San Ignacio antes que él, puso “la mano en el pecho a este cura doctrinero de su pueblo [Eusebio Godoy]” y lo amenazó “con el palo”, atropellándolo en “la puerta de la iglesia, como también haber con el sombrero puesto, y el cuchillo en la mano, pero sin acción alguna encaradoselo y altanereado”.²⁸ Así que se le inició sumaria, se lo arrestó y se lo remitió “a la capital de Salta a cargo del ayudante de esta frontera, Don Pedro Arias, a entregar a SS”.²⁹ El indio Gerónimo, de la reducción de Zenta, fue mandado por el fraile al comandante de fronteras de Salta, “para que castigue en él, el exceso de haber puesto en sedición a todos los indios que de ella habían ido a trabajar a la hacienda de Don Martín Otero”. José Francisco Tineo lo mantuvo en el fuerte principal de San Fernando del Río del Valle, “arrestado con toda seguridad hasta que purgue el delito de que por revoltoso se halla culpado”.³⁰

Feliciano Xuárez también lideró una fuga de su pueblo y fue castigado por ello. Sucedió que cuando José de Medeiros recorrió San Ignacio, se vio “en la necesidad” de “suspender en el cargo de mandón al indio Feliciano, puesto provisionalmente por el cura”, debido a sus malos comportamientos. Entonces nombró “un nuevo corregidor a satisfacción y contento de todos los indios de la reducción”. Con su acuerdo, el de los alcaldes e incluso, el del mismo cacique, llevó a este último a la capital, “a fin de separarlo por cuatro o seis meses de los otros indios que él seducía”. El cacique lo engañó, informaba más tarde Medeiros al virrey y “a los quince días de llegado, se me escapó y fue nada menos que a alterar la quietud de la reducción con patrañas”. Medeiros dice que allí logró “conmover a la mayor parte de los indios, que robaron caballos y se retiraron al monte, con designios (...) de ir a unirse con los tobas infieles del Chaco”. Con ayuda de tropas del Fuerte de Ledesma, de hombres que abandonaron su conchabo en las haciendas para

28 Carlos Sevilla a Gregorio de Zegada, Ledesma, 14 de marzo de 1793. AHPJ, Colección Ricardo Rojas, Correspondencia Sevilla-Zegada, caja n° XLVI.

29 Carlos Sevilla a Gregorio de Zegada, Ledesma, 7 de marzo de 1793. AHPJ, Colección Ricardo Rojas, Correspondencia Sevilla-Zegada, caja n° XLVI.

30 A Rafael de la Luz, 19 de octubre de 1804. AGN, Intendencia de Salta (1718-1783), Sala IX 5-7-4.

salir en persecución de los indígenas y del propio comandante José Suárez del Valle, se logró el retorno de los “prófugos a la reducción” y la captura del cacique. Feliciano fue enviado “con un par de grillos” al gobernador, donde fue puesto preso en la Real Cárcel de Salta.

Ahora bien, los últimos tres casos tienen un límite y un denominador común. El límite es que, en todos ellos, los hombres fueron presos, pero igual que cuando el levantamiento de 1781, ninguno fue castigado. Si la cárcel era un compás procesual de espera hasta que se dictara una condena que dispusiese la pena definitiva, eso nunca sucedió. Y el denominador común, que a su vez condicionaba ese límite, era la fuga, la huida colectiva del pueblo. Cuando los indios se iban, las poblaciones hispanocriollas quedaban a la intemperie. Las referencias documentales son muchas y elocuentes. Desabastecidos los fuertes de recursos materiales y humanos, los indígenas puestos en reducción eran la principal fuerza con que contaba la frontera:

Los indios se ríen del estado en que están los fuertes [sostenía fray Ortiz]. Ellos bien conocen que en cualquiera invasión de los matacos, ninguno de estos fuertes de Ledesma y Santa Bárbara podría (...) hacerles resistencia si no se valen de los tobas y estos así lo vociferan.³¹

En varias ocasiones, Ortiz había explicado que las haciendas de su jurisdicción podían extenderse sobre el Chaco gracias a los tobas: por un lado, porque al tratarse de un grupo históricamente guerrero, las otras naciones les temían; por otro, porque “por temor de que los cristianos hagan daño a estos de la reducción, los del Chaco no quieren hacerlo a los cristianos de esta frontera”.³² Y el cabildo de Salta lo confirmaba, sosteniendo que la utilidad de San Ignacio en el lugar en que se encontraba era tal “que se puede decir sin hipérbole, que los tobas así montaraces y descarriados de la reducción,

31 Al alcalde Tomás Arrigunaga y Archondo, San Ignacio, 3 de diciembre de 1807. AGN, Interior, Sala IX, legajo 2656. Expte. n° 1.

32 A Rafael de la Luz, San Ignacio, 20 de agosto de 1806. AGN, Hacienda, Sala IX, 34-4-5. Expte. n° 31.

son más útiles a la defensa de la frontera, que los fuertes en el estado en que se hallan”.³³ Creemos que esto explica que los tobas solo hubieran tenido que presenciar la ejecución de los cabecillas del levantamiento. Se trataba de evitar la fuga de la que las mismas tropas los habían traído de regreso, al tiempo que se los persuadía de no volver a intentarlo. El protector partidario Mariano de Gordaliza, afirmaba que los indígenas necesitaban:

mucha tecla para gobernarlos. Si se les trata con halago, no lo conocen, y no hacen cosa derecha y que se les agradezca. Si con rigor, desamparan la reducción, que se halla en campo raso y a la puerta del Chaco (...). Intentar tratar con rigor a quien no se le puede hablar ni aconsejar, es contra razón”.³⁴

La situación de los pueblos -empobrecidos y casi abandonados a su suerte-, el estado paupérrimo de los fuertes, la total indefensión de la frontera, todo conspiraba contra la posibilidad de establecer el orden y la buena policía entre los indígenas de las reducciones. Si apenas podía obrarse por medio de la persuasión y el castigo físico conducía a quejas por malos tratos o fugas, el delicado equilibrio por el que se transitaba resultaba cada vez más difícil de sobrellevar. Si los indios despoblaban las reducciones, los españoles no tenían con qué proteger los espacios ocupados. Entonces las leyes plasmadas por escrito se recordaban en algunas circunstancias, se completaban o emparchaban con instrucciones y ordenanzas que también quedaban solo en la letra. Según lo decía Martín Dobrizhoffer a mediados del siglo XVIII:

Hay que dedicarse lentamente a la corrección de las costumbres de estos feroces bárbaros, a ejemplo del Padre de familia del evangelio que no quiso que arrancaran la cizaña del campo, temiendo que junto con ella fuera arrancado el tierno trigo. Si quieres doblegar importunamente un vidrio, lo quebrarás.³⁵

33 Sala Capitular de Salta, 5 de diciembre de 1807. AGN, Interior, Sala IX, legajo 2656. Expte. n° 1.

34 Informe a José de Medeiros, 10 de noviembre de 1804. AGN, Tribunales, Sala IX 37-3-5. Expte. n° 6.

35 Martín Dobrizhoffer (1717-1791) fue un fraile austríaco que llegó al Río de la Plata en 1749, e inició su labor misional. Trabajó con los mocovíes, los abipones, los guaraníes

5. Consideraciones finales

En este trabajo nos ocupamos de analizar los intentos realizados por las autoridades españolas para instaurar un orden dentro de las reducciones que jalonaban la frontera de Salta y Jujuy, y tener en “buena policía” a los grupos indígenas asentados en ellas. Analizamos los alcances, los límites y las imposibilidades que tuvo esta empresa a lo largo del siglo XVIII y comienzos del siguiente.

Dijimos que estar en “buena policía” significaba sujetarse a sus caciques, a los doctrineros, a los comandantes de los fuertes, al gobernador y a los designios virreinales en última instancia; implicaba, además, que permanecieran reunidos en sus pueblos y trabajaran para su sustento. Para definir las formas en que fue pensado este proyecto, nos valimos de corpus normativos de variada naturaleza y procedencia, como las Ordenanzas de Alfaro y la Recopilación de las Leyes de Indias. Ellas constituyen el marco referencial permanentemente hallado en la documentación que trabajamos, sobre todo en intervenciones de autoridades españolas, como los gobernadores intendentes o los protectores de naturales. Desde ahí pudimos delinear los propósitos españoles y analizar sobre qué autoridades se sostendría su puesta en marcha. Vimos, así, que dentro de las reducciones se colocó a los líderes indígenas en nuevas funciones. Los pueblos tuvieron caciques principales, gobernadores o mandones a los que se dotó de bastones con empuñadura de metal y uniformes militares; pero no se les reservaron facultades específicas. También contaron con alcaldes y regidores, en quienes sí reposaron las instancias primeras del castigo.

Pero mostramos que ninguno de ellos pudo -ni quiso- hacer frente a las expectativas con las que se los investía en el nuevo contexto. Explicamos que la naturaleza de la autoridad nativa, basada en el consenso y la aceptación por parte de los seguidores, obstruía seriamente la obediencia a los jefes que

y los tobas. Tras la expulsión de los jesuitas y ya de regreso en Europa escribió *Historia de los abipones*, publicada por la Universidad Nacional del Nordeste en 1967. Para mayor información visitar https://www.portalguarani.com/1673_martin_dobrizhoffer.html (cita del cap. 9).

pretendían los españoles. La idea de obediencia, tal y como podían concebirla los hispanocriollos, no era fácil de trasponer a los indígenas.

Los doctrineros tuvieron que acomodarse rápidamente a esto y algunos lograron hacerlo bien. Sin facultades explícitas para recurrir a la violencia y castigar las conductas desviadas, debieron proceder por medio de la persuasión. Fueron padres que apelaron a las palabras y al ejemplo cuando pudieron, y hasta cedieron su propio pan cuando apretaba el hambre. Pero también fueron padres que pusieron el cepo que la ley no les permitía tener, que se hicieron los “guapitos” con el sable o dieron “chicotazos” con un rebenque, tratando de que “los malos pasen a ser buenos”. Habitaron un lugar muy difícil, porque los indios sabían que el mismo comandante del fuerte al que los curas podían recurrir cuando lo precisasen, también los escuchaba a ellos si denunciaban excesos de los religiosos -como pasó cuando los tobas se quejaron ante Diego José de Pueyrredón-, y porque los neófitos podían dejarlos solos y desamparar la frontera, si no estaban a gusto con los curas. Algo semejante había sucedido en la jurisdicción de Salta con el administrador de Miraflores, Ortega y Balbuena, dando lugar a la denuncia de los frailes y la huida de los indígenas. Era tan preocupante despoblar las reducciones, que Osandavaras acabó siendo removido de su puesto. Una de sus fallas más importantes, quizás la contracara del éxito de algunos doctrineros, fue no haber detectado que debía construir su autoridad ante los indios, igual que hacían los caciques.

En efecto, se trataba de ganar seguidores y para conservarlos, se debía proceder escuchándolos y acomodándose a las necesidades de éstos. El cacique nunca tuvo palabra de mando, nunca pudo ordenar ni amenazar con recurrir a la fuerza y esta cuestión atentó contra el orden que quisieran instaurar los españoles. Analizamos particularmente, el caso de Feliciano, siempre renuente a sujetarse a las intenciones de Fray Ortiz y las autoridades hispanocriollas, y difícil de manejar a la hora de lograr una convivencia armónica en San Ignacio. Permanentemente en resistencia, este jefe motivó -o se sumó- a varias fugas que dejaron el pueblo virtualmente vacío. Cierta era

que las reducciones atravesaban contextos de pobreza crónica, dependiendo de recursos propios y ajenos siempre exiguos. Los indios salían a procurarse el sustento en la caza, la recolección y la pesca internándose en el Chaco; o se conchababan en las haciendas. El protector partidario de indios de Salta, Mariano de Gordaliza, decía que nada bueno podía esperarse:

si los bejoces andan errantes, sin tierras suficientes y sin raciones. Si los tobas, que le consta a VS han ayudado muchísimo a nuestras armas, y han sido el respeto que han tenido los del Chaco en la frontera de Jujuy, se miran resentidos por la suspensión de raciones. Si los de las reducciones de Miraflores, Balbuena y Ortega, que también han ayudado a nuestras armas se observan quejosos de su administrador según se desahogaron conmigo y por este motivo hay en el día la notable diferencia del número de indios (...) ¿Qué podrá resultar de esta falla? Que internados al Chaco, conmuevan las fronteras de Jujuy y Salta. (...) dije a VS anteriormente que las reducciones han de dar un estallido, que nos ha de ser muy sensible en la provincia.³⁶

Así, las Leyes de Indias, las Ordenanzas de Alfaro y cuantas instrucciones u ordenanzas dieron los gobernadores para casos específicos, conformaron apenas una guía que pretendía orientar la práctica y cuyo cumplimiento fue más la excepción que la norma. Fueron una apariencia. La práctica en sí misma se impuso y los religiosos, los comandantes de los fuertes, el gobernador y los caciques hicieron lo que pudieron, con las posibilidades que tuvieron a su alcance. Los indios tironearon entre la obediencia y la huida. Los doctrineros y las autoridades españolas castigaron más persuasiva que punitivamente y evitaron, en última instancia, el recurso a la fuerza siempre peligroso. La “buena policía” fue una intención que acaso se convirtió en realidad alguna vez y de la que los documentos casi no dejaron registro.

36 Informe a José de Medeiros, 10 de noviembre de 1804. AGN, Tribunales, Sala IX 37-3-5. Expte. nº 6.

Bibliografía

- Acevedo, E. (1965). *La intendencia de Salta del Tucumán en el Virreinato del Río de la Plata*. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Historia.
- Bechis, M. (2008). *Piezas de etnohistoria del sur sudamericano*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Clastres, P. (1987). *Investigaciones en antropología política*. Gedisa.
- Cruz, E. (2007). Notas para el estudio de las rebeliones indígenas a fines del período colonial en la frontera tucumana del Chaco (1781). *Anuario de Estudios Americanos*, 14(2), 271-286.
- Cutrera, M. L. (2022). “Un título desnudo de toda autoridad para mandar”. Los caciques chaqueños y la experiencia reduccional tucumano-salteña (siglos XVIII-XIX). *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 27(1), 153-181. DOI: <https://doi.org/10.18273/revanu.v27n1-2022005>
- Díaz Couselo, J. (2001). El ius commune y los privilegios de los indígenas en América española. *Revista de Historia del Derecho*, 29, 267-306.
- Dobrizhoffer, M. (1967). *Historia de los abipones Vol. I*. Universidad Nacional del Nordeste. Traducción de Edmundo Wernicke.
- Farberman, J. (2004). Curacas, mandones, alcaldes y curas: legitimidad, autoridad y coerción en los pueblos de indios de Santiago del Estero, siglos XVII y XVIII. *Colonial Latin American Historical Review*, 13(4), 367-397.
- Glatstein, L. (2015). *Resistencia y rebelión en la frontera y valles orientales de Jujuy a fines del siglo XVIII: agentes, coyuntura y discursos coloniales*. Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad Nacional de Córdoba.

- Glatstein, L. (2017). «Estando el fuego a las puertas». Acciones y representaciones de la justicia colonial (Jujuy, 1781). *Anuario de Estudios Americanos*, 74(2), 525-555. DOI: <https://doi.org/10.3989/aeamer.2017.2.05>
- Gullón Abao, A. (1993). *La frontera del Chaco en la gobernación del Tucumán, 1750-1810*. Servicio de Publicaciones Universidad de Cádiz.
- Harris, M. (1993). *Jefes, cabecillas y abusones*. Alianza.
- Jurado, C. (2014). Un fiscal al servicio de su majestad: Don Francisco de Alfaro en la Real Audiencia de Charcas, 1598-1608. *Población & sociedad*, 21(1), 99-132.
- Lázaro Ávila, C. (1999). Conquista, control y convicción: el papel de los parlamentos indígenas en México, el Chaco y Norteamérica. *Revista de Indias*, LIX(217), 645-673. <https://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/831/900>
- Levaggi, A. (1998). *Manual de Historia del Derecho Argentino*. Depalma. Tomo I.
- Oyarzábal, M. (2013). Los caminos de las palabras. La incidencia de las Ordenanzas de Alfaro en la jurisdicción de Jujuy, siglo XVII. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 13.
- Roca Mones-Ruiz, C. G. (2017). Ordenanzas del Señor Oidor y Visitador de esta Gobernación, el Licenciado Don Francisco de Alfaro. *Revista Cruz del Sur*, VII(26), 385-458.
- Sahlins, M (1963). Poor Man, Rich Man, Big-Man, Chief: Political Types in Melanesia and Polynesia. *Comparative Studies in Society and History*, 5(3), 285-303.
- Sica, G. (2014). Las otras mitas. Aproximaciones al estudio de la mita de plaza en la jurisdicción de Jujuy, gobernación de Tucumán, siglo

XVII. *Anuario de Estudios Americanos*, 71(1), 201-226.

Tau Anzoátegui, V. (1983). *¿Qué fue el Derecho Indiano?* Abeledo-Perrot.

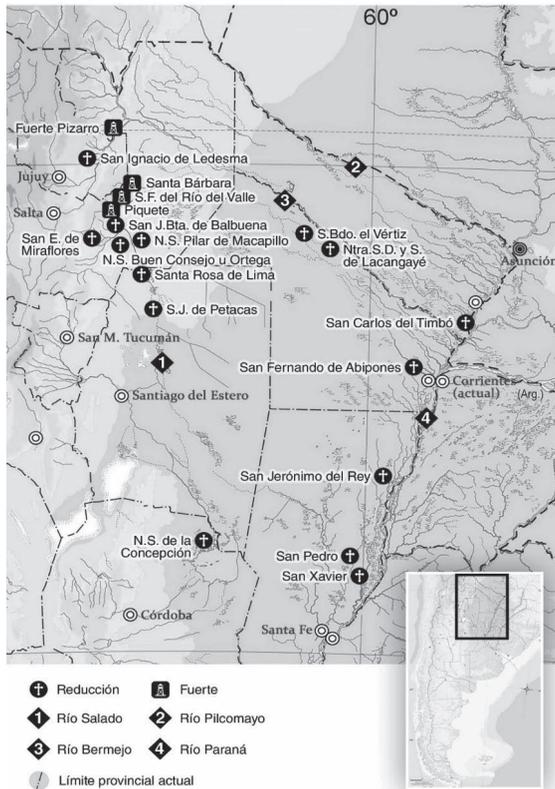
Vitar, B. (1997). *Guerra y misiones en la frontera chaqueña del Tucumán (1700-1767)*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Otras fuentes

Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-LH-1998-62

Cartografía:

Algunas reducciones y fuertes del Chaco hacia fines del siglo XVIII





Avances de investigación:

Trayectorias de cuidado de la salud de mujeres en situación de pobreza y el rol de las políticas públicas de salud

Florencia Sobral Stuber¹
Universidad Nacional de Luján, Luján, Argentina

El presente informe contiene los avances parciales del proyecto de beca correspondiente a la categoría iniciación a la investigación titulado *Políticas y cuidados de la salud domésticos: trayectorias de mujeres pobres en el curso de la vida*. Dicha beca fue obtenida en el marco de la convocatoria 2019, realizada por la Secretaría de Ciencia y Tecnología en conjunto con el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján.

En ese sentido, en un primer momento se realiza un breve recorrido por la fundamentación teórico-metodológica del proyecto de beca mencionado. Para luego explicitar las actividades emprendidas de acuerdo al cronograma de ejecución del proyecto, al momento de escribir el siguiente escrito. Finalmente, se plantean algunas reflexiones incipientes que nos invitan a continuar pensando la relación entre las políticas públicas de salud y las trayectorias de cuidados de la salud que llevan adelante las mujeres.

El objetivo propuesto en la investigación es describir la relación entre las políticas de cuidado orientadas a la salud desarrolladas en la localidad de General Rodríguez entre los años 2003 y 2015 y las trayectorias domésticas de cuidados de la salud que despliegan las mujeres en situación de pobreza

¹ Licenciada en Trabajo Social y finalizando Especialización en Estudios de las Edades en el Curso de la Vida (UNLu). Becaria de iniciación y docente del Departamento de Ciencias Sociales de UNLu.

teniendo en cuenta las distintas etapas del curso de la vida. En el trabajo se desarrolla la perspectiva de los Estudios de Géneros y el enfoque del Curso de la Vida, lentes que nos permiten profundizar en las trayectorias de los sujetos, en este caso de las mujeres.

Para aproximarnos a cumplir con el objetivo propuesto, en primer lugar, se tornó necesario llevar adelante una revisión bibliográfica y un análisis del material teórico con eje en los conceptos ordenadores del proyecto, para elaborar un estado del arte actualizado. Especialmente, a partir de tener en cuenta dos cuestiones: por un lado, que la noción de cuidados –tema central de abordaje en dicho proyecto– se encuentra en constante debate y construcción teórica y, por el otro, que el contexto de pandemia por COVID-19 aportó a visibilizar la centralidad que tienen los cuidados en la cotidianeidad de los sujetos, promoviendo así múltiples estudios que abordan el cuidado y su relación con la reproducción social en las Ciencias Sociales y Humanas.

A este respecto, definiremos brevemente qué entendemos por cuidados o a qué hacemos referencia cuando hablamos de cuidados. El concepto de cuidado es una categoría amplia y polisémica, de modo que comprende diversos aspectos y múltiples tareas, refiriéndonos así a “todas las actividades y prácticas necesarias para la supervivencia cotidiana de las personas en la sociedad en que viven” (Rodríguez Enríquez, 2015, p. 36). Estas acciones brindan, de manera cotidiana, tanto subsistencia como desarrollo y bienestar físico, afectivo y emocional a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas, agregan Batthyány *et al.* (2012).

La característica principal del trabajo de cuidado es que este depende, en su gran mayoría, de las relaciones interpersonales que se establecen entre quien provee los cuidados y quien los recibe (Rodríguez Enríquez, 2007). La condición de la actividad generalmente varía según donde se realice y también de acuerdo a si se trata o no de una tarea remunerada. Esta puede llevarse a cabo en el ámbito intrafamiliar, es decir, de manera informal; o tales servicios de cuidado pueden ser ofrecidos por cualquiera de los tres actores restantes a cargo de la provisión de

bienestar: el mercado, el Estado o a través de las organizaciones de la comunidad, es decir, de manera formal.

La noción de cuidados comprende múltiples tareas y/o actividades. Brovelli (2019) reúne a las mismas en dos grandes grupos. Por un lado, se encuentran las tareas de *cuidado directo*, es decir, aquellas que atienden las necesidades relacionadas con la supervivencia y suponen un contacto interpersonal (dar de comer, aseo, administrar medicación). Y, por otro, las tareas de *cuidado indirecto*, que proveen las condiciones para que las tareas de cuidado propiamente dichas puedan llevarse a cabo, como por ejemplo la limpieza del hogar, la preparación de alimentos, la compra de medicación, etc. Otras autoras, como es el caso de Rodríguez Enríquez (2015), agregan a estas tareas el *autocuidado*, las cuales hacen referencia a las necesidades relacionadas con el propio bienestar.

Esta gran cantidad de trabajo que implican los cuidados, como se viene describiendo, se encuentra repartido de forma desigual en la sociedad y al interior de las familias, explica Brovelli (2019). Son las mujeres las encargadas de llevar adelante la mayor parte de estas tareas en todas las sociedades, agrega la autora. Y esto se debe a un fenómeno conocido como división sexual del trabajo, a partir del cual se les asignan a las mujeres distintas actividades relacionadas con la atención y el cuidado de otros/as, justificadas en su capacidad reproductiva y una idea presunta de que por ello se encuentran “mejor dotadas” para (pre) ocuparse de satisfacer las necesidades de bienestar de esos otros/as.

Otra variable que influye en el reparto de las tareas de cuidado, además de las construcciones de género, es la clase social. Lo cual está relacionado con la mercantilización de los cuidados y su remuneración. En ese sentido, Mariluz (2019) plantea la dificultad con la que se encuentran las familias más pobres para acceder a servicios de cuidado, ya sea porque en los territorios que habitan la oferta pública y comunitaria es muy escasa o porque no tienen posibilidad de contratarlos. A esto se suma que, mayormente, son las mujeres pobres quienes configuran el colectivo de cuidadoras de las familias o grupos

domésticos de los sectores más acomodados, actividades que se realizan en forma no registrada, por ende, sin protección social. Por lo que estos sectores principalmente dependen de las redes de reciprocidad entre familiares y vecinos/as para satisfacer las necesidades de cuidado.

Dentro del concepto de cuidados se encuentra comprendido el cuidado de la salud. El cual es entendido en un sentido amplio, esto quiere decir que no solo incluye la atención y prevención de enfermedades, sino todas las actividades que forman parte del desarrollo y conservación de la vida, refieren Fernández y Stolkiner (2013). Este comprende: la provisión de servicios de infraestructura básica, como alimentación, alojamiento, limpieza, entre otros; los servicios relacionados directamente con la salud, como la prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades; y, por último, la gestión del acceso a los servicios sanitarios, es decir, a la atención médica, compra de medicamentos y más (Duran, 2004).

En consonancia con lo planteado anteriormente, al interior del grupo familiar, son las mujeres las encargadas de generar el mayor número de actividades específicas en torno al proceso de salud/enfermedad/atención, refiere Di Virgilio (2003). Es la mujer en su papel de madre/esposa la encargada de detectar, diagnosticar problemas de salud, establecer los primeros tratamientos y asistir su continuidad, tomar parte en las decisiones, entre otras cuestiones (Menéndez, 1993).

En esta línea, el estudio de las trayectorias como herramienta teórico-metodológica para la investigación permite aproximarse a esos procesos y movimientos no lineales en torno a las prácticas de cuidado de la salud que van construyendo los/as cuidadores, mujeres madres y familias, de acuerdo a las experiencias individuales, familiares y comunitarias, expresan Leyton y Valenzuela (2016). Trayectorias que dan cuenta de un aprendizaje transmitido de generación a generación y modelado por factores históricos, políticos, sociales y económicos.

Entre los factores que modelan esas trayectorias se encuentran las políticas públicas. Es el Estado quien, mediante la implementación (o no)

de acciones públicas, tiene la posibilidad de abordar la distribución de las tareas de cuidado en su doble papel. Esto es, asumiendo como propia su responsabilidad en la provisión de servicios de cuidado a las personas, tanto desde el punto de vista físico como emocional; y regulando la actuación de las esferas restantes que integran la organización social y política del cuidado, tales como las familias, la comunidad y el mercado (Esquivel, 2011). Sin embargo, en ocasiones las políticas públicas no solo no equilibran la organización social de los cuidados que, en la sociedad argentina y en la mayoría de los países latinoamericanos, se caracteriza por ser principalmente femenina y familiar. Sino que reproducen una mirada de género que responsabiliza a las mujeres, material y subjetivamente, de proveer cuidados y bienestar.

Teniendo en cuenta este breve recorrido por la fundamentación teórico-metodológica, explicitaremos las actividades llevadas a cabo para desarrollar la investigación al momento de escribir el presente trabajo. Una de las principales actividades desarrolladas fue la selección y análisis de documentos públicos, entre ellos planes, programas y proyectos, de distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), a partir de la adaptación del instrumento de relevamiento de políticas públicas del proyecto PISAC–COVID 19: “Estrategias de cuidado en contextos de pobreza urbana y rural en la Argentina postpandemia Covid-19”, del cual soy miembro integrante.²

Se relevaron veinticinco políticas de salud vigentes durante el recorte temporal realizado para la investigación (2003-2015), de las cuales catorce de ellas fueron implementadas en la localidad de General Rodríguez. En la letra de estas políticas, se analizaron los objetivos, la problemática social abordada, la población destinataria, sus requisitos e incompatibilidades. Así como también la forma que toma la inclusión de la perspectiva de género y las posteriores construcciones de roles de género, las temáticas que aborda

2 Proyecto de investigación en Ciencias Sociales y Humanas radicado en la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, enfocado al estudio de la sociedad argentina en la pandemia y la postpandemia COVID-19.

vinculadas a la salud, la relación que se establece con otras variables como posición social, generación, entre otras cuestiones.

A partir de esa búsqueda e identificación de las políticas, se eligió para un análisis en profundidad a aquel programa de salud, que por cierto es el único de ellos, que mencionara explícitamente como uno de los ejes principales de abordaje el cuidado de la salud. Este programa es el Programa Nacional de Desarrollo de Seguros Públicos de Salud o mayormente conocido como SUMAR, ampliación del plan Nacer, dependiente del Ministerio de Salud de la Nación.

El programa SUMAR, de alcance federal, es una iniciativa que impulsa y financia el desarrollo de seguros públicos de salud. De modo que el hospital, centro o establecimiento de salud recibe recursos por cada consulta y/o estudio que realiza la persona inscripta en el programa, según determinados grupos de edad. El objetivo es, por un lado, fortalecer al equipo de salud y, por otro, mejorar el servicio y la cobertura de salud ofrecida a la comunidad.

Para mayor conocimiento del programa se analizaron distintos informes y documentos de trabajo, así como también se analizó el convenio de administración de fondos, el documento de compromiso de gestión y el análisis del reporte mensual de indicadores de gestión del programa SUMAR en la localidad de General Rodríguez. A su vez, se llevó a cabo el reconocimiento de agentes e informantes claves de la gestión pública, que nos provean información precisa de la planificación y posterior implementación de dichas políticas en el territorio.

Se llevaron adelante entrevistas a las actuales directoras y coordinadoras de gestión administrativa de la Secretaría de Salud del municipio, a quien fuere la directora de atención a la comunidad de la Secretaría de Salud y Acción Social en el período de gestión 2011-2014 y a trabajadores del sistema de salud a cargo de funciones específicas en el marco del programa, como la captación de la población destinataria del programa, la carga en el sistema web de las prestaciones brindadas y la articulación con los distintos servicios

del sistema de salud, en establecimientos municipales como los centros de atención primaria de la salud y el Hospital Interzonal General de Agudos “Vicente López y Planes”, de General Rodríguez.

La mayor dificultad que se presentó con la planificación de esta actividad estuvo relacionada con el hecho de que las personas a entrevistar integran áreas denominadas “esenciales” correspondientes al sector salud, un sector muy demandado en el marco del contexto de pandemia que nos tocó atravesar, por lo que se presentaban inconvenientes a la hora de coordinar espacios de diálogo y/o encuentro. Otra dificultad con la que nos encontramos tiene que ver con la escasez de información sobre los indicadores de gestión del programa SUMAR, ya que tal como nos refirieron los trabajadores administrativos de la Secretaría de Salud, hubo un par de años (2011-2014) en los que no se reportaron vía web la totalidad de las prestaciones brindadas por el municipio, impactando notablemente en la cantidad de fondos transferidos.

El plan de trabajo de la beca contempla la realización de entrevistas en profundidad a mujeres en situación de pobreza que vivan en la localidad de análisis por grupo representativo, según distintos momentos del curso de la vida. En relación a esto, elaboramos el instrumento de relevamiento de información, el cual indaga en un primer momento aspectos más generales vinculados a la composición y las características socio-demográficas del grupo familiar para luego conocer qué prácticas de cuidado vinculadas al proceso de salud/enfermedad/atención llevan adelante. A su vez, para comprender el impacto de la implementación de las políticas de salud en distintos ámbitos de la vida cotidiana de las mujeres, se utiliza como herramienta metodológica una línea de tiempo. Esta contiene todas las políticas vigentes en la localidad durante el recorte temporal realizado para que las personas entrevistadas identifiquen en ella los programas sociales que conocen o a los que han accedido.

Respecto a las muestras, en tanto muestra representativa de aquello a investigar, se decidió realizar una modificación sobre las etapas puntuales del curso de la vida que se habían identificado en una primera instancia para

analizar. Esta modificación se debe a partir de tener en cuenta el alcance temporal de la investigación, por lo que aquellas mujeres que se encuentren transitando la joven adultez (de 18 a 25 años de edad) probablemente no puedan aportar información sobre el impacto de la implementación de las políticas de salud en distintos ámbitos de su vida cotidiana en el período 2003-2015.

De modo que los grupos de edad quedan conformados de la siguiente manera, tomando en cuenta tres etapas puntuales: joven adultez (de 25 a 35 años de edad), adultez (45 a 55 años) y adultez mayor (65 años en adelante); esperando que cada etapa coincida con una serie de transiciones propias del ciclo vital. Dichas mujeres deben encontrarse bajo la Línea de Pobreza, según los datos que elabora la Encuesta Permanente de Hogares, y definen como pobres a aquellas personas que no superan el valor teórico de la Canasta Básica Total de bienes y servicios.

Sobre la actividad de realización de las entrevistas, el mayor desafío está constituido por el hecho de generar las articulaciones pertinentes para el proceso de selección de la muestra, respetando los tiempos institucionales de las organizaciones y los profesionales que trabajan en ellas.

Algunas reflexiones para continuar avanzando

A continuación, referiremos algunas reflexiones las cuales surgen, principalmente, producto del análisis documental realizado y nos invitan a continuar pensando la relación entre las políticas de cuidado orientadas a la salud y las trayectorias de cuidados de la salud que llevan adelante las mujeres según las etapas del curso de la vida.

En primer lugar, es importante señalar que la mayoría de las políticas de salud vigentes durante el recorte temporal realizado para la investigación (2003-2015) no son políticas de cuidado, en tanto no se enmarcan en ninguna de las tres orientaciones que deberían caracterizar este tipo de políticas, las cuales son redistribuir, revalorizar y reformular los cuidados (Batthyány, 2015). El objetivo principal de dichas políticas es estrictamente socio-sanitario, esto significa que su función primordial se encuentra orientada a la

promoción, prevención y/o atención de la salud. Sin embargo, su influencia o repercusión sobre el tópico de los cuidados puede darse de manera indirecta.

Dicho en otras palabras, si bien ninguno de estos planes o programas busca equilibrar la organización social de los cuidados, esto no significa que en ellos no subyace una idea de qué son los cuidados y quien tiene mayor responsabilidad a la hora de garantizar su provisión. Lo cual da cuenta, cuestión no menor, de una toma de posición ante dicha problemática y un involucramiento del sector salud en el debate acerca de cómo ejercer este derecho.

Por otro lado, una de las características principales de estas políticas analizadas es la focalización en sectores de la población que no acceden a la seguridad social y/o no pueden comprar los servicios socio-sanitarios en el mercado. De modo que, si partimos de la idea de que en nuestro país la salud de la población está mayormente sujeta y supeditada a la empleabilidad (Findling y Champalbert, 2007), son sectores de la población que, en términos del vínculo entre cuidado y legislación laboral, se encuentran totalmente al margen del ejercicio de esos derechos.

Otro aspecto que merece mayor reflexión es la forma en que se expresa la inclusión de la perspectiva de género y cómo impacta en las posteriores construcciones de roles de género. En el caso del programa SUMAR, por ejemplo, en la sinergia con la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo, se le otorga a la mujer la centralidad absoluta como única responsable de cumplir con las condicionalidades de salud que estas prestaciones exigen, teniendo que garantizar las prácticas de cuidado de la salud de sus hijos/as a cargo.

Desde el enfoque de curso de vida, corresponde preguntarse qué visión de esta perspectiva tiene la salud pública contemporánea expresada en estos planes y programas. Así como también si las líneas de cuidado priorizadas por grupo poblacional destinatario de estas políticas responde a un criterio exclusivamente biológico o comprende otros factores psicosociales y epidemiológicos que influyen en el envejecimiento de la población. Del mismo

modo, resulta válido preguntarse si los sistemas de salud contemplan el rol que ocupan las mujeres en las trayectorias de cuidado de la salud, propias y de su grupo familiar, qué otras trayectorias de salud de las mujeres acompañan, que no estén circunscritas únicamente a la salud sexual y reproductiva o a la salud materna, y cómo ciertas prácticas respecto al proceso salud/enfermedad/atención son transmitidas por los sujetos en términos intergeneracionales.

Bibliografía

- Batthyány, K. (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37726-politicas-cuidado-america-latina-mirada-experiencias-regionales>
- Batthyány, K., Genta, N., Perrota, V. (2012). *La población uruguaya y el cuidado: persistencia de un mandato de género. Encuesta nacional sobre representaciones sociales del cuidado: Principales resultados*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5846-la-poblacion-uruguaya-cuidado-persistencias-un-mandato-genero-encuesta-nacional>
- Brovelli, K. (2019). El cuidado: una actividad indispensable pero invisible. En Guerrero, N., Ramacciotti, K., Zangaro, M. (Comps.): *Los derroteros del cuidado*, 31-44. Universidad Nacional de Quilmes.
- Di Virgilio, M. M. (2003). *Hábitat y salud. Estrategias de las familias pobres*. Lumiere.
- Duran, M. A. (2004). Las demandas sanitarias de las familias. *Gaceta Sanitaria*, 18(1), 195-200.
- Esquivel, V. (2011). *La economía del cuidado en América latina. Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. PNUD. http://www.gemlac.org/attachments/article/325/Atando_Cabos.pdf
- Fernández, T. y Stolkiner, A. (2013). Las prácticas de cuidado de la salud de las personas adultas mayores institucionalizadas. *Anuario de Investigaciones*, 10, 303-310.
- Findling, L. y Champalbert, L. (2007). La política de salud en Argentina. Avances y cuestiones pendientes. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, 69. UBA, 30-31.
- Leyton, D. y Valenzuela, A. (2016). Trayectorias del cuidado de la salud

infantil. El caso de la comunidad atacameña de Toconao. *Estudios Atacameños. Arqueología y Antropología Surandinas*, S/D.

Mariluz, G. (2019). Los cuidados. Bases para su analítica. Lazos de parentesco, masculinidades y cuidados. *XII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Menéndez, E. (1993). Familia, participación y proceso salud/enfermedad/atención. Acotaciones desde las perspectivas de la antropología médica. En F. Mercado (Ed.): *Familia, Salud y Sociedad*, 130-162. CIESAS.

Rodríguez Enríquez, C. (2007). Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional. En Girón, A. y Correa, E. (Eds.): *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*. CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100704030535/girono.pdf>

Rodríguez Enríquez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Revista Nueva Sociedad*, 256, 30- 44.

La justicia laboral durante el peronismo clásico: el caso de los tribunales de trabajo de Mercedes (PBA) 1943–1955¹

Guido Manuel Ortubia²
Universidad Nacional de Luján, Luján, Argentina

Desde su entrada inaugural aquel 17 de octubre de 1945 el peronismo se ha constituido en uno de los movimientos políticos más perdurables y relevantes de la historia nacional, siendo objeto de constante escrutinio público desde aquella época hasta la actualidad. Comenzando por las primeras visiones dedicadas a interpretarlo y explicarlo como un fenómeno de carácter “patológico” -una anomalía que había infectado al cuerpo social- se pasó con el tiempo a una visión “normalizadora” que lo fue acomodando dentro de la tradición liberal republicana e incluso socialdemócrata relativizando en dicho tránsito sus diferencias más radicales con respecto a las fuerzas políticas que lo habían precedido al mando del Estado (Acha y Quiroga, 2009). En los últimos años se han desarrollado investigaciones historiográficas cuyo objeto ha sido volver a revisar al primer peronismo para encontrar un balance que recupere en cierta medida aquellas particularidades que lo hicieron único frente a los “enfoques profesionalistas” que pretendieron encuadrarlo en una continuidad histórica sin sobresaltos o rupturas (Palacio, 2009, p. 221).

1 El término “peronismo clásico” ha sido utilizado por varios autores para denominar a un periodo que por compartir ciertas características comunes puede ser tomado como una unidad temporal relativamente homogénea siendo la principal de ellas el protagonismo de la figura pública de Juan Domingo Perón. Entre algunos trabajos podemos citar a los de Andrenacci *et al.* (2004), Zanatta (2012), Dulitzky, A. (2010), y Acha (2008).

2 Profesor de historia y estudiante licenciatura de historia, UNLu.

Desde la STP Perón comenzó a construir un aparato inédito de intervención y regulación de las relaciones laborales mediante el lanzamiento de una batería de normas legales. El entonces coronel del ejército pudo hacer esto gracias a un nuevo clima de ideas que se instalaba en el mundo occidental desde principios del siglo XX. El surgimiento de las sociedades de masas con una creciente participación de la clase trabajadora en la vida social y política en las principales naciones capitalistas impulsó la necesidad de una transformación en el ámbito jurídico para regular con mayor eficacia las relaciones sociales. Estas nuevas ideas se vieron plasmadas en lo que se llamó el *constitucionalismo social* cuyos primeros ejemplos fueron las cartas magnas del México revolucionario (1917) y la República de Weimar (1919). Esta corriente propugnaba el establecimiento de límites a la propiedad individual para atender necesidades colectivas además del reconocimiento de derechos sociales básicos como jubilaciones, libertad de asociación y las negociaciones colectivas de trabajo (Palacio, 2018, pp. 34-37).

Como se mencionó en la introducción, desde la STP Perón comenzó a construir un aparato inédito de intervención y regulación de las relaciones laborales mediante el lanzamiento de una batería de normas legales. El entonces coronel del ejército pudo hacer esto gracias a un nuevo clima de ideas que se instalaba en el mundo occidental desde principios del siglo XX. El surgimiento de las sociedades de masas con una creciente participación de la clase trabajadora en la vida social y política en las principales naciones capitalistas impulsó la necesidad de una transformación en el ámbito jurídico para regular con mayor eficacia las relaciones sociales. Estas nuevas ideas se vieron plasmadas en lo que se llamó el *constitucionalismo social* cuyos primeros ejemplos fueron las cartas magnas del México revolucionario (1917) y la República de Weimar (1919). Esta corriente propugnaba el establecimiento de límites a la propiedad individual para atender necesidades colectivas además del reconocimiento de derechos sociales básicos como jubilaciones, libertad de asociación y las negociaciones colectivas de trabajo (Palacio, 2018, pp. 34-37).

A este clima se sumaban antecedentes académicos con la conformación en nuestro país de un cuerpo de juristas, entre los que se contaba a figuras como Alfredo Palacios, Joaquín V. González, José Nicolas Matienzo, Juan Bialek Massé, Carlos Saavedra Lamas, Leónidas Anastasi y Alejandro Unsain; cuyo trabajo intelectual, durante las primeras décadas del siglo pasado, se desarrolló en novedosas cátedras sobre legislación laboral e institutos de investigación abiertos en el ámbito de las universidades más emblemáticas: Córdoba, Buenos Aires, La Plata y del Litoral (con sede en Santa Fe). La existencia de jurisprudencia laboral previa, como la ley 4.661 (1905) de descanso dominical, el artículo 2 de la ley 9.688 (1915) sobre accidentes de trabajo, el artículo 6 de la ley 11.317 (1924) que prohibía el trabajo nocturno de las mujeres y menores y el artículo 1 de la ley 11.544 (1929) que establecía la jornada laboral de 8 horas diarias y 40 horas semanales, fue el último pilar en que se apoyó Perón para levantar un nuevo sistema de justicia de trabajo, agregándole propósitos y espíritu propios.

El marco teórico-legal fue acompañado por la creación de nuevos organismos estatales que monitoreaban y garantizaban su aplicación efectiva, lo que constituyó la verdadera novedad del proceso (Palacio, 2018, p. 60). La arquitectura legal del peronismo se forjó en el otrora Departamento Nacional del Trabajo, creado en 1907 por el presidente José Figueroa Alcorta, junto a cuadros técnicos que se desempeñaban en dicha dependencia hacía tiempo. El departamento fue rebautizado en 1943, mediante el decreto 15.074, redimensionado y potenciado al ser elevado a la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. Esta medida tenía el propósito de centralizar, controlar y nacionalizar la ejecución de la hasta ese momento fragmentada legislación laboral vigente. Así, la “Secretaría de Trabajo y Previsión” (en adelante, la STP) absorbió todas las reparticiones laborales provinciales y locales convirtiéndolas en *delegaciones regionales*. La flamante secretaria tenía funciones de control y policía: podía inspeccionar, recibir denuncias, multar y producir legislación sobre los ámbitos de trabajo. También realizaba tareas de divulgación y asesoramiento técnico sobre material legal a organizaciones

obreras (sindicatos y gremios). Por último, la STP se arrogaba la potestad de mediar, conciliar y arbitrar en todos los conflictos laborales que se produjeran en el territorio nacional (Palacio, 2018, pp. 63-64). A partir de ese momento se desató un “torrente de decretos, resoluciones y disposiciones” en materia laboral (Palacio, 2018, p. 65).³

En este marco una serie de autores que se han enfocado en un singular aspecto durante la revisión de dicha experiencia política: el funcionamiento de la justicia, específicamente en el ámbito laboral. La mayoría de estas investigaciones se centraron en estudiar el impacto que género la implementación del conjunto de normas, decretos y leyes en materia de legislación judicial impulsados por Perón desde la época de la Revolución de junio de 1943 como Secretario de Trabajo y Previsión. Estos estudios se enfocaron en diferentes ámbitos: desde los efectos que produjo la puesta en funcionamiento de este nuevo fuero en el ámbito rural de la Provincia de Buenos Aires, generando una nueva *cultura legal* caracterizada por una mayor paridad de derechos entre patrones y peones (Palacio, 2018); pasando por los modos en que obreros y empresarios hicieron uso de la nueva institución judicial y sus estrategias de intervención en la provincia de Santa Fe, creando una nueva dinámica de conflictividad social regulada por el estado y las corporaciones tanto sindicales como patronales (Bacolla, 2019); el impacto que género la institución en el ámbito de la producción azucarera en Tucumán poniéndole fin a las arbitrariedades históricas de los productores de dulce (Gutiérrez y Tomás, 2020); las mejoras en la *calidad*

3 Solo en el año 1944 se contaron cientos de normas nacionales como el Estatuto del Peón Rural y otros estatutos profesionales, la creación de los tribunales de trabajo, disposiciones sobre pago de salarios, jornada de trabajo, descanso semanal, accidentes, protocolos de arbitraje y conciliación, reconocimiento de personería jurídica de gremios, cientos de convenios colectivos de trabajo. Estas normas se reforzaron con facultades punitivas que la misma STP se arrogaba para castigar a los infractores de las nuevas leyes. En 1945 se sancionó el decreto 1.740 que establecía vacaciones anuales remuneradas para todos los trabajadores del país y la creación del Instituto Nacional de Remuneraciones que consagraba un salario mínimo y vital, el aguinaldo, y la doble indemnización por despido injustificado. Todo este cuerpo normativo fue finalmente ratificado en la etapa democrática abierta en 1946 mediante la ley 12.921 y la secretaria se transformó en ministerio a partir de 1949.

de vida de los mineros jujeños (Kindgard, 2019); hasta las acciones de los trabajadores domésticos cordobeses haciéndose de las nuevas herramientas legales disponibles (Portelli, 2020).

Nuestro proyecto de investigación tiene como objetivo central hacer lo propio tomando como caso testigo diversas experiencias acontecidas en el Departamento Judicial de Mercedes, en el interior de la Provincia de Buenos Aires, en el marco de esta transformación nacional promovida por el proyecto político peronista. Se intentará reconstruir cómo vivieron cotidianamente el funcionamiento del nuevo fuero laboral las personas que intervinieron, especialmente los trabajadores, comerciantes y empresarios de la zona, para dar cuenta del impacto que género en las relaciones sociales, las opiniones, y las prácticas cotidianas de la época. Para llevar a cabo esta tarea, se utilizarán como fuentes primarias varios expedientes del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial N°3 y el Tribunal de Trabajo N°1 de Mercedes, abiertos durante el periodo 1943-1955, extraídos del Archivo Histórico Judicial de la ciudad.

Resulta relevante considerar lo ocurrido en los espacios provinciales argentinos, y dentro de ellos en localidades específicas, dado que en ocasiones los procesos “macro” presentan rasgos diferenciados que pueden brindar nueva información, abriendo otras perspectivas para abordar los problemas históricos (Ginzburg, 2003). Como afirma Portelli, uno de los mayores problemas de los estudios sobre la justicia laboral es estar generalmente centrados en la Capital Federal y sus alrededores. Junto a ello está el hecho de que los estudios judiciales suelen adoptar una mirada “desde arriba”, más atenta a la interpretación de las leyes por parte de la burocracia judicial que a los usos que hicieron de ellas los trabajadores (Portelli, 2020, pp. 2-3). Es por ello que nuestro proyecto de investigación estará centrado fundamentalmente en las acciones concretas de trabajadores y empresarios, atentos a las consecuencias que tuvo la aplicación de la nueva legislación para sus modos vinculación con la dinámica productiva local.

Por ende, el proyecto intentará desarrollar los antecedentes ideológicos, legales e institucionales a nivel internacional y nacional que posibilitaron la creación de la justicia laboral en el país; luego se explicara el proceso de organización el fuero a nivel federal y los problemas que ello supuso; de allí se pasara a la instauración del nuevo fuero en la Provincia de Buenos Aires y particularmente en la ciudad de Mercedes; después se expondrán y analizaran de algunos de los casos que transitaron por los tribunales mercedinos para ilustrar sobre como impacto la reforma judicial a nivel local, y finalmente se expresaran las conclusiones a las que se han arribado en esta investigación

Bibliografía

- Acha, O. (2008). Política y asociacionismo en los años terminales del peronismo clásico, ante la movilización católica (Buenos Aires, 1954-1955). En I Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. <http://redesperonismo.org/articulo/politica-y-asociacionismo-en-los-anos-terminales-del-peronismo-clasico-ante-la-movilizacion-catolica-buenos-aires-1954-1955/>
- Acha, O. y Quiroga, N. (2009). La normalización del primer peronismo en la historiografía argentina reciente. *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el caribe*, 20(2), 7-34.
- Andrenacci, L., Falappa, F., y Lvovich, D. (2004). Acerca del Estado de Bienestar en el peronismo clásico (1943-1955). En Bertranou, J., Palacio, J. M. y Serrano, G. M. (compiladores): *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, 83-114. Prometeo Libros.
- Bacolla, N. (2019). *Litigios individuales y conflictividad colectiva. El mundo del trabajo mirado desde un estrado laboral de provincia. Santa Fe, 1949-1955. Claves. Revista de Historia*, 5(9), 269-295.
- Dulitzky, A. (2010). El escritor desclasado: Julio Cortázar y la sociedad argentina del peronismo clásico. *Pensar. Pensar. Epistemología y Ciencias Sociales*, 5. Editorial acceso libre. <http://revistapensar.org/index.php/pensar/issue/view/5/showToc>
- Ginzburg, C. (2003). “Acerca de la Historia local y la Microhistoria”. En *Tentativas*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 253-267.
- Gutiérrez, M. F. y Fernández Tomás, E. E. (2020). De responsabilidades y artilugios patronales: la justicia laboral frente a los empresarios azucareros. Tucumán durante el primer peronismo. *Pasado Abierto*, 12, 199-219. <http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto/article/view/4437/4702>

- Kindgard, A. (2019). Cambios en la calidad de vida de los trabajadores mineros durante el primer peronismo. Una mirada a la Puna de Jujuy. *Cuyonomics. Investigaciones en Economía Regional*, 3(4), 33-57. <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/cuyonomics/article/view/2669>
- Moroni, M. (2017). “Una justicia nueva para una provincia nueva”. Contexto institucional y lógica partidaria en la reorganización del Poder Judicial en la provincia Eva Perón (1951-1955). *Revista Paginas*, 9(19), 149–174. <https://doi.org/10.35305/rp.v9i19.254>
- Palacio, J. M. (2009). De la paz a la discordia: El peronismo y la experiencia del Estado en la provincia de Buenos Aires (1943-1955). *Desarrollo Económico*, 49(194), 221-246.
- Palacio, J. M. (2018). *La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en la Argentina (1943-1955)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Portelli, M. B. (2020). En busca de derechos: Los trabajadores domésticos en la justicia laboral. Córdoba, 1950-1955. *Avances del Cesor*, 17(23). <http://dx.doi.org/https://doi.org/10.35305/ac.v17i23.1287>
- Zanatta, L. (2012). *Breve historia del peronismo clásico*. Sudamericana.