
Política social durante el peronismo: proyecciones del Primer Congreso de Población de 1940'

Karina Inés Ramacciotti''

Resumen

El **Primer Congreso de la Población (PCP)** tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires entre el 26 y el 31 de octubre del año 1940; adentrarnos en las discusiones de este ámbito académico resulta adecuado para indagar las demandas sociales y las propuestas "científicas" para resolver la llamada "cuestión social" en los prolegómenos del peronismo. Asimismo en el transcurso de los debates los "técnicos", al cobrar mayor visibilidad pública construyeron un espacio político más amplio para ingresar a la estructuras del gobierno. Este punto es relevante en la medida que muchas de las personas que participaron en este espacio van a ser los responsables del diseño y la puesta en práctica de la política social durante el llamado peronismo clásico.

Palabras Claves: Primer Congreso de Población- Cuestión social-Política social- Maternidad- Peronismo

Abstract

Keywords: "Peron's Social Policy: Projectionsof the First Conference on Population, 1940"

**Profesora y Licenciada de Historia (UBA). Investigadora y becaria de la UBA. Es docente del Departamento de Humanidades Médicas en la Facultad de Medicina de la UBA. Participa en el Ubacyt: Trabajadores, Cultura y Política, Argentina 1890-1945y en el Grupo de Estudios sobre Historia del Estado y de las Elites Estatales (IDES-UNQ).

*La investigación de este trabajo fue realizada gracias a la Beca de Investigación de la Universidad de Buenos Aires y al subsidio de la Fundación Antorchas.

¹ En el período comprendido entre 1914 y 1930 el crecimiento de la población argentina, que se desarrolló

The close analysis of the discussions which took place within the framework of the First Conference on Population held in Buenos Aires, October 26-31, 1940, enables us to look into the social demands existing in those days and the "scientific" proposals submitted to tackle the "social issues" which emerged during the period prior to Peronism.

During the discussions, the "technicians" came under the public eye and managed to build a broader political base to enter the structure of government. Most of the conference participants would later on be in charge of drawing up the social policies introduced during Peron's administration. The analysis of these discussions is essential to understand the foundation of Peron's social policies.

First Conference on Population- Social policy-social issues-maternity-Peronism

Resumen

El Primer Congreso de la Población (PCP) tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires entre el 26 y el 31 de octubre del año 1940 adentrarnos en las discusiones de este ámbito académico resulta adecuado para indagar las demandas sociales y las soluciones propuestas para resolver la llamada "cuestión social". Durante los años cuarenta la llamada "denatalidad" fue una inquietud que atravesó la agenda de preocupaciones de la intelectualidad argentina. Si bien hasta la primera guerra mundial existía la confianza en el aporte de la inmigración ultramarina como medio de crecimiento económico. Paulatinamente, este ideario fue puesto en dudas a partir del declive inmigratorio y del surgimiento de ideas que vinculaban la "decadencia de la argentinidad" a la presencia de disruptora de los inmigrantes. De este modo, lo "nativo" comenzó a ocupar un rol clave en la medida que se convertía en el factor del anhelado crecimiento. No obstante, existían dudas sobre los "valores" de la población nativa para conducir el progreso nacional. Estas incertidumbres fueron reflejadas en el PCP y por tal motivo convierten a este evento en un reflejo de que era pensar en lo social en los años cuarenta. Asimismo ilumina sobre el papel adjudicado a los técnicos en el Estado en la medida que eran ellos lo que se consideraban responsables de dar solución a los problemas sociales. Este punto es relevante en la medida que muchas de las personas que participaron en este espacio van a ser los responsables del diseño y la puesta en práctica de la política social durante el llamado peronismo clásico.

Palabras clave: Población – Pensamiento – Sociedad - Peronismo

Introducción

El Primer Congreso de la Población (PCP) tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires entre el 26 y el 31 de octubre del año 1940, adentrarnos en las discusiones de este ámbito académico nos permitirá reflejar las demandas sociales y las soluciones propuestas para resolver la llamada "cuestión social".

Durante los años cuarenta, la llamada "despoblación" fue una inquietud que atravesó la agenda de preocupaciones de la intelectualidad argentina. La tasa poblacional había descendido de 27 por mil para el período 1925- 1930 a 15, 6 por mil para el período 1935-1940. A su vez, la tasa de natalidad decreció de 32,5 por mil a 25,7 por mil y la declinación de la migración transoceánica se acentuó a comenzar la década del treinta.¹ La disminución de la tasa de natalidad fue vista como un claro indicio de decadencia moral y una seria limitación tanto para el futuro crecimiento económico como para la defensa nacional. Tal interpretación devino en la valorización del habitante nativo, la creación de condiciones para promover la inmigración "útil" y el fortalecimiento del núcleo familiar.²

Si bien hasta la primera guerra mundial existía la confianza en el aporte de la inmigración ultramarina como medio de crecimiento económico. Paulatinamente, este ideario fue puesto en dudas a partir del declive inmigratorio y del surgimiento de ideas que vinculaban la "decadencia de la argentinidad" a la presencia disruptora de los inmigrantes. A partir de este argumento, lo "nativo" comenzó a ocupar un rol clave en la medida que se convertía en el factor del anhelado crecimiento. No obstante, existían dudas sobre los "valores" de la población nativa para conducir el progreso nacional. Estas incertidumbres fueron reflejadas en el PCP y por tal motivo convierten a este evento en un reflejo de qué era pensar en lo social en los

con una tasa media anual del 3 por ciento, se debió al crecimiento vegetativo (sobretudo por el descenso de los niveles de mortalidad) y del aporte extranjero. A partir de 1930 y durante los siguientes cincuenta años, el incremento demográfico que osciló entre el 1,9 y el 1,5 por ciento anual, dependió fundamentalmente del crecimiento vegetativo antes que de los saldos migratorios. Con todo, la tasa de crecimiento de la población argentina entre 1900 y 1930, fue la más alta entre los países de Latinoamérica, debido a la fuerte incidencia del aporte extranjero. Sobre el crecimiento de la población argentina se pueden consultar los trabajos de: Juan Elizaga, "La evolución de la población argentina en los últimos cien años", Desarrollo Económico, v. 12, n° 48, enero-marzo de 1973, pp. 795-806; Zulma Recchini de Lattes y Alfredo Lattes, La población de Argentina, (Buenos Aires, 1975); Gladys Massé, "La Población", Nueva Historia de la Nación Argentina. La Argentina del siglo XX, (Academia Nacional de la Historia, vol. 7, Buenos Aires, Planeta, 1997, pp. 43-75) y Susana Torrado, Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000), (Buenos Aires, Ediciones de La Flor, 2003, pp. 82-96).

² La disminución de la tasa de natalidad se vinculó directamente con el uso de métodos de control de la natalidad, entre ellos, el aborto véase Marcela Nari, "Las prácticas anticonceptivas, la disminución de la natalidad y el debate médico, 1890-1940", en Mirta Lobato, Mirta (ed), Políticas, médicos y enfermedades. Lecturas de historia de la salud en Argentina, (Buenos Aires, Biblos- U. de Mar del Plata 1996).

años cuarenta. Asimismo ilumina sobre el papel adjudicado a los técnicos en el Estado en la medida que eran ellos lo que se consideraban responsables de dar solución a los problemas sociales. Este punto es relevante en la medida que muchas de las personas que participaron en este espacio van a ser los responsables del diseño y la puesta en práctica de la política social durante el llamado peronismo clásico.

Llegados a este punto creemos conveniente dar una definición sobre lo que entendemos por política social. Así denominamos política social a las intervenciones de la sociedad sobre sí misma. Como se desprende de los trabajos de Robert Castel, la integración social es un proceso de inscripción de los sujetos en la organización social a través del cual se obtiene no sólo "un lugar" físico y simbólico, sino también el derecho a beneficiarse de los sistemas de protección que salvaguardan el acceso y permanencia de los sujetos en ese "lugar". Como este autor mostró, la "cuestión social" no es, por lo tanto, exclusivo patrimonio del capitalismo moderno. Si se entiende por cuestión social un problema en los mecanismos de integración social, cada organización social y cada etapa histórica discernible tienen su propia cuestión social.³

Pero como en toda cuestión social las imágenes de género están presentes, a pesar que han sido universalizadas utilizando el concepto de "población", en este trabajo analizaremos las imágenes asimétricas sobre el lugar de las mujeres y varones en el PCP. Para examinar esta relación es de utilidad la noción de género formulada por Joan Scott: "El género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos[...] y es una forma primaria de relaciones significantes de poder [...] que comprende símbolos culturalmente disponibles, los cuales evocan representaciones múltiples y a veces contradictorias, y conceptos normativos que se expresan en doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales y políticas, a través de los cuales se afirma el significado de varones y mujeres, de lo masculino y femenino".⁴

En primer lugar nos detendremos en la relevancia de la institución convocante así como también del evento para las autoridades de la época. Luego, revisaremos algunos ejes que fueron problematizados en el PCP tales como el papel atribuido al Estado, a las instituciones privadas, al aporte inmigratorio y a la familia. En el transcurso del relato analizaremos cuál de estas ideas quedó plasmada en el ideal normativo del peronismo. No obstante cómo la enunciación de un principio político

³ Robert, Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, (Buenos Aires, Paidós, 1997).

⁴ Joan Scott, "El género una categoría útil para el análisis histórico" en, James Amelangy, Mary Nash, *Historia y Género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*, (Valencia, Ediciones Alfons El Magnánim, 1990).

no garantiza la implementación del mismo, avanzaremos en el alcance de este conjunto de propuestas.

"... El Congreso de la Población está llamado a señalar directivas autorizadas y prestigiosas para la obra legislativa y de gobierno..."

El PCP se desarrolló en un contexto histórico particular. Desde julio de 1940 la enfermedad del presidente Roberto M. Ortiz lo obligó a renunciar y delegar el mando en el vicepresidente catamarqueño Ramón S. Castillo quien deshizo todo lo construido en torno de una mayor democratización. En el plano internacional los frentes populares habían sido derrotados en España y en Francia, el nazismo acumulaba victorias militares decisivas en el inicio de la guerra y la Unión Soviética desertaba del campo antinazi. En el plano nacional, el ministro de Hacienda Pinedo, designado por Castillo, estaba formulando el Plan de Reconstrucción Económica. El mismo, a pesar de no haber tenido acuerdo político para ser sancionado, generó una intensa polémica en donde se notó la intención de una mayor intervención de lo público sobre lo privado. Asimismo la adopción de pautas de planificación, racionalización e industrialización constituye un antecedente de las políticas adoptadas posteriormente.⁵

La relevancia de este evento se enmarcó dentro de la institución que lo convocó: el Museo Social Argentino. Este prestigioso espacio creado en 1911 por el Dr. Tomás Amadeo reunía a un amplio abanico de intelectuales, entre ellos había liberales, socialistas y católicos sociales que discutían de modo científico la cuestión social, ofrecían información y propuestas prácticas. Constituían un centro de reflexión e iniciativas del que más tarde surgieron muchas instituciones, políticas estatales y funcionarios públicos. Es decir, a pesar que dichos planteamientos no fueron reformas sociales, en cuanto carecieron de sanción legal, son relevantes ya que muchas de ellas y, algunos de sus participantes, van a ocupar un papel relevante durante la gestión pública en los años del peronismo.⁶ Rastrear las líneas de continuidad entre el peronismo y los años previos nos permitirá avanzar en el estudio

⁵ Al respecto Patricia Berrotarán sostiene "el Plan de reconstrucción económica de 1940 -conocido como Plan Pinedo- instaló definitivamente la idea según la cual, el Estado puede -y debe- crear condiciones favorables, ofrecer incentivos a las actividades del sector privado, imprimir todo el impulso posible para combatir la depresión que comenzaba". Patricia Berrotarán, "Modelo para armar. En Estado en el peronismo" en I Jornadas Perspectivas sobre el Estado argentino. Universidad Nacional de Quilmes, Junio de 2002 y Juan José Llach, "El Plan Pinedo de 1940: su significación histórica y los orígenes de la economía política del peronismo", en Desarrollo Económico, -vol.23, n°92, 1984).

⁶ Ramón Carrillo, quien participó del PCP, fue designado secretario de Salud Pública desde 1946 y luego, en 1949, pasó a ejercer el cargo de ministro de salud pública hasta 1954. Los Dres. Emilio Bottani, Carlos Alberto Alvarado; Germinal Rodríguez; Pedro Escudero; Enrique Pierángeli; Víctor Pinto, adhirieron al PCP y colaboraron con la elaboración del Plan Analítico de Salud Pública. Véase Secretaría de Salud Pública de la Nación: Plan Analítico de Salud Pública, (Buenos Aires, Tomo I, 1947).

de los aspectos constructivos que conlleva toda política social. No obstante estas posturas no deben llevar a sobredimensionar el papel del Estado en los años treinta, ya que si bien muchas de las políticas implementadas durante el peronismo fueron enunciadas en los años previos es durante el peronismo donde se implementa una política social de alcance nacional no libre de tensiones y conflictos.

La trascendencia del PCP para el gobierno nacional así como la incidencia de estas ideas dentro de la esfera estatal se desprende del auspicio de organismos oficiales nacionales, tales como representantes del Ministerio de Agricultura, del Interior y el de Relaciones Exteriores y Culto. También concurrieron delegados provinciales, municipales y de los territorios nacionales. En total asistieron 227 comisionados representando a la mayoría de las instituciones públicas, privadas, religiosas y universitarias de todo el país, de los cuales sólo quince fueron mujeres.

El 26 de octubre, fecha que se inauguró el PCP en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires estuvieron - entre las autoridades nacionales más destacadas- el presidente Castillo y el ministro de Agricultura, Dr. Daniel Amadeo y Videla quien dio uno de los cuatro discurso de apertura. El 31 de octubre, día de clausura del PCP, se dieron cuatro discursos. Uno de ellos fue el del Dr. Enrique Forn- en nombre del ministro del Interior- quien manifestó: *"que el Congreso de la Población había ofrecido una elevada tribuna para la expresión de conceptos e ideas"* agregó que *"se hacía cargo de las valiosas sugerencias presentadas durante las deliberaciones"*.⁷

Este evento tuvo un significativo espacio de difusión en la prensa. En los diarios *La Prensa*, *El Mundo* y *La Nación* relataron algunos de los hechos del Congreso además de incluir fotografías de la apertura en donde se destacaron, en la imagen y en los epígrafes, las presencias de autoridades nacionales tales como el presidente Castillo y el ministro de Agricultura.

En *El Mundo* y *La Nación* existen artículos firmados y editoriales que dan cuenta de algunos de los temas tratados en el Congreso. En *El Mundo* se publicaron dos artículos de opinión no firmados. Uno de ellos el día 28 de octubre cuyo título fue *"El problema de la población"*. En el mismo se destacó la presencia de las autoridades nacionales y se vinculó este hecho con la importancia que el gobierno atribuía a la actividad de los asambleístas. Además, se deslizó una crítica hacia las declaraciones del ministro de Agricultura sobre la necesidad de fomentar la inmigración: *"Crear que el país sigue necesitando incorporar a su seno nuevos contingentes de extranjeros útiles- como lo afirma el ministro- es pensar que la inmigración pudiera, por sí sola, resolver problemas como los que atañen al estándar de vida y sus derivaciones naturales[...]*Nadie que haya representado

⁷ Enrique Forn , "Discurso pronunciado por el señor representante del ministerio del interior doctor Enrique Forn" en Primer Congreso de la Población (PCP), (Bucnos Aires, Prensa de Gerónimo J. Pesce y Cía, 1941).

un valor intelectual a la Nación ha pensado jamás eso". Dentro de un contexto de crítica y revisión hacia los postulados de liberalismo se sumaron ciertas inquietudes sobre la supuesta presencia conflictiva de los inmigrantes. El consenso sobre la instrumentalidad de la inmigración para crear una sociedad y una comunidad moderna estaba seriamente cuestionado, y en oposición a este ideario el inmigrante pasó a ser el blanco privilegiado de preocupación y control.⁸

Otro editorial fue publicado el 31 de octubre "*La formación de una conciencia social con respecto al problema demográfico*". En el mismo aparecieron reflexiones en torno a la necesidad de aumentar la natalidad pero también la nupcialidad, ya que "*sin nupcialidad creciente no puede haber aumento de población nativa, al menos de población obtenida con arreglo a la práctica de un régimen regular y ético de la familia*". Esta visión es similar a un artículo aparecido el mismo día en *La Nación* "*La ilegitimidad en los nacimientos*". El autor enfatizó la importancia de aumentar la natalidad pero destacando el valor ético del matrimonio y la descendencia legítima como un mecanismo de mejorar la "*crisis moral del hogar*".⁹

Cabe destacar que después de la crisis del treinta se evidenció una brusca caída de las tasas de matrimonios (5, 82 por mil en 1932). A partir de 1934 esta tendencia comenzó a cambiar y hacia mediados de 1940 alcanzó niveles similares a los de la década del veinte (6, 44 por mil).¹⁰

La convocatoria para aumentar los nacimientos legítimos se vincula con las ideas de Alejandro Bunge. En su opinión "*todo el vigor de la raza, del patriotismo de los hombres superiores y de la abnegación del espíritu cristiano, debe volcarse desde ahora para instaurar cuanto antes el concepto de bendición de los hijos y de las familias numerosas, en particular entre las clases más afortunadas*". El director de la *Revista de Economía Argentina* no participó en ninguna sesión plenaria del PCP y sólo fue mencionado como miembro adherente. No obstante, en su libro *Una nueva Argentina*, publicado en 1940, se refirió al PCP y destacó la unánime y "*correcta*" preocupación de las "*personas calificadas*" sobre las "*razones espirituales, morales y religiosas*" que incidirían en el descenso de la tasa de natalidad.¹¹

⁸ Tulio Halperín Dhongi, "¿Por qué la inmigración? Ideología y política inmigratoria en la Argentina (1810-1914)" en *El Espejo de la Historia*, (Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1987).

⁹ *El Mundo*, 31 de Octubre de 1940 y *La Nación*, 31 de Octubre de 1940.

¹⁰ Alfredo Lattes, *La población de Argentina*, (Buenos Aires, CICRED, 1975, Tabla 7, p. 203).

¹¹ Alejandro Bunge, *Una nueva Argentina*, (Buenos Aires, Editorial Hyspamérica, 1940) pp 45 *Una biografía de la formación intelectual de Bunge en: Hernán González Bollo, "La formación intelectual de entre guerras, el caso del ingeniero Alejandro E. Bunge"*, en *Décimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*, Santa Rosa, mayo de 1999, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1999 y Alejandro Bunge, *Una nueva Argentina*, (Buenos Aires, Editorial Hyspamérica, 1940).

Como bien señaló Isabella Cosse, hubo que esperar hasta 1954 para que se aprobara una nueva legislación sobre los derechos de los hijos ilegítimos, y si bien en el I Plan Quinquenal (1947-1951) se enunció la necesidad de dar validez al matrimonio religioso e incrementar los recaudos sociales para aumentar la nupcialidad, estas aseveraciones no se concretaron en disposiciones gubernamentales concretas.¹²

Los *Anales de la Asociación de Biotipología* -publicación oficial de la Asociación de Biotipología, Eugenesia y Medicina Social- también mencionó a la importancia del PCP. En una de sus ediciones se destacó que el Congreso de Población "*da especial atención al estudio de prácticas perniciosas por la deficiente educación moral, social y maternológica*", también señaló "*la influencia negativa que pueden tener los recursos económicos inmigratorios, la superpoblación urbana e industrial, el trabajo de la mujer, el bienestar individual y familiar, los deportes esterilizadores y la descendencia no eugénica*". Representando a esta institución participaron Arturo Rossi, Carlos Bernaldo de Quirós y Samuel Madrid Paez.¹³

La relevancia de este evento no se circunscribió al período en cuestión. A fines de 1948, en el *Boletín del Museo Social Argentino*, el doctor Manuel Antonio Zuloaga, quien había participado del PCP, destacó la influencia del Congreso en "*las esferas intelectuales y oficiales*" y marcó la importancia de la población para "*la esencia de la nacionalidad y el progreso de nuestra nación*". Asimismo, resignificando el valor del evento dentro del contexto de posguerra sugirió la importancia de fomentar la inmigración infantil, previo examen de su estado físico, ya que la "*incorporación del niño europeo asimilable a nuestro medio*" serviría para formar "*generaciones más fuertes y más capacitadas que las de la hora actual*".¹⁴

Ahora bien, como vemos el eje de la propuesta no sólo apuntaba al incremento de la población nativa sino que iba acompañado por un conjunto de valores morales tales como la necesidad de reducir los índices de ilegitimidad y favorecer el matrimonio y la religión católica. Este variado y heterogéneo grupo de personas no sólo brindaron sus demandas y propuestas desde sus conocimientos profesionales

¹² Isabella Cosse, "El orden familiar en tiempos de cambio político. Familia y filiación ilegítima durante el primer peronismo(1946-1955)" en Karina Ramacciotti y Adriana Valobra, *Generando el peronismo. Estudios de Cultura, política y Género (1946-1955)*, (Buenos Aires, Proyecto Editorial, 2004).

¹³ *Anales de la Asociación de Biotipología y Medicina Social* N°93, Agosto y septiembre de 1940.

¹⁴ Manuel Zuloaga, "Alberdi y la política migratoria de la Argentina", en *Boletín del Museo Social Argentino*, N° 317-318. Noviembre-Diciembre-1948.

sino que éstos estaban teñidos por premisas de tipo moral. En efecto según el PCP la responsabilidad de modificar las conductas sociales "perniciosas" recaía en un trípode compuesto por el compromiso individual, profesional y estatal. Esta tendencia primó en la mayoría de los eventos académicos hasta mediados de siglo XX luego, el proceso de especialización profesional dio lugar a un mayor distanciamiento entre las sugerencias técnicas y las sociales.

El Estado y su responsabilidad ante la "...Gran campaña de la población..."

La caída de Hipólito Yrigoyen fue el punto de partida de una profunda crisis de legitimidad que desgarró a la sociedad argentina por más de medio siglo. La crisis de 1930 profundizó la pérdida de vigor o por lo menos una redefinición en las ideas liberales. Como bien sostiene Loris Zanatta, se trataba de una reacción multiforme y por su naturaleza interiormente fragmentada. Esta se produjo en el plano político, donde a la crisis de la democracia parlamentaria se opusieron tendencias abiertamente autoritarias, y al primado de la libertad comenzó a anteponerse el de la autoridad. En el plano económico, creció la hostilidad contra el dominio económico extranjero, comenzaron a manifestarse posiciones industrialistas, proteccionistas y también genéricamente anticapitalistas. En el plano social, al individualismo liberal se contrapusieron instancias colectivistas de naturaleza sindical, pero sobre todo corporativa, capaces de dar respuesta a una cuestión social cada vez más urgente. Y finalmente, en el plano filosófico, cultural, artístico, las corrientes anticapitalistas, irracionalistas, espiritualistas, declararon la guerra al cosmopolitismo liberal y a sus mitos de progreso y modernidad de una manera masiva y radical.¹⁵

Este clima interventor se acentuó a partir de la depresión de 1937-1938 y el inicio del conflicto mundial. Son esos años los que instalaron enfáticamente la idea de que el Estado podía y debía crear condiciones favorables para impulsar el crecimiento. Así, la necesidad de una intervención social centralizada, coordinada y efectuada por especialistas cobró mayor interés. El objetivo de ésta fue superar las viejas formas discontinuas, intuitivas, y basadas en la buena voluntad, típicas de la caridad. El Estado empezó a adoptar y arrogarse como propias funciones tales como la de intermediar en el conflicto social y la de normalizar las relaciones

¹⁵ Loris Zanatta, *Del Estado liberal a la Nación Católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo 1930-1943*, (Bernal, Universidad de Quilmes, 1996, pp. 370-371).

hasta entonces consideradas como "privadas" y, por consiguiente, pertenecientes a la esfera de la sociedad civil.¹⁶

Durante las primeras décadas del siglo XX, la lógica que comandó las políticas sociales fue por un lado, la prevención de los conflictos por medio de la articulación de una incipiente política social, y por el otro continuar con las prácticas represivas. Los grupos gobernantes, al percibir la crisis en las relaciones capitalistas, comenzaron a comprender la conveniencia de articular una política social que fuese generadora de consenso y legitimidad política. La creación de ciertas instituciones y políticas reguladoras intentaron dar respuesta a los desajustes sociales producidos por la modernización en función de evitar que el progreso económico condujera a una disociación social. No obstante la legislación social sancionada no contó ni con los organismos de control ni con recursos económicos suficientes para efectivizar su cumplimiento.¹⁷

Una serie de factores se relacionaron para producir preocupación y cierto consenso hacia la necesidad de que el Estado intervenga en el área social. En primer lugar un creciente aumento de los reclamos obreros. Después de 1936 - momento en el cual se produjo un pico en el número de huelgas (215)- en 1939 se registró un aumento comparado con los años anteriores (128 huelgas) continuando esta tendencia en 1940 (140 huelgas).¹⁸ En segundo lugar la creciente visibilidad de las mujeres en organizaciones partidarias y en el mundo del trabajo¹⁹, así como una sostenida militancia a favor del sufragio femenino.²⁰

Así pues, frente a un clima de inestabilidad social y política, el PCP propuso el alcance y el límite de la intervención social del Estado en función de no entorpecer a las iniciativas privadas. Además estuvo en discusión cuáles iban a ser las

¹⁶ Ricardo Gaudio y Andrés Pilone, "Estado y relaciones laborales en el período previo al peronismo, 1935- 1943, en *Desarrollo Económico*, vol.24, N° 94, julio-setiembre de 1984.

¹⁷ Juan Suriano, "El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: Política social y represión, 1880-1916, en *Anuario*, Universidad Nacional de Rosario, N°14, 1989-1990; Juan Suriano, "Una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina" en Juan Suriano (Comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, (Buenos Aires, La Colmena, 2000, pp.1-29). También Ernesto Isuani, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, (Buenos Aires, Ceal, 1985).

¹⁸ Roberto Korzeniewicz, "Los conflictos laborales entre 1930-1943", en *Desarrollo Económico*, vol. 33. N°131 199, p. 324. Cuadro 1.

¹⁹ Según información censal en 1914 la participación femenina en el sector secundario sobre el total de obreros ocupados era de 14,5%. Esta participación para 1941 es de 17, 8%. Elaboración de Mirta Lobato a partir de información censal. (Material elaborado por Mirta Lobato para la Carrera de Especialización en Historia Argentina, F.F.yL. U.B.A, 2002).

²⁰ Los derechos de la mujer habían sido reivindicados por los socialistas desde los primeros años del siglo XX. El centro socialista femenino (1902) y la Unión Feminista Nacional (1918), habían desarrollado activas campañas a favor de los derechos civiles y políticos de las mujeres y se opusieron a la explotación social y sexual, levantando fundamentalmente las reivindicaciones de las mujeres trabajadoras y obreras. Véase Susana Bianchi, "Peronismo y sufragio femenino: La ley electoral de 1947", en *Anuario de IEHS*, 1986).

herramientas institucionales y el marco legal por medio del cual el Estado iba a desplegar sus capacidades. Vinculada a este último aspecto también se desprende una disputa entre profesionales, sobre cuál sería el campo profesional más apropiado para el diseño de la política social.

Como sostiene Castel, la búsqueda de soluciones para resolver los desajustes sociales demanda la existencia de individuos que tengan un conocimiento específico para brindar un servicio especial.²¹ Así como la sociología había surgido como el instrumento más idóneo para guiar a los gobiernos en el diseño de las políticas sociales era necesario que "los estadígrafos, médicos, economistas" se comprometieran con sus responsabilidades sociales.²²

En esta perspectiva el camino propuesto para la resolución de la cuestión social fue la creación de nuevas instituciones estatales que tendrían como fin dar "*directivas autorizadas y prestigiosas, por su composición calificada*"²³ al problema social, y reforzar a determinadas instituciones de la sociedad civil que se ocupaban de la población, en especial al Museo Social Argentino, "*que deberá ser el encargado de realizar estudios específicos*".²⁴

Durante la entreguerra, algunas de las reparticiones estatales cobraron nuevas funciones y fueron jerarquizadas. En el ámbito sanitario el Departamento Nacional de Higiene cobró gran visibilidad. No obstante las superposiciones institucionales, la falta de delimitación de atribuciones, la recurrente escasez de recursos y la incapacidad del Estado para satisfacer las múltiples demandas sanitarias generó una situación en la cual las Sociedades de Beneficencia, las entidades privadas o las autoridades provinciales o municipales fueron las que intentaron resolver la llamada "cuestión social".

Por ejemplo, la asistencia social hospitalaria era un terreno compartido por el Departamento Nacional de Higiene, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Guerra, el Ministerio de Marina y el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Bajo esta circunstancia el PCP señaló la necesidad de que se centralizara las iniciativas sanitarias a escala municipal y nacional. Era menester alcanzar la "higienización del país sin demora y a fondo[...] pues nada es más urgente y más fundamental que defender la vida y la salud y aumentar la capacidad productiva de los hombres que nacen en nuestro suelo".

No obstante este enfático pedido de intervención estatal no excluía a la participación voluntaria de "*Instituciones privadas de beneficencia y caridad*"

²¹ Robert Castel, *La Metamorfosis...* p.41

²² Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina. 1890-1916.* (Buenos Aires, Sudamericana, 1994).

²³ Tomas Amadeo, "Discurso en la inauguración" en PCP... pp. 38-39.

²⁴ Madrid Paez, "Hay que crear la gran campaña nacional de población" en PCP... pp. 129

encargadas de dar *"tutela material e higiénica eficaz, o en su defecto, la más conducente ayuda y asistencia social, para todos los hijos de hogares de carencia, numerosos desamparados"*.²⁵ Entre las razones de por qué se proponía mantener a la incitativa privada pesaba tanto el propio desenvolvimiento profesional de muchas de las personas que tenían una larga trayectoria en estas instituciones así como también el miedo al comunismo. Si bien se consideraba necesaria la intervención estatal, temían que esta injerencia entorpeciera la iniciativa privada.

En este sentido son claras las palabras del presidente del Museo Social Argentino, el Dr. Amadeo con quien sobre la "necesidad de buscar la armonía de la iniciativa oficial con la privada" además advirtió que la intervención en la vida económica en determinadas áreas tales como el agro, la industria y la explotación de las riquezas naturales no significaba *"acumular o pretender acumular toda la sabiduría, todas las normas de acción, toda la previsión social en manos del monstruo estatal que pretende absorber al individuo hasta aniquilarlo por completo, medio seguro de matar en sus fuentes las energías individuales y el origen mismo del progreso humano"*. En su opinión existían aspectos de la libertad individual que el Estado no podía vulnerar: *"el Estado no posee todos los medios necesarios para impulsar, corregir o desviar a su albedrío un proceso que responde a causas físicas, morales económicas y políticas, ya que muchas de las cuales escapan a todo control de los poderes públicos"*; era consciente de que el rechazo de la intervención pública no se podía mantenerse pero tenía ciertas dudas sobre las tensiones entre la eficacia de esa intervención estatal y la libertad individual.²⁶

Como señala Castel, el mantenimiento de instancias sociales que brindaran ayuda social no estatizada era una propuesta política ya que se apeló a las obligaciones morales de las *"personas más capacitadas"* hacia los que se supone inferiores y por lo tanto carecen de la capacidad de conducirse por sí mismos: mujeres y niños. Estas prácticas -a pesar de estar al margen del Estado- eran sociales en el sentido que apuntaban a atenuar el déficit que caracterizaba al estado material, pero aún más moral de las clases inferiores de la sociedad.²⁷

Esta propuesta de combinar "armónicamente" la acción privada con la acción estatal se diferencia de la acción desplegada en los primeros años del gobierno peronista. El peronismo inauguró el ciclo del Estado planificador y fuertemente intervencionista. La centralización estatal de la asistencia social y sanitaria dio lugar a la intervención de la Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal y a la constitución de instituciones estatales con capacidad económica de satisfacer las

²⁵ "Es preciso proteger íntegramente a los hijos de carencia" en PCP...p.164.

²⁶ Tomás Amadeo "Discurso pronunciado...p .35

²⁷ Robert Castel. La Metamorfosis...pp. 235-236 y 243.

demandas sociales y sanitarias. Muestra de ello es la creación de la Secretaría de Salud Pública (1946) y la creación de la Dirección de Asistencia Social (1948). En el ámbito sanitario se nacionalizaron numerosos hospitales que dependían de las Sociedades de Beneficencia y se construyeron hospitales, centros de salud y centros materno infantiles. Esta aspiración de centralizar la asistencia sanitaria y social en organizaciones estatales manejadas por "técnicos" presentó tensiones a partir de los años cincuenta. La escasez de recursos limitó el dinamismo de los primeros cuatro años de gobierno y las superposiciones reflejadas a partir de la acción social de la Fundación Eva Perón obligó a la redefinición de objetivos de la agenda sanitaria.

Merece ser señalado que mientras que en el PCP existió la postura de mantener una combinación armónica entre la iniciativa estatal y la privada, otras voces apuntaban sobre la necesidad de centralizar la asistencia médica y social en un solo ente y limitar la acción de las "damas". A modo de ejemplo podemos mencionar a Gregorio Aráoz Alfaro, quien sostuvo que *"Hay que reunir todo cuanto atañe a la sanidad, a la higiene y a la asistencia social en un gran Ministerio o, por lo menos, en una Dirección Nacional, técnica y autónoma dotada de recursos permanentes y suficientemente amplios para la gran tarea que debe cumplir. Y hacerlo sobreponiéndose a la coalición de intereses creados, a las suspicacias de los políticos, a las pequeñas vanidades de los que se oponen a todo lo que no es su propia iniciativa"*.²⁸

Así como el PCP propuso una clara intervención estatal en el terreno sanitario asistencial, también *"los poderes públicos"* deberían intervenir en la construcción de casa baratas y en la elaboración de registros estadísticos actualizados en función de dar lugar a una mayor objetividad política. A pesar de que las herramientas estadísticas estaban en proceso de construcción, eran el mecanismo dotado de mayor confianza para limitar los procesos de incertidumbre política.

"¿...La República Argentina sigue necesitando inmigración...?"

Desde mediados del siglo XIX el Estado argentino sostuvo una política inmigratoria de "puertas abiertas". En consonancia con esta idea existió una valoración negativa hacia los componentes nativos, a los que se opuso el papel supuestamente regenerador de la inmigración europea, la que se consideraba más adaptada a las nuevas relaciones requeridas por el mercado de trabajo. Así, más de ocho millones de extranjeros entraron al país entre 1870 y 1940, de los cuales la

²⁸ Gregorio Aráoz Alfaro, "La asistencia social de la infancia" en Conferencia en la Sociedad Científica, 8 de junio de 1938.

mitad permaneció en el país. La población argentina se concentró en las zonas urbanas o agrícolas cercanas a los puertos. El crecimiento urbano fue notable: en 1869 el 28,6% de la población vivía en núcleos urbanos, mientras que en 1914 ese porcentaje se había elevado a 52,7%.²⁹

Hacia principios de siglo XX, esta transformación creó desajustes ya que comenzaron a hacerse visibles las consecuencias no queridas de la inmigración, el crecimiento económico y la urbanización. Esto es la organización sindical de los trabajadores y la presencia del anarquismo y el socialismo. A ello se sumaron una serie de problemas en diversas áreas: vivienda, sanidad, salud pública, trabajo, educación, a lo que se agregó un aumento en los índices de criminalidad y delincuencia. En este contexto, marcado por un álgido conflicto social, el Estado, a pesar de estar signado por una fuerte ideología liberal que enfatizó la no intervención, comenzó a ocupar un rol de regulador y árbitro de las relaciones sociales por medio de la implementación de ciertas políticas sociales y la creación de instituciones estatales.³⁰

La estrategia estatal estuvo marcada por dos elementos, por un lado, la represión, cuyo principal objetivo era aislar y erradicar a los elementos más contestarios del movimiento obrero. La ley de Residencia (1902), que habilitó la expulsión del país de los extranjeros que alterara el "orden público"; la ley de Defensa Social (1912) y la reorganización de la Policía de la Capital Federal se encaminaron a regular y a combatir los comportamientos que atentaran contra el idealizado orden social. Y por otro, la política de prevención integradora, que trató de asimilar al conjunto de los trabajadores al sistema. Esas dos acciones fueron instrumentadas por el Ministerio del Interior, la Policía y el Departamento Nacional del Trabajo (1907).

Existía una marcada sospecha entre la raza, la nacionalidad de los extranjeros y la influencia que estos factores tendrían en la capacidad de asimilación o en la "*peligrosidad social*" de los grupos aspirantes a inmigrar. Gradualmente se fueron formando criterios sobre las supuestas características idealizadas de los inmigrantes deseables y convenientes.

En la encuesta sobre inmigración del Museo Social Argentino del año 1919, aparecen identificados como inmigrantes no convenientes a los procedentes de Europa del este, o los de grandes centros urbanos, a los amarillos, negros y eslavos. En contraposición los contingentes de origen latino, fácilmente asimilables y de probada eficacia como mano de obra para el sistema económico agroexportador, o los grupos provenientes del norte o del centro del continente europeo, cuyos hábitos

²⁹Gino Germani, *Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico* (Buenos Aires, Editorial Raigal, 1955).

³⁰Juan Suriano, "El Estado argentino...".

culturales mejorarían la "idiosincracia" del pueblo argentino, eran recomendados.³¹

En los debates del PCP el inmigrante pasó a ser el blanco privilegiado de preocupación y control. La mayoría de los participantes coincidieron en la importancia de continuar con la propuesta de una inmigración selectiva. En este sentido, el mencionado artículo del *El Mundo* continuó con esta posición: "*los extranjeros que quieran venir a trabajar la tierra tienen que ser 'útiles' es decir reunir las condiciones surgidas en la Carta constitucional*".³² Era preciso incorporar- por medio de un estricto control- contingentes inmigratorios que tuvieran "*aptitudes físicas, intelectuales y morales*".³³ El Dr. Deolindo Machado expresó: "*que se debe hacer atractiva la venida de razas fuertes que deberán poblar las zonas del país ocupadas por naturales del mismo, en un propósito de vigorización de la raza*".³⁴

De esto se desprende que las disposiciones en torno a política inmigratoria restrictiva se basaron en el argumento que el origen de ciertos inmigrantes influía en su menor capacidad de adaptación y por esa misma razón eran proclives a perturbar el supuesto orden social. Siguiendo esta perspectiva se prefirió a "*las corrientes inmigratorias de origen latino*". La mejor "adaptabilidad" de estos grupos permitirían vigorizar a la población nativa por medio de la transmisión hereditaria de ciertas características morales y sociales.

En función del interés de "mejorar las corrientes inmigratorias" en 1946 se creó la *Comisión Número 6 de Potencial Humano*. Esta comisión era un organismo de planificación creado dentro del Consejo de Defensa Nacional en el Ministerio de Guerra. En función de sus objetivos se proponía mejorar la calidad y la cantidad del "potencial humano" y elaborar un proyecto de ley para el plan de inmigración colonización y población que sería parte del Primer Plan Quinquenal. Retomando las sugerencias del PCP se abogó por un criterio selectivo de la inmigración prefiriéndose las "razas blancas", y las "corrientes étnicas latinas hispanas y católicas" ya que éstas se convertirían en el sedimento para la conformación de un futuro "ideal étnico superior". En función de este clima de ideas Santiago Peralta, Director de Migraciones y responsable de la puesta en práctica de una política selectiva y restrictiva de admisión de extranjeros, elaboró "fichas antropológicas",

³¹ Un análisis de estas ideas en la encuesta sobre inmigración del Museo Social Argentino en: Leonardo Senkman, *La Segunda Guerra Mundial y los refugiados indeseables, 1943-1945*, (Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991), pp. 107-108. Por su parte, Diego Armus intenta rastrear las implicancias de estos pre-conceptos acerca del origen racial de los extranjeros, en las preferencias de las elites argentinas por los grupos italianos provenientes del norte de la península: Diego Armus, "Mirando a los italianos. Algunas imágenes esbozadas por la elite en tiempos de la inmigración masiva", en: Fernando Devoto y Gianfausto Rosoli (Comp.), *La inmigración italiana en la Argentina*, (Buenos Aires, Biblos, 1985, pp. 95-104).

³² *El Mundo*, 28 de octubre de 1940.

³³ Abraham, Bercum, en PCP... p.85.

³⁴ Deolindo Machado, "El problema inmigratorio y la Eugenesia" en PCP... p. 122.

las cuales serían la base sobre la cual el personal de la Dirección Nacional de Migraciones decidiría sobre la admisión de los inmigrantes. Este criterio de selección basado en cuestiones étnicas generó oposiciones dentro del gobierno, ya que "su ala económica" abogaba por una selección según la utilidad.³⁵

"...Solución moral, social y familiar del problema demográfico..."

Las visiones catastróficas en torno a los efectos de la inmigración no deseada y el descenso de la natalidad pusieron a la familia como factor primario del orden moral. Dentro de esta línea, la "célula" familiar fue vista como la reserva natural de la raza y era ese espacio colectivo que el Estado debía apuntalar por medio de medidas que estimularan el aumento de la natalidad dentro del matrimonio. El círculo propuesto entre el matrimonio religioso, el incremento de la natalidad legítima y la supuesta regeneración moral que esto traería aparejado vino a redefinir los lugares y acentuar ciertos valores nostálgicos sobre los roles deseados para las mujeres y varones.

El ámbito familiar se convirtió en un ámbito público, de interés general y por lo tanto el Estado debía y podía intervenir. Dentro de esta lógica, *"la célula primaria de la sociedad"* debe ser protegida pero también sancionada si no cumple con su misión natural: *"aquella que no tiene hijos no cumple con la sociedad en la forma que cumple el que los tiene. Si no contribuye con ese factor humano, que contribuya con dinero. Por eso sostengo[...] que debe ser materia de impuesto el matrimonio sin hijos"*.³⁶

El niño sano tenía un valor para la grandeza futura de la nación y de ahí la responsabilidad de la madre y el padre de evitar la transmisión de enfermedades a sus hijos. La propuesta de ampliar la obligatoriedad del certificado médico prenupcial para ambos sexos, -la Ley N°.12.331/1936 instauró el certificado prenupcial obligatorio sólo para los varones- tenía como fin, prevenir las enfermedades infectocontagiosas, fomentar las relaciones sanas -no sexualizadas- entre los jóvenes y principalmente evitar el nacimiento de niños con sífilis y con otras

³⁵ La política inmigratoria durante el peronismo en: Carolina Biernat, "Inmigración, natalidad y urbanización. El poblacionismo argentino y sus contradicciones frente a las preguntas por el desarrollo económico" en Hernán Otero, *El Mosaico Argentino. Modelo y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX*, (Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2004). También Susana Ramella de Jefferis, *Una Argentina racista: historia de las ideas acerca de su pueblo y su población 1930-1950*, (Mendoza, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, 2004) y Axel Laxari, "Antropología en el Estado: el Instituto Étnico Nacional (1946- 1955" en Federico Neiburg y Mariano Plotkin, *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, (Buenos Aires, Paidós, 2004).

³⁶ PCP p.144.

consecuencias asociadas a la dicha dolencia tal como la locura o la tendencia a la criminalidad. Se postuló la necesidad de poner límites normativos a la "degeneración de la raza" y una herramienta para lograr ese objetivo era la instauración del certificado prenupcial para ambos sexos. En este sentido se consideraba que *"El Estado tiene que revelar una mano vigorosa y fuerte en defensa de la raza; habrá que exigir de esas personas la declaración de sus dolencias"*.³⁷

Mientras en ciertas áreas el Estado debía combinar su intervención con la iniciativa privada en los aspectos vinculados a las conductas reproductivas o el placer sexual se propuso una rígida tutela estatal. El bagaje científico que justificó esta propuesta fue la corriente reformista o neolamarckiana.³⁸ Esta disciplina partía de la hipótesis de que existía la posibilidad de mejorar el "biotipo argentino" y que podían evitarse los problemas ocasionados por la existencia de "personas inferiores", por lo tanto se propuso la implementación de políticas de reformas sociales con el fin de lograr cambios ambientales para así alcanzar *"un tipo normal argentino"* que compensara los evidentes signos de desorden e inestabilidad.³⁹ En términos de María Teresa Maiorana, representante de la Escuela de Servicio Social: *"Todos somos el combinado de herencia y ambiente. El hijo aún en sí a la madre y el padref[...]. En todos fue una familia la transmisora de la herencia y con qué doloroso vacío atravesó el mundo, el que fue privado en su infancia de ese ambiente familiar, único capacitado para permitirle su pleno desarrollo"*.⁴⁰

Las relaciones entre varones y mujeres dentro de la familia fueron percibidas desde una visión organicista en la cual cada uno de los sexos cumplía funciones diferentes, complementarias y jerarquizadas. En las apreciaciones del PCP el tema de la complementariedad impuso la imagen definitiva de una partición de los espacios,

³⁷ PCP... p.68 y 156.

³⁸ En América latina, el transformismo basado en las teorías de Jean Moret, Conde de Lamarck (1744-1829), ejerció una poderosa influencia. Esta teoría, cincuenta años anterior a Charles Darwin, postulaba la evolución lenta de los organismos por adaptación a cambios en el medio, así como la herencia de esos "caracteres adquiridos". Esto no implicaba el desconocimiento de los descubrimientos de Gregorio Mendel ni las investigaciones sobre la herencia que tuvieron una temprana utilización en la cruce de ganado ni las interpretaciones heterodoxas para el caso de los seres humanos. La explicación de la influencia del "lamarckismo" o "transformismo" en nuestro país debería buscarse en factores estructurales y sociales puesto que conllevaba menos problemas de hechos o de lógica que de cultura y política. Otorgaba a la acción o desecho individual una mayor oportunidad de desarrollo en la sociedad humana, creía en las reformas del medio social, estaba en consonancia con las ideas tradicionales de la moral y, como teoría científica, proveía una solución aparente a las incertidumbres de los mecanismos de la herencia Nancy Stepan, *The hour of eugenics. Race, Gender and Nation in Latin American*, (Ithaca- Londres, Cornell University Press, 1991, pp.198-199).

³⁹ La atracción que generaba encontrar una "raza argentina" no era nueva en el pensamiento médico argentino. En 1934, Carlos Saavedra Lamas, ministro de Relaciones Exteriores planteó la posibilidad de instaurar fichas biotipológicas para los estudiantes, los tuberculosos y los enfermos de cáncer Véase Eugenia Scarzanella, *Italiani Malagente. Immigrazione, riminalità, razzismo in Argentina, 1850-1940*, (Franco Angeli, 1999.p.152).

⁴⁰ María Teresa Maiorana, "Discurso en la clausura del Congreso" en PCP.. p. 408 y 409

de los tiempos y las tareas entre hombres y mujeres. Se presentó un mundo equilibrado en que los papeles y las tareas no eran ni antagonistas ni concurrentes: la vida social pareció organizada alrededor de dos polos aparentemente equivalentes, la autoridad masculina por un lado, los poderes femeninos por otro.⁴¹ Las mujeres tendrían la función natural de procrear y conservar el bienestar conyugal, *"es indispensable que se dediquen por entero, con verdadera femineidad, a su hogar"* y formar en los hijos la conciencia que los ayude a cumplir mañana, sus deberes de futuros ciudadanos.⁴²

En contraposición, los varones deberían mantener con su trabajo a la familia: *"conviene que los poderes públicos den preferencia en la provisión de todo empleo o cargo público a los padres de familia numerosa"*. Asimismo, es bien notorio que en cuanto *"jefes de familia"* deberían ajustar la función de la autoridad *"para que se espiritualice y fortifique la familia"*.⁴³ Siguiendo a Arlette Farge esta supuesta complementariedad da cuenta de una realidad en que la asociación de la mujer y el varón oculta el hecho de que la distribución de las tareas tiene a pesar de todo un polo positivo y otro negativo y contiene en sí un sistema jerárquico de valores. Papeles complementarios, pero subordinados el uno al otro.⁴⁴

Las diferencias biológicas se esgrimieron como un elemento legitimador de ciertas relaciones sociales. La subordinación y la "debilidad" de las mujeres operó como un mecanismo para que obtengan cierta protección en la medida que tuvieran su capacidad reproductora sana. Este papel relevante otorgado a las mujeres como reproductoras y soportes de la nación presentó graves consecuencias por lo que supuso de vigilancia de los cuerpos y de la sexualidad de las mujeres.

Partiendo de la dependencia de la mujer con respecto a la capacidad del varón de generar ingreso, el trabajo era una tarea masculina y es por este motivo que se propuso que *"en el futuro se dé preferencia a los hombres en todos los puestos del trabajo, público o privado, a fin de que las mujeres no se estimulen por el obrerismo ni la empleomanía"*. El trabajo femenino sólo se aceptó en términos de su necesidad, cuando no había ninguna otra salida para la indigencia; por su incapacidad para la procreación; o en términos de ciertas habilidades y destrezas vinculadas a cuestiones biológicas y que por lo general se inscribieron ordinariamente en la prolongación de su función familiar *"sólo puedan competir con aquellos en el caso que ellas resultaran el único sostén de la familia (y no fuera posible el subsidio del Estado), o cuando carezcan de la capacidad de*

⁴¹ Arlette Farge, "La historia de las mujeres. Cultura y poder de las mujeres: ensayo historiográfico" en Historia Social, (1991, N°9).

⁴² Un estudio pormenorizado de este proceso en: Marcela Nari, Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires, 1890-1940, (Buenos Aires, Biblos, 2004).

⁴³ "Solución moral, social y familiar del problema demográfico" en PCP... p. 416.

⁴⁴ Arlette Farge, "La historia ... p.84.

*concebir y hayan dejado de representar un valor genético para la Nación o cuando por su caracterización el trabajo sea específicamente femenino o se trate de mujer soltera, indigente, sin familia y sin otro amparo económico"*⁴⁵

Durante el debate de la comisión "Conviene limitar cada vez más el trabajo de la mujer fuera del hogar" se plantearon dos posturas. Una de ellas representada por la Srta. Berg, quien justificó el trabajo femenino utilizando argumentos biológicos. Era el "instinto maternal" la que la llevaba, por necesidad, a trabajar. Además, sostuvo prohibir el trabajo de la mujer implicaría un aumento de la inmoralidad: "*¿por qué sale a trabajar fuera del hogar la mujer, especialmente la mujer casada y con hijos?: sale porque razones elementales de responsabilidad familiar la obligan a salir del hogar para poder mantener a sus hijos [...] Al cerrarle las puertas del trabajo honesto, se obligará a la mujer a marchar por el camino deshonesto*". La otra postura, que contó con el respaldo mayoritario, fue la de Juan Baglietto Rivara, quien planteó la posibilidad que la mujer volviera a su espacio natural: el hogar. Su justificación provino de la combinación entre los fluctuantes índices de desocupación y la participación femenina en la industria.⁴⁶

Frente a las cíclicas crisis económicas la mano de obra femenina -poco calificada y mal paga- resultaba, aún, más barata para los empleadores y de este modo el trabajo de la mujer era visto como una amenaza contra la posibilidad de empleo del varón. Así se propuso: "*modificar las costumbres urbanas de la mujer, en lucha activa contra ambiciones dañosas, necesidades artificiales y costosas [...] afin de que no salgan a competir con sus padres y maridos en los talleres, industrias, comercios y escritorios; estimulando las solicitudes hogareñas por sistemas de captación dirigidos al bienestar conyugal y familiar; evitar los deportes femeninos masculinizantes como generadores de hipoplasias útero-ováricas y perturbaciones neuropsíquicas*".⁴⁷ Como vemos el foco principal era la maternidad, por ello las aspiraciones al empleo, y los deseos de superación personal eran una amenaza para el destino biológico de las mujeres como forjadoras de las generaciones futuras.

Esta preocupación estuvo presente durante el peronismo y dio lugar a la implementación de fichas biotipológicas a las mujeres que trabajaban. La creación de la "Dirección de Biotipología de la Mujer que trabaja" bajo la dependencia de la Secretaría de Salud Pública, tuvo como fin proteger el destino único de las mujeres: la maternidad. Se consideraba que la esposa debía ser alejada de la fábrica ya que "rinde más a la sociedad una mujer cuidando su hogar y teniendo hijos, que

⁴⁵ "Conviene limitar cada vez más el trabajo de la mujer fuera del hogar" en PCP... p. 167

⁴⁶ PCP ... p.166-169- 170.

⁴⁷ "La protección de la mujer (madre en potencia)" en PCP ... p. 165.

los valores económicos que puede producir en un taller".⁴⁸ Las propuestas provenientes de la Secretaría de Salud Pública de incluir a la Caja de Maternidad a las esposas de los obreros estuvieron atravesadas por la aspiración de dar protección a las mujeres pero en forma subordinada y jerárquicamente desigual en relación a los varones.

El PCP también planteó diferencias genéricas para la escolaridad. Los varones debían escolarizarse con relación a sus dotes naturales y en consonancia con las necesidades dentro del ámbito productivo: Así: *"los poderes públicos"* deberían establecer *"la clasificación mental de los niños durante la edad preescolar y escolar y que organicen un sistema de orientación y protección para los que hayan demostrado altas aptitudes aplicables a la industria, comercio, profesiones manuales e intelectuales encauzándolos dentro del trabajo para el cual lo hayan demostrado"*.⁴⁹

En contraposición las mujeres debían adaptarse para la procreación y la conservación de la especie. Pero esta misión no podía dejarse bajo el reinado de las costumbres habituales consideradas nocivas para el embarazo y la salud de los bebés. Éstas habían dado como consecuencia el abrupto y catastrófico descenso poblacional. Las recomendaciones racionales, que sustituyeran a la prácticas habituales, deberían ser diseñadas por los médicos y la implementación de estos consejos estarían en las manos de la puericultura. La gestión de la vida comenzó a dejar de ser considerada un proceso natural, practicado exclusivamente entre mujeres, para convertirse en un delicado proceso que requería la presencia del médico varón y en lo posible en maternidades.⁵⁰

Durante la gestión del Dr. Gregorio Aráoz Alfaro al frente del Departamento Nacional de Higiene (1923-1928) se inauguraron centros materno infantiles. Esta acción tomó mayor impulso con la creación de la Dirección de Maternidad e Infancia (1936). Se consideraba que era la fórmula ideal para fortalecer el indisoluble binomio madre e hijo y para reducir los alarmantes índices de mortalidad infantil. Esta estrategia política fue utilizada por la Secretaría de Salud Pública y fue durante los primeros años del peronismo cuando tuvo un mayor despliegue, dando lugar a la creación de más de 50 centros materno infantiles.

En el PCP se enfatizó la influencia de los medios de difusión masiva para

⁴⁸ Resolución N° 40.069 del 14 de noviembre de 1951 en Ministerio de Salud Pública, Boletín al Día, N° 450, 19 de noviembre de 1951 y "El trinomio médico-social" Archivos de la Secretaría de Salud Pública, N°3, Buenos Aires, febrero, 1947, p. 3.

⁴⁹ PCP ... p. 438. Para ver los sucesivos intentos para aplicar las fichas véase Marisa Miranda y Gustavo Vallejo, "Las huellas de Galton. Notas sobre la recepción de la eugenesia y la última dictadura militar en la Argentina", Jornadas Historia y Memoria, Universidad Nacional de La Plata, 2002.

⁵⁰ Marcela Nari, "La educación de la mujer (o acerca de cómo cocinar y cambiar los pañales a su bebé de manera científica)" en Mora, N° 1, Agosto, 1995.

inculcar hábitos higiénicos al mismo que se redefinió el rol de los médicos en la sociedad ya que no sólo eran importantes en tanto profesionales de la salud sino también en cuanto a sus responsabilidades públicas: "*Los brodcatings del país deben irradiar 15 minutos en sus programas, además de 15 frases cada una, de un minuto de duración, de temas relacionados con la educación de la madre y el niño siendo las conversaciones obligatorias, que las propalen los médicos*".⁵¹

La importancia de la difusión de nociones de higiene fue una tendencia que se desplegó desde la década del 20. Tanto desde organizaciones de la sociedad civil como desde tímidas herramientas estatales se dieron pautas para difundir consejos para mejorar las conductas "irracionales" de las personas. No obstante es con el peronismo cuando esta acción cobró un real alcance por medio de las campañas sanitarias realizadas por la Secretaría de Salud Pública. Por medio de conferencias en escuelas, fábricas y regimientos militares, cortos cinematográficos, audiciones radiales, elaboración de afiches, libros de difusión popular, y folletos, se brindaron consejos para lograr una alimentación nutritiva, medidas para la prevención de enfermedades y recomendaciones para prevenir accidentes en las fábricas. En estas intervenciones estatales se produjo una invisibilización de las mujeres, ya que en la medida que sus "conductas irracionales" habían dado lugar a un declive en la tasa de la natalidad eran el Estado y los profesionales de la salud quienes tendrían el rol de convertirse en los "defensores de la salud de la nación".⁵²

Según el PCP, el proceso de modernización dio lugar a la disolución de la moral familiar. En oposición se idealizó los supuestos encantos de la ruralidad, que vendrían a representar los valores profundos de la "argentinidad". Era necesario levantar un dique para proteger la estructura rural de la dislocación social, reforzar la autoridad tradicional, evitar la desaparición de la mano de obra rural. De ahí la propuesta de mejorar la salud y las condiciones de vida de las áreas rurales para apoyar la consolidación de la familia rural.

El tema del progreso rural fue objeto de atención particular del Dr. Amadeo. En 1914 promovió una encuesta a las familias rurales. De este estudio surgió la idea de un mundo rural que se sugería iba a convertirse en el eje fundamental del

⁵¹ Leopoldo Bard, "La limitación de la natalidad" en PCP ... p.72. La difusión pautas higiénicas por medio de los diarios y revistas fue un proceso que tuvo su inicio desde fines del siglo XIX. Sin embargo durante los años treinta se fue tejiendo una nueva trama donde el mensaje de la higiene se mezclaba con la propaganda y el consumo. Al respecto véase un estudio en Susana Belmartino y Diego Arnus, "Enfermedades, médicos y cultura higiénica" en Cattaruzza, Alejandro: Alejandro Cattaruzza, Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943), (Buenos Aires, Sudamericana, 2001 pp. 283-330).

⁵² Karina Ramacciotti y Adriana Valobra, "Plasmar la raza fuerte. Relaciones de género en la campaña sanitaria de la Secretaría de Salud Pública de la Argentina (1946-1949)" en Karina Ramacciotti y Adriana Valobra, Generando ...pp.19-64

desarrollo económico.⁵³ El PCP retomó esta mirada y así representó una de las más radicales críticas al papel del fenómeno urbano sobre el desarrollo del país y la degradación moral. Se postuló que: "*En el ambiente rural es donde se esta arraigando en el suelo argentino, producto de todas las razas de la tierra, el ciudadano de mañana. En el trabajo diario y azaroso de la agricultura y demás industrias rurales se desarrollan la vida sana y que debiera ser feliz de la gente campesina, que nutre el hijo y las molicies de las ciudades[...]* Todo lo que tienda a mejorar la salud, régimen de vida, educación y posibilidades económicas de los campesinos, todo lo que contribuya a la consolidación de la familia rural y a su retención en el campo, será motivo de una particular consideración de este Congreso"⁵⁴. La ciudad apareció demonizada bajo las imágenes de "Tumor blanco", "corriente de lava del urbanismo invasor"⁵⁵, y se terminó proponiendo la pletórica desconcentración hacia una periferia rural.⁵⁶

Ramón Carrillo, ministro de salud pública, y Eva Perón, en función de evitar la "decadencia de la familia", dado el inevitable impacto de la urbanización sobre el natalismo, crearon las "Huertas de Salud". En predios fiscales o en los campos pertenecientes a las fuerzas militares se instalaron huertas cuya producción era repartida en hospitales y en los regimientos militares. Esta medida trató de ser estimulada en las practicas cotidianas de las familias. Se proponía que una porción del terreno de las viviendas se dedicara al cultivo de verduras y frutas. Esta propuesta estuvo motivada por un lado, por el beneficio económico, en tanto la mejora en el ahorro del presupuesto familiar y por otro lado, por la estimulación de costumbres "puras" y "familiares" asociadas al trabajo con la tierra. El esquema que se promocionaba era que la mujer durante el día haría las tareas menos pesadas y el varón, luego del trabajo, volvería a su hogar y realizaría las tareas "más duras". En efecto, desde el Estado se proponía el apego a los valores tradicionales. Si bien esta vinculación no era nueva, apuntaba claramente a frenar el impacto de comportamientos "desviados" y a acentuar la estabilidad del núcleo familiar, el valor de la maternidad y la infancia.⁵⁷

⁵³ Eugenia Scarzanella, *Italiani Malagente...* p.131.

⁵⁴ Tomas Amadeo, PCP ...p. 39.

⁵⁵ Julio Otaola, "Congestión de la población en los grandes centros urbanos. Equilibrio de la población urbana y rural" en PCP...p.104.

⁵⁶ Esta visión se plasmó en las propuestas urbanísticas véase: Anahí Ballent y Adrián Gorelik, "País urbano o país rural: La modernización territorial y su crisis" en Alejandro Cattaruzza, *Crisis económica...*, pp.145-200

⁵⁷ Yo también tengo mi huerta" en Mundo Peronista, abril de 1952, p. 22. También El Laborista, 16 de abril de 1952 y Democracia, 25 de Mayo de 1952. Rosa Aboy comprueba que desde los discursos de Mundo Peronista se planteó un modelo de conciliación de clases y el mantenimiento de los roles del varón trabajador y la mujer ama de casa. El apego a los valores tradicionales es también manifiesto en la centralidad a la familia como pilar de la sociedad. Un estudio sobre la problemática de la vivienda durante el peronismo en: Rosa Aboy, *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio de Los Perales. 1946-1955*, (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005).

A modo de conclusión

A pesar de que en los últimos años han crecido notoriamente los estudios sobre la década del treinta, el auge de los nacionalismos y la problemática de la mayor ampliación del Estado, el PCP, organizado por el Museo Social Argentino en 1940, ha sido prácticamente omitido como fuente documental. Los escasos trabajos que mencionan dicho evento lo hacen desde la enumeración de las normas sancionadas en el PCP o toman sólo alguno de los aspectos tocados por el PCP, por ejemplo cómo la valorización del espacio rural se plasmó en propuestas urbanísticas, la feroz crítica sobre la entrada al mercado laboral por parte de las mujeres o la relación establecida entre el estímulo a la fecundidad y el fomento al poblamiento rural.⁵⁸ Los estudios demográficos, a pesar de su importancia por haber introducido aportes en torno a las condiciones de las mujeres en la Argentina, no se ocuparon de esta fuente debido a que su foco de interés fue puesto sobre fuentes cuantitativas⁵⁹.

En el PCP una de las cuestiones socialmente problematizadas era revertir la tasa de crecimiento de la población que condicionaba el futuro crecimiento económico y cultural de la nación. Las personas que participaron en las sesiones plenarias pusieron en escena, en términos de Castel, cómo el drama del pauperismo ilustra el "efecto bumerán" por el cual lo que parece estar en los márgenes de una sociedad destruye su equilibrio de conjunto.⁶⁰ En este sentido, las inquietudes permiten visualizar una mayor y legitimada intervención en el campo social y la vocación de intervención en terrenos hasta entonces un tanto alejados de su órbita. Se asistió, de este modo, a una reformulación del Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

Así, la política social se propuso como un medio a través del cual las demandas de los beneficiarios no sean resueltas sólo a partir del funcionamiento de las fuerzas del mercado sino por la tecnificación, la centralización estatal y la restauración de los principios morales. El espacio entre lo político y lo económico debía ser lo social con un alto contenido moral. Así, con la ayuda de Robert Castel, la integración

⁵⁸ Susana Novick, *Mujer, Estado y políticas sociales*, (Buenos Aires, Ceal, 1993); Anahí Ballent y Adrián Gorelik, "País urbano o país rural..."; Eugenia Scarzanella, *Italiani Malagente...* y María Silvia Di Liscia, "Hijos legítimos. Sobre matrimonio y asistencia social en Argentina (1935-1948)" en VIII Jornadas Interescuelas y Departamentos. Salta. Setiembre de 2001.

⁵⁹ Para un análisis cuantitativo de la participación de las mujeres en el mercado laboral véase Catalina Wainerman y Zulma Rechini de Lattes, "Empleo femenino y desarrollo económico", (Buenos Aires, CENEP, 1979). También Ruth Sautú, "Oportunidades diferenciales por sexo en la República Argentina", (Buenos Aires, CENEP, 1979). Para analizar la relación el control de fecundidad y el proceso de urbanización, Edith Pantelides, "La transición demográfica argentina: Un modelo no ortodoxo" en *Desarrollo Económico*, N°8, Buenos Aires, 1983.

⁶⁰ Robert Castel, *La metamorfosis...* p. 231.

social puede ser leída como un proceso de inscripción de los sujetos en la organización social a través del cual se obtiene no sólo "un lugar" físico y simbólico sino también el derecho a beneficiarse de los sistemas de protección que salvaguardan el acceso y permanencia de los sujetos en ese "lugar".⁶¹

En la década de 1930, la preocupación social por la "despoblación" alcanzó su apogeo y devino en imágenes que señalaron la supuesta degeneración física y moral que traía aparejado el aumento de la presencia femenina en diferentes puestos de trabajo. De este modo se sugirió la urgente necesidad de (re)ingresar a la mujer dentro del ámbito doméstico para que pudiera cumplir su supuesto papel natural, que era abocarse a la procreación de hijos sanos y fuertes.⁶² Esta construcción simbólica valorizó la maternidad, pero sobre todo la maternidad ejercida dentro del matrimonio. Por lo contrario, el varón, respondiendo a sus potencialidades genéticas, tenía la obligación de obtener un empleo remunerado para proveer el sustento de su familia. El Estado y los empleadores tendrían que preferir a varones dentro del ámbito laboral. Los debates pusieron en juego formas de relaciones de poder en la medida que por medio de ciertas instrucciones se intentó corregir, aconsejar y poner pautas de la vida familiar y cotidiana de las mujeres y de los varones. Se discriminó aquellas formas de vida que real o presumiblemente deseaban o necesitaban vivir de un modo diferente.

Este primer acercamiento a las soluciones propuestas por el PCP me permiten abrir futuras perspectivas sobre la resignificación de discursos previos que realizó la intervención social durante los años peronistas. En este sentido algunos de los varones que estuvieron presentes en los debates de este congreso van a ocupar diferentes cargos en la esfera sanitaria durante los años peronistas.

La primer experiencia peronista condicionó el análisis de las políticas sociales anteriores, imponiendo una especie de sentido común que perdió de vista que todo proceso histórico implica tener presente la noción de construcción. Como sostiene Juan Suriano, si bien es cierto que hasta los años 30 las ideas liberales tenían una fuerte impronta en la sociedad civil y significaban un freno a la regulación activa por parte del Estado, también lo es que desde la misma conformación del Estado nacional comenzó a gestarse el proceso de construcción del Estado social que fue resquebrajando la concepción liberal y desplazando progresivamente el control de la acción social de lo privado hacia lo público.⁶³

⁶¹ Robert Castel, *La metamorfosis...* p. 260.

⁶² El ideal maternal adquirió vigor en el último cuarto del siglo XIX y se consolidó en las primeras décadas del siglo XX. Así, se acuña la idea de que la mujer que trabajaba en la industria atentaba contra la salud de la raza y de la nación. Como señala Mirta Lobato esta idea comenzó a ser acuñada desde las primeras décadas del siglo XX.

Mirta Lobato "Lenguaje Laboral y de Género en el trabajo industrial" en Fernanda Gil Lozano y otras (Comp.): *Historia de las mujeres argentinas Siglo XX*, (Buenos Aires, Taurus, 2000); Mirta Lobato, "Entre la protección y la exclusión: Discurso maternal y protección de la mujer obrera argentina 1890-1934" en Juan Suriano (Comp.): *La cuestión social...* pp. 245-273

⁶³ Juan Suriano, "Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social" en Julián Bertranou y otros (comp.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, (Buenos Aires, Prometeo, 2004).