



## FOLIA HISTORICA DEL NORDESTE - EQUIPO EDITORIAL

### Directora

María Laura Salinas  
Instituto de Investigaciones Geohistóricas - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad Nacional del Nordeste (IIGHI - CONICET / UNNE), Argentina

### Subdirectora

María del Mar Solís Carnicer  
Instituto de Historia / Facultad de Humanidades / Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

### Comité Editorial

Liliana María Brezzo  
*Universidad Católica Argentina - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UCA - IDEHESI - CONICET), Argentina*

Pablo Gabriel Buchbinder  
*Universidad Nacional de General Sarmiento - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNGS - CONICET), Argentina*

César Eduardo Tcach  
*Universidad Nacional del Córdoba - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNC - CONICET), Argentina*

Guillermo Ángel Velázquez  
*Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IGEHCs - UNCPBA - CONICET), Argentina*

Marisa Malvestitti  
*Escuela de Humanidades y Estudios Sociales, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina*

### Equipo editorial

María Belén Carpio  
*Instituto de Investigaciones Geohistóricas - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad Nacional del Nordeste (IIGHI - CONICET / UNNE), Argentina*

Fernando Carlos Ruchesi  
*Instituto de Investigaciones Geohistóricas - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad Nacional del Nordeste (IIGHI - CONICET / UNNE), Argentina*

Cristian Roberto Toullieux  
*Instituto de Investigaciones Geohistóricas - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad Nacional del Nordeste (IIGHI - CONICET / UNNE), Argentina*

Cecilia Gimeno  
*Instituto de Investigaciones Geohistóricas - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad Nacional del Nordeste (IIGHI - CONICET / UNNE), Argentina*

Luis Alberto Avilán  
*Instituto de Investigaciones Geohistóricas - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad Nacional del Nordeste (IIGHI - CONICET / UNNE), Argentina*

Mayra Maggio  
*Instituto de Historia / Facultad de Humanidades / Universidad Nacional del Nordeste, Argentina*

Milagros Blanco  
*Instituto de Investigaciones Geohistóricas - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad Nacional del Nordeste (IIGHI - CONICET / UNNE), Argentina*

### Editor General

Fátima Victoria Valenzuela  
Instituto de Investigaciones Geohistóricas - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad Nacional del Nordeste (IIGHI - CONICET / UNNE), Argentina

### Comité Académico

Arno Alvarez Kern  
*Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Brasil*  
José Alberto Braunstein  
*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina*

Antonio Ángel Acosta Rodríguez  
*Universidad de Sevilla (US), España*

Luc Capdevila  
*Université Rennes 2, Francia*

Dora Estela Celton  
*Universidad Nacional del Córdoba - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNC - CONICET), Argentina*

Noemí María Girbal de Blacha  
*Universidad Nacional de Quilmes - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNQ - CONICET), Argentina*

Ramón Gutiérrez  
*Centro de Documentación de Arquitectura Latinoamericana - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEDODAL - CONICET), Argentina*

Cristina Ofelia Valenzuela  
*Universidad Nacional del Nordeste - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNNE - CONICET), Argentina*

Eduardo Fortunato Muscar Benasayag  
*Universidad Complutense de Madrid (UCM), España*

Rodrigo Gutiérrez Viñuales  
*Universidad de Granada (UG), España*

Ricardo Scavone Yegros  
*Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, Paraguay*

Mariana Lilián Giordano  
*Universidad Nacional del Nordeste - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNNE - CONICET), Argentina*

Claudia Briones  
*Universidad Nacional de Río Negro - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNRN - CONICET), Argentina*

Gustavo Gabriel Politis  
*Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNICEN - CONICET), Argentina*

Manuel Herrero Sánchez  
*Universidad de Pablo Olavide, España*



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)

ISSN 2525-1627

© Copyright by IIGHI, 2024

La revista *Folia Histórica del Nordeste* se administra a través del Open Journal System (OJS) y encuentra en los siguientes índices y catálogos internacionales:

*Núcleo Básico de Revistas Científicas. Portal de SciELO Argentina. Latindex catálogo. Latbook. Directory of Open Access Journals (DOAJ). Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB). Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR). Red Latinoamericana de Revistas (LatinRev). European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences (ERIH PLUS). Portal Bibliográfico Dialnet. UNIREL. Handbook of Latin American Studies, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Online Catalogs of Library of Congress, University of California, University of Texas, University of Florida, University of Berkeley, University of Pittsburgh.*



51

FOLIA HISTORICA  
DEL NORDESTE

CONICET



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DEL NORDESTE

I I G H I

**ISSN 2525-1627**

Resistencia, Chaco - Septiembre/Diciembre 2024  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GEOHISTORICAS  
INSTITUTO DE HISTORIA - FACULTAD DE HUMANIDADES  
CONICET - UNNE



INSTITUTO DE HISTORIA  
HUMANIDADES UNNE



# FOLIA HISTORICA

## DEL NORDESTE

51

### ÍNDICE

#### IN MEMORIAM

*Norma C. Meichtry (1947-2023)* 5

#### ARTÍCULOS

**Mariana Lorenzetti y María Laura Mondelo**

*Miradas Retrospectivas: La Trayectoria de la Atención Primaria de la Salud en Posadas (Misiones, Argentina, 1980-2015)* 13

**Eleonora Rojas Cabrera**

*Impacto de la Inactividad Física en la Mortalidad por Enfermedades Cardiovasculares en Argentina y sus Regiones. Período 2017-2019* 43

**Ariel A. Eiris**

*José de San Martín y sus Vínculos con Letrados Diplomáticos del Río de la Plata: Relaciones Personales, Intercambios Epistolares y Gestiones Internacionales (1812-1850)* 63

**Mariana Ponisio y Joaquín Baeza Belda**

*La Municipalidad de Rosario durante la reapertura democrática. Actores, políticas y conflictos durante la gestión radical de Horacio Usandizaga (1983-1987)* 91

**Fernando Williams**

*Represas Hidroeléctricas y Planificación Regional: el caso de HIDRONOR y El Complejo Chocón - Cerros Colorados (Patagonia, Argentina)* 115

**Alexander Gómez**

*¿Bandido o Prócer? Interpretaciones historiográficas de Andrés Guacurari en las Obras de Manuel Florencio Mantilla, Hernán Félix Gómez y La Junta de Estudios Históricos de Misiones* 143

## NOTAS Y DOCUMENTOS

**Mónica M. Medina**

*Salud sexual y reproductiva en adolescentes y jóvenes de Pampa Grande (Pampa del Indio, Chaco). Notas sobre un informe técnico realizado* 165

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

**Bragoni, Beatriz, Míguez, Eduardo y Paz, Gustavo**

*La dirigencia política argentina. De la Organización Nacional al Centenario*, por Enrique C. Schaller 193

**Ramacciotti, Karina**

*Estudiar, cuidar y reclamar: la enfermería argentina durante la pandemia de COVID-19*, por Gabriel Gerbaldo 197

**Feierstein, Daniel**

*El pasado en la batalla cultural. La disputa por el sentido de los genocidios*, por Ana Laura Sucari 203

**DIRECTRICES PARA AUTORES/AS** 207

**IN MEMORIAM**  
**NORMA C. MEICHTRY**  
**(1947-2023)**

El 5 de octubre de 2023 falleció en Resistencia Norma Meichtry docente e investigadora con una vasta trayectoria caracterizada por el compromiso y la idoneidad. De gran capacidad intelectual, enérgica y emprendedora se desempeñó con igual solvencia en la investigación, la enseñanza universitaria, la formación de recursos humanos y la gestión administrativa.

Nació en Gualeguay en 1947, realizó sus estudios de grado en la Universidad Nacional del Nordeste de donde egresó como profesora de Geografía en 1969. En 1987, mediante una Beca Fulbright – Laspau, viajó a Estados Unidos para realizar estudios de postgrado a nivel de maestría en el Departamento de Sociología y el Population Research Center de la Universidad de Texas en Austin. Trabajó en su tesis, “Continuity and Change in Argentina’s Migratory Patterns”, el tema migratorio que venía desarrollando anteriormente. Luego, recibió una beca de la William and Flora Hewlett Foundation para continuar los estudios de postgrado a nivel de doctorado, egresando con el título de Doctor of Philosophy (Mención en Sociología – Demografía), de la Universidad de Texas en Austin, en 1993, con la tesis titulada “Urban High Primacy as a Social Construction. The Case of Argentina”.

En el año 1971 inició su labor en la enseñanza universitaria, como Auxiliar Docente en el Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades de la UNNE. Desde ese cargo inicial avanzó hasta alcanzar la titularidad por concurso en la cátedra de Hidrografía en 1982. De igual forma, en esta etapa inicial, participó en las primeras etapas de la formación de la carrera de Geografía en la ciudad de Formosa con el dictado de varios cursos. Luego de su regreso de Estados Unidos en 1994 quedó al frente de la cátedra Geografía Regional Argentina, primero como Profesora Adjunta y, más tarde como Profesora Titular por concurso. Desde 1998 pasó a revistar como Docente Investigador categoría I.

En lo que se refiere a la enseñanza de postgrado participó activamente en la creación de la carrera del Doctorado en Geografía en la Facultad de Humanidades, iniciada en el año 2003. Tuvo a su cargo la organización de la misma y ejerció la dirección por varios años. También integró el cuerpo docente del Doctorado en Demografía de la Universidad Nacional de Córdoba, el de la Maestría de Ciencias Sociales de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán y el de la Maestría en Demografía, del Centro de Estudios Avanzados y Facultad de Ciencias Económicas

## IN MEMORIAM

Norma C. Meichtry (1947-2023)

de la Universidad Nacional Córdoba. Fue además docente en la Especialización en Problemas Sociales de la Geografía en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral.

Su labor como investigadora comprende más de setenta trabajos académicos publicados entre libros, capítulos de libro, artículos de revistas científicas, ponencias editadas en actas y folletos de diversa índole. En el mismo año en que obtuvo el título de profesora (1969) se incorporó al equipo del Instituto de Geografía de la UNNE en el marco del proyecto de investigación sobre la ciudad de Resistencia y su área de influencia. Norma valoraba esta primera experiencia a la que consideró como la base para su formación como investigadora. Participó luego de los proyectos del Centro de Estudios Regionales (1978) hasta que fue convocada para integrar el plantel inicial del Instituto de Investigaciones Geohistóricas, creado el 17 de marzo de 1979. Desde ese momento, el IIGHI fue la sede desde donde desarrolló su tarea de investigación. Este paso también significó su inserción en la estructura del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) inicialmente como personal técnico. En el año 1981, ingresó a la carrera de investigador científico y continuó en la misma hasta su jubilación como Investigadora Independiente en 2012.

Los principales aportes de sus investigaciones corresponden al campo de la Geografía de la población, especialidad que desarrolló a lo largo de toda su carrera. Sus primeros trabajos en el Conicet estuvieron dedicados al análisis de la estructura de la población y los movimientos migratorios de la provincia de Corrientes. Luego amplió el examen de estas temáticas a las provincias de la región Nordeste y de litoral fluvial. Posteriormente, se centró en el análisis en la dinámica de la población fronteriza particularmente de la zona argentino-paraguaya. Sus trabajos más recientes abordaron aspectos sociodemográficos como el análisis de los indicadores de los niveles de pobreza en las provincias del norte del país y los problemas vinculados con el acceso a los servicios de salud y a la vivienda de calidad. Por las características de los temas abordados los estudios se fundamentan ante todo en la aplicación del análisis estadístico, técnica para la cual Norma estaba especialmente capacitada y en la que siempre descolló. También debe destacarse que la mayor parte de su labor creativa la desarrolló como parte equipos de trabajo, por lo cual estableció estrechos vínculos con investigadores del país, en particular de las universidades nacionales de Córdoba y Tucumán, y del extranjero. Fue además miembro de la Asociación Argentina de Estudios de la Población y ejerció la presidencia de la entidad en el lapso 2007-2009.

Como investigadora también contribuyó a la formación de recursos humanos mediante la dirección de tesis de Doctorado y de Maestría y como directora de becarios e investigadores dentro de los sistemas del Conicet y de la Universidad Nacional del Nordeste.

Desde las etapas iniciales de su incorporación al Conicet, Norma Meichtry participó en la organización y el funcionamiento interno del Instituto de Investigaciones Geohistóricas, tareas para las cuales siempre demostró una especial inclinación. Fue una colaboradora diligente y eficaz de los primeros directores de la institución, los doctores

Alfredo Bolsi y Ernesto Maeder, quienes no dudaron en delegarle responsabilidades vinculadas con el manejo del Instituto.

Tras la jubilación del Dr. Ernesto Maeder, a mediados del 2000 quedó como Directora a cargo del IIGHI y en el 2002 fue confirmada en este puesto. Su desempeño como directora se extendió hasta el 2010 en una etapa en que el Conicet experimentaba un crecimiento que se tradujo en la mayor disponibilidad de fondos para proyectos y becas y el aumento de las vacantes para el ingreso a la carrera del investigador. En esta coyuntura favorable dedicó sus esfuerzos para consolidar la labor del Instituto a través de la ampliación de la planta de investigadores y becarios, la diversificación de las líneas de investigación y el establecimiento de vínculos con instituciones académicas y reparticiones oficiales.

En lo que respecta a los recursos humanos durante su gestión se favoreció la radicación en el IIGHI de investigadores que se desempeñaban en forma independiente, se convocó a becarios del Conicet y de la Universidad del Nordeste y en 2003 se creó un régimen de pasantías para que alumnos y egresados realizaran en el Instituto sus primeras tareas en el campo de investigación. A medida que se afianzaban las carreras de los nuevos ingresantes la planta de investigadores y becarios aumentó de manera sostenida. Al iniciarse la gestión de Norma el IIGHI contaba seis investigadores y seis becarios del Conicet y de la UNNE, para el 2010 trabajaban quince investigadores y veintinueve becarios, además de un número considerable de pasantes y profesionales de otras instituciones que participaban de los proyectos de la institución. Para nuestra región representaba sin duda una concentración considerable de recursos humanos especializados en la investigación de las Ciencias Sociales y Humanidades.

En relación con las líneas de investigación, en su etapa inicial los trabajos del IIGHI se enmarcaron en un proyecto general destinado a estudiar la ocupación del espacio, el poblamiento y desarrollo del Nordeste aunando en este análisis los enfoques y la metodología de la Historia y la Geografía. Este proyecto institucional tuvo su síntesis más acabada en la confección del “Atlas Histórico y Urbano del Nordeste” (1995), en la que Norma tuvo una activa participación. Sin embargo, para ese momento ya se estaban definiendo nuevas líneas temáticas como resultado de avances en los proyectos personales. La gestión de Norma Meichtry representó un afianzamiento de este proceso puesto que uno de sus objetivos prioritarios fue consolidar el papel del IIGHI como un centro científico que reflejara la creciente complejidad y dinamismo de los estudios sociales y culturales. Por ello siempre impulsó y brindó un generoso apoyo a las iniciativas para ampliar el campo disciplinar de las investigaciones. En este lapso se incorporaron estudios sobre temas sociales, arqueológicos, antropológicos, lingüísticos, culturales y de historia política. Una manifestación institucional de esta creciente diversificación fue la creación de los Núcleos temáticos con integrantes de las diferentes líneas de investigación. En el año 2003 se establecieron el Núcleo de Estudios y Documentación de la Imagen (NEDIM) y el Laboratorio de Cartografía Digital en asociación con el Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades de la UNNE; en el 2004 se creó Núcleo de Estudios en Lenguas Minoritarias Americanas

## IN MEMORIAM

Norma C. Meichtry (1947-2023)

(NELMA), en el 2005, se radicó el Nodo Local “Córdoba” de la Red Argentina de Vivienda Saludable, y en el 2008 surgió el Núcleo de Estudios Históricos Coloniales (NEHC).

Uno de los objetivos de su gestión fue afianzar los vínculos del Instituto con entidades académicas nacionales e internacionales y su papel como proveedor de servicios a la comunidad. Durante el período de mandato al frente del IIGHI se fortaleció la tradicional articulación con la UNNE en el ejercicio de las actividades docentes, la investigación y la extensión. En este aspecto se destaca la colaboración con la carrera del Doctorado de Geografía en la que Norma cumplió un papel determinante. Con otras universidades del país y del extranjero se celebraron acuerdos de cooperación recíproca y para realización de proyectos conjuntos de investigación. De igual forma, también se firmaron convenios con reparticiones de las provincias de Chaco y Corrientes para la provisión de servicios y de asistencia técnica. Su interés por robustecer el impacto de la revista *Folia Histórica del Nordeste* se visibilizó también en esta etapa.

Las transformaciones que experimentó el Instituto plantearon nuevos desafíos para la gestión dado que crecieron de manera extraordinaria. Con su personalidad fuerte y ejecutiva Norma Meichtry condujo la institución con rumbo seguro, siempre comprometida con la solución de los problemas cotidianos y atenta a las dificultades de cada miembro del IIGHI. A través de un permanente contacto personal y la realización de actividades comunes se preocupó por afianzar el sentido de pertenencia institucional en una comunidad cada vez más amplia y diversa.

Como resultado de su intensa labor como docente e investigadora Norma Meichtry ha realizado perdurables aportes al conocimiento geográfico y al desenvolvimiento de los estudios de grado y de postgrado en la región. Su desempeño en la dirección del IIGHI contribuyó a afianzar el papel de nuestra institución como un centro científico de excelencia. Para quienes la tratamos personalmente Norma fue una compañera de trabajo cordial y comunicativa que gozaba de un reconocimiento generalizado y a quien siempre recordaremos con emoción y respeto.

Enrique César Schaller

# *Artículos*



Mariana Lorenzetti y María Laura Mondelo. (Septiembre/Diciembre, 2024). Miradas Retrospectivas: La Trayectoria de la Atención Primaria de la Salud en Posadas (Misiones, Argentina, 1980-2015). *Folia Histórica del Nordeste*, N° 51, pp. 13-40. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/fhn.517935>

La revista se publica bajo licencia Creative Commons, del tipo Atribución No Comercial. Al ser una revista de acceso abierto, la reproducción, copia, lectura o impresión de los trabajos no tiene costo alguno ni requiere proceso de identificación previa. La publicación por parte de terceros será autorizada por *Folia Histórica del Nordeste* toda vez que se la reconozca debidamente y en forma explícita como lugar de publicación del original.

*Folia Histórica del Nordeste* solicita sin excepción a los autores una declaración de originalidad de sus trabajos, esperando de este modo su adhesión a normas básicas de ética del trabajo intelectual.

Asimismo, los autores ceden a *Folia Histórica del Nordeste* los derechos de publicidad de sus trabajos, toda vez que hayan sido admitidos como parte de alguno de sus números. Ello no obstante, retienen los derechos de propiedad intelectual y responsabilidad ética así como la posibilidad de dar difusión propia por los medios que consideren. Declara asimismo que no comprende costos a los autores, relativos al envío de sus artículos o a su procesamiento y edición.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)



**Contacto:**

[foliahistorica@gmail.com](mailto:foliahistorica@gmail.com)

<https://iighi.conicet.gov.ar/publicaciones-periodicas/revista-fohia-historica-del-nordeste>

<https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn>



## MIRADAS RETROSPECTIVAS: LA TRAYECTORIA DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD EN POSADAS (MISIONES, ARGENTINA, 1980-2015)

*Retrospective Views: The Trajectory of Primary Health Care in Posadas (Misiones, Argentina, 1980-2015)*

**Mariana Lorenzetti\***

<https://orcid.org/0000-0002-6189-535>

**María Laura Mondelo\*\***

<https://orcid.org/0009-0002-7315-6260>

### Resumen

En este artículo nos proponemos reconstruir el trabajo de la Atención Primaria de la Salud (APS) en la ciudad de Posadas (Misiones) durante el período de 1980-2015. A través del análisis de fuentes secundarias y testimonios de profesionales de distintos campos disciplinares, damos cuenta de las improntas y prioridades que fue adquiriendo la APS, de acuerdo a las líneas programáticas desplegadas concurrentemente a un proceso de urbanización expansivo. Consideramos que esta mirada retrospectiva de las experiencias desarrolladas en el primer nivel de atención del sistema de salud puede echar luz sobre las prácticas y configuraciones de sentido de quienes actualmente llevan a cabo su labor en los distintos niveles organizativos de la APS local.

<Atención Primaria de la Salud> <Configuraciones históricas> <Experiencias de trabajo> <Posadas>

### Abstract

In this article, we propose to reconstruct the work of Primary Health Care carried out in the city of Posadas (Misiones) during the period 1980-2015. Through the analysis of secondary sources and testimonies collected by professionals from different disciplinary fields, we highlight the marks and priorities that Primary Health Care acquired, according to the programmatic lines deployed concurrently to an expansive urbanization process. This retrospective inquiry of experiences at the primary level of healthcare delivery may illuminate present-day configurations of meanings and practices for those engaged in their daily responsibilities across different organizational tiers within the local health system.

<Primary Health Care> <Historical configurations> <Work experiences> <Posadas>

Recibido: 25/01/2024 // Aceptado: 13/06/2024

\* Profesora y Licenciada en Ciencias Antropológicas. Doctora en Antropología Social, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (FFyL-UBA). Investigadora Asistente, Instituto de Estudios Sociales y Humanos-CONICET (IESyH-CONICET-UNaM). Docente de la Carrera Lic. Antropología Social, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones (FHyCS-UNaM). milorenzetti@fhycs.unam.edu.ar

\*\* Estudiante avanzada de grado de la Licenciatura en Antropología Social, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones (FHyCS-UNaM). Becaria Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). marialauramondelo@gmail.com

## Introducción

La estrategia de la Atención Primaria de la Salud (APS) se constituyó en una línea programática mediante la cual los sistemas públicos de salud estructuraron niveles y dinámicas organizacionales sanitarias. Uno de los aspectos significativos, de acuerdo con las directrices de Alma Ata (1978), fue el desplazamiento del paradigma centrado en la atención-curativa hacia los enfoques de promoción de la salud y prevención de las enfermedades (Freidin *et al.*, 2020; Maceira, 2007).

En la ciudad de Posadas, la adopción de la APS se dio en paralelo con el proceso de urbanización y ordenamiento territorial, atravesado por la migración del sector rural al urbano, el constante flujo de población fronteriza y el proceso de relocalización derivado de la construcción de la represa del proyecto hidroeléctrico de Yacyretá (Bartolomé, 1985; Brites, 2019; Jaume, 2011). Las características de la estructura urbana de Posadas resultaron entonces de la implicación de diferentes niveles de intervención estatal: municipal, provincial y nacional. Estos reajustes sociourbanos, iniciados en la década de 1970 y cuyas obras de finalización se firmaron en el año 2005 —bajo el Plan de Terminación de Yacyretá—, estuvieron atravesados por distintas etapas ligadas a cuestiones político-económicas más amplias que fueron marcando su derrotero, dando una impronta singular a cada una de ellas. Dichas transformaciones a diferentes escalas en el planeamiento urbano trajeron aparejadas particularidades en la configuración del primer nivel de atención, la emergencia de las demandas y el involucramiento de diversos agentes sociales en este quehacer respecto de la salud. En esta intersección entre la restructuración urbana y las prestaciones de salud, se entrecruzaron consensos y tensiones respecto de las prioridades, modalidades de intervención, formas de participación y áreas de incumbencia entre diversas instituciones, así como también entre las capacitaciones y trayectorias formativas del personal de salud frente a los desafíos que generaron los cambios de movilidad poblacional y nuevos agrupamientos en barrios y asentamientos.

En este marco de profundos cambios, nos motiva reconstruir las experiencias de trabajo en el primer nivel de atención entre las dos últimas décadas del siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI. A partir de la lectura entrecruzada de fuentes secundarias y los relatos testimoniales de algunas/os referentes de la APS, nos interesa abordar las continuidades y discontinuidades de las acciones desplegadas en este terreno. El rastreo de lo documentado, mediante trabajos académicos y las miradas retrospectivas de quienes estuvieron involucradas/os en las iniciativas sanitarias, constituye una posibilidad para interrogar los hitos que dejaron una impronta en las configuraciones socioespaciales de Posadas. Consideramos que memorizar las políticas públicas es un ejercicio que no solo implica pensar el presente, sino también proyectar horizontes futuros.

En primer lugar, explicitamos brevemente nuestra propuesta de análisis, reparando en el concepto de escala de acontecimientos para reconstruir el contexto de despliegue de la APS. En segundo lugar, retomamos algunos de los estudios antecedentes centrados en las políticas de planeamiento habitacional y políticas sociosanitarias en

Posadas. Estas lecturas conformaron el corpus desde el cual comenzamos a diagramar los tópicos de conversación con el personal de salud que accedió a contar sus experiencias de trabajo. En tercer lugar, nos detenemos en los distintos puntos de vista que las/os entrevistadas/os expresan según lugares de enunciación, roles ocupados, trayectorias formativas y modalidades de intervención/participación. El foco en este apartado está puesto en identificar cómo significan el entramado de redes entre agencias estatales de gestión, organizaciones sociales y comunicación con la población usuaria, el trabajo interdisciplinario y las capacitaciones recibidas, entre otras cuestiones que dieron una impronta singular a la estrategia de APS local. Desde esos testimonios, reconstruimos qué nociones crearon cursos de acción en el primer nivel de atención, de acuerdo con las experiencias de aprendizajes y condicionalidades que primaron en los distintos momentos. Consideramos que esta sistematización, aun en su carácter fragmentario e inacabado, puede contribuir hacia una reflexión donde sea posible poner en relieve una mirada procesual y relacional del campo de la salud.

### **Claves analíticas para la reconstrucción de la APS en Posadas**

Tal como señala Armus (2010), nos acercamos al pasado a través de la narración de historias, buscando hilvanar diversos discursos, políticas y experiencias. Esto es, mediante un conjunto de elementos diversos con los cuales vamos contextualizando eventos y circunstancias. No es una tarea sencilla. Por un lado, requiere prestar especial atención al carácter multifacético y contradictorio de lo social. Por otro lado, reunir las piezas del pasado con evidencias dispares, fragmentarias, discontinuas, parciales e incompletas, a fin de armar interpretaciones plausibles a las preguntas que nos hacemos desde un presente.

En nuestro caso, las preguntas que vertebran el trabajo giran alrededor de una serie de tópicos: ¿Cuáles fueron las características de la urbanización de Posadas y en qué medida condicionaron el despliegue de la APS?, ¿Qué formación tuvo el personal de salud para integrarse en esta línea de acción?, ¿Cómo, desde sus experiencias, reconstruyen y significan las relaciones de trabajo, las redes entre agencias estatales de gestión y organizaciones socio-comunitarias?, ¿De qué modo se configuraron las nociones de salud, la participación social y la intersectorialidad entre los años 1980-2015? Si bien cada uno de estos interrogantes constituye un reto en sí mismo, nos sumergimos en las lecturas de los estudios académicos realizados en Posadas para contextualizar esas experiencias. Ello nos permitió definir las dimensiones analíticas que guiaron nuestros intercambios con las/os interlocutores en las entrevistas en profundidad, recuperando su mirada retrospectiva. Las mismas fueron realizadas a personas entre 60 y 80 años que trabajaron vinculadas a la APS, ya sea acompañando las iniciativas implementadas a partir de sus investigaciones como también realizando actividades de gestión, coordinación y atención a la población usuaria.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Las entrevistas en profundidad fueron posibles gracias al contacto previo establecido a través de los trabajos que venimos realizando en el campo de la salud pública de la provincia y por vivir en la misma ciudad que nuestras/os interlocutores. Los diversos encuentros informales y las entrevistas se realizaron

Retomamos el concepto de escala de acontecimientos (Santos, 2000) como herramienta heurística para operacionalizar el encadenamiento de las lecturas que traemos a consideración. Entendemos, entonces, la escala de acontecimientos en términos relacionales para comprender cómo se vinculan los diferentes procesos involucrados en la producción de los eventos sociales, desde su origen y concatenación, hasta su impacto en contextos singulares (Valenzuela, 2006). En este sentido, la construcción social de la escala es un elemento clave para analizar la concurrencia de las dinámicas sociales que influyen en la producción del espacio y en los cursos de acción. Desde esta perspectiva, la escala no es una propiedad intrínseca de los fenómenos en sí, sino que es construida a través de las prácticas y los discursos puestos en mutua implicación que dan lugar a configuraciones espaciotemporales particulares. Consideramos, por tanto, que estas reflexiones acerca de la escala resultan relevantes para abordar las vinculaciones entre los reordenamientos urbanos en Posadas y el despliegue de la APS. En concreto, la exploración de la concatenación de acontecimientos, considerando su escala (macro y micro), puede contribuir a analizar las interacciones entre los procesos sociales, el espacio y la configuración de las relaciones entre grupos y agencias gubernamentales. Pensando en la concatenación de acontecimientos como círculos concéntricos que generan ondas expansivas con diferentes grados de impacto en el espacio urbano de Posadas, en la próxima sección recorreremos tres períodos que consideramos claves: 1) el final de la década de 1970 hasta 1990, 2) el período de 1990 hasta la crisis político-económica nacional de 2001-2002, y 3) el lapso de 2003 a 2015, en tanto se advierte un redireccionamiento de las políticas públicas de educación, salud y servicios donde las agencias estatales retoman un rol protagónico.

### Los escenarios de la APS en Posadas desde los trabajos académicos

Posadas, cabecera-capital de la provincia, funciona como nodo administrativo, comercial y de servicios, constituyéndose además en un conglomerado regional transfronterizo al concentrar tanto a población nativa paraguaya como a contingentes de familias provenientes de otras localidades del interior de Misiones<sup>2</sup>. Brites (2019) atribuye la transformación de la trama urbana a una matriz que combina el crecimiento demográfico, el impacto de las obras de infraestructura y los programas de desarrollo urbano, a los que se suma las obras complementarias del plan de terminación Yacyretá.

Tal como ha señalado Bartolomé (1985), entre los años de 1960 y 1980, la ciudad duplicó su cantidad de habitantes, asentándose en la zona ribereña y formando un

---

entre los meses de enero y diciembre de 2023. Las charlas informales facilitaron la presentación de la propuesta de trabajo y, posteriormente, la realización de las entrevistas utilizando un grabador. Algunas de estas entrevistas se dividieron en dos momentos, para abordar detenidamente los distintos períodos de trabajo en APS. Asimismo, el contacto con las personas vinculadas a la investigación-intervención en salud pública posibilitó la revisión de publicaciones y fuentes secundarias, mediante las cuales elaboramos la guía de entrevistas según las dimensiones a tratar. El perfil de las personas entrevistadas se detalla en el tercer apartado, donde se presentan los diversos testimonios recogidos.

<sup>2</sup> Bartolomé (1985) describe a Posadas como una ciudad multiétnica y cosmopolita localizada a orillas del río Paraná desde donde se visualiza la ciudad de Encarnación (Paraguay).

cinturón costero de población en condiciones pauperizadas<sup>3</sup>. Es decir, que la expansión de la trama urbana se conformó, principalmente, por asentamientos informales de grupos familiares provenientes de las zonas rurales del interior de Misiones y nativos del Paraguay cuyas actividades productivas se desarrollaban en ese entorno. Jaume (2011) describe que las primeras agrupaciones en estas zonas se identificaron y organizaron según sus oficios. Inicialmente, estas asociaciones tuvieron una base ocupacional en el rubro de la construcción, la fabricación artesanal de ladrillos de pequeñas y medianas olerías, changas temporarias asociadas a oficios de mantenimiento, trabajo doméstico, principalmente, en actividades de carácter informal. La expansión de la trama urbana sobre la costa ribereña y zonas adyacentes se conformó, por tanto, mediante la ocupación de estas tierras por parte de grupos sociales empobrecidos que desarrollaron una amplia gama de actividades económicas fluctuantes e informales en relación con el medio social y las condiciones ambientales.

Durante los treinta años que llevó el proceso de relocalización, iniciado en 1979, cerca de cuarenta mil personas fueron desplazadas de los márgenes costeros (Jaume, 2011).<sup>4</sup> Si bien, inicialmente se estimaba una población de 25 000 personas (Catullo y Brites, 2014), este proceso se retardó, incrementando considerablemente el número de la población relocalizada y, por lo tanto, la escala de las transformaciones.<sup>5</sup> De dicho proceso emergió la categoría de “afectado”, cuyo carácter jurídico habilitó las demandas por daños laborales y residenciales entre la población ribereña hacia la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), encargada de la ejecución de las obras de la represa hidroeléctrica Argentina-Paraguay (Jaume, 2011). En estas condiciones singulares de urbanización, la estructura de la ciudad adquirió características propias que resultaron de la acción de la población, pero, fundamentalmente, de la intervención del Estado en tres niveles diferenciados. En el plano municipal, en cuanto ordenamiento territorial y obras públicas; en el nivel provincial, a partir de las acciones del Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA) y, en el nivel supranacional, con el plan de tratamiento costero y los programas de relocalización de la EBY (Brites, 2019).

Si bien los procesos de relocalización en la ciudad, tal como mencionamos, comenzaron en 1979, desde que se anunció el inicio de las obras asociadas a la represa

<sup>3</sup> Los procesos de diferenciación agraria, iniciados a mitad del siglo XX, resultaron expulsores de pequeños productores rurales, dando lugar a la migración rural-urbano. Schiavoni (2008).

<sup>4</sup> En 1979, la población de Posadas era de 140 000 habitantes. En ese momento, la Entidad Binacional Yacyretá (EBY) estimaba que más de 20 000 personas serían las afectadas (Bartolomé, 1985, pp. 70-71). De acuerdo con el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 1991, la población asentada en el departamento Capital había aumentado a 218 685 habitantes. Para el año 2001, la población ascendía a 284 279 y, en 2010, a 324 756 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41>).

<sup>5</sup> Durante las etapas de la relocalización, las personas censadas por la EBY fueron clasificadas de diferentes maneras. En los relevamientos realizados entre 1979 y 1989, la categoría “beneficiario” otorgaba el derecho a ser relocalizado. Los hogares asentados bajo la cota de afectación que no fueron registrados en ese entonces recibieron la categoría de “adicionales”. No fue sino hasta 1994, con la firma de un convenio específico entre la EBY y el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA), que se generaron programas de reasentamiento para estos casos, denominados “adicionales o extra-censales” (Brites, 2010).

hidroeléctrica, en el año 1974, se fue generando entre la población, pasible de ser afectada, un clima de incertidumbre y desorganización. Tal como tempranamente argumentó Bartolomé (1985), los efectos de las relocalizaciones compulsivas provocaron un desacoplamiento de las coordenadas cognoscitivas de la distribución espacial de los recursos utilizables, así como también de las redes sociales de reciprocidad y ayuda mutua de los grupos domésticos y el vecindario. En este campo, Jaume (2011), al estudiar los procesos de organización, movilización y resistencia desde la categoría de “afectados”, reparó en el hecho de que tales agrupamientos no lograron constituirse en un movimiento único, y atribuye esta singularidad a la temporalidad de las relocalizaciones planificadas por etapas, así como a la estrategia de la EBY de atender demandas puntuales evitando su convergencia. La territorialidad derivada de la “renovación urbana” implicó, para las familias, reconfigurar un nuevo modo de vida ligado a sus necesidades de reproducción social (Sintes, 2011).

En estos nuevos contextos emergentes de poblaciones relocalizadas, promover modos de participación comunitaria en asuntos de salud representó un desafío. Las redes sociales tejidas en las zonas ribereñas afectadas no solo se fueron desarticulando, sino que también los liderazgos previos se desvanecieron, en tanto la compleja red de sentidos y prácticas que las personas habían construido se iban desdibujando (Batolomé, 1985). Como detallamos a continuación, el despliegue de la APS en Posadas, durante los años 80, implicó un trabajo de vinculación con una población recientemente relocalizada en el barrio A-1 y el surgimiento de nuevos conglomerados de viviendas sociales construidas por el IPRODHA<sup>6</sup>. En cada uno de ellos, tanto las relaciones de vecindad como los medios de subsistencia revestían un carácter precario con recursos urbanísticos en ciernes que aglutinaban en sus cercanías nuevos asentamientos informales.

Respecto del proceso de organización del sistema público de salud en la provincia de Misiones, cabe aclarar que este adquirió mayor autonomía posteriormente a la provincialización que tuvo lugar en el año 1954 (Bidegain, 2008)<sup>7</sup>. El Plan Decenal de Salud para las Américas de 1960 constituyó un primer antecedente en materia de política sanitaria regional, sentando las bases para que, a finales de la década de 1970, la APS ocupe un lugar relevante como estrategia de desarrollo nacional y provincial (Draganchuk, 2017). Hasta ese momento, la atención sanitaria de carácter extrahospitalaria en el país estaba básicamente concentrada en las zonas rurales y las periferias de las grandes ciudades dinamizadas por los programas materno-infantil y de planificación familiar (Bertolotto *et al.*, 2012). Durante este período en Misiones, la red hospitalaria provincial, junto con las postas de salud o consultorios externos-periféricos,

<sup>6</sup> El complejo A-1 (barrio Yacyretá o Johasa) se conformó en dos etapas: la primera, entre 1983-1992, con la relocalización vinculada a la construcción del puente internacional Posadas-Encarnación. La segunda etapa —“A-1 complementario”— comenzó en 1998, con la construcción del primer tramo de la costanera. En dicho complejo habitacional se congregaron familias procedentes de Barrio Tiro Federal, Balneario El Brete, Barrio YPF, Pira Pitá, San Cayetano y Chacra 209 (Thomas, 2014). En relación con las viviendas IPRODHA se conformaron los complejos habitacionales en Villa Cabello, en La Chacra 32-33, entre los más significativos.

<sup>7</sup> En el período en que Misiones era Territorio Nacional, el sistema de salud local estaba bajo la jurisdicción de la Dirección General de Sanidad del Nordeste (Bidegain, 2008).

se incorporaron gradualmente a un nuevo modelo conocido como Servicios de Atención Médica Integral para la Comunidad —SAMIC— (Castellaro *et al.*, 2012).

En la década de 1980, el impulso local de la APS, bajo el lema “Salud para todos”, se vio influenciado por la adopción de normativas internacionales derivadas de las directrices de Alma Ata (1978), así como de las sucesivas conferencias promovidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en Ottawa (1986) y Australia (1988). Dichos eventos establecieron tres coordenadas básicas en el diseño de políticas públicas: 1) la reorientación de los servicios sanitarios hacia la promoción de la salud y prevención de enfermedades; 2) la acción y participación comunitaria y 3) la cooperación intersectorial para garantizar el derecho a la salud involucrando otras agencias estatales y sectores de la sociedad civil, además de los sistemas públicos de salud (Báez y Schiavoni, 2011). Se esperaba que la adopción de estas coordenadas también permitiera la inclusión de disciplinas no médicas en el campo sanitario, con el fin de garantizar la salud como derecho integral. A partir de entonces, las políticas sanitarias locales buscaron garantizar el acceso a la atención médica, y extender la cobertura mediante la formación de recursos humanos y la incorporación del personal auxiliar sanitario (Sintes, 2003). Como resultado, la figura del agente sanitario se convirtió en el pilar del diseño del programa de APS al actuar como intermediario entre la comunidad y los equipos de salud. Es curioso destacar que, en este primer período, la capacitación en el primer nivel de atención se enfocó exclusivamente en la figura del agente sanitario<sup>8</sup>. Otros profesionales de la salud —excepto la enfermería— no recibieron la misma formación en las directrices de la APS que enfatizaban el trabajo territorial-comunitario de promoción de la salud y prevención de enfermedades, tal como veremos en los relatos de las/os entrevistadas/os.

Como discutiremos más adelante, dicha cuestión fue planteando diversas disyuntivas que se fueron intensificando con el tiempo. Nos referimos, por un lado, a concebir la APS como estrategia sanitaria basada en los tres principios mencionados de modo transversal a todo el equipo de salud y los sectores involucrados en un territorio. Por otro lado, a la concepción de la APS como mero modo de organización de la atención biomédica basada en una división social del trabajo donde solo a una parte del equipo le tocaría la responsabilidad de las tareas comunitarias en terreno. En esta última acepción, el foco se concentra, básicamente, en descomprimir la atención hospitalaria para cubrir la demanda en los denominados “consultorios periféricos” y el agente sanitario deviene en auxiliar de los médicos en la regulación de turnos según niveles de riesgo de morbi-mortalidad identificados en las visitas domiciliarias a las familias.

A finales de la década de los 80, la hiperinflación y la crisis generalizada provocaron cambios sociopolíticos de gran impacto en diversos aspectos de la vida social: el trabajo, la vivienda, la educación y la salud. En los años 90, se reforzaron las

---

<sup>8</sup> Numerosos estudios se han centrado en esta figura en tanto “trabajador polivalente” por la multiplicidad de tareas realizadas en territorio: educativas de promoción de salud, detección de embarazos, control de crecimiento de niñas/os, vacunación, identificación de niños desnutridos y seguimiento de familias “críticas” (Castellaro *et al.*, 2012).

políticas neoliberales a nivel nacional y provincial, lo que se tradujo en la disminución del papel del Estado hasta su mínima expresión, y en el rol del mercado como el principal regulador de la agenda pública.<sup>9</sup> Desde una perspectiva local, la inversión estatal, enfocada básicamente a las políticas sociales de tipo compensatorias para las familias rezagadas del sistema, encontró una caja de resonancia particular con la apertura del Puente Internacional Posadas-Encarnación en el año 1991, dando lugar a un incremento del intercambio-movilidad entre la población de ambas ciudades. En este período, la estigmatización de la población paraguaya nativa se intensificó, convirtiéndose en el blanco de los discursos hegemónicos que argumentaban la disminución de los recursos económicos y la reducción de la oferta laboral como consecuencia de la movilidad transfronteriza (Sintes y Báez, 2001).<sup>10</sup> Lo cual como veremos a continuación tuvo particulares impactos en el sistema sanitario.

En todo el país, la APS se transformó en sinónimo de programas sanitarios compensatorios o de emergencia, diseñados para los denominados grupos vulnerables de la población (Ase y Buriyovich, 2009). Tal como señala Sintes (2003), en los años 90, la infraestructura sanitaria misionera estaba formada por una red de servicios asistenciales organizada desde el Servicio de Extensión de Cobertura, dependiente de la Subdirección de Atención Primaria de la Salud. La zona sanitaria Capital contaba con treinta centros de atención, denominados Consultorios Externos Periféricos (CEP) que articulaban con el Hospital “Dr. Ramón Madariaga”. Respecto de la conformación de los equipos en los CEP, el recurso médico representaba casi un 40 % del personal asignado y había una proporción decreciente de personal formado en otras disciplinas o auxiliares técnicos, lo que evidenciaba la escasa estructura de recursos humanos y la falta de personal de apoyo para los médicos.

En el año 1995, se impuso el “servicio público de salud arancelado” en los hospitales (Báez, 2001). La Ley de Arancelamiento requería que las/os usuarios del sistema completaran una encuesta para declarar si tenían obra social o recursos para pagar la atención requerida, lo que no solo implicaba una “certificación de la condición de pobreza o indigencia”, sino también un obstáculo para los extranjeros residentes temporarios o permanentes que necesitaban realizar un trámite especial para acceder a la atención hospitalaria (Sintes, 2003). Estos equipos del primer nivel de atención se vieron sobrepasados por el surgimiento de asentamientos emergentes. Para ese entonces, se habían constituido los barrios de relocalizados conocidos como A-3.2 (1993-1994) y el A-4 (1996-2000)<sup>11</sup>. El aumento de la demanda de atención médica, en dicho lapso temporal, se concentra en los CEP frente a una población en situación de creciente vulnerabilidad.

<sup>9</sup> Cabe destacar que estas políticas respondieron a una corriente más amplia signada por el Consenso de Washington promovido por los organismos internacionales de crédito tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Tesoro de los Estados Unidos y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Barba, 2004). A principios de los años 90 en América Latina se adoptaron los programas de estabilización y ajuste estructural allí prescriptos (Báez y Schiavoni, 2011).

<sup>10</sup> Este intercambio-movilidad transfronterizo obedecía, entre otros motivos, a la búsqueda de servicios de salud, dada la precariedad de cobertura del sistema sanitario en Paraguay (Sintes y Báez, 2001).

<sup>11</sup> El Barrio A-3.2 concentró familias provenientes de la ribera del Río Paraná, Villa Blosset, Estación de Trenes, El Chaquito, La Cantera, Villa Coz, Rowing Viejo, Parque Adam, San José Obrero, LASA, Santa

En este escenario, el Programa de Postas de Salud en Posadas se constituye en el epítome de la descentralización, las intervenciones focalizadas y la responsabilización individualizante en el mantenimiento de la salud que daba cuenta de la crisis sanitaria de cobertura universal (Sintes, 2003). La creación de las postas de salud en esa época se planteó como una nueva unidad operativa que fortalecería a los CEP para hacer frente a la falta de recursos de los equipos existentes en este nivel. El programa tenía como objetivo establecer una organización barrial sanitaria a través de los promotores de salud. A diferencia de los agentes sanitarios, los promotores de salud eran residentes voluntarios de las zonas carenciadas que recibían capacitación en APS con el fin de desarrollar actividades de promoción de la salud y prevención de enfermedades (Sintes, 2003). Según la disposición del Programa de APS, las postas de salud —base de operaciones de las/os promotores voluntarios de salud— estarían bajo la órbita de los CEP y serían supervisadas por los agentes sanitarios<sup>12</sup>. Tanto los lugares de asentamiento de las postas de salud como las/os promotores serían elegidos por la propia comunidad. Dichos voluntarios no recibirían remuneración, pero sí botiquines con insumos básicos. Considerado como un “servicio” de carácter participativo brindado a la comunidad, no obstante, las tareas desarrolladas por las/os promotores devinieron en autogestivas sin conexión estable con los CEP y estuvieron libradas a sus capacidades e iniciativas en un entorno de pauperización creciente.

En este marco, entonces, la década de los 90 estuvo atravesada por dos tendencias que configuraron las políticas sanitarias tensionando los distintos niveles de atención. Por un lado, el arancelamiento en la atención de los hospitales —particularmente en los servicios materno-infantil— (Báez, 2001) y por otro, la búsqueda de extender la cobertura en salud con la incorporación de los promotores voluntarios mediante la creación de postas sanitarias (Sintes, 2003). Así, dos ideas-fuerzas guiaron los reacomodamientos de la red de salud modulando una trama semántica bajo el lema de la autonomía y la participación comunitaria. Se puso en juego la noción de la descentralización sin la correspondiente partida presupuestaria y se apeló al involucramiento ciudadano mediante el mandato de autogestión responsable. Este giro implicó una fragmentación y el recorte del gasto público en salud en función de una presunta racionalización eficiente y efectiva de los recursos. De este modo, las tres directrices de Alma Ata ya mencionadas: promoción de la salud, prevención de enfermedades, participación comunitaria y cooperación intersectorial encontraron nuevas resignificaciones dentro de las políticas neoliberales que signaron los vínculos entre las agencias estatales y la sociedad civil.

---

Rosa, Dos de Abril, Bajo Sesquicentenario, San Gabriel, Nuevo Asentamiento, Loma Poí, Villa Poujade, San Lorenzo, Arroyo Mártires, Santa Rita y El Laurel. En el barrio A-4 se ubicaron familias de los barrios: Costanera I-II, Villa Blosset, Estación de Trenes, El Chaquito, La Cantera, San Cayetano, Rowing Viejo, Villa Congost, Parque Adam, San José Obrero, Santa Rosa, Dos de Abril, Bajo Sesquicentenario, San Gabriel, Nuevo Asentamiento, Loma Poí, Tiro Federal, Balneario El Brete, YPF, Pira Pitá, Villa Poujade, Arroyo Mártires, Santa Rita y El Laurel (Thomas, 2014).

<sup>12</sup> De las 29 postas creadas, la mayoría funcionaron en los mismos hogares de las/os promotores de salud y solo unas pocas en locales cedidos por las organizaciones religiosas y comunitarias.

El estallido político-social del año 2001 y la inestabilidad económica e institucional subsiguiente hasta la asunción del gobierno de Néstor Kirchner (2003), se constituyó en el punto de inflexión donde cobró un nuevo pulso la relación Estado-sociedad civil (Stolkiner *et al.*, 2011). En este período se diagraman e implementan en Posadas dos complejos habitacionales, San Isidro y Fátima, articulados por la EBY y el IPRODHA.

En términos generales, las políticas sociales a nivel nacional buscaron encaminarse hacia una “nueva universalización”, mediante programas que cubrieran el espectro de los distintos sectores subalternizados: mujeres e identidades disidentes, niñas/os, pueblos indígenas, adultos mayores, entre otros colectivos sociales. En el plano local, dos momentos se constituyen en instancias que motorizaron las acciones públicas en el primer nivel de atención de salud: los acuerdos con el Plan Federal de Salud (Báez y Schiavoni, 2011) y la firma, en el año 2005, del Plan de Terminalidad de las obras Yacyretá que le dio impulso al Programa de Asistencia Social (Thomas, 2014).

Un eje importante en el transcurso de estos años, desde el Ministerio de Salud de la provincia, fue la implementación del Programa de Formación de Agentes Sanitarios (PFAS) en el 2005, cuyo propósito fue capacitar promotores de terreno y auxiliares administrativos. Estas/os trabajadoras/es, que empezaron a ser conocidos como “los chalecos amarillos” debido a su vestimenta, fueron incorporadas/os en su mayoría en carácter de becarias/os mediante dos programas: uno de alcance nacional (Médicos Comunitarios) y otro provincial, renovándose su inserción anual como tales, mientras desempeñaban las labores en el primer nivel de atención. En el año 2010, casi mil agentes sanitarias/os estaban involucrados en la APS y recibían diversos pagos mensuales por su labor, aunque sus relaciones contractuales eran endebles, careciendo de beneficios, como aportes jubilatorios, reconocimiento de antigüedad y otros incentivos no salariales. Esta situación, de alguna manera, afectaba su sentido de pertenencia al sistema de salud público en Misiones (Draganchuk, 2017).

Asimismo, desde 2005 al 2015, comienza a reforzarse la intersectorialidad como modalidad de trabajo en salud. Básicamente, con el plan de la terminalidad de las obras de la represa Yacyretá, la EBY impulsó una serie de iniciativas que tenían como objetivo reforzar los operativos y campañas de salud en los diferentes barrios de la ciudad, dando lugar a iniciativas propuestas por organizaciones de la sociedad civil (ONG), entre ellos, el Plan Ambulatorio de Atención Integral de la Salud (PAIS).

En base a estas claves de lecturas, en el siguiente apartado, inscribimos las diversas experiencias compartidas por nuestras/os interlocutores. Los testimonios que recuperamos enfatizan ciertos aspectos, dimensionan algunos elementos en lugar de otros y reflexionan sobre las iniciativas y trayectorias basadas en sus experiencias y roles en el sistema de salud pública local.

### **Los testimonios del trabajo en la APS: problemáticas, improntas y alcances**

La tarea de recordar las acciones de salud de quienes participaron en ellas no es un camino lineal. Como expresa Armus, “los datos y eventos adquieren relevancia

cuando son parte de procesos” (2010, p. 5). La reconstrucción que hemos iniciado se fue abriendo paso en esa compleja trama esbozada en el apartado anterior, donde ciertos acontecimientos dejaron una impronta en los modos de entender la APS. Así, las maneras de narrar ese pasado reciente —en las entrevistas en profundidad— estuvieron atravesadas por un conjunto de dimensiones que aquí desarrollamos: la evocación de las circunstancias en que se incorporaron al trabajo en salud para darle encarnadura al primer nivel de atención, la formación en este campo, las articulaciones con grupos e instituciones con distinto anclaje territorial y sus lecturas de las directrices emanadas desde diversas jurisdicciones. En este sentido, hemos optado por tomar los fragmentos *in extenso* de los relatos compartidos para dar cuenta de las tramas y las conexiones que fueron estableciendo las/os entrevistados, conservando sus asociaciones y acentos desde las trayectorias trazadas.

Las voces que aquí recuperamos son de profesionales que se desempeñaron en APS de Posadas tanto desde la gestión y la atención sanitaria como desde la investigación orientada a la extensión en sus vínculos con los distintos efectores de salud. Particularmente nos circunscribimos a contactar personas con un rango etario de 60 a 80 años, a fin de dar cuenta de las maneras en que sus relatos iban tejiendo una especie de legado de su labor en la salud pública. En su mayoría, dichas/os interlocutores están jubiladas/os o bien siguen ejerciendo tareas en sus consultorios privados, así como también brindando asesoramiento en áreas de capacitación. Ellas/os han tenido una trayectoria promedio de 30 años en el sector salud, articulando labores en los hospitales y los centros de atención barriales de Posadas, iniciando su actividad en la década de 1980 e inicios de 1990. Tres de ellos son médicos formados en las facultades de medicina de las universidades de Córdoba y Rosario, a finales de la década de 1960 y mediados de la década del 1970. Otras tres son personas formadas en otras disciplinas: administración-gestión pública, trabajo social y demografía. Algunas/os profesionales se han desempeñado, asimismo como docentes universitarios en la Universidad Nacional de Misiones en carreras de las ciencias de la salud, las disciplinas sociales y como capacitadores del personal sanitario.

Respecto de las circunstancias de su formación en la APS, una de las cuestiones que han tenido en común los médicos entrevistados al referirse a su quehacer de la salud pública fue la necesidad de capacitarse bajo los lineamientos de la APS luego de haberse recibido. En sus comienzos, no encontraron condiciones en el sistema sanitario que les provean de instancias de formación-capacitación. El aprendizaje fue más bien autónomo y debieron procurarse sus propias fuentes. Así lo referenciaban en las charlas:

*...mirá, yo, de atención primaria, cuando estudié medicina, eso no existía, no se enseñaba, era todo medicina curativa. Había una... una materia, muy corta incluso, “medicina social y preventiva” que poco y nada se daba. Pero no, no existía... esa materia incluso era como una imposición, un clavo, porque el paradigma era la medicina biológica, curativa, así que no... no había dónde... yo aprendí por mí mismo nomás*

*¿no?, en ese sentido, porque no existía... (Médico de 80 años, comunicación personal).*

*...tuve que ponerme a estudiar sobre la atención primaria de la salud, sobre los postulados de Alma Ata, que me sirvió también para aplicarlo en la Escuela de Enfermería, como docente. A la vez aprendí en la Escuela de Enfermería también lo que es el autocuidado y fui nutriéndome de esos aspectos... (Médico de 69 años, comunicación personal).*

*...adquirí experiencia y conocimiento porque tengo libros de APS y porque tengo una visión integral de la medicina... prácticamente, yo hice toda la carrera con los milicos. Fue bravo eso. Rosario fue uno de los epicentros de la represión... tenía compañeros que desaparecieron... Era una época de enorme agitación política. Y cuando sobrevino el golpe, nosotros quedamos terriblemente confundidos porque no sabíamos qué hacer... A veces, hacíamos una ronda de visita al Hospital... y esa era toda nuestra relación con los enfermos. Tuvimos muy poco, muy poca práctica... A mí nunca nadie ni me incitó, ni me alentó, ni se interesó por capacitarme en APS. Por iniciativa propia, personal, yo me formé con libros. (Médico de 74 años, comunicación personal).*

Esta receptividad tardía de la estrategia en APS se inserta condicionada en una dinámica de la organización del trabajo en salud donde, tal como relata uno de los entrevistados, primaba aún una visión hospitalocéntrica:

*...Se pensaba mucho hasta ese entonces, en la enfermedad y no en la salud... El médico no conoce de salud colectiva... Durante la década del 80, siempre a partir de la OMS, entendieron que iban a trabajar sobre los indicadores. En ese momento eran considerables algunos indicadores... mortalidad infantil, mortalidad materna... eran indicadores severos. Entendieron que la participación de los hospitales era fundamental en llevar adelante políticas de salud para disminuir esos indicadores. Eso fue más o menos a lo que yo llamo un periodo de hospitalocentrismo, donde todo se hacía a partir de los hospitales (Funcionario de MSP de 76 años, comunicación personal).*

En este marco, una de las entrevistadas comenta que la APS estaba en ciernes:

*...El hospital era el centro y lo que había eran Consultorios Externos Periféricos. Fíjate el nombre, eran consultorios del hospital que no estaban dentro del hospital, sino que estaban en las periferias de la ciudad... Los médicos son muy*

*originales, porque ellos tenían atención ambulatoria, que eso hace un consultorio, y externa porque estaban fuera de los pabellones...No existía la APS, no se hablaba de la APS todavía... Teníamos tasas altísimas de morbi-mortalidad (materno-infantil). Pensá que, en el 80, vos tenías dos, tres años de Alma Ata, los documentos estaban circulando (Demógrafa de 75 años, comunicación personal).*

Las/os entrevistados coincidieron que en el currículo de sus carreras primaba, ante todo, el enfoque curativo-asistencial, en tanto que la perspectiva de la medicina social o colectiva era prácticamente inexistente. De este modo, expresaron ser autodidactas en el primer nivel de atención. Afirmaron que tal capacitación no transcurrió en las aulas de la facultad, sino que la adopción de este enfoque fue incorporado una vez recibidos. Es en el ejercicio de la medicina, atendiendo a la población vulnerable de los barrios relocalizados y los asentamientos informales, en constante incremento, que comienzan a trabajar con los lineamientos de la APS. Así, comentaron dos de los médicos entrevistados:

*Todos aprendimos atención primaria acá en la calle... por supuesto, consultando los libros de la OMS, de las experiencias... No se podían controlar todas las villas que había, era impresionante... durante el período ese en que no estaban relocalizados todavía, había periódicas inundaciones y eso era una emergencia... tenían que relocalizarlos transitoriamente, entonces llevaban a la gente a los... los galpones de los clubes, qué sé yo. Algunos se relocalizaban solos, pero después que estuvo terminada la represa no hubo más problemas... fueron todos relocalizados. El problema de los relocalizados era que ellos mismos hacían que parientes de ellos ocupen ese lugar, entonces había que relocalizar a más gente (risas). Ese fue un problema... (Médico de 80 años, comunicación personal).*

*...Y de ahí hacia el río estaba la gente que, generalmente, venía del Paraguay, y se instalaba ahí en la costa del río. Y le quedaba cerca Posadas entonces venían y se rebuscaban en Posadas... Le sacaron del Brete, no se querían ir, estuvimos con la gendarmería porque no se querían ir. Sí venía la gente del operativo con camiones, con todo para hacerle la mudanza...Pero fue antes de que nosotros empezáramos con los operativos (de salud). Porque, cuando nosotros íbamos, ya estaba instalada esa gente ahí, ya estaba desalojado. Ahora, los que estaban en la costa del Brete, fueron llevados a San Isidro, se resistieron y luego fueron llevados a San Isidro. Alguno no quería saber nada. Compulsivamente se le desalojó*

(Médico de 74 años, comunicación personal).

En este contexto, trabajar con la población en APS representó para los equipos de salud un gran desafío. Se trataba de una población en aumento, con una intensa movilidad y necesidades apremiantes, a diferencia de las familias que habitaban en las zonas rurales:

*...un loquero era... por ahí estábamos desbordados...por ejemplo, entrabamos en las colonias y vos veías que estaba todo bien plantado: “acá no va a haber desnutridos”. (En contraposición señala)... había menos desnutrición que en la villa de Posadas (Médico de 80 años, comunicación personal).*

*... dentro de los programas de gobierno de la época, que empezó con la democracia, viene un poco el ser ciudadano... Mucha gente sin documentación, y entonces el registro de las personas se transformó en una oferta ambulante. Recorría los barrios de Posadas documentando gente... Había planes de asistencia alimentaria, primero fue el de Alfonsín con el Plan Alimentario Nacional, la famosa caja PAN. Acá, abrían la caja PAN y hacían varias. Pero imagínate ¡cómo iban!, porque el aceite iba para una y la leche para la otra...si vos desarmás. Después, salíamos a recorrer lo que se llamaban Consultorios Externos Periféricos. Lo que queríamos ver, era cómo interpretaban las madres esas órdenes que el médico daba cuando no solamente estaba como barrera la lengua, sino también las condiciones de vida de esas personas... teníamos tasas altísimas de morbi-mortalidad. Altísimas (Demógrafa de 75 años, comunicación personal).*

El comienzo de la democracia en 1983 marca, de algún modo, un progresivo despliegue del giro en lo curativo-asistencial hacia lo que nuestros interlocutores denominan una visión de medicina integral general, no solo en los CEP sino también en el hospital de referencia de Posadas.

*...en el mismo hospital creamos, porque hacía falta acá ese nivel de atención primaria, pero que existía en los periféricos. Vamos a ver las etapas técnicas: medicina general, agentes sanitarios, después vendría la cobertura mediante el enfoque de riesgo (década de los 90) ... y eso empezó de a poco, primero estuve tratando de adaptar el hospital a la estrategia de la atención primaria, con la creación del Servicio de Medicina General... implementé el consultorio interdisciplinario que era un psicólogo, un trabajador social y un médico generalista. Entre tres le atendían, tenía que verse el problema social, el problema psicológico y el problema, digamos,*

*general. Bueno... eso después se perdió... (Médico de 80 años, comunicación personal).*

A pesar de estos esfuerzos en la década del 80 para cubrir a la población urbana en expansión, tal como narra uno de los entrevistados, la década de los 90 fue de agudización de los indicadores, abriéndose paso otras estrategias para racionalizar los recursos disponibles a fin de garantizar el acceso al servicio de salud en el contexto de crisis:

*... en los años 91-92 teníamos un 27-29-30-31 por 1000 de mortalidad infantil. Muy alto, y mortalidad materna también. Entonces se llega al convencimiento de aplicar una política de salud distribuida y descentralizada con atención a la población, dejando de lado el hospitalocentrismo y haciendo hincapié en la atención primaria... distribuyendo un primer nivel de atención, que son hospitales de muy baja complejidad, o centros de salud de muy baja complejidad (Funcionario de MSP de 75 años, comunicación personal).*

En esta dirección, el enfoque de riesgo comienza a implementarse con el propósito de alcanzar una cobertura más amplia de familias con los recursos humanos del sector salud disponibles:

*... Bueno, no, no se podían controlar todas las villas que había, era impresionante. Entonces, ahí, utilizamos el enfoque de riesgo... desde cada periférico seleccionábamos la población por la vivienda precaria. Teníamos... una definición basada en lo que veíamos... no una definición teórica... Había una serie de factores de riesgo, por ejemplo, familia numerosa, niños desnutridos... Entonces tenía su gráfico en el centro de salud... donde había "hogares críticos", le llamamos cuando se sumaba esos factores de riesgo, le dábamos un puntaje. Entonces, ahí, sí tenían que hacer tres visitas al año de rigor... el hecho de tener una planta bastante reducida fue, tal vez, lo que nos indujo a modificar las técnicas de campo, en este caso, mediante el enfoque de riesgo, que era algo que estaba en la literatura. Pero se trabajó muy bien... (Médico de 80 años, comunicación personal).*

Ante la constante demanda y recursos cada vez más limitados, se implementó la incorporación de las/os promotores de salud voluntarios a mediados de los 90, tal como anticipamos en el apartado anterior. La idea era cubrir y contener a las familias más afectadas a través de un refuerzo adicional que pudiera acompañar el trabajo de las/os agentes sanitarios en terreno. No obstante, como refiere el entrevistado, dichas incorporaciones generaron resquemores entre las/os mismas/os agentes sanitarias/os que lo vivieron como un factor de fragilidad ante su situación laboral endeble, desbordados en su ámbito de actuación.

Empoderar a la población en el contexto de crisis donde las necesidades iban creciendo a la par del deterioro de las condiciones de salud, no fue tarea sencilla:

*... nosotros empezamos a llamarles promotores de salud... hubo un problema con los líderes comunitarios acá en Posadas... no eran asalariados, sino voluntarios... el agente sanitario se sintió de alguna manera desplazado, marginado. Le costaba mucho entender que ese tenía que ser de la comunidad... algunos sí, tuvieron buena relación con su promotora. Si vos querés hacer una atención primaria en la comunidad, se tienen que mover en función de la comunidad... y en función del sistema de salud oficial... con coordinación (Médico de 80 años, comunicación personal).*

Paralelamente a estas articulaciones entre agentes sanitarias/os y promotores de salud se crean los hospitales de autogestión, bajo el modelo de Servicio de Atención Médica Integral para la Comunidad (SAMIC). Como señalamos, tres pilares eran los que procuraban vincular los lineamientos de la APS en los hospitales: intervención activa de la comunidad mediante la creación de un consejo de administración, la descentralización y la autarquía. No obstante, el impulso de esta iniciativa quedaría reducida solo a la gestión de los recursos de financiación, tal como narraba un entrevistado:

*Esos hospitales públicos de gestión descentralizada prometían un trabajo extenso sobre gestión, sobre indicadores y elementos de organización y de administración... Cosa que la gente que no tenía acceso a la clínica y sanatorios sintiera que estaba bien atendida (...) Para eso también se desarrolla el arancelamiento y la participación del personal que era como un contrato de gestión entre el hospital, o entre el Estado y el recurso humano para que, si cumplían ciertos parámetros, se le iba a retribuir o se iba a distribuir una parte... Se echó a andar la autogestión de los hospitales... Por decreto, se estableció una autogestión donde ellos establecían sus recursos humanos, sus políticas de atención, su régimen de compra, etcétera. Pero, en ese momento faltó un control de gestión. Entonces, cada uno de los hospitales, al faltar un control de gestión, se disparaba sin una política central... La reglamentación del SAMIC era un directorio. Un directorio formado por los médicos, por la comunidad (...) se armaron Consejos de Administración con esa figura de participación... Después, cuando estábamos nosotros en Buenos Aires, vino un ministro que no le gustó cómo funcionaban los hospitales de autogestión... no le gustó que cada uno resolviera por su cuenta, entonces congeló al hospital de autogestión y le dejó*

*únicamente el arancelamiento... Justamente yo le decía “el arancelamiento es una última herramienta del hospital de autogestión. Vos dejaste la última herramienta y congelaste todo el resto” ... Sería bueno que en los hospitales se vuelvan a instalar los consejos de administración... Hay que instalar la participación ciudadana (Funcionario de MSP de 75 años, comunicación personal).*

Para la población usuaria, esto significó un circuito de atención que implicaba la tramitación de un certificado de pobreza para acceder a los servicios y consultas médicas, tal como ya mencionamos:

*Yo me acuerdo cuando viene el hospital de autogestión... venía totalmente operacionalizada con un documento del Banco Mundial del año 94 que es el que propone que los hospitales públicos se transforman en hospitales de autogestión y pudieran cobrar... que fijaran aranceles y había que hacer un certificado de carencia porque cuando vos hablabas con los pacientes, lo primero que te decían era “yo soy un carenciado”, porque tenían que ir a una repartición que atendían de 8 a 12... Encima que no tenían recursos, tenían que certificarlo, y si no tenía eso no se los atendía gratuitamente... (Demógrafa de 75 años, comunicación personal).*

La década de los 90 implicó una fuerte contracción del sistema de salud en su conjunto, a la vez que una fragmentación en las posibilidades de articulación de niveles y programas. La apelación a la participación ciudadana fue el antídoto para frenar el deterioro de las condiciones de salud acentuando el valor del voluntariado ante el desfinanciamiento progresivo de las partidas presupuestarias. Los testimonios dan cuenta de tendencias que generaban sus propias contradicciones: oportunidades para el involucramiento comunitario en un contexto de creciente demanda ante la pauperización y el derecho a la salud, solo accesible mediante la acumulación de factores de riesgo y certificados de acreditación de la pobreza. En ese contexto, tal como refiere una de las entrevistadas, comienza a implementarse el Programa Nacional Materno Infantil y Nutricional (PROMIN) donde los equipos de salud locales con la incorporación de trabajadoras/es sociales inician una articulación con referentes comunitarios, escuelas, comisiones barriales, comedores, centros de salud, etc.

*... estoy hablando unos 90 y piquito... yo me voy al programa como contraparte provincial porque era un programa nacional con financiamiento externo, obviamente. Y acá en la provincia había un problema que era la desnutrición... Era muy interesante por como lo fueron implementando. Era por un lado la parte de salud, pero, por otro lado, todo lo que se llamaban los CDI. Los CDI eran Centro de Desarrollo*

*Infantil...que pudieran ver la evolución del niño, todo su desarrollo social, emocional, cognitivo, etcétera, y poder darle una alimentación adecuada. Por otro lado, estaba la parte de salud que era el control de ese niño desnutrido de una manera más eficaz y ahí se empiezan a implementar todo lo que son los percentilados, las tablas que, hasta ese momento, no se habían implementado... Toda una estrategia en la que había que capacitarse. Se capacitó a todas las enfermeras y se empieza a articular entre tres ministerios. Era el de Salud, el de Desarrollo y el de Educación...toda esa articulación obviamente estaba en terreno... (Trabajadora Social de 60 años, comunicación personal).*

A partir de la puesta en marcha del PROMIN, comienzan a reforzarse los centros de salud, lo que significó para algunos barrios contar con mejoras de ciertas estructuras edilicias para fortalecer la atención materno infantil:

*Una de las estrategias era el modernizar el centro de salud... eran muy precarios, la mayoría eran de madera. Era mejorar todo lo que era la infraestructura de servicios de salud... incorporar ciertas prácticas que no se utilizaban, por ejemplo, no solamente los percentilados, que eran esas tablas, sino las historias clínicas. Las historias clínicas no existían. La gente iba, se atendía y terminaba todo. No había seguimiento, no había nada. Había una estructura, pero más chiquitita, había agentes sanitarios —no en todos, pero había—, había médicos, había enfermeros, y administrativos hasta por ahí nomás. Se empiezan a incorporar los administrativos por el tema de todo lo que eran las historias clínicas... es un paso... importantísimo para el seguimiento de los niños. Niños y embarazadas... eso también ayudó a mejorar los datos de la estadística... entonces empiezan a ver los registros y a ver un poco más de proyección, a ver si se estaban haciendo las cosas bien o mal... Se hacían unas cocinas impresionantes. Se trabajó mucho con la parte de nutrición, (con) el maestro, la jardinera, o en su defecto idóneas de la de la misma comunidad. Las capacitaban para el cuidado de los niños (Trabajadora Social de 60 años, comunicación personal).*

En esta clave de trabajo, la participación comunitaria comienza a afianzarse, no exenta de ciertas fricciones en cuanto a las expectativas de las/os vecinas/os y las posibilidades de adecuar las modalidades de trabajo de los centros de salud para sostener un hacer mancomunado. Así nos comentaban detalladamente la trabajadora social y el funcionario del Ministerio de Salud Pública de Misiones:

... hubo todo una etapa de capacitación muy importante y el trabajo comunitario. Hoy capaz que uno habla de participación comunitaria y hay como un poco más de ejercicio, pero en esa época nada... trabajamos mucho con lo que era talleres con las madres, la parte nutricional, lo hacíamos junto con las nutricionistas... Era más organizar los talleres, utilizar las salas de espera, como para trabajar toda esta temática... y después trabajamos con todo lo que eran algunas organizaciones... En algunos lugares, se pudo trabajar con comisiones vecinales, con algunos comedores... Lo que también trajo bastantes problemas... a veces, por ahí, había gente que quería imponer cómo tenía que trabajar el centro de salud y eso generaba conflictos. Pero pudimos tener varias reuniones, con la escuela... algunas organizaciones sociales, más ordenadas, como comisiones vecinales... Fue muy, muy complicado que los médicos entendieran también. El médico antes atendía al que estaba y se iba. El hecho de tener una obligatoriedad de ir, de controlar, de volver, de tener un tiempo más, era difícil. Obviamente que no dependía de mí, porque te imaginas que un trabajador social le vaya a decir "quédate dos minutos más" ... ¡Piiin! ¡fuera!... Bueno, tampoco podés pensar en prestar un buen servicio cuando la infraestructura no daba, entonces iba el médico un ratito porque también ¡pobre tipo! había que llegar ahí... Me acuerdo de que llegamos a hacer diagnósticos comunitarios, de juntar a mucha gente... se invitó a todos, la iglesia, la escuela, las comisiones vecinales. Hicimos con un médico, pero él era un médico muy particular porque era un sanitarista, entonces tienen otra mirada... nos reunimos todos, les preguntamos cuáles consideraban que eran los problemas que había del barrio... se anotaron todos los problemas, votaron para hacer la prioridad y de ahí empezamos a trabajar... Fue hermoso, pero después a la hora de trabajar cuesta mucho. Cada uno se va, va para acá, para allá, había que estar buscándole: "por favor, vamos a la reunión para ver cómo seguimos trabajando" ... Creo que quedó una buena experiencia, esto de poder hacer algo en terreno. Lo que cuesta mucho es dejar esta capacidad instalada de participación (Trabajadora Social de 60 años, comunicación personal).

... se ha citado muchas veces a la ciudadanía y no se le dio respuesta. Se ha mal usado. Para citar a la participación, vos tenés que estar preparado, tenés que saber un lenguaje llano y tenés que saber llegar... la participación es darle lugar a cada

*uno y saber escuchar, no discutir. Escuchar para aprender y no para discutir... Muchos de los funcionarios a veces toman muy a pecho lo que está diciendo la población y se levantan, o se ofenden, o cortan el diálogo... cuando vos querés hacer un diálogo, tenés que estar preparado para escuchar todo, después formás tu opinión... Una de las de las cosas que yo les digo, no crean que van a discutir y van a sacar la cosa en dos días... buscar el consenso, es muy difícil, pero el consenso es necesario para que todo sea sustentable y sostenible en el tiempo... tenés que buscar, en la participación ciudadana, el consenso. Porque cuando vos consensuaste, vos te apoderás de eso... No hay una preparación de la población, ni hay una preparación del funcionario. Son mal llevados por ahí los funcionarios, creen que se impone todo y estamos muy mal acostumbrados a imponer las cosas La participación ciudadana que van a estar todos sentados ahí y vos le bajás línea. Todos me van a decir “Eh... pero vos me querés ganar por goleada, y yo no te puedo hacer ningún gol” (Funcionario MSP de 75 años, comunicación personal).*

Los relatos remiten a las preocupaciones de la década de los noventa: la necesidad de generar y hacer un seguimiento de los datos estadísticos, bajar los índices de morbi-mortalidad materno-infantil y dar anclaje a la participación comunitaria. Comienza a instalarse como prioridad la proyección estadística de los datos para fundamentar la implementación de las políticas sanitarias y un sistema de georreferenciamiento de la población atendida como lo remarcaba uno de los entrevistados:

*... Se empezaba a trabajar ya a fines de los 90 y principios del 2000 con una población georreferenciada. Había una aplicación muy fragmentada de salud... Entonces para comenzar a combatir esa fragmentación se aplicaba un georreferenciamiento... Cuántas familias hay, qué información tienen, qué genética tienen, cómo es el medio ambiente, si dentro de esa familia hay obesos, hay violencia (otros problemas) ... La necesidad de recuperar su salud en ese primer nivel. Si hay algo que amerita, algo de más complejidad, y que ese primer nivel de atención no puedo atender se le deriva, con nombre y apellido, al segundo nivel y si no un tercer nivel. Van con una orden de referencia y cuando vuelven a su lugar habitual funciona el contrarreferenciamiento. La historia de esa persona, la vida de esa persona en salud está en primer lugar en el georreferenciamiento... (Funcionario del MSP de 75 años, comunicación personal).*

La experiencia del PROMIN dejará una impronta en el primer nivel de atención, a partir de la incorporación de las/os trabajadoras/es sociales, dando lugar a la creación del Área Social exclusivamente en la Zona Capital (Posadas), para encarar estrategias de articulación diversas entre efectores de salud y reforzar el trabajo materno-infantil. Es así como, por ejemplo, se habilita la participación de APS en el tercer nivel de atención:

*La idea era que los centros de salud PROMIN fueran modelos para los otros centros de salud. Por ejemplo, la historia clínica, que no se hacía, se empezaron a hacer... Claro, tenían que después ir incorporando todas estas buenas prácticas... Eran las zonas más vulnerables. Acordate que en esa época no estaba ni siquiera la relocalización del A4. La A-32 estaban recién empezando... La idea era muy clara: sacar a los chicos de la desnutrición. Chicos y embarazadas... Y yo ahí me voy a APS... había que empezar a darle una dinámica distinta a lo que venían los Centros de Salud... Comienzo a tener mucha relación con la gente de APS, de lo que era la Dirección de Zona... Entonces, me voy a trabajar con la doctora. Es muy interesante, porque ella era bien médica de hospital, médica pediatra. Me dice, “yo no podía entender, no la podía entender” me dijo (se refiere a la APS) ...Al principio de 2000 por ahí. “Bueno, vamos a crear el área social. Ustedes pónganse, escriban”. Así que bueno, con mi compañera ¡dale acá, acá, acá! todas las experiencias y pruebas que había como para armar el área, y se forma el área social... En ese momento, nos dice: “Mirá, necesitamos que vaya alguien a los comités de análisis de mortalidad”. Entonces, le digo: ¿nosotros? “sí, vayan ustedes” ... Estos Comité de análisis de muerte eran muy interesantes, porque lo que se estudiaba era si esa persona se tenía que morir o no. Si se habían hecho todas las actuaciones preventivas, por eso lo traigo a colación. Eran muertes que nosotros consideramos muertes prematuras. Si esa persona hubiera tenido otra cantidad de estrategias, esa persona seguiría viviendo... La persona muere por lo general en el hospital, pero la persona vive en una comunidad, tiene relaciones y tiene ingreso ¿por dónde al sistema? Entonces, por eso nosotros íbamos, por APS. En eso tenía que estar la pata de APS. Empezamos a trabajar todo lo que ellos llaman las autopsias verbales, que son las entrevistas a la familia, que habían perdido un familiar... Los médicos analizaban todas las historias clínicas que se buscaban de los centros de salud, del hospital y nosotros íbamos a hacer las entrevistas a la familia, se trabajaba solamente con la mortalidad de los niños menores de un año y cinco años y las mujeres embarazadas o en edad*

*fértil... Y empezamos a ver con una guía de análisis, y decíamos acá fallamos. Dentro de lo que es el sistema, de trabajar sobre todos los determinantes. Es decir, si la persona tiene educación, cuál era el nivel económico que tenía, si entendía o no entendía al médico, cuál era la accesibilidad al sistema... (Trabajadora Social de 60 años, comunicación personal).*

La declaración de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional del año 2002, bajo el Decreto 486/02 del Poder Ejecutivo Nacional, marcó el desplazamiento hacia una revisión de lo actuado en la APS. El Consejo Federal de Salud (COFESA), en el 2003-2004, pondría el foco en el primer nivel de atención generando iniciativas respecto de sus articulaciones, pero también fijando prioridades y modalidades de acción. Así, lo recordaba uno de los entrevistados:

*Dejar de subsidiar al enfermo y empezar a subsidiar a la persona sana... Esa era la idea de qué es lo que queríamos por salud. Desde los años 2003-2004 hay una mirada muy positiva hacia la salud... hablamos de que la atención primaria es un continuo. Vos decís: “bueno, vamos a hacer en el barrio y ponemos, en una salita de salud, profesionales”. Pero la atención primaria es un continuo. El continuo significa una constante capacitación... En el año 2003, 2004, nosotros largamos la figura del promotor de salud. En realidad, hablamos de agentes sanitarios... pero cuando vamos al Ministerio de Economía eran mil agentes. Mil agentes sanitarios, a mí me sacaron de una patada... Entonces, vengo y busco el plan de cuentas del presupuesto y veo que hay promotores de salud mediante becas, por eso salió la figura del promotor de salud que cobraba becas, no sueldo... Se le pagaban becas y no sueldo. A la par de hacer hincapié en explicar el plan, tenés que hacer hincapié en capacitar y en formar capacitadores, cosa que no se deja nunca... Estuvimos estudiando cómo identificarlos... salió el color amarillo, la frase de Misiones es Salud. Todo fue estudiado para la aplicación del plan: que salieran a llevar adelante la atención primaria, el conocimiento, el georreferenciamiento de la población, todo subsidiando a la demanda (Funcionario del MSP de 75 años, comunicación personal).*

En esta dirección, con la participación provincial en el COFESA se activaron dos líneas programáticas: por un lado, el incremento y fortalecimiento del recurso humano en la APS y por otro, la implementación del programa Médicos Comunitarios. En palabras de nuestras/os interlocutoras/es esto significó revalorar la figura del agente/promotor de salud e incorporar, a los equipos, psicólogos/os, trabajadoras/es sociales y antropólogos/os.

*...a partir de ahí, el elemento principal no son ni los hospitales, ni los médicos, ni los otros especialistas, sino es el promotor de salud... Teníamos un apotema que decía que el promotor de salud es la puerta de entrada al Ministerio. Dividíamos, cada mil habitantes teníamos un promotor, y ese promotor se hacía cargo de la salud de los habitantes. Salud, que tenía que ver con tres indicadores básicos: la genética, el medio ambiente... y, el fundamental, y que tiene aún hoy día, mucha incidencia, el estilo de vida... (Funcionario MSP de 75 años, comunicación personal)*

*... creo que, como política pública, el Ministerio tuvo esa visión —después podemos discutir los errores que tuvieron— de ponerle mucha fuerza a la APS. Se volvieron a mejorar los centros de salud... se incorporó recursos humanos, muchos recursos humanos desde Médicos Comunitarios... todo lo que fue incorporar médicos, que se los empiezan a capacitar... no eran solamente médicos, sino eran todos los equipos en que se incorporan psicólogos, trabajadores sociales... Fue muy importante, esta movida fortaleció mucho el sistema... Acá, a nivel provincial, incorporan a los promotores de salud. Podrías cuestionarlo o no. Como estrategia no era mala, permitía tener más llegada... se incorporan cualquier cantidad de profesionales... ¡Ojo! eran todos pagos por el nivel nacional, no había pagos por el nivel provincial (Trabajadora social de 60 años, comunicación personal)*

En estos años, las tareas en terreno de los efectores de salud empezaron a ser ponderadas como el diacrítico de trabajo: “En los CAPS es salir a ver la demanda, tenés que salir a ver qué demanda hay” (Funcionario del MSP de 75 años, comunicación personal). A la par que se efectúan estos movimientos, la EBY también generó articulaciones con el sector de salud y las ONG. En los distintos barrios se organizaron operativos de atención ambulatoria. Lo que empezó con equipos pequeños, con el sostenimiento de políticas sanitarias, tomó más preponderancia y volumen:

*... Estaban, en ese momento, en el proceso de relocalización, había un grupo de las familias ya relocalizadas en los barrios creados para tal fin y había otro grupo que todavía permanecían en sus viviendas originarias... Entonces en los dos grupos hicimos el trabajo de investigación junto con otro antropólogo. En función de este diagnóstico de situación que hicimos, se elaboró el programa, en base a los datos que teníamos, acerca de las necesidades. La propuesta que hicimos fue hacer un programa basándonos en el material y en el consultorio móvil con un sistema de atención itinerante,*

*domiciliaria. Es decir, recorrer los distintos barrios, tanto de los relocalizados como a relocalizar, e ir trabajando en proximidad con los pacientes, con las personas... Al principio, era pequeño, acotado, íbamos agregando a medida que veíamos la necesidad. Teníamos varios médicos, enfermeros, farmacéuticos, bioquímicos, psicólogos, nutricionistas, odontólogos. O sea, nuestro equipo era muy completo, interdisciplinario. Como tuvimos una epidemia de dengue, por ejemplo, brotes epidémicos, incorporamos biólogos. Creamos el departamento de dengue, específicamente, y con eso ya se diversificó ampliamente nuestra tarea. También nos dedicamos a la tarea docente, formamos grupos de médicos, enfermeros y que íbamos a las escuelas, se daban charlas en donde iba nuestro equipo y se juntaban con los docentes primero y después con los alumnos. Es decir, que hacíamos promoción de la salud y era muy importante eso... Era un conglomerado de cosas en que todos trabajamos en forma conjunta ahí y tratamos de apoyarnos permanentemente y de suplir las necesidades, y así sirvió en muchos aspectos, porque nosotros a través de nuestro programa pudimos detectar pacientes que teniendo enfermedades graves, que no habían sido tratadas, ni siquiera consultadas... La ventaja que tuvimos fue que justo, en esa época, el gobierno había puesto el Programa Remediar, cosa que nos vino estupendamente porque nos proveyó de medicamentos, que supimos aprovechar... Nuestro programa duró 10 años, desde el 2006 al 2016 (Médico de 69 años, comunicación personal).*

El trabajo con la participación comunitaria y en articulación con otras instituciones se constituyeron en pilares de sus intervenciones, según nos contaba uno de los médicos coordinadores de los operativos itinerantes:

*Los cambios que se producían eran abismales y en poco tiempo se notaba, sobre todos los niños, porque tienen una rápida recuperación, cuando cambia su estatus. Porque, en los barrios relocalizados, la gente ya disponía de comedores comunitarios que le brindaban la comida y, entonces, ya era más cotidiana la alimentación, más adecuada que en los barrios donde estaban antes. A pesar de que había mucha gente que no quería abandonar su lugar... También participamos en eso, en ir y hablar con la familia para que se relocalicen, porque el agua iba a subir... La EBY había dispuesto un mecanismo de contención a esas familias... dispuso la presencia de muchos trabajadores sociales que los recibían a los relocalizados y le*

*informaban, les enseñan a usar la casa nueva... Durante la epidemia del dengue, nosotros implementamos los camiones para descacharrizar, y también hacíamos limpieza de los barrios... trabajamos sinérgicamente con las comunidades. Lo importante que yo veía, y necesario, era la participación comunitaria, eje fundamental para el éxito de cualquier programa. Hacíamos reuniones permanentemente y ahí se discutían todos los temas: de seguridad, de atención sanitaria, de alimentación... nosotros brindamos asesoramiento nutricional a los comedores... Todos se engancharon por el nivel de proximidad que teníamos, porque no contaban antes con esos servicios. Al encontrar que nosotros íbamos periódicamente a los 15 días, cuando llegábamos ya nos esperaban con chipa cuerito... (Médico de 69 años, comunicación personal).*

El recorrido por estas experiencias da cuenta de una serie de cuestiones que atravesaron las dinámicas de la APS en Posadas, al calor de una expansión urbana signada por coyunturas nacionales y locales. A modo de cierre, retomamos las principales aristas que signaron cursos de acción en los distintos momentos. Si bien no agotamos todas las implicancias de estas miradas retrospectivas, en lo que sigue, referenciamos algunas pistas significativas para leer la trayectoria de la APS en las últimas décadas del siglo XX y las primeras del siglo XXI.

### **Recapitulando**

Con las lecturas de los estudios realizados en Posadas y las entrevistas buscamos hilvanar una reconstrucción de la APS local, teniendo presente las escalas de acontecimientos, a nivel macro y micro, que tornearon las posibilidades del hacer en este primer nivel de atención. Así, en diálogo con los trabajos referidos a las políticas de expansión urbana y a la APS en Posadas —de acuerdo con nuestros ejes de análisis— realizamos un ejercicio de contextualización que nos permitió identificar las condiciones del despliegue de la APS, el bagaje de continuidades y discontinuidades, lo que perduró o se desvaneció en dicho proceso. Aquí ponemos de relieve los alcances y las ambigüedades de esta trama del primer nivel de atención en salud condicionada por estructuras preexistentes, donde se inscribieron los cursos de acción narrados por nuestras/os interlocutoras/es. La recuperación del aspecto vivencial de las experiencias nos ha permitido dar encarnadura a las cuestiones priorizadas, al carácter de las intervenciones y las redes que se fueron tejiendo. Todas/os las/os entrevistadas/os remarcaron la importancia de la APS, sin embargo, a lo largo de las charlas, coincidieron en la escasa valoración social del trabajo en este nivel, en términos de inserción laboral y reconocimiento profesional. Sentirse como el “último orejón del tarro”, tal como lo mencionaba una de las interlocutoras, de algún modo, sintetiza varias tensiones estructurantes que recorren los pilares de la APS: 1) las capacitaciones y el trabajo en

los centros de salud, 2) la participación social y 3) la intersectorialidad para encarar las tareas de promoción y prevención.

En cuanto al primer eje, los relatos referenciaron —en las distintas etapas— ciertas dificultades respecto no solo a la formación en los lineamientos de APS de los equipos en su totalidad, sino también en sus capacidades operativas reducidas, al encontrarse ante la constante movilidad y demanda poblacional atravesada por diversas crisis. Aquellas/os médicas/os con mirada sanitarista, que se inmiscuyeron en los centros de salud, fueron los mejor predispuestos a buscar herramientas formativas y a no limitarse únicamente a la atención en los consultorios, participando de otras actividades con la comunidad y organizando la atención de acuerdo con la demanda de la población usuaria, aun cuando también trabajaban en los hospitales o en el sector privado. En relación con el agente sanitario, como eslabón imprescindible en el nexo entre el sistema y la comunidad, si bien recibieron distintas capacitaciones para la actuación en terreno, sus condiciones laborales fueron las más endebles e inestables. A tal punto, que la figura de promotor voluntario de salud, creada en la década de los 90, para “paliar” la falta de recursos y dar anclaje comunitario a las acciones de contención, fue percibido por estos más como un atisbo más de la precariedad y fragilidad del sistema que como señal de robustecimiento.

El enfoque de riesgo redefinió la modalidad de las visitas domiciliarias en paralelo al arancelamiento hospitalario, quedando la participación social subsumida a “una administración de pobres para pobres”. De este modo, el segundo tópico, la participación comunitaria en salud se volvió, por momentos, esquiva, presentando dificultades para canalizar las expectativas de la población. La capacidad para sostenerla en el tiempo se veía comprometida cuando las familias tenían que lidiar con la búsqueda constante de medios para subsistir. Además, surgían desafíos para establecer consensos que involucraran la capacidad de escucha por parte de los diseñadores e implementadores de las políticas en APS. Además, tal como mencionamos, las relocalizaciones habían resquebrajado los lazos de solidaridad comunitaria y en muchos casos las/os vecinas/os apenas se conocían entre sí.

En tercer lugar, respecto de la intersectorialidad las/os entrevistadas/os refirieron a diversas experiencias en dos direcciones. Por un lado, los esfuerzos en estrechar lazos de trabajo entre el hospital y los centros de salud, con la creación de un Servicio de Medicina General interdisciplinario, a finales de la década del 80, los consejos de administración de los directorios SAMIC, la participación del área social de APS en los comités de análisis de mortalidad y con el PROMIN, mediante la implementación de las historias clínicas, a mediados de la década de los 90. En esta línea, observamos movimientos que buscaron una mayor integración entre los distintos niveles de atención, para dejar de verlos de modo aislado o disociados, y reconocer a la APS como puerta de entrada al sistema. Por otro lado, se mencionaron las iniciativas para generar vinculaciones transversales con otras agencias, tales como otros ministerios, entidades nacionales, escuelas, organizaciones barriales y no gubernamentales, enfocando en las propuestas que tuvieron como prioridad disminuir los indicadores de desnutrición y morbi-mortalidad materno infantil. Para los equipos, esto significó encontrar puntos

de apoyo y sinergia en determinados momentos que, si bien no fueron uniformes o sostenidos en el tiempo, dieron la posibilidad de obtener y suplir recursos por fuera de las partidas presupuestarias de salud para concretar algunas de sus acciones.

En este racconto visualizamos que estas experiencias pusieron en relieve dos tendencias en puja en la trayectoria de la APS local. Una, asociada a la idea de estrategia sanitaria basada en una promoción y prevención integral que involucra a todo el equipo de salud y los sectores implicados en un territorio. Otra, asociada a la concepción de APS como una mera extensión de la atención biomédica, fundamentada en una división social del trabajo, donde se asignan tareas de modo fragmentario, orientadas a regular la demanda de la atención médica.

### Referencias bibliográficas

- Armus, D. (2010). “¿Qué historia de la salud y la enfermedad?”. *Salud Colectiva*, 6(1), 5-10. ISSN 1669-238; e-ISSN 1851-8265.
- Ase, I. & Buriyovich, J. (2009). “La estrategia de Atención Primaria de la Salud: ¿progresividad o regresividad en el derecho a la salud?”. *Salud Colectiva*, 5(1), 27-47. ISSN 1669-238; e-ISSN 1851-8265.
- Báez, A. (2001). “Las prestaciones obstétricas: entre el amor y el temor (un análisis desde la micro teoría de las donaciones)”. *Revista Estudios Regionales*, 9(12), 67-79. ISSN: 0328-0977.
- Báez, A. & Schiavoni, L. (2011). “¿Una vida saludable es posible? Oportunidades y contradicciones institucionales para garantizar el derecho a la salud en pequeños municipios de Misiones”. En A. Báez & F. Jaume (comps.), *Desarrollo y Ciudadanía en Misiones, Argentina. Escenarios locales y procesos políticos*, (pp. 453-513). Posadas: EDUNaM.
- Barba, C. (2004). “Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington”. *Espiral*, XI (31), 85-130. ISSN: 1665-0565; e-ISSN: 2594-021X
- Bartolomé, L. (comp.). (1985). *Relocalizados: Antropología Social de las poblaciones desplazadas*. Buenos Aires: IDES.
- Bertolotto, A., Fuks, A. & Rovere, M. (2012). “Atención Primaria de Salud en Argentina: proliferación desordenada y modelos en conflicto”. *Saúde em Debate*, 36(94), 362-374. ISSN: 0103-1104; e-ISSN: 2358-2898.
- Bidegain, E. (2008). *Impacientes. El personal de un Centro de Atención Primaria de la Salud de la ciudad de Posadas, Misiones, 2004-2006. Una etnografía* (Tesis de licenciatura no publicada). Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones.
- Brites, W. (2010). “Transformación urbana y periferización. La experiencia de los conjuntos habitacionales de la población relocalizada”. *Ciudades*, 13, 219-237. ISSN: 1133-6579; e-ISSN: 2445-3943.

- Brites, W. (2019). *Ciudades, teorías e investigación urbana. Una aproximación a los procesos de Posadas y Encarnación*. Buenos Aires: CICCUS.
- Castellaro, L., Delgado, L., Guareschi, E. & Revale, E. (2012). “El período de oro de la APS, la experiencia de Eldorado”. *Salud y Población*, 7, 86-91. ISSN: 1669-0966; e-ISSN: 1669-6980.
- Catullo, M. & Brites, W. (2014). “Procesos de relocalizaciones. Las especificidades de los reasentamientos urbanos y su incidencia en las estrategias adaptativas”. *Avá*, 25, 93-109. ISSN: 1515-2413; e-ISSN: 1851-1694.
- Draganchuk, C. (2017). *Las Prácticas Sanitarias de los Promotores de Salud, en el marco del Programa de Atención Primaria de la Salud. Análisis de una experiencia sanitaria en dos efectores de salud pública de la provincia de Misiones* (Tesis de maestría no publicada). Universidad Nacional de Misiones.
- Freidin, B., Ballesteros M., Krause, M., Wilner, A. & Vinitzky, A. (2020). *Atención primaria de la salud en tiempos de crisis. Experiencias de un equipo de salud en el conurbano de Buenos Aires*. Buenos Aires: Teseo.
- Jaume, F. (2011). “La represa, el municipio y los oleros: crónica de un desalojo compulsivo”. En A. Báez & F. Jaume (comps.), *Desarrollo y ciudadanía en Misiones, Argentina. Escenarios Locales y procesos políticos*, (pp. 325-361). Posadas: EDUNaM.
- Maceira, D. (comp.). (2007). *Atención Primaria en Salud. Enfoques Interdisciplinarios*. Buenos Aires: Paidós.
- Schiavoni, G. (2008). (comp.) *Campesinos y Agricultores Familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*. Buenos Aires: CICCUS.
- Sintes, L. (2003). *Los Promotores Voluntarios de la Salud en la ciudad de Posadas: análisis de una experiencia sanitaria*. Posadas: EDUNaM.
- Sintes, L. (2011). “Procesos emergentes en el acontecer de una población relocalizada, Posadas-Misiones”. En A. Báez & F. Jaume (comp) *Desarrollo y ciudadanía en Misiones, Argentina*. Escenarios locales y procesos políticos. (pp. 267-290). Posadas: EDUNaM.
- Sintes, L. & Baez, A. (2001). “Atención de la salud en el área de frontera: Posadas-Encarnación”. *Revista Estudios Regionales*, 9(12), 41-50. ISSN: 0328-0977.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio*. Barcelona: Ariel.
- Stolkiner, A., Comes, Y. & Garbus, P. (2011). “Alcances y potencialidades de la Atención Primaria de la Salud en Argentina”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16(6), 2807-2816. ISSN: 1413-8123; e-ISSN: 1678-4561.
- Thomas, O. (2014). *Yacyretá: Energía para el Desarrollo 1973-2013*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Entidad Binacional Yacyretá.
- Valenzuela, C. (2006). “Contribuciones al análisis del concepto de escala como instrumento clave en el contexto multiparadigmático de la Geografía contemporánea”. *Investigaciones geográficas*, 59, 123-134. ISSN: 0188-4611; e-ISSN: 2448-7279.

Eleonora Rojas Cabrera. (Septiembre/Diciembre, 2024). Impacto de la Inactividad Física en la Mortalidad por Enfermedades Cardiovasculares en Argentina y sus Regiones. Período 2017-2019. *Folia Histórica del Nordeste*, N° 51, pp. 43-60. DOI: <https://doi.org/10.30972/fhn.517938>

La revista se publica bajo licencia Creative Commons, del tipo Atribución No Comercial. Al ser una revista de acceso abierto, la reproducción, copia, lectura o impresión de los trabajos no tiene costo alguno ni requiere proceso de identificación previa. La publicación por parte de terceros será autorizada por *Folia Histórica del Nordeste* toda vez que se la reconozca debidamente y en forma explícita como lugar de publicación del original.

*Folia Histórica del Nordeste* solicita sin excepción a los autores una declaración de originalidad de sus trabajos, esperando de este modo su adhesión a normas básicas de ética del trabajo intelectual.

Asimismo, los autores ceden a *Folia Histórica del Nordeste* los derechos de publicidad de sus trabajos, toda vez que hayan sido admitidos como parte de alguno de sus números. Ello no obstante, retienen los derechos de propiedad intelectual y responsabilidad ética así como la posibilidad de dar difusión propia por los medios que consideren. Declara asimismo que no comprende costos a los autores, relativos al envío de sus artículos o a su procesamiento y edición.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)



**Contacto:**

[foliahistorica@gmail.com](mailto:foliahistorica@gmail.com)

<https://iighi.conicet.gov.ar/publicaciones-periodicas/revista-fohia-historica-del-nordeste>

<https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn>



## IMPACTO DE LA INACTIVIDAD FÍSICA EN LA MORTALIDAD POR ENFERMEDADES CARDIOVASCULARES EN ARGENTINA Y SUS REGIONES. PERÍODO 2017-2019

*Impact of Physical Inactivity on Mortality due to Cardiovascular Diseases. Argentina and its Regions, 2017-2019*

**Eleonora Rojas Cabrera\***

<https://orcid.org/0000-0002-8195-3027>

### Resumen

Dada la influencia de la inactividad física en la morbimortalidad por enfermedades cardiovasculares, esta investigación plantea: a) estimar, para un período reciente, el impacto de la inactividad física en la mortalidad atribuida a enfermedades cardiovasculares en la población adulta de Argentina según región, sexo y edad; y b) estimar la manera en que este impacto se refleja en la esperanza de vida de la población. Con base en información estadística oficial, se calcularon y analizaron indicadores sociodemográficos de mortalidad. Los resultados revelaron, para el país en su conjunto, un mayor exceso de la mortalidad referida en hombres, una mayor participación de las defunciones asociadas en poblaciones jóvenes y tasas de mortalidad crecientes con la edad. Este patrón difirió entre regiones: la región Centro reprodujo la situación nacional, Cuyo exhibió los peores indicadores y el Noreste mostró un comportamiento relativamente atípico en comparación con las demás regiones. Ello supone el despliegue de acciones diferenciadas en el territorio, según las particularidades de cada población.

<factores de riesgo> <enfermedades cardiovasculares> <mortalidad> <estudios subnacionales>

### Abstract

Given the influence of physical inactivity in morbimortality due to cardiovascular diseases, this paper aims: a) to assess, for a recent period, the impact of physical inactivity on mortality due to cardiovascular diseases in adults from Argentina by region, sex and age; and b) to estimate how much this impact reflects on population lifespan. Based on official statistics, sociodemographic indicators were calculated and analysed. The results revealed, at national level, a greater mortality excess due to the causes referred in men, a higher participation of deaths associated in young populations and rising mortality rates with age. In addition, there were differences at regional level: the Central region reproduced the country situation, the Cuyo region showed the worst indicators and the Northeast presented an atypical behaviour comparing with the rest of the regions. That supposes to take different actions on the territory, according to each population characteristics.

<risk factors> <cardiovascular diseases> <mortality> <subnational studies>

Recibido: 29/11/2023 // Aceptado: 14/03/2024

\* Doctora y Magíster en Demografía (Universidad Nacional de Córdoba, UNC), Especialista en Diseño de Encuestas y Análisis de Datos para la Planificación Social (UNC), Técnica en Investigación Socioeconómica (Universidad Nacional de Misiones), Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede de trabajo en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad – CONICET y UNC. [eleonorarojascabrera@gmail.com](mailto:eleonorarojascabrera@gmail.com)

## Introducción

La actividad física (AF) tiene múltiples beneficios para la salud (Organización Panamericana de la Salud, OPS, 2019). Estos beneficios comprenden la prevención y el manejo de enfermedades no transmisibles, la prevención de la hipertensión, el sobrepeso y la obesidad, y la concreción de mejoras en el estado de salud mental (OPS, 2019). Tal es su importancia que el riesgo de muerte prematura entre quienes no la practican aumenta hasta un 35 % con respecto a quienes sí lo hacen (Warburton *et al.*, 2006), y la esperanza de vida puede crecer hasta cerca de 7 años si se realiza AF con regularidad (Reimers *et al.*, 2012). En consecuencia, la Organización Mundial de la Salud (OMS) la recomienda con intensidades y frecuencias que varían según la edad, y lleva adelante numerosas iniciativas para promoverla en todos los países (OPS, 2019).

Más allá de las bondades de la AF y las acciones emprendidas en su favor, cerca del 25 % de las personas adultas del planeta no practica suficiente AF (OPS, 2019). Ello imprime sus efectos en la magnitud y la composición de la morbimortalidad. Entre ellos, y muy especialmente, en la mortalidad por enfermedades cardiovasculares (ECV), primer grupo de causas de muerte en el mundo (Dattani *et al.*, 2023). En efecto, existen vastas evidencias de una asociación positiva entre la prevalencia de la inactividad física (IF) y el número de personas que adolecen de este tipo de patologías (García, 2015; Yang *et al.*, 2022).

En la República Argentina, un reporte oficial revela que la prevalencia de la AF baja en la población adulta descendió progresivamente en los últimos años (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC, 2019). Sin embargo, esta continúa siendo elevada en comparación con otros países (Guthold *et al.*, 2018). Las consecuencias de esta situación son documentadas por diversos estudios. Entre ellos, en el de Rubinstein *et al.* (2010), quienes estimaron que la IF explica casi el 17 % de los años potenciales de vida perdidos en la población adulta por ECV. Asimismo, en el de García y González Jurado (2017), donde se señala una relación directa entre el número de defunciones por ECV atribuidas a IF y la edad, y una relación inversa entre esta última y los costos que conllevan anualmente dichas defunciones. Estos hallazgos son relevantes en la medida en que ofrecen información sobre el tema para Argentina en su conjunto, que bien complementa a la difundida en el ámbito oficial. Sin embargo, no contemplan la dimensión territorial, fundamental para orientar la política pública con eficiencia y eficacia.

Con la intención de complementar estas investigaciones con información más actualizada y, simultáneamente, ofrecer una aproximación del problema a nivel subnacional, se establecieron los siguientes objetivos de trabajo: a) estimar, para el período más reciente posible, el impacto de la IF en la mortalidad atribuida a ECV en la población adulta de Argentina y sus regiones, atendiendo a su desagregación por sexo y edad; y b) estimar la manera en que este impacto se refleja en la esperanza de vida de la población.

## Antecedentes

La AF es entendida como todo movimiento del cuerpo realizado por los músculos esqueléticos que deriva en un gasto de energía (OPS, 2019). Hay muchas y

diversas maneras de realizar AF: desde una simple caminata hasta andar en bicicleta, practicar deporte o participar de actividades recreativas como yoga y danza (OPS, 2019). Una persona hace AF, incluso, cuando ejecuta tareas domésticas en el hogar o realiza movimientos a propósito de su trabajo (OPS, 2019). Independientemente de la forma empleada, la AF produce beneficios para la salud, siempre y cuando se practique con regularidad y bajo ciertas circunstancias (OPS, 2019).

Entre los beneficios de la AF, que son acumulativos con la edad (Tellez Vasquez *et al.*, 2021), se encuentra la reducción de la morbilidad asociada a hipertensión arterial, diabetes mellitus tipo 2, dislipidemia, enfermedades coronarias, cardiopatías, accidentes cerebrovasculares, algunos tipos de cáncer (colon y mama), sobrepeso, obesidad, enfermedades de los huesos y las articulaciones (osteoporosis y osteoartritis) y depresión, entre otras (Warburton *et al.*, 2006; OPS, 2019). Es así que se ha demostrado que las defunciones atribuidas a todas las causas disminuyen entre un 20 % y 35 % cuando se establecen comparaciones entre personas físicamente activas y personas que no revisten esta condición (Warburton *et al.*, 2006). Por consiguiente, la práctica regular de AF tiene un correlato en la esperanza de vida de la población, encontrándose que la misma puede llegar a incrementarse hasta 6,9 años (Reimers *et al.*, 2012).

Tal es la importancia de la AF como factor protector de ciertas enfermedades y como medio para producir mejoras significativas en la calidad de vida de las poblaciones que, desde la OMS se vienen llevando a cabo numerosas acciones con miras a promoverla en todos los países, con recomendaciones específicas para todas las personas en función de la edad (OPS, 2019). Entre estas acciones, se destaca especialmente la confección del “Plan de acción mundial sobre actividad física 2018-2030”, (OPS, 2019), actualmente en vigencia, el cual, sobre la base de antecedentes internacionales, proporciona lineamientos para la acción (OPS, 2019). Este plan propone como meta principal reducir, entre 2016 y 2030, el 15% de la prevalencia mundial de IF en personas adultas y adolescentes, a partir de reconocerse los perjuicios que trae aparejados para la salud, y que 1 de cada 4 personas pertenecientes al primero de estos grupos poblacionales, y 3 de cada 4 integrantes del segundo se consideran físicamente inactivos (OPS, 2019).

En consonancia con las medidas emprendidas desde la OMS, los países miembros han realizado sus propios esfuerzos para cumplir con los lineamientos de la organización, en aras de contabilizar cada vez “más personas activas en un mundo más sano” (OPS, 2019, p. 20). Entre estos esfuerzos, se encuentra la producción sistemática y periódica de información para la toma de decisiones vinculadas al tema. En la República Argentina, esta tarea ha contemplado el relevamiento de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (ENFR) en personas de 18 años y más, residentes en localidades de 5000 y más habitantes de todo el país, en los años 2005, 2009, 2013 y 2018 (INDEC, 2019). Esta encuesta contiene un bloque de preguntas especialmente dispuesto para indagar respecto de la práctica de AF, su frecuencia e intensidad, adaptadas al instrumento internacional denominado IPAQ (*International Physical Activity Questionnaire*) (INDEC, 2019). Los resultados derivados de la aplicación de estas preguntas posibilitan, entre otras cuestiones, agrupar a la población entrevistada

según el nivel de AF sea “Alto”, “Medio” o “Bajo”, categorías definidas en función de criterios validados internacionalmente (INDEC, 2019).

Entre los hallazgos más importantes, la ENFR permite concluir que, en el país, la prevalencia AF baja descendió de 54,0 % a 44,2 %, entre 2009 y 2018 (INDEC, 2019). Esta lectura, que puede ser considerada positiva en cierto sentido, revela que dicho nivel continúa siendo elevado, al igual que en otros países de América Latina y en comparación con países integrantes de otras regiones del mundo (Guthold *et al.*, 2018). Los resultados de la ENFR 2018 señalan, además, mayores prevalencias de AF baja en mujeres, personas de mayor edad, personas de menor nivel educativo y personas de menores ingresos (INDEC, 2019). Estas prevalencias, asimismo, se expresan diferencialmente en las distintas jurisdicciones que integran el país (INDEC, 2019).

La ENFR ofrece un gran caudal de información para comprender la dinámica de la IF en Argentina como factor de riesgo susceptible de modificarse (Rubinstein *et al.*, 2010; INDEC, 2019). Sobre la base de esta información, desde el ámbito académico se ha avanzado con la producción de más información vinculada al problema, desde diferentes perspectivas (Rubinstein *et al.*, 2010; García y González Jurado, 2017; Ballesteros y Freidin, 2019). Un aspecto especialmente abordado en este sentido tiene que ver con el impacto de la IF en la mortalidad atribuido a ECV, habida cuenta de la existencia de una relación positiva entre los mismos (García, 2015; Yang *et al.*, 2022), y de que las ECV ocupan el primer lugar en el *ranking* de causas de muerte a nivel mundial (Dattani *et al.*, 2023) y nacional (Ministerio de Salud y OPS, 2023).

Interesados en esta línea de investigación, Rubinstein *et al.* (2010) estimaron la carga de ECV atribuible a factores de riesgo modificables en personas de 35 años y más, con apoyo de la ENFR 2005 y las estadísticas oficiales de defunción. En específica referencia a la IF, los resultados alcanzados permiten concluir que el 18,1 % de las ECV puede ser explicado a partir de la influencia de este factor. Asimismo, la IF explica el 16,9 % de los años potenciales de vida perdidos como consecuencia de las defunciones asociadas al grupo de causas en cuestión, el 15,5 % de los años de vida saludables perdidos en la población estudiada y el 18,4 % de los costos médicos directos por hospitalización. En todos los casos analizados, no se encontraron diferencias significativas entre hombres y mujeres.

Posteriormente, García y González Jurado (2017) estimaron, a partir de datos más recientes (la ENFR 2013 y las estadísticas vitales de 2014), el número de defunciones por ECV atribuidas a IF en la población de 18 años y más, de ambos sexos, durante 2014. Sus hallazgos permitieron reportar que este número aumentó con la edad, contabilizándose 33 defunciones en la población de 18 a 24 años y 7857 en la de 85 años y más. Adicionalmente, el desglose de las defunciones por sexo no mostró diferencias significativas entre hombres y mujeres, al menos hasta los 50 años de edad, aunque sí reveló una sobremortalidad masculina en el grupo de 75 a 79 años, y luego la situación se revirtió. Los autores también estimaron el costo económico anual vinculado a la pérdida de productividad por la ocurrencia de las defunciones analizadas (García y González Jurado, 2017). Observaron un decrecimiento del mismo con la edad, con una

variación de 441 005 a 4121 dólares internacionales, en la población de 18 a 24 años y la de 85 años y más, respectivamente (García y González Jurado, 2017).

Las contribuciones de Rubinstein *et al.* (2010) y García y González Jurado (2017) resultan importantes, puesto que complementan la información difundida oficialmente con evidencias que permiten avanzar en el abordaje del tema a nivel nacional. No obstante, no profundizan en la producción de conocimiento a escala subnacional, una cuestión esencial para orientar la política pública de manera focalizada e incrementar así las chances de concretar la meta acordada en el seno de la comunidad internacional. De allí, la importancia de realizar estudios que intenten cubrir este vacío.

### **Datos y métodos**

Se llevó a cabo una investigación cuantitativa, descriptiva y ecológica con perspectiva sociodemográfica. La misma se apoyó en:

- a) La base de registros estadísticos de defunciones de la Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS) de Argentina, correspondientes a 2017, 2018 y 2019, desagregadas por sexo, edad, causa de muerte (codificada de acuerdo a la Clasificación Internacional de Enfermedades - Décima Revisión, CIE 10; OPS, 1995; y teniendo en cuenta especialmente a las causas incluidas en el Capítulo IX, correspondiente a las ECV) y provincia de residencia (DEIS, 2022).
- a) Los reportes especiales sobre indicadores de salud de la población de 10 a 19 años de Argentina confeccionados por la DEIS para los años especificados (DEIS, 2018, 2020 y 2021).
- a) La base de datos de nacimientos de la DEIS por sexo y provincia de residencia de la madre para los mismos años (DEIS, 2023).
- a) Las proyecciones y estimaciones de población para 2018 según sexo, edad quinquenal y provincia elaboradas por el INDEC (INDEC, 2010a).
- a) La población del país relevada en el Censo 2010 por sexo, edad en años simples y provincia (INDEC, 2010b).
- a) La base de datos de la ENFR 2018 (INDEC, 2018). Se consideraron las preguntas relativas al sexo, la edad, la provincia de residencia y el nivel de AF de las personas entrevistadas (asociado a las categorías “alto”, “medio” y “bajo”) (INDEC, 2019).

En función de las posibilidades de las fuentes consultadas, la población bajo estudio se constituyó con las personas del país de 18 años y más.

La información sobre la edad se reagrupó: a) por una parte, en los tramos de “18 a 24 años”, “25 a 29 años”, “30 a 34 años”, “35 a 39 años”, “40 a 44 años”, “45 a 49 años”, “50 a 59 años”, “60 a 64 años”, “65 a 69 años”, “70 a 74 años”, “75 a 79 años”, “80 a 84 años” y “85 años y más”; y b) por otra parte, en los tramos de “18 a 29 años”, “30 a 39 años”, “40 a 49 años”, “50 a 59 años” y “60 años y más”. La elección de uno u

otro agrupamiento se realizó según el caso, con la intención de optimizar la exposición de los resultados.

Dado que las fuentes consultadas no incluían el registro de las defunciones por ECV para la población de 18 y 19 años de cada provincia, esta información fue estimada tomando como referencia la distribución relativa de las defunciones por todas las causas a nivel de provincia y el número total de defunciones por ECV publicado para esta población a nivel país (DEIS 2018, 2020 y 2021). Complementariamente, para estimar la población de este grupo de edad al año 2018, se aplicó la distribución proporcional de la población por edad simple en la subpoblación de 15 a 19 años censada en 2010 a la información estimada oficialmente para dicha subpoblación en 2018.

También se reagruparon los datos asociados a cada provincia en las regiones geográficas contempladas en la publicación *Indicadores básicos* que realiza, año tras año, desde 1996, la OPS conjuntamente con el Ministerio de Salud de la Nación de Argentina (Ministerio de Salud y OPS, 2023). Estas regiones son: Centro (integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe), Cuyo (conformada por las provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis), Noroeste (provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán), Noreste (provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones) y Patagónica (provincias de Chubut, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego) (Ministerio de Salud y OPS, 2023).

Respecto de la secuencia metodológica implementada, se calcularon tasas de mortalidad (TM) crudas y ajustadas para el total de ECV y para aquellas atribuidas a IF, desagregadas por sexo, grupo de edad y región geográfica. Las TM crudas surgieron del cociente entre el promedio anual de las defunciones ligadas a las causas mencionadas, registradas en el período 2017-2019, y la población estimada por el INDEC para 2018, expresado por 100 000 personas (Prieto Rosas y Robello, 2023). Cabe agregar que la elección del numerador de este cociente obedeció a la intención de suavizar cualquier fluctuación brusca que pudiera haber manifestado el número de defunciones, en alguno de los años estudiados (Prieto Rosas y Robello, 2023). Además, el procedimiento de ajuste de TM por edad se realizó mediante la aplicación del método directo (Ahmad *et al.*, 2001). También se calcularon las TM por ECV no atribuidas a IF. Las mismas surgieron de la diferencia entre la TM asociada al total de ECV y la TM por ECV atribuidas a IF.

Para obtener el número de defunciones por ECV atribuidas a IF se tomaron como referencia los estudios de García (2015) y García y González Jurado (2017). Este número surgió del producto entre el promedio anual del total de defunciones por ECV registradas en el período 2017-2019 y la fracción atribuible poblacional (FAP) estratificada por sexo, grupo de edad, nivel de AF y región. Cada FAP se obtuvo mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$FAP = 1 - \frac{1}{\sum_{i=1}^k (p_i RR_i)}$$

Siendo  $p_i$  la proporción de población perteneciente al nivel de exposición  $i$ , derivada de los resultados de la ENFR 2018 relativos al nivel de AF; y  $RR_i$  el riesgo relativo en el nivel de exposición  $i$ , tomado de los resultados de un metanálisis realizado por García (2015).

El cálculo de las TM se complementó con el de la participación relativa de las defunciones atribuidas a IF en el total de defunciones por ECV. Esta participación resultó de dividir ambos grupos de defunciones, y expresar el valor obtenido por 100.

También se calculó la razón de mortalidad por sexo, como resultado del cociente entre la TM masculina y la TM femenina, para visualizar, de mejor manera, posibles diferenciales en el patrón de las defunciones estudiadas (Prieto Rosas y Robello, 2023).

Por último, se estimaron los años de esperanza de vida perdidos (AEVP), debido a la presencia de defunciones por ECV atribuidas a IF por sexo, grupo de edad y región geográfica. Este indicador surgió de la diferencia entre la esperanza de vida, considerando el total de las defunciones registradas sin contar las defunciones por ECV atribuidas a IF y, la esperanza de vida, considerando el total de las defunciones registradas. Ambas esperanzas de vida fueron calculadas con base en los procedimientos detallados en Prieto Rosas y Robello (2023).

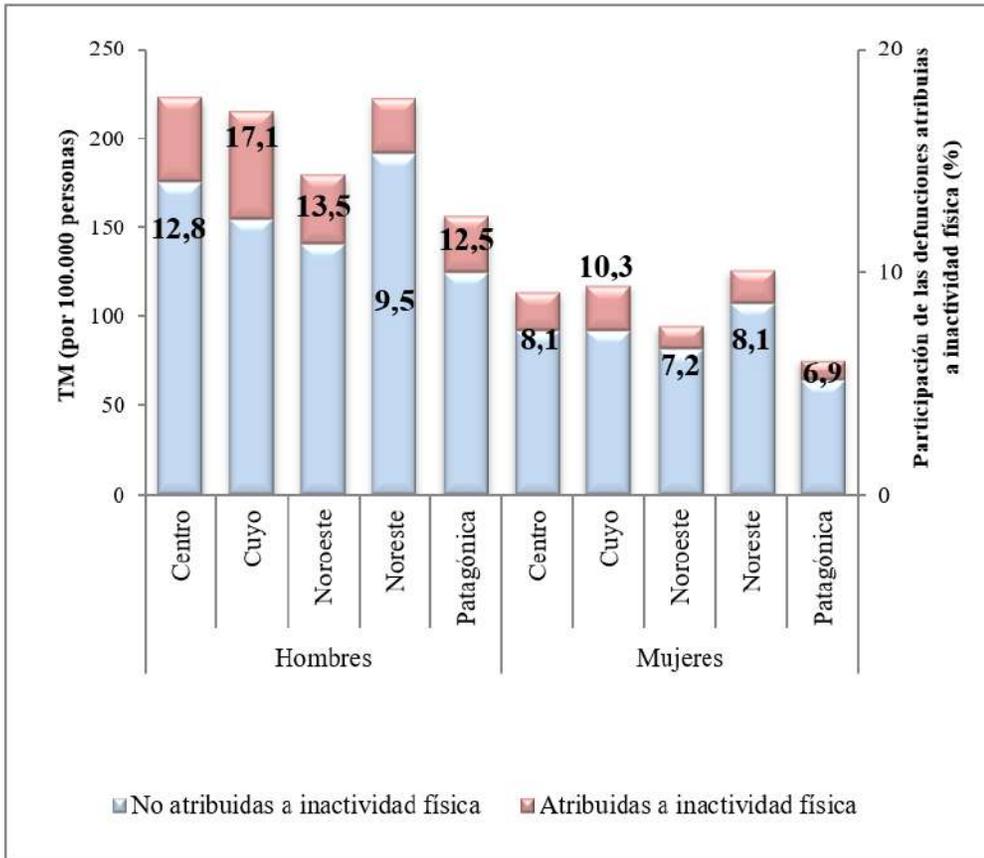
## Resultados

En Argentina, en el período 2017-2019, la TM por ECV ajustada por edad ascendió a 214,0 por 100 000 hombres y 110,9 por 100 000 mujeres, siendo la razón de mortalidad por sexo igual a 1,9. De las defunciones involucradas en el cálculo de este indicador, el 12,9 % y el 8,2 %, respectivamente, se asociaron a IF. De manera que las TM ajustadas, ligadas a este factor, fueron de 45,9 y 20,3 por 100 000 hombres y mujeres, en ese orden, y la brecha por sexo se amplió a 2,3.

La introducción de la dimensión territorial al análisis reveló que este patrón fue prácticamente reproducido en la región Centro (Figura 1). Distinto fue el caso de la región Noreste, donde, si bien las TM por ECV asumieron valores semejantes, se registraron menores TM asociadas a IF y una menor participación de las defunciones masculinas ligadas a este factor (Figura 1). También se destacó la región de Cuyo por exhibir la máxima participación de las defunciones por IF en el total de defunciones por ECV y TM máximas calculadas en este sentido (Figura 1). Finalmente, las mujeres de las regiones Noroeste y Patagónica presentaron las menores TM y las menores participaciones porcentuales de las muertes atribuidas a IF (Figura 1).

En estas últimas dos regiones, la razón de mortalidad por sexo asociada a IF fue comparativamente mayor al resto de las regiones (en ambos casos, esta fue de 2,9) mientras que la misma alcanzó un valor mínimo en el Noreste (1,7).

**Figura 1. Tasa de mortalidad (TM) por enfermedades cardiovasculares ajustada por edad para la población de 18 años y más según influencia de la inactividad física (por 100 000 personas). Participación de las defunciones atribuidas a inactividad física en el total de defunciones consideradas (en porcentajes). Regiones de Argentina, trienio 2017-2019**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la ENFR 2018, las estadísticas vitales de la DEIS, y las proyecciones y estimaciones de población del INDEC.<sup>1</sup>

La desagregación de la TM por ECV atribuidas a IF según sexo y grupo de edad mostró valores bajos hasta el tramo de 40 a 44 años en hombres y el de 45 a 49 años en mujeres, sin superar las 10 defunciones por 100 000 personas en ningún grupo

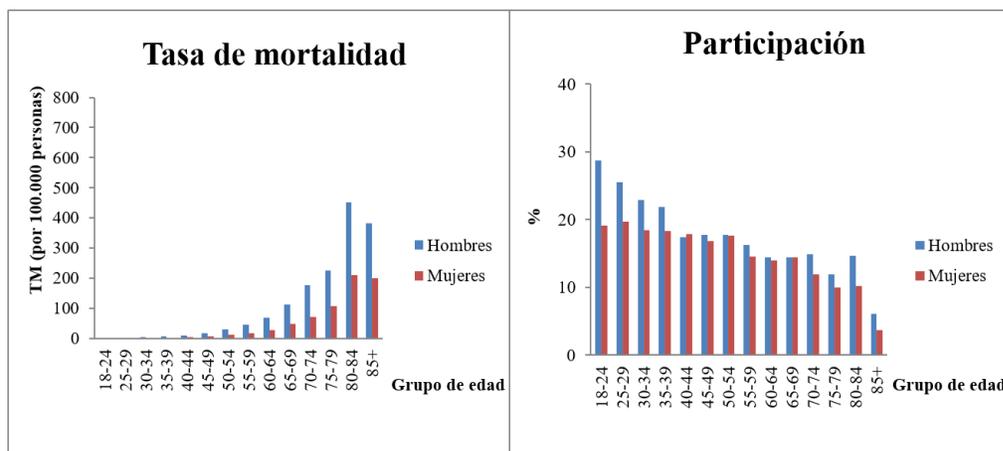
<sup>1</sup> Aclaración: los valores de la tabla se asocian a un promedio anual de 48 186 defunciones masculinas por enfermedades cardiovasculares (distribuidas en 35 130 defunciones en la región Centro, 3777 en Cuyo, 3748 en la región Noroeste, 3583 en el Noreste y 1948 en la región Patagónica) y 48 281 defunciones femeninas por el mismo grupo de causas (de las cuales 37 139 defunciones se registraron en la región Centro, 3512 en Cuyo, 3097 en el Noroeste, 2972 en el Noreste y 1562 en la región Patagónica). Adicionalmente, a las siguientes estimaciones de población de 18 años y más correspondientes al año 2018: 15 110 202 hombres (región Centro: 9 893 990; Cuyo: 1 217 215; Noroeste: 1 687 692; Noreste: 1 330 060; y Patagónica: 981 245) y 16 316 311 mujeres (Centro: 10 838 558; Cuyo: 1 293 725; Noroeste: 1 783 758; Noreste: 1 401 239; y Patagónica: 999 031).

poblacional (Figura 2). Posteriormente, el crecimiento de las TM se aceleró hasta el grupo de 80 a 84 años y luego decreció (Figura 2).

Nuevamente, se observó una sobremortalidad masculina en todos los tramos etarios que, en términos absolutos, tendió al incremento hasta el grupo de 80-84 años y luego decreció (Figura 2). Sin embargo, la razón de mortalidad por sexo reveló valores cercanos a 2 en todo momento, con un punto máximo en la población de 55 a 59 años (2,9) y un mínimo en los grupos de 40 a 44 años y 85 años y más (igual a 1,9 en los dos tramos etarios).

Aunado a lo anterior, el peso relativo de las defunciones vinculadas a IF en el total de defunciones por ECV decreció con la edad (Figura 3). Esta tendencia, más acentuada en hombres, no se manifestó de forma constante, sino que presentó oscilaciones en algunos tramos etarios (Figura 3). En particular, se destacó el aumento del peso en cuestión en la población de 75 a 79 años y la de 80 a 84 años, y su considerable caída cumplidos los 85 años (Figura 3).

**Figuras 2 y 3. Tasa específica de mortalidad (TM) por enfermedades cardiovasculares atribuidas a inactividad física (por 100.000 personas) y participación de las defunciones atribuidas a inactividad física en el total de defunciones por enfermedades cardiovasculares (en porcentajes) según sexo y grupo de edad. Argentina, trienio 2017-2019**



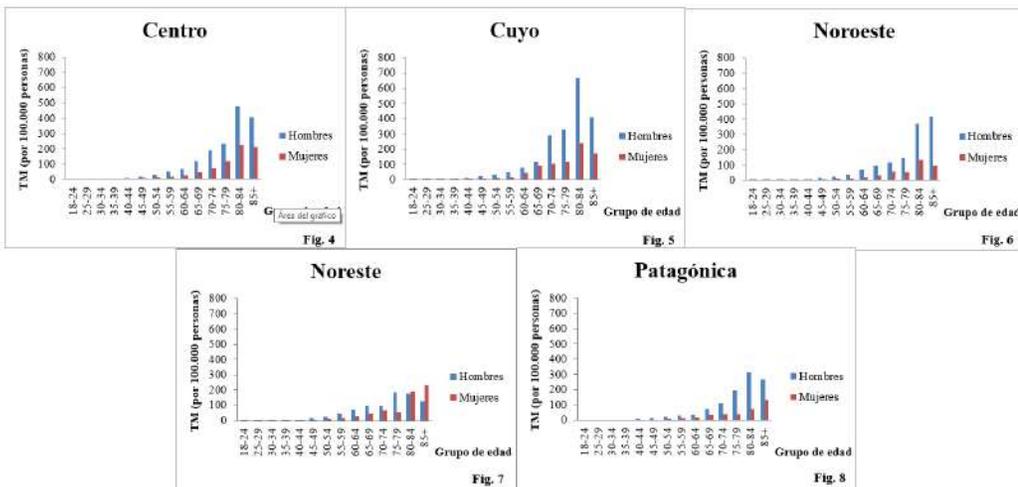
Fuente: elaboración propia con base en datos de la ENFR 2018, las estadísticas vitales de la DEIS, y las proyecciones y estimaciones de población del INDEC.

La reproducción de la Figura 2 a escala regional reveló tanto coincidencias como divergencias, en comparación con el patrón nacional (figuras 4 a 8). Aunque con TM ligeramente más elevadas, la región Centro replicó, una vez más, la situación observada a nivel país (figuras 2 y 4). También pudo constatar que las diferencias geográficas se produjeron, mayormente, en función de diferencias en las TM masculinas (figuras 4 a 8). En relación con esta afirmación, se destacaron la región de Cuyo por presentar TM, para este grupo poblacional, comparativamente más elevadas al resto del país y la región Noreste, por asumir valores mínimos en este sentido (figuras 5 y 7).

Al adicionar el grupo de edad, se observaron comportamientos similares al nacional hasta la población de 80 a 84 años (figuras 4 a 8). Posteriormente, la tendencia creciente de las TM continuó en los hombres de la región Noroeste, y las mujeres de la regiones Noreste y Patagónica (figuras 6 a 8). En los restantes grupos poblacionales, la TM descendió (figuras 4 a 8).

Salvo en la población de 80 años y más de la región Noreste, la TM masculina superó a la femenina en todos los tramos etarios (figuras 4 a 8). Sin embargo, esta diferencia comenzó a hacerse más evidente recién en los grupos poblacionales de 50 años y más, asumiendo expresiones disímiles, según el ámbito geográfico, y alcanzando, generalmente, valores máximos en la población de 80 a 84 años (figuras 4 a 8).

**Figuras 4 a 8. Tasas de mortalidad (TM) por enfermedades cardiovasculares atribuidas a inactividad física para la población de 18 años y más según sexo y grupo de edad. Regiones de Argentina, 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENFR 2018, las estadísticas vitales de la DEIS, y las proyecciones y estimaciones de población del INDEC.

Por último, se presentan los resultados del cálculo de los AEVP por ECV atribuidos a IF para hombres y mujeres del país y cada región, junto con la contribución relativa de cada grupo de edad a su valor (Tabla 1).

Una vez más, se evidenciaron coincidencias entre los AEVP nacionales y los de la región Centro (Tabla 1). Asimismo, los hombres de Cuyo constituyeron la población que más AEVP perdió en razón de la influencia en la manifestación de ECV, mientras que los del Noreste registraron valores mínimos en ese sentido (Tabla 1). En las mujeres, este indicador asumió valores máximo y mínimo las regiones de Cuyo y Patagonia, en ese orden (Tabla 1).

Adicionalmente, el valor de los AEVP masculinos superó a los femeninos, salvo en la región Noreste (Tabla 1).

Finalmente, la contribución relativa de cada grupo de edad al valor global de los AEVP fue más o menos similar en todas las regiones, con mayores participaciones de la población de 60 y más años. Excepcionalmente, el Noreste presentó un comportamiento disímil: en esta región, la contribución relativa de los AEVP de los hombres menores de 60 años fue llamativamente superior y la de aquellos mayores a esa edad fue manifiestamente menor; mientras que en las mujeres la distribución en cuestión se mostró exactamente al revés (Tabla 1).

**Tabla 1. Años de esperanza de vida perdidos (AEVP) por enfermedades cardiovasculares atribuidas a inactividad física para el conjunto de la población de 18 años y más según sexo; y contribución de grupos de edad seleccionados a su valor. Argentina y regiones, período 2017-2019**

Indicador	Argentina	Regiones				
		Centro	Cuyo	Noroeste	Noreste	Patagónica
<b>Hombres</b>						
AEVP	4,8	5,0	6,8	4,3	3,2	3,7
<b>Contribución de cada grupo de edad al valor de los AEVP (%)</b>						
18 años y más	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
18 a 29 años	18,3	18,4	18,0	17,7	19,4	18,1
30 a 39 años	18,1	18,1	17,8	17,5	19,2	17,9
40 a 49 años	17,5	17,5	17,3	17,1	18,6	17,2
50 a 59 años	16,1	16,1	15,9	15,8	17,1	15,7
60 años y más	30,1	29,7	31,1	32,0	25,6	31,2
<b>Mujeres</b>						
AEVP	3,4	3,5	4,2	2,1	3,2	2,0
<b>Contribución de cada grupo de edad al valor de los AEVP (%)</b>						
18 años y más	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
18 a 29 años	17,7	17,7	18,0	18,4	17,0	18,2
30 a 39 años	17,4	17,4	17,8	18,0	16,9	17,7
40 a 49 años	16,9	16,9	17,5	17,2	16,5	17,1
50 a 59 años	15,9	15,9	16,5	15,7	15,5	16,0
60 años y más	32,0	32,0	30,2	30,8	34,1	31,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENFR 2018, las estadísticas vitales de la DEIS, y las proyecciones y estimaciones de población del INDEC.

## Discusión

Existen evidencias de mayores niveles de IF en mujeres (Guthold *et al.*, 2018; Ballesteros y Freidin, 2019; INDEC, 2019). Sin embargo, los resultados de este estudio revelaron mayores TM por ECV atribuidas a IF en hombres (sobre todo a partir de los 50 años), en consonancia con estudios y reportes sobre mortalidad por ECV en general (Mansur y Favarato, 2016; García y González Jurado, 2017; Dávila Cervantes, 2019; Ministerio de Salud y OPS, 2023).

Adicionalmente, la TM por ECV atribuidas a IF aumentó con la edad hasta el grupo de 80 a 84 años. Aunque esta dinámica tuvo un correlato en el número de

AEVP asociados, la participación relativa de las defunciones estudiadas en el total de defunciones por ECV se comportó inversamente, asumiendo valores superiores en las poblaciones más jóvenes. Ello podría deberse a que, en estas poblaciones, otros factores que condicionan la presencia de ECV (sexo, edad, hipercolesterolemia, tabaquismo, diabetes, hipertensión arterial, sobrepeso y obesidad, entre otros) ejercen una menor influencia en comparación con la que ejercen en etapas más avanzadas de la vida, donde el riesgo de morir por ECV se incrementa, diversifica y agudiza (Dávila Cervantes, 2019; Chevez Elizondo *et al.*, 2020).

El patrón observado para el país presentó similitudes en comparación con el contexto regional. Sin embargo, se detectaron algunas diferencias. Por un lado, la región Centro, la más poblada del país, que a su vez alberga al 70 % de la población de 18 años y más, reprodujo la dinámica de las TM y los AEPV nacionales (INDEC, 2010b). Por otro lado, Cuyo se mostró como la región más afectada, al exhibir las mayores TM (especialmente en hombres de 80 a 84 años), el mayor peso relativo de las defunciones atribuidas a IF y el número máximo de AEPV en hombres y mujeres. Las demás regiones, por su parte, presentaron un menor impacto de la IF en las defunciones por ECV, destacándose el Noreste por su comportamiento atípico. En esta región, la TM de mujeres superó a la de hombres en la población de 80 y más años, y se registró una mayor contribución de las poblaciones más jóvenes en los AEPV masculinos.

La situación de Cuyo podría resultar contradictoria en algún sentido, puesto que, exceptuando a la provincia de La Rioja, las provincias que componen esta región (tal y como se encuentra definida en este estudio) no se corresponden precisamente con las jurisdicciones del país que registran, al año 2018, las mayores prevalencias de IF (INDEC, 2019). Tampoco integran la región donde la TM por ECV alcanza su máxima expresión (Ministerio de Salud y OPS, 2023).

Teniendo en cuenta que los beneficios de la práctica regular de AF para la salud son acumulativos, que, por consiguiente, la falta de esta práctica a lo largo de la vida repercute con mayor énfasis a edades más avanzadas (Tellez Vasquez *et al.*, 2021) y que, en las ediciones de la ENFR de 2009 y 2013, las provincias de la región de Cuyo exhibieron las mayores prevalencias de IF en la población de 18 años y más (INDEC, 2019), podría inferirse que las mayores TM por ECV atribuidas a IF, que se registraron en el trienio analizado, constituyen el resultado de una menor práctica de AF prolongada en el tiempo por parte de las poblaciones que actualmente están más envejecidas. Esta hipótesis contribuiría a explicar, incluso, por qué ciertos grupos poblacionales pertenecientes a otras regiones del país (hombres de 85 y más años de la región Noroeste, y mujeres del mismo tramo etario de la regiones Noreste y Patagónica) presentaron TM máximas a su interior.

La expresión diferencial de la mortalidad por ECV atribuidas a IF en el territorio obliga a diseñar acciones focalizadas en favor de su reducción. Este diseño, entre otras cuestiones, debe contemplar los motivos por los cuales determinadas personas no practican suficiente AF según los estándares recomendados a nivel internacional (OPS, 2019). En Argentina, los resultados de ENFR 2018 indica que los más comunes son

la “Falta de tiempo”, las “Razones de salud” y la “Falta de voluntad” (INDEC, 2019). De manera que cabría avanzar en investigaciones que indaguen respecto de cómo se manifiesta esta distribución en el plano subnacional, considerando que los argumentos para no realizar AF que se presentan en la adultez pueden provenir de fases más tempranas de la vida (Tellez Vasquez, 2021).

Trabajar sobre estos motivos requiere, además, que, en el despliegue de las acciones se contemple la influencia de procesos biológicos, conductuales y psicosociales en el transcurso de la vida de las personas, producto de la interrelación entre características individuales y del entorno (Ministerio de Salud, 2023). Son justamente estos procesos los que hacen que algunos grupos poblacionales presenten menores niveles de AF (personas de menor nivel educativo, personas mayores y mujeres) y que, por lo tanto, deban constituirse en prioridad (Ballesteros y Freidin, 2019).

En otro orden, aunque este trabajo intenta aportar al conocimiento sobre el tema, merecen especial mención las limitaciones con las que se encontró. Las primeras se relacionan con la falta de datos actualizados y al alcance de los mismos en términos geográficos. En efecto, la última edición de la ENFR data de 2018 y abarca solo a la población residente en localidades de 5000 y más habitantes (INDEC, 2019). En consecuencia, no capta información sobre personas residentes en zonas donde los niveles de AF podrían variar sustancialmente (Marcen *et al.*, 2022). Otras limitaciones se vinculan al empleo de indicadores desglosados en grandes categorías (principalmente regiones). Ellas tienen que ver con el tipo de estudio realizado (estudio ecológico) y con el hecho de suponer que los resultados obtenidos serían los mismos que se hubiesen alcanzado si la investigación se hubiera llevado a cabo sobre la base de observaciones individuales (Borja Aburto, 2000).

Las restricciones de la ENFR para proporcionar evidencias sobre heterogeneidades de salud en el territorio, principalmente al interior de cada provincia y a nivel de localidad, son compartidas incluso con otras encuestas relevadas en el ámbito oficial (INDEC, s.f.). Esto atenta contra el emprendimiento de acciones focalizadas en beneficio de la población en su conjunto.

A lo anterior deben agregarse las limitaciones de los datos sobre mortalidad disponibles para el país y de las proyecciones de población elaboradas por el INDEC. Aunque la cobertura del registro de los primeros es superior al 95 % (OPS, 2021), persisten problemas de calidad en cuanto a la consignación de las causas, contabilizándose aún una proporción considerable de defunciones atribuidas a códigos de la CIE 10 “poco útiles” (Luque, 2021). Por su parte, las proyecciones de población, confeccionadas en 2013 a partir de los resultados del Censo 2010, no incorporan cambios demográficos observados en años posteriores, lo que incide definitivamente en su valor (INDEC, 2013; Andreozzi, 2021). Sin lugar a dudas, las limitaciones de las fuentes utilizadas afectan la calidad de los indicadores aquí presentados. Esto se agrava especialmente en el caso de aquellos que involucran a la población de 18 y 19 años, para las cuales, además, se utilizaron datos agregados bajo supuestos establecidos particularmente.

También cuenta la falta de actualización del metanálisis empleado para estimar las FAP (García, 2015; García y González Jurado, 2017). Si bien existen contribuciones más recientes acerca de los riesgos de no practicar AF para la salud (Yang *et al.*, 2022), se optó por emplear el trabajo en cuestión, dado que el mismo fue realizado para Argentina, sobre la base de aportes validados anteriormente.

Por último, cabe agregar las limitaciones de este estudio para reflejar el impacto de la IF en la mortalidad en general, en la medida en que aborda un grupo de causas en particular (el de las ECV). En efecto, son diversos los trabajos que aluden a la influencia de este factor sobre la mortalidad atribuida a otras causas en diversas partes del mundo (Yang *et al.*, 2022).

### Conclusión

Alrededor del 10 % de las defunciones por ECV que se contabilizan en la población adulta de Argentina se asocian a la insuficiente práctica de AF. Este porcentaje varía según la edad, y tiende a disminuir a medida que la población envejece. Así también, la TM y el número de AEVP ligados a las defunciones en cuestión es mayor en hombres, más allá de que existen evidencias de menores niveles de AF en las mujeres.

A grandes rasgos, este patrón se mantiene cuando se adiciona al análisis la dimensión regional. Sin embargo, se detectan diferencias que merecen ser comentadas: la región Centro reproduce la situación nacional, hecho que está estrechamente vinculado con el peso que tiene la población de esta región en el total de la población argentina. Cuyo se presenta como la región más postergada de país. Y el Noreste manifiesta un comportamiento relativamente atípico de la mortalidad, con un mayor nivel de defunciones femeninas en la población de 80 y más años, y una mayor contribución de las poblaciones jóvenes al número de AEVP masculinos.

De lo anterior se desprende la necesidad de abordar diferencialmente el problema, prestando especial atención a las necesidades particulares de cada población en función del lugar de residencia, el sexo y la edad. Asimismo, se hace necesario llevar adelante más estudios que profundicen sobre distintos aspectos que competen al problema estudiado a nivel subnacional, incluso con mayor nivel de desagregación geográfico (provincial, departamental, local), a fin de orientar las acciones haciendo el mejor uso posible de los recursos disponibles (generalmente escasos) en favor de la concreción de mejoras significativas en la salud de toda la población.

### Referencias bibliográficas

- Ahmad, O., Boschi-Pinto, C, Lopez, A.D., Murray, C.J.L., Lozano, R. & Inoue, M. (2001). Age standardization of rates: a new WHO standard. World Health Organization. Recuperado de: [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/gho-documents/global-health-estimates/gpe\\_discussion\\_paper\\_series\\_paper31\\_2001\\_age\\_standardization\\_rates.pdf](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/gho-documents/global-health-estimates/gpe_discussion_paper_series_paper31_2001_age_standardization_rates.pdf)

- Andreozzi, L. (2021). Proyecciones probabilísticas de la población argentina, *Papeles de población*, Recuperado de: <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/16973>; DOI: 10.22185/24487147.2021.110.30
- Ballesteros, M. S. & Freidin, B. (2019). Desigualdades sociales en la realización de distintas modalidades de actividad física en Argentina, *Educación Física y Ciencia*, Recuperado de: <https://efyc.fahce.unlp.edu.ar/article/view/EFyCe067/10678>; DOI: 10.24215/23142561e067
- Borja Aburto, V. H. (2000). Estudios ecológicos, *Salud Pública de México*, Recuperado de: <https://www.saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/6276>
- Chevez Elizondo, D., Alfaro Amador, K., Salas Ureña, F., Robledo Guzmán, A., Lubker Canales, E. & Alfaro Vellanero, M. (2020). Factores de riesgo cardiovascular, *Revista Ciencia y Salud Integrando Conocimientos*, Recuperado de: <https://revistacienciaysalud.ac.cr/ojs/index.php/cienciaysalud/article/view/108/188>; DOI: 10.34192/cienciaysalud.v4i1.108
- Dattani, S., Spooner, F., Ritchie, H. & Roser, M. (2023). *Causes of Death*. Recuperado el 1 de noviembre de 2024 de: <https://ourworldindata.org/causes-of-death>
- Dávila Cervantes, C. A. (2019). Tendencia e impacto de la mortalidad por enfermedades cardiovasculares en México, 1990-2015, *Revista Cubana de Salud Pública*. Recuperado de: <https://revsaludpublica.sld.cu/index.php/spu/article/view/1081>
- Dirección de Estadística e Información en Salud (DEIS). (2018). *Indicadores seleccionados de salud para población de 10 a 19 años. Argentina – Año 2017, Boletín N° 160*. Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/boletin160\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/boletin160_1.pdf)
- Dirección de Estadística e Información en Salud (DEIS) (2020). *Indicadores seleccionados de salud para población de 10 a 19 años. Argentina – Año 2018, Boletín N° 162*. Ministerio de Salud. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/deis-indicadores-seleccionados-de-salud-poblacion10-19-boletin-162.pdf>
- Dirección de Estadística e Información en Salud (DEIS) (2021). *Indicadores seleccionados de salud para población de 10 a 19 años. Argentina – Año 2019, Boletín N° 165*. Ministerio de Salud. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/boletinnumero165.pdf>
- Dirección de Estadística e Información en Salud (DEIS). (5 de septiembre de 2022). *Defunciones ocurridas y registradas en la República Argentina*. Recuperado el 18 de mayo de 2023 de: <https://datos.gob.ar/dataset/salud-defunciones-ocurridas-registradas-republica-argentina>
- Dirección de Estadística e Información en Salud (DEIS) (12 de mayo de 2023). *Nacidos vivos registrados en la República Argentina entre los años 2005-2021*. Recuperado el 14 de junio de 2023 de: [https://datos.gob.ar/dataset/salud-nacidos-vivos-registrados-por-jurisdiccion-residencia-madre---republica-argentina/archivo/salud\\_3c891522-8448-4490-a7da-6deba78d3b32](https://datos.gob.ar/dataset/salud-nacidos-vivos-registrados-por-jurisdiccion-residencia-madre---republica-argentina/archivo/salud_3c891522-8448-4490-a7da-6deba78d3b32)

- García, C. M. (2015). *Eficacia de la Actividad Física en la reducción del riesgo de enfermedades cardiovasculares, Un Meta-análisis* (Tesis de maestría no publicada). Universidad Nacional de La Plata (Memoria Académica). Recuperado de: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1123/te.1123.pdf>
- García, C. M. & González Jurado, J.A. (2017). Impacto de la inactividad física en la mortalidad y los costos económicos por defunciones cardiovasculares: evidencia desde Argentina, *Revista Panamericana de Salud Pública*, Recuperado de: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/34168>; DOI: 10.26633/RPSP.2017.92
- Guthold, R., Stevens, G.A., Riley, L.M. & Bull, F.C. (2018). Worldwide trends in insufficient physical activity from 2001 to 2016: a pooled analysis of 358 population-based surveys with 1·9 million participants, *Lancet Glob Health*, Recuperado de: [https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(18\)30357-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(18)30357-7/fulltext); DOI: 10.1016/S2214-109X(18)30357-7
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2010a). *Población por sexo y grupos quinquenales de edad para el total del país y provincias. Años 2010-2040*. [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/c2\\_proyecciones\\_prov\\_2010\\_2040.xls](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/c2_proyecciones_prov_2010_2040.xls)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2010b). *Censo 2010*. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>
- Luque, M. G. (2021). *Causas de defunciones “poco útiles” en las estadísticas de mortalidad de la Argentina: Análisis de los niveles y diferenciales sociodemográficos para la orientación de programas de mejoramiento de la información*. Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de: <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/28158>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2013). *Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040. Total del país*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Recuperado de: [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/proyeccionesyestimaciones\\_nac\\_2010\\_2040.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/proyeccionesyestimaciones_nac_2010_2040.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2018). *Encuesta Nacional de Factores de Riesgo 2018*. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos-2>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2019). *4° Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Resultados definitivos*. Instituto Nacional de Estadística y Censos - Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación. Recuperado de: [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/enfr\\_2018\\_resultados\\_definitivos.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/enfr_2018_resultados_definitivos.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (s.f). *Bases de datos*. Recuperado el 13 de marzo de 2024 de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos-2>
- Mansur, A. P. & Favarato, D. (2016). Trends in Mortality Rate from Cardiovascular Disease in Brazil, 1980-2012, *Arquivos Brasileiros de Cardiologia*, Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/abc/a/qLvnWBcbFDXT9tTtx6WMTML/?lang=en>; DOI: 10.5935/abc.20160077
- Marcen, C., Piedrafita, E., Oliván, R. & Arbones, I. (2022). Physical Activity Participation in Rural Areas: A Case Study, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Recuperado de: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8834896/>; DOI: 10.3390/ijerph19031161

- Ministerio de Salud (2023). *El enfoque por curso de vida. Repensar las intervenciones en salud*. Ministerio de Salud. Recuperado de: <https://dsp.facmed.unam.mx/wp-content/uploads/2024/07/Curso-de-vida-Ministerio-de-Salud-Argentina.pdf>
- Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2023). *Indicadores básicos Argentina 2022*. Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud. <https://www.paho.org/es/documentos/documento-indicadores-basicos-argentina-2022>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (1995). *Clasificación estadística internacional de enfermedades y problemas relacionados con la salud — 10a. revisión*, Vol. 1. Organización Panamericana de la Salud. Recuperado de: <https://ais.paho.org/classifications/chapters/pdf/volume1.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2019). *Plan de acción mundial sobre actividad física 2018-2030: personas más activas para un mundo más sano*. Organización Panamericana de la Salud. Recuperado de: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/50904>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (27 de septiembre de 2021). *Calidad de datos de mortalidad de la Región de las Américas*. Recuperado el 13 de marzo de 2024 de: <https://opendata.paho.org/es/indicadores-basicos/visu>
- Prieto Rosas, V. & Robello, M. (Coord.) (2023). *Manual de Demografía*. Universidad de la República. Recuperado de: <https://manualdemografia.cienciassociales.edu.uy/>
- Reimers, C. D., Knapp, G. & Reimers, A. K. (2012). Does physical activity increase life expectancy? A review of the literature, *Journal of Aging Research*; Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1155/2012/243958>; DOI: 10.1155/2012/243958
- Rubinstein, A., Colantonio, L., Bardach, A., Caporale, J., García Martí, S., Kopitowski, Alcaraz, A., Gibbons, L., Augustovski, F. & Pichón Rivière, A. (2010). Estimación de la carga de las enfermedades cardiovasculares atribuible a factores de riesgo modificables en Argentina, *Revista Panamericana de Salud Pública*, Recuperado de: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/9702>
- Tellez Vasquez, M. H., Betancourt Ocampo, D., Jaimes Reyes, A. L., Rubio Sosa, H. I. & González González, A. (2021). Motivos de la inactividad física infantil: Una visión de niños, padres y entrenadores, *MHSalud*, Recuperado de: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/mhsalud/article/view/13818>; DOI: 10.15359/mhs.18-2.3
- Warburton, D. E., Nicol, C. W. & Bredin, S. S. (2006). Health benefits of physical activity: the evidence, *Canadian Medical Association Journal*, Recuperado de: <https://www.cmaj.ca/content/174/6/801>; DOI: 10.1503/cmaj.051351
- Yang, Y., Dixon Suen, S. C., Dugué, P. A., Hodge, A.M., Lynch, B.M. & English, D.R. (2022). Physical activity and sedentary behaviour over adulthood in relation to all-cause and cause-specific mortality: a systematic review of analytic strategies and study findings, *International Journal of Epidemiology*, Recuperado de: <https://academic.oup.com/ije/article/51/2/641/6364103>; DOI: 10.1093/ije/dyab181



Ariel A. Eiris. (Septiembre/Diciembre, 2024). José de San Martín y sus Vínculos con Letrados Diplomáticos del Río de la Plata: Relaciones Personales, Intercambios Epistolares y Gestiones Internacionales (1812-1850). *Folia Histórica del Nordeste*, N° 51, pp. 63-88. DOI: <https://doi.org/10.30972/fhn.517940>

La revista se publica bajo licencia Creative Commons, del tipo Atribución No Comercial. Al ser una revista de acceso abierto, la reproducción, copia, lectura o impresión de los trabajos no tiene costo alguno ni requiere proceso de identificación previa. La publicación por parte de terceros será autorizada por *Folia Histórica del Nordeste* toda vez que se la reconozca debidamente y en forma explícita como lugar de publicación del original.

*Folia Histórica del Nordeste* solicita sin excepción a los autores una declaración de originalidad de sus trabajos, esperando de este modo su adhesión a normas básicas de ética del trabajo intelectual.

Asimismo, los autores ceden a *Folia Histórica del Nordeste* los derechos de publicidad de sus trabajos, toda vez que hayan sido admitidos como parte de alguno de sus números. Ello no obstante, retienen los derechos de propiedad intelectual y responsabilidad ética así como la posibilidad de dar difusión propia por los medios que consideren. Declara asimismo que no comprende costos a los autores, relativos al envío de sus artículos o a su procesamiento y edición.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)



**Contacto:**

[foliahistorica@gmail.com](mailto:foliahistorica@gmail.com)

<https://iighi.conicet.gov.ar/publicaciones-periodicas/revista-fohia-historica-del-nordeste>

<https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn>



**JOSÉ DE SAN MARTÍN Y SUS VÍNCULOS CON LETRADOS  
DIPLOMÁTICOS DEL RÍO DE LA PLATA: RELACIONES PERSONALES,  
INTERCAMBIOS EPISTOLARES Y GESTIONES INTERNACIONALES  
(1812-1850)**

*José de San Martín and his Links with the Diplomatic Lawyers of the Río de la Plata: Personal Relationships, Epistolary Exchanges, and International Negotiations (1812-1850)*

**Ariel A. Eiris\***

<https://orcid.org/0000-0001-9961-4552>

**Resumen**

Durante la actuación de San Martín bajo las órdenes del Directorio, fue objeto de críticas y cuestionamientos por parte de letrados alineados al federalismo. Luego de la caída del Directorio y durante su exilio en Europa, mantuvo contacto con esos mismos letrados que entonces ejercían la diplomacia. Le informaron sobre la situación política en el Río de la Plata, aunque éste no intervino en ello. Fue durante la segunda gobernación de Juan Manuel de Rosas en Buenos Aires, cuando esos mismos letrados fueron los agentes que lo vincularon con la diplomacia rioplatense, a la cual mostró disposición. Tal aspecto no ha sido estudiado por la historiografía, salvo algunas breves referencias. Por ello, en el marco de la investigación sobre el rol y actividad de los letrados, en cuanto funcionarios eruditos de la provincia, surge la cuestión por examinar en qué se fundamentaron tales vínculos y cómo se redefinieron políticamente entre el Directorio y el rosismo. Para ello se usarán como fuentes principales la correspondencia de San Martín con algunos de estos letrados, como Manuel Moreno, Manuel de Sarratea y Felipe de Arana.

<diplomacia> <San Martín> <letrados > <rosismo>

**Abstract**

San Martín's performance under the orders of the Directory, was subject of criticism. He was constantly questioned by federalist lawyers. After the fall of the Directory, and during his exile in Europe, he kept in contact with those same lawyers, now dedicated to diplomacy. They kept him informed about the political situation in the Río de la Plata, although he remained neutral about it. It was not until the second rule of Juan Manuel de Rosas in Buenos Aires when he showed his willingness to intervene. This aspect has not received sufficient attention by historiography, but only referenced briefly sometimes. Therefore, within the framework of this investigation about the role and activity of the lawyers, as public official scholars of the province, the question rises to examine what such links were based on and how they were politically redefined between the Directory and the rosismo. For this purpose, the main sources used will be San Martín's correspondence with some of these lawyers, such as Manuel Moreno, Manuel de Sarratea and Felipe de Arana.

<diplomacy> <San Martín> <lawyers> <rosismo>

Recibido: 11/10/2023 // Aceptado: 03/04/2024

\* Doctor en Historia. Becario postdoctoral del CONICET. Docente en la Universidad Católica Argentina y la Universidad del Salvador. [eirisariel@gmail.com](mailto:eirisariel@gmail.com)

## Introducción

La figura de José de San Martín ha sido objeto de una profusa producción historiográfica desde el nacimiento de la disciplina en la Argentina. Si bien cuenta con relevantes biografías que aportan abundantes fuentes e interpretaciones, han sido escasos los estudios sobre las cuestiones centradas en sus últimos años en Europa. Tras concluir su Plan Continental en Perú, se ha observado su dificultad de permanecer en Buenos Aires, lo que causaría su “ostracismo”, término aludido por los autores en continuidad con la propia expresión sanmartiniana. Sobre tal período, la historiografía ahondó en su rechazo a la guerra civil suscitada con el golpe unitario del 1.º de diciembre de 1828 en Buenos Aires, sus relaciones con anteriores allegados como Tomas Guido y Bernardo de O’Higgins, su vida personal y su actitud ante el gobierno de Juan Manuel de Rosas (Mitre, 1887/2010; Capdevila, 1945; Levene, 1950; Ibarguren, 1950; Piccirilli, 1957; Otero, 1978; Pasquali, 1999; Lynch, 2010; De Marco, 2013; Bragoni, 2019). Salvo algunas menciones sobre un cruce epistolar tenido con Manuel Moreno, ministro plenipotenciario en Londres, o su rechazo a los bloqueos sufridos en el puerto de Buenos Aires, son escasas las cuestiones sobre las vinculaciones que San Martín mantuvo con los diplomáticos rioplatenses (Otero, 1978, p. 262; Bragoni, 2019, p. 238)<sup>1</sup>.

Este aspecto cobra especial interés en el marco de la investigación en la que se adscribe este estudio. La misma refiere al desarrollo de los funcionarios de la provincia de Buenos Aires, en cuanto letrados y hombres de gobierno, que permanecieron en rotativos cargos desde el período revolucionario (muchos de ellos incluso desde el orden virreinal) hasta el rosismo inclusive. En los siglos XVIII y XIX, la figura del letrado en Hispanoamérica hacía referencia al erudito, que estaba formado para ejercer cargos de gobierno, desde la actividad que se le demandase. Ellos eran funcionarios asociados a la política que podían ocupar diversos cargos en el gobierno, incluso de forma paralela. Podían ser legisladores, administradores de justicia, escritores públicos, asesores, ministros-secretarios o diplomáticos, además de docentes universitarios y literatos (Myers, 2008; Mazín, 2008). La mayoría de ellos eran formados en tal erudición por los claustros universitarios, aunque, en algunos casos, eran autodidactas que igualmente lograban alcanzar el conocimiento necesario para actuar en tales cargos (Altamirano, 2008; Halperin Donghi, 2013). Estos letrados, en cuanto figuras formadas para ocupar con su saber distintas funciones, tuvieron central actividad en la diplomacia, como representantes de las sucesivas formas de estatalidad rioplatenses ante otros territorios, en particular, las monarquías europeas. Es importante comprender que por entonces no existía en el Río de la Plata una profesión formal de diplomático, sino que tal responsabilidad recaía en el perfil del erudito ya mencionado (Bruno, 2020).

Figuras como Manuel de Sarratea, Manuel Moreno, Felipe de Arana, Pedro José Agrelo o Vicente Pazos Silva (o Pazos Kanki), entre otros, provenían de este perfil, desde el cual habían estado asociados a distintas actividades diplomáticas, sin dejar de ser

<sup>1</sup> Bragoni profundizó en los “usos” historiográficos y políticos sobre la figura de San Martín, lo que permite ahondar en las causas que llevaron al estudio de determinados enfoques y temáticas sobre su accionar (2016, pp. 48-50).

participes de los cambios políticos suscitados en el Río de la Plata, donde habían actuado también en otras funciones políticas e intelectuales. Diferente era el caso de Tomas Guido, amigo personal del general, quien tuvo una actuación destacada como diplomático, pero desde una preparación esencialmente basada en su experiencia política y militar.

El rol particular de estos letrados no ha sido ahondado en la historiografía especializada en las Relaciones Exteriores del período, salvo algunas delimitaciones conceptuales sobre este tipo de figuras, aunque centradas en fines del siglo XIX (Bruno, 2020). Al momento de estudiar el período, se analizaron las acciones individuales de algunos letrados diplomáticos en función de su propia trayectoria personal (Quiroga, 1972; de Estrada, 1985; Nicolau, 2008) o en cuestiones centradas en los problemas de jurisdiccionalidad y las acciones ejercidas en el marco de la conflictividad política interna y externa, en particular, durante el rosismo (Tau Anzoátegui, 1965; Gelman, 2009; Etchechury, 2013; Kloster, 2019, 2021; Verdo, 2019). Esto es relevante por tratarse de un período de notorios cambios políticos y de estatalidad, donde se pasó de la política del Directorio, centrada en los proyectos monárquicos rioplatenses, a la política republicana del gobierno de Buenos Aires, en la década de 1820, afectada por la guerra del Brasil y el consecuente reconocimiento de la independencia del Uruguay. Asunto que volvió a suscitar conflicto en el segundo gobierno de Juan Manuel de Rosas, cuando éste apoyó a su destituido presidente Manuel Oribe en el marco de la guerra civil oriental, al tiempo que debió enfrentar dos bloqueos al puerto de Buenos Aires: el francés (1838-1840) y el anglo-francés (1845-1850). Ello estuvo a su vez asociado a las internas políticas locales (Escudé, 2000; Etchechury, 2013; Gallo, 2011).

Ante ello, emerge la cuestión por la actividad diplomática que San Martín realizó desde su voluntario exilio, en relación con algunas de estas figuras letradas diplomáticas y ante estos sucesivos contextos. Muchos de los diplomáticos posteriores a la caída del Directorio ya tenían vínculos con el general, desde el período revolucionario, aunque, en dicho marco, se habían enemistado con él. Algunos, como Moreno, Pazos Silva y Sarratea apoyaron a los espacios federales y republicanos opositores al centralismo directorial de fines de la década de 1810 al que por entonces respondía San Martín. Con ese antecedente, es singular que cuando se estudia la actitud de San Martín en el rosismo, se observa su disposición hacia la diplomacia rioplatense, mediada por estas mismas figuras con las que antes se había enfrentado y que por entonces eran los agentes de relaciones exteriores del gobierno de Buenos Aires. Ese aspecto vincular no ha sido objeto específico de la historiografía más que alguna mención.

Por ello, surge el interrogante por comprender ¿Qué vínculos sociales tenía San Martín con los diplomáticos del rosismo desde antes de la década de 1830? ¿De qué manera esas antiguas relaciones sociales se redefinieron durante su vida en Europa? ¿Qué acciones y manifestaciones realizó San Martín en Europa en articulación con la diplomacia del Río de la Plata tanto antes como durante el rosismo? Se sostiene que la mayoría de esos diplomáticos habían sido cercanos a él, durante 1812 y 1813, en el marco de la sociabilidad política revolucionaria y, luego, detractores suyos, en torno a 1820. Se puede hipotetizar, entonces, que, años después, el nombramiento de

algunas de estas figuras en la diplomacia de Buenos Aires fue aprovechado por San Martín para perseguir objetivos diplomáticos propios que se centraban en la defensa de la independencia americana y rioplatense en particular, más allá del gobierno vigente y la política local. Eso permitió la redefinición de las relaciones previas. Por otra parte, esos vínculos también fueron utilizados por el gobernador Juan Manuel de Rosas para tener ascendencia sobre personajes claves como lo era San Martín, de forma que éstos actuaran en la diplomacia sin tener injerencia directa en la política interna. En ese marco de interacción entre estos diferentes actores, se suscitaron cruces personales y epistolares que remitían a las experiencias pasadas compartidas por los letrados y el general.

Debe considerarse que las actuaciones de estos letrados diplomáticos en relación con San Martín se producían en un marco de redefinición de jurisdiccionalidades, donde Buenos Aires adquiriría la delegación de las Relaciones Exteriores de las Provincias Unidas del Río de la Plata, en 1824, y luego de la Confederación Argentina por el Pacto Federal de 1831, a pesar de que, en ocasiones, varias provincias le retiraron dichas atribuciones y que Buenos Aires utilizó con frecuencia esas atribuciones en beneficio propio o de alguna de sus facciones (Kloster, 2019, 2021; Verdo, 2019). A su vez, es relevante ahondar en las redes sociales y los espacios de sociabilidad que creaban vinculaciones personales que excedían los roles públicos, aún durante la polarización de facciones y sobre los cuales se constituían espacios institucionales y de acción política (González Bernaldo, 2008, p. 153; Ponce Leiva y Amadori, 2008). El análisis relacional permitirá reconstruir los diferentes momentos de los vínculos de San Martín con algunos letrados diplomáticos de Buenos Aires, para delimitar sus cambios y adaptaciones en función de los sucesivos contextos políticos. Con el material aportado por la documentación oficial de gobierno y, principalmente, por la correspondencia personal de San Martín, más algunos testimonios de sus contemporáneos, se podrá ahondar en el presente planteo de investigación. Se entiende que las fuentes epistolares del período pueden aportar particularidades de aquellos vínculos que no están generalmente trabajados en las principales obras referidas. Sin embargo, deben ser trabajadas con cuidado dada la subjetividad que puedan presentar y requieren de una adecuada contextualización, tanto de los interlocutores como de la coyuntura personal y política en que se produjo la correspondencia<sup>2</sup>.

El trabajo se estructurará en tres partes. La primera parte se centrará en los vínculos de San Martín con los letrados en cuestión, durante la década de 1810 hasta su exilio en Europa. Se observará su posición monárquica y el conflicto que eso le trajo con figuras como Sarratea, Pazos Silva o Moreno. La segunda parte abordará la continuidad y redefinición de esos vínculos, durante fines de la década de 1820 y la primera mitad de 1830. Ello será trabajado desde dos apartados centrados en las figuras de Moreno y Sarratea, desde quienes se estudiarán también a otros, como Pazos Silva y Agrelo. La tercera parte tomará como eje el análisis de sus acciones y posiciones adoptadas desde Europa en tiempos del segundo gobierno de Rosas, donde se desempeñó en articulación con la diplomacia de Buenos Aires y en sintonía con sus vínculos con Moreno y Sarratea, que facilitaron el contacto directo con Arana y Rosas.

<sup>2</sup> Al respecto, seguimos el modelo analítico ofrecido por Bragoni (2016).

## Redes sociales y vinculaciones personales de San Martín con los letrados de Buenos Aires

San Martín arribó a Buenos Aires, proveniente de Londres, el 9 de marzo de 1812, junto con otras figuras como Carlos de Alvear y Matías Zapiola, entre otros, quienes apenas llegaron iniciaron la organización de una sociedad secreta de carácter política y militar que recibió el nombre de Logia Lautaro<sup>3</sup>. La entidad rápidamente se integró con la Sociedad Patriótica ya existente, que bajo el liderazgo del letrado tucumano Bernardo de Monteagudo criticaba las políticas del Primer Triunvirato, que entonces tenía como principal referente a Bernardino Rivadavia. La confluencia entre ambas entidades era sostenida por espacios de sociabilidad que permitieron la articulación de sus principales referentes. Así, las tertulias de las familias Escalada, Alvear o de Mariquita Sánchez de Thomson permitieron la confluencia política de figuras como Monteagudo, Pedro José Agrelo (primo segundo de Alvear), San Martín y las referidas familias anfitrionas. Las acciones en conjunto de este espacio acabaron por robustecer a la logia, la cual generó el “movimiento de pueblos”<sup>4</sup> del 8 de octubre de 1812, que implicó la caída del gobierno y la formación de un nuevo triunvirato (Eiris, 2021, p. 165; Ternavasio, 2007, p. 124).

Desde ese momento, la logia pasó a controlar la política revolucionaria, en particular a través del liderazgo ejercido por Alvear, quien asumiría como primer presidente de la Asamblea del Año XIII. Desde entonces, puede observarse la creciente división entre dos espacios de la logia, el sector alvearista y el sanmartiniano, al tiempo que algunos de sus miembros intentaban permanecer en ambas tendencias, por lo que Zapiola los denominó años después como “esclavos” por su posición ambigua (Luqui-Lagleyze, 2014, p. 214). El sector alvearista fue conformado por varias de las figuras que tendrían actuación en los próximos gobiernos de Buenos Aires. Letrados como Monteagudo, Agrelo y Tomás Valle (tío de los hermanos Moreno) integraron la Asamblea, mientras otros no tan próximos a Alvear, como Sarratea y Pazos Silva fueron enviados a Londres como diplomáticos del Directorio de Gervasio Antonio de Posadas.

Entre los funcionarios alvearistas, emerge la figura de Manuel Moreno quien había acompañado a su hermano Mariano en misión diplomática a Londres, en 1811. Allí, luego de fallecido su hermano, conoció a San Martín y Alvear, antes de que éstos partieron con destino a Buenos Aires, en marzo 1812, cuya acción informó a su colega de misión ya retirado Tomás Guido (Quiroga, 1972, p. 52). Regresado a la ciudad, Moreno se integró como oficial de la secretaría de la Asamblea, y formó parte junto con Agrelo del espacio alvearista. Por entonces, San Martín ya estaba asentado en Mendoza como gobernador-intendente y proponía al Directorio el Plan Continental, que implicaba abandonar el cruce por el Alto Perú para iniciar una nueva estrategia de aproximación

<sup>3</sup> El nombre inicial de la logia sería Sociedad de Caballeros Racionales, el mismo habría de cambiar con posterioridad al de Logia Lautaro. Esta última denominación permanecería como mote historiográfico denominador de todas las etapas de la entidad. Al respecto ver el estudio detallado de Luqui-Lagleyze (2014, p. 378).

<sup>4</sup> Tal categoría significaba una movilización social integrada tanto por vecinos, como por orilleros, militares y funcionarios letrados para ejercer fuerza contra el gobierno y presionar para concretar un reclamo concreto, en este caso su caída (Herrero, 2007, pp. 17-19).

directa yendo a Lima en una operación anfibia desde Chile. Su proyecto fue conversado favorablemente con Guido, oficial mayor de la secretaría de guerra del Directorio (Luqui-Lagleyze, 2019, p. 76). No obstante, Alvear y su tío Posadas no dieron espacio a tales planes y luego de la caída de Montevideo promovieron una nueva expedición al Alto Perú, mientras avanzaban en su negociación con Europa que postergaba la idea de independencia. Posadas justificaba esto ante San Martín, al asegurar que “El maldito Bonaparte la embarró al mejor tiempo”<sup>5</sup>. En ese marco de creciente tensión entre San Martín y Alvear, se produjo la intervención de Manuel Moreno, quien, como miembro de la secretaría del Directorio, firmó la aceptación de la renuncia de aquel como intendente de Cuyo y su reemplazo por Gregorio Perdriel (Bragoni, 2019, p. 75). Pedido que habría sido efectuado por el general para demostrar su descontento por la política seguida por el Directorio. La renuncia no llegó a materializarse debido a la caída casi inmediata del gobierno de Alvear y su espacio político, luego de la sublevación de Fontezuela, en abril de 1815. No obstante, ello señala un antecedente de fricción personal entre Moreno y San Martín, propio de la polarización política de entonces.

Con la caída de Alvear, la logia se reorganizó, lo que permitió que adquiriera centralidad la figura de San Martín y sus proyectos de independencia y de concreción del Plan Continental (Luqui-Lagleyze, 2019, p. 104). Entre los letrados que apoyaron el movimiento se encontró Felipe de Arana, quien era síndico del Cabildo y fue el principal encargado de redactar el Estatuto Provisional de 1815, que consolidó el orden directorial y convocó a un nuevo Congreso en Tucumán, tras la disolución de la Asamblea y el arresto de varios alvearistas<sup>6</sup>. Ante ello, si bien Moreno y Agrelo intentaron apoyar al nuevo gobierno, su marcada filiación alvearista les causó la destitución, el arresto y el juicio por sus acciones como funcionarios (Eiris, 2021, p. 223)<sup>7</sup>. En el caso de Agrelo, sería condenado por “exceso revolucionario” y desterrado a San Nicolás, mientras Moreno sería liberado, pero permanecería sin cargo en el gobierno<sup>8</sup>.

En ese nuevo contexto, las ideas sanmartinianas recibieron el apoyo del entonces director Juan Martín de Pueyrredón, quien luego de su destitución del Primer Triunvirato, permaneció exiliado en San Luis, donde entró en contacto con San Martín y se unió a su proyecto (De Marco, 2013, p. 127, 141). El Congreso de Tucumán declaró la Independencia y se avanzó en el Plan Continental, mientras varios dirigentes proponían una forma de gobierno monárquica para obtener la aceptación de las potencias europeas que, por entonces, se hallaban en el marco de las restauraciones monárquicas y el Congreso de Viena. Fue pública la promoción de proyectos monárquicos por parte del propio San Martín, al igual que de Pueyrredón, de su ministro Gregorio Tagle y de los principales referentes del Congreso (Ternavasio, 2021, pp. 219, 244). Eso generó un debate en la dirigencia política que se expresó en la prensa, donde proliferaron nuevos

<sup>5</sup> Carta de Gervasio Posadas a San Martín, julio 1814, citado en Ternavasio (2021, p. 55).

<sup>6</sup> El Estatuto conformó una Junta de Observación que fue integrada entre otros por Antonio José de Escalada, suegro de San Martín.

<sup>7</sup> Tal juicio, si bien fue denominado por parte de la historiografía como juicio de residencia, en realidad, respondió el criterio de juicio político hacia una facción determinada (Polastrelli, 2019, p. 293).

<sup>8</sup> “Oficio de gobierno”, en Archivo General de la Nación (1897, p. 264).

lenguajes políticos. Algunas publicaciones eran cercanas al gobierno, mientras otras eran abiertamente críticas como *La Crónica Argentina* de Vicente Pazos Silva. En el caso de *El Independiente* de Agrelo tomó inicialmente una prudente retórica, pero su promoción del sistema republicano lo llevó a respaldar a Pazos Silva. Tales publicaciones tenían el apoyo inicial de Manuel de Sarratea, quien ejerció brevemente como ministro de Pueyrredón (Eiris, 2021, p. 251).

Ante estas ideas, creció la oposición ejercida por un espacio político heterogéneo que se articuló en cuanto a su crítica al Directorio que por entonces respaldaba a San Martín. Estos detractores rechazaban las ideas monárquicas en beneficio del modelo republicano, algunos de ellos cuestionaban el costo que tenía para Buenos Aires el financiamiento del Plan Continental, la actitud de Pueyrredón de no apoyar a José Gervasio de Artigas ante la invasión portuguesa a la Banda Oriental y expresaban la renuencia al centralismo directorial. Este espacio pasó a estar integrado por varias figuras que provenían del ex alvearismo como Agrelo, Moreno, al igual que otros que no lo habían sido como Pazos Silva y Sarratea. Pueyrredón dispuso el arresto y deportación de estas figuras, al argumentar que conspiraban contra el gobierno, a principios de 1817 (Eiris, 2021, p. 262). Algunos, como Agrelo, Moreno y Pazos Silva fueron a Baltimore (Estados Unidos). Muchos de ellos volverían a Buenos Aires, para fines de 1819 o principios de 1820, y se sumarían a la facción federal de la ciudad que tomaría parte central de la crisis generada con la caída del Directorio tras el motín de Arequito y la batalla de Cepeda<sup>9</sup>. Ante ello, las fuerzas federales del litoral, con el apoyo de Carlos de Alvear y José Miguel Carrera (enemigos de San Martín), impusieron en Buenos Aires a Sarratea como nuevo gobernador (Bragoni, 2012, p. 234).

Un caso especial en tal proceso fue la actuación de Agrelo, quien había regresado en el mismo año en que fue de exiliado. A pesar de especular con un perdón por parte de Pueyrredón, Agrelo permaneció preso durante casi un año. Cuando San Martín regresó a Buenos Aires luego de la batalla de Maipú, medió entre la esposa de Agrelo, Isabel Calvimontes (a la cual conocía de las tertulias de 1812) y Pueyrredón. Consiguió así la liberación del letrado a cambio de que redactara para el directorio un nuevo periódico título *El Abogado Nacional*<sup>10</sup>. Ello habría de ser reconocido por el propio Agrelo, quien escribió allí la primera biografía sobre el general<sup>11</sup>. La misma era redactada en contraposición a la del general Miguel Brayer, oficial de origen francés que había desertado del Ejército de los Andes<sup>12</sup>. La comparación resaltaba los “valores” como oficial y como persona del rioplatense, en desmedro del francés. Además, las biografías fueron acompañadas por el informe elevado por San Martín, donde especificaba las

<sup>9</sup> Ante ello surgieron inicialmente trece territorios autónomos, que inmediatamente buscaron su organización jurídica interna y la reorganización supraprovincial, en cuyo marco se delegaron relaciones exteriores en Buenos Aires. Al respecto, ver Chiamonte (1997, pp. 179 y ss.) y Levaggi (2007, p. 87).

<sup>10</sup> “Memorias inéditas de Pedro José Agrelo”, en Archivo General de la Nación, sala VII, Fondo Lamas, legajo 2627, f. 359.

<sup>11</sup> *El Abogado Nacional*, 24 de diciembre de 1818.

<sup>12</sup> Sobre la actuación de Brayer en el Ejército de los Andes y sus vínculos bonapartistas, consultar Rabinovich, (2016, p. 20).

faltas disciplinares del desertor<sup>13</sup>. A pesar de los detalles ofrecidos, no lo describía físicamente y confundía sus rangos y hoja de servicio militar<sup>14</sup>. San Martín también era mencionado en su accionar político, donde se refería a su gobierno de Cuyo y el pedido de los chilenos porque fuera nombrado su director supremo luego de la victoria de Maipú, cargo que según Agrelo “renunció heroicamente” por “no ambicionar más que la libertad de los americanos”<sup>15</sup>. Se observa así la defensa hecha por el letrado de la figura de San Martín, donde omitía su apoyo a los proyectos monárquicos.

Eso volvería a verse expresado años después en el periódico *El Centinela*, ya en el gobierno provincial de Martín Rodríguez y el ministerio de Rivadavia en Buenos Aires. Por entonces, Agrelo regresado junto con Sarratea y otros del exilio voluntario, asumido por la derrota de la facción federal en los sucesos de 1820, se unió al espacio reformista rivadaviano y publicó en aquel periódico referente del mismo (Myers, 2003). Escribió un artículo titulado “Memorias sobre varios proyectos de monarquías en el Río de la Plata” donde buscó cuestionar la existencia de los anteriores intentos de promoción de monarquías para el Río de la Plata. Si bien allí criticó directamente a Pueyrredón, no lo hizo así con San Martín. Señaló el “rumor” de un posible proyecto monárquico para el Perú en la época del protectorado de San Martín, pero relativizó su existencia, a diferencia de las críticas directas a los proyectos directoriales de los que responsabilizaba a Pueyrredón<sup>16</sup>. No obstante, el “rumor” era una iniciativa real. San Martín buscaba asentar las bases de su gobierno en Perú mediante la reactivación de los proyectos de monarquía constitucional, para lo que decidió por entonces enviar a Europa una misión diplomática integrada por Juan García del Río y Diego Paroissien. Los mismos serían menospreciados por la administración de Rivadavia en su paso por Buenos Aires y al llegar a Londres se encontrarían con que su misión estaría caducada debido a la salida de San Martín del gobierno peruano (De Marco, 2013, p. 268). En el borrador que conservó Agrelo de aquella publicación, había una nota al pie donde comentaba que San Martín y O’Higgins habían promovido un modelo monárquico similar durante “la época en que el Congreso de Tucumán y Pueyrredón hacían en las Provincias Unidas las mismas influencias”<sup>17</sup>. Sin embargo, el texto no fue reproducido en el periódico, por lo que Agrelo cuidó la imagen de San Martín en momentos en que éste era atacado por las autoridades de Buenos Aires.

En *El Centinela*, escribió también Manuel Moreno, quién sí criticó abiertamente a San Martín y, bajo el pseudónimo de “veritas”, afirmó que el general había debido abandonar Perú por su incapacidad de “ejercer el orden” y “organizar el gobierno” (Piccirilli, 1957, p. 362). El rechazo explícito que sufría San Martín por el gobierno de Rodríguez, Rivadavia y sus principales letrados allegados se debía principalmente a las acusaciones sobre su postura monárquica (Lynch, 2010, p. 298). Ante ello, éste

<sup>13</sup> *El Abogado Nacional*, 24 de diciembre de 1818, pp. 1-9.

<sup>14</sup> Sobre su foja de servicio revisada y ponderada, ver Soria (2004).

<sup>15</sup> *El Abogado Nacional*, 24 de diciembre de 1818, p. 11.

<sup>16</sup> *El Centinela*, 2 de marzo de 1823, p. 130.

<sup>17</sup> Pedro José Agrelo, “Memorias sobre varios proyectos de monarquías en el Río de la Plata”. Archivo General de la Nación (en adelante AGN). Sala VII. Fondo Andrés Lamas. Legajo 2627, f. 284.

decidió abandonar Buenos Aires tras pocos meses de estadía y partir a su “ostracismo voluntario”. Sin embargo, seguiría vinculado a la diplomacia rioplatense, desde donde buscaría sostener vínculos con gobiernos europeos y actuar en favor del reconocimiento de las independencias hispanoamericanas, en particular, la rioplatense, aunque se mantuvo al margen de su diplomacia formal. En ese marco, circuló por Gran Bretaña, Bélgica y Francia e intentó arribar de regreso al Río de la Plata en 1829, pero la situación política de guerra civil suscitada en Buenos Aires se lo impidió (Bragoni, 2019, pp. 218-219). Volvió entonces a Europa, desde donde buscó continuar con aquellos objetivos.

### **Reencuentro y relación de San Martín con Manuel Moreno y sus allegados**

Radicado de forma definitiva en Europa, desde 1829, San Martín mantuvo correspondencia y vínculos con diplomáticos tanto rioplatenses, como chilenos y peruanos. Vivía en ese momento en Bruselas, cuando se comunicó epistolarmente con Manuel Moreno, quien había sido hasta el derrocamiento de Dorrego, el representante diplomático del Río de la Plata en Londres (Quiroga, 1972, p. 180). Fue entonces destituido por el gobierno unitario y regresó a Buenos Aires, desde donde se contactó con San Martín, a quien puso al tanto de las novedades rioplatenses. El general le respondió comentándole sus problemas de salud, luego de lo cual se refirió a los asuntos de política. Al respecto, señaló conocer la “pacificación acordada entre Rosas y Lavalle”, haciendo referencia al pacto de Cañuelas del 24 de junio de ese año. Al respecto, se mostraba desconfiado al asegurar que: “Dios quiera que mis pronósticos no se realicen, pero me parece que tal pacificación no tendrá larga duración, vistos los elementos y enconamiento de ambos partidos”. Consideraba que la polarización política era tal que al “hombre que se ponga a cargo de la administración de nuestro país, no le queda otra alternativa que apoyarse en uno de los dos partidos”<sup>18</sup>. Tras tales precisiones que señalan su conocimiento sobre la situación local y la distancia tomada frente a la confrontación político existente, San Martín le agradeció a Moreno por el envío de futuras documentaciones desde Buenos Aires. Ello señala una buena relación entre ambos luego de la situación de *El Centinela* y el interés del general por seguir al tanto de las novedades rioplatenses.

La relación epistolar siguió en términos parecidos, durante los años inmediatamente siguientes. Luego de la inestabilidad del año 1829, tras el pacto de Barracas, el nuevo gobernador provisorio, Juan José Viamonte nombró otra vez a Manuel Moreno como ministro plenipotenciario en Londres. Cargo que le reafirmó Juan Manuel de Rosas cuando inició su gobierno provincial a fines de aquel año. Ante tales noticias, Moreno volvió a contactarse con San Martín, ya trasladado a París, a quien le notificó sobre tales cambios. Éste se mostró satisfecho con su nombramiento en el cargo y se ofreció como colaborador suyo al decir: “si puedo ser a usted de alguna utilidad en esta, tendré un placer de acompañarle en un servicio mi afectísimo amigo y compatriota”<sup>19</sup>. Ante ese interés

<sup>18</sup> José de San Martín a Manuel Moreno, 1 de octubre de 1829. En AGN. Sala VII. Fondo Ruiz Guiñazú. Legajo 2080.

<sup>19</sup> José de San Martín a Manuel Moreno, 14 de enero de 1830. En AGN. Sala VII. Fondo Ruiz Guiñazú. Legajo 2080.

tanto por la diplomacia como por la situación local de Buenos Aires, Moreno le describió a San Martín cómo creía que era la figura y personalidad de Rosas, de cuya autoridad él dependía<sup>20</sup>. El general le respondió reafirmando la: “idea que me había dado del carácter del gobernador Rosas, yo no tengo el gusto de conocerlo personalmente, pero me merece el aprecio que se debe tener por un patriota de su honradez y mérito”<sup>21</sup>.

La vinculación entre ambos se robustecía por relaciones familiares. Por entonces, se había iniciado el romance entre Mariano Balcarce y Mercedes, la hija de San Martín. Mariano era el hijo de Antonio González Balcarce y sobrino de Juan Ramón Balcarce, primo de Rosas y próximo sucesor de éste en el gobierno de Buenos Aires. A su vez, Mariano Balcarce era el primo de Mercedes Balcarce, esposa de Mariano Moreno (h), quien, a su vez, era sobrino de Manuel. Mercedes Balcarce era la hija del hermano de Antonio y Ramón, llamado Marcos, quien había ocupado la intendencia de Cuyo entre julio y septiembre de 1814, siendo sucedido entonces por San Martín, con quien colaboró en el armado de su Plan Continental al dirigirse a Chile. De ahí, se desprende una red vincular familiar que permite, en parte, aproximarse al reencuentro personal y hasta político desarrollado por San Martín con respecto a las familias Balcarce y Moreno. En el caso de Mariano Moreno (h), por entonces teniente coronel del ejército de Buenos Aires, le escribía a Mariano Balcarce por su situación en París. En respuesta, el joven le respondió que era “verdad” el rumor de su relación con Mercedes de San Martín y que pronto le pediría matrimonio<sup>22</sup>. La relación se había iniciado el año anterior, cuando tanto padre como hija contrajeron cólera en Francia y recibieron la atención médica de Mariano Balcarce, quien entonces era agregado de la legación de Buenos Aires en Londres que dirigía Manuel Moreno (De Marco, 2013, p. 311). Mariano Balcarce se casó con Mercedes el 13 de septiembre de 1832. Volverían ambos a Buenos Aires por una breve estadía, en 1834, momento en el cual nació su hija primogénita María Mercedes, cuyo padrino de bautismo fue Mariano Moreno (h) (Pasquali, 2000, p. 282).

La situación de conexión familiar, política y afectiva favoreció a que el general reclamase por el cobro de sueldos atrasados que le debía el gobierno de Buenos Aires, desde antes del golpe de Lavalle. A inicios de 1833, Manuel Moreno remitió el pedido al nuevo gobernador Juan Ramón Balcarce, quien lo delegó en su fiscal de Estado, a cargo de llevar los expedientes judiciales en representación del Poder Ejecutivo. Tal función era ocupada entonces por Agrelo, quien, al igual que Moreno, se desempeñaba como funcionario letrado del rosismo y luego del gobierno de Balcarce (Eiris, 2021, p. 414). Aquel letrado que había sido liberado, en 1818, por gestiones de San Martín, debió dictaminar sobre la situación. Lo hizo a favor del general, aunque debió reconocer la dificultad en que se hallaba el gobierno para liquidar la deuda “por tratarse de una cantidad

<sup>20</sup> Cabe recordar que, desde el Pacto Federal del 4 de enero de 1831, el gobernador de Buenos Aires era a quien las provincias delegaban las relaciones exteriores de la Confederación Argentina, que quedaba constituida desde entonces (Chiamonte, 1997, p. 235).

<sup>21</sup> José de San Martín a Manuel Moreno, 13 de junio de 1831. En AGN. Sala VII. Fondo Ruiz Guiñazú. Legajo 2080.

<sup>22</sup> Mariano Balcarce a Mariano Moreno (h), 12 de junio de 1832. En AGN. Sala VII. Fondo Mariano Moreno. Legajo 2336.

consideraba y no prevista en el presupuesto” (Otero, 1978, pp. 253-255). De modo tal, que el pago no acabó por efectuarse, a pesar de la consideración a favor de ello. Sin embargo, pese a la relación de San Martín con Balcarce, su acercamiento al gobierno de Buenos Aires no salió de estas cuestiones. Ni en su mandato, ni en el de sus sucesores, Juan José Viamonte y Manuel Vicente Maza, San Martín intervino en acciones diplomáticas concretas en relación al Río de la Plata. El contacto con Moreno, con Guido y luego con Sarratea, fue de carácter principalmente personal. Aunque existieron situaciones que llevaron a la preocupación del general porque se hicieran públicas algunas cuestiones.

Un caso de ello fue el particular enfrentamiento epistolar entre San Martín y Moreno. El acontecimiento se inició a fines de julio de 1834, cuando el general recibió una carta del diplomático chileno Miguel de la Barra, quien se hallaba en Londres para gestionar el reconocimiento de la independencia de su país, acción con la que San Martín estaba interesado. El funcionario le comentó al general sobre distintos avatares políticos del Río de la Plata y le expresó saber que Moreno junto con Pazos Silva estaban difundiendo el rumor de que el general participaba de gestiones con España, para restablecer monarquías en América. Adjudicó haber recibido la información de parte del delegado mexicano Zabala, quien le habría pedido explicaciones de aquel rumor a Casimiro Olañeta, diplomático de Bolivia, y al propio De la Barra. Éste aseguraba que ello habría circulado incluso por los papeles públicos de Buenos Aires y que Moreno le habría escrito a Olañeta pidiendo precisiones sobre un supuesto viaje de incógnito que San Martín habría hecho a España<sup>23</sup>. En correspondencia privada, San Martín le manifestó a Moreno el haberse enterado de tal rumor y le exigió explicaciones, tras citar el párrafo donde su amigo le comentaba la cuestión. Allí, el general reconocía conocer a Olañeta, no así a Zabala<sup>24</sup>. Asimismo, le escribió a Olañeta para que le explicitara los términos en que le había hablado Moreno. El diplomático peruano le respondió afirmativamente, confirmando la acusación de De la Barra y aseguraba que la preocupación de Moreno rondaba sobre la posibilidad de que España reconociera la independencia<sup>25</sup>.

Con tal confirmación y precisión, San Martín volvió a escribirle a Moreno, del cual no había recibido respuesta aún. Descargó contra él su furia, al igual que contra “la colección de diputados americanos que han venido a Europa”. Expresión que denota la carga peyorativa con que se expresaba el general hacia ese cuerpo de diplomáticos que habría estado difundiendo tales rumores. San Martín le escribió a Moreno en carácter personal y le pidió explicaciones de tal “extraordinaria ligereza” (Bragoni, 2019, p. 238). En términos contundentes, marcó su compromiso con el reconocimiento de las independencias americanas, pero negó toda gestión oculta y mucho menos que implicara un retorno del poder español en el continente. A su vez, le señaló a Moreno que debería haberle consultado a él antes de difamarlo con tal rumor y le aclaró que tal escrito era en carácter personal, y no como representante rioplatense en Europa, por lo que le exigió el esclarecimiento de la situación y que le indique “cuál es la conducta que ha tenido

<sup>23</sup> Manuel Moreno a José de San Martín, 12 de junio de 1834, en Documentos para la Historia del Libertador General San Martín (en adelante DHLGSM) (1910, tomo X, p. 81).

<sup>24</sup> José de San Martín a Manuel Moreno, 30 de julio de 1834 (DHLGSM, 1910, tomo X, pp. 82-83).

<sup>25</sup> Casimiro Olañeta a José de San Martín, 26 de julio de 1834 (DHLGSM, 1910, tomo X, p. 85).

usted en esta infernal intriga”. Le aseguraba finalmente que o “es usted un malvado consumado o ha perdido enteramente la cabeza”<sup>26</sup>. La carta en cuestión no lleva fecha en su reproducción, pero se posee otro manuscrito suyo, del 30 de julio, donde volvió a dirigirse a Moreno en términos similares. Le reiteró el pedido de explicaciones y le aseguró estar viviendo un “voluntario ostracismo” y acosado por problemas de salud que le impedían poder hacer un viaje como del que se lo acusaba, por lo que le solicitó que “se digne a visitarme” para aclarar el asunto personalmente<sup>27</sup>.

El 13 de agosto, Moreno le respondió a San Martín desde Londres. Le aseguró haber recibido hace dos días la carta del 30 de julio y le manifestó estar atravesando un profundo dolor por la muerte de un joven pariente suyo asesinado en Buenos Aires, al que se le sumaba la angustia por la carta recibida de parte de San Martín. Con aquel preámbulo, se centró en responderle al general enumerando los puntos en cuestión. Negó haber escrito por aquel asunto tanto a Olañeta como a Zabala, al cual afirmaba no conocer. Aseguró haber enviado una sola carta al diplomático boliviano, la cual reproducía y donde se afirmaba textual que “se dice aquí que el general San Martín ha ido a Madrid privadamente”. Por lo que negaba todo carácter de sospecha hacia sus acciones y mención alguna a supuestos objetivos de conspiración como los señalados en la acusación. Sí reconocía la preocupación compartida con el general por el reconocimiento español de las independencias americanas<sup>28</sup>.

A continuación, en la misma carta, Moreno reproducía la respuesta recibida de Olañeta, donde éste le aseguraba que existían gestiones avanzadas en Madrid por el reconocimiento de las independencias. Aquel delegado se expresaba también sobre la existencia de rumores de posibles monarquías en América, las cuales se veían como “delirantes” en aquel momento. Allí, se mencionaba la vinculación antigua de San Martín con el banquero Alejandro Aguado, quien habría promovido tales proyectos, pero se negaba toda relación del general con las ideas monárquicas que aquella figura pudiera promover. Además de ello, Moreno le aseguraba a San Martín que la versión de su viaje, aunque no mal intencionada, él la había conocido por parte de Pazos Silva y que el rumor se habría originado en París por parte de americanos cercanos al propio Olañeta. Acusaba, en particular, a un diplomático cuyo nombre no explicitaba, pero que sería “su enemigo” desde 1829, en momentos del gobierno de Lavalle<sup>29</sup>.

Al finalizar, Moreno le recordaba a San Martín haberlo conocido hacía veinticuatro años, cuando estaba en Londres y aquel se disponía a regresar a Buenos Aires<sup>30</sup>. Aseguraba haber estado desde entonces al servicio de la revolución sin que su persona sea afectada por ningún “crimen” o “infamia”. Por su compromiso con la

<sup>26</sup> José de San Martín a Manuel Moreno, 30 de julio de 1834 (DHLGSM, 1910, tomo X, pp. 85-88).

<sup>27</sup> José de San Martín a Manuel Moreno, 30 de julio de 1834. En AGN. Sala VII. Fondo Ruiz Guiñazú. Legajo 2080.

<sup>28</sup> Manuel Moreno a José de San Martín, 13 de agosto de 1834 (DHLGSM, 1910, tomo X, pp. 91-92).

<sup>29</sup> Manuel Moreno a José de San Martín, 13 de agosto de 1834 (DHLGSM, 1910, tomo X, p. 96).

<sup>30</sup> Piccirilli puso en duda tal encuentro, pero la fuente citada afirma explícitamente tal situación (Piccirilli, 1957, 113). Por su parte, Patricia Pasquili negó que, en ese mismo encuentro con Moreno, San Martín haya conocido a Guido porque éste ya había regresado a Buenos Aires. Pasquili (2000, p. 21).

causa, aseguraba que su nombre estaba “inscripto desde mayo de 1810 en todas las horcas españolas y todavía no se ha borrado de ellas”<sup>31</sup>. Se legitimaba como parte de la familia Moreno, que había dado un “hombre ilustre” y que su “sangre ha pagado un gran tributo a la causa de la independencia”, en referencia a la muerte de su hermano Mariano y dos personas más que no especificaba. Expresaba entonces la pena sufrida porque alguien a quien “siempre he venerado” lo acusara de malvado o loco. Aseguraba haberlo respetado siempre y nunca haberle “pedido ningún favor”, ni cuando estaba en el poder, ni después<sup>32</sup>. Expresión que podría hacer referencia al caso de Agrelo, a quien conocía cercanamente, al tiempo que esas consideraciones no coincidían con su escrito en *El Centinela* años atrás. Sin embargo, al terminar su defensa personal, Moreno le exigió a San Martín que él también le exprese que aceptaba su inocencia y no tenía queja alguna hacia él<sup>33</sup>. Finalizaba asegurándole que nunca había violado la privacidad de las cartas recibidas desde Buenos Aires que le reenviaba y que, pese a las sospechas del general, debería seguir enviándoselas por orden del gobierno<sup>34</sup>.

A la par de esta respuesta, continuó la circulación epistolar entre los diplomáticos rioplatenses. El mismo 13 de agosto, Pazos Silva le escribió a Moreno explicándole que fue el general William Miller, amigo de San Martín, quien le había dicho que éste estaba en Madrid y no en París<sup>35</sup>. Por su parte, el general le escribió a su amigo personal, Tomas Guido, que actuaba como ministro plenipotenciario en Río de Janeiro. En la correspondencia personal, le expresó su malestar hacia la persona de Moreno, a quien evitaba llamar por su nombre, por lo que se refería a él en términos irónicos como “el galeno americano”, en referencia a sus estudios de medicina y desconocía la investidura que portaba como “representante de las provincias argentinas”. Allí, expresó también, al respecto de Moreno, que “si mis muñas lo llegan a atrapar en cualquier punto del continente o mi regreso al país tiene de quedar como nuevo”. Finalizaba entonces su descargo al mencionar el recuerdo de que “¿No es este el mismo Doctor a quien en Logia Plena y constituida en Suprema Corte de Justicia le dijo V. era más ladrón que Caco porque le habría cargado un número de libras esterlinas que V. no había percibido?”<sup>36</sup>. La ironía del general refería a un acontecimiento ocurrido, posiblemente, cuando Guido y Moreno actuaron en misión diplomática en Londres en 1811. Allí, se muestra la asociación que ambos habrían tenido a la logia y la deshonestidad que habría tenido Moreno en términos económicos. A continuación de tales comentarios, San Martín le envió a Guido copia de la correspondencia cruzada hasta entonces con Moreno.

Tiempo después, hacia fin de agosto, San Martín respondió con atraso a la última carta de Moreno, lo que justificaba por su salud. Le exigió al diplomático que le indique si hizo parte al gobierno de Buenos Aires del supuesto viaje a España, debido a la copia

<sup>31</sup> Manuel Moreno a José de San Martín, 13 de agosto de 1834 (DHLGSM, 1910, tomo X, p. 97).

<sup>32</sup> Manuel Moreno a José de San Martín, 13 de agosto de 1834 (DHLGSM, 1910, tomo X, p. 98).

<sup>33</sup> Manuel Moreno a José de San Martín, 13 de agosto de 1834 (DHLGSM, 1910, tomo X, p. 99).

<sup>34</sup> Manuel Moreno a José de San Martín, 13 de agosto de 1834 (DHLGSM, 1910, tomo X, p. 100).

<sup>35</sup> Vicente Pazos a Manuel Moreno, 13 de agosto de 1834 (DHLGSM, 1910, tomo X, p. 101).

<sup>36</sup> José de San Martín a Tomás Guido, 16 de agosto de 1834 (Pasquali, 2000, pp. 283 y 284).

de la carta de Olañeta que habría remitido<sup>37</sup>. Lo que indica la preocupación del general, porque en la provincia se formara una visión negativa suya, en especial, por parte de sus autoridades. El diplomático rioplatense negó el haber informado de tal situación<sup>38</sup>. Cuando aminoraba el enfrentamiento, en carta posterior, Moreno aseguró haber recibido dos pliegos que, por la firma, pertenecerían a Balcarce, pero que, por estar pegados, había preferido no separarlos para que el general no pensara que la carta había “sido violentada o que había sufrido tentativas”<sup>39</sup>. La respuesta a ello por parte de San Martín siguió elevando el tono del conflicto. El general le dijo que “ya había prevenido a mi familia suspendiese la remisión de sus cartas por su conducto” ya que “francamente siento, a saber, que es V. un pícaro consumado”. Y concluía “le prevengo que jamás recibiré más cartas de V. porque me deshonoraría”, no así su visita, pero “si señor el coraje de usted solo se reserva para intrigas y picardías” y concluida diciendo que el infrascripto “no tiene para V. la menor consideración”<sup>40</sup>. Tal tono de enfrentamiento denota no solo el malestar generado por el rumor, sino también las referencias a las vinculaciones del pasado entre ambos, la logia y la política.

En octubre de ese año, el general le escribiría nuevamente a Guido para afirmar que a pesar de la conducta del “bribón de Moreno” y ante la pregunta sobre “¿qué partido puede sacarse con un pícaro de tal tamaño?” él había decidido dar por concluido el asunto. Afirmaba tener recursos para ir a “Londres y darle una tollinada de palos de patente” pero “el resultado hubiera sido el que la opinión del país hubiera padecido con el escándalo”<sup>41</sup>. Si bien en las siguientes cartas, San Martín volvió a referirse a Moreno como “amigo”, la correspondencia privada con Guido demuestra que, años después, el general seguía enojado con el diplomático. Cuando, en 1836, Moreno fue relevado de su cargo en Londres y partió de regreso a Buenos Aires, le escribió a Guido que “se me ha asegurado a marchado para esa, buen provecha les haga a ustedes esta lagaña” (Pasquali, 2000, p. 306).

A lo largo de dicho enfrentamiento, más allá de las argumentaciones mutuas sobre la procedencia de tales rumores que molestaron a San Martín, surgen una serie de cuestiones relevantes de considerar. Por un lado, la relación estrecha mantenida entonces entre Moreno y su excompañero de exilio, Pazos Silva, quien habría sido el responsable de hacerle saber el rumor de que San Martín había viajado a Madrid. Por otra parte, se evidencia el malestar intenso que la acusación causó en el general y su preocupación por lo que en Buenos Aires se pudiera pensar. Asimismo, todos los actores en cuestión, muestran ser parte de una red diplomática, donde más allá de sus cargos o vinculaciones (ya que San Martín no tenía un puesto, pero era parte del mismo entramado) se preocupaba esencialmente por el reconocimiento de las independencias americanas y la política conciliadora que estaría dispuesto a iniciar la Corte de Isabel II, asumida en 1833, tras la muerte de Fernando VII. Se observa una autonomía de San Martín en sus contactos en Europa, sin una marcada disposición hacia pedidos

<sup>37</sup> José de San Martín a Manuel Moreno, 29 de agosto de 1834 (DHLGSM, 1910, tomo X, p. 102).

<sup>38</sup> Manuel Moreno a José de San Martín, 1 de septiembre de 1834 (DHLGSM, 1910, tomo X, p. 103).

<sup>39</sup> Manuel Moreno a José de San Martín, 8 de noviembre de 1834 (DHLGSM, 1910, tomo X, p. 105).

<sup>40</sup> José de San Martín a Manuel Moreno, 16 de noviembre de 1834 (Pasquali, 2000, p. 305).

<sup>41</sup> José de San Martín a Tomás Guido, 9 de octubre de 1834 (Pasquali, 2000, p. 290).

del gobierno de Buenos Aires. Finalmente, es también de destacar que las acusaciones de originar el rumor sobre los posibles proyectos monárquicos de San Martín hayan estado centradas en Moreno y, en menor medida, en Pazos Silva, quienes habían sido fuertemente detractores del gobierno directorial en la década de 1810 y de los proyectos monárquicos del Congreso de Tucumán, del que San Martín era parte. El general no acusó ni desconfió de sus otros informantes, de origen chileno y peruano, sino que su enojo recayó directamente en los rioplatenses.

### **Vinculación y reconciliación de San Martín con Sarratea**

La tensión entre San Martín y los funcionarios de la diplomacia rosista que habían tenido cruces con él, en tiempos del Directorio, no se reservó solo al caso de Moreno. También fue eje de tal malestar del pasado la figura de Sarratea, por entonces diplomático en París. Aunque sus intercambios epistolares demuestran una reacción diferente a la del otro funcionario.

En el caso de Sarratea —al igual que con Moreno— las primeras referencias hacia su persona fueron cordiales. Instalado en Bruselas y antes de su traslado a Francia, en 1830, San Martín le escribió a Guido sobre su estancia en Europa y le pidió referencias por el político rioplatense al decirle “¿Qué es de Manuel de Sarratea? Dele V. mis recuerdos como así mismo a mi señora hermana igualmente que al general Balcarce”<sup>42</sup>. La referencia a Sarratea es pedida en tiempos donde el diplomático habría regresado a Buenos Aires, luego de sus gestiones en Río de Janeiro, en 1825. Permanecía en su ciudad natal, encargándose de sus negocios, pero sin perder vínculos con la política, tanto internacional —como lo señala su correspondencia con Bolívar— como interna, como lo expresa su propuesta como gobernador interino antes del pacto de Barracas (de Estrada, 1985, pp. 162, 171). Sarratea sería nuevamente convocado como diplomático por el gobierno de Juan Manuel de Rosas en 1837.

En el plazo de aproximadamente diez años en los que Sarratea no ocupó cargos de gobierno, pero siguió asociado a la política, se observa una estrecha correspondencia de su parte con diversos diplomáticos, entre ellos Moreno, con quien compartía su crítica al unitarismo. En ese marco, en 1837 —poco antes del reinicio de su actividad pública—, le escribió a San Martín una carta que le fuera entregada a él a través de Mariano Balcarce, quien había regresado momentáneamente a Buenos Aires por unos negocios personales (Pasquali, 2000, p. 317). En esta, Sarratea le hacía mención al general sobre situaciones referidas a la política de 1820 y a la caída del Directorio.

Ante ello, San Martín le respondió con cordialidad, al señalar la “sorpresa” que le causaba no su carta, sino que le mencionara aquellos sucesos del pasado. Allí, Sarratea le decía que el general había tomado por ciertas las “sugestiones” que algunos allegados le habían hecho sobre la alianza que tendría el letrado cuando ejerció la gobernación de Buenos Aires, con enemigos de San Martín, como José Miguel Carrera y Carlos de

<sup>42</sup> José de San Martín a Tomás Guido, 6 de abril de 1830 (Pasquali, 2000, p. 261).

Alvear<sup>43</sup>. Ante el comentario recibido, el general le respondió que, hasta la fecha, para él, había sido “un enigma la conducta de usted en aquellas circunstancias”<sup>44</sup>.

San Martín le marcaba su conocimiento de la protección recibida por Carrera y el apoyo en alojamiento y armas que habría obtenido de su entonces gobierno. Situación que habría sido percibida por el general como “disparatada”, ya que tales acciones estarían en “perjuicio de la independencia y honor del país”. Es relevante, cómo San Martín posicionaba a Sarratea, al presentarlo como una persona de “ambición de mando, a lo que le daba derecho su talento, instrucción, mundo, educación y coraje cívico, pero, al mismo tiempo, hombre de orden e incapaz de emplear otros medios que los que dicta el honor y un patriotismo seguro”<sup>45</sup>. Tales adjetivaciones permiten estudiar cómo San Martín veía el perfil de un funcionario adecuado. No solo por el valor cívico señalado, sino también por la capacidad del individuo, generada por su erudición y por su propia experiencia de gestión y conocimiento de realidades geográficas y políticas diferentes, que son simbolizadas en la expresión “mundo”. Tales connotaciones, hacen del perfil de letrado con que era referenciado Sarratea.

En contraste con ello, San Martín conceptualizaba a Carrera como un “asesino, hombre inmoral por educación y carácter” que “hacía alarde de sus vicios, dejándose dominar por las pasiones” siendo también un “ambicioso por vanidad y no por objeto noble, todos sus pasos políticos no fueron más que errores, hombre sin espera, todo lo sacrificaba a la venganza”<sup>46</sup>. El contraste de perfiles es singularmente opuesto. Más allá de la reconciliación personal buscada hacia Sarratea, la descripción señala la contraposición entre dos concepciones de los hombres de la política: uno, de carácter erudito y virtuoso —casi en términos filosóficos— el otro, de pasión irracional y viciosa.

San Martín se mostraba satisfecho con saber que Sarratea no había sido por entonces su enemigo. Pero párrafo aparte le merece la intervención de Alvear, a quien asimila al perfil de Carrera. Dice no llamarle la atención la vinculación que habría tenido en las intrigas contra el gobierno directorial y prevé que “acabará como ha vivido, es decir, con la execración de sus conciudadanos”<sup>47</sup>. Es de señalar, que por entonces Alvear se encontraba como ministro plenipotenciario de Rosas en Estados Unidos, por lo que era parte del cuerpo de diplomáticos rioplatenses, al igual que Moreno, y que pronto lo volvería a ser Sarratea. De esa manera, parece quedar saldada la relación personal entre San Martín y Sarratea, habiendo éste tomado distancia de las figuras enemistadas con el general. El mismo aseguraba vivir una “vida absolutamente asilada” donde gozaba de la “tranquilidad que doce años de revolución me hacían desear”. Si bien la distancia así lo marcaba, su vinculación epistolar indicaba la estrecha vinculación que conservaba con diplomáticos americanos y la preocupación ya demostrada por la conservación de las independencias logradas. Asimismo, no dejaba de expresar sus deseos de regresar a

<sup>43</sup> Se observa la existencia de correspondencia personal entre Sarratea y Carrera, donde se evidencia la relación tenida entre ambos por entonces (Piccirilli, 1957, p. 320; Bragoni, 2012, pp. 230-231).

<sup>44</sup> José de San Martín a Manuel de Sarratea, 13 de julio de 1837 (Museo Histórico Nacional, 1910, p. 175).

<sup>45</sup> José de San Martín a Manuel de Sarratea, 13 de julio de 1837 (Museo Histórico Nacional, 1910, p. 176).

<sup>46</sup> José de San Martín a Manuel de Sarratea, 13 de julio de 1837 (Museo Histórico Nacional, 1910, p. 176).

<sup>47</sup> José de San Martín a Manuel de Sarratea, 13 de julio de 1837 (Museo Histórico Nacional, 1910, p. 176).

Buenos Aires. Al igual que con Moreno, San Martín había creado un nuevo acercamiento personal con Sarratea desde el exilio.

### **San Martín y los bloqueos: Intermediaciones de Moreno, Sarratea y Arana**

Luego de disminuida la tensión entre San Martín y Moreno y la reconciliación de aquel con Sarratea, ocurrieron una serie de conflictos militares y diplomáticos en el Río de la Plata que causaron la reacción de San Martín. El general pasó a mostrarse directamente a disposición de la diplomacia rosista, de forma diferente a lo ocurrido hasta entonces. Posición para la que se valdría de sus contactos previos.

Los acontecimientos se iniciaron, en 1837, con el inicio de la guerra contra la Confederación Peruano-Boliviana, que invadió Tarija por orden de su presidente Andrés de Santa Cruz. Ante ello, Rosas dispuso del reclutamiento de residentes en Buenos Aires, con excepción de los ingleses que tenían un trato preferencial, desde el tratado de 1825. En ese mismo marco, había estallado la Guerra Grande en el Uruguay, entre el Partido Colorado dirigido por Fructuoso Rivera, quien había tomado el poder por la fuerza de Montevideo, al desplazar al, hasta entonces, presidente y líder del Partido Blanco, Manuel Oribe, quien contaba con el apoyo del gobernador Juan Manuel de Rosas. En ese mismo marco, en 1838, se había sumado el conflicto con Francia, luego de la negativa del gobernador por eximir a los franceses del servicio militar por la guerra contra la Confederación Peruano-Boliviana, el arresto del litógrafo suizo César H. Bacle y la no apertura de un saladero de capitales franceses. Los tres reclamos derivaron en un bloqueo al puerto de Buenos Aires que repercutió directamente en las internas políticas de la Confederación Argentina. (Gelman, 2009, Kloster, 2019). El país europeo, se alió entonces con los opositores a Rosas tanto en política interna (unitarios, federales dogmáticos y miembros de la Generación del '37 que se reunirían en la Comisión Argentina de Montevideo) como a las fuerzas de Rivera en Uruguay (Zubizarreta, 2009; Fradkin y Gelman, 2015, pp. 274-276). Rosas decidió movilizar a los letrados de mayor experiencia diplomática. Entre ellos, Sarratea fue nuevamente destinado a Río de Janeiro, en mayo de ese año (de Estrada, 1985, p. 177). Su principal misión allí sería neutralizar las influencias brasileñas que estaban en apoyo de Rivera y de los enemigos de Rosas. Ante tal marco de conflictividad, San Martín le escribió a Guido, también diplomático en Río de Janeiro, que:

*el bloqueo de los franceses es otro asunto más vital para ese país, pues no solo le quita los recursos que tiene para librar la guerra contra el Perú, sino que lo ha imposibilitado de socorrer la Banda Oriental cuya posesión por Fructuoso Rivera hará revivir al partido unitario y por lo tanto prolongar los males de nuestra Patria<sup>48</sup>.*

El comentario denota el claro conocimiento que tenía el general sobre la situación rioplatense. Años después, en continuidad con sus observaciones sobre la realidad

<sup>48</sup> José de San Martín a Tomás Guido, 16 de octubre de 1838 (Pasquali, 2000, p. 318).

regional y al respecto de la guerra civil entre unitarios y federales, San Martín también le expresaría a Guido que “sabe que yo no pertenezco a ningún partido, me equivoqué: yo soy del Partido Americano”<sup>49</sup>. De allí, el general sostenía su precaución por los ataques a América, más allá del partido gobernante en el territorio. Mostraba atención tanto a la presencia francesas en el Río de la Plata, como las injerencias europeas en México y Venezuela, información que recibía directamente de Sarratea<sup>50</sup>. Su interés iba más allá de la situación específica de Buenos Aires. Por otra parte, San Martín se expresaba preocupado por el orden interno, lo que lo llevaba a manifestar su temor por el resurgir del partido unitario, que significaría el retorno de la guerra civil.

San Martín permanecía informado de todo lo ocurrido al respecto del bloqueo francés, siendo ese el eje de su preocupación, sin ahondar en mayores comentarios sobre la sucesión de conflictos internos que seguían reproduciéndose en la guerra civil de la Confederación. Tanto Guido, como Sarratea y el propio Moreno mantenían correspondencia con él, donde le informaban de la situación. Es de recordar que luego de un breve regreso en 1836 y ante la negativa de intercambiar su cargo de diplomático con Alvear —quien estaba en Estados Unidos—, Moreno había vuelto a Londres en 1839 (Quiroga, 1972, p. 198). Fue entonces que San Martín optó por ofrecer sus servicios a Rosas, para combatir a los franceses. Tal propuesta es singular, ya que el general tenía una cordial relación con el rey de Francia, Luis Felipe de Orleans, a quien había conocido y quien lo había distinguido por permanecer en su país (Pasquali, 2000, p. 315).

En agosto de ese año de 1838, por intermediación de Moreno, San Martín le escribió directamente a Rosas (al cual había dicho no conocer en persona), donde le aseguraba que se había retirado de “todo mando público desde 1823” y partido al exilio a Europa a la espera de que “mi país ofreciese garantías de orden para regresar a él”, donde permanecía luego de su intento por regresar en 1829. Allí señalaba tener una salud deteriorada, pero “no mi moral, ni los deseos de ser útil a nuestra patria”. Luego de informarse sobre el bloqueo francés, en su carácter de “americano”, le ofrecía ponerse en marcha para “servir en la guerra contra Francia” con el “mismo desinterés que lo he hecho anteriormente”. Finalizaba aclarando que “concluida la guerra me retiraré en un rincón, esto es si mi país me ofrece seguridad y orden, de lo contrario regresaré a Europa”<sup>51</sup>. Tal explicación pretendía desestimar el temor de Rosas porque el general se convertiría en un actor político que rivalice con su autoridad. Se ve expresada nuevamente la preocupación por el “orden” del territorio<sup>52</sup>. No es menor recordar que tal carta fue remitida desde Gran Bourg, Francia, donde residía hacía años.

Rosas le respondió en términos cordiales. Se lamentaba de no haber podido contar con sus servicios hasta entonces, lo que señala la falta de acción que San Martín había tenido hasta entonces con referencia a la diplomacia de Buenos Aires. Sin embargo, le aclaraba que si bien aceptaba y agradecía su ofrecimiento “por ahora no tengo recelo

<sup>49</sup> José de San Martín a Tomás Guido, 20 de octubre de 1845 (Pasquali, 2000, p. 327).

<sup>50</sup> José de San Martín a Tomás Guido, 20 de octubre de 1845 (Pasquali, 2000, p. 327).

<sup>51</sup> José de San Martín a Juan Manuel de Rosas, 5 de agosto de 1838 (DHLGSM, tomo X, p. 110).

<sup>52</sup> Término que estaba en sintonía con lo expresado en la retórica republicana del rosismo (Myers, 1995, p. 73).

de que suceda tal guerra, según lo esperado por la mediación de Inglaterra y notorios perjuicios a las demás potencias neutrales”<sup>53</sup>. Así, por un lado, Rosas reconocía que el bloqueo generaba malestar en otros países, como Gran Bretaña, quien buscaría la suspensión de éste, al tiempo que no tenía la intención de ir a un enfrentamiento mayor del ya ocurrido. En ese marco, lograba anular el ofrecimiento de San Martín, cuya presencia posiblemente pudiera afectar su forma centralizadora de ejercer el poder. Finalizaba la carta, expresándole al general que “concibo que permaneciendo usted en Europa podrá prestar en lo sucesivo a esta república sus buenos servicios en Inglaterra y Francia”<sup>54</sup>. Propuesta que le hacía como reconocimiento a sus “servicios por la independencia” y, si bien allí le decía que su presencia sería grata a los “patriotas federales”, el pedido de que permaneciera en Europa le permitía a Rosas evitar tener en Buenos Aires a una figura que pudiera condicionar su gobierno. Política similar seguía con Sarratea, Moreno y Alvear, quienes, a pesar de su entonces vinculación al federalismo, habían sido personalidades de fuertes injerencias públicas. San Martín, entonces, respondió en aceptación de tal situación, pero sin dejar de manifestar su preocupación por la manera en que se desenvolvía Francia con relación a América, tanto en el Río de la Plata como en México. Ello expresa la perspectiva global que el general tenía, más allá de la particular diplomacia rosista. San Martín tenía una preocupación de carácter continental<sup>55</sup>.

Al año de tal cruce epistolar, el gobierno de Buenos Aires le envió a San Martín una circular oficial donde se lo nombraba ministro autorizado ante el gobierno del Perú<sup>56</sup>. La misma le fue remitida directamente por Moreno, junto con la nota personal escrita por Felipe de Arana, ministro de Relaciones Exteriores de Rosas. A diferencia del resto de los letrados mencionados, Arana había sido cercano al espacio directorial cuando San Martín actuaba en el territorio. En esta ocasión, le informaba a San Martín del pedido efectuado por orden de Rosas, para que el general mediara ante Santa Cruz y la guerra entre ambas confederaciones. Sin embargo, San Martín se excusó de eso, por asegurar que no podía representar los intereses argentinos frente a un país como el Perú, que lo había nombrado general y cuya pensión aún cobraba, además del afecto que el país le manifestaba. Aseguraba ser la primera vez en que no podía prestar sus servicios al país<sup>57</sup>. Se desprende, de todo esto, la actitud tomada por San Martín en defensa de América ante Europa. No solo evitó entrar en las guerras civiles rioplatenses, sino también en las guerras interamericanas. Tal situación se confirma cuando, en 1840, volvió a estar en contacto con Sarratea, quien, desde Río de Janeiro, le informó de su intervención para gestionar el tratado Arana-Makau que puso fin al bloqueo francés. Por su parte, el letrado había logrado también la clemencia de Rosas con respecto a su hermano Mariano, quien permanecía preso acusado de conspirar en favor de Francia. Situación que no logró sobre la persona de Gregorio Tagle, igualmente detenido (de Estrada, 1985, pp. 178-179). Por otra parte, quien también debió gestionar el perdón a un pariente suyo, era Moreno, cuyo sobrino

<sup>53</sup> Juan Manuel de Rosas a José de San Martín, 24 de enero de 1839 (DHLGSM, tomo X, p. 111).

<sup>54</sup> Juan Manuel de Rosas a José de San Martín, 24 de enero de 1839 (DHLGSM, tomo X, p. 112).

<sup>55</sup> José de San Martín a Juan Manuel de Rosas, 10 de julio de 1839 (DHLGSM, tomo X, p. 113).

<sup>56</sup> Felipe de Arana a José de San Martín 18 de julio de 1839 (DHLGSM, tomo X, p. 114).

<sup>57</sup> José de San Martín a Felipe de Arana, 30 de octubre de 1839 (DHLGSM, tomo X, p. 117).

Mariano (padrino de la nieta de San Martín) había sido desplazado del ejército de Buenos Aires por su cuestionamiento al rosismo. Moreno logró su indulto y exilio a Montevideo, situación que Mariano le comunicó a su amigo Mariano Balcarce<sup>58</sup>. Por lo que se deduce que San Martín no era ajeno al conocimiento de estos sucesos, representantes del accionar represivo de Rosas dentro de Buenos Aires.

Superada la situación, Sarratea fue como enviado diplomático a París, lo que lo convertía en el diplomático residente en el país en el que San Martín vivía. De allí, se derivan nuevas correspondencias con Guido, donde San Martín elogiaba la fuerza vital y energías de Sarratea, para cumplir con todas las actividades encomendadas, más su propio interés por la cultura en general. Allí, le expresaba que “nuestro Sarratea, hecho un Hércules, es decir, goza de una salud que le envidio”<sup>59</sup> y mencionaba que “a pesar de sus navidades, frecuenta los teatros y goza de una salud cumplida”<sup>60</sup>. Se observa una frecuente comunicación entre San Martín y Sarratea, cuya casa frecuentaba, y donde su hija Mercedes había conocido y hecho buena relación con su esposa<sup>61</sup>. Por su parte, la vinculación con Rosas continuó siendo cordial. Como lo demuestra el nuevo intercambio epistolar entre ambos, en 1845. El general había recibido la noticia de un homenaje hecho a su persona por la legislatura de Buenos Aires, a fines del año anterior, lo cual lo motivó a escribirle a Rosas en su agradecimiento. Allí, le aseguraba que “mi antiguo amigo el señor Sarratea” le había hecho llegar el mensaje dado en la legislatura<sup>62</sup>. Rosas le respondió que tal expresión de “gratitud” era en nombre de la Confederación Argentina y de la América<sup>63</sup>.

Eso se daba en el contexto de nuevas dificultades internacionales en el Río de la Plata. Desde 1843, tras finalizados la mayoría de los conflictos internos y externos que acusan al gobierno de Rosas, su política se había concentrado en el apoyo a Oribe en la Guerra Grande contra Rivera, quien permanecía en Montevideo, sitiada por ambas fuerzas rioplatenses. La preocupación por la independencia del Uruguay, si es que caía Rivera, y la situación de no libre navegación de los ríos que sostenía Rosas, llevaron a la intervención diplomática de Francia y Gran Bretaña en favor del retiro de la presencia de Buenos Aires en el sitio que dirigía Oribe (Fradkin y Gelman, 2015, p. 343). La situación acabó por desembocar en un nuevo bloqueo al puerto de Buenos Aires, esta vez, librado por ambas potencias. En tal marco, San Martín seguía atento a las noticias, por correspondencia remitida tanto por Sarratea como por Moreno, desde 1839 en adelante<sup>64</sup>. Gracias a tal información, poco antes del inicio del bloqueo, el general le decía a Guido que: “¡Que me dice usted de la intervención que se anuncia de la Inglaterra, Francia y el Brasil en nuestra contienda con la Banda Oriental! No puedo persuadirme traten de emplear la fuerza para hacerla efectiva; yo me inclino a creer que

<sup>58</sup> Mariano Moreno (h) a Mariano Balcarce, 7 de abril de 1841. En AGN. Sala VIII. Fondo Mariano Moreno. Legajo 2336.

<sup>59</sup> José de San Martín a Tomás Guido, 20 de octubre de 1845 (Pasquali, 2000, p. 327).

<sup>60</sup> José de San Martín a Tomás Guido, 27 de diciembre de 1847 (Pasquali, 2000, p. 333).

<sup>61</sup> José de San Martín a Tomás Guido, 27 de enero de 1848 (Pasquali, 2000, p. 334).

<sup>62</sup> José de San Martín a Juan Manuel de Rosas, 30 de junio de 1845 (DHLGSM, tomo X, p. 119).

<sup>63</sup> Juan Manuel de Rosas a José de San Martín, 16 de noviembre de 1845 (DHLGSM, tomo X, p. 120).

<sup>64</sup> Manuel Moreno a José de San Martín, 15 de octubre de 1839 (DHLGSM, tomo X, p. 119).

será más bien amistosa”<sup>65</sup>. A pesar de la prudencia esperada por el general, el bloqueo se produjo poco tiempo después, desembocando en los sucesos de la batalla de la Vuelta de Obligado y la campaña militar sobre el Paraná que siguió a este enfrentamiento.

En ese marco, el agente comercial inglés, Jorge Dickson, le escribió a San Martín para saber su opinión al respecto. El general le respondió con criterios militares que le hacían suponer el fracaso de aquel intento bélico inglés y las consecuencias positivas que en términos políticos tendría para Rosas. Así, le aseguraba que:

*Bien sabida es la firmeza de carácter del jefe que preside a la República Argentina; nadie ignora el ascendiente que posee en la vasta campaña de Buenos Aires y el resto de las demás provincias interiores, y aunque no dudo que en la capital tenga un número de enemigos personales, estoy convencido que, bien sea por orgullo nacional, temor, o bien por la prevención heredada de los españoles contra el extranjero, ello es que la totalidad se le unirán y tomarán una parte activa en la contienda*<sup>66</sup>.

De las expresiones de San Martín, se desprende también la particularidad de sus lenguajes. Utilizaba la expresión “República Argentina” en lugar de Confederación y hablaba de Rosas como quien la preside, en su carácter de delegado de las Relaciones Exteriores. Lo que denota una visión de unidad lograda por el liderazgo de Rosas, aspecto que también se observa en algunos diplomáticos franceses, más allá del sistema confederal vigente por el Pacto Federal. Asimismo, en respuesta al general, Dickson le aseguraba haber transmitido una copia de la carta recibida al ministro de Relaciones Exteriores británico, lord Aberdeen<sup>67</sup>. Ello señala la preocupación generada en la dirigencia inglesa por la lógica expresada por San Martín y la repercusión que tenía su opinión. Como agente inglés, Dickson había sido mediador entre el gobierno británico y el general, el cual actuaba en la esfera diplomática europea en beneficio rioplatense, aun sin la necesidad de poseer cargo alguno, más que su propio prestigio y voluntad.

San Martín siguió atento a las consecuencias de los enfrentamientos en la campaña del Paraná, entre fines de 1845 y principios de 1846. En carta a Guido, elogiaba al conductor de la Confederación al decir que las potencias extranjeras: “se estrellarán contra la firmeza de nuestro don Juan Manuel”, pero inmediatamente aclaraba que: “mis temores en el día son que esta firmeza se lleve más allá de lo razonable”. Expresión que denota la preocupación de que Rosas extienda el conflicto y genere una situación de permanente belicosidad que impida la pacificación del territorio, por lo que San Martín concluía: “Dios de al general Rosas el acierto de conciliar la paz y al mismo tiempo que el honor de nuestra tierra”<sup>68</sup>. Así, se observa la manera en que San Martín intervino diplomáticamente, respaldó a Rosas en cuanto defensor de la integridad frente

<sup>65</sup> José de San Martín a Tomás Guido, 10 de abril de 1845 (Pasquali, 2000, p. 326).

<sup>66</sup> José de San Martín a Jorge Dickson, 28 de diciembre de 1845 (DHLGSM, tomo X, p. 126).

<sup>67</sup> Jorge Dickson a José de San Martín, 28 de febrero de 1846 (DHLGSM, tomo X, p. 128).

<sup>68</sup> José de San Martín a Tomás Guido, 27 de diciembre de 1847 (Pasquali, 2000, p. 333).

al ataque extranjero, pero, a la vez, guardó reparos por las consecuencias que la actitud del gobernador podría generar para la paz de la región.

En esa misma sintonía, tiempo después, San Martín le escribió al ministro de Obras Públicas de Francia, Jean Bineau. Ello se producía en 1849, cuando se había proclamado la II República francesa, luego de la Revolución liberal de 1848, y cuando estaban avanzando las negociaciones de paz entre las potencias y Rosas, ya dilatado el bloqueo. El Parlamento francés se reuniría a debatir sobre las propuestas de paz, por lo que San Martín buscó influir en el encuentro al expresar que se necesitaba prudencia en el tratamiento de “un asunto tan grave y serio” y que, de continuar las acciones contra Buenos Aires, “los gastos serán inmensos”. Por lo que, al igual que a Dickson, manifestaba la duración y costo que para las potencias tendría el sitio y los resultados opuestos a los pretendidos que se generarían. El ministro presentó la carta al Parlamento y ésta fue leída en los debates<sup>69</sup>.

Poco tiempo después, los tratados Arana-Southern, de noviembre de 1849, y Arana-Le-Prédour, del 31 de agosto de 1850, pusieron fin a las hostilidades con Gran Bretaña y Francia, respectivamente. Justo en ese mes que finalizaba definitivamente el conflicto, falleció San Martín en Boulogne-sur-Mer, ciudad a la que se mudó luego de los sucesos que jaquearon a París, en 1848. Mariano Balcarce informó de la muerte a Sarratea en París, Moreno en Londres y Arana en Buenos Aires<sup>70</sup>. Los tres letrados que actuaban como agentes diplomáticos rioplatenses fueron los encargados de hacer pública la noticia.

### Conclusiones

A lo largo de todo el trabajo, se pueden observar tres momentos. Una primera instancia, donde San Martín, como referente del espacio directorial, estuvo en una posición enfrentada a la de varios de los letrados próximos al federalismo y al republicanismo en la segunda mitad de la década de 1810. No obstante, dichas cuestiones no fueron de carácter personal hacia ninguno de ellos, como se observa en la mediación ejercida para la liberación de Agrelo, en 1818. Su enemistad personal quedó circunscripta a Alvear y Carrera, no así con sus allegados, como Sarratea, Agrelo y Moreno.

Eso facilitó el contacto posterior, ejercido en un segundo momento, cuando San Martín residía en Europa. Allí se destacó su acercamiento personal a Moreno, fruto del cual logró interactuar con Agrelo para su reclamo de la pensión atrasada. Ello se respaldó en la relación familiar entre Moreno y San Martín, mediada por la familia Balcarce, que conformaba un entramado vincular y político. En ese marco, su pelea epistolar con Moreno, en 1834, respondió a una coyuntura específica, y no a una constante de la relación entre ambos. Es de destacar la vinculación de San Martín con diplomáticos chilenos y peruanos y la preocupación de éste porque los rumores sobre su vínculo con España no fueran conocidos por las autoridades de Buenos Aires. Sarratea aparece por entonces como otro contacto directo de San Martín.

<sup>69</sup> Citado en De Marco (2013, p. 317).

<sup>70</sup> Mariano Balcarce a Felipe de Arana, 22 de agosto de 1850. En AGN. Sala VII. Fondo Ruiz Guiñazú. Legajo 2080.

En un tercer momento, se observa que, si bien el general había expresado interés en la situación rioplatense, no se había vinculado directamente a su diplomacia hasta el segundo gobierno de Rosas. Más allá de la tendencia gobernante, San Martín expresó una preocupación propia por el reconocimiento de la independencia rioplatense y americana y la no intromisión de potencias europeas, con las cuales él tenía sus propios vínculos como con Luis Felipe de Francia, el ministro francés Bineau y el comerciante británico Dickson. Por ello, tomó distancia del enfrentamiento de facciones en la guerra civil de Buenos Aires y ofreció ayuda a Rosas, en cuanto defensa militar ante la presencia extranjera. Negó incluso el ocupar un cargo de ministro plenipotenciario, en la medida de que ello le implicaba enfrentarse con otros territorios americanos con los que se sentía igualmente cercano. En ese marco, el vínculo con Moreno le permitió acercarse al ministro Arana, quien, a su vez, lo puso en contacto directo con Rosas.

Permaneció en relación directa con Moreno y Sarratea, en cuanto eran representantes rioplatenses en Europa y gozó del conocimiento sobre la política interna de Rosas, principalmente, comunicada por su yerno Balcarce. Sostenido por la información brindada por esa red diplomática, San Martín fue parte de las relaciones exteriores rioplatenses, al intervenir ante funcionarios británicos y franceses para conseguir el levantamiento del bloqueo al puerto de Buenos Aires. Paz finalmente logada al momento de su muerte.

### Fuentes

- Archivo General de la Nación (AGN). (1897). Período de la Independencia: Año 1815. Proceso de Residencia, tomo XIII. Publicación dirigida por Adolfo Carranza. Buenos Aires: Kraft.
- Archivo General de la Nación (AGN). Sala VII. Legajos 2080, 2336, 2627.
- Documentos para la Historia del Libertador General San Martín (DHLGSM). (1910). Buenos Aires: Imprenta Coni hermanos, Tomos XI y X.
- El Abogado Nacional*. Buenos Aires 1818.
- El Centinela*. Buenos Aires 1823.
- Museo Histórico Nacional (1910). San Martín. Su correspondencia. Madrid: Bailly-Bailliére.

### Referencias bibliográficas

- Altamirano, C. (2008). "Introducción general". En C. Altamirano (comp.), *Historia de los intelectuales en América latina*, (pp. 9-28). Buenos Aires: Katz Editores, Vol. I.
- Bragoni, B. (2012). José Miguel Carrera. Un revolucionario chileno en el Río de la Plata. Buenos Aires: Edhasa.
- Bragoni, B. (2016). "El intercambio epistolar entre San Martín y Lafond". *Prismas, Revista de historia intelectual*, 20(1), 47-62. ISSN:1666-1508; e-ISSN: 1852-0499.
- Bragoni, B. (2019). San Martín. Una biografía política del libertador. Buenos Aires: Edhasa.

## ARTÍCULOS

Eiris. José de San Martín y sus Vínculos con Letrados Diplomáticos del Río de la Plata: Relaciones Personales,...

- Bruno, P. (2020). “Vida diplomática, funciones estatales e identidades en tensión en el giro del siglo XIX al XX. Agenda de investigación, propuestas y usos de las fuentes”. *REFA. Revista Electrónica de Fuentes y Archivos*, 11, 67-86. ISSN: 1853-4503.
- Capdevila, A. (1945). El pensamiento vivo del general San Martín. Buenos Aires: Losada.
- Chiaramonte, J. C. (1997). Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846). Buenos Aires: Ariel.
- de Estrada, M. (1985). Manuel de Sarratea: prócer de la Revolución y de la Independencia. Buenos Aires: Barreda.
- De Marco, M. A. (2013). San Martín. General victorioso, padre de naciones. Buenos Aires: Planeta.
- Eiris, A. A. (2021). Un letrado en busca de un Estado. Trayectoria jurídico-política de Pedro José Agrelo (1776-1846). Rosario: Prohistoria.
- Escudé, C. (2000). Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina. Buenos Aires: GEL.
- Etchechury, M. (2013). “Una guerra en busca de sus autores. Algunas notas metodológicas sobre la conflictividad regional en el Río de la Plata (1835-1845)”. *Illes Imperis*, 15, 75-100. ISSN: 1575-0698.
- Fradkin, R. & Gelman, J. (2015). Juan Manuel de Rosas. La construcción de un liderazgo. Buenos Aires: Edhasa.
- Gallo, K. (2011). “Argentina en el mundo”. En J. Gelman (coord.), *Argentina: Crisis Imperial e Independencia (1808-1830)*, (pp. 101-142). Buenos Aires: Taurus.
- Gelman, J. (2009). Rosas bajo fuego. Los franceses, Lavalle y la rebelión de los estancieros. Buenos Aires: Sudamericana.
- González Bernaldo, P. (2008). Civilidad y política en los orígenes de la nación argentina: las sociabilidades en Buenos Aires, 1829-1862. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Halperin Donghi, T. (2013). Letrados y pensadores: El perfilamiento del intelectual hispanoamericano en el siglo XIX. Buenos Aires: Emecé.
- Herrero, F. (2007). Movimientos de pueblo. La política en Buenos Aires luego de 1810. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Ibarguren, C. (1950). San Martín íntimo: el hombre en su lucha. Buenos Aires: Peuser.
- Kloster, M. (2019). “Reflexiones sobre la actividad diplomática de la Confederación de Provincias Argentinas. El caso del Bloqueo Francés (1838- 1840)”. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. E-ISSN: 1626-0252.
- Kloster, M. (2021). “Las relaciones exteriores de las provincias argentinas como elemento de disputa: el caso de los pronunciamientos de 1840”. *Almanack*, 28, 1-43. E-ISSN: 2236-4633.
- Levaggi, A. (2007). Confederación y federación en la génesis del Estado Argentino. Buenos Aires: Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.
- Levene, R. (1950). El genio político de San Martín. Buenos Aires: Kraft.
- Luqui Lagleyze, J. M. (2014). *¿Independencia o Constitución? Acción e interacción de las logias liberales patriotas y realistas en la independencia de América del Sur* (Tesis de doctorado no publicada). Universidad Católica Argentina.

- Luqui Lagleyze, J. M. (2019). *Las batallas de San Martín*. San Juan: Universidad Nacional de San Juan.
- Lynch, J. (2010). *San Martín. Soldado argentino, héroe americano*. Buenos Aires: Crítica.
- Mazín, O. (2008). “Gentes de saber en los virreinos de Hispanoamérica (siglos XVI a XVIII)”. En C. Altamirano (comp.), *Historia de los intelectuales en América latina*, (pp. 53-78). Buenos Aires: Katz Editores, Vol. I.
- Mitre, B. (1887/2010). *Historia de San Martín y de la Emancipación Sud-americana*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Myers, J. (1995). *Orden y virtud. El discurso republicano en el régimen rosista*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Myers, J. (2003). “Las paradojas de la opinión. El discurso político rivadaviano y sus dos polos: el ‘gobierno de las luces’ y ‘la opinión pública, reina del mundo’”. En H. Sabato & A. Lettieri (comps.), *La vida política en la Argentina del siglo XIX*, (pp. 75-95). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Myers, J. (2008). “El letrado patriota: los hombres de las letras hispanoamericanos en la encrucijada del colapso del imperio español en América”. En C. Altamirano (comp.), *Historia de los intelectuales en América latina*, (pp. 121-144). Buenos Aires: Katz Editores, Vol. I.
- Nicolau, J. C. (2008). *Manuel José García (1784-1848). Política y diplomacia en el Río de la Plata*. Buenos Aires: Librería-Editorial Histórica.
- Otero, P. (1978). *Historia del Libertador don José de San Martín*, tomo VII. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Pasquali, P. (1999). *San Martín. La fuerza de la misión y la soledad de la gloria*. Buenos Aires: Planeta.
- Pasquali, P. (2000). *San Martín, confidencial: correspondencia personal del Libertador con su amigo Tomás Guido (1816-1849)*. Buenos Aires: Planeta.
- Piccirilli, R. (1957). *San Martín y la política de los pueblos*. Buenos Aires: Gure.
- Polastrelli, I. (2019). *Castigar la disidencia. Juicios y condenas en la elite dirigente rioplatense (1806/1808-1820)*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.
- Ponce Leiva, P. & Amadori, A. (2008). “Redes sociales y ejercicio del poder en la América Hispana: consideraciones teóricas y propuestas de análisis”. *Revista Complutense de Historia de América*, 34. ISSN: 1132-8312; e-ISSN: 1988-270X.
- Quiroga, M. (1972). *Manuel Moreno*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Rabinovich, A. (2016). “Las órdenes militares en tiempos revolucionarios: el republicanismo y la posibilidad de una aristocracia militar. Río de la Plata, Chile y Perú, 1810-1824”. *Revista Universitaria de Historia Militar*, 5(9). ISSN: 2254-6111.
- Soria, D. (2004). *Las campañas militares del General San Martín*. Buenos Aires: Instituto Nacional Sanmartiniano.
- Tau Anzoátegui, V. (1965). *Formación del Estado federal argentino, 1820-1852. La intervención del gobierno de Buenos Aires en los asuntos nacionales*. Buenos Aires: Perrot.
- Ternavasio, M. (2007). *Gobernar la revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata (1810-1816)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

## ARTÍCULOS

**Eiris.** José de San Martín y sus Vínculos con Letrados Diplomáticos del Río de la Plata: Relaciones Personales,...

- Ternavasio, M. (2021). Los juegos de la política: Las independencias hispanoamericanas frente a la contrarrevolución. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Verdo, G. (2019). “¿Qué territorio para cual nación? Soberanías territoriales y rivalidades interprovinciales en el Río de la Plata (1820-1840)”. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. E-ISSN: 1626-0252.
- Zubizarreta, I. (2009). “Una sociedad secreta en el exilio. Los unitarios y la articulación de políticas conspirativas antirrosistas en el Uruguay, 1835-1836.” *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 31, 43-78. ISSN: 0524-9767; e-ISSN: 1850-2563.

Mariana Ponisio y Joaquín Baeza Belda. (Septiembre/Diciembre, 2024). La Municipalidad de Rosario durante la reapertura democrática. Actores, políticas y conflictos durante la gestión radical de Horacio Usandizaga (1983-1987). *Folia Histórica del Nordeste*, N° 51, pp. 91-112. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/fhn.517941>

La revista se publica bajo licencia Creative Commons, del tipo Atribución No Comercial. Al ser una revista de acceso abierto, la reproducción, copia, lectura o impresión de los trabajos no tiene costo alguno ni requiere proceso de identificación previa. La publicación por parte de terceros será autorizada por *Folia Histórica del Nordeste* toda vez que se la reconozca debidamente y en forma explícita como lugar de publicación del original.

*Folia Histórica del Nordeste* solicita sin excepción a los autores una declaración de originalidad de sus trabajos, esperando de este modo su adhesión a normas básicas de ética del trabajo intelectual.

Asimismo, los autores ceden a *Folia Histórica del Nordeste* los derechos de publicidad de sus trabajos, toda vez que hayan sido admitidos como parte de alguno de sus números. Ello no obstante, retienen los derechos de propiedad intelectual y responsabilidad ética así como la posibilidad de dar difusión propia por los medios que consideren. Declara asimismo que no comprende costos a los autores, relativos al envío de sus artículos o a su procesamiento y edición.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)



**Contacto:**

[foliahistorica@gmail.com](mailto:foliahistorica@gmail.com)

<https://iighi.conicet.gov.ar/publicaciones-periodicas/revista-fohia-historica-del-nordeste>

<https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn>



## LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO DURANTE LA REAPERTURA DEMOCRÁTICA. ACTORES, POLÍTICAS Y CONFLICTOS DURANTE LA GESTIÓN RADICAL DE HORACIO USANDIZAGA (1983-1987)<sup>1</sup>

*The Municipality of Rosario during the democratic reopening. Actors, policies and conflicts during the administration of Horacio Usandizaga (1983-1987)*

**Mariana Ponisio\***

<https://orcid.org/0009-0007-7008-2223>

**Joaquín Baeza Belda\*\***

<https://orcid.org/0000-0002-8523-8530>

### Resumen

En este trabajo se aborda la primera gestión de gobierno radical de Horacio Usandizaga (1983-1987) y se exploran las dinámicas políticas que la caracterizaron y las principales políticas públicas implementadas en el municipio de Rosario durante esos años. Se busca mostrar la complejidad de la transición hacia la democracia que supuso cambios y persistencias en el ámbito político e institucional, desde una perspectiva local que se articula en un juego de escalas que incluye al gobierno nacional radical y al gobierno provincial peronista. A tal fin, se repone la trama de actores que tuvieron participación en el gobierno municipal; se examinan las relaciones de fuerza entre el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante; se detectan problemáticas resultantes de la última dictadura militar y se estudian las políticas públicas diseñadas por la nueva gestión democrática para transformarlas, en particular, en las áreas de planeamiento y obra pública. Se explora, al respecto, el problema político de la corrupción vinculado a concesiones y licitaciones para la concreción de esas políticas. También se detecta la persistencia de ciertas situaciones en algunos ámbitos del municipio respecto del período previo, como en el caso de salud.

<transición democrática> <municipio de Rosario> <política> <políticas públicas>

### Abstract

This article addresses the first local government of Horacio Usandizaga in Rosario (1983-1987). It also explores the political dynamics and the main public policies implemented in the city council during those years. It shows the complexity of the transition to democracy, a process that at the same time entailed changes and persistence in the political and institutional sphere. The local perspective is articulated in a set of scales that includes the UCR (Unión Cívica Radical) national government and the Peronist provincial government. To do so, we have restored the network of actors who participated in the local council, as long as the relations between the Executive Department and the Deliberative Council. Problems resulting from the

<sup>1</sup> Mariana Ponisio y Joaquín Baeza Belda son coautores de este artículo en igual medida.

\* Profesora, Licenciada y Doctora en Historia por la Facultad de Humanidades de Artes de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria posdoctoral del CONICET y docente de la carrera de Historia de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). [mariana-ponisio@hotmail.com](mailto:mariana-ponisio@hotmail.com)

\*\* Licenciado y Doctor en Historia por la Universidad de Salamanca. Becario posdoctoral del CONICET. [baeza@usal.es](mailto:baeza@usal.es)

last military dictatorship have been studied, as so have been the public policies designed by the new democratic management. In this regard, corruption linked to concessions and bidding for the implementation of these policies is also explored. The persistence of certain situations is also detected in some areas of the city council, such as in the case of public health.

<transition to democracy> <Rosario city council> <politics> <public policy>

Recibido: 30/10/2023 // Aceptado: 22/03/2024

## Consideraciones iniciales

En diciembre de 1983, el radical Horacio Usandizaga asumió la intendencia de la Municipalidad de Rosario y la actividad del Concejo Municipal<sup>2</sup> volvió a cobrar dinamismo, luego de siete años de dictadura.<sup>3</sup> Los representantes electos tuvieron el desafío de gobernar en una coyuntura que estaba atravesada por problemáticas heredadas del período dictatorial y que tenía como horizonte la democratización de las instituciones. En efecto, el escenario de la reconstrucción democrática supuso la apertura de los espacios de representación parlamentaria, la reconfiguración en el funcionamiento de las instituciones y la reorganización de los partidos políticos. En ese marco, quienes integraron la nueva gestión de gobierno en el municipio rosarino (1983-1987) —tanto desde el oficialismo como desde la oposición— compartieron, aunque con diversos matices, un discurso que interpretaba la apertura política de 1983 como una ruptura entre un pasado autoritario y un futuro democrático. Ese tipo de operaciones discursivas, que fue una nota característica del referente radical Raúl Alfonsín, electo presidente de la nación en 1983, tuvo como efecto, en el imaginario político de la época, la construcción de una frontera que marcaba un corte entre el tiempo penoso de la dictadura, en el cual las instituciones políticas habían sido degradadas, y una nueva etapa en la cual la recuperación de la institucionalidad

<sup>2</sup> El Concejo Municipal es el poder legislativo del gobierno local y está integrado por un cuerpo de ediles, cuya función es la elaboración de las ordenanzas que rigen las actividades que se realizan en el municipio. Funciona como el órgano contralor y fiscalizador del Ejecutivo Municipal, además de controlar las acciones encaradas por el municipio a través de la solicitud de informes y explicaciones a sus funcionarios y funcionarias.

<sup>3</sup> Cuando se produjo el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, las altas esferas del gobierno nacional y los cargos de autoridad de las administraciones provinciales y de las municipalidades de las principales ciudades del país fueron ocupados por militares. La Municipalidad de Rosario fue intervenida por las Fuerzas Armadas. El coronel Hugo R. Laciari quedó a cargo del municipio durante el primer mes de dictadura y luego el capitán de navío Augusto F. Cristiani ejerció como intendente interventor durante un quinquenio. Durante esos primeros años de dictadura (1976-1981), se ejecutó un plan de “reordenamiento” de la administración municipal que se asoció con dos procesos: uno de índole técnico-administrativa, la racionalización de los recursos públicos, que implicó el recorte de la plantilla de personal así como la promoción de la tercerización de servicios; otro de índole político-ideológica, la depuración de la plantilla de personal, que apuntó a desarticular las redes de poder construidas entre los sectores políticos que habían ganado terreno en la administración durante el gobierno del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI) (1973-1976) y los trabajadores del municipio. Los efectos de esas medidas se hicieron palpables durante los últimos años de dictadura cuando la reducción de recursos humanos y materiales impactó en el funcionamiento de las reparticiones municipales, que no pudieron garantizar las tareas a su cargo (Poniso, 2023a).

democrática sería la condición y el marco para la democratización de diferentes esferas en la vida social (Aboy Carles, 2001, p. 172).

Sin embargo, estudios desarrollados en los últimos años han mostrado que la transición hacia la democracia no supuso un simple corte institucional marcado por la transferencia del poder militar a un gobierno elegido por la voluntad popular. Franco (2018) propone pensar la transición como un lapso que incluye la etapa final de una dictadura y los primeros años de gobierno constitucional subsiguiente y cuya periodización es variable según los criterios de análisis que las/os investigadoras/es utilicen. Al respecto, la complejidad radica en la coexistencia de cambios y rupturas junto con continuidades y pervivencias, en un contexto en el que se habilitaron nuevos y posibles caminos para la construcción de una sociedad que tuvo a la democracia como una idea-fuerza que guió las expectativas de actores que esperaban no solo satisfacer sus demandas postergadas por el régimen militar sino, en muchos casos, promover cambios que tendieran a una efectiva democratización (Ferrari y Gordillo, 2015).

En ese sentido, distintas autoras han puesto en cuestión la relativa homogeneidad de la etapa de gobierno alfonsinista. A partir de la utilización de diferentes escalas analíticas y del estudio de diversos actores en distintos espacios del país, se han mostrado las tensiones y confrontaciones y los conflictos y acuerdos que atravesaron el período de reconstrucción democrática, lo cual ofrece una imagen matizada y más compleja de lo ocurrido durante los años bajo estudio. Desde la escala nacional, se identificó el año 1984 como un momento ambiguo y lleno de continuidades y dilemas respecto del proceso de construcción de sentidos sobre el pasado dictatorial (Franco y Feld, 2015). También se exploraron las continuidades y rupturas en el área de las políticas sociales respecto a los años anteriores y las particularidades del proyecto de intervención social del gobierno de Alfonsín (Osuna, 2022). Desde un enfoque subnacional centrado en las provincias de Buenos Aires y Córdoba, se estudiaron los desafíos enfrentados por diversos actores político-sociales en los procesos de reinstitucionalización política y social, la reorganización y recuperación de la economía y la reconstrucción del entramado societal durante la década de 1980 (Ferrari y Gordillo, 2015). Desde una escala local, que sitúa el análisis en Rosario, se examinaron tanto las rupturas como las continuidades y persistencias en algunos procesos políticos, sociales y culturales que atravesaron los años ochenta y dotaron de ciertas marcas identitarias a la ciudad (Águila, 2023).

Tomando en cuenta los aportes mencionados, en este trabajo, se pone el foco de análisis en la Municipalidad de Rosario y se estudian las dinámicas políticas que caracterizaron la primera gestión de gobierno radical de Horacio Usandizaga y las principales políticas públicas implementadas en el municipio durante esos años. Para ello, se repone la trama de actores que tuvieron representación en el gobierno municipal y se examinan las relaciones de fuerza entre el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante a la hora de proyectar e implementar medidas vinculadas con problemáticas heredadas de la gestión dictatorial. Eso se tradujo, por un lado, en decisiones políticas que buscaron modificar el funcionamiento de determinadas áreas municipales con miras a la democratización. No obstante, por otro lado, también se detecta la persistencia de

ciertas situaciones en algunos ámbitos del municipio respecto del período previo. En esa dirección, se exploran, especialmente, aquellas políticas que buscaron democratizar el espacio urbano; en particular, lo relativo a la planificación urbanística, la obra pública y la expansión de los servicios públicos. En relación con ello, también se indaga en la enunciación de la corrupción como problema político vinculado al otorgamiento de concesiones y licitaciones para la concreción de esas políticas públicas; se trata de una cuestión que caracterizó la praxis y las discusiones políticas en el marco de transición hacia el funcionamiento democrático de las instituciones. Asimismo, se visualiza que el impulso democratizador no llegó a penetrar todas las áreas del municipio y, por ejemplo, la salud pública fue uno de los ámbitos que menos atención recibió por parte del Ejecutivo local, aunque sí fue tema de debate en el Concejo.

La perspectiva subnacional posibilitó abordar las características y los roles de los actores políticos durante la reconstrucción democrática, las tramas relacionales que dieron contenido a la toma de decisiones políticas y las particularidades del proceso democratizador en la Municipalidad de Rosario. Esta escala de análisis resultó adecuada porque permitió observar cómo los actores de una localidad del interior y de una institución municipal disputaron y acumularon poder de un modo situacional. Desde esa óptica, se considera al municipio como un espacio de producción de lo político, lo cual permite apreciar la complejidad y las peculiaridades de los procesos políticos y sociales en clave situada (Frederic y Soprano, 2009). Así, se pueden matizar explicaciones históricas generalizantes a través del estudio de una pluralidad de situaciones y de actores muy disímiles que se visibilizan cuando la lente se enfoca en ámbitos del Estado y de la política que no se ciñen a las dinámicas nacionales.

El análisis de fuentes hemerográficas de la ciudad y de los Diarios de Sesiones del Concejo Municipal de la ciudad de Rosario resultó clave para esta investigación que, si bien adopta una perspectiva subnacional, se articula en un juego de escalas que incluye al gobierno nacional radical y al gobierno provincial peronista. De esta manera, se reconstruyen las relaciones y las tensiones que se dieron entre esos ámbitos de la política y que también condicionaron y limitaron la política municipal. En ese sentido, la problemática de estudio aquí abordada se inscribe en una problemática general que se interroga sobre la complejidad del proceso de democratización en las instituciones estatales en Argentina durante los años ochenta.

### **Las elecciones de 1983**

El camino hacia las elecciones de octubre de 1983 fue sinuoso y el horizonte no siempre estuvo claro para los partidos políticos que, desde 1980, habían atravesado un proceso de reacomodamiento (Velázquez Ramírez, 2018). Ese proceso tuvo lugar mientras el régimen dictatorial transitaba una etapa de pérdida de legitimidad y los militares buscaban una convergencia con los civiles para institucionalizarse en el poder. No obstante, fue el colapso dictatorial que siguió a la derrota en la guerra de Malvinas el acontecimiento clave que dio paso a la apertura del sistema político que derivó en la reconstrucción democrática (Ferrari y Gordillo, 2015). El fin de la veda política, decretado

a fines del año 1982 por el general Reynaldo Bignone, estimuló la actividad partidaria y las distintas agrupaciones comenzaron a preparar sus candidaturas nacionales y provinciales, y también las locales, como las que definirían la intendencia y las concejalías de la ciudad de Rosario. A lo largo de la campaña electoral para representantes municipales, la mayor parte de las organizaciones políticas centró su discurso en la denuncia de la crítica situación económica y financiera de las arcas del municipio rosarino heredada de la intervención dictatorial. También remarcaron el abandono y el descuido en el que había quedado sumida la ciudad durante esos años.<sup>4</sup> No es casual que la cuestión económica, por encima de los crímenes contra los derechos humanos, fuera el tema central de la crítica a la dictadura, ya que este tema había sido, desde un comienzo, uno de los principales ejes de la oposición partidaria a los militares (Franco, 2018).

Los radicales llegaban a la última etapa de la dictadura tratando de resolver un recambio generacional tras la muerte del líder Ricardo Balbín. Los múltiples debates dieron como resultado el predominio del Movimiento Renovación y Cambio (MRyC), encabezado por Raúl Alfonsín y, bajo esa influencia, se acordó el nombre de Horacio Usandizaga como candidato a intendente de Rosario. Entre los antecedentes de este abogado, se contaban su desempeño como concejal en el período 1963-1966 y el ejercicio de la presidencia del bloque radical entre 1965 y 1966. Afiliado al partido desde los dieciocho años, había sido también presidente del club Gimnasia y Esgrima de Rosario (GER) en la etapa 1978-1982. Pese a esa trayectoria, su incidencia dentro del partido y en la política, a la altura de 1983, era reducida, más allá de que se mostrara cercano a una de las figuras del partido en el sur santafesino, José Costarelli. Lo cierto es que su candidatura tenía más que ver con un compromiso asumido ante las pocas expectativas electorales del radicalismo en Rosario.

La selección del candidato del peronismo no fue menos compleja. En ella se reflejaron las tensiones existentes al interior del movimiento entre los llamados verticalistas y antiverticalistas, que se manifestaban, asimismo, en los espacios provincial y nacional. En Rosario, se proclamó como candidato a la intendencia a Eduardo Caito Cevallo, quien había militado en el Frente Estudiantil Nacional y pertenecía a la línea antiverticalista, liderada, en el ámbito nacional, por Raúl Matera, que en el espacio santafesino poseía un peso importante con Luis Rubeo. Como candidato a la provincia fue seleccionado el rosarino José María Vernet, quien, pese a presumir de unos pocos meses como afiliado del partido y no poseer un aparato político propio, contaba con el decisivo apoyo de los sindicatos metalúrgicos del sur santafesino.

Por su parte, el Partido Demócrata Progresista (PDP) llegaba a las elecciones de octubre con una trayectoria y unas expectativas muy diferentes, al haber participado en la gestión de la ciudad durante los últimos años dictatoriales.<sup>5</sup> Los demoprogresistas, en un primer momento, aspiraron a que su gestión durante la dictadura supusiera un trampolín electoral, pero el peso

<sup>4</sup> *Democracia*, 15 de septiembre de 1983.

<sup>5</sup> Cuando el general Roberto Viola asumió la presidencia *de facto* en marzo de 1981, intentó una apertura política y los militares dejaron en manos de civiles la gestión de provincias y ciudades, como Santa Fe o la propia Rosario. El municipio rosarino quedó bajo control del interventor civil Alberto Natale, referente del PDP, una fuerza política de raigambre provincial aliada de distintos gobiernos militares a lo largo del siglo XX.

que adquirió la legitimidad democrática llevó a la fuerza política a reinterpretar cualquier acusación de colaboración con los militares.<sup>6</sup> Propusieron como candidato a Carlos Favario, quien había sido secretario de gobierno durante la intervención dictatorial del municipio a cargo de civiles. En cuanto al Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), promulgó el nombre de Hugo Pasqualis, mientras que el Partido Socialista Popular (PSP) proclamó a Raúl Garo y su lista de concejales fue encabezada por Héctor Cavallero.

Los comicios de octubre, además del retorno formal a la democracia, dibujaron un complejo esquema institucional para el contexto rosarino, ya que el radicalismo logró la presidencia de la nación y la intendencia de Rosario, mientras que el peronismo fue la opción más votada para gobernar la provincia de Santa Fe. El llamado “corte de boleta” indicaba que las identidades partidarias iban a ser mucho más fluidas a partir de ese momento. Así, la fórmula Raúl Alfonsín - Víctor Martínez triunfó en el ámbito nacional, aunque más reñido fue el resultado en las elecciones provinciales santafesinas, donde la fórmula del justicialismo José María Vernet - Carlos Martínez venció por apenas un punto porcentual a la del radicalismo, compuesta por Aníbal Reinaldo y Porfirio Carreras. Los resultados para la Municipalidad de Rosario fueron ajustados y depararon el triunfo de Usandizaga sobre el candidato justicialista por algunos miles de votos (242 569 frente 223 653). El hecho de que la nación y la ciudad estuvieran en manos de radicales y que la provincia fuera gobernada por el justicialismo provocó roces y disfunciones entre los distintos ámbitos.

La victoria de Usandizaga supuso una sorpresa, pues había ganado la intendencia contra todos los pronósticos, incluso los de sus correligionarios radicales, que albergaban pocas esperanzas en las elecciones municipales y habían colocado como candidato a una figura sin demasiado peso. Todavía tenía fuerza la imagen de Rosario como capital del peronismo<sup>7</sup>, una idea que fue sostenida durante la campaña electoral por el candidato del Partido Justicialista (PJ) a la intendencia,<sup>8</sup> aunque el recuerdo negativo que parte de la sociedad rosarina tenía de la última gestión de gobierno municipal peronista (1973-1976), asociado a la inoperancia y al otorgamiento de cargos, no contribuía a promover las posibilidades de Cevallo.<sup>9</sup> Por otra parte, el fenómeno nacional del avance radical y la incidencia de la figura de Alfonsín, el reconocimiento de un sector de la sociedad rosarina hacia la gestión de Usandizaga en el club GER y la campaña electoral austera, junto con un programa de gobierno que entronizaba la autonomía de Rosario y la obra pública, fueron factores gravitantes en los resultados de la política municipal (Grubisic, s/f).

La polarización del voto entre el radicalismo y el peronismo, que caracterizó las elecciones de 1983, se dejó sentir en la composición del Concejo Deliberante, integrado por treinta y ocho ediles. Los radicales y justicialistas se adjudicaron dieciocho bancas,

<sup>6</sup> *Democracia*, 27 de marzo de 1984.

<sup>7</sup> Rosario fue considerada “capital del peronismo” porque fue uno de los bastiones de la resistencia que desafió el golpe de Estado de 1955, autodenominado Revolución Libertadora. La tenacidad y la persistencia de la lucha en los barrios obreros de la zona sur de la ciudad contra las fuerzas de seguridad y los comandos civiles le valieron esa calificación.

<sup>8</sup> *Democracia*, 15 de septiembre de 1983.

<sup>9</sup> Véase Ponisio, M. (2023b).

respectivamente, mientras que las dos restantes fueron ocupadas por la Alianza Demócrata Progresista Socialista, integrada por el PDP y por el Partido Socialista Democrático (PSD). De forma paradójica, el virtual empate entre las dos primeras minorías dejó al minúsculo bloque PDP-PSD en condiciones de ser determinante en más de una votación. En la composición del recinto también se visibilizaba la desigualdad de género, ya que solo tres mujeres fueron electas concejales, todas ellas peronistas: Alicia Hanlon, Raquel Buttazzoni y María Amiratti. Por último, entre las y los concejales que asumieron hubo una mayoría que representaba la renovación política de la transición democrática, pero también hubo quienes habían hecho su experiencia en el período constitucional 1973-1976.<sup>10</sup>

### Dinámicas políticas durante los nuevos tiempos constitucionales (1983-1987)

En contraste con los tiempos de la dictadura, el nuevo intendente defendió, poco después de su victoria electoral, que: “manten(dría) un diálogo formal y fluido (con el Concejo) porque no va a haber más abuso de poder de ningún tipo”.<sup>11</sup> Su discurso inicial reivindicaba el respeto del equilibrio de poderes en el gobierno del municipio, aspecto que coincidía con los tópicos de la campaña alfonsinista que aludían al respeto de los mecanismos formales de las instituciones y el funcionamiento cabal de los poderes de la república. No obstante, esas coincidencias discursivas entre los líderes políticos del ámbito local y nacional se disiparon rápidamente cuando Usandizaga ejerció como intendente. Su gestión se caracterizó por una dinámica particular que reforzaba el rol del Ejecutivo municipal y el marcado liderazgo del intendente operó, más de una vez, en detrimento del cuerpo colegiado (Gigli *et al.*, 1994). Las relaciones entre el Departamento Ejecutivo —integrado por el intendente y sus secretarios— y el Concejo fueron tensas y conflictivas desde el inicio e, incluso, en distintos momentos de la gestión de gobierno hubo encontronazos entre los radicales del Ejecutivo y los del recinto legislativo. A diferencia del *ethos* presidencial que Alfonsín había construido de sí mismo y que lo presentaba como un ciudadano más de la nación que quería fortalecer las instituciones democráticas (Santillán, 2010), el estilo de comunicación política del intendente promovió un imaginario sobre su persona que lo vinculaba con la figura del “emprendedor” y el “buen administrador”. Dirigentes y funcionarios del radicalismo recuerdan que el *Vasco* —apodo de Usandizaga— era un hombre ejecutivo, que actuaba prácticamente prescindiendo del Concejo y cuya gestión podía resumirse en “Obras vs. Política”. Estos testimonios revelan, además, que el intendente no tuvo buena relación ni siquiera con su propio bloque en el Concejo, porque, aunque contaba con la incondicionalidad de sus funcionarios, muchas veces prescindió del partido (Gigli *et al.*, 1994). En efecto, su modo particular de hacer política llevó al Departamento Ejecutivo, en numerosas ocasiones, a vetar decisiones que surgían de los debates en el recinto.

<sup>10</sup> Pedro Bluma, presidente del bloque de ediles por el peronismo, había sido, por ejemplo, secretario de la cámara de diputados de la provincia de Santa Fe por el FREJULI, mientras que el peronista Gualberto Venesia y el radical Isidoro Izaguirre también retomaron sus actividades después de haber sido destituidos como concejales de la ciudad de Rosario por el golpe de Estado de 1976.

<sup>11</sup> *Rosario*, 1 de noviembre de 1983.

Las diferencias entre Ejecutivo y Concejo se manifestaron rápidamente en torno al modo de resolución de la caótica situación financiera y económica en que se hallaba la Municipalidad de Rosario, cuando la recibieron las nuevas autoridades constitucionales. Usandizaga había basado su campaña electoral, entre otros aspectos, en las críticas hacia las medidas regresivas de la última dictadura en materia de coparticipación municipal y en las promesas de autonomía municipal y desarrollo de un ambicioso plan de obra pública. Una vez en el poder, enfatizó que: “los gobiernos de facto mostraron una cruda realidad: nuestra urbe siempre fue esquilhada por la Nación y la provincia. Imperiosamente tenemos que revertir ese proceso”.<sup>12</sup> Para ello propuso medidas como, por ejemplo, la derogación o el desconocimiento de leyes que habían reducido los porcentajes que le correspondían a Rosario en materia de coparticipación de los impuestos provinciales y nacionales y la modificación de los parámetros utilizados para hacer la distribución de los recursos coparticipables.

En ese marco, una de las discusiones centrales se dio en torno al porcentaje de incremento de las tasas municipales para afrontar la grave situación de los recursos públicos. El Ejecutivo local planteaba el incremento exponencial de esas tasas y muchos concejales no acordaban con el porcentaje de aumento. Ante esa situación, el intendente atribuyó a la oposición la obstrucción de esa medida y culpó a la Alianza Demócrata Socialista (PDP-PSD) y a ediles del PJ de la falta de pago a agentes municipales, prestadores de servicios públicos y proveedores de los establecimientos asistenciales. También los acusó de agraviar a la población de la ciudad y de atacar al gobierno constitucional. Esa tónica de las discusiones, que se manifestó a inicios del año 1984, persistiría a lo largo de la primera gestión de gobierno de Usandizaga.

La búsqueda de equilibrio entre los recursos y los gastos del municipio generó otro ríspido debate en 1986, cuando el intendente se negó a aportar el financiamiento establecido por ley para el Fondo de Asistencia Educativa (FAE). Este se hallaba destinado a la construcción, ampliación, refacción y mantenimiento de escuelas provinciales y municipales de la provincia y volvía a la ciudad bajo la forma de la coparticipación. El argumento era que el FAE había sido creado por un decreto provincial de la última dictadura y revestía un carácter inconstitucional no solo por su origen, sino también por ser violatorio de la autonomía municipal.

El intendente también mantuvo relaciones conflictivas con el Sindicato de Trabajadores Municipales de Rosario (STMR) y con las y los trabajadores municipales en general. Estos fueron una variable de ajuste del presupuesto municipal, algo que se visibilizó especialmente en dos coyunturas de conflictividad laboral que se dieron en 1984 y en 1987. El recuerdo de las y los trabajadores del municipio evoca la política laboral hostil y las consecuencias negativas de la gestión de gobierno de Usandizaga a partir de medidas como, por ejemplo, el congelamiento de salarios, que conllevaba el incumplimiento de lo establecido en el Estatuto de personal único para todos los municipios de Santa Fe. Dicho Estatuto —que había sido aprobado en octubre de 1983, cuando aún se encontraba vigente el gobierno dictatorial— ordenaba, entre otras

<sup>12</sup> *Democracia*, 12 de diciembre de 1983.

cuestiones, que los municipios santafesinos siguieran la política salarial dictada por el Ejecutivo provincial, una disposición que el intendente se negó a cumplir durante toda su gestión alegando la inconstitucionalidad de esa norma. Al igual que en el caso del FAE, planteaba que su aplicación atentaba contra la autonomía del municipio.

En el primer estallido del conflicto laboral, las demandas encabezadas por el reclamo de la mejora salarial manifestaron también la necesidad de recuperar otros derechos cercenados durante la dictadura. El STMR condujo la lucha y lanzó un paro por tiempo indeterminado que se inició a finales de junio de 1984 y duró más de un mes. El intendente se mostró reticente a las negociaciones y el resultado fue negativo para las y los trabajadores municipales, que nada obtuvieron tras la medida de fuerza. La imagen de Usandizaga, en cambio, salió fortalecida ante la sociedad rosarina, frente a la cual se presentó como alguien capaz de enfrentar al STMR, mientras instalaba el desprestigio de las y los empleados públicos. A su vez, también se mostró inflexible a los reclamos de reincorporación de un grupo de municipales cesanteados en dictadura, que solo logró llegar a Usandizaga tras una huelga de hambre realizada en la plaza 25 de mayo el día de la bandera de 1984 (Poniso, 2023a). El conflicto con el gremio municipal volvió a destaparse en 1987, y no corrió distinta suerte. El reclamo fue por la recomposición salarial, pero, esta vez, además de las protestas y paros, más de mil trabajadores municipales apelaron a la justicia e iniciaron acciones contra la Municipalidad de Rosario para pedir el cumplimiento del artículo del Estatuto de personal que indicaba que la política salarial del municipio debía seguir lo establecido desde el Ejecutivo provincial.

Al perfil político de Usandizaga —que se caracterizó por mantener relaciones conflictivas con el Concejo y con los trabajadores municipales— se sumaron las disputas intrapartidarias que se dieron en el peronismo y el radicalismo, como otro de los elementos que marcaron la política municipal durante la década del ochenta. El peso de esas fuerzas políticas y sus disputas internas no era menor, ya que ambos partidos representaban a las primeras minorías en el Concejo y, en el caso del radicalismo, se trataba de la fuerza que gobernaba la ciudad.

Las divisiones internas en la UCR, latentes tras las elecciones de octubre, se manifestaron a finales del año 1984, casi a la misma altura en que tuvo lugar, dentro del justicialismo, la explosión del conflicto entre ortodoxos y renovadores.<sup>13</sup> En el caso de los radicales, si la hegemonía del MRyC podía presagiar años de calma, lo cierto es que, especialmente en Santa Fe, los distintos grupos de ese espacio se enfrentaron a lo largo de la década por el control partidario. El conflicto contrapuso a los sectores reunidos en la órbita de la Junta Coordinadora Nacional (JCN), liderados por Luis Alberto Cáceres —apodado *Changui*—, con los llamados “históricos”, sobre los que pronto Usandizaga

<sup>13</sup> El conflicto entre los llamados renovadores y ortodoxos estalló tras la derrota electoral de 1983 y atravesó al peronismo durante la década del ochenta. De manera esquemática, los renovadores apostaban por un recambio en la conducción del partido y una mayor democratización interna, mientras que los ortodoxos estaban liderados por los sectores sindicales y algunas figuras del interior como Vicente Saadi. En 1988, los renovadores consiguieron que el candidato presidencial se eligiera a través de elecciones internas, aunque fueron derrotados por Carlos Menem, quien logró reunir bajo su figura a varios de los sectores ortodoxos (Baeza Belda, 2016).

tuvo un peso gravitante. La pugna tenía algo de generacional, dado que la JCN solía relacionarse con las juventudes del partido. Pero, sobre todo, la división pasaba por la identidad que se le quería imprimir al radicalismo: más progresista en el caso del cacerismo y más apegado a lo que consideraban los valores tradicionales del partido en el caso de los “históricos”, como indicaba su propia etiqueta.

Los ecos de ese enfrentamiento reverberaron en Rosario, y los primeros síntomas se evidenciaron en el recambio de Alejandro Gerosa por Emeterio Pastor en la presidencia del Concejo Deliberante.<sup>14</sup> La situación se agravó aún más cuando Usandizaga se convirtió en uno de los protagonistas de la interna radical. El intendente, de carácter más conservador, podía presumir de su gestión de la ciudad y, a lo largo de las diversas elecciones internas del partido, siempre subrayó la cuestión ética: por ejemplo, insistió en denunciar que personas cercanas a la JCN se habían aprovechado de créditos privilegiados del Banco Hipotecario Nacional, dirigido en esos años por otro radical santafesino precisamente ligado a la JCN, Aníbal Reinaldo.

A pesar de que las crisis internas aquejaban a los dos partidos mayoritarios, fue el peronismo el que se vio más afectado por esa situación. No obstante, la división entre ortodoxos y renovadores, que primaba en Buenos Aires y en el ámbito nacional, no se tradujo de la misma manera en Santa Fe, donde las líneas del peronismo respondieron a otras lógicas y se entremezclaron continuamente (Maina, 2023; Lascurain, 2021). A pesar de esa dinámica propia, el desgaste del conflicto se visibilizó en las elecciones de medio término para la renovación parcial de las concejalías que se realizaron en 1985. Los comicios municipales reprodujeron, en parte, los resultados nacionales, con un claro triunfo del radicalismo y una caída en los números del peronismo. Los guarismos finales alteraron la paridad en el número de ediles radicales y peronistas y posibilitaron un mayor pluralismo en el Concejo. La UCR ganó ocho ediles, el peronismo, seis y la democracia progresista, dos. La gran novedad radicó en el ascenso del PSP en el espacio político local a través de una alianza conocida como Unidad Socialista (US) —integrada por el socialismo popular y por el socialismo democrático—. Esta se posicionó como tercera fuerza política y logró dos nuevas bancas, una de ellas ocupada por Héctor Cavallero (PSP), quien, en 1989, se convertiría en intendente de la ciudad. Las elecciones de medio término dieron como resultado un cambio en la correlación de fuerzas políticas en el Concejo, que quedó integrado por diecinueve ediles radicales, trece peronistas, tres por la US, dos por el PDP y uno por el Partido Intransigente (PI). De esa forma, aunque el peso de los dos grandes partidos continuó siendo preponderante, en el período 1985-1987, el recinto adquirió un color más diverso.

### Políticas públicas municipales en transición

Muchos de los temas que se pusieron a discusión en el Concejo durante la primera gestión de gobierno de Usandizaga giraron en torno a políticas públicas que buscaban modificar la forma de gestionar del municipio en la nueva etapa de transición

<sup>14</sup> Rosario, 2 de noviembre de 1984.

democrática. Esas instancias estuvieron atravesadas por las tensiones y diferencias que se manifestaron, principalmente, entre las propuestas de acción que surgían del Departamento Ejecutivo y las que emergían en el recinto. En ese marco, se definieron medidas que se orientaron hacia las áreas de planeamiento urbano, obra pública y cultura. Mientras tanto, el ámbito de la salud pública —que había sido arrasado por las políticas racionalizadoras del régimen militar— fue el que menos atención recibió por parte del Departamento Ejecutivo, aunque esta problemática se instaló en el Concejo a partir de los proyectos presentados por los bloques opositores y tuvo, desde 1985, a los ediles socialistas como principales promotores en esa materia.

### *La democratización del espacio en la agenda de gobierno*

Con la recuperación democrática, la gestión urbanística comenzó a ser vista como manifestación de una administración pública más cercana al ciudadano y a sus demandas cotidianas. Ese cambio de paradigma en la planificación urbana fue posible por la incorporación a la Secretaría de Planeamiento municipal de profesionales que eran docentes de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño (FAPyD) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), participaban activamente en el Colegio de Arquitectos de Rosario y tenían vínculos con centros de debate internacional, como fue el caso de Juan Carlos Viotti, quien ocupó esa secretaría. El objetivo de Planeamiento era crear condiciones de urbanidad básicas, sin las cuales no se podía hablar de ciudad en términos democráticos. Esa nueva concepción generó un cambio total en la definición y la estructura de la mencionada secretaría y se buscó que cumpliera un papel de coordinación entre las reparticiones municipales, a fin de articular acciones y obras. Desde ese espacio, se realizaron estudios, debates y análisis sobre el ordenamiento urbano; además, se actualizó el contenido del Plan Regulador Rosario del año 1968 y se revisaron sus objetivos.<sup>15</sup> En ese marco, se decidió desactivar las instalaciones portuarias de zona norte y trasladarlas, definitivamente, al sur de la ciudad, con el fin de liberar parte de la costa y del paisaje y crear una zona de balcón al río (Galimberti, 2012). Los resultados de esa política se visibilizaron recién en la década del noventa, con una primera gran obra, el Parque España.<sup>16</sup>

Para concretar las nuevas políticas de planificación urbana, la gestión municipal tuvo que resolver el problema de las concesiones que se habían otorgado, durante la

<sup>15</sup> Desde finales del siglo XIX, la ribera central de Rosario había funcionado exclusivamente como interfaz ferropuertaria, y había estado abierta al tránsito comercial y cerrada a la vida ciudadana. Distintos planes urbanos —sancionados en 1935, 1952 y 1968 respectivamente— habían tenido intenciones de reestructurar las instalaciones del ferrocarril y del puerto, pero habían resultado insuficientes ante la desfavorable correlación de fuerzas que imponían los capitales extranjeros y el esquema productivo (Godoy, 2021).

<sup>16</sup> El Parque España se inauguró en 1992, pero la iniciativa había surgido a finales de la década de 1970, cuando entidades españolas santafesinas y el Consulado de España solicitaron al municipio un espacio urbano para consagrar el vínculo hispánico. Como respuesta, el interventor militar de la Municipalidad de Rosario, capitán de navío Augusto F. Cristiani, les otorgó una porción ribereña que, por su escala, amplificó el afán de una plaza con la perspectiva de un parque. Derroteros sinuosos dilataron la concreción del proyecto, aunque durante la gestión de gobierno de Usandizaga, las negociaciones fueron auspiciosas y el proyecto se concretó a comienzos de los años noventa (Godoy, 2021).

## ARTÍCULOS

Poniso y Baeza Belda. La Municipalidad de Rosario durante la reapertura democrática. Actores, políticas y...

última dictadura, a firmas cerealeras para la explotación comercial de acopio y embarque de granos en terrenos de Ferrocarriles Argentinos ubicados en la franja costera central. Eso beneficiaba a empresas que se radicaron de forma indebida en un sector de la ciudad afectado para otros usos, de acuerdo a lo establecido en el Plan Regulador de la década del sesenta, que no había sido respetado por la intervención dictatorial. Para el ingeniero Venesia, edil justicialista que, en 1984, era presidente de la Comisión de Planeamiento en el Concejo: “las concesiones otorgadas a favor de empresas cerealeras exportadoras ha(bían) deteriorado el área destinada a la erradicación portuaria y aleja(rían) por muchos años al rosarino de su principal balcón a la naturaleza, el río Paraná”.<sup>17</sup> Con el apoyo de los bloques justicialista y radical, se creó la Comisión Investigadora Zona Portuaria Rosario que avanzó en los estudios sobre el uso de los terrenos afectados por la planificación ferroportuaria y sobre los que el municipio tenía jurisdicción e intereses. El ex intendente *de facto* Natale fue citado para aportar datos sobre licitaciones que se habían adjudicado en algunos silos del puerto de Rosario durante su gestión, pero se desentendió y comprometió a la Junta Nacional de Granos, organismo propietario de esas instalaciones y de incumbencia exclusiva de la órbita nacional.<sup>18</sup> La Comisión Investigadora trabajó durante dos años y señaló a algunos funcionarios municipales por el incumplimiento de sus obligaciones. Las empresas cerealeras vieron afectados sus intereses, y en el caso de Genaro García S.A., la firma inició una demanda, a través de la Justicia federal, a la Municipalidad de Rosario, tras desconocer sus atribuciones para regular la propiedad de los terrenos de la ciudad.<sup>19</sup>

Los resultados de la nueva política de planeamiento se visibilizaron recién en la década del noventa y se profundizaron con el cambio de siglo, pero fue durante los años ochenta cuando se sentaron los cimientos de la planificación urbana que integraría la zona costera central a la vida cotidiana de las y los rosarinos.

Por otra parte, el desarrollo de la obra pública había sido una promesa de campaña y el eje central del programa de gobierno de Usandizaga. En la Secretaría de Obras Públicas fue designado Adolfo Bisellach y, desde ese espacio, se llevaron a cabo numerosas obras que buscaron concretar un ambicioso plan de mejora de acceso a los servicios públicos que pretendió resolver problemas estructurales en distintos sectores de la ciudad. Según ha rememorado Viotti, quien dirigía Planeamiento, “nos pusimos de acuerdo y decidimos armar un equipo de diseño mixto de las dos secretarías” (Viotti, 2005, p. 6). Además, las reparticiones municipales articularon su trabajo con el de agencias de los ámbitos provincial y nacional, con empresas privadas que accedían a las licitaciones y también con las vecinales.

Algunas obras prioritarias fueron el estabilizado de bajo costo y el pavimento definitivo, debido a que, para el año 1984, solo la mitad de las calles de la ciudad tenían el pavimento definitivo con cordón y cuneta. También se dio prioridad al alumbrado público y se diseñó un plan intensivo de colocación de nuevas luminarias y

<sup>17</sup> *La Capital*, 13 de enero de 1984.

<sup>18</sup> *La Capital*, 16 de marzo de 1984.

<sup>19</sup> *Diario de Sesiones*, Concejo Municipal de la ciudad de Rosario (en adelante CMR), 23 de febrero de 1987.

de modernización de las existentes en los barrios. La ampliación de la red de gas natural se proyectó en etapas tras la firma de un convenio con Gas del Estado. Se encararon obras de saneamiento pluviocloacales en colaboración con empresas privadas y con la Empresa Nacional de Obras Sanitarias (OSN) y la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS). Entre estas obras, se encuentran las que apuntaron a resolver los problemas ocasionados por las periódicas precipitaciones e inundaciones de los arroyos Saladillo y Ludueña mediante la construcción de desagües troncales, secundarios y terciarios. La ampliación de la red de agua potable también fue proyectada y se concretó el tendido de cañerías (Grubisic, s/f).

Los asentamientos irregulares estuvieron en agenda. Se desarrolló un plan piloto en las villas denominadas “Magnano”, en la zona sur, y “Ludueña”, en la zona norte, que abarcó a más de quinientas familias y que buscó integrar a los sectores en situación de marginalidad a la vida urbana. Se realizaron operativos de desmalezamiento, nivelado de terrenos, desratización, erradicación de basurales, colocación de recipientes de residuos, extensión de red de agua potable y provisión de servicios básicos. Esos trabajos fueron coordinados desde la Secretaría de Planeamiento de la provincia en conjunto con la DIPOS, la Dirección Provincial de la Energía (DPE), la Dirección Provincial de Vialidad (DPV), la Municipalidad de Rosario y la Subsecretaría provincial de Salud, y se sumó la colaboración de los vecinos a través de organizaciones intermedias, como las vecinales, los clubes y las escuelas.

A su vez, se llevó adelante un plan para promover los espacios verdes a través de la parquización y la creación de plazas y plazoletas con juegos infantiles y areneros. El plan se implementó con el trabajo conjunto entre las empresas concesionarias de servicios de alumbrado público y de parques y paseos, y las reparticiones municipales dependientes de la Secretaría de Servicios Públicos.<sup>20</sup> La Municipalidad dejó en manos de la empresa FIBRACA Constructora el cuidado de los espacios verdes y le dio a la firma la concesión por contratación directa, un modo de proceder que, como se verá, le costó muy caro al municipio y destapó escándalos de corrupción en el recinto legislativo.

La remodelación de las peatonales Córdoba y San Martín con una intencionalidad estética buscó darle una nueva imagen a Rosario. La realización de esas obras tampoco estuvo exenta de conflictos, en su mayoría vinculados al modo de financiamiento. Los ediles opositores no acordaban con que el financiamiento se hiciera con fondos municipales, porque eso generaba “condiciones de privilegio por sobre un barrio que no tiene pavimento, cloacas ni zanjeo y desmalezamiento”.<sup>21</sup> Resaltaban las carencias de otras zonas de la ciudad y sostenían que la obra debía financiarse a través de un acuerdo entre los vecinos y el municipio. Mientras tanto, el Departamento Ejecutivo aprobó los pliegos de la licitación que sería financiada a través del erario público sin consultar con el cuerpo legislativo. Los ediles opositores declararon nula la licitación porque el intendente no respetaba los procedimientos y carecía de esa autoridad, que era competencia del Concejo.

<sup>20</sup> *La Capital*, 7 de noviembre de 1985.

<sup>21</sup> *Diario de Sesiones*, CMR, 12 de febrero de 1987.

La construcción del Patio de la Madera fue el primer ejemplo de un espacio ganado para la ciudad a partir de la cesión de terrenos de Ferrocarriles Argentinos que pertenecían a la órbita nacional. Allí se construyó un Centro de Convenciones —con capacidad para dos mil personas— que se proyectó conservando y reciclando los viejos galpones del ferrocarril, rodeado de un espacio verde destinado a la recreación. La ejecución del proyecto también estuvo atravesada por problemas vinculados con las contrataciones y los sobrepuestos, al punto de que en el Concejo se creó la Comisión Investigadora Patio de la Madera. Además, la obra implicó trasladar la transferencia de cargas a la zona noroeste de la ciudad, lo cual no estaba proyectado en el Plan Regulador, y eso destapó arduas discusiones en el Concejo. Quienes más se opusieron fueron ediles del PDP, tras el argumento del cumplimiento de los instrumentos legales vigentes (Viotti, 2005, p. 7).

Las medidas para mejorar la infraestructura y el acceso a los servicios, sin embargo, no llegaron a suplir las necesidades de todas y todos los rosarinos. Las obras realizadas y proyectadas no alcanzaron para resolver los problemas en los barrios y, en algunas zonas de la ciudad, las dificultades de acceso a los servicios sociales, educativos, de transporte y a la vivienda se exacerbaban. Esas falencias se hicieron visibles en abril de 1986, cuando se produjo una gran inundación por la crecida de los arroyos Ludueña y Saladillo, que puso de relieve la situación del barrio Empalme Graneros y de zonas como Arroyito o Fisherton. No era la primera vez que esos barrios sufrían los estragos del agua; en 1971 y 1977, se habían producido otros episodios. No obstante, la dimensión de la catástrofe de 1986 los superó con creces, ya que más de cuarenta mil vecinas y vecinos se vieron afectados y hubo un número indeterminado de personas fallecidas.<sup>22</sup> Este episodio dejó entrever las carencias estructurales que afectaban a las zonas periféricas y llevó a un replanteo general de las prioridades de la ciudad.

La responsabilidad humana por los efectos de la catástrofe natural estuvo relacionada con el abandono de esas zonas y la deficiente previsión de los desbordes del Ludueña. Las inundaciones incidieron en la política municipal de dos maneras: por una parte, pusieron el foco de los debates en la situación de los barrios afectados; por otra, constituyeron un nuevo ejemplo de la dificultad de armonizar las políticas entre los ámbitos nacional, provincial y local. El acontecimiento provocó, a su vez, la rápida acción de organizaciones civiles e instituciones rosarinas, que prestaron asistencia y ayuda solidaria a las y los evacuados y presentaron proyectos de solicitud de créditos de emergencia y de exención de tasas para las y los afectados.<sup>23</sup> En esa coyuntura, cosechó protagonismo un actor que venía siendo relevante desde los inicios de la transición democrática: el movimiento vecinalista. De allí surgió la asociación Nunca Más Inundaciones (NUMAIN), que bregó por la mejora de las condiciones en el barrio Empalme Graneros y por la realización de obras como el intubado del arroyo Ludueña.

La solidaridad también dio paso a los deseos de diferenciación partidaria y a las críticas hacia la gestión de gobierno. Desde el Concejo, los reproches del PSP a la gestión de Usandizaga fueron punzantes. Héctor Cavallero sostuvo que el intendente,

<sup>22</sup> *La Capital*, 26 de abril de 2011.

<sup>23</sup> *La Capital*, 25 de abril de 1986.

pese al ofrecimiento de colaboración de los concejales, “se comportó como en la historieta del Llanero Solitario y trat(ó) de ganar los laureles viajando a Buenos Aires para gestionar alguna ayuda que le permita restituir su imagen frente al desastre de la inundación”.<sup>24</sup> Las condenas más fuertes llegaron desde la bancada peronista, cuando el concejal Lizondo responsabilizó a Usandizaga de haberse centrado en obras como la peatonalización de la calle San Martín o el Patio de la Madera y no en los barrios, que requerían de una actuación mucho más urgente.

No obstante, también es cierto que el Ejecutivo local había encargado estudios para mejorar la situación de la ribera del Ludueña,<sup>25</sup> y que la responsabilidad sobre lo ocurrido iba más allá de las fronteras del municipio. Ante todo, porque la cuenca del arroyo abarcaba una extensa zona y soluciones como represas retardatorias debían ubicarse más allá de Rosario. Sin embargo, como se comprobó en años posteriores, la colaboración entre los distintos niveles administrativos fue lenta y compleja, y obras como aliviaderos o la citada represa debieron esperar hasta la siguiente década.

### *¿Con la democracia se come, se educa y se cura? La salud municipal en riesgo*

El problema de la salud pública en la ciudad se convirtió en uno de los temas de las plataformas de los partidos que volvieron al juego político en 1983. Las medidas racionalizadoras implementadas por el régimen militar habían reducido los recursos materiales y humanos de los nosocomios y causaron el deterioro de los hospitales públicos. En el año 1983, el Hospital de Niños “Víctor J. Vilela” y el Hospital de Emergencia “Clemente Álvarez”, que estaban bajo la órbita municipal, no podían cumplir con los requerimientos sanitarios mínimos para la atención a la comunidad rosarina y corrieron riesgo de cierre. También habían disminuido los servicios en los hospitales municipales Alberdi, Carrasco y Roque Sáenz Peña; y otros, como el Centenario, el Provincial y el de Granadero Baigorria —que dependían de ámbitos estatales diferentes— funcionaban a un tercio de su capacidad instalada.

Las discusiones sobre cómo resolver las problemáticas de la salud municipal estuvieron candentes durante toda la década del ochenta, y las fuerzas políticas que obtuvieron representación en el Concejo asumieron posiciones al respecto.

Uno de los debates sobre la planificación de la salud pública en la ciudad surgió de un conflicto que estalló a fines de 1986, cuando desde el Ejecutivo se anunció el traslado del Hospital de Niños “Víctor J. Vilela” a las instalaciones del Policlínico “Intendente Carrasco”. En los hechos, esto suponía la reducción del número de los efectores y el desmembramiento de los servicios de salud del Carrasco entre el Hospital Alberdi y el de Niños. Para una gran parte de los ediles, la medida había sido tomada de forma arbitraria, sin un estudio profundo. Ángel Moral, concejal por el PDP, propuso la creación de una comisión especial para estudiar la problemática de la salud y tomar medidas consensuadas. Agrupaciones como el PI, el PJ y la US manifestaron que la salud no tenía banderías

<sup>24</sup> *Diario de Sesiones*, CMR, 8 de mayo de 1986.

<sup>25</sup> *Diario de Sesiones*, CMR, 29 de abril de 1986.

políticas y apoyaron la creación de la comisión. Los radicales, más allá de sus diferencias internas, se mantuvieron del lado de las decisiones del intendente.<sup>26</sup>

Este conflicto puso sobre la mesa las deficiencias que, a tres años de la gestión de Usandizaga, persistían en esa área y la falta de una política coherente en esa materia por parte de la Secretaría de Salud municipal. Algunos ediles opositores plantearon que mientras Usandizaga declamaba obras y realizaciones en favor de la población, no tenía un verdadero plan de salud para Rosario. Señalaban que la falencia fundamental de su gobierno era que no existía un programa coherente, continuo y permanente en materia de salud pública y que los intentos de unificar y trasladar nosocomios demostraban que se actuaba de manera improvisada.<sup>27</sup> Sostenían que la comisión de salud que se buscaba crear podía ser una herramienta para encauzar las deficiencias del Ejecutivo. No obstante, el intendente rechazó la propuesta con el argumento de que ya existía una Comisión que había sido conformada por él y que estaba estudiando el problema. Se manifestaba así, una vez más, un conflicto en torno a las atribuciones del Concejo y del Ejecutivo —según lo establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades— y, desde la oposición, la postura de Usandizaga se interpretó como un nuevo golpe a la autoridad del Cuerpo.<sup>28</sup>

Otro de los proyectos, que tuvo su origen en el bloque justicialista, se refería a la creación de Centros de Atención Médica para cubrir la atención primaria de la salud. La propuesta tuvo el apoyo del PDP y de la US. Desde la Democracia Progresista, el edil Martínez ratificaba la importancia de la atención primaria y planteaba los peligros que conllevaba su descuido. Ponia como ejemplo el incremento de la mortalidad infantil en la ciudad, según información emitida por la misma Secretaría de Salud municipal. La ración de leche en polvo en los dispensarios y hospitales municipales y en las vecinales —que entre los años 1982 y 1984 había rondado los siete mil kilogramos mensuales— había disminuido abruptamente para el año 1987, y una de las consecuencias era el incremento de dos puntos en la tasa de mortalidad infantil.

Cavallero también suscribió al proyecto y expresó que: “a tres años y medio de gobierno no existe un plan de salud para la ciudad de Rosario”.<sup>29</sup> El concejal socialista, tras retomar el planteo de Martínez, reclamó la implementación del Plan Centro Materno Infantil ya existente. En su propuesta, la Maternidad Martín era el efector adecuado para funcionar como centro de referencia, pero requería la ampliación de su infraestructura con un área de neonatología. Sin embargo, lo que a juicio del edil volvía improbable la realización de ese proyecto era que, según información que había recogido en los medios locales: “ese predio, que fue donado en su momento para el funcionamiento de un centro materno-infantil, esta(ba) siendo estudiado por la Secretaría de Salud Pública para construir un centro cultural”.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> *Diario de Sesiones*, CMR, 12 de febrero de 1987.

<sup>27</sup> *Diario de Sesiones*, CMR, 5 de marzo de 1987.

<sup>28</sup> *Diario de Sesiones*, CMR, 31 de marzo de 1987.

<sup>29</sup> *Diario de Sesiones*, CMR, 5 de mayo de 1987.

<sup>30</sup> *Diario de Sesiones*, CMR 5 de mayo de 1987.

Todas las fuerzas políticas opositoras a Usandizaga reclamaron un esquema de planeamiento para el área de salud y fueron críticas de las decisiones tomadas desde el Ejecutivo. No obstante, el mayor número de iniciativas sobre esta temática provino de los ediles socialistas Cavallero, Paz y Lenti, quienes mostraron una continua preocupación por la situación en la que se encontraban los efectores de salud. Esos proyectos tenían el propósito de intervenir a partir de pequeñas acciones en el territorio y buscaban cubrir las necesidades de los dispensarios y los centros sanitarios instalados en los barrios, a través de la designación de profesionales y de la asignación de recursos materiales y equipamiento. El énfasis en este tipo de políticas sería uno de los bastiones del gobierno socialista en la ciudad durante las décadas siguientes.

### **Concesiones y licitaciones. La corrupción como problema político**

La contratación de empresas privadas para la realización de obras y la prestación de servicios públicos trajo aparejados conflictos relacionados con la adjudicación de concesiones y licitaciones y los precios pagados por sus servicios. La Secretaría de Obras Públicas fue uno de los ámbitos del Ejecutivo sobre el que recayeron numerosas críticas y observaciones que se hacían desde el Concejo Deliberante. Por ejemplo, en septiembre de 1986, en una sesión especial colmada de periodistas, funcionarios y público en general, se hicieron denuncias por irregularidades y negociados en la licitación, contratación, adjudicación y prestación de la obra de estabilizado de bajo costo y carpeta asfáltica. Una vez más, se ponían de manifiesto las disputas entre el oficialismo y la oposición y, sobre todo, entre los distintos sectores del propio oficialismo. Las acusaciones al Departamento Ejecutivo, más precisamente a su secretario de obras públicas, Adolfo Bisellach, tenían que ver con modificaciones hechas en los pliegos de licitación para la adquisición de los materiales (escoria) y el flete luego de haber sido aprobados por el Concejo. Otra acusación se refería al elevado costo pagado por el flete y el material para la obra de estabilizado de mil cuerdas —producto, además, de una contratación directa de la Municipalidad—, y al desfasaje que esto había producido en las partidas presupuestarias de ese año (Grubisic, s/f).

Pero, si existió un caso paradigmático de sospechas por corrupción política, ese fue el de FIBRACA Constructora, que involucró a varios ediles justicialistas. Como ya se indicó, la Municipalidad le había concedido a la empresa el cuidado de espacios verdes por contratación directa. Ese modelo de vinculación entre una firma privada y un ente público, sin los controles y pasos burocráticos que suponía una licitación, fue motivo de crítica por parte de varios grupos políticos y, a pequeña escala, reprodujo los debates sobre privatización y tercerización de los servicios públicos que se estaban desarrollando en el ámbito internacional. Pero, y esto era mucho más grave, concejales como Héctor Cavallero aseguraban, en 1987, que podían demostrar que compañeros de recinto como Mario Brebbia o Héctor Malvar habían recibido cheques para facilitar o extender los contratos de la empresa o permitirle obtener tarifas más altas.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> *Diario de Sesiones*, CMR, 30 de marzo de 1989.

Las denuncias no solo llegaron desde las filas socialistas. También el demoprogresista Martínez manifestó, en el debate sobre la conveniencia de extender o no el contrato de FIBRACA: “esta empresa está haciendo un negocio mayúsculo a costa de la población y del esfuerzo de sus propios trabajadores”.<sup>32</sup> Desde la bancada peronista, el argumento en favor de la empresa se sostuvo en la defensa de los puestos laborales que se perderían si FIBRACA no renovaba su contrato. Finalmente, los ediles comprometidos en el caso terminaron presentando sus renunciaciones: Brebbia, en octubre de 1987, y Malvar, en marzo de 1989.

Las denuncias contra FIBRACA terminaron en la Justicia y se abrió una causa por la responsabilidad civil y penal que correspondía a los funcionarios vinculados al ilícito; esta prescribió en 2005, sin que se condenara a ninguno de los procesados.<sup>33</sup> No obstante, las repercusiones políticas del caso tuvieron un peso sustancial. El edil intransigente Miguel Ángel Augsburger marcó la necesidad de “generar un consenso de credibilidad sobre la actuación del Concejo Municipal”<sup>34</sup> en un contexto de transición democrática en el que las instituciones aún eran frágiles. Por otra parte, la denuncia del caso FIBRACA y de otros similares sirvió de tribuna y trampolín para políticos como Cavallero, quien llegaría a la intendencia de la ciudad, en 1989, con una campaña electoral basada en la cuestión de la transparencia y la ética municipal.<sup>35</sup>

En el período bajo estudio el Concejo fue, más de una vez, escenario de denuncias por casos de corrupción, algunos de los cuales llegaron a la Justicia. Eso sin duda desvirtuó la acción del cuerpo legislativo ante la sociedad y, del lado del Ejecutivo, fue utilizado por el intendente para menospreciar a la clase política, a la que trataba de corrupta. De ese modo, Usandizaga buscó posicionarse como una excepción entre los políticos de la época, pero los hombres del Ejecutivo también estuvieron inmiscuidos en denuncias por el mal manejo de licitaciones, como ocurrió con la Secretaría de Obras Públicas. Se hace notorio, de esa forma, que los escándalos de corrupción atravesaban por igual a los dos partidos principales, el radical y el peronista, y dejaban al descubierto que los mecanismos democráticos en el manejo de la cosa pública aún no estaban aceitados.

### Consideraciones finales

La primera gestión de gobierno radical de Horacio Usandizaga (1983-1987) tuvo que enfrentarse con un panorama complejo, producto, en gran parte, de los tiempos dictatoriales. El equilibrio de la caja municipal —que había sido afectado negativamente por las medidas regresivas del régimen militar en materia de coparticipación— se convirtió en una cuestión central para el intendente y ello se tradujo en un programa

<sup>32</sup> *Diario de Sesiones*, CMR, 22 de abril de 1987.

<sup>33</sup> *El Litoral*, 5 de junio de 2005.

<sup>34</sup> *Diario de Sesiones*, CMR, 15 de agosto de 1986.

<sup>35</sup> Según el recuerdo de Raúl Garo, candidato socialista a intendente en 1983: “Héctor Cavallero, entre 1987 y 1989, se convierte en fiscal del manejo de la hacienda pública, sobre todo en los gastos de la Secretaría de Servicios Públicos y en las concesiones del servicio eléctrico en la ciudad. Particularmente en lo que hacía referencia a las concesiones de una empresa que controlaba los espacios públicos urbanos. El caso FIBRACA Constructora S.A. enciende la mecha” (Álvarez *et al.*, 2012, p. 138).

de gobierno que entronizaba la autonomía de Rosario y que concebía a la obra pública como el pilar de su política. Otra cuestión gravitante para Usandizaga fue la puesta en funcionamiento de los mecanismos institucionales según las reglas del juego democrático. Como se vio, en su discurso de campaña, reivindicó el respeto de la división de poderes, en línea con los tópicos alfonsinistas. Sin embargo, una vez en funciones, optó por reforzar el rol del Ejecutivo municipal y, en numerosas ocasiones, mantuvo relaciones tensas y conflictivas no solo con el Concejo sino también con los trabajadores municipales y el STMR.

Ese perfil dominante y personalista que caracterizó al intendente se combinó, de manera peculiar, con nuevas formas de entender la gestión del municipio que tuvieron objetivos democratizadores. En algunas secretarías como Planeamiento y Obras Públicas se diseñaron políticas que persiguieron el horizonte de la democratización, sobre todo, en lo referente a la planificación y el uso del espacio urbano y la ampliación del acceso a los servicios básicos. Esas secretarías estuvieron integradas por profesionales de la arquitectura que tenían estrechos vínculos con la FAPyD de la UNR y con el Colegio de Arquitectos y que estaban formados en centros de debate internacional.

Las principales políticas públicas que buscaron ampliar la infraestructura urbana y el acceso a los servicios de las y los rosarinos surgieron de las proyecciones que hicieron profesionales y técnicos, a partir de sus saberes específicos, pero la ejecución de esas políticas y el modo de llevarlas a cabo dependió de las dinámicas cambiantes del juego político entre el Ejecutivo municipal y el recinto legislativo. Las tensiones y diferencias entre esos ámbitos se manifestaron en los alcances de esas medidas, los mecanismos de financiamiento y, sobre todo, en las licitaciones y concesiones que implicaban, y cuyos procedimientos fueron cuestionados por quienes integraban el mismo gobierno municipal. El problema de la transparencia en el manejo de la cosa pública —que había sido una de las críticas del intendente y algunos ediles hacia la gestión dictatorial— no desapareció con la reapertura democrática. En efecto, los escándalos de corrupción en el municipio pusieron bajo la mira el ejercicio de la política en un contexto en el que los mecanismos institucionales y democráticos recién comenzaban a mover sus engranajes.

Asimismo, el impulso democratizador que se tradujo en la concreción de políticas de infraestructura y de uso del espacio urbano no alcanzó para resolver los problemas en algunos barrios donde las dificultades de acceso a los servicios se hicieron visibles, en 1986, cuando se produjo una gran inundación que llevó a replantear las prioridades de la ciudad. Además, la intención democratizadora que tuvo la gestión de espacios como Planeamiento y Obra Pública estuvo ausente en ámbitos como el de la salud, en el cual persistieron dinámicas de funcionamiento que mostraban los efectos del período dictatorial en esa área. En materia de salud municipal, desde el Departamento Ejecutivo no se diseñó un programa coherente que propusiera mejoras al respecto, aunque desde el Concejo sí se elaboraron proyectos que buscaron transformar la gestión de la salud pública, y que tuvieron a los ediles socialistas como principales impulsores.

Finalmente, la escala subnacional posibilitó el estudio de las dinámicas políticas y las principales políticas públicas que caracterizaron la gestión municipal de

## ARTÍCULOS

Poniso y Baeza Belda. La Municipalidad de Rosario durante la reapertura democrática. Actores, políticas y...

uno de los centros urbanos más importantes del país en el marco de la transición hacia la democracia. Desde esa perspectiva analítica se pudo reconocer la especificidad del caso bajo estudio y, a la vez, abonar a una pregunta historiográfica más general que se interroga por la complejidad del proceso de democratización en las instituciones estatales en Argentina durante los años ochenta del siglo XX.

### Fuentes

*Democracia*, 15 de septiembre de 1983, 12 de diciembre de 1983, 27 de marzo de 1984.

*El Litoral*, 5 de junio de 2005.

*La Capital*, 13 de enero de 1984, 16 de marzo de 1984, 7 de noviembre de 1985, 25 de abril de 1986, 26 de abril de 2011.

*Rosario*, 1 de noviembre de 1983, 2 de noviembre de 1984.

*Diario de Sesiones*, Concejo Municipal de la ciudad de Rosario (CMR). 29 de abril de 1986, 8 de mayo de 1986, 15 de agosto de 1986, 22 de abril de 1987, 5 de mayo de 1987, 30 de marzo de 1989, 12 de febrero de 1987, 23 de febrero de 1987, 5 de marzo de 1987, 31 de marzo de 1987.

### Archivos consultados

Biblioteca “General San Martín”, dependiente de la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario.

Hemeroteca de la Biblioteca Argentina Dr. Juan Álvarez.

Hemeroteca del Museo Histórico Provincial de Rosario “Dr. Julio Marc”.

### Referencias bibliográficas

Aboy Carles, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.

Águila, G. (coord.). (2023). *Los 80 en Rosario. Historia social, política y cultural*. Rosario: Homo Sapiens.

Álvarez, G., Dalla Corte, G. & Prospero, M. (2012). *Socialistas y socialismo en Santa Fe. La organización que venció al tiempo*. Rosario: Prohistoria.

Baeza Belda, J. (2016). *Peronismo y democracia. El caso de la Renovación peronista (1983-1991)* (Tesis de doctorado no publicada). Universidad de Salamanca.

Ferrari, M. & Gordillo, M. (comps.). (2015). *La reconstrucción democrática en clave provincial*. Rosario: Prohistoria.

Franco, M. (2018). *El final del silencio. Dictadura, sociedad y derechos humanos en la transición (Argentina, 1979-1983)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Franco, M. & Feld, C. (2015). *Democracia, hora cero. Actores, políticas y debates en los inicios de la posdictadura*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Frederic, S. & Soprano, G. (2009). “Construcción de escalas de análisis en el estudio de la política en sociedades nacionales”. En G. Soprano & S. Frederic (comps.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, (pp. 11-72). Buenos Aires: Prometeo.
- Galimberti, C. I. (2012). “El rol de la democracia en la planificación urbana: caso ciudad de Rosario, Argentina (1983-1993)”. *Proyección*, 12, 191-215. ISSN: 1852-0006.
- Gigli, T., Filiberti, B. & Ruiz, G. (1994). “Los rosarinos los prefieren discrecionales. Casos: Carballo-Usandizaga”. Seminario Regional. Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
- Godoy, S. (2021). *Artes de habitar: intersticios culturales en la renovación costera de Rosario*. Rosario: TeseoPress.
- Grubisic, M. (s/f). “Producción de circulación interna para la UCR, Rosario”. Gentileza del autor.
- Lascurain, M. C. (2021). *Partido, identidad y representación. El peronismo en la provincia de Santa Fe (1991-1995)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: TeseoPress.
- Maina, M. (2023). *La invención democrática en Santa Fe. Identidades políticas y debates públicos en los años ochenta*. Rosario: Prohistoria.
- Osuna, M. F. (2022). “La política social en transición. Los funcionarios y las iniciativas del ministerio de Salud y Acción Social (1983-1986)”. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, 18, 294-321. ISSN 2250-7779.
- Ponisio, M. (2023a). *El Estado Municipal y sus trabajadores durante una década conflictiva. Rosario, 1973-1983* (Tesis de doctorado no publicada). Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.
- Ponisio, M. (2023b). “El municipio como un terreno de disputas. Las políticas de empleo y el reparto de poder durante el tercer gobierno peronista. Rosario, 1973-1976”. *Sociohistórica*, 52. ISSN: 1852-1606.
- Santillán, M. J. (2010). “Una primera aproximación al análisis del discurso de Raúl Alfonsín”. *Cuadernos de H Ideas*, 4. E-ISSN: 2313-9048.
- Velázquez Ramírez, A. (2018). “Representar la democracia en dictadura: los partidos políticos en Argentina en los albores de la transición”. *Revista Question*, 58. E-ISSN: 1669-6581.
- Viotti, J. C. (2005). *Entrevista / Entrevistado por Víctor Città Giordano y Emilio Farrugia*. *Revista de Arquitectura y Urbanismo*, 6, 4-9.



Fernando Williams. (Septiembre/Diciembre, 2024). Represas Hidroeléctricas y Planificación Regional: el caso de HIDRONOR y El Complejo Chocón - Cerros Colorados (Patagonia, Argentina). *Folia Histórica del Nordeste*, N° 51, pp. 115-140. DOI: <https://doi.org/10.30972/fhn.517942>

La revista se publica bajo licencia Creative Commons, del tipo Atribución No Comercial. Al ser una revista de acceso abierto, la reproducción, copia, lectura o impresión de los trabajos no tiene costo alguno ni requiere proceso de identificación previa. La publicación por parte de terceros será autorizada por *Folia Histórica del Nordeste* toda vez que se la reconozca debidamente y en forma explícita como lugar de publicación del original.

*Folia Histórica del Nordeste* solicita sin excepción a los autores una declaración de originalidad de sus trabajos, esperando de este modo su adhesión a normas básicas de ética del trabajo intelectual.

Asimismo, los autores ceden a *Folia Histórica del Nordeste* los derechos de publicidad de sus trabajos, toda vez que hayan sido admitidos como parte de alguno de sus números. Ello no obstante, retienen los derechos de propiedad intelectual y responsabilidad ética así como la posibilidad de dar difusión propia por los medios que consideren. Declara asimismo que no comprende costos a los autores, relativos al envío de sus artículos o a su procesamiento y edición.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)



**Contacto:**

[foliahistorica@gmail.com](mailto:foliahistorica@gmail.com)

<https://iighi.conicet.gov.ar/publicaciones-periodicas/revista-fohia-historica-del-nordeste>

<https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn>



## REPRESAS HIDROELÉCTRICAS Y PLANIFICACIÓN REGIONAL: EL CASO DE HIDRONOR Y EL COMPLEJO CHOCÓN - CERROS COLORADOS (PATAGONIA, ARGENTINA)<sup>1</sup>

*Hydroelectric Dams and Regional Planning: HIDRONOR and the Chocón-Cerros Colorados Complex (Patagonia, Argentina)*

**Fernando Williams\***

<https://orcid.org/0000-0002-2697-0027>

### Resumen

Desde la Planificación Regional, se pretendió contribuir al desarrollo de la Patagonia y completar su integración a la Argentina. Como parte de políticas que reconceptualizaron nuevas regiones basadas en cuencas fluviales, las represas hidroeléctricas constituyeron la punta de lanza del desarrollo buscado. Así, en la denominada región del Comahue, HIDRONOR construyó, entre las décadas de 1960 y 1990, el denominado Complejo Chocón-Cerros Colorados, integrado por una decena de represas. Reseñando y trascendiendo los análisis que se ciñen a los problemas de la historia política, se busca ahondar en algunas especificidades teóricas de la planificación regional, como la definición de la noción de región y la referencialidad de determinados proyectos modélicos, para explicar desde allí, los avatares de la construcción y gestión de esta infraestructura de generación hidroeléctrica en la Patagonia. Para ello, se propone poner en perspectiva no sólo la formulación del proyecto del complejo sino su implementación, a través de comparaciones con casos similares en Latinoamérica, particularmente el caso brasileño.

<represas> <hidroelectricidad> <desarrollo> <planificación regional>

### Abstract

In Patagonia, plans to develop the region and foster its integration to Argentina were originally related to the ideas and practices of regional planning. As part of policies in which new regions were defined by river basins, a series of hydroelectric dams became the spearhead of the sought-after development. In the so called Comahue region, and as part of the Chocón-Cerros Colorados Complex, a series of ten dams were built by HIDRONOR between the 1960s and 1990s. The aim of this paper is to delve into an analysis that goes beyond the problems posed by political history, and problematize some theoretical specificities of regional planning, such as the notion of region and the referentiality of certain dam projects, as a way of explaining the vicissitudes of the construction and management of this hydroelectric infrastructure in Patagonia. In so doing, we propose to study not only the formulation of the project but also its implementation, and to establish comparisons with similar cases in other Latin American countries like Brazil.

<dams> <hydroelectricity> <development> <regional planning>

Recibido: 28/11/2023 // Aceptado: 28/04/2024

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el 3.º Congreso de Historia Urbana (Madrid, 2022), con el título: “Hidroelectricidad e infraestructura en la Patagonia: horizontes discursivos de la planificación regional y su relación con casos concretos de represas”.

\* Arquitecto por la Universidad de Buenos Aires, Doctor por la Universidad de Buenos Aires, Investigador Asistente CONICET con sede en el HITEPAC / FAU / Universidad Nacional de La Plata, Argentina. [ferwil3@yahoo.com.ar](mailto:ferwil3@yahoo.com.ar)

## Introducción

La planificación y la configuración de nuevas regiones en función del aprovechamiento de sus recursos hídricos tuvo en la Patagonia argentina un escenario de importancia, durante los gobiernos desarrollistas. Las grandes represas hidroeléctricas fueron la punta de lanza de una serie de proyectos vinculados con la generación de energía, cuya validez fue legitimada desde los saberes y las prácticas de la planificación. El propósito del presente trabajo es aproximarse al estudio del Complejo Chocón Cerros Colorados (CCCC), cuya construcción comenzó en 1968, y constituyó el sistema de represamiento fluvial más ambicioso de la Patagonia. Para ello, es necesario inscribir el proyecto del CCCC en el contexto de las políticas de planificación tal como fueron implementadas en la Argentina, entre las décadas de 1950 y 1970. Hacerlo exigirá revisar la utilidad de algunos conceptos clave para entender el período como el de “Estado Burocrático Autoritario” formulado por O’Donnell. En primer lugar, propongo construir un marco de la planificación en la Argentina que atienda a la cuestión específica de la generación de energía, para luego dar cuenta de la especificidad de la Patagonia en relación con las aspiraciones vehiculizadas por las políticas planificadoras. Luego, será preciso reseñar el proceso por el cual se gestionó el proyecto del CCCC, atendiendo a las ideas que le sirvieron de anclaje. Ello representa una oportunidad para indagar en el modo en que la Patagonia fue imaginada durante el período desarrollista. Por último y como forma de avanzar en un análisis que se desplace desde el plano político a otro que considere las ideas, organismos y actores específicos de la planificación regional, se problematizará el concepto de región y la referencialidad de casos internacionalmente modélicos como el del *Tennessee Valley Authority*, desarrollándose para ello una perspectiva comparativa con el caso brasileño.

## Planificación y energía en la Argentina

A la hora de dar cuenta de las razones que inicialmente justificaban la realización de planes regionales en América Latina, Alexander Ganz<sup>2</sup> mencionaba la oportunidad de llevar adelante la “coordinación eficiente de programas integrados de energía eléctrica, regadío y agricultura en gran escala” (Rofman, 1982, p. 7). La agricultura estaba en el centro de la escena porque, especialmente, desde la mirada de los norteamericanos, la electrificación podía significar la posibilidad de un modelo de desarrollo que mantuviera en el campo a la población rural, y que constituyera una alternativa a una urbanización de esa población que, históricamente, había ocasionado múltiples problemas en los países desarrollados. Por otro lado, las nuevas formas de generación de electricidad constituían una oportunidad de lograr un mayor desarrollo, industrialización mediante.<sup>3</sup> En países

<sup>2</sup> Ganz fue un experto en planificación regional y miembro del *Joint Center of Urban Studies* (MIT-Harvard) que, durante la década de 1960, estuvo involucrado en la planificación de Ciudad Guyana en Venezuela.

<sup>3</sup> John Maynard Keynes, reconocido como el fundador de la macroeconomía, promovió la implementación de políticas en las que el Estado estimulara la demanda mediante la sustitución de importaciones, pero también mediante la construcción de obras públicas. Para los posteriores “economistas del desarrollo”, la infraestructura constituyó una condición indispensable de ese desarrollo. En efecto, las teorías orientadas a promover un crecimiento económico sostenido, como la teoría del Big Push, formulada por Rosenstein-

como Argentina, se avanzó en esa dirección, a partir de las políticas de sustitución de importaciones implementadas, en principio, luego de la crisis económica global de 1929 y profundizadas, durante la segunda guerra mundial. Si bien es cierto que la batería teórica de la planificación todavía no había sido incorporada, se considera a los planes quinquenales de los dos primeros gobiernos de Perón (1946-1955) como un antecedente de un tipo de economía con fuerte control estatal, típica de la tradición planificadora.<sup>4</sup> Fue, justamente, durante el primer gobierno peronista que se creó, en 1947, la empresa estatal Agua y Energía Eléctrica (AyEE), estableciendo una vinculación virtuosa entre agua y energía que, hasta entonces, no tenía un correlato institucional y que marcaría el inicio de importantes proyectos de generación hidroeléctrica, durante las siguientes cuatro décadas.

Una etapa decididamente planificadora se abriría, en 1961, durante el gobierno de Frondizi, con la creación de la Comisión Nacional del Desarrollo (CONADE). Casi coincidentemente, se promulgó, en 1960, la Ley de Energía Eléctrica, por la que el Estado nacional establecía jurisdicción nacional sobre su generación y se comprometía a promocionarla.<sup>5</sup> Durante el gobierno de Illia, en 1963, la CONADE fue jerarquizada y elaboró, dos años más tarde, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1965-1969, considerado como “uno de los más elaborados proyectos de planificación realizado en los organismos especializados del Estado” (Jáuregui, 2013, p. 256). Sin embargo, este plan, además de ser “cuestionado desde distintos sectores por su carencia de valor operativo a partir de la ausencia de proyectos y previsiones para su implementación” (Tereschuk, 2019), vio truncada su implementación debido al golpe de Estado que, en 1966, llevó a la presidencia al General Onganía.<sup>6</sup>

A pesar de no haber entrado en vigencia, el PND constituyó un marco referencial para las aspiraciones de la planificación de los años subsiguientes, particularmente, en el área de la producción de energía. Las previsiones del plan contemplaban una mayor demanda energética y proponían obtenerla, disminuyendo la que se producía a partir del petróleo y el carbón y aumentando la generada a partir del gas y la hidroelectricidad. Como parte de esa estrategia, el PND se inclinaba abiertamente por las represas debido a “una relación costo/beneficio mucho mayor que la central térmica equivalente” (Jáuregui, 2013, p. 261). A partir de entonces, fueron los grandes proyectos hidroeléctricos los que

---

Rodan, en 1943, propusieron programas de inversión masiva, no sólo en industrialización sino también en infraestructura (Rosenstein-Rodan, 1961). La estrategia del Big Push sería reconocida y amplificada a partir de los trabajos de otros economistas como Lewis y Prebisch, quienes, convocados por la ONU, fueron dos de los responsables de la preparación de un extenso reporte con recomendaciones para el desarrollo que tuvo amplia circulación en América Latina (UN, 1951). Raúl Prebisch fue, de hecho, una de las figuras más influyentes durante la década de 1950 y, luego del derrocamiento de Perón, sus recomendaciones fueron tenidas en cuenta, especialmente para favorecer la acción estatal en áreas como las telecomunicaciones, el transporte y la producción energética.

<sup>4</sup> El primer antecedente fue la creación del Consejo Nacional de Posguerra en 1944.

<sup>5</sup> La ley creaba, además, distintas zonas o sistemas eléctricos (Ley 15.336, del 15 de septiembre de 1960).

<sup>6</sup> La dictadura de Onganía reformuló el sistema de planificación sumando al CONADE, el CONASE (seguridad) y el CONACyT (ciencia y técnica), organismos que elaboraron el Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974, reformulado, luego, como Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975. El gobierno democrático que le siguió elaboró un Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977) (Tereschuk, 2019).

se priorizaron y recibieron apoyo estatal, especialmente, los ubicados en dos regiones que contaban con los ríos de mayor caudal: el Litoral y la Patagonia. En esta última se propuso construir el Complejo Chocón-Cerros Colorados (CCCC), un sistema de represas ubicadas sobre dos tributarios del río Negro: el Limay y el Neuquén. Dada la gran escala de la intervención, las expectativas cifradas en su construcción y los debates generados en torno al rédito de las obras, interesará aquí, particularmente, el estudio del proceso por el cual se gestó el proyecto del CCCC. Pero, antes, importa detenernos en las particularidades de la Patagonia y el papel que le cupo dentro de las políticas planificadoras.

### La nueva región del Comahue y los proyectos de represas hidroeléctricas

Carbón y petróleo son dos recursos cuya explotación se inició en la Patagonia, a comienzos del siglo XX. Ello explica que a partir de la década de 1930 y, muy especialmente, a partir de la Segunda Guerra Mundial, el Estado nacional haya aumentado su presencia en esa región en procura de custodiar recursos considerados estratégicos. Las Fuerzas Armadas, particularmente el Ejército, jugaron un rol central en ese momento.

A partir de 1958, la política desarrollista del gobierno de Frondizi contribuyó a cimentar la identificación de la Patagonia con la energía, a partir de un aumento de la producción petrolera motorizada por la participación de capitales extranjeros.<sup>7</sup> Pero a esta nueva ecuación energética desarrollista se sumó también la hidroelectricidad.<sup>8</sup> Recordemos, en este sentido, que fue ese mismo gobierno el que creó el CONADE. Esos atributos energéticos, junto con otros factores tanto geográficos como históricos, permiten comprender por qué la Patagonia se ha destacado entre las demás regiones del país, por haber constituido “un escenario privilegiado para intentos estatales de planificación regional” (Healey, 2003, p. 192).

En lo que respecta a la explotación de los recursos hídricos, debe decirse que no era nueva en la región. Desde fines del siglo XIX, se habían construido oasis de riego en los valles de los ríos Chubut, Negro y Neuquén, con el Dique Ballester —erigido sobre este último— como principal obra de una extensa infraestructura de irrigación, construida por el Estado y la compañía *Argentine Southern Railway*. Pero, si de generación de hidroelectricidad se trata, el primero en plantear esa posibilidad en la Patagonia fue Bailey Willis, un geólogo del *United States Geological Survey* que dirigió, entre 1911 y 1914, la denominada Comisión de Estudios Hidrológicos. Trascendiendo el mero relevamiento, Willis avanzó en el terreno propositivo con un proyecto para la Ciudad Industrial de Nahuel Huapi (Willis, 2017, p. 199), abriendo, así, el camino a la futura explotación hidroeléctrica del río Limay que luego sistematizarían las represas del CCCC. En su propuesta, ya es posible encontrar la relación virtuosa

<sup>7</sup> Según un informe de 1966 del Consejo Federal de Inversiones, la Patagonia tenía el 50 % de los recursos hídricos, el 99 % de las reservas de carbón, el 70 % de las reservas de petróleo y el 60 % de las reservas de gas del total del país (Martins de Souza y Ruffini, 2022, p. 97)

<sup>8</sup> Al dar cuenta de los proyectos en danza de aquel momento, un periódico patagónico titulaba: “Operación Patagonia: Carbón, Hierro, Petróleo y Energía” (*Diario Jornada*, 7 de marzo de 1959).

entre tres aspectos que serán parte de la agenda planificadora: generación de energía hidroeléctrica, industrialización de las áreas contiguas a la explotación de los recursos hídricos y creación de nuevas jurisdicciones capaces de gestionar más eficientemente los beneficios de estas obras.<sup>9</sup>

Habrà que esperar hasta 1945 para que los ríos norpatagónicos se estudiaran en detalle con vistas a su aprovechamiento hidroeléctrico. Y, recién en 1954, la mencionada AyEE llevó adelante prospecciones topográficas y geológicas en la cuenca del Limay, labores que no se vieron interrumpidas luego del golpe de Estado que derrocó a Perón (Bandieri & Blanco, 2012, p. 150). Buscando una continuidad para los proyectos, el nuevo Gobierno militar sentó un primer antecedente de “interestatalidad”<sup>10</sup>, al formar, en 1957, la Corporación Norpatagónica (Chubut, Neuquén y Río Negro), cuya principal misión era la de aprovechar los recursos mineros y energéticos de la región.<sup>11</sup> Si bien Frondizi desarticuló, luego, esta corporación debido al conflicto que podía llegar a generar con las autonomías de las nuevas provincias patagónicas<sup>12</sup>, promovió, al mismo tiempo, algunas iniciativas orientadas a promover la explotación hidroeléctrica en la región<sup>13</sup>. En 1959, y, a iniciativa de su presidente José María Guido, el Senado decidió publicar el informe *La economía de la región norpatagónica y perspectivas para su futuro desarrollo integral* que Adolfo Dorfman había presentado a la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas.<sup>14</sup> Al año siguiente, el mismo Senado creó la *Comisión Especial para el Estudio del Desarrollo de la zona de Influencia de los ríos Limay, Neuquén y Negro*, la primera en hacer un uso oficial del nombre “Comahue” para designar una nueva región que era producto de la unión de las provincias de Neuquén, Río Negro y el partido bonaerense de Patagones<sup>15</sup> (Figura 1).

<sup>9</sup> En 1914, Willis imaginaba una “Provincia Andina, caracterizada por su “población industrial, en total contraste con la Argentina exclusivamente agrícola” (Willis, 2017, pp. 12).

<sup>10</sup> Este término remite a la integración entre diferentes Estados provinciales.

<sup>11</sup> Esta corporación fue una iniciativa de la Dirección General de Fabricaciones Militares y se concretó a partir del Tratado Interestadual, firmado por esa dirección y los interventores militares de los Territorios Nacionales. Su constitución concitó un amplio rechazo en los tres distritos, ya que sus incumbencias fueron vistas como un condicionamiento para la autonomía de las provincias que estaban a punto de crearse (Ruffini, 2014, pp. 206-212). Las legislaturas provinciales desconocieron a la CNP y el gobierno de Frondizi la suprimió, en mayo de 1958.

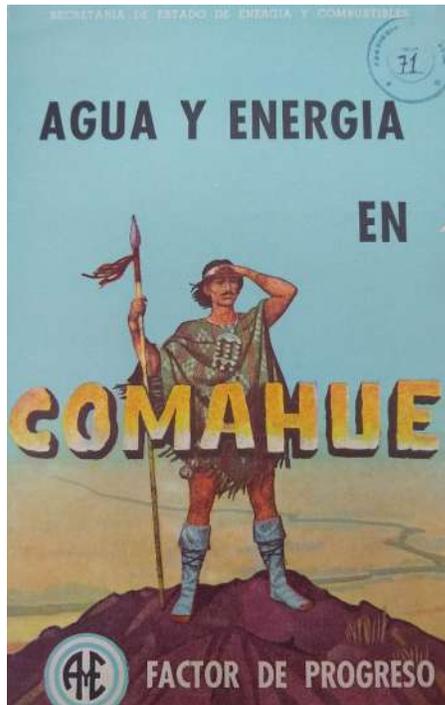
<sup>12</sup> Recién, entre 1955 y 1958, los antiguos Territorios Nacionales que subdividían la Patagonia desde 1884 adquirieron el estatus de provincia, con la excepción de Tierra del Fuego.

<sup>13</sup> Durante el gobierno de Frondizi, se avanzó en la terminación del Dique Ameghino, primera represa hidroeléctrica de la Patagonia, cuya construcción había comenzado en 1950, durante el gobierno de Perón.

<sup>14</sup> Partiendo de un examen de la economía de la región, este trabajo proponía un “programa de desarrollo” para la Patagonia, basado en el aprovechamiento de sus recursos minerales e hidroeléctricos para avanzar en un proceso de industrialización en rubros como la siderurgia (acero y aluminio), el cemento, los fertilizantes, la soda cáustica, los textiles, etc. (Dorfman, 1960, p. 62).

<sup>15</sup> La meta que fijó esta comisión era “lograr que la región del Comahue, junto con el área de influencia del río Colorado, constituyera una franja económica y social desarrollada que estableciera un nexo sin solución de continuidad entre las zonas septentrionales y centrales del país con la extensa Patagonia” (Bandieri, 2016, p. 7).

Figura 1. La denominación Comahue en un folleto de la empresa Agua y Energía Eléctrica



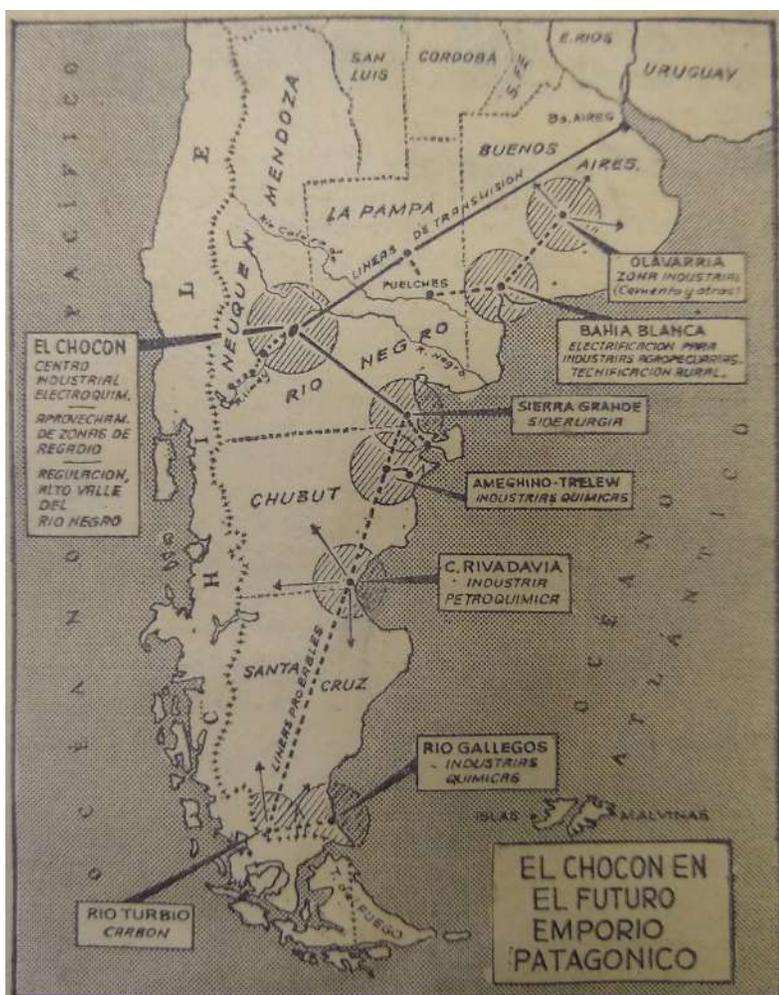
Fuente: Archivo Histórico Provincial (Neuquén)

A iniciativa de esta comisión, se creó un Comité Asesor integrado por representantes del Consejo Federal de Inversiones (CFI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la empresa AyEE, que, en 1961, encargaron a Italconsult y Sofrelec —consultoras de Italia y Francia, respectivamente— un estudio preliminar para el desarrollo integral de la nueva región. Será este estudio el que propondrá la construcción del CCCC, un aprovechamiento cuyo objetivo era “el incremento de las actividades agrícolas y energéticas, la mejora de la infraestructura y servicios, y la construcción de obras (...) para la creación de nuevas industrias básicas y sus complementarias, previéndose la instalación de plantas, siderúrgicas, químicas y petroquímicas” (Bandieri, 2016, p.7) (Figura 2). Finalmente, en 1963, AyEE firmó con Harza Engineering Company y las dos empresas europeas mencionadas un contrato para la elaboración del proyecto ejecutivo del CCCC.

Al año siguiente, la cuestión de la hidroelectricidad comenzó a ser debatida en el Congreso nacional, a partir de un proyecto de ley impulsado por José E. Gadano, senador de la UCRP que representaba a Río Negro, una de las provincias del Comahue. El proyecto, que pretendía avanzar en definiciones clave para la construcción del CCCC, constituyó una oportunidad para discutir y definir cómo se distribuirían los beneficios de las obras. Es en el contexto de esta discusión que se hace una referencia explícita a la experiencia del *Tennessee Valley Authority* (TVA), ya que, al igual que

en EE.UU., se pretendía usar la energía generada para industrializar la región a partir de tarifas promocionales (Bandieri, 2016, p.8). El proyecto de Gadano fue aprobado unánimemente, sancionándose el 19 de mayo de 1966 la Ley 16.882 que allanaba el camino para que se licitaran las obras del CCCC. Dando cuenta de las aspiraciones cifradas en el proyecto, Gadano resumía así sus atributos: “generación energética barata, abundante y segura, radicación industrial, tierras nuevas bajo cultivo en un régimen de explotación intensiva con densidad de explotación y vida de relación, control de crecientes que aseguren al hombre que no ha de desaparecer el esfuerzo de muchos años en un instante, navegación, y formación de lugares de esparcimiento donde el individuo del lugar tenga acceso barato e inmediato para lograr un descanso que es necesario en el plano físico y espiritual” (Bandieri y Blanco, 1988, p. 7).

**Figura 2. Mapa mostrando el alcance de los proyectos para la Patagonia, vinculados a la hidroelectricidad**



Fuente: “El Chocón: hay un nuevo estudio”, Clarín, 20 de enero de 1961.

Las múltiples implicancias de esta ley no pueden comprenderse si se desconoce un contexto local, en el que muchas de las aspiraciones de la agenda regionalista venían consensuándose. En primer lugar, la necesidad de proteger de las inundaciones las áreas urbanas y productivas ubicadas, mayormente, dentro de los valles. Y, en segundo lugar, el mejoramiento de productividad de explotaciones frutícolas que se habían convertido en parte de la identidad de Neuquén y Río Negro. En este sentido, la ley no sólo determinaba la creación de nuevas áreas bajo riego, sino que instruí a AyEE para que las organizara junto con los gobiernos provinciales. Finalmente, la ley aseguraba que el futuro desarrollo regional tuviera un respaldo financiero, al establecer que los ingresos provenientes de la comercialización de la energía de las represas fueran invertidos en tres áreas vinculadas en mayor o menor grado con la región.<sup>16</sup>

Puede hipotetizarse que, en este momento inaugural de las estructuras gubernamentales provinciales, el ideario de la planificación implícito en proyectos como los del CCCC fue, no sólo recepcionado positivamente dentro la esfera pública local, sino también internalizado en el discurso de las dirigencias locales en un momento en que comenzaban a diseñarse las primeras políticas provinciales.<sup>17</sup> Dentro de los nacientes Estados provinciales se institucionalizan los “consejos de planificación, organismos a los que se delega la elaboración de diagnósticos, programas sectoriales y planes de corto, mediano y largo plazo” (Bandieri y Blanco, 1988, p. 7). Un ejemplo de ello es la creación por parte de Neuquén de su propio Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), en 1964, organismo que desempeñó un papel importante en la historia económica de la provincia y que invita a revisar una visión de las políticas planificadoras entendidas generalmente como parte de un esquema que coloca siempre al Estado nacional en la punta de la pirámide.<sup>18</sup>

La idea de la región Comahue, a pesar de que podría haber puesto en entredicho las nuevas autonomías provinciales, fue adoptada sin muchos reparos, tanto en Neuquén como en Río Negro, y fue parte de diferentes iniciativas. En 1964, por ejemplo, se organizó en la localidad rionegrina de Villa Regina la primera Exposición del Comahue que buscó “aglutinar el mayor número de testimonios objetivos respecto de los recursos naturales que encierra la cuenca de los ríos Limay, Negro y Neuquén”<sup>19</sup> (Figura 3).

<sup>16</sup> Se estipulaba que el 33 % se destinará a nuevas obras hidroeléctricas y de riego en la región, otro 33 %, a ese mismo tipo de obras, pero en las demás zonas áridas del país y el 33 % restante, a obras de promoción económica en el Comahue, hasta tanto se completara el desarrollo integral de la región.

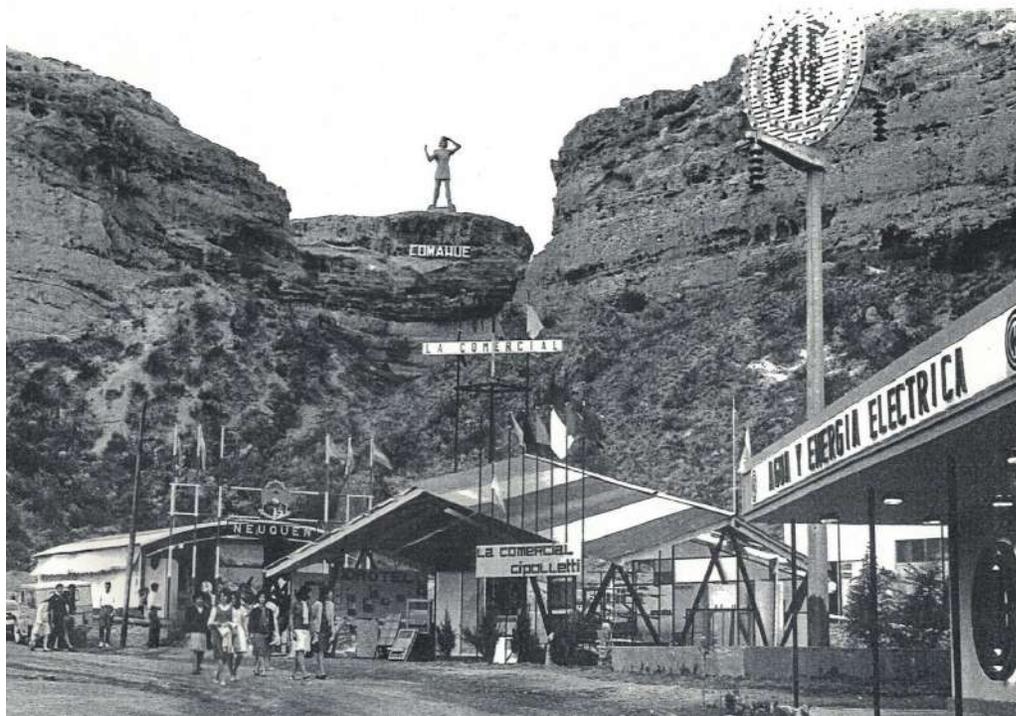
<sup>17</sup> Ambas provincias aprobaron sus respectivas constituciones en 1957. Según Arias Bucciarelli, el universo ideológico del desarrollismo se plasmó en esos textos fundacionales que “incluyen en su articulado las propuestas que conciben revertir las desigualdades regionales mediante una clara planificación del desarrollo” (Arias Bucciarelli, 2007, p. 6). Perren y Pérez Álvarez van más allá y plantean que el de las nuevas provincias patagónicas fue un laboratorio para un tipo de desarrollismo industrialista de cuño cepalino, que concebía al Estado como el actor principal y a la planificación como herramienta fundamental (Perren & Pérez Álvarez, 2011, p.79).

<sup>18</sup> Fue justamente desde el COPADE que se convocó a los gobernadores patagónicos a dos reuniones, en 1964 y 1965, que condujeron a la creación del Ente Patagónico, concebido como una asamblea interprovincial (Arias Bucciarelli, 2007, p. 6)

<sup>19</sup> Así, se explicitaba el propósito del evento en el artículo “La primera feria exposición del Comahue” (*Diario Río Negro*, 4 de noviembre de 1964). Los principales *stands* de la exposición pertenecían a

Es en estos años que se consolida la idea de que la riqueza hídrica constituye la base fundamental de la nueva región y los periódicos locales comparan al Comahue con la cuenca del Tennessee.<sup>20</sup> Por otro lado, en 1971 se creó la Universidad del Comahue, medida que, apostando a un destino común de las dos provincias, fusionaba los institutos universitarios de Río Negro con la Universidad de Neuquén, que había sido creada por el COPADE, en 1965.

**Figura 3. Feria del Comahue en Villa Regina, Río Negro (1964).**



Fuente: Archivo Cámara de Comercio, Industria y Producción de Villa Regina.

En definitiva, la instrumentación del funcionamiento del CCCC a la que apuntó el proyecto de Gadano, se produjo como parte de un consenso sobre la necesidad de promover el desarrollo regional, tal como se forjó, localmente, en Neuquén y Río Negro, durante los años inaugurales de sus autonomías provinciales, y hunde sus raíces en la formación de una esfera pública, animada por una larga lucha por la provincialización y por los debates que suscitaron las respectivas convenciones constituyentes en cada provincia. De algún modo, la ley concertó las demandas locales con las expectativas nacionales en un proceso

---

empresas estatales, como YPF y AyEE, con fuerte presencia en la Patagonia.

<sup>20</sup> Ver (Azcoitia y Nuñez, 2014, p. 19). Además del Tennessee, la comparación con otras cuencas, como la del Ruhr y, también, con otras represas, como la de Assuan, son parte de una metaforización del Comahue que sirve para legitimar los propósitos de la planificación (Nuñez y Azcoitia, 2016, p. 82).

político consensuado en el que la existencia de las autonomías provinciales jugó un papel destacado. Sin embargo y, a pesar de sus virtudes, la ley Gadano no alcanzaría a ejercer una influencia concreta sobre el modo en que se encaró la construcción de las obras y sobre cómo se repartieron sus beneficios. Tan sólo un mes después de su aprobación, el presidente Illia fue derrocado por un golpe militar encabezado por el general Onganía, cuyo gobierno ignoró el contenido de la ley e impuso nuevas reglas de juego.

### **HIDRONOR y el repliegue de la agenda regionalista**

El fuerte sesgo autoritario del gobierno *de facto* que, desde 1966, encabezó Onganía fue evidente en varios campos y, en el de la planificación, implicó un desconocimiento de los consensos cristalizados en la “Ley Gadano”. Luego del golpe de Estado, la gestión del proyecto del CCCC se vio demorada varios meses, replanteándose su prioridad frente a otro proyecto de gran represa como Salto Grande.<sup>21</sup> En este período se comenzó a plantear, desde el gobierno militar, la idea de crear un ente autárquico encargado de su ejecución y explotación y, así, “combinar la eficiencia empresaria con los intereses del gobierno”.<sup>22</sup> La idea se concretó al año siguiente, con la creación de Hidroenergética Norpatagónica S. A. (HIDRONOR), empresa en la que el Estado mantendría una participación del 51 %, y a la que fue otorgada la concesión para la construcción y explotación del CCCC. En su componente estatal, HIDRONOR se formó con la participación de la Dirección Nacional de Energía, AyEE y Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA). La concesión incluyó también las líneas de transmisión de energía con sus obras complementarias, desde las centrales del CCCC hasta el sistema eléctrico Gran Buenos Aires-Litoral (Bandieri, 2016, p. 10).

No sólo la licitación de las líneas de transmisión, sino fundamentalmente la participación de SEGBA constituye un indicio del golpe de timón que implicó la creación de HIDRONOR, que consistió en la priorización de la producción de energía destinada a Buenos Aires y a las principales ciudades del litoral, en desmedro de los proyectos de irrigación y de la reinversión de las utilidades en otros planes y proyectos orientados al desarrollo regional (Figura 4). En efecto, la ley de 1967, que creó HIDRONOR, dejó afuera el aprovechamiento integral de los recursos hídricos de la región, encargándose al CONADE la gestión del conjunto de proyectos que no estaban relacionados con la generación de energía.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Ello provocó un amplio movimiento de rechazo en Neuquén y Río Negro que se cristalizó en la creación de un Comité del movimiento pro Chocón-Cerros Colorados.

<sup>22</sup> La creación de una empresa con participación privada era una opción que obedecía a argumentos de rentabilidad, exigidos por el Banco Mundial para la financiación de las obras (Bandieri, 2016, p.13).

<sup>23</sup> Apunta Bandieri que “en la práctica, no se logró una tarea de planificación que permitiera coordinar las decisiones políticas y en materia de inversiones para que la región se comportase como una unidad de planificación, dado que las provincias no estuvieron dispuestas a delegar sus decisiones en una entidad supra-provincial, lográndose a lo sumo alguna armonización respecto a decisiones parciales sobre problemas que afectaban a más de una provincia” (Bandieri, 2016, p. 12).

Figura 4. Las torres de las líneas de transmisión como emblema de El Chocón en una estampilla de 1969



Fuente: E. Miliavaca, Casa de la Moneda, 1969.

Dentro de la provincia de Neuquén, muchos de esos proyectos sin vinculación directa con la hidroelectricidad fueron desarrollados por el mencionado COPADE, segmentando aún más una gestión que desde la planificación se postulaba como necesariamente integrada.<sup>24</sup> Además, debe recordarse que los gobiernos provinciales que fueron impuestos en épocas de dictadura tendieron a desmantelar “las estrategias institucionales de integración territorial diseñadas en los años previos” (Azcoitia y Núñez, 2014, p. 21).

Sustrayendo a las represas de un marco que les daba un sentido concreto dentro de un ideario planificador basado en las cuencas hidrográficas, la creación de HIDRONOR produjo una segmentación de funciones y una segregación de temas que atentó contra la integralidad constitutiva de las estrategias planificadoras. Puede decirse así que esta “centralización autoritaria” (Azcoitia y Núñez, 2014, p. 20) que reorientó el proyecto hacia los intereses de Buenos Aires, licuó la potencialidad del CCCC en cuanto al desarrollo regional.

<sup>24</sup> Desde su concepción abiertamente desarrollista, el COPADE apostó a la industrialización de la provincia y buscó potenciar los beneficios de la construcción de las represas creando, en 1964, la Fábrica de Cemento Portland en Zapala, cuya planta se inició en 1966 (Blanco, 2014, p. 43). Por otro lado, el COPADE se encargó del trazado de Picún Leufú, luego de que el pueblo fuera relocalizado debido al llenado del embalse de El Chocón.

La misma delimitación geográfica de la región Comahue fue desvirtuada por el Onganiato al lanzarse, en 1967, el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, que sumó a la nueva región la entera provincia de La Pampa y 14 partidos del sur bonaerense. Ello implicó un retroceso respecto de lo estipulado en la Ley Gadano, si se recuerda que, durante los debates que condujeron a su sanción, los legisladores de Neuquén y Río Negro ya habían logrado rechazar la propuesta de incorporar los partidos bonaerenses (Arias Bucciarelli, 2007, p. 13).

Esta serie de cambios no dejaron de ser resistidos por los dirigentes y por la opinión pública de las provincias de Neuquén y Río Negro que manifestaron su abierta oposición a que El Chocón se convirtiera en la “usina de punta” de la provisión de energía para los grandes centros de consumo nacionales. Según Arias Bucciarelli, ese disenso se hizo manifiesto en la Junta de Gobernadores de la Región de desarrollo Comahue que se celebró en Bariloche con la presencia del propio Onganía. Por su parte, Bandieri destaca la publicación de una solicitada en el periódico Río Negro, por parte del Movimiento Regional en Defensa del Desarrollo del Comahue” (Bandieri, 2016, p.13).

Tanto el desconocimiento de los consensos políticos cristalizados en la ley Gadano, como la internacionalización implícita en la operación HIDRONOR son dos aspectos que se corresponden perfectamente con la caracterización que hace O’Donnell del “Estado Burocrático Autoritario”, alumbrado por el golpe del ’66 y representan, cada uno de ellos, las dos vertientes que conformaron el Onganiato, una primera, más paternalista, que impugnó la legitimidad de toda participación popular y otra, más liberal, cuya política de “normalización” económica favoreció a la gran burguesía y a los oligopolios transnacionalizados, aspirando a reconectar la estructura económica local “con el sistema capitalista mundial” (O’Donnell, 1996, p. 146).

El Chocón, represa principal de todo el complejo, comenzó a construirse, en 1968, y sería inaugurada, en 1972. A pesar de que los beneficios de la obra quedaron condicionados por el esquema centralista impuesto por Onganía, el discurso que acompañó la construcción de la obra fue el de un interior modernizado por esos beneficios. Nuñez contrapone a ese discurso la construcción de la línea de alta tensión que, en una perfecta línea recta, unió El Chocón con Buenos Aires (Nuñez y Azcoitia, 2016, p. 93), línea cuyo costo ascendía a un tercio del total de la obra (Nuñez y Azcoitia, 2016, p. 90).

La gestión de tipo eficientista enfocada, casi exclusivamente, en la producción de energía caracterizaría toda la historia de HIDRONOR, hasta su final disolución, en 1993. Sólo en dos intervalos coincidentes con gobiernos democráticos pudo ponerse en cuestión este tipo de gestión y hacerse lugar a los reclamos locales alineados con la defensa de las aspiraciones que habían sido consensuadas antes de 1966.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> En 1983, se creó la Gerencia de Intereses Regionales dentro de HIDRONOR con sede en Cipolletti, mientras que, en 1987, se elaboró el Manual de Gestión Ambiental para Obras Hidráulicas de Aprovechamiento Energético que brindó “un marco institucional más adecuado para la definición del alcance concreto de su intervención y competencia en el tema regional, a través de una planificación integral concertada con los gobiernos municipales, provinciales y nacionales” (Bandieri, 2016, p.18).

## **Instituciones, expertos, planes: hacia una perspectiva comparativa**

Las desventajas que, para las aspiraciones de la Patagonia, implicó el esquema impuesto por el Onganiato es presentada por diversos autores (Bandieri, Blanco, Azcoitia, Ruffini) como parte de un contexto de tensiones entre los reclamos locales y las imposiciones del Estado central. Si bien resulta obvio el sesgo centralista de la maniobra urdida en 1967, no debería darse por sentado que esta cuestión fue dirimida solamente como parte de una polaridad entre lo local/regional y lo nacional. En este sentido, correspondería revisar el débil y cambiante consenso que, dentro del propio Estado nacional, existía acerca de la conveniencia de implementar una fórmula más completa de regionalismo. Pero es difícil encontrar en estos autores una problematización de la especificidad técnica e institucional de la planificación: se trata de trabajos que construyen una historia de los organismos estatales desde una perspectiva que las vincula con la legislación y con las gestiones gubernamentales incorporando, como mucho, los debates entablados en el Congreso nacional y en la prensa. Se excluye a expertos o técnicos y a sus corpus de conocimientos e ideas que determinaron modos de intervención en las áreas afectadas por la construcción de las represas. Tampoco suelen problematizarse los propios proyectos —tanto los de las represas como los de las obras complementarias— cuyo estudio representa una forma bien concreta de rastrear esas ideas, tarea que pretendo llevar adelante como parte de mi proyecto de investigación.<sup>26</sup>

¿A qué conclusiones podría llegarse a partir de una perspectiva desplegada desde el interior de los organismos planificadores y desde los expertos que participaron del diseño de políticas durante los años 60 y 70? ¿Pueden los cambios implícitos en la creación de HIDRONOR y el consiguiente abandono de ciertos principios de la planificación ser explicados no sólo desde los contextos políticos —como traición de los intereses de la región— sino también desde una verificación de los cambiantes consensos sobre las formulaciones teóricas de la planificación?

En la indagación que abren estos interrogantes, puede ser útil una perspectiva comparativa con casos similares en el resto de Latinoamérica. Un posible caso testigo es la exitosa experiencia de la Comisión Interestatal de la Cuenca Paraná-Uruguay (CIBPU) que funcionó en Brasil, entre 1951 y 1972, aun, cuando las asimetrías entre el modo en que la planificación operó en la cuenca Paraná-Uruguay y en el Comahue hayan sido enormes. En tren de identificar las diferencias, debe decirse, en primer lugar, que nunca existió, en Comahue, un organismo interestatal capaz de integrar diferentes facetas económicas y sociales a partir de la planificación como lo hizo la CIBPU: la propia creación de HIDRONOR puso esa virtuosa integralidad en entredicho.

Otra diferencia importante estriba en la autonomía de los entes a cargo de la planificación. La experiencia del CIBPU indica que el distanciamiento del Gobierno federal resultó clave para el funcionamiento de un acuerdo interestatal, distanciamiento que derivaba del liderazgo asumido por el Estado de San Pablo, que, financiando a la comisión, buscó asegurar y extender su poder económico hacia otros Estados. En

<sup>26</sup> “El paisaje de la energía hidroeléctrica: Estado desarrollista, infraestructura y ambiente en la Patagonia argentina (1943-1980)” es un proyecto que desarrollo como investigador asistente del CONICET.

Argentina, sería imposible encontrar un contrapeso como el que representa San Pablo en relación con la localización del poder político nacional. Tal autonomía —impensable para el contexto argentino— muestra, a contraluz, las serias limitaciones que impuso el histórico centralismo porteño sobre las aspiraciones regionalistas de la planificación.

Una asimetría adicional entre Brasil y Argentina estriba en las vinculaciones directas con instituciones y expertos norteamericanos comprometidos con las políticas planificadoras. Chiquito muestra los múltiples intercambios entre técnicos y organismos de Brasil y EE.UU., que permiten explicar la temprana circulación y puesta en práctica de las ideas regionalistas al interior de organismos como la CIBPU (Chiquito, 2017, pp. 88-96). En Argentina, en cambio, es más laxa y tardía la vinculación con este cuerpo de ideas y ello se relaciona con la desventajosa situación en la que quedó el país en su relación con Estados Unidos, luego del fin de la guerra, sobre todo si se lo compara con Brasil.

Dentro de los límites que impone la extensión de este trabajo, el análisis buscará problematizar, entonces, aspectos más teóricos de la planificación. Dos serán los puestos en foco: el concepto de región tal como fue entendido por instituciones y expertos y, en segundo lugar, la relevancia concreta que pudo haber tenido para ellos la referencia de la TVA.

### **Región y cuencas hídricas: algunas precisiones e interrogantes**

En su artículo sobre la región del Comahue, Arias Bucciarelli efectúa un rastreo del interés por la cuestión regional en la Argentina y destaca que 1959 puede considerarse una fecha importante, debido a la creación del Consejo Federal de Inversiones, organismo consultivo integrado por las 23 provincias y la Capital Federal, cuyo objetivo era promover el desarrollo nacional desde “una concepción de planeamiento de ejecución descentralizada” (Arias Bucciarelli, 2007, p.5). Según este autor, es durante el gobierno de Illia que se instaló de forma más concreta “la cuestión regional”, momento que coincide con la sanción de la Ley Gadano. En su trabajo, hace un estudio pormenorizado del surgimiento de la región Comahue, poniendo atención en los cambios que sufrió su delimitación geográfica, en el marco de las tensiones entre los representantes y dirigentes nacionales o de otras provincias y aquellos provenientes de Río Negro y Neuquén, tensiones que demuestran el “poco compromiso de los referentes políticos partidarios con la retórica de la regionalización” (Arias Bucciarelli, 2007, p. 12). Tomando como referencia estos cambiantes límites geográficos, Arias Bucciarelli habla de seis diferentes regiones, con una última, en 1966, que echa por tierra con las aspiraciones locales. Basado en este análisis, llega a la conclusión de que la definición de la región Comahue fue el resultado de un proceso en el que la entidad política de las nacientes provincias se vio constantemente puesta en cuestión. Si bien esta conclusión resulta incuestionable, también es cierto que se llega a ella a partir de la consideración de debates y definiciones que se restringen a la esfera política. ¿Es posible emprender otro tipo de análisis que repare en la especificidad propiamente técnica de la “región” y que, por la tanto, considere otras características importantes, tales como la base hidrográfica de su definición?

En su estudio, Chiquito muestra cómo la cuenca hidrográfica constituye la unidad de planeamiento, definiendo toda una primera época de la CIBPU en Brasil

(Chiquito, 2017, p. 55). En el caso de la región del Comahue, es innegable que el criterio fluvial fue parte de su definición. Sin embargo, de las características que señala Gorelik al hablar de la *Regional Planning Association of America* (RPAA), motor del movimiento regionalista norteamericano desde los años 20, ninguna de ellas es verificable en el modo en que las políticas planificadoras se aplicaron en el Comahue. En primer lugar, no parece haber desempeñado papel alguno la idea de “la sección del valle” como epítome de la región natural, tal como los norteamericanos la tomaron de las formulaciones de Patrick Geddes. Tampoco parece haber tenido relevancia alguna la visión evolucionista de la historia estructurada por la tecnología, tal como aparecía en los trabajos de Lewis Mumford. Consideremos, por otro lado, uno de los aspectos más progresistas del regionalismo, que hundía sus raíces en la agenda reformista: el “*survey*”, método que Gorelik considera como la “fuerza organizadora y militante” del regionalismo, y que consistía en un “estudio sistemático de los recursos de la región, las formas humanas y el paisaje cultural”.<sup>27</sup> Si bien diferentes tipos de relevamientos (no sólo geológicos e hidrológicos sino también sociales, e, incluso, arqueológicos) se llevaron adelante en ocasión de construirse las represas sobre los ríos Limay y Neuquén, esos trabajos —mayormente desvinculados entre sí— no estuvieron animados por una intención de conocer las necesidades de una población económicamente deprimida y elevar su nivel de vida, ni de descubrir una serie de rasgos culturales que respaldara la definición de la región, tal como ocurrió en EE.UU. Un indicio tanto del débil interés por esa población rural —compuesta mayormente por crianceros Mapuche— como de la ausencia de la consideración de una escala regional de las afectaciones producidas por las obras fue el modo en que HIDRONOR y los Estados provinciales instrumentaron el pago de las indemnizaciones, a las que se podía acceder solamente en caso de verificarse una situación de inundación provocada por el llenado del embalse. Naturalmente, las afectaciones excedían con creces el perímetro del embalse y recortaban una escala que no era local sino regional, lo que vuelve pertinente el uso del “concepto de impacto global y el reconocimiento de derechos difusos por parte de los organismos responsables de la construcción de Grandes Proyectos” (Balazote y Radovich, 2003, p. 26).

La indagación acerca del concepto de región que aquí proponemos exige considerar una dimensión temporal en la que ese concepto estuvo sujeto a significativos cambios. Gorelik rastrea las diferentes modulaciones que la noción de región tuvo para el *planning* en América Latina, distinguiendo una primera regionalista de otra posterior desarrollista (Gorelik, 2021, p. 172). Puede decirse que la primera tuvo, en Argentina, algunos exponentes provenientes de la arquitectura como José Pastor, quien, a mediados de la década de 1940, representaría “los principios del planeamiento regional en la versión humanista de Lewis Mumford” (Gorelik, 2021, p. 46) y los promocionaría en su paso por la administración pública y a partir de la publicación de su Curso Básico

<sup>27</sup> Sería a partir de considerar estas particularidades locales que el economista del desarrollo Albert Hirschman, cuestionaría la eficacia de la teoría del Big Push, señalando que desconocía un conjunto de factores vinculados con las experiencias, expectativas y saberes de la población local, lo que podía llevar al fracaso de esos planes y a una sensación de frustración de esa población (Hirschman, 1983). Estos argumentos críticos pueden resultar útiles para explicar el desenlace de proyectos desarrollistas como el del CCCC.

de Planeamiento Urbano (Pastor, 1950). Allí establece Pastor que “en el plan regional todo gira en torno al agua, recurso natural número uno” y señala que “la espina dorsal del planeamiento sobre una región” está constituida “por el desarrollo de un río, estructurando todos los elementos de su cuenca de modo que formen un conjunto armónicamente funcional” (Rigotti, 2004, p. 11). Fue, probablemente, en la Patagonia, donde Pastor puso en práctica, por primera vez, las herramientas de la Planificación Regional, al elaborar junto con Roque J. Prats el *Plan para una ciudad industrial del Nahuel Huapi* (Williams, 2014, p. 61). Al hacerlo, se apoyó en las especulaciones y propuestas que el norteamericano Bailey Willis había realizado como parte del estudio ya mencionado. Pero, ya en la década de 1960, Pastor es testigo del fracaso que tuvo, en el plano práctico, ese modo de concebir la región y, a partir de entonces, sus cursos harán más foco en el planeamiento urbano que en la región definida por las cuencas fluviales.<sup>28</sup>

Como parte del segundo momento de la planificación señalado por Gorelik, la región tiende a ser definida como una “entidad abstracta” o como “un ámbito espacial delimitado *ad hoc* por ciertas dinámicas de funcionamiento económico y social”. Este cambio es deudor del modo en que la denominada Ciencia Regional incorporó ciertas reformulaciones de la Geografía y de la teoría económica de la localización que colocaban como clave de análisis “la disparidad en la difusión espacial del desarrollo”. Se señala que fue, justamente, en el momento de la aparición de esta vertiente desarrollista que se conformó “la red de pensamiento latinoamericano que quedó adherida a la noción de “planeamiento regional” (Gorelik, 2021, p. 175).

Chiquito da cuenta de este cambio en la concepción de región, vinculando también con los métodos de una nueva geografía cuantitativa y con las teorías de la localización, que entenderán la región como espacio polarizado y como subsistema de un sistema nacional compuesto por regiones homogéneas y regiones funcionales que va a dar origen a la concepción de los “desequilibrios espaciales” (Chiquito, 2017, p. 76). A lo largo de los 21 años de existencia de la CIBPU, la autora identifica tres diferentes unidades de planeamiento que guiaron la labor de la comisión: la cuenca hidrográfica, la región metropolitana y la región polarizada (Chiquito, 2017, p. 55).

En Argentina, y como bien muestra Monti, los proyectos de regionalización que, en la década de 1960, fueron encargados por el CFI son elocuentes respecto de la centralidad de las ciudades existentes como nodos o polos de desarrollo. Es a partir de estas ciudades principales, y de los flujos económicos que entre ellas se establecían, que cada proyecto formuló las regiones (Monti, 2020). A contraluz, el estudio de Monti muestra la poca importancia que las cuencas hidrográficas tenían ya para pensar la regionalización.

Estas disquisiciones acerca del cambio en el concepto de región permitirían explicar, entonces, el débil tenor regionalista de las acciones de planificación llevadas

<sup>28</sup> En los cursos que por entonces dictaba con José Bonilla, en nombre del IPRU, la importancia de las cuencas fluviales en la planificación regional había comenzado a disolverse. Eso era evidente incluso en las presentaciones que hicieron en provincias como Chubut, (*Diario Jornada*, 13 de octubre de 1962), donde se terminaba en esos momentos el dique Ameghino, primera represa hidroeléctrica de la Patagonia.

adelante en el Comahue, en general, y en la construcción del CCCC, en particular, pudiéndose plantear que esas acciones resultaron algo tardías en relación con el momento en que las ideas regionalistas se formularon y entraron en circulación.<sup>29</sup> Tal planteo exige indagar en el modo en que concebían y operativizaban la región quienes integraban los organismos responsables de la planificación en Comahue durante los años en que las represas fueron construidas. Resulta útil, en este sentido, el trabajo de Gerardo De Jong, geógrafo que, además de investigador y docente, se desempeñó como consultor en organismos como HIDRONOR. En sus informes y publicaciones, De Jong se desmarca de una concepción descriptiva de región y la reformula a partir de teorías marxistas enfocadas en la espacialización de las relaciones sociales de producción, desplazamientos teóricos que ya habían comenzado a transitar en la Argentina, como se evidencia en el trabajo de otros referentes de la planificación como Alejandro Rofman. Respaldo por su experiencia en la Patagonia, De Jong señala que el fracaso de las expectativas en materia de desarrollo regional cifradas en las represas no es achacable a los autores del proyecto o a los responsables de llevarlo adelante y busca mostrar, en cambio, que “en materia de ordenamiento territorial es necesario atender a las fuerzas que actúan sobre la producción del espacio, más que aplicar el voluntarismo a su planificación” (de Jong, s/f). Abordando críticamente la idea de desarrollo regional como inducido a partir del aprovechamiento hidroenergético, De Jong propone un enfoque estructural desde el que pretende explicar que ni siquiera los grupos de poder son responsables del fracaso de los planes. Según de Jong “los factores de poder son un mero emergente en el cual se manifiestan las restricciones de la estructura”. De manera que ni los planes ni la planificación son garantía de desarrollo, especialmente, si no se han tenido en cuenta “la estructura social y sus emergentes”. Su análisis pone en cuestión la validez de un recorte regional como el del Comahue, en tanto la consideración de la noción de “circuitos económicos” integrados a la región, propuesta por Rofman, implicó considerar una espacialidad que excedía al área determinada por las cuencas hidrográficas, lo que implicaba la necesidad de un abordaje multiescalar (De Jong, s/f).<sup>30</sup>

También en Brasil se ha tendido a dar por sentado que la máxima aspiración de de los organismos planificadores es la elaboración de un plan regional. Sin embargo, Chiquito relativiza la importancia de esos planes y señala que, en el caso de la CIBPU, nunca llegó a realizarse: “lo que hubo, en realidad, fue una comprensión general de los problemas comunes de la región, la definición de los temas prioritarios para el desarrollo regional” (Chiquito, 2017, p. 68). Aun así, la CIBPU planteó algunos lineamientos importantes para la región en documentos concretos como el Esquema de Planeamiento General de 1954. Por otro lado, aspiraba a articular diferentes aspectos de la región a

<sup>29</sup> Chiquito, al periodizar la labor realizada por la CIBPU, sostiene que las ideas planificadoras basadas en las cuencas hidrográficas circularon durante los años 40, para ser puestas en práctica en la Comisión a principios de los 50 y que, luego, en la década de 1960, la región en la que trabajaba la CIBPU dejó de estar tan firmemente anclada a las cuencas para pasar a denominarse simplemente “centro-sur” (Chiquito, 2017, p. 76).

<sup>30</sup> De todos modos, De Jong se preocupó por espacializar rigurosamente los efectos de las obras en sus entornos próximos, llamando la atención sobre dos escalas: la que recortaba la ubicación de obras principales y complementarias (incluyendo al embalse) y aquella otra en la que se manifestaban los efectos socio económicos producidos por las obras.

partir de las comisiones de estudios creadas al interior del organismo. Se pretendía cubrir y poner en relación una variedad de aspectos, como energía eléctrica y combustibles, transporte y comunicaciones, poblamiento y estadística. Eso no es verificable en el caso de HIDRONOR que, por definición, surgió como producto de priorizar uno solo de esos aspectos: la generación de energía. Aun cuando en los hechos, la complejidad de los proyectos exigió atender a aspectos económicos, infraestructurales o urbanos en una escala que trascendía la de las áreas directamente afectadas por las represas, la integralidad propia de la mirada regional quedó truncada a partir de la misma creación del organismo.

Es cierto que un número considerable de técnicos y profesionales trabajaron en forma simultánea en HIDRONOR, CONADE y COPADE, pero cada una de estas instituciones funcionó con prioridades diferentes y con distintos grados de autonomía respecto de las jurisdicciones nacionales y provinciales. En suma, el reparto de tareas fue más el resultado de esa segmentación que de una coordinación integrada. En el caso concreto de El Chocón, el CONADE, se ocupó de la planificación de la represa, HIDRONOR llevó adelante su construcción y el COPADE se encargó de resolver algunos problemas que afectaron al territorio neuquino como la relocalización de pobladores de las tierras inundadas.

### El espejo quebrado de la TVA

Es sabido que la experiencia norteamericana de la *Tennessee Valley Authority* constituyó la piedra de toque de la planificación regional en su primera versión de base hidrográfica. Fue, principalmente, a partir de la TVA que las hidroeléctricas se consolidaron como proyectos de propósitos múltiples,<sup>31</sup> lo que, a su vez, amplió su legitimidad. Pero no se trató solamente de una sumatoria de funciones sino de la integración entre todas ellas lo que volvió al TVA una experiencia sin precedentes. El diseño del paisaje desempeñó un papel importante al servicio de esa integración. El encargado de supervisar todas las actividades de un heterogéneo grupo formado por ingenieros, arquitectos, científicos sociales y geógrafos fue Earl Draper, que no era un experto en planificación sino un arquitecto paisajista. La operación de la TVA definió un nuevo paradigma tanto para el paisaje como para su conservación. De algún modo, se usó la ingeniería de la conservación y se la acondicionó con formas naturales, marcando un punto de referencia ineludible para la arquitectura del paisaje (Black, 2000, p. 87). Muchos de los proyectos en entornos próximos a las represas que incluían nuevas áreas urbanas fueron desarrollados como un ejercicio de integración al paisaje forestal, de

<sup>31</sup> Ciertamente, la TVA, creada en 1933, fue uno de los hitos en la historia del surgimiento de un enfoque integral para el diseño de las grandes represas y para la gestión de los ríos. A la producción de electricidad, ese enfoque sumaba funciones como el control de inundaciones, la creación de áreas bajo riego, la provisión de agua, el reordenamiento de los territorios afectados por la represa y el embalse a partir de nuevos usos (residenciales, recreativos, productivos, etc.), el rediseño paisajístico de las áreas afectadas y de las vías navegables y también el uso de la electricidad para industrializar las áreas intervenidas. En EE.UU., la consolidación del enfoque “*multi-purpose*” llegó en 1944 con la aprobación de la Flood Control Act, que permitió aprobar los proyectos de una serie de gigantescas obras en la cuenca del Misuri.

diseño de rutas, senderos y pasos subterráneos y también de edificios, lo que “reflejaba en un microcosmos la filosofía del organismo” (Jellicoe y Jellicoe, 2000, p. 317).

Además de estas acciones técnicas con un claro correlato territorial y paisajístico, importan también otras acciones que vehiculizaron las aspiraciones de la agenda reformista del primer regionalismo. A partir de una planificación diseñada y ejecutada por una “corporación descentralizada de tecnócratas” se crearon “cooperativas, escuelas agronómicas, bibliotecas y escuelas municipales”, una experiencia que volvió a la TVA un ejemplo de planificación democrática, programada “con la gente” (Gorelik, 2021, p. 196). Allí estribaba, justamente, buena parte de la legitimidad de un modelo cuya referencialidad fue reconocida globalmente.<sup>32</sup>

Ese modelo comenzó a ser exportado a Latinoamérica en los años 40, primeramente, a países como Perú, Colombia, Puerto Rico y México. Tanto Gorelik como Chiquito destacan la importancia de una red de difusión anclada en publicaciones, cursos y viajes que convirtió a la cuenca del Tennessee en una meca a escala global. En Argentina, José Pastor fue uno de los primeros en escribir sobre la TVA con un artículo publicado en 1946 en *Nuestra Arquitectura* (Rigotti, 2004, p. 13). Por otro lado, la defensa de la ya mencionada Corporación Norpatagónica (1957-1958) se hizo echando mano a la comparación con la TVA.<sup>33</sup> El propio José María Guido había visitado —en su calidad de presidente del Senado— las represas de Tennessee y, al justificar, en 1960, la constitución de una primera comisión de estudios, hacía referencia a ese viaje y a la positiva impresión que le habían causado las “extraordinarias experiencias logradas por esa planificación democrática”.<sup>34</sup> Tampoco Gadano dejó de referirse a Tennessee en el debate que antecede a la sanción de la ley de 1966. A esa altura, la referencia a la TVA circulaba ya por fuera de los ámbitos especializados y la prensa de las ciudades del Comahue comparaba el valle del río Negro con el del Tennessee, debido a su potencial agro-industrial.<sup>35</sup>

Pero más allá de estos indicios, cabe preguntarse: ¿cuál fue la gravitación real de la experiencia de la TVA en el armado de la estructura institucional, en el diseño de las políticas y en la proyectación de las represas y sus enclaves dentro de la región del Comahue? Los propios protagonistas de aquel momento planificador la relativizan: “HIDRONOR —señala Alejandro Rofman— intentó ser una gran experiencia como la de la TVA, pero, finalmente, nada se hizo, a pesar de que recuerdo que se lo quiso presentar como el gran programa de desarrollo regional del norte de la Patagonia” (Rofman,

<sup>32</sup> Tal como señala Sneddon, la TVA constituyó un modelo mundialmente reconocido no sólo de lo que debía ser un desarrollo integrado a nivel de la cuenca, sino también de la gobernanza de cuencas y del desarrollo económico regional (Sneddon, 2015, p. 17).

<sup>33</sup> Sin embargo, se han señalado importantes diferencias entre las atribuciones que tenían la CNP y la TVA (Ruffini, 2014, p. 211).

<sup>34</sup> Pérez Morando reproduce algunos fragmentos de esa sesión en la que Guido se refiere a su visita a Tennessee (Pérez Morando, 2003).

<sup>35</sup> Así, lo presentaba en un artículo titulado “El desarrollo de la Región del Comahue abrirá amplias perspectivas al progreso”, *Río Negro*, 30 de abril de 1964 (Azcoitia y Nuñez, 2014, p. 19). El mismo periódico publica ese año una serie de notas de expertos pertenecientes a distintos entes cuya creación se había inspirado en la TVA, como la Comisión del Río Papaloapán en México o la Autoridad del Valle del Cauca en Colombia (Nuñez y Azcoitia, 2016, p. 92).

comunicación personal, 2022). De Jong, testigo y también participe de la gestión del CCCC, coincide con Rofman y sostiene que, de los múltiples perjuicios asociados a la construcción de represas, ninguno ha generado opiniones más desfavorables que la “frustración de expectativas en materia de desarrollo regional”.

Si bien De Jong reconocía la capacidad dinamizadora de la construcción de represas, tal como se desprendía del modelo TVA, señalaba que en el Comahue tal dinamización había sido “muy inferior a la que el monto de las inversiones sugiere” y aclaraba que ello derivaba más de un problema de gestión que de disponibilidad de recursos. Fue justamente la compartimentación temática y jurisdiccional de la gestión implícita en la creación de HIDRONOR lo que dio por cerrado un período en el que la referencia al TVA había impulsado una serie de iniciativas virtuosas para el desarrollo regional consensuadas en la ley de 1966. Esa compartimentación tuvo no sólo consecuencias sociales y económicas negativas sino también un correlato paisajístico evidente. Habíamos señalado que, en el caso de la TVA, la atención puesta en la dimensión paisajística del proyecto podía considerarse como un indicio de la integración de la que fueron objeto una serie de aspectos sociales, económicos, urbanísticos y simbólicos. En el caso del CCCC, las nulas previsiones paisajísticas de los proyectos vuelven abiertamente “cuestionable seguir aludiendo a la operación de la TVA como referente” (Williams, 2014, 14). En suma, a pesar de que la importancia de los ríos y sus cuencas no fue desconocida al momento de postularse una región como la del Comahue, son poco verificables, en la operación del CCCC, los principios de la planificación regional tal como se pusieron en práctica en Tennessee e, incluso, tampoco la implementación del proyecto honró de forma completa el carácter multipropósito del emprendimiento, mostrando así que, frecuentemente, la referencialidad de la TVA fue meramente discursiva.

Pero más allá de estas conclusiones generales es necesario considerar una serie de señalamientos de quienes se han detenido a estudiar la recepción del modelo TVA fuera de EE.UU. y que, en general, han puesto en cuestión cierta creencia en la coherencia monolítica de ese modelo. Gorelik muestra cómo, a partir de 1936, “el eje de la planificación se había corrido de la cuenca al polo urbano-industrial, recentrando todo el desarrollo en las áreas dominadas por la ciudad”, lo que implicó el alejamiento crítico de regionalistas como Lewis Mumford. Esto se relaciona directamente con lo ya dicho acerca de los cambios que experimentó la definición de región, y permite relativizar la gravitación efectiva que un modelo con esas contradicciones internas pudo haber tenido en otras latitudes.

Como señala Gorelik, “toda aplicación es siempre, y más allá de los propósitos y las declaraciones, diferente y original” (Gorelik, 2021, p. 198). En efecto, se ha dicho que las ideas no viajan con sus contextos, por lo que importa atender siempre a la refracción resultante de las condiciones contextuales locales. En este sentido, es necesario advertir, para empezar, que las vinculaciones con los expertos norteamericanos que “exportaron” el modelo fueron diferentes en cada país. Siguiendo el hilo de las primeras traducciones al castellano del libro *Democracy on the March* de Lilienthal<sup>36</sup>, Gorelik muestra las

<sup>36</sup> Publicado en 1944, este fue el libro que más contribuyó a difundir el modelo TVA internacionalmente.

diferencias en el modo en que la TVA fue recepcionado en México y en Argentina. Suma, luego, el caso de Brasil, estudiado por Chiquito, para plantear una comparación entre la ya mencionada CIBPU y el denominado PINOA<sup>37</sup>. En una conclusión con resonancias útiles para pensar el caso del CCCC, Gorelik sostiene que la explicación al fracaso del PINOA y sus proyectos puede encontrarse en el modo en que se proponía reformular las relaciones entre el Estado central y los provinciales. Los obstáculos que representaban las autonomías provinciales “no cedían a las promesas neutrales de la técnica, convirtiendo la planificación en una poción mágica que nadie quería beber” (Gorelik, 2021, p. 203).

Sin embargo, en el caso de la CCCC, los obstáculos no parecen haber sido tanto esas autonomías suspendidas por el golpe de 1966, sino más bien un Estado nacional puesto al servicio de los intereses económicos de las grandes ciudades. Fue hacia ellas que se orientó la industrialización basada en la política de sustitución de importaciones, privilegiando una estrategia nacional de desarrollo económico antes que una regional.<sup>38</sup> Ello podría explicar que, en la Argentina de los años '60 y '70, la agenda descentralizadora de la TVA pueda haber resultado incómoda para muchos. En Brasil, en cambio, el relativo éxito de la CIBPU se explicaría desde su carácter interestatal y desde la poca intervención que tuvo un Gobierno federal que, en ese momento, estaba más preocupado por temas como el traslado de su sede a Brasilia.

La labor historiográfica de los últimos años ha buscado arrancar a estas grandes obras hidroeléctricas de unas narrativas esencialmente nacionales para revelar hasta qué punto ellas eran parte también de un verdadero internacionalismo de las represas.<sup>39</sup> Sin embargo, como demuestra Olson para el caso de México, a pesar del carácter transnacional de la trama en la que circuló el modelo TVA, la implementación de los proyectos nunca dejó de estar anclada a una agenda nacionalista en la que el Estado era el garante del desarrollo (Olson, 2020, p. 72), conclusión que bien puede trasladarse al caso argentino. Además, el caso mexicano muestra que la referencialidad de la TVA puede verificarse en proyectos y políticas con orientaciones tanto reformistas como conservadoras, pudiendo quedar, por lo tanto, al servicio de agendas bien diferentes (Olson, 2020, p. 74).

Quienes han estudiado la recepción del modelo TVA han puesto atención no sólo en las ideas sino también en los agentes que las pusieron en circulación, concretamente, expertos y organismos internacionales. Así, la atención se ha desplazado hacia instituciones clave como el *United States Bureau of Reclamation* (USBR), que jugó un rol fundamental en la exportación, no ya del modelo TVA, en particular, sino de las grandes represas, en general, como parte de programas de asistencia técnica estadounidense orientadas a

<sup>37</sup> En 1946, se formó la Corporación Hidráulica del Noroeste Argentino durante el Primer Congreso Regional de Planificación Integral del Noroeste Argentino (PINOA).

<sup>38</sup> Lanza sostiene que a nivel nacional esa sustitución de importaciones “terminó reproduciendo en el interior de la economía lo que el propio desarrollismo criticaba acerca de la división internacional del trabajo como generadora de economías periféricas” y al referirse a proyectos como el del CCCC señala que las políticas en las que se inscriben, conducen a una “periferización regional del desarrollo nacional” (Lanza, 2016, p. 225).

<sup>39</sup> La realización, en 2022, en Bielefeld (Alemania) de un seminario específico sobre *The globalization of dam building* da cuenta de lo extendido que este enfoque se encuentra hoy entre investigadores de varios países. Ver: [https://blogs.uni-bielefeld.de/blog/geschichte/entry/zif\\_workshop\\_the\\_globalization\\_of](https://blogs.uni-bielefeld.de/blog/geschichte/entry/zif_workshop_the_globalization_of)

contrarrestar la supuesta expansión global del comunismo (Sneddon, 2015, p. 1). Poniendo en cuestión esa hegemonía norteamericana, Lagendijk ha estudiado la gestación de una serie de primeras represas asiáticas durante la posguerra. El examen de casos concretos como el del Mekong, le permite relativizar el peso efectivo que tuvo el modelo TVA en el desarrollo de los proyectos sobre ese río, y contrariando una historiografía que lo ha puesto en un lugar central (Lagendijk, 2019, p. 330). Se señala, en este sentido que los flujos de conocimiento ni eran estrictamente estadounidenses, ni se limitaban a las ideas de la TVA, planteándose que las nociones, supuestamente basadas en ese modelo, fueron reformuladas y reenvasadas por los organismos internacionales y los expertos involucrados en los proyectos (Lagendijk, 2019, p. 317). En línea con estos cuestionamientos, Schulze ha mostrado cómo, durante las décadas de 1950 y 1960, Latinoamérica se convirtió en uno de los centros globales en lo que respecta a diseño y construcción de represas, destacando el caso de Brasil que durante la década siguiente se consolidó como un actor global en el negocio hidroeléctrico (Schulze, 2022, p. 14-15). Ello invita a relativizar cierta unidireccionalidad de los flujos de conocimiento técnico que se da por sentada a la hora de estudiar cómo el modelo TVA fue exportado, relativización pertinente para el caso del CCCC, sobre todo, si se considera que para el momento en que comenzó la construcción del complejo habían pasado ya casi tres décadas desde el inicio de la experiencia del Tennessee. Para entonces, las redes definidas por la construcción de las grandes represas no gravitaban en torno a Estados Unidos y, como lo demuestra el propio ejemplo del CCCC, las empresas extranjeras involucradas en el proyecto y la construcción no eran sólo norteamericanas sino también francesas, italianas y británicas. Pero, además, y, fundamentalmente, esas redes ya no estaban enmarcadas por las aspiraciones y preocupaciones de la planificación, sino que vinculaban entre sí y de manera mucho más segmentada otros campos específicos como los de la ingeniería o la geología, donde los ingenieros y no los planificadores fueron los actores clave.

### Comentarios finales

El presente artículo ha buscado abrir un espacio de indagación en torno a los diferentes modos en que puede inscribirse a las represas patagónicas en general y al Complejo Chocón - Cerros Colorados, en particular, en el contexto de las políticas desarrollistas implementadas durante las décadas de 1960 y 1970.

Se ha destacado la especificidad de la Patagonia, como objeto de esas políticas y como destino de una serie de planes y proyectos. Muchas de las condiciones que definían esa especificidad existían con anterioridad a 1960: un diagnóstico que históricamente ha hecho hincapié en la carencia (población, urbanización, productividad) y, al mismo tiempo, en la potencialidad de sus recursos constituye la clave que explica la razón por la que la Patagonia ha representado en distintos momentos un desafío para el Estado argentino. Como parte de esas políticas, la planificación, tal como fue entendida por distintos gobiernos desarrollistas, se destaca como uno de los instrumentos más ambiciosos.

La implementación de esos planes llevó a recortar de la región dada —la Patagonia— una región de desarrollo —el Comahue— que, desde una concepción

basada en la cuenca hidrográfica (Negro, Limay, Neuquén), ampliaba sus límites a los de las provincias de Río Negro y Neuquén. Ese criterio hidrográfico de la región es lo que vuelve interesante a las represas, entendidas, frecuentemente, como las obras en torno a las cuales se despliegan las acciones orientadas al desarrollo.

Las provincias patagónicas se instituyeron como tales en un momento en el que el despliegue del discurso planificador alcanzaba su punto más alto, un momento en el que se legitimizaron saberes técnicos y se crearon organismos específicos. Tanto las constituciones como las estructuras burocráticas de las nuevas provincias incorporaron el universo de presupuestos y aspiraciones del desarrollismo, lo que determinó, para esos nuevos Estados, un horizonte de acción que los consagró como artífices necesarios del desarrollo buscado. Pero si en virtud de esa internalización local de los ideales de la planificación, se construyó para proyectos como el CCCC una legitimidad fundada en consensos ampliamente compartidos respecto de las potencialidades que esas obras tenían para el desarrollo de las nacientes provincias, el examen del derrotero del proyecto revela que, al calor de los vaivenes institucionales, esas potencialidades regionales no llegaron a concretarse y que las represas terminaron apuntalando un crecimiento económico y poblacional que era el de las grandes ciudades de la pampa y el litoral. La imposición de esas nuevas reglas de juego, implícitas en la creación de HIDRONOR, implicaron la impugnación de los límites de la región Comahue, tal como habían sido consensuados en la denominada Ley Gadano, en 1966.

El trabajo muestra lo revelador que resulta el particular caso del CCCC, no sólo por haber sido la nave insignia del desarrollismo sino por su particular ubicación en un momento en el que la planificación construye un verdadero terreno en el que, en coincidencia con la discusión sobre la autonomía de las nuevas provincias, entran en pugna variados intereses, imponiéndose, finalmente, un modelo nacional de desarrollo frente a otro regional. Para comprender este desenlace, resultó clave considerar cómo la emergencia de un Estado Burocrático Autoritario a partir de 1966 privilegió alianzas que, más allá de las dirigencias locales, abrieron el juego a la burguesía industrial nacional y al capital transnacionalizado.

Reparar en esa licuefacción de las potencialidades regionales permitió abrir un paréntesis de duda respecto de la efectiva referencialidad de casos modélicos de la planificación regional como el TVA que, a lo largo del proceso de gestación y construcción de la obra del CCCC, fueron continuamente invocados. Tanto el examen de esa referencialidad como el estudio del concepto mismo de región son los temas abordados en la parte final del artículo. Para estos últimos dos apartados, se propuso un cambio de enfoque: en vez de restringirse a una inscripción de la obra en la esfera política, se pretendió inscribirla también en una esfera propiamente técnica, en busca de otras explicaciones al poco feliz desenlace que una larga lista de historiadores asocia con la puesta en funcionamiento del CCCC. No es que se haya querido eludir el hecho de que las promesas de desarrollo regional se hayan visto traicionadas. Se pretendió indagar, en cambio, en un terreno que sin estar desvinculado de lo político posee una especificidad que vale la pena ponderar (saberes, actores, instituciones, etc.). Los modos en que el modelo TVA —y también la

noción de región de base hidrográfica que originalmente lo respaldaba— fueron recibidos y puestos en práctica en diferentes países dependió no sólo de contextos políticos sino también de definiciones producidas al interior de una esfera propiamente técnica de la planificación regional. Es justamente dentro de esa esfera que se produjeron una serie de desplazamientos teóricos a partir de los cuales la importancia de lo regional perdió peso. Al mismo tiempo, en el caso de las represas, la red en la que hacia fines de los '70 circularon ideas, expertos y capitales excedió con creces al campo de la planificación, para incluir a campos como la ingeniería hidráulica o la geotecnia, lo que, con el tiempo, contribuyó a diluir aquel conjunto de nociones y principios de la planificación que habían vuelto al TVA un modelo cuyas virtudes fueron celebradas internacionalmente.

### Fuentes

*Diario Jornada*, 7 de marzo de 1959, 13 de octubre de 1962

*Diario Río Negro*, 4 de noviembre de 1964.

### Referencias bibliográficas

- Arias Bucciarelli, M. (2007). "Identidades en disputa: las 'regiones' del Comahue y los poderes provinciales". *Cuadernos del Sur, Historia*, 35-36, 151-174. Recuperado de: [http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1668-76042007001100006&lng=es&nrm=iso](http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-76042007001100006&lng=es&nrm=iso)
- Azcoitia, A. & Núñez, P. G. (2014). Las represas hidroeléctricas de la región Comahue: expectativas de un desarrollo parcial, Agua y Territorio, Recuperado de: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma/article/view/2160>; DOI: <https://doi.org/10.17561/at.v1i4.2160>
- Balazote A. O., & Radovich, J. C. (2003). "Grandes represas hidroeléctricas: efectos sociales sobre poblaciones Mapuches en la Región del Comahue, Argentina". En S. Coelho dos Santos & Nacke, A. (orgs.), *Hidroeléctricas e povos indígenas*, (pp. 85-109) Florianópolis: Letras Contemporáneas.
- Bandieri, S. (2016). "Hidroelectricidad y empresa pública en la Norpatagonia argentina". En F. Rodríguez Vázquez & A. Teruel (eds.), *Enfoques para la Historia. Lo provincial y lo regional en los siglos XIX y XX*. (pp. 139-160) Rosario: CEHISO.
- Bandieri, S. & Blanco, G. (1988). "Antecedentes, Origen y Evolución Histórica de Hidronor S.A. (1967-1987)". Informe Preliminar (Documento inédito).
- Black, B. (2000). "Organic Planning: Ecology and Design in the Landscape of the Tennessee Valley Authority, 1933-1945". En M. Conan, *Environmentalism in Landscape Architecture*, (pp. 71-95). Washington: Dumbarton Oaks Research Library and Collection.
- Blanco, G. (2014). 50 años de planificación en Neuquén: diversos paradigmas, un objetivo: el desarrollo provincial - COPADE 1964-2014. Buenos Aires y Neuquén: CFI, COPADE.

- Chiquito de Almeida, E. (2017). A comissão interestadual da bacia Paraná-Uruguaí. Do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento. San Pablo: Alameda.
- De Jong, G. (s/f). Medio Ambiente, Desarrollo y Ordenamiento Territorial: el caso de los emprendimientos hidroenergéticos (Documento inédito).
- Dorfman, A. (1960). La economía de la región norpatagónica y perspectivas para su futuro desarrollo integral. Buenos Aires: Senado de la Nación.
- Gorelik A. (2021). La ciudad latinoamericana. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Healey, M. (2003). "El interior en disputa: proyectos de desarrollo y movimientos de protesta en las regiones extrapampeanas". En D. James (ed.), *Nueva Historia Argentina*, (pp. 169-212). Buenos Aires: Sudamericana, Tomo IX.
- Hirschman, A. O. (1983). "La estrategia del desarrollo económico". *El Trimestre Económico*, 50 (199(3)), 1331-1424.
- Jáuregui, A. (2013). La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966), Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti", Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuarioceh/article/view/22171>; DOI: 10.52885/2683-9164.v0.n13.22171
- Jellicoe, G. & Jellicoe, S. (2000). El paisaje del hombre. La conformación del entorno desde la prehistoria hasta nuestros días. Barcelona: Gustavo Gili.
- Legendijk, V. (2019). Streams of knowledge: river development knowledge and the TVA on the river Mekong, *History and Technology*, Recuperado de: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07341512.2019.1680156>; DOI: 10.1080/07341512.2019.1680156
- Lanza, M. (2016). "Conclusiones: Nuevamente el desarrollo puesto en discusión". En P. Núñez (comp.), *Sombras del desarrollo: La Patagonia de la energía y la formación de la provincia de Río Negro*. Bariloche: IIDyPCa-UNRN-CONICET.
- Martins de Souza, C. & Ruffini, M. (2022). Dictadura, poder estatal y grandes proyectos en regiones marginales. La Amazonia brasileña y la Patagonia argentina durante la década de 1960 y 1970, *Folia Histórica del Nordeste*, Recuperado de: <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn/article/view/5846>; DOI: <https://doi.org/10.30972/fhn.0435846>
- Monti, A. (2020). La regionalización argentina como proyecto. Hipótesis del Consejo Federal de Inversiones 1961-1965, Módulo Arquitectura CUC, Recuperado de: <https://revistascientificas.cuc.edu.co/moduloarquitecturacuc/article/view/2734>; DOI: <https://doi.org/10.17981/mod.arq.cuc.24.1.2020.01>
- Núñez, P. G. & Azcoitia, A. (2016). "El Ruhr argentino, la tierra de la energía y el acero: El desarrollo norpatagónico en la prensa regional de la década del '60". En P. G. Núñez, *Sombras del desarrollo: La Patagonia de la energía y la formación de la Provincia de Río Negro*, (pp. 82-109). San Carlos de Bariloche: IIDyPCa UNRN.
- O'Donnell, G. (1996). El Estado burocrático autoritario 1966-1973. Triunfos, derrotas y crisis. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

- Olson, T. (2020). “Transplanting ‘El Tenesí’: Mexican planners in the US South during the cold war era”. En A. Chastain & T. Lorek (eds.), *Itineraries of Expertise. Science, Technology and the Environment in Latin America’s Long Cold War*, (pp. 71-92). Pittsburgh: Pittsburgh University.
- Pastor, J. M. F. (1950). *Curso Básico de Planeamiento Urbano y Rural*. La Plata: Ministerio de Obras Públicas.
- Pérez Morando, H. (2003). La región Comahue. *Diario Río Negro* (25 de noviembre). Recuperado de: <https://www.rionegro.com.ar/la-region-comahue-por-hector-perez-morando-25-11-03-CYHRN03112516251003/>
- Perren, J. & Pérez Álvarez, G. (2011). “Las ‘nuevas’ provincias como problema historiográfico. Una aproximación a los casos patagónicos (1958-1991)”. *Revista Pasado por-venir*, 5, 75-101. ISSN 1669-9599.
- Rigotti, A. M. (2004). José Pastor y la invención del planeamiento en Argentina, *Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, Recuperado de: <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/2201>
- Rofman, A. (1982). *Dos ensayos sobre planificación regional*. Buenos Aires: CEUR.
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1961). “Notes on the Theory of the ‘Big Push’”. En H. S. Ellis (eds.), *Economic Development for Latin America. International Economic Association Series*, (pp. 57-81). Londres: Palgrave Macmillan.
- Ruffini, M. E. (2014). “Estado, desarrollo económico y nuevas provincias. El fracaso de un plan estatal para el sur argentino: la Corporación Norpatagónica (1957-1958)”, *H-Industri@*, 8(14), 187-226. ISSN: 1851-703X.
- Schulze, F. (28-29 de noviembre de 2022). *New Centres of Knowledge: Latin American Dam Building in the Twentieth Century*. Workshop “The globalization of dam building”, Universidad de Bielefeld, Alemania.
- Sneddon, C. (2015). *Concrete Revolution: Large Dams, Cold War Geopolitics, and the US Bureau of Reclamation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tereschuk, N. (2019). *Organismos de planificación y Estado desarrollista en la Argentina (1943-1975)*, *Voces en el Fénix*, Recuperado de: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/organismos-de-planificacion-y-estado-desarrollista-en-la-argentina-1943-1975/>
- Williams, F. (2014). *Urbanización y paisaje en la Patagonia argentina: interrogantes sobre los grandes emprendimientos energéticos y sus villas permanentes*, *Registros*, Recuperado de: <https://revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/article/view/53>
- Willis, B. (2017). *El norte de la Patagonia II: estrategias y proyectos*. Neuquén: EDUCO.

Alexander Gómez. (Septiembre/Diciembre, 2024). ¿Bandido o Prócer? Interpretaciones historiográficas de Andrés Guacurarí en las Obras de Manuel Florencio Mantilla, Hernán Félix Gómez y La Junta de Estudios Históricos de Misiones. *Folia Histórica del Nordeste*, N° 51, pp. 143-160. DOI: <https://doi.org/10.30972/fhn.517943>

La revista se publica bajo licencia Creative Commons, del tipo Atribución No Comercial. Al ser una revista de acceso abierto, la reproducción, copia, lectura o impresión de los trabajos no tiene costo alguno ni requiere proceso de identificación previa. La publicación por parte de terceros será autorizada por *Folia Histórica del Nordeste* toda vez que se la reconozca debidamente y en forma explícita como lugar de publicación del original.

*Folia Histórica del Nordeste* solicita sin excepción a los autores una declaración de originalidad de sus trabajos, esperando de este modo su adhesión a normas básicas de ética del trabajo intelectual.

Asimismo, los autores ceden a *Folia Histórica del Nordeste* los derechos de publicidad de sus trabajos, toda vez que hayan sido admitidos como parte de alguno de sus números. Ello no obstante, retienen los derechos de propiedad intelectual y responsabilidad ética así como la posibilidad de dar difusión propia por los medios que consideren. Declara asimismo que no comprende costos a los autores, relativos al envío de sus artículos o a su procesamiento y edición.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)



**Contacto:**

[foliahistorica@gmail.com](mailto:foliahistorica@gmail.com)

<https://iighi.conicet.gov.ar/publicaciones-periodicas/revista-fohia-historica-del-nordeste>

<https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn>



## ¿BANDIDO O PRÓCER? INTERPRETACIONES HISTORIOGRÁFICAS DE ANDRÉS GUACURARÍ EN LAS OBRAS DE MANUEL FLORENCIO MANTILLA, HERNÁN FÉLIX GÓMEZ Y LA JUNTA DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE MISIONES

*Bandit or Hero? Historiographic interpretations of Andrés Guacurarí in the Works of Manuel Florencio Mantilla, Hernán Félix Gómez and the Board of Historical Studies of Misiones*

**Alexander Gómez\***

<https://orcid.org/0009-0006-3115-5525>

### Resumen

Andrés Guacurarí tuvo una importante participación política y militar durante la segunda década del siglo XIX en los territorios que anteriormente conformaban las Misiones Jesuíticas de Guaraníes. Los historiadores estudiaron su accionar desde diversos puntos de vista: algunos lo describieron como un bandido salvaje, mientras que otros lo posicionaron como un prócer con relevancia nacional. En este artículo se recuperan las visiones de Manuel Florencio Mantilla, Hernán Félix Gómez y la perspectiva de la Junta de Estudios Históricos de Misiones. A partir del análisis historiográfico, se busca evidenciar las tensiones existentes en la disputa por la construcción de una visión del pasado entre 1884 y 1970.

<Andrés Guacurarí> <Historiografía> <Disputas por el pasado> <Artiguismo>

### Abstract

Andrés Guacurarí had an important political and military participation during the second decade of the 19th century in the territories that previously made up the Guaraní Jesuit Missions. Nevertheless, later historians studied his actions from various points of view: some described him as a savage bandit, while others positioned him as a hero with national relevance. This article recovers the visions of Manuel Florencio Mantilla, Hernán Félix Gómez and the perspective of the Board of Historical Studies of Misiones. Based on historiographic analysis, we seek to highlight the tensions that exist in the dispute over the construction of a vision of the past.

<Andrés Guacurarí> <Historiography> <Disputes over the past> <Artiguismo>

Recibido: 10/01/2024 // Aceptado: 29/07/2024

\* Profesor en Historia con Orientación en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Misiones), Doctorando en Historia (Universidad Nacional del Nordeste). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con lugar de trabajo en la Secretaría de Investigación y Posgrado (UNaM). [ag5471343@gmail.com](mailto:ag5471343@gmail.com)

## Introducción

A partir de la Revolución de Mayo, el artiguismo como movimiento político tuvo mucha fuerza en la región del Litoral argentino. Las ideas de José Gervasio Artigas<sup>1</sup> se dispersaron y tuvieron representantes destacados que marcaron su huella en la historia de la región. Andrés Guacurará, designado comandante general de las Misiones, fue uno de los personajes más controversiales de la segunda década del siglo XIX, cuyas acciones derivaron en interpretaciones dispares por parte de los historiadores destacados en los comienzos de la escritura historiográfica misionera y correntina.

Corrientes contaba con intelectuales polifacéticos desde la segunda mitad del siglo XIX, quienes eran, sobre todo, pensadores relacionados con las élites políticas locales y nacionales, aunque no existía un campo historiográfico desarrollado. Los historiadores buscaban proporcionar una interpretación correntina de la historia nacional y encontrar una línea de desarrollo que pudiera conectar desde la fundación de la ciudad hasta el presente. En ese momento, el derrotero estuvo centrado en los temas políticos, con una postura clara en relación con los derechos históricos de la provincia.

En el Territorio Nacional de Misiones, durante la década de 1930, se construyó un espacio institucional dedicado al estudio del pasado, materializado en la Junta de Estudios Históricos de Misiones. La búsqueda por la legitimación de un pasado que pudiera dar cuenta de su importancia en relación con los procesos emancipadores nacionales llevó a que los intelectuales se interesaran por un prócer local. Comenzó así la construcción de un “héroe” encarnado en Andrés Guacurará, personaje que reunía los atributos principales de la identidad misionera, y que se constituyó como un elemento importante en la empresa provincialista que venía gestándose durante esos años.

Tanto en Corrientes como en Misiones, las interpretaciones historiográficas sobre Andrés Guacurará fueron diferentes. En la provincia correntina se lo concibió como un “salvaje” o “anárquico”, mientras que en el Territorio Nacional se llevó a cabo un proceso de reivindicación que buscó posicionarlo como uno de los principales próceres de la nación. La mayoría de los historiadores se interesaron por el período transcurrido entre 1815 y 1821, y se enfocaron en las campañas militares, así como también en su vinculación con los ideales federales de José Gervasio Artigas. Su personaje resulta enigmático, y todo el misterio que lo rodea favoreció el desarrollo de distintas miradas sobre el proceso histórico del que fue protagonista.

En Misiones, en los últimos años, surgieron investigaciones en las cuales se estudia la utilización de la figura de Andresito en la arena política. Así, los trabajos de Ebenau y Jaume (2017), Ebenau (2020) y Urquiza y Álvarez (2012) recuperan al caudillo dentro de la matriz identitaria de la misioneridad<sup>2</sup>, como parte de un repertorio

<sup>1</sup> José Gervasio Artigas fue un líder militar de la Banda Oriental, promotor del federalismo y uno de los referentes más destacados de la etapa revolucionaria rioplatense.

<sup>2</sup> La misioneridad, en palabras de Jaquet (2005), es un dispositivo simbólico elaborado por la Junta de Estudios Históricos de Misiones, “basado en la supuesta existencia de un conjunto de valores y virtudes que, creían, estaba presente como naturalizado en la sociedad y, por lo tanto, sus elementos constitutivos debían traspasar y aflorar en todas las actividades de la gente y de las instituciones” (p. 305).

de legitimidad política y moral del partido Frente Renovador de la Concordia Social<sup>3</sup>. Dichos análisis son realizados en un marco temporal cercano, interesándose por el uso de un personaje histórico por parte de un partido político hegemónico. Deniri (2009), desde la tradición interpretativa correntina, plantea que existe una leyenda negra y una leyenda blanca en la cual se enmarcan los investigadores que estudiaron a Andresito, abarcando en líneas generales un amplio período desde el siglo XIX hasta la primera década del siglo XXI. Su trabajo, sin embargo, deviene en un discurso en sintonía con la postura “clásica” de la provincia, la cual considera irrelevante al caudillo para la historia de Corrientes. En términos historiográficos, todavía no se realizó un análisis profundo de las discrepancias en torno a las conclusiones que arroja el mismo objeto de estudio entre los historiadores/intelectuales.

Los debates en torno a la figura de Andresito, en los cuales su lugar en el panteón de héroes tiene centralidad, persisten aún hoy en la historiografía y en la agenda pública. Las polémicas cuentan con gran repercusión en los medios, y tensionan la constitución de monumentos, las conmemoraciones oficiales y los alcances del accionar del caudillo en la región<sup>4</sup>. Como plantean Cattaruzza y Eujanian (2003), estos combates son plenamente políticos, porque se disputan en el pasado por razones del presente y están en juego cuestiones que atañen a la legitimidad y a las identidades colectivas. En este sentido, su imagen no es solamente discutida por historiadores, sino también por partidos políticos y población en general.

En el presente artículo pretendemos analizar el origen de las discrepancias, es decir, la inserción de Andrés Guacurarí en la historiografía correntina a partir de las obras de dos de los intelectuales más destacados: Manuel F. Mantilla y Hernán F. Gómez<sup>5</sup> entre las últimas décadas del siglo XIX y la primera mitad del XX. A su vez, nos centraremos en los primeros abordajes realizados en Misiones, enfocándonos en la Junta de Estudios Históricos de Misiones, entre 1938 y 1970. Nos interesa considerar la elaboración intelectual vinculada al contexto político, que ayudó a moldear imágenes contrapuestas respecto al mismo personaje histórico y a difundir un modelo identitario fuertemente atravesado por los intereses de los historiadores.

La problemática se inscribe en una temática más amplia: los usos públicos del pasado<sup>6</sup> para legitimar o deslegitimar transformaciones del presente, y la emergencia de espacios protohistoriográficos en un momento en donde no estaban plenamente

<sup>3</sup> El Frente Renovador de la Concordia Social es el partido político hegemónico que gobierna la provincia de Misiones desde el año 2003. Se constituyó a partir del acuerdo entre Maurice Closs (ex Unión Cívica Radical) y Carlos Rovira (ex Partido Justicialista).

<sup>4</sup> La última gran polémica se desarrolló en Corrientes en noviembre del 2023, luego de que una gran tormenta derribara el monumento a Andrés Guacurarí en la costanera Sur de la capital. A partir de este hecho, un sector de trabajadores de la cultura reclamó su restitución mientras que otro grupo de historiadores (sobre todo miembros de la Junta de Historia de Corrientes) planteó homenajear a Genaro Berón de Astrada, en lugar de restituir el monumento.

<sup>5</sup> En los próximos apartados se hará referencia a estas figuras.

<sup>6</sup> A partir de lo expuesto por Pagano (2021), con los usos públicos del pasado se trata de analizar cómo “diferentes actores sociales recurren al pasado —y a la historiografía— para encontrar argumentos y evidencias que apoyen una agenda de acción sobre el presente” (p. 68).

desarrolladas las historiografías en las provincias y territorios nacionales. De este modo, a partir del análisis de las formas de abordar la figura de Andrés Guacurarí, pretendemos evidenciar las polémicas y tensiones emergentes en espacios historiográficamente diferentes y periféricos en relación a la capital del país.

### **Andresito y el artiguismo en la región**

Las Misiones Jesuíticas de guaraníes —experiencia misional que tuvo lugar entre 1609 y 1768— abarcaba treinta pueblos organizados alrededor de los ríos Paraná y Uruguay, en los territorios de tres países actuales: Argentina (provincias de Misiones y Corrientes), Paraguay (departamentos de Misiones, Itapúa y Caazapá) y Brasil (estado de Río Grande do Sul). A partir de la expulsión de la Compañía de Jesús (1767), el guaraní —sujeto social nativo de la región— fue obligado a emigrar o integrarse al dinámico mundo laboral vendiendo su fuerza de trabajo, y el territorio fue objeto de disputas de los emergentes Estados nacionales a partir del estallido de los procesos revolucionarios rioplatenses en las primeras dos décadas del siglo XIX.

Consumadas las diferencias políticas entre la Banda Oriental y el gobierno porteño, José Gervasio Artigas —líder militar que cobró mucha relevancia tras la Revolución— se convirtió en el portavoz de la resistencia oriental contra el centralismo bonaerense, y sus ideas fueron expresadas en las instrucciones enviadas a la asamblea constituyente del año XIII. Cuando la asamblea rehusó a aceptar a los diputados orientales, Artigas se retiró del sitio de Montevideo y, mientras Buenos Aires lo declaraba un proscrito, dedicó su atención a consolidar la independencia política de la provincia y a levantar en armas a la totalidad del Litoral contra las ideas centralistas.

El pensamiento planteado por José Gervasio Artigas (artiguismo) sostenía que la organización del nuevo país debía ser una confederación independiente. La palabra “independencia” representaba una ambigüedad debido a que, por un lado, refería a la soberanía particular de los pueblos y el protagonismo de las representaciones en el superior gobierno; la otra concepción tenía que ver con la independencia absoluta de las colonias con el rey y del Estado español. Así también, el republicanismo focalizaba en la libertad al servicio de lo colectivo, pero también como organización opuesta a la monarquía, y entendía al protectorado de manera similar a la experiencia norteamericana. Por último, el ideario artiguista comprendía que la confederación representaba lazos de unión entre las provincias, entre sus cabildos con el protector (Cantero, 2016).

El artiguismo se extendió por el Litoral y se afianzó en Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe, además de la Banda Oriental. En Misiones, el gobernador Bernardo Pérez Planes (centralista) fue derrotado por el federalismo local y, de esta forma, el territorio pasó a integrar el proyecto federal. Artigas designó Comandante General de las Misiones a su hijo adoptivo Andrés Guacurarí —comúnmente llamado Andresito—, un líder militar indígena perteneciente a la etnia guaraní, quien fue, a partir de 1815 y hasta caer prisionero en 1819, el lugarteniente del territorio ocupado anteriormente por las antiguas Misiones Jesuíticas. Como consecuencia del fracaso de la expedición de Manuel Belgrano a Paraguay para lograr el reconocimiento político del nuevo gobierno

provisional de Buenos Aires en 1811, los pueblos misioneros del departamento Candelaria, a ambas orillas del Paraná, quedaron bajo el control de Asunción. Esto es importante porque la primera campaña de Andresito fue contra los paraguayos en la batalla de Candelaria (1815), donde pudo recuperar importantes territorios (Candelaria, Santa Ana, Loreto, San Ignacio y Corpus).

En 1816, Andresito se enfrentó a las tropas lusitanas para recuperar los territorios ubicados en las Misiones Orientales; tras una serie de victorias iniciales, fue derrotado en San Borja y tuvo que retirar a sus hombres a través del río Uruguay. En los años siguientes, tuvieron lugar tres incursiones portuguesas que destruyeron los pueblos ubicados sobre el Uruguay, mientras que los paraguayos hicieron lo suyo en el Paraná.

En 1817, el brigadier portugués Francisco das Chagas Santos invadió los pueblos de las Misiones, destruyendo y quemando la mayoría de ellos hasta su retirada en San Borja. En la segunda incursión, Chagas fue derrotado por Andresito en la batalla de Apóstoles (1817). Sin embargo, en 1818, volvió a sitiar San Carlos, donde estaban las tropas guaraníes, en un asedio que duró varios días hasta que finalmente pudieron escapar. De esta manera, la mayoría de los antiguos pueblos de las Misiones Jesuíticas quedaron destruidos, pero gracias al accionar de Andresito, los territorios no fueron incorporados a manos portuguesas.

En 1818, Juan Méndez (aliado de Artigas) fue depuesto por el bando centralista en Corrientes, lo cual impulsó a Andresito a intervenir en la ciudad, y después de dos importantes victorias (Caa Catí y Saladas), ingresó con sus tropas en territorios correntinos. La toma de la ciudad duró hasta que Méndez logró retomar el poder, por lo cual la ocupación de Guacurarí se mantuvo hasta 1819. Este episodio es uno de los más controversiales de la historia regional, y uno de los más discutidos por la historiografía nordestina del siglo XX.

Andresito fue capturado por los portugueses en junio de 1819, en San Isidro, cuando intentaba cruzar el río Uruguay. En los últimos años, la historiografía logró identificar que, en el recorrido posterior a su apresamiento, estuvo prisionero en Río de Janeiro, y finalmente fue liberado en la isla de Santa Cruz en 1821 (Machón y Cantero, 2006). Las últimas fuentes sobre Andresito versan de esa época, y, por ende, se desconoce cuál fue el lugar de su muerte ni a qué se dedicó después de la desmantelación del artiguismo en la región.

Contemporánea al período artiguista, existieron personas que se interesaron por analizar las acciones del caudillo local, entre ellos el correntino Félix Pampin, y de manera posterior, Martín de Moussy, Joaquim De Almeida Coelho o Pedro Gay. Sin embargo, sus acciones fueron estudiadas desde un punto de vista historiográfico recién a partir de la segunda mitad del siglo XIX, sobre todo de la mano de Manuel Florencio Mantilla.

El recorrido histórico por el desarrollo del artiguismo en la región permite problematizar el papel desempeñado por Andrés Guacurarí, uno de los principales lugartenientes de Artigas, y su vinculación con los hechos que tuvieron lugar a partir del estallido de la Revolución de Mayo. El análisis de este período obtuvo diferentes miradas por parte de historiadores correntinos, misioneros e incluso

paraguayos y brasileños. A continuación, nos enfocaremos puntualmente en las miradas contrapuestas que suscita este mismo proceso histórico tanto en el espacio protohistoriográfico correntino como en el misionero.

### **La situación historiográfica de Corrientes y Misiones hacia la segunda mitad del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX**

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, comenzaron a escribirse las historias consideradas “nacionales”, a la vez que en las provincias se elaboraban las historias “provinciales” como aportes o alternativas al punto de vista centralista. Los historiadores sostenían que, desde los centros hegemónicos, no prestaban importancia a la participación de las provincias en los procesos que construyeron el orden institucional argentino (Quiñonez, 2022), por ello, el derrotero historiográfico estaba vinculado a demandas políticas dirigidas al Estado nacional.

El campo historiográfico puede ser entendido como un ámbito de conocimiento específico, con reglas propias, con un grado de autonomía y dominado por una lógica específica, la de la competencia por la legitimidad cultural. En ese ámbito de producción intelectual, los historiadores disputan un reconocimiento para sus propias interpretaciones del pasado y para lograr posiciones expectables en ese campo. En su construcción a nivel nacional en Argentina, ello supuso llevar a cabo prácticas para obtener el reconocimiento del estatus científico de la actividad y la legitimación de su función social frente al Estado y la opinión pública (Rodríguez, 2022). La necesidad de “construir un espacio erudito, científico y objetivo para el saber histórico fue solidario con el de lograr su reconocimiento como organizador de la cultura histórica nacional” (p. 4). Sin embargo, al estudiar la situación de las regiones alejadas del centralismo bonaerense, se puede evidenciar que en todos ellos existieron diferentes puntos de partida, con un marcado desarrollo desigual. Tal es así que en Corrientes existieron intelectuales de provincia desde la segunda mitad del siglo XIX y, en Misiones, comenzaron a destacarse durante las primeras décadas del siglo XX. Por ello, al problematizar estos espacios no resultan suficientes las concepciones en torno al campo historiográfico.

Prado (1999) examina estos casos como espacios protohistoriográficos, refiriéndose a un escenario intelectual precario donde el discurso histórico no se distinguía del literario o periodístico, y donde la inexistencia de cánones o normas compartidas no permitían la consolidación de un discurso científico. En estos ámbitos, la ausencia de instituciones de enseñanza e investigación histórica derivaron en la presencia de los “notables”, que dedicaban mucho de su tiempo a la historia, pero sin embargo sus espacios de acción eran diversos, como la política, la música, la literatura, la docencia y la cultura.

En Corrientes, existía un marcado tono reivindicatorio en la producción historiográfica en la cual se exponían los argumentos históricos para ocupar una posición destacada en la conducción del Estado nacional que se estaba conformando. De esta manera, el incipiente espacio protohistoriográfico se centraba, sobre todo, en la historia política, en la cual las élites que protagonizaban el discurso encarnaban los mismos ideales (políticos, ideológicos, culturales) que defendían los historiadores (Leoni, 1999). A finales

del siglo XIX, Corrientes contaba con una conciencia histórica arraigada e intelectuales polifacéticos con vinculaciones a nivel nacional, por lo cual la provincia ocupaba una situación de privilegio en el ámbito académico regional (Leoni, 2004).

A partir de 1877, se inició un enfrentamiento entre liberales y federales por el control del Estado provincial correntino. Los primeros se erigieron como opositores al gobierno nacional de Roca y Juárez Celman. El intelectual más destacado de las filas liberales durante el siglo XIX fue Manuel F. Mantilla (1853-1909), el primero en escribir la historia de Corrientes desde una perspectiva integral. Era miembro de una importante familia local, y se dedicó a la escritura, al periodismo y a la política, aunque tuvo un desempeño destacado en su labor como historiador, desde donde escribió obras consideradas clásicas como *Crónica Histórica de la Provincia de Corrientes* (1897) y *Estudios Biográficos sobre Patriotas Correntinos* (1884). Su posición historiográfica estaba muy vinculada al contexto político, y llegó a ser parte de la Junta de Historia y Numismática Americana, donde se reproducían los estándares metodológicos del mitrismo.

En el siglo XX, se destacaron otros historiadores vinculados a la Nueva Escuela Histórica, entre los cuales tuvo relevancia Hernán F. Gómez (1888-1945), quien también pertenecía a la élite intelectual correntina y ocupó cargos importantes en la administración pública, el sistema judicial y el educativo. Al igual que Manuel F. Mantilla, su labor historiográfica se centró en escribir una historia argentina desde la perspectiva de las provincias, con el fin de demostrar la contribución de éstas al desarrollo nacional (Leoni, 2004), y con el tiempo se consolidó como el “historiador oficial” de Corrientes. Entre sus obras más destacadas se encuentran *Historia de la Provincia de Corrientes* (1928), *Los territorios nacionales y límites interprovinciales hasta 1862* y *El general Artigas y los hombres de Corrientes* (1929).

En Misiones, el espacio protohistoriográfico comenzó a configurarse a partir de la década de 1930, puesto que al contar con la categoría de Territorio Nacional desde 1881, su organización política dificultó el desarrollo de una élite intelectual hasta bien entrado el siglo XX. En la década de 1920, a nivel nacional, la Junta de Historia y Numismática Americana promovió la conformación de organismos similares en ciudades del interior del país. Así, se creó en 1938 el Centro de Estudios Históricos de Misiones, que un año después se transformó en Junta de Estudios Históricos de Misiones, la primera institución local destinada a la escritura de la historia.

La producción de discursos historiográficos estuvo atravesada por dimensiones políticas y culturales que excedían lo propiamente académico, porque sus integrantes jugaron importantes papeles en la sociedad civil y en la administración pública. La emergencia y consolidación inicial del discurso histórico se articuló con los movimientos que buscaban la provincialización de Misiones, por lo cual, su interés estuvo vinculado a temáticas de índole político-institucional. El objetivo provincialista fue el eje transversal de las actividades intelectuales de ese momento, y esa búsqueda se manifestó en la producción historiográfica, la pintura, la literatura y los monumentos.

Así, se destacaron intelectuales polifacéticos<sup>7</sup>, como Lucas Braulio Areco (1915-1994), poeta, músico, pintor, escultor y escritor, una figura cultural importante para la región, que entre otras acciones, compuso “Misionerita”, la galopa que hoy en día es la canción oficial de la provincia. Otro destacado miembro de la Junta fue Aníbal Cambas (1904-1983), de profesión escribano, de los hombres más influyentes de Misiones durante esa época y uno de los fundadores de la Junta de Estudios Históricos de Misiones y del Museo Regional. Mario Herrera fue maestro, periodista y político, director del Museo durante varios años. Entre los tres aportaron obras clásicas entre las cuales se encuentran *Andresito Artigas, el olvidado* (1938), *La Provincia de Misiones (1810-1832)* (1945) y respectivamente, *Historia Política e Institucional de Misiones* (1945).

El desarrollo de la historiografía en Corrientes y en Misiones fue bastante dispar. La primera de ellas contó con una consolidación intelectual temprana, contemporánea a los propios aportes de los historiadores nacionales como Bartolomé Mitre o Vicente Fidel López, mientras que, en el Territorio Nacional, la escritura de la historia se institucionalizó en un momento en el cual la Nueva Escuela Histórica se había asentado como “Historia oficial” y ese lugar se veía disputado por el surgimiento del Revisionismo histórico. En ambos casos, la historia era considerada un instrumento de la política, ya que posibilitaba la validación de la actuación presente en función del pasado, y la socialización del conocimiento se realizaba a través de circuitos políticos y culturales, fundamentalmente, en los periódicos y las revistas.

Andresito estuvo presente en las principales obras de estos historiadores, aunque de formas diferentes. Manuel F. Mantilla y Hernán F. Gómez se interesaron en la etapa en la cual se realizó la “invasión” a Corrientes en 1818, describiendo las consecuencias del artiguismo en la región. En Misiones el foco estuvo puesto en las diferentes campañas que ayudaron a defender las “fronteras argentinas” en el noreste del país, y la exaltación de las actividades en favor del artiguismo fue algo transversal a las investigaciones locales. De esta forma, Andresito era un actor insoslayable en las obras mencionadas, y el análisis de los procesos de los cuales fue protagonista estuvo condicionado por los objetivos que perseguían los propios intelectuales.

### **Manuel F. Mantilla y Hernán F. Gómez: La perspectiva correntina**

En la segunda mitad del siglo XIX, el objeto de estudio predilecto fue el nacimiento de la nación, con las batallas y los grandes hombres que tuvieron un papel significativo en los procesos emancipadores a partir de la Revolución de Mayo, hecho definido como el mito fundante del país. Con la *Galería de Celebridades Argentinas* (1857-1858)<sup>8</sup>, comenzaron a dar forma a un panteón de próceres considerados los

<sup>7</sup> Las personas mencionadas a continuación son algunos de los intelectuales que formaron parte de la Junta de Estudios Históricos de Misiones ya que la institución contaba con más de una decena de integrantes.

<sup>8</sup> Fue un emprendimiento editorial materializado en una obra colectiva dedicada a biografar a una serie de personajes notables de la historia argentina, en la cual participaron intelectuales como Bartolomé Mitre, Tomás Guido, Domingo F. Sarmiento, entre otros.

padres de la patria, a la vez que excluyeron a los líderes del interior del país, por lo cual, las provincias tuvieron que elaborar sus propios panteones locales.

Manuel F. Mantilla fue el primero en escribir una crónica sobre la historia de Corrientes. Después de tener una destacada actividad política, en 1880, tuvo que exiliarse debido a la intervención federal decretada por el presidente Julio A. Roca. En Asunción, se dedicó a la elaboración de informes políticos en defensa de las posiciones asumidas por los liberales correntinos en la crisis de esos años y, más tarde, tuvieron lugar sus primeras producciones historiográficas. En sus escritos aparecieron las biografías de los hombres a los cuales consideró las principales figuras del pasado correntino: Ángel Fernández Blanco, Genaro Perugorría, Pedro Ferré y Joaquín Madariaga (Quiñonez y Micheletti, 2015). En *Estudios Biográficos sobre Patriotas Correntinos* (1884) expone lo siguiente sobre el artiguismo y sus representantes:

*Contrabandista, primero; perseguidor tenaz e implacable de sus compañeros, después; soldado de la resistencia española en Montevideo, un poco más tarde: pasado a las banderas de la patria, en seguida; caudillo anárquico, sanguinario y altanero, omnívoro por carácter e indomable como un potro salvaje: el llamado en la historia el patriarca de la federación, José Artigas, llegó a ser en nuestro pasado la encarnación de una clase tosca y selvática, y el campeón feroz de una época lúgubre* (Mantilla, 1884, p. 15).

En su obra *Crónica Histórica de la Provincia de Corrientes*, (1928), Manuel F. Mantilla expuso una posición negativa de todo el período artiguista, pero, fundamentalmente, de la intervención de Andresito en el año 1818. Las fuentes utilizadas para esos trabajos fueron documentos de archivos locales, testimonios de familiares de los protagonistas históricos y, sobre todo, el relato de Fermín Félix Pampín<sup>9</sup>, titulado *Memorias sobre la degradante humillación que Corrientes y su provincia sufrió del ejército de guaraníes y tapes, al mando de su General Dn. Andrés Artigas*, un documento escrito de manera contemporánea a la ocupación correntina, en 1818, que exponía ese período como una experiencia oscura.

Manuel F. Mantilla definió al período artiguista como “la anarquía” y expuso que, a partir de 1818, la ciudad de Corrientes sufrió una “invasión” que desencadenó una etapa donde reinaba el terror. En este contexto de barbarie, Mantilla sostuvo que los indios al mando de Andresito disfrutaban de la violencia ejercida por las mismas tropas, y el alcoholismo y las fiestas eran algo común en todo momento. Así, después de meses de saqueos, crímenes y violencia extrema, Andresito abandonó la ciudad, en marzo de 1819 (Mantilla, 1928). A Andresito, lo describió como un mestizo (mezcla de blanco e indio) que nació en Santo Tomé, donde fue criado por el cura del pueblo hasta que formó parte de un grupo de bandoleros que Artigas atrajo a su servicio. A partir de ese momento recibió el

<sup>9</sup> Fue el abuelo de la esposa de Mantilla y, debido a su posición económica, fue un personaje destacado de la sociedad correntina durante las primeras décadas del siglo XIX.

apellido “Artigas”, puesto que anteriormente era “Tacuari”, y fue uno de los hombres que propugnaron la anarquía en la ciudad de Corrientes, cuando, durante su gobierno, tras la invasión, la violencia fue una característica común (Mantilla, 1928).

La posición negativa frente a Andresito, y al artiguismo en general, tuvo una repercusión muy profunda en la historiografía correntina, y los historiadores venideros sostuvieron la idea de la invasión de 1818 como la interrupción del progreso que humilló a la propia sociedad correntina. No fue hasta la reivindicación llevada a cabo por los historiadores misioneros del siglo XX que la imagen de Andresito fuera vista de una manera alejada del bandidaje en la región.

Hernán F. Gómez, quien escribió desde un marco temporal diferente y en un contexto de consolidación de la historiografía correntina, poseía una visión moderada en relación con la postura de Manuel F. Mantilla. En 1928, publicó *Historia de la Provincia de Corrientes*, dividida en tres tomos, la cual constituyó el primer intento por brindar un marco teórico-metodológico a los estudios históricos correntinos y, a su vez, intentaba superar la crónica narrativa (Leoni y Quiñonez, 2015), obras que le valieron su vinculación con la Nueva Escuela Histórica. En sus trabajos, Hernán F. Gómez rescataba a José Gervasio Artigas como legítimo defensor de los derechos del litoral, expresando sus aportes a la idea federal y la libertad de las provincias. En parte, esta postura tenía que ver con la revisión de los procesos emancipadores que comenzó a realizar la Nueva Escuela Histórica hacia la década de 1920, sobre todo, a través de las obras de Emilio Ravignani. Así también, en Uruguay se habían publicado varios trabajos en defensa de Artigas y, por consiguiente, de los hombres que lo habían apoyado durante su empresa.

Con respecto a Andresito, existieron diferencias entre los enunciados del autor: por un lado, nombraba el papel del caudillo en la defensa del territorio frente a los portugueses y, por otro lado, señaló que sus medidas en 1818 “anticiparon el régimen de terror y vergüenza que se vivió en la provincia” (Gómez, 1928, p. 188). Con respecto a lo primero, expuso que:

*Andrés Artigas era algo más que comandante general de Misiones. De raza guaraní, disciplinado por la cultura del espíritu, respetuoso de las formas y valiente como ninguno, encarnó el sentimiento reaccionario de su pueblo al que guió a los combates y comprometió en las más grandes empresas* (Gómez, 1947, p. 571).

Mientras que en otros textos expresó lo siguiente:

*Andrés Artigas es en los sucesos de la época una figura compleja. De una ilustración sugerente y no obstante los buenos propósitos de su correspondencia, aparece sin embargo complicado en los más torpes abusos* (Gómez, 1947, p. 188)  
*La figura del caudillo guaraní afirmada por las hordas semidisciplinadas que le obedecen, es en la tradición popular de la provincia como la encarnación de la perversidad*

*y del latrocinio, consignada en documentos de gobierno de trascendencia, caucionados por firmas insospechadas* (Gómez, 1928, p. 251).

Las obras de Hernán F. Gómez tuvieron mucha repercusión en la provincia, pero también en Uruguay y, a pesar de que la imagen de Andresito seguía siendo negativa, sus aportes al artiguismo en la región proporcionaron nuevas concepciones mejor valoradas del accionar de Artigas. Su discurso se diferenciaba del de Manuel F. Mantilla debido a su pretensión de cientificidad y al intento de no interpelar sus posiciones políticas en sus trabajos. Sin embargo, sus estudios representaron una línea de continuidad —aunque más moderada— en relación con la visión anárquica del caudillo que ocupó la ciudad de Corrientes en 1818.

### **Misiones y el “rescate” de Andresito**

La tardía conformación del espacio historiográfico misionero tuvo lugar a partir de la existencia de un grupo de intelectuales polifacéticos que buscaban la provincialización del Territorio Nacional. El objetivo político fue algo transversal en las prácticas de los historiadores, y la socialización del conocimiento generado no se limitaba únicamente a círculos políticos ni asociaciones culturales, porque se estableció un diálogo constante con la sociedad en general, principalmente, a partir de los periódicos y las escuelas. A diferencia de Corrientes, Misiones no contaba con un prócer que pudiera representar al Territorio en el panteón de héroes nacionales. Uno de los principales objetivos de los historiadores misioneros fue la construcción de un personaje que pudiera ocupar ese lugar. De este modo, Andresito fue “rescatado” del lugar secundario que ocupaba en la historiografía regional y se constituyó en la figura más estudiada por la Junta de Estudios Históricos de Misiones.

La idea de “rescate”, presente en los escritos de los historiadores, hacía referencia al olvido que sufrió por parte de la historia nacional, pero también dejaba en evidencia la visión negativa que existía en la vecina Corrientes. Sobre esto, Areco (1937) expresaba que “La historia olvida a veces injustamente a ciertos personajes que de uno u otro modo constituyeron algo en el transcurso de las épocas y que a veces son individuos dignos de la recordación de la posteridad” (s/p). El objetivo no solo estaba puesto en que la comunidad académica se interesara por el caudillo, sino que también buscaban que la sociedad en general reconociera, conmemorara y recordara al nuevo prócer. Conforme se realizaban discursos y publicaciones, el proceso de construcción se fue vinculando a escenarios y campañas nuevas. El origen del prócer fue encontrado en una línea que relacionaba tres procesos importantes: el pasado guaraní-jesuitico, los movimientos independentistas y la defensa de la “soberanía nacional”. Desde este punto de partida, las atribuciones sobre su persona se fueron incrementando hasta el punto de posicionarlo como el referente revolucionario de Misiones, un adelantado a su tiempo que realizó hazañas a favor de la libertad y los derechos de la población. En un artículo, Cambas (1945) sostenía que:

*En su trayectoria el Comandante General de Misiones reincorporó al patrimonio nacional los pueblos del Paraná, intentó la reconquista de los situados sobre la banda oriental del río Uruguay, defendió la integridad misionera durante las invasiones portuguesas y paraguayas, afianzó la causa federalista del litoral, luchó por la redención de los nativos y por sus derechos y libertades, de acuerdo a los principios incorporados hoy a nuestro régimen institucional (s/p).*

La vinculación entre Andresito y un proyecto federal que buscaba edificar la nación desde Misiones ayudó a argumentar el posicionamiento de un héroe de la patria chica, representante de Misiones en el panteón nacional. A su vez, esta idea permitía dar cuenta de que el territorio misionero siempre tuvo un papel importante en los sucesos desarrollados con posterioridad a 1810. Herrera (1945) sostenía que “Es así como aparece Misiones embanderada desde las horas iniciales de nuestras luchas intestinas con los ideales de ‘Libertad y justicia’ que preconizara Artigas” (s/p).

Las características atribuidas a la figura de Andresito describían a un hombre destacado: letrado, cristiano, músico, civilizado, que hablaba varios idiomas y que podía liderar importantes números de guerreros. La exaltación de estos atributos reflejaba el contraste con la visión correntina: salvaje, anárquico, borracho y violento. La constante necesidad de separarse de la idea instaurada por los historiadores vecinos fue una tarea regular, que dejaba ver el descontento con la marginalidad que le proporcionó la historiografía nacional a Andresito. En relación con esto, Sánchez Ratti (1969) comenzaba una de sus obras más conocidas de la siguiente forma:

*Hay periodos de nuestra historia en que la falta de datos y carencia de documentación lleva a confusiones y apresuradas interpretaciones de determinados hechos, como así también al erróneo juzgamiento de algunas figuras de relevancia. [...] Un ejemplo de tales circunstancias puede bien ser Misiones y un símbolo de esas luchas, su máximo caudillo y auténtico defensor de su soberanía: Andrés Guacurari... (p. 1)*

Jaquet (2005) señala que la figura del líder reunía dos sentidos libertarios: el *auténticamente misionero* y el de *la soberanía argentina*, lo que justificaba su existencia como prócer de Misiones, pero también cómo destacado militar de la gesta independentista. Esta doble condición ubicó a Andresito en el grupo de caudillos federalistas que ayudaron a construir al país desde los márgenes. Su integración al panteón nacional era uno de los objetivos principales y, sobre ello, Areco (1937) expresaba lo siguiente:

*El gesto de Andresito al derramar su sangre heroica por la libertad de su tierra lo equipara al más preclaro guerrero de nuestra independencia y lo hace digno de la inmortalidad de bronce (s/p). Este héroe auténtico, hijo de Misiones, fue quizá el verdadero*

*paladín de nuestra integridad territorial en esta zona.  
Alternando la lucha de caudillaje con la independencia, es  
indiscutiblemente un héroe nacional (s/p).*

Sin dudas, el texto de Sánchez Ratti titulado *El indio gobernador*, publicado en la revista “Todo es historia” en el año 1969, es uno de los más importantes debido a tres motivos. En primer lugar, logra condensar la postura de la Junta de Estudios Históricos de Misiones respecto a Andresito, desde un discurso combativo y claro. En segunda instancia, representa la continuidad del salto a nivel nacional, lo que permitió la difusión del caudillo, más allá del ámbito académico y de las fronteras misioneras, al ser la revista de tirada nacional. Por último, contiene un apartado en el cual el autor discute con los *detractores* del caudillo en Corrientes, postura sobre la cual conviene explayarse a continuación.

Sánchez Ratti (1969) expone que la visión negativa de la cual goza Andresito en la provincia correntina se debe, sobre todo, a que los historiadores no hicieron más que repetir sin fundamentos los conceptos emitidos por Pedro Ferré en sus memorias. La justificación metodológica es que ni Ferré ni Mantilla citan documentos con nombres, fechas o testigos para avalar la verdad y, por ende, erigieron una falsa leyenda sin sustento documental. A su vez, el historiador descalifica a Mantilla señalando que sus investigaciones no eran científicas y, en este sentido, enaltece el papel llevado a cabo por otros historiadores<sup>10</sup>, quienes “procediendo con criterio realmente científico e histórico, arriban a distintas conclusiones muy bien avaladas por la documentación que dan a conocer en detalles (p. 20). En este sentido, el autor expone:

*El propio Mantilla se contradice cuando describe con detalles la entrada ordenada y marcial de las tropas misioneras en la capital correntina, señalando especialmente el profundo espíritu cristiano de sus jefes y oficiales que descansaron en una iglesia oyendo himnos sagrados y posteriormente asistieron a un tedeum oficiado en la Catedral por el propio capellán de sus fuerzas. Nosotros (refiriéndose a los historiadores de la Junta) podemos afirmar que no pasó por Corrientes ningún malón de indiada ni se tomó la ciudad en saqueo y degüello. Muy por el contrario, y como veremos seguidamente, la ocupación fue con orden y bajo una estricta disciplina militar, conforme a la época (p. 19).*

Sobre la entrada a la ciudad de Corrientes en el año 1818, la visión de la Junta de Estudios Históricos de Misiones defendía que, durante los meses que duró la ocupación, se impuso un orden pacífico cuyo único hecho discordante fue el hurto de un pañuelo por parte de uno de los hombres de Andresito, quien al enterarse hizo azotar al culpable en la plaza pública. Tal era la situación que, al momento de partir, “la provincia, que estaba en paz, tenía restablecidas sus comunicaciones, reinando tranquilidad por doquier y,

<sup>10</sup> Entre ellos: Hernán F. Gómez, Anibal Cambas y Enrique Patiño.

como lógica consecuencia de este estado de cosas, se habían reanudado las actividades comerciales y las agrícolas-ganaderas” (Sánchez Ratti, 1969, p. 22)

Esta postura discrepa con la visión de Mantilla, quien señala que, desde la llegada del caudillo, la ciudad pasó bajo plena barbarie, marcada por la violencia y el alcoholismo. Respecto a ello, Sánchez Ratti (1969) menciona que “los recuerdos de los correntinos mezclaron temores con hechos reales, prevenciones y prejuicios con episodios minúsculos de depredación y todo eso (...) dio por resultado la leyenda de los saqueos y las humillaciones sufridas” (p. 20). Resulta importante señalar este diálogo historiográfico porque constituye la materialización de las disputas por el pasado y la necesidad de los historiadores misioneros de instalar, en el imaginario social (más allá de Misiones), la figura de un Andresito heroico, líder, estratega y, sobre todo, patriota. Dicho rescate del personaje necesitaba distanciarse de la imagen negativa que existía en Corrientes, para así lograr extender el alcance de las hazañas del caudillo guaraní. Esto se manifiesta en el postulado de Sánchez Ratti (1969), al destacar el proceso revisionista que afectó al caudillo:

*El valor de estas acciones se proyecta en el tiempo porque recién ahora, y a través de investigaciones de historiadores desprejuiciados, hombres como Artigas y, en consecuencia, sus indómitos tenientes están recibiendo el justo fallo que les corresponde. Y gracias a Andresito y a todos aquellos antecesores guaraníes se salvó Misiones para la Patria (p. 25)*

El desarrollo intelectual que buscaba implantar la misioneridad se tradujo en diversas empresas: la formación de un museo regional, la elaboración de piezas artísticas (pinturas, monumentos, poemas), y la escritura de la historia en concordancia con el desarrollo nacional. Sin embargo, el símbolo principal de Misiones fue condensado en la figura de Andresito, y las publicaciones, discursos, ensayos, artículos, boletines, cartas y rituales públicos cristalizaron una idea casi mitológica, que abrió paso al proceso de invención que siguió afianzándose incluso por fuera de lo historiográfico.

### Reflexiones finales

Andrés Guacurarí jugó un papel destacado en los procesos posteriores a la Revolución de Mayo en la región. Entre sus acciones, la intervención en la ciudad de Corrientes, en 1818, no fue bien recibida por la sociedad local. Las producciones intelectuales de Manuel F. Mantilla dieron cuenta del descontento de la élite política con el accionar y las medidas del caudillo durante su gobierno. A partir de las memorias de Félix Pampin, los documentos ayudaron a construir un relato historiográfico que moldeó una visión negativa del artiguismo que fue reproducida por historiadores correntinos posteriores. Al tratar de establecer una línea de continuidad para Corrientes, entre la etapa colonial y la Argentina de finales del siglo XIX, Mantilla condenó el papel de Andresito como anárquico, y estableció que sus acciones llevaron a un proceso de interrupción del devenir histórico de la provincia. Esta posición respondía, sobre todo, al propio lugar social desde donde escribía Mantilla, un integrante de la élite política e

intelectual. De esta manera, las ideas federales —concebidas como separatistas desde su óptica— fueron sentenciadas como salvajes y, por consiguiente, Andresito fue definido como el representante de la barbarie.

Las obras de Hernán F. Gómez se insertaron en un momento historiográficamente diferente, marcado por la Nueva Escuela Histórica, donde la figura de Artigas era recuperada por autores como Ravignani. En su pluma, el artiguismo en la región fue concebido como un elemento necesario en la construcción de las autonomías provinciales y del federalismo. Aun así, para Gómez, sin dejar de destacar su papel en los combates revolucionarios, Andresito lideró un gobierno de bandidos que representó la violencia guaraní en Corrientes. Por otro lado, también sostenía que la historiografía uruguaya no debía rescatar la imagen del caudillo, porque la definición histórica del personaje debía buscarse en los territorios donde estuvo: Corrientes y Misiones.

En Misiones el itinerario que siguió la imagen de Andrés Guacurarí fue diferente, porque el foco de estudio se expandió más allá de la intervención correntina en 1818, y priorizaron el análisis de sus acciones en defensa de Misiones para mantenerla arraigada en la nación. Su figura fue el objeto de estudio predilecto por los juntistas, quienes se propusieron instalar en el imaginario colectivo a un símbolo de la historia misionera que pudiera establecer una cohesión social a un territorio caracterizado por la inmigración y por constantes disputas con las tierras vecinas. La labor de los historiadores se concentró en tres aspectos: la fijación del origen misionero en las comunidades jesuíticas, la exaltación de la cultura guaraní como población nativa y mayoritaria del territorio, y la implantación de un héroe local que participó de manera activa en la Revolución de Mayo a través de batallas contra enemigos portugueses y paraguayos. Andresito, en los ojos de los misioneros, representó la existencia de un prócer nacional con todas las características para formar parte del panteón de grandes hombres hacedores del Estado.

Si bien los historiadores analizados se situaron en tiempos diferentes, la Junta de Estudios Históricos de Misiones estableció un diálogo constante con los correntinos. En primer lugar, buscó diferenciarse de ellos a partir de la exaltación del artiguismo y, por otro lado, criticó los postulados de Mantilla, justificando la intervención de 1818 como un elemento necesario para el desarrollo del federalismo en la región. De este modo, mientras que la percepción correntina marcó el rechazo al gobierno de Andresito y la condena de sus acciones, en Misiones, lo equipararon con San Martín y Belgrano.

El análisis comparativo de ambos espacios permitió identificar el origen de la idea anárquica y salvaje asociada a Andresito en Corrientes, así como los objetivos de los historiadores misioneros al insertar en la historiografía regional la imagen del prócer. Las polémicas (condena o recuperación) respondían a determinadas construcciones identitarias y reivindicaciones específicas, lo que determinó características particulares en función de demandas políticas. Este rastreo demuestra cómo las provincias desarrollaron una marcada identidad al reclamar su posición en el escenario nacional, lo que impidió la formación de vínculos sólidos entre territorios vecinos. En Misiones, esta visión heroica sobre Andresito es preponderante hasta el día de hoy, mientras que en Corrientes se fue construyendo una mirada opuesta a la que moldearon los primeros historiadores, puesto que, a partir de la

década de 1990, algunos investigadores de la costa del Uruguay encontraron en el caudillo la imagen de un héroe local y gran patriota argentino. Esta mirada está sustentada, sobre todo, en la obra de Juan Luis Savoini (1990). En consecuencia, el análisis revela cómo distintos sectores recurren al pasado para encontrar argumentos que respalden sus agendas actuales, generando construcciones sociales que frecuentemente entran en conflicto con intereses diversos. Esta problemática persiste y es relevante en los ámbitos académicos, políticos y culturales, involucrando no sólo a historiadores, sino también a intelectuales y diversos actores.

### Fuentes

- Areco, B. (1937). “Andresito Artigas, el olvidado”. *Diario Noticias de Posadas*.
- Cambas, A. (1945). “Una página olvidada de la Historia Nacional. Vida y campañas del Comandante Andresito”. *Boletín de la Junta de Estudios Históricos de Misiones*, 6.
- Gómez, H. (1928). *Historia de la Provincia de Corrientes*. Tomo II. Corrientes.
- Gómez, H. (1947). “Los Territorios Nacionales y límites interprovinciales hasta 1862”. En *Historia de la Nación Argentina*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Herrera, M. (1945). *La Provincia de Misiones (1810-1832)*. Buenos Aires: Editorial Jurídica Argentina.
- Mantilla, M. (1884). *Estudios biográficos sobre patriotas correntinos*. Buenos Aires.
- Mantilla, M. (1928). *Crónica histórica de la provincia de Corrientes*. Tomo 1. Buenos Aires
- Sánchez Ratti, J. (1969). “Andrés Guacurarí, el indio gobernador”. *Revista Todo es Historia*, 22.

### Referencias bibliográficas

- Cantero, O. (2016). “Andrés Guacurarí y Artigas la base ideológica del artiguismo en Misiones a través de su accionar político”. En A. Poenitz, O. Cantero & L. Rojas. *Andresito en la BPM*, (pp 19-33). Posadas: Editorial de las Misiones.
- Cattaruzza, A. & Eujanian, A. (2003). *Políticas de la historia. Argentina 1860-1960*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Deniri, E. (2009). *La invención de Andresito*. Corrientes: Moglia Ediciones.
- Ebenau, L. & Jaume, F. (2017). “¡Estamos inmersos en una batalla cultural! Política y pasado en el presente misionero”. En F. Jaume (comp.), *Luchas por la hegemonía, historia y etnografía en la provincia de Misiones, Argentina*, (pp. 79- 105). Posadas: Edunam.
- Ebenau, L. (2020). “De la provincialización a la renovación: la misioneridad como repertorio de legitimidad política y moral”. *Folia Histórica del Nordeste*, 39, 39-64. ISSN: 0325-8238; e-ISSN: 2525-1627.
- Jaquet, H. (2005). *Los combates por la invención de Misiones*. Posadas: Edunam.
- Leoni, M. S. (1999). “La historia política de Corrientes en el siglo XX: Tendencias e historiadores”. *Revista Nordeste 2da época*, 10, 143-155. ISSN: 0328-5995.

- Leoni, M. S (2004). “La historiografía correntina en la primera mitad del siglo XX”. En E. Maeder. (comp), *Visiones del pasado. Estudios de historiografía de Corrientes*, (pp. 15-41). Corrientes: Moglia ediciones.
- Leoni, M. S & Quiñonez, M. G. (2015). “Debates y polémicas en la conformación del campo historiográfico correntino a fines del siglo XIX”. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, (15). ISSN 2314-257X.
- Machón, J. & Cantero, O. (2006). Andrés Guacurará y Artigas. Posadas: Creativa.
- Pagano, N. (2021). “El pasado en el presente. Los museos históricos: una reflexión historiográfica”. *Cuadernos del Instituto Ravignani*, 1, 55-82. ISSN: 1514-2914; e-ISSN: 2525-1066.
- Prado, G. (1999). “Las condiciones de existencia de la historiografía decimonónica argentina”. En F. Devoto (coord.), *Estudios de historiografía argentina (II)*, (pp. 37-71). Buenos Aires: Biblos.
- Quiñonez, M. G. (2022). “Una cruzada historiográfica. Los historiadores correntinos y la reivindicación de la lucha contra el orden rosista”. En M. S. Leoni & M. Nuñez Camelino (coords.), *Pasados periféricos. Historia y memoria en el Nordeste argentino*, (pp. 43-64). Resistencia: EUDENE.
- Quiñonez, M. G. & Micheletti, G. (2015). “Héroes y caudillos en las primeras historias del viejo Litoral en el escenario intelectual decimonónico”. *Coordenadas Revista de Historia Local y Regional*, 2(2), 55-80. ISSN: 2362-4752.
- Rodríguez, M. (2022). “Los procesos de profesionalización e institucionalización de la historia en Buenos Aires. La construcción de un modelo historiográfico perdurable”. En M. Philp; M. S. Leoni & D. Guzmán (coords.), *Historiografía argentina: modelo para armar*, (pp. 3-24). Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- Savoini, J. L. (1990). Andrés Guacurará y Artigas. La destrucción de las Misiones Occidentales. Instituto Superior del Profesorado: Santo Tomé.
- Urquiza, Y. & Álvarez, N. (29-30 de noviembre y 1 de diciembre de 2012). *Entre Andresito y Rovira: la transfiguración de la historia en el discurso político* (Ponencia). II Workshop Interuniversitario de Historia Política, Córdoba, Argentina.



*Notas y  
Documentos*



Mónica M. Medina. (Septiembre/Diciembre, 2024). Salud sexual y reproductiva en adolescentes y jóvenes de Pampa Grande (Pampa del Indio, Chaco). Notas sobre un informe técnico realizado. *Folia Histórica del Nordeste*, N° 51, pp. 165-190. DOI: <https://doi.org/10.30972/fhn.517944>

La revista se publica bajo licencia Creative Commons, del tipo Atribución No Comercial. Al ser una revista de acceso abierto, la reproducción, copia, lectura o impresión de los trabajos no tiene costo alguno ni requiere proceso de identificación previa. La publicación por parte de terceros será autorizada por *Folia Histórica del Nordeste* toda vez que se la reconozca debidamente y en forma explícita como lugar de publicación del original.

*Folia Histórica del Nordeste* solicita sin excepción a los autores una declaración de originalidad de sus trabajos, esperando de este modo su adhesión a normas básicas de ética del trabajo intelectual.

Asimismo, los autores ceden a *Folia Histórica del Nordeste* los derechos de publicidad de sus trabajos, toda vez que hayan sido admitidos como parte de alguno de sus números. Ello no obstante, retienen los derechos de propiedad intelectual y responsabilidad ética así como la posibilidad de dar difusión propia por los medios que consideren. Declara asimismo que no comprende costos a los autores, relativos al envío de sus artículos o a su procesamiento y edición.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)



**Contacto:**

[foliahistorica@gmail.com](mailto:foliahistorica@gmail.com)

<https://iighi.conicet.gov.ar/publicaciones-periodicas/revista-fohia-historica-del-nordeste>

<https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn>



## SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA EN ADOLESCENTES Y JÓVENES DE PAMPA GRANDE (PAMPA DEL INDIIO, CHACO). NOTAS SOBRE UN INFORME TÉCNICO REALIZADO

*Sexual and reproductive health in adolescents and young people of Pampa Grande (Pampa del Indio, Chaco). Notes on a technical report realized*

**Mónica M. Medina\***

<https://orcid.org/0000-0001-7981-3036>

### Resumen

Durante los años 2022 y 2023, una organización internacional, una fundación nacional y un organismo gubernamental de la provincia del Chaco desarrollaron un proyecto vinculado con la salud materna intercultural que tenía como objetivo reducir las brechas en el ejercicio del derecho a la salud de personas gestantes, específicamente, de las adolescentes embarazadas de comunidades indígenas de las provincias de Chaco, Misiones y Salta. El objetivo de este documento es presentar las percepciones y testimonios de adolescentes, jóvenes madres y referentes comunitarios *qom* sobre acceso a la salud, uso y acceso a anticonceptivos, cuidados durante y después del embarazo en Pampa Grande, Pampa del Indio. Con el propósito de contribuir en el diseño e implementación de políticas de salud con perspectiva intercultural, se realizaron dos talleres aplicando la metodología de *focus group* en Pampa Grande; un barrio periférico de Pampa del Indio.

<Salud intercultural> <Pueblos indígenas> <Representaciones>

### Abstract

In 2022 and 2023, an international organization, a national foundation and a governmental agency of the province of Chaco developed a project related to intercultural maternal health that aimed to reduce the disparities in the exercise of the right to health of pregnant women, specifically, pregnant adolescents from Indigenous communities in the provinces of Chaco, Misiones and Salta. The objective of this document is to introduce the perceptions and testimonies of adolescents, young mothers and Qom community leaders on access to health, use of and access to contraceptives, and care during and after pregnancy in Pampa Grande, Pampa del Indio. To contribute to designing and implementing health policies with an intercultural perspective, two workshops were organized applying the focus group methodology in Pampa Grande, a suburban neighbourhood in Pampa del Indio.

<Intercultural health> <Indigenous people> <Representations>

Recibido: 10/05/2024 // Aceptado: 20/08/2024

\* Licenciada en Letras, Magister en Antropología Social por la Universidad Nacional de Misiones y Doctora en Letras por la Universidad Nacional del Nordeste. Investigadora Asistente de CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Geohistóricas. [marisel.medina@comunidad.unne.edu.ar](mailto:marisel.medina@comunidad.unne.edu.ar)

## Introducción

*Yo siempre le escuchaba a mi mamá que cuando se para la menstruación, no viene más es señal que estás embarazada pero no me contó por qué. Entonces, a mí es como que me daba ese miedo, no sé cómo sería, no sé si te abraza un hombre y te quedás embarazada, eso es lo que yo pensaba y tenía miedo (Beatriz, madre del pueblo qom, agosto de 2023).*

Las palabras del epígrafe dan cuenta de la importancia y el valor que tienen las palabras de los adultos y ancianos para los adolescentes y jóvenes de Pampa Grande y cuán imperioso es comunicar los mensajes con claridad, recibir información pertinente, precisa, confiable y actualizada sobre distintos aspectos vinculados con la salud sexual e integral desde una perspectiva intercultural. Este documento interpela al lector a interpretar la información brindada desde una perspectiva intercultural y situada, ya que se ponen de manifiesto las percepciones y valoraciones de las personas sobre temáticas como cuidados durante y después de la menstruación, anticonceptivos y partos.

Durante los años 2022 y 2023, una organización internacional, una fundación nacional y un organismo gubernamental de la provincia del Chaco desarrollaron un proyecto vinculado con la salud materna intercultural que tenía como objetivo reducir las brechas en el ejercicio del derecho a la salud de personas gestantes, específicamente, de las adolescentes embarazadas de comunidades indígenas. Se buscaba propiciar la participación comunitaria, el fortalecimiento de las condiciones de atención, el seguimiento y el tratamiento de las gestantes desde un enfoque intercultural en dos provincias del noreste (Chaco y Misiones) y una del noroeste (Salta) argentino.

La provincia del Chaco participó en la ejecución del proyecto brindando capacitaciones destinadas a agentes sanitarios. Las autoridades de la provincia sugirieron que, entre otras localidades, algunas de las actividades se realizaran en Pampa de Indio, una ciudad del noreste chaqueño que dista 220 km de Resistencia (capital de la provincia). Esta localidad posee un alto porcentaje de población que se reconoce como indígena perteneciente al pueblo qom y el acceso a la salud de este grupo étnico, en ocasiones, se restringe al ámbito comunitario.

Para la Dirección de Estadística Sanitaria de la provincia del Chaco (2023)<sup>1</sup>:

*la tasa de fecundidad adolescente en el año 2010 fue de 50,6 %, mientras que en el año 2022 se redujo a 24,8 %. Durante este periodo, la tasa de fecundidad adolescente general ha manifestado una tendencia general al descenso, disminuyendo en promedio 2,2 puntos anualmente. El mayor aumento se identificó en el año 2015 (55 %), posteriormente se observó un detrimento, siendo más evidente en los últimos 4 años. La*

<sup>1</sup> Los datos que se consignan fueron brindados por la Dirección de Estadística Sanitaria de la provincia del Chaco para la elaboración de un informe técnico vinculado con la temática de este texto.

*disminución de la tasa, fue más marcada en la adolescencia tardía, la que inicia en 2010 con una tasa de 98 %, alcanzando sus más altos niveles en entre los años 2011 y 2015 con 100,7 %0 y 100,6 %0 respectivamente, en tanto que en el 2022 la cifra fue la más baja en todos estos años alcanzando 48,6 %0. En este grupo etario la disminución fue a razón de 4,1 %0 anual. Además, se constató una disminución menos marcada de la tasa de fecundidad adolescente temprana, es así que en el 2010 existió una la tasa fue de 4,4 %0, reduciéndose a la menos de la mitad en el 2022 (2,0 %0). (Dirección de Estadística Sanitaria de la provincia del Chaco, 2023)*

Específicamente, en Pampa del Indio, localidad donde realizamos esta investigación, corresponde a la región sanitaria VI (norte) y los porcentajes de embarazos en adolescentes representan 8 % y de embarazos en adolescentes no intencionales el 14 % y el 70 % de la población no usa métodos anticonceptivos (Sistema Perinatal Informático (2022) en Ministerio de Salud Pública del Chaco (2023) Salud Materna Intercultural en Argentina Chaco).

El objetivo de este documento es presentar las percepciones y testimonios de las adolescentes, jóvenes madres y referentes comunitarios *qom* sobre acceso a la salud, uso y acceso a anticonceptivos, cuidados durante y después del embarazo en el barrio Pampa Grande, Pampa del Indio. Con el propósito de contribuir con el diseño e implementación de políticas de salud con perspectiva intercultural.

Para poder dar cuenta de este objetivo se realizaron dos talleres aplicando la metodología de *focus group* (grupo focal) en Pampa Grande; un barrio que se encuentra en las afueras de Pampa del Indio (2 km) y está habitado por 211 familias *qom* y 11 criollas o no indígenas (Censo de Habitantes, Viviendas y Condiciones de Salud 2023, Ministerio de Salud Pública del Chaco). En Pampa Grande, específicamente en el centro comunitario del pueblo *qom*, se desarrollan dos actividades importantes, por un lado, el dictado del Profesorado de Educación Superior en Pedagogía y Educación Bilingüe Intercultural (IES.CESBI) y, por el otro, en una habitación pequeña, ubicada al ingreso del predio, funciona la posta sanitaria de dicho barrio. El funcionamiento de estas dos instituciones hace que el flujo de circulación de personas sea importante tanto por la mañana como por la tarde. En dicha posta sanitaria trabajan como enfermeros dos miembros del pueblo *qom*, por la mañana, una mujer, en adelante (AD), y por la tarde, un hombre. (AD), además de oficiar como agente sanitario, es integrante de un grupo que vela por la preservación y uso de las prácticas lingüístico-culturales del pueblo *qom*. Este grupo, sobre todo las mujeres, tienen un rol importante para los objetivos de este documento, ya que colaboraron en la transmisión de saberes ancestrales sobre anticonceptivos naturales y cuidados durante el embarazo.

## **Sobre la metodología**

Es necesario mencionar que este estudio adoptó como referente empírico de investigación la posta sanitaria de Pampa Grande (Pampa del Indio, Chaco), por lo tanto, la muestra de datos podría ser pequeña producto de dos talleres desarrollados en los meses de julio y agosto de 2023. Se aplicaron técnicas para la recopilación de la información cualitativas como el trabajo con grupos focales y talleres, se realizó el registro de audio y escrito de las interacciones. Específicamente, se trabajó en el primer taller con tres adolescentes (entre 14 y 18 años) y una madre joven. En el primer encuentro, se utilizó como dispositivo de trabajo una guía de actividades que permitió una aproximación a las percepciones de las adolescentes sobre cuidados durante y después de la menstruación, anticonceptivos y salud intercultural. En el segundo encuentro, asistieron cinco adolescentes (entre 15 y 18 años) siempre acompañadas por sus madres o abuelas. Cabe observar que las mujeres de la comunidad siempre están presentes acompañando a las niñas y adolescentes en las actividades, principalmente cuando se tiene contacto con personas no indígenas o criollas. Esto podría deberse a que las mujeres adultas necesitan conocer qué tipo de información y conocimientos se transmiten a las jóvenes generaciones para poder articular las prácticas de la medicina natural con la medicina basada en la ciencia. El grupo de madres y abuelas mencionó que, en varias oportunidades, realizaron talleres sobre anticonceptivos naturales. En el último encuentro se desarrolló un taller sobre métodos anticonceptivos con intervención de una integrante del equipo de la Dirección Materno Infancia de un hospital público del Chaco, dos abuelas indígenas de Pampa del Indio y una antropóloga que articulaba y orientaba las intervenciones.

Con respecto al segundo taller, es necesario destacar que se realizó por solicitud de la agente de salud. Este encuentro fue muy valorado por las jóvenes madres y abuelas de la comunidad por el acceso a la información y las explicaciones que se les brindaban. Se destaca la apertura y recepción de la integrante del equipo de la Dirección Materno Infancia que comprendió rápidamente los patrones comunicativos y comportamientos esperados por la comunidad. Es decir, que, al momento de brindar el taller, solicitó los permisos correspondientes a la gente de salud, cuando debía mostrar maquetas o manipular anticonceptivos.

El corpus de este trabajo está compuesto por intervenciones o verbalizaciones registradas en los talleres y diálogos espontáneos. Como se mencionó, los talleres se desarrollaron en julio y agosto de 2023 en Pampa Grande, Pampa del Indio (Chaco). Se utilizó material impreso, grabaciones de audio, registro de campo y algunos registros fotográficos. Cabe mencionar, que la identidad de las consultantes y cualquier otro dato sensible son resguardados.

El documento está organizado en cuatro apartados analíticos y una sección con consejos de las abuelas *qom*. En la primera sección, se presentan los pueblos indígenas del Chaco con especial interés en el pueblo *qom* de Pampa del Indio. En § 2, se abordan las experiencias y percepciones sobre el acceso a la salud; en §3, Cuidados tradicionales de salud reproductiva y prácticas de cuidados; en §4, los cuidados y experiencias sobre los partos. Cabe mencionar que al final de cada eje analítico se mencionan las barreras

encontradas; la §5 se denomina *Lapaxanetaxanaq a so iqote* (Los consejos de las abuelas). Por último, se presentan las reflexiones y recomendaciones finales.

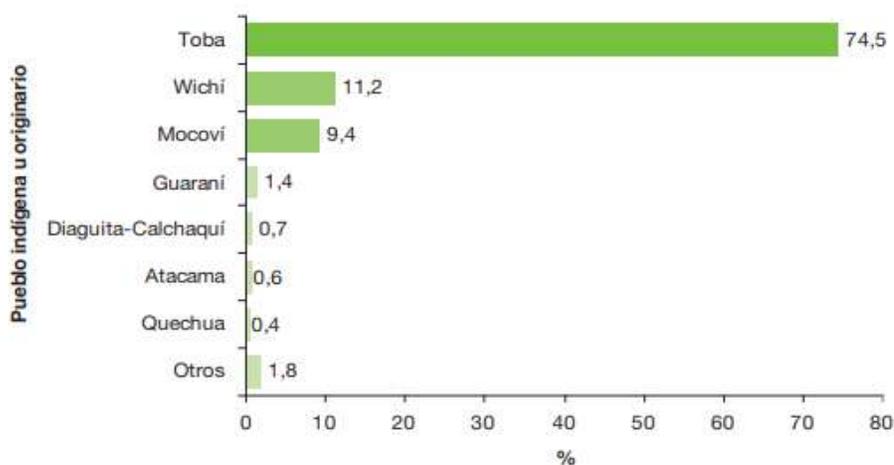
## 1. Población indígena en el Chaco

Según el Censo de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2022) la provincia del Chaco posee 1 124 603 habitantes, de los cuales 53 798 se reconocen como indígena o descendiente de algún pueblo originario y 9588 pertenecen al Departamento Libertador General de San Martín. Pampa del Indio pertenece al Dpto. Libertador General de San Martín se encuentra ubicada al noreste de la provincia del Chaco y a 220 km de la capital de la misma (en la sección siguiente se brinda más información sobre esta ciudad).

Chaco es una provincia plurilingüe y pluricultural y se caracteriza por ser pionera en el reconocimiento de derechos a los tres pueblos indígenas que habitan en el territorio de la provincia *qom*, *wichi* y *moqoit* (acceso a la salud, vivienda, educación, derechos lingüísticos, entre otros).

Para los objetivos de esta investigación se trabajó con uno de los pueblos indígenas más representativos, ya que posee el mayor número de integrantes en la provincia: el pueblo *qom*/toba.

Gráfico 1. Población indígena u originaria por pueblo u originario. Provincia del Chaco. Año 2010



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

### 1.1. Pueblo *qom*

El pueblo toba o *qom* pertenece a un grupo étnico-lingüístico denominado guaycurú, el cual también integran los pilagás, los mocovíes, los caduveos, y los ya desaparecidos abipones, mbayás y payaguás (Métraux, 1946/1996; Censabella, 2009; Messineo, 2014). El etnónimo “toba” es guaraní y fue acuñado por sus vecinos

chiriguanos en la segunda mitad del siglo XVIII para identificar a un grupo actualmente conocido como tobas del Bermejo o tobas orientales. El término “toba” significa ‘frentón’ o ‘frentones’, se llamaba así a la mayoría de los grupos guaycurú en alusión a la práctica habitual de rasurarse el cabello de la frente o mantener la frente afeitada (Métraux, 1946/1996; Messineo, 2014).

Diversas investigaciones etnográficas clásicas (Métraux, 1946/1996; Cordeu y Siffredi, 1971; Miller, 1979) mencionan que las comunidades *qom*/tobas se caracterizaban por estar organizadas socialmente en bandas bilaterales identificadas por un nombre y con un gran número de familias que recorrían el territorio reconocido y explotaban sus recursos. En estas investigaciones se menciona que los liderazgos tradicionales (caciques/chamanes) no pudieron hacer frente a las nuevas enfermedades y cambios introducidos por los colonos europeos; lo que influyó en la pérdida de poder y de prestigio de los mismos (Miller, 1979, pp. 306-307).

Actualmente, en la provincia del Chaco los miembros del pueblo *qom* habitan en zonas urbanas y rurales como: Resistencia, Quitilipi, Roque Sáenz Peña, General San Martín, Juan José Castelli, Miraflores, Pampa del Indio, La Leonesa, Las Palmas, El Espinillo, Machagai, Fontana, Margarita Belén, Río Bermejo, entre otros (ver Mapa 1). Con frecuencia, los miembros del pueblo *qom* migran a grandes centros urbanos (Buenos Aires, Santa Fe, Rosario y Formosa), donde se localizan en barrios o asentamientos.

Como se mencionó, en la provincia del Chaco y de acuerdo con los últimos datos censales, 32 677 personas se identifican con el pueblo *qom* (INDEC, 2022), la mayoría de los miembros de este pueblo viven en zona urbanas y en menor medida en zonas rurales. Específicamente, en Pampa del Indio habitan 18 239 personas y aproximadamente el 50 % de la población se reconoce como miembro del pueblo *qom* (INDEC, 2022).

## 1.2. *Piguiñiclae* (Pampa Grande)

Para los objetivos de este estudio se trabajó en la localidad Pampa del Indio, específicamente, en el barrio denominado Pampa Grande donde viven integrantes del pueblo *qom* y algunos no indígenas o *roqshe* (criollo). Castilla (2013) realiza una descripción sobre la ubicación del pueblo *qom* en Pampa del Indio. La autora sostiene que hasta 1923 la localidad se denominó Los Pozos y explica: “El sargento de Gendarmería don Quiterino Alsina en sus partes enviados a sus superiores utilizó el nombre de Pampa del Indio, teniendo en cuenta las extensas pampas y a los nativos” (Castilla, 2013, p. s/d). A partir de 1912, un grupo de familias comenzaron a ubicarse en esas extensas tierras con una distancia de 5 km cada una. Luego, con la instalación de una importante empresa algodonera, la distribución y demarcación del espacio debió realizarse de manera más ordenada y así comenzó el trazado de lo que los lugareños denominan pueblo nuevo. De esta manera, Pampa del Indio quedó marcada, por un lado, en lo que se denomina pueblo viejo y, por el otro, en el pueblo nuevo en el que se establece el emplazamiento urbano de la localidad (iglesias, bancos, escuelas, hospitales, municipalidad, terminal de ómnibus, etc.) (Castilla, 2013). Pampa Grande, llamada por los indígenas *Piguiñiclae*, por la presencia de un árbol parecido al algarrobo

denominado *pigueñec* ‘espínillo’, se encuentra a 8 km de Pueblo Viejo y Pueblo Nuevo, al norte de Pampa del Indio.

Durante las estadias de campo se pudo observar que el barrio denominado Pampa Grande tiene acceso por una calle de tierra angosta muy transitada no solo porque es el ingreso al barrio, sino también porque es la ruta directa hacia el centro de salud y el centro comunitario. Otras instituciones que posee este barrio son escuelas e iglesias.

En el año 2023, los agentes sanitarios de la posta sanitaria de Pampa Grande realizaron el Censo de Habitantes, Viviendas y Condiciones de Salud 2023. En dicho censo se organizó la información en dos grupos étnicos, los indígenas y los criollos. Se registraron 211 familias *qom*, integradas por 856 personas distribuidas en 165 viviendas. Con respecto a las familias criollas o no indígenas, constituyen un total de 11 familias compuestas por 41 personas organizadas en 11 viviendas. Cabe mencionar que Pampa Grande se organiza en los siguientes lotes: 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 25, 26.

## 2. Acceso a la salud

En la provincia del Chaco, los pueblos indígenas *qom*, *wichi* y *moqoit* tienen reconocido el acceso a la salud a través de la Ley N° 3258/1987 del Aborigen Chaqueño, que en el capítulo V “De la salud” menciona:

ARTÍCULO 17.- El Ministerio de Salud Pública y acción social de la provincia efectuará el estudio de la medicina natural indígena y su práctica. Esto implica desarrollar las siguientes acciones:

- a) *Crear centros sanitarios que posibiliten la atención médica integral de la población indígena;*
- b) *Formar agentes sanitarios indígenas para la atención de sus comunidades (...)*
- c) *Capacitar al personal médico para una mayor comprensión del universo socio-cultural indígena; (...)*
- f) *Contemplar especialmente el cuidado del embarazo y parto de la atención del binomio madre-hijo y del seguimiento de los mismos hasta el primer año de vida; (...).*

Muchas de las acciones que se mencionan en los ítems de la normativa fueron ampliándose en los últimos trece años, como, por ejemplo, la capacitación de los agentes sanitarios indígenas en las competencias lingüísticas. Es decir, los agentes de salud indígena deberían hablar y capacitarse en la lengua del pueblo al que pertenecen (Ley N° 7516/2014 de Creación de la carrera de traductores-Intérpretes en las lenguas indígenas).

También, el Decreto del Poder Ejecutivo de la provincia del Chaco 469/2015 “Creación de consejos locales de salud” en los establecimientos de alta y mediana complejidad y en los centros de atención primaria a la salud dependientes del Ministerio de Salud Pública de la provincia, en el artículo 21 se menciona:

*Los Consejos se integrarán en un cuarenta por ciento (40%) por la comunidad en general, en un treinta por ciento (30%) por directivos, profesionales y técnicos de dichos establecimientos y en un treinta por ciento (30%) por los trabajadores de dichos centros. En los establecimientos que por sus características de atención y de ubicación se encuentran brindando servicio a la comunidad aborigen, la representación de la comunidad debe obligatoriamente estar constituida como mínima por un veinte por ciento (20%) de la comunidad de los pueblos originarios. (Decreto del Poder Ejecutivo de la provincia del Chaco N° 469/2015 “Creación de consejos locales de salud”)*

Este decreto intenta garantizar la participación de las comunidades indígenas en temáticas referidas a la salud, a la red sanitaria, la conducción de los centros de salud y en la toma de decisiones. Otros derechos reconocidos como la investigación y articulación entre la medicina basada en la ciencia con la medicina natural no logran aún superar el plano discursivo, como se muestra en este informe. Más allá de lo que establecen las normativas es importante conocer ¿qué entienden las adolescentes y jóvenes indígenas de Pampa Grande como acceso a salud? Para poder indagar sobre estas representaciones se propuso una guía de actividades con interrogantes que permitían identificar representaciones sobre acceso a la salud (Taller: *Una propuesta de intervención para registrar la voz de los actores locales sobre: prácticas y cuidado de la salud sexual y reproductiva*).

Las adolescentes y jóvenes de Pampa Grande afirman tener acceso a salud; sus visitas médicas se restringen, en la mayoría de los casos, a la posta sanitaria donde se encuentra (AD), miembro de la comunidad y agente sanitaria indígena. Es decir, el acceso a la salud lo tienen garantizado dentro del ámbito comunitario a través de la atención primaria que brinda la posta sanitaria. La situación se torna más compleja si las pacientes tienen que ser derivadas al hospital de la localidad, al centro médico de la ciudad de San Martín (localidad próxima a Pampa del Indio) o a Resistencia, ya que consideran que deberán viajar y, en algunos casos, no pueden ser acompañadas por algún familiar.

En el siguiente fragmento se comparte la observación de una joven madre (en adelante G) sobre cómo es la atención en los centros de salud a los que asiste:

*M: ¿Y cómo te atienden? Por ejemplo, te atienden bien, a vos te gustaría que te atiendan mejor.*

*G: Y a veces...A veces me atienden así, pero muchas veces que no están ningún médico en el hospital, únicamente los guardias que están ahí que son los enfermeros (...). (G, comunicación personal, julio 2023)*

Este testimonio es importante porque tener acceso a la salud implica poder ser asistido por un profesional de la salud como un médico/a y la consultante sostiene: “(...) muchas veces que no están ningún médico en el hospital, únicamente los guardias que

están ahí que son los enfermeros”. La visita de los médicos a la posta sanitaria de Pampa Grande no es frecuente. Las consultantes destacan la labor de ciertas fundaciones o asociaciones que brindan asistencia médica cada dos meses:

*M: ¿Alguna vez va algún médico al centro de salud?*

*AD: En este año solamente el 22/09/23 se realizó una atención médica. Obstetricia, laboratorio a niños y embarazadas. Y después los del proyecto Mundo Sano hacen cada dos meses su trabajo control de embarazadas, laboratorio y ecografía solamente a embarazadas. Ese trabajo se realiza en todos los puestos sanitarios de la zona. (AD, comunicación personal, noviembre de 2023)*

Un profesional de la salud del Hospital de Pampa del Indio reconoció la tarea de la Fundación Mundo Sano. Afirmó que cada dos meses, sobre todo en los meses pares, la fundación realiza controles en la posta sanitaria de Pampa Grande. También destacó que “el mes que no van los del equipo de Mundo Sano va el equipo de salud del hospital, o bien, se las atiende en el hospital local.”

Para las personas consultadas, acceso a salud es también poder comprender lo que el/la médico/a explica sobre qué les sucede. En ocasiones, el uso de un metalenguaje específico, plagado de tecnicismos, hace que las madres y las adolescentes no comprendan qué le está pasando al cuerpo, qué debe hacer y cómo administrar la medicación que se le sugiere. Se comparte el testimonio de G y de un agente sanitario de Pampa Grande (AD):

*M: ¿Le entienden al médico cuando les habla? Porque acceso es entender lo que me pasa y poder acompañar. A ustedes qué les parece, en esa atención que reciben entienden lo que les dice el médico o a veces quedan con la duda no saben....*

*G: Sí, algunas palabras entendemos otras no. Ahí nosotros tenemos esa duda que no sé a qué se refiere.*

*AD: Hablando de eso sabés que acá en la comunidad muchas veces le dan receta acá en el hospital, ellos tienen que comprar el medicamento y no saben y nooo...no pueden comprender la letra, Y ahí aparecen acá (Posta sanitaria) o en las noches allá en mi casa (suspira). Porque no pueden darle el medicamento al bebé porque no entienden la letra.*

*G: ¡Sí!*

*AD: Hacen una rayita.*

*G: Sí y los horarios de toma también se complican. Viste que a veces no entendemos la receta y le dan a cualquier horario.*

*M: Claro.*

*AD: Sí los horarios y las indicaciones.*

(G y AD, comunicación personal, julio 2023)

Acceso a la salud es también, para ellas, poder estar acompañadas en situaciones de parto y que se respeten las prácticas culturales y medicinales del pueblo al que pertenece la paciente. Esta concepción es reconocida en Ley Nacional N° 25.929/2018 de Parto Humanizado que en el inciso b) menciona que toda mujer en situación de embarazo, parto o postparto tiene derecho: “A ser tratada con respeto, y de modo individual y personalizado que le garantice la intimidad durante todo el proceso asistencial y tenga en consideración sus pautas culturales” y en el inciso g) “A estar acompañada, por una persona de su confianza y elección durante el trabajo de parto, parto y postparto.” A modo de ejemplo, se comparte la experiencia de (AD) durante su residencia para obtener el título de enfermera en el hospital de Pampa del Indio donde se destaca la importancia de respetar lo establecido en la ley nacional:

*AD: Los partos no se están respetando acá porque la mujer cuando se va a la sala de parto nadie la acompaña. Y ese necesita la chica sobre todo si son chicas, tiene que pasar la mamá o una tía la que está más cerca para acompañarla. Ese es un derecho que se tiene que respetar.*

*Cuando yo estaba estudiando, estaba haciendo prácticas en la sala de partos y me tocó una sobrina mía del barrio y no querían que pase la mamá y justo estaba yo y le acompañé a la chica. Y después le dijo a la mamá menos mal que estaba la tía que necesitaba hablar con alguien. Yo mientras le hablaba en qom los otros ehhhhhh cómo le gritaban: -¡Hace fuerza, hace fuerza!!!! ¡Pensá en el papá de tu bebé! Y eso le ponía más nerviosa y yo le decía tranquila. Tenés que tranquilizarte. Y a veces no está la partera, no está de guardia y los enfermeros están ahí ya según el enfermero que le toque. A veces hay una atención buena y otras no. (AD, comunicación personal, julio 2023)*

Las personas consultadas reconocen tener acceso a la atención tanto por parte de los agentes sanitarios como de los médicos y en ocasiones, también acceden a las medicaciones recetadas, ya que no siempre disponen, en la farmacia del hospital los medicamentos. El acceso a la salud ingresa en un terreno movedizo cuando se trata de comunicar y comprender qué le sucede al cuerpo, por qué se enfermó, cómo sanarlo, cómo suministrar la medicación y cómo investigar para articular las prácticas medicinales científicas con las prácticas medicinales propias del pueblo *qom*.

La comunicación, la forma en que se transmiten y se reciben los mensajes, es un eje transversal de este estudio. La mayoría de las personas que asistieron a los talleres son bilingües *qom* y español. Las interacciones entre las adolescentes y la agente de salud siempre se establecían en *qom*. Solo se utilizaba el español para comunicarse con las talleristas. Como se mencionó, la lengua indígena posee vitalidad en Pampa Grande y es usada para la comunicación entre adultos, adolescentes y niños.

Durante las visitas de campo, se consultó tanto a las asistentes como a los agentes de salud sobre la disponibilidad de anticonceptivos y cómo los pacientes o usuarios podían acceder a ellos. Algunas adolescentes manifestaron usar anticonceptivos como el implante subdérmico, otras, principalmente las jóvenes madres, el inyectable o pastillas y un número mayoritario manifestó no usar anticonceptivos. Se pueden realizar las siguientes observaciones: 1) para acceder a ciertos anticonceptivos, como, por ejemplo, el implante subdérmico o dispositivo intrauterino (DIU) las adolescentes deben trasladarse fuera de Pampa Grande; 2) no se usa o accede ciertos métodos por falta de información, por ejemplo, en modo de administración y uso de las pastillas anticonceptivas; 3) se usan anticonceptivos pero, en ocasiones, no se tiene acceso por falta de disponibilidad en las postas sanitarias y 4) la falta de acceso libre y directo (es decir, sin mediación de un agente sanitario) a métodos anticonceptivos, como, por ejemplo: preservativos no se accede por vergüenza o pudor de pedir al agente sanitario, no son de acceso libre en la posta sanitaria.

Se comparten algunos fragmentos de interacciones donde se vislumbra lo mencionado en los ítems anteriores. En la primera y segunda interacción participa una representante del equipo de la Dirección Materno Infancia de un hospital público del Chaco (en adelante, P), una asistente social (C), un agente sanitario (AD) y la investigadora (M):

*La tallerista (integrante de la Dirección Materno Infancia del Hospital Perrando) le pregunta a (AD) si tiene disponible en la sala de primeros auxilios la pastilla de emergencia. (AD) responde que tienen disponible en la salita. También le consulta si hay disponible en la salita el DIU y (AD) responde que no, que solo tienen pastilla de los 21 días y la de emergencia. Inyectables no siempre tienen (Medina, registro de campo agosto de 2023).*

*C: Si llega alguna que quiere ponerse el implante subdérmico ustedes por ejemplo, ustedes ¿con quién con quién coordinar, dónde tienen que ir?*

*AD: Sí, en el Pueblo Viejo le colocan. Ahí fue que le llevaron a mi nieta a hacerse el implante.*

*C: Claro, ahí está la obstetra (...)*

*P: Y si viene una adolescente y quiere empezar a usar o utilizar un método anticonceptivo vos le das la consejería, ¿la asesorás?*

*AD: Y sí, tenemos que darle.*

*P: Y ella una vez que (recibió la asesoría) define. ¿Tienen anticonceptivos para darle?*

*AD: Y mirá ese el problema que estamos teniendo. Muchas veces tenemos, otras veces se nos termina y así venimos siempre... Por ejemplo, el mes pasado ya estábamos sin anticonceptivos y hoy recién nos dieron pastilla y la pastillita de emergencia.*

*P: ¿Y preservativo?*

*AD: Y preservativo sí tenemos, pero son muy pocos los que vienen a retirar.*

*C: ¿Llevan muy poco acá?*

*AD: Sí. No sé, tienen vergüenza. Algunas veces viene un chico por ejemplo y lleva para dos o tres compañeros. O sea, que no se animan a pedir. Siempre le decimos que no tengan vergüenza en venir a pedir eso.*

(C, AD y P, comunicación personal, agosto de 2023)

Se consultó a un médico del hospital local (en adelante, B) sobre el acceso a anticonceptivos y manifestó tener conocimiento de que muchas adolescentes y jóvenes eligen aún métodos:

*de la medicina natural, pero creo que es una cuestión de no perder las creencias de la comunidad. Los métodos anticonceptivos en el hospital están disponibles a libre demanda, cuando hablo de libre demanda es que no necesitan sacar turno ni orden médica, se entregan en consultorio obstétrico, guardia de emergencia y farmacia del hospital. Lo que más eligen son inyectables mensuales, la cantidad que se recibe es mínima. (B, comunicación personal, noviembre de 2023)*

También afirmó que en la farmacia del nosocomio local se entrega a cada centro de salud un kit de métodos anticonceptivos. Por ejemplo, en el mes de noviembre se entregaron solo cinco ampollas mensuales a cada centro de salud de la localidad, ya que se recibieron pocas cantidades. Además, en el hospital hay un profesional médico que realiza la colocación de implantes subdérmicos a las adolescentes.

Las palabras del profesional de la salud del hospital de Pampa del Indio permiten comprender aún más las verbalizaciones de las consultantes. El profesional también destaca la importancia de comunicar y brindar asesoramiento a las adolescentes y jóvenes, ya que muchas veces acceden al uso de anticonceptivos medicinales, pero, por cuestiones de prácticas culturales o desinformación, dejan de usarlos:

*B: También tenemos situaciones en la que las adolescentes usan un tiempo (se refiere al implante subdérmico) y se lo extraen por la amenorrea que les produce o por creencias de la comunidad por ejemplo, que la sangre va a la cabeza o que no van a poder quedar más en embarazada a causa de esto. Aunque se le brinde la consejería adecuada en el momento de la colocación. (B, comunicación personal, noviembre de 2023)*

Obsérvese que el acceso a la salud o los servicios de salud están garantizados a nivel discursivo como parte de políticas de “reparación histórica” y de “cambios de paradigmas”. En ocasiones, dicho acceso queda trunco o “a medio camino”, las consultantes manifestaron que no siempre hay médicos para atender una consulta, la falta de reposición

de medicamentos con cierta frecuencia y de anticonceptivos, la escasa articulación entre la medicina basada en la ciencia y la medicina natural y la incompreensión de lo que les sucede en el cuerpo y de las indicaciones médicas. Todos estos factores son necesarios de resolver para tener un acceso más equitativo a los servicios de salud y caminar hacia la construcción e implementación de una salud intercultural.

A partir de lo descripto en el eje “Acceso a la salud” se pueden identificar las siguientes barreras: a) la falta de acceso libre y directo (es decir, sin mediación de un agente sanitario) a métodos anticonceptivos como, por ejemplo: preservativos. Tienen pudor o vergüenza de pedirlos; b) poca frecuencia de asistencia médica en la posta sanitaria: falta de un profesional médico clínico radicado en el lugar que garantice la atención médica en Pampa Grande; c) incompreensión de las indicaciones médicas; d) carencia de medicamentos en la posta sanitaria; e) falta de instancias formativas de los efectores de salud que lleva a prácticas médicas inadecuadas, violencia obstétrica y discriminación porque no se respetan las prácticas culturales y f) falta de investigación/evidencia y articulación entre los saberes ancestrales sobre el cuidado del cuerpo femenino y las prácticas ginecológicas y obstétricas de la medicina occidental.

### 3. Cuidados tradicionales de salud reproductiva y prácticas de cuidados

Citro (2008), siguiendo a Turner (1968, p. 117), afirma que la llegada de “menstruación en una joven determinaba la separación o despojo de ‘su posición estructural anterior’ y, por lo tanto, de ‘los hábitos de pensamiento, sentimiento y acción’ que la acompañan” (Citro, 2008, p. 3). Es decir, la fase de separación que se inicia con la menarca marca el alejamiento del estado de niñez, ya que la joven iniciada debe obedecer una serie de prescripciones dictadas por el mundo adulto. Es en esta etapa donde comienzan a regir ciertas prescripciones propias de la cosmovisión *qom* como no acercarse al río o laguna, no comer determinados alimentos, evitar salir de la casa, entre otros. A continuación, se comparten los testimonios de dos abuelas (en adelante, A y AD) de Pampa Grande que narran los cuidados que se deben tener con las adolescentes en ese momento. También participan de la interacción una agente de salud (P) y la investigadora (M):

*AD: Y también el cuidado de las chicas que están menstruando porque en nuestra comunidad existe que cuando las chicas menstrúan salen y por ahí encuentran un lugar que no conocen y se sientan ahí y después porque hay muchos bichitos que andan recorriendo y otros bichitos le pueden dañar.*

*A: El rastro o huella de la víbora<sup>2</sup>.*

*AD: Como que sienta esa chica sin saber nada y eso se requiere intervención del *pioxonaq* (se refiere a la persona que tiene el don o poder de sanar o enfermar en la comunidad) (...) Si existe eso, por eso a las chicas le tienen que cuidar mucho*

<sup>2</sup> Esta afirmación se relaciona con el relato de las Madres Cuidadoras de la Cultura *qom* denominado *Aso’ Alo Nsoxoi La mujer canibal*.

*las madres tienen que aconsejarle todo el tiempo para que no pasen eso. Porque muchas veces pasa lo que usted dijo, eso es cierto y a veces se enferman mucho, viene mucha hemorragia le dañó el bichito.*

*A: Y también el cuidado de los alimentos. No se come cualquier cosa cuando uno está menstruando, después están... las enfermedades de tumor, por ejemplo. Es porque quizás no obedece también está la espiritualidad. Dice el evangélico que si vos orás y bendecís tu comida no te hace mal nada como que es algo que se está perdiendo en la comunidad. Bueno yo voy a comer todo porque soy creyente, evangélica. Y pero... en nuestra comunidad eh...lo que más se prohíbe es la carne de carpincho, de pescado.*

*P: ¿La de carpincho está prohibida?*

*A: Todo lo que sea animales del monte.*

*(...)*

*A: Lo más peligroso es la chica que recién empieza a menstruar, no le dejan salir, le encierran, le dan trabajitos, tejidos esas cosas. Le bañan y le atan los ojos, la venda para que no vea nada, después le llevan hasta que termine su período menstrual. Y la otra parte es que la chica empieza a estar en casa nomás, es como que no atrae los placeres que hay por ahí. No sale. Pero la misma menstruación es como que si yo digo si estoy menstruando, después de la primera menstruación, después de eso es como que la chica no tiene cuando está en período de menstruación le tiene que... No tiene que dejarle ir por ahí. Lo que tiene que hacer es darle un trabajo para que se entretiene y después de ahí es como que va ya sea artesanías se entretiene con eso. Porque si le dejan que ande por ahí, entonces, empieza es como que se va y se va se dedican a eso de ir por ahí.*

*AD: Se hace vaga.*

*(A, AD y P comunicación personal, agosto de 2023)*

Es frecuente registrar en los pueblos indígenas guaycurúes (integrado por los grupos étnicos *qom*, *moqoit*, pilagá y caduveos) estas prescripciones asociadas al relato de la *Aso' Alo Nsoxoi La mujer caníbal*. Las verbalizaciones de las consultantes aluden a prácticas culturales que se podrían interpretar como parte del rito de iniciación femenina. En ese momento, la sangre atrae a los “bichitos” y por eso, es necesario preservar a la adolescente para que no contraiga enfermedades. La comunidad, específicamente, la familia necesita tener cierto control sobre la niña/adolescente para que no se “haga vaga” o “salga por ahí”.

Cabe mencionar que en la provincia del Chaco existe Ley Provincial N° 3468E/2021 de Régimen Especial de Inasistencias Justificadas por Día Menstrual; en el artículo 4 establece “dos días de Inasistencias Justificadas por día Menstrual por mes

calendario” para las niñas, adolescentes y mujeres menstruantes. Al momento de la realización del primer taller se les consultó a las adolescentes si conocían esta normativa y manifestaron desconocerla. Además, la Ley N° 1502E/2006 establece la inclusión en los establecimientos la enseñanza de la educación sexual integral.

Además de estas prácticas ancestrales de cuidado durante la menstruación, existen otras formas que se implementan durante este período, esto es, los métodos anticonceptivos naturales. Generalmente, se espera que una madre o abuela indique u oriente a la adolescente sobre cómo administrar estos anticonceptivos ya que su mala administración o uso prolongado podría provocar la esterilidad. Se presenta un extenso fragmento con los testimonios de las abuelas (AD y A) y de una joven madre que asistió al taller (MJ), sobre anticonceptivos naturales que usan en Pampa Grande:

*M: ¿Le contaron alguna vez o ustedes conocen algún método anticonceptivo natural que hayan conocido y usado las abuelas, las madres?*

*P: ¿Alguna plantita?*

*MJ: Tomé cedrón por tres años.*

*M: ¿Y cómo es eso del cedrón?*

*MJ: Se toma los días en que la mujer está con el ciclo menstrual.*

*M: Sí. ¿Y te fue efectivo eso?*

*MJ: Sí, por tres años.*

*M: ¿Qué otro más conocen a parte del cedrón?  
(silencio) (...)*

*AD: La malva sino la salvia.*

*P: La salvia, ese por ahí.*

*M: (se dirige a A) ¿Usted señora conoce alguna?*

*P: ¿Alguna plantita, algún yuyito?*

*A: Si, cantidad hay. Muchos anticonceptivos que conocemos, pero a veces uno opta por la pastilla o el inyectable porque ese requiere tiempo bueno... hacele hervir, enfriar y tenés que tomar hasta cuando dure la menstruación. Entonces, cuando llega la menstruación eso se toma todos esos días que uno está menstruando. Entonces, por eso las chicas optan por el inyectable por que se pone y ya.*

*P: Claro, muchas veces es más práctico.*

*A: A veces uno se va de viaje y no podés preparar tu té.*

*M: Pero aparte del cedrón ¿qué otra hierba más podría ser?  
¿Qué otra hierba más?*

*A: La que conocemos a ver en castellano no sé cómo se llama.*

*M: No importa el nombre en qom.*

*AD: Sauce.*

*P: Sauce dice Juana.*

*A: No, el laurel.*

*P: Hay dos tipos de laurel, el laurel de comida y el laurel de jardín.*

*AD: Laurel de campo.*

*P: Un tecito con laurel de campo.*

*A: La corteza. Después está la que le dicen Marcelita o yataiqa.*

*P: ¿Cómo?*

*AD: Yataiqa o marcelita.*

*P: Ah marcelita.*

*AD: Y después está la margarita del campo. La que tiene la flor chiquitita, roja.*

*M: Ah ¿las que son dulces?*

*AD: Sí esas. La raíz de esa.*

*P: ¿La raíz de esa?*

*Madres: Siiii.*

*A: Hace preparar el té y después de ahí toma y a la vez, también es como que disminuye la menstruación (...)*

*A: El ceibo.*

*P: El ceibo.*

*A: La corteza se prepara té y tomás. Por ejemplo, si una se embaraza y después de ahí cuando nace la criatura empieza a tomar ese, después cuando le viene la menstruación tiene que tomar todos los meses y llegando los cinco o seis años de la criatura, entonces, uno quiere dejar y quiere tener un bebé ya no va a tener más.*

*P: No va a tener más hijos, o sea, es un método anticonceptivo irreversible. ¡Miré usted! ¿Está comprobado eso?*

*A: [Asiente con la cabeza que sí] Hay experiencias que a veces los criollos preguntan qué anticonceptivos usan los gom y hay una señora que tomó eso, le enseñaron. Entonces, después dejó quería tener otro hijo y ya no.*

*AD: Es por eso que algunos parteros, parteras antes de que le den el remedio casero a la persona le preguntan si quieren más hijos o no. Entonces, depende la decisión*

*P: De la decisión de esa señora.*

*AD: Del tipo de hierba que le dan. Porque si no quiere tener más ya le da ceibo.*

*MJ: Es lo mismo que el cedrón.*

*A: Cuando tomás más de tres o cuatro años, cinco, seis años prácticamente uno ya... no va a tener más hijos.*

(AD, A, MJ y P, comunicación personal, agosto de 2023)

El cedrón, la salvia, la margarita del campo, la malva, el laurel, la marcelita, la corteza del ceibo, del palo santo y del guayacán son algunos de los métodos

anticonceptivos naturales que conocen y se usan en Pampa Grande. Dos aspectos importantes que se repiten en varios fragmentos del registro de campo, por un lado, las abuelas mencionan que se debe realizar un uso moderado y cuidadoso de las hierbas medicinales que funcionan como anticonceptivos. Por eso, siempre las adolescentes antes de consumir deben consultar a una madre, abuela o alguna mujer de la comunidad. Por otro lado, una abuela destaca que muchos de estos métodos de cuidados naturales podrían tener el efecto contrario. Sobre este último aspecto, una abuela (A) narra:

*A: Hay una.... cuando una chica se olvida de tomar una pastilla (anticonceptiva). Yo escuché una chica que contaba que es muy olvidadiza y entonces, a veces se olvida y después como que toma todas juntas. Y entonces, eso también algo que si se olvida una pastilla ya va a quedar embarazada (...) Lo que digo porque una chica de acá me contó. Después sufrió de hemorragia, hemorragia de ahí creo que tuvo embarazos, pero después la suegra le dio palo santo. El palo santo es abortivo. Es anticonceptivo también pero, a la vez, también es abortivo. Todo lo que sea anticonceptivo natural también es abortivo pero si la chica tiene la sangre débil.*

*P: Ajá y ¿qué es la sangre débil?*

*AD: Está anémica.*

*A: Como que la chica no tiene fuerza, está anémica, entonces es abortivo. Pero si es fuerte...*

*AD: Estando embarazada y toma ese remedio es abortivo.*

(A, AD y AP, comunicación personal, agosto de 2023)

Si bien las madres y abuelas aconsejan a las niñas, adolescentes y jóvenes sobre el uso de anticonceptivos respetan la voluntad y decisión de las mismas al momento de optar qué tipo de método de cuidado utilizar. Se registró que, en la primera etapa de la menstruación, hasta que la adolescente alcance cierta edad, esto es, la mayoría de edad, se prefiere que las niñas y adolescentes usen hierbas naturales que cumplan la función de anticonceptivo. En el siguiente fragmento las abuelas explican este proceso:

*A: Sí, a partir de los .... Algunas empiezan a aplicar o sea a dar ese té a los doce años cuando empieza la menstruación, ahí empieza la prevención sería. Mis vecinas de allá del fondo toman té....*

*AD: Después cuando ellas sean grandes deciden si tomar la pastilla y otro anticonceptivo. Ya es decisión de las chicas pero cuando son chicas todavía las madres les guían. Son muy pocas las que ocupan esos anticonceptivos pastillas o el implante también.*

(A y AD, comunicación personal, agosto de 2023)

Obsérvese que, en etapa de transición de niña a adolescente, cuyo equivalente en *qom* sería de *nogotele* ‘niña’ a *qa’añoole* ‘jovencita’, se requiere del acompañamiento de las madres y abuelas como mostramos en este estudio. Las niñas y adolescentes asistían

a los talleres acompañadas por una mujer adulta que les hablaba en *qom* y que siempre respondía las preguntas de las talleristas en la lengua indígena y, luego, lo hacía en español.

Las prácticas de cuidado de la medicina natural coexisten con los métodos de cuidado propios de la medicina occidental. En el último taller, los agentes de salud no indígenas demostraron interés por conocer estas prácticas, pero no aconsejaron su uso. Ahora bien, se registró la existencia y uso de prácticas de cuidados naturales en la comunidad *qom* de Pampa Grande que se transmiten intergeneracionalmente. En este sentido, se podrían llevar adelante investigaciones que consideren dichas prácticas y evalúen su efectividad para luego poder articular con la medicina basada en la ciencia. Y como se mencionó en este documento, si bien recibir anticonceptivos en forma gratuita es un derecho. Que la salud pública les provea, en la práctica, no siempre las niñas, adolescentes y madres tienen acceso, por falta de reposición/disponibilidad de los mismos. Entonces, perseguir una práctica de salud intercultural implica considerar las condiciones sociales en la que se encuentran insertas las pacientes y proponer alternativas debidamente comprobadas y certificadas para paliar situaciones ante la no disponibilidad de los medicamentos.

A modo de síntesis, se mencionan algunas barreras identificadas durante el análisis de este eje: a) falta de información sobre el uso y modo de administración de los anticonceptivos de la medicina occidental; b) falta de indagación e investigación para articular el uso de métodos de cuidados naturales con los anticonceptivos de la medicina occidental. Las madres y referentes consultadas narran experiencias en las que se combinaron ambos métodos y se provocó problemas de salud en la paciente y c) escaso diálogo o comunicación entre las mujeres de un núcleo familiar con la niña o adolescente que se inicia en la etapa menstrual.

#### 4. Embarazos y partos

Álvarez y Álvarez (2019, p. 50) afirma que “[s]on las abuelas quienes más acompañan a las madres durante [la] etapa [de gestación], a partir de cuidados y prácticas curativas transmitidas por los ancianos de la comunidad. Son ellas quienes estimulan a sus hijas a realizar ciertas tareas y a restringirse respecto a otras.” Tradicionalmente, los embarazos y los partos en algunas comunidades indígenas son orientados y atendidos por las parteras. Una abuela de Pampa Grande afirma que “[e]n nuestra comunidad hay mujeres que curan y ayudan a prevenir embarazos”. De acuerdo con los testimonios de las consultantes para ejercer como partera, las mujeres deben ser portadoras de un don o un saber hacer que es transmitido por las ancianas. Al respecto, una abuela y agente sanitario de Pampa Grande (AD) expresa:

*Ante la pregunta si conocen alguna partera, las adolescentes dudan y consultan a AD. Le preguntamos a AD si cualquier persona puede ser partera o el pioxonaq también lo puede hacer. Responde: “-No cualquiera lo puede hacer o tiene ese don que le dieron para realizar ese trabajo, el mismo pioxonaq tiene*

*que tener ese don de atender a la embarazada. Igual que los anticonceptivos los pioxonaq algunos tienen ese don de conocer cuáles son los anticonceptivos y por supuesto son parteras también. Y cuando nace el bebé le pregunta a la mamá, o sino a la pareja, a los dos les pregunta si quieren tener más hijos o no o si prefieren espaciar los embarazos. Y entonces, ahí el mismo pioxonaq elige la medicina natural que le da a la mujer. Entonces, ese ya... pero tiene ese poder que le puede ayudar a una persona. (AD, comunicación personal, julio de 2023)*

Y más adelante narra:

*AD: Hablando de ese don. Sabés que mi mamá, cuando vivía todavía, ella falleció, cuando vivía ella como le ve a todas las hijas quién puede ser que le puede ayudar o transmitir esos saberes. Y ella siempre me decía: cuando yo tengo un nene que viene de afuera, que está enfermo porque a veces tienen ese que le dicen Pata de Cabra y le que curaba también. Tenés que venir entonces, yo te voy a enseñar. O cuando hay una para acomodar un bebé tenés que estar para que vos veas cómo se acomoda el bebé, cómo reconocer cuando el bebé está atravesado, el bebé que está en posición sentado la espaldita allá arriba y la carita allá abajo. (AD, comunicación personal, julio de 2023)*

Las parteras deben ser pacientes, tranquilas, tener pensamientos positivos y ese saber hacer lo adquieren desde que son niñas o adolescentes, lo aprenden observando, presenciando partos para aprender cómo acomodar al bebé en determinada posición, reconocer el sexo, aconsejar a las madres y hablar y cantar al bebé desde el vientre materno. En una capacitación brindada por el Ministerio de Salud Pública en el mes de julio de 2023 para médicos y agentes sanitarios de Pampa del Indio, las obstetras presentes comentaban que las jóvenes madres llegaban al hospital local directamente a parir y creían que alguna persona en la comunidad de Pampa Grande las orientaba o ayudaba. Al respecto, una madre (G) y un agente sanitario (AD) de Pampa Grande expresaron:

*G: (La mamá de AD) Era la partera de acá y siempre me ayudaba viste y cuando llegaba al hospital a las 3 horas ya daba a luz. A veces ni bien llegaba al hospital ya.*

*AD: Claro porque acomodan primero al bebé para que salga bien sin problemas y de ahí una vez que los acomodan bien ya les mandan al hospital a tener. Eso es lo que pasa (G y AD, comunicación personal, julio de 2023)*

Para las personas consultadas, en la comunidad *gom* de Pampa Grande quedan pocas parteras. Las consultantes manifiestan que los partos ya casi no son domiciliarios, sino que son atendidos en los hospitales o clínicas privadas. Las

mujeres de la comunidad expresan que es en ese momento donde se comienzan a perder o desplazar algunas prácticas y cuidados del posparto. Una joven madre (MJ) en uno de los encuentros narró su experiencia:

*MJ: Lo que nos complica a nosotros ahora es que los partos no son domiciliarios es un problema también para nosotros. Se va allá y en los hospitales después del parto te dicen a higienizarse, te mandan a bañarte (...) Del lavado por ejemplo, de la cabeza después del parto con mi primer hijo. Yo no hice caso me empecé a lavar la cabeza, a bañarme al rato llegué a la presión, 18 de presión tenía. Y ahora sufro del dolor de oído producto de eso. En el frío no puedo salir sin el gorro porque me agarra el viento y ya... (MJ, comunicación personal, agosto de 2023).*

Las abuelas (A y AD) cuentan cómo eran algunas prácticas ancestrales que se llevaban a cabo en los partos domiciliarios y actualmente se están perdiendo ya sea porque los partos no son asistidos en los hogares o porque en los hospitales no se respetan estas prácticas ancestrales. Las interlocutoras manifiestan que estas situaciones o prácticas, en ocasiones, provocan que el cuerpo de las mujeres se enferme como se narra en la siguiente experiencia:

*A: En parto domiciliario es muy sagrada la placenta. Se la entierra, si es rancho en un horcón. Se hace un pozo y se le envuelve en un pedazo de bolsa arpillera.*

*M: Sí, sí en las bolsas de algodón.*

*A: Y ahora a veces vemos chicos terribles, a veces sale, se va hace lo que quiere. Esa placenta habrá comido el perro, el chanco porque ellos le tiran a la basura y cualquiera nomás. Para nosotros es sagrado es muy importante. Es parte del crecimiento del bebé. Estaba en la panza de la mamá y un resto que quedó. Antes se cuidaba mucho pero ahora ya no. (...) (A, comunicación personal, agosto de 2023).*

*AD: Hay una señora que casi se murió porque dicen que la placenta se contaminó con sal. Esa casi se murió, se le hinchó toda la panza y después vino un pioxonaq y él curó eso. Entonces, el mismo que le sanó le dijo que la placenta del bebé fue con mucha sal. De la basura porque nació en el hospital y entonces, entrevieran la basura y esa placenta se contaminó con sal y le dañó a la madre y casi se murió y tuvieron que recurrir a él porque en el hospital ya no había más remedio (AD, comunicación personal, agosto de 2023).*

A lo largo de esta investigación, se brindaron varios ejemplos que involucran experiencias de partos institucionalizados, todos ellos presentan un denominador común: la ausencia de comunicación entre médicos y pacientes. Las consultantes manifiestan que

esta incomunicación provoca transgresiones de sus prácticas culturales que, en ocasiones, podrían causar enfermedades en el cuerpo de la mujer y lo volverían vulnerable. Esto indica la importancia de considerar la teoría nativa en las investigaciones sobre salud intercultural.

Teniendo en cuenta las verbalizaciones de las personas se pueden mencionar dos barreras identificadas en este eje: a) barrera lingüística entre el personal de salud que desconoce/no habla el *qom* y las pacientes embarazadas indígenas que prefieren acompañamiento durante el embarazo y el parto en la lengua indígena y b) imposibilidad de recibir acompañamiento de madres y abuelas en la sala de parto de los hospitales públicos.

### 5. *Lapaxanetaxanaq a so iqote*<sup>3</sup> (Los consejos de las abuelas)

Luego de compartir las percepciones y representaciones de las consultantes sobre acceso a la salud, salud reproductiva y prácticas de cuidado se solicitó a las abuelas AD y AG que expresen un consejo para las jóvenes generaciones sobre las temáticas que trabajamos en los talleres.

Las abuelas primero optaron por hacerlo en *qom* y luego en español:

*A: Nexetona'... qahuchiñitexet da ýaxaqtac, qautaqaitaq na qom o saishet Nache era da qomýaneq saishet ra nexetona'a ram hentelañi shaishet ra huo'o qa n'taique valaxai, cha'aye huo'o ra lama ira nahuoxaq qaýenaq.*

*Qaýenaq' ra huo'o qa am naixahua, nache toxhixi ra arhuel na cayachaxatq na enahuaq ne'ena.*

*Empaxateq nache saishet ra am valaxai, shaishet ra ancoñotixiñe o ahua'ata'c re era ncoxo' qahuem, ra aneotaq nache qonte' l'lla nache yo'oq aña ara'am nquitauc.*

*Ra sexanaxa ra tatapixi arhuel ra huo'o qa aya'aleq ahuata'a ra ahuarom calaxaye tanquen lataxaq ra iy lataxaq ram avita'axe re'era, chayem huo'o taqaem ra huo'o aqa alo'onole queta'axe qom nga'aiq, nache sacohue ra huo'o qa huo'o ra aloiq ishet ra nalacañe qam shiyaxahua sa rareraxan cha'aye huo'o na paxayaxaiq nache am nalacañe nache am huoxe, huaña qu... ra qaiqa qa mpaxatexet, nache am valaxai saishet ra qahuem na colletapexeq'... sino onaxaiq nache qaýachaxýataq'ra lataq. Huoo taqaen ne'e'na taixi na aro'oq, 3 años laloqo' nache ivi' ra qanqat.*

*So l'lla taqaen pastilla ra amyomxi saishet ra acohuai, ra acohuai nache qom shoxoñe nache imerañi qa 2 o 3 se'eso lenaxat preservativo mpaqtaxanat, ra huo'o qa alo'taq qa ýale nayatelaq nache naqtaxat nache ish era ýañe.*

<sup>3</sup> La transcripción y traducción de los textos en *qom* y español estuvo a cargo de Rita Medina (CPA del IIGHI-CONICET/UNNE) y Griselda Fernández, ambas son miembros del pueblo qom del barrio Mapic (Resistencia, Chaco).

Yoco'oye cantelañe ra huo'o qa qa'yi'ixe chaage sacohue qa huo'o ra aloiq paxa'axaiq.

Nache era ra 'yaqtaxanaq na qom laqtaq saishet ra qancoqoitaq ra huo'o qa ahuen nache huo'o a'ne AD taq N que están trabajando ne'ena taq maiche anolosheva saishet ra ancoqtexa, am 'yami ana pastilla ra huo'o, taqa'em huo'o na nata'ava'qpi lta'a ra saishet ra amvala nache am 'yomxi ra acohuat saishet ra am'yomxi ca etaxat.

Ndoteq' que'eqa taq'saishet ra annexane'eq qa am 'yomxi sino ishet ra ahuet na arqai analoqtetañe (A, comunicación personal, noviembre de 2023).

*A: ¿Entienden de lo que ella está explicando? -¿Entienden mi dialecto o no? Pues eso es lo que quieren hacer ellos, explicarles los cuidados del embarazo no deseado. Porque es rico y placentero tener relaciones sexuales, así dicen ellas. Porque dicen que si andas con algún chico que lo que ellas nos muestran qué son preservativos que eso van a detener el semen para que no llegue a la vagina y no queden embarazadas, así vos no tendrás que esconderte o tener vergüenza. Porque tener vergüenza es feo y si tanta vergüenza tenés el día de mañana tu panza crece porque tu bebé está creciendo, y ya no hay más solución porque no te cuidaste.*

*Y por ahora no pienses en tener hijo, espera a juntarte, hay muchas maneras de cuidarte.*

*También puede pasar que andes sola caminando por la calle y te encuentres con un loco y te tire al suelo ese hombre. Ese hombre que no te tiene lástima porque es calentón y te puede tirar al suelo y violarte y encima no haya usado preservativo. Vos te quedas embarazada del violador y lo que acá se les está diciendo a ustedes no es malo, sino que es bueno y se les está mostrando la manera de cuidarte, por ejemplo, colocándote el chip, que tres años duraría en tu cuerpo y después de esos tres años te sacarían. El otro método es las pastillas anticonceptivas que no debes olvidarte de tomarlas todos los días, y si te olvidaste de tomarlas tenés que tomar dos o tres patillas. Otro sería el preservativo y si hay acuerdo tanto del hombre como la mujer, entonces él se colocaría el preservativo, pero como les dije antes, hombre con mucha calentura no usaría ni el preservativo. Por esto les digo que cuando salgan a algún lado no salgan solas, porque no va a faltar siempre algún loco dando vuelta por ahí con mucha calentura. Estas enseñanzas les dejo hoy a ustedes en mi lengua qom. Por eso, piensen*

*y no tengan vergüenza, para ayudarlas estoy yo, está AD y N, y no tengan vergüenza, ellas trabajan sobre el tema y son mujeres como ustedes. Vos les podés decir tía estoy buscando pastilla y te la van a dar siempre cuando allá, porque a veces no hay. Otro sería que si hay y son los yuyos caseros que si no te cansas lo preparas y tomas durante tu menstruación no tomes agua, porque tu bebida sería ese remedio casero sabemos que hay mucho, pero vamos a detallar algo porque eso te podría causar dolores de cabeza, eso es todo gracias (A, comunicación personal, noviembre de 2023).*

*AD: Qami'i qa'ampi cuidensen cha'aye ahuo'o ra lqui'iq na noxotoleq ra huo'o valaxai pero tañalaxe ra huo'o qa lqui'i lta'araiq qonte' l'lla ra rgo'o solamente eso de se cuiden y pueden preguntar de retirar los anticonceptivos, o le podemos asesorar taqem sobre anticonceptivos naturales (AD, comunicación personal, noviembre de 2023).*

*AD: Lo único que pido a ustedes jovencitas es que se cuiden de no quedar embarazada porque ser madre joven es doloroso para ustedes. Y más en el parto, es por eso que la solución sería ir al centro de salud más cercano, y así evitar embarazos no deseados. Allí serán asesorados en todo y hasta para cuidarte hay plantas medicinales (AD, comunicación personal, noviembre de 2023).*

## **Reflexiones y recomendaciones finales**

Desde una perspectiva intercultural y situada, en este documento se presentó una aproximación a las percepciones, experiencias y representaciones que poseen las adolescentes y jóvenes de la comunidad *gom* de Pampa Grande (Pampa del Indio, Chaco) sobre el acceso a la salud, métodos anticonceptivos, embarazos y partos. La metodología adoptada y las dos visitas de campo posibilitaron registrar el *decir* de las personas consultadas, esto es, las ideas, creencias y representaciones que orientan su accionar y que les otorgan sentido a sus prácticas de salud sexual y reproductiva.

En cada uno de los ejes de análisis se identificaron barreras o dificultades para el acceso a la salud y al ejercicio de prácticas interculturales. Las barreras más frecuentes son: el acceso a la salud, en el sentido pleno del término, ya que las consultantes manifestaron que dicho acceso se encuentra atravesado por falta de información, incomprensión a lo que manifiesta el profesional de la salud, barreras lingüísticas y por no poder acceder a medicamentos y anticonceptivos en forma regular, entre otras barreras mencionadas en el presente texto.

Al inicio de este texto se destacó que el factor lingüístico o comunicativo es un eje transversal a la investigación, ya que la comunicación en la posta sanitaria se establece en dos lenguas (*qom* y castellano). El *qom* es una lengua vital en Pampa Grande, es decir, las abuelas y madres lo transmiten intergeneracionalmente y las prácticas culturales propias de este pueblo atraviesan las prácticas medicinales. Como se mostró en los diferentes ejes abordados, las prácticas de la medicina occidental coexisten con las de la medicina natural/ancestral. Cuando estas últimas se invisibilizan o no se consideran, se desoye la voluntad e intereses de las personas. La coexistencia de una medicina occidental o basada en la ciencia y una medicina natural brindaría el espacio propicio para investigar, comprobar y evaluar de qué forma se podrían articular ambos saberes.

Esta consideración implicaría comprometer tiempos y esfuerzos en el trabajo colaborativo y comunitario, implicaría desarrollar capacitaciones desde la formación profesional médica en las lenguas y culturas indígenas. Un ejemplo alentador en esta dirección es la Universidad Nacional de Chaco Austral (UNCAUS) que, en el plan de estudio de medicina, contempla no solo la enseñanza de las lenguas indígenas de la provincia, sino también asignaturas como interculturalidad y salud. Implicaría propiciar el trabajo colaborativo entre médicos, agentes sanitarios indígenas, intérpretes de las lenguas originarias, parteras y diálogos con las personas que poseen el don de curar o sanar en las comunidades y que son mencionadas en las verbalizaciones de las personas consultadas.

Se espera que los hallazgos de esta investigación sirvan para pensar y construir estrategias de cuidado de salud reproductiva que apunten hacia prácticas de la interculturalidad crítica (Walsh, 2010). Es decir, aquella que promueva la adopción de un posicionamiento, una construcción social colectiva y un cambio epistémico que movilicen las estructuras y prácticas establecidas. Una mirada que considere y articule epistemes de la medicina occidental y la medicina ancestral.

## Fuentes

- Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco. Ley Provincial N° 3258/1987. Ley del Aborígen Chaqueño. Recuperado el 19/12/2023 de: <https://e-legis-ar.msal.gov.ar/htdocs/legisalud/migration/pdf/27520.pdf>
- Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco. Ley Provincial N° 1502E/2006. Ley de Educación Sexual Integral. Recuperado el 19/12/2023 de: <https://digesto.legislaturachaco.gov.ar/Documentos/Ley/VistaPublicaLey/69967>
- Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco. Ley Provincial N° 7516/2014. Ley de Creación de la carrera de traductores-Intérpretes en las lenguas indígenas. Recuperado el 19/12/2023 de: <http://www.saij.gov.ar/7516-local-chaco-autorizacion-creacion-carrera-traductor-interprete-lenguas-indigenas-lph0007516-2014-12-03/123456789-0abc-defg-615-7000hvorpyel>
- Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco. Decreto 469/2015. Creación de consejos locales de salud. Recuperado el 19/12/2023 de: <http://gestion.chaco.gov.ar/public/index>

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Ley Nacional N° 25.929/2018. Ley de Parto Humanizado. Recuperado el 19/12/2023 de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley\\_25929\\_parto\\_humanizado\\_decreto\\_web\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley_25929_parto_humanizado_decreto_web_0.pdf)

Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco. Ley Provincial N° 3468E/ 2021. Ley de Régimen Especial de Inasistencias Justificadas por Día Menstrual. Recuperado el 19/12/2023 de: <https://digesto.legislaturachaco.gob.ar/Documentos/Documento/BusquedaPublica>

### Referencias bibliográficas

- Álvarez y Álvarez, C. (2019). *Crianza qom: una mirada antropológica de los vínculos tempranos*. (Tesis de maestría no publicada). Facultad de Ciencias Médicas y Facultad de Psicología, Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/15020/%C3%81LVAREZ%20Y%20%C3%81LVAREZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Castilla, M. (2013). *Madres Cuidadora de la Cultura Qom. Un estudio sobre la resistencia y (re)construcción de la identidad Toba en Pampa del Indio, Chaco*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/000-038/63>
- Citro, S. (2008). “Creando una mujer: ritual de iniciación femenina y matriz simbólica de los géneros entre los tobas takshik”. En S. Hirsch (ed.), *Mujeres indígenas en la Argentina. Cuerpo, trabajo y poder*, (pp. 27-58). Biblos: Buenos Aires
- Cordeu, E. & Siffredi, A. (1971). De la algarroba al algodón. Movimientos milenaristas del Chaco argentino. Buenos Aires: Juárez Editor.
- Instituto Nacional De Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC). (2022). Censo de Población, Hogares y Viviendas. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165>
- Madres Cuidadoras de la Cultura Qom. (2008). “Aso’ Alo Nsoxoi La mujer caníbal”. En *Relatos qom. Proyecto Nate’elpi Nsoquianaxanapi Madres Cuidadoras de la Cultura QOM. Pampa del Indio - Chaco Argentina*, (pp. 77-86). Córdoba: Copiar. Recuperado de: <https://concienciaambientalorg.files.wordpress.com/2019/01/relatos-qom.pdf>
- Messineo, C. (2014). *Arte verbal qom. Consejos, rogativas y relatos de Espinillo (Chaco)*. Buenos Aires: Asociación Civil Rumbo Sur.
- Métraux, A. (1946/1996). *Etnografía del Chaco*. Asunción: El Lector.
- Miller, E. (1979). *Los tobas argentinos: armonía y disonancia en una sociedad*. México: Siglo XXI Editores.
- Ministerio de Salud Pública del Chaco (2023). *Salud Materna Intercultural en Argentina Chaco*.
- Walsh, C. (2010). “Interculturalidad crítica y educación intercultural”. En J. Viaña, L. Tapia & C. Walsh, *Construyendo una interculturalidad crítica*, (pp. 75-96). La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello.



*Reseñas  
Bibliográficas*



## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS



**Bragoni, Beatriz, Míguez, Eduardo y Paz, Gustavo** (eds.). (2023). *La dirigencia política argentina. De la Organización Nacional al Centenario*. Buenos Aires, Edhasa, 380 pp.

Recibido: 04/09/2024 // Aceptado: 10/10/2024

Esta obra colectiva se fundamenta en una perspectiva de análisis innovadora en la que se destaca el papel de las dirigencias provinciales como protagonistas fundamentales en la conformación del sistema político nacional. El objetivo propuesto es el estudio sistemático de la composición y trayectoria de esas élites políticas de las provincias desde la unificación constitucional, en 1860, hasta la crisis política de 1890. Comprende, así, el período de consolidación del poder presidencial y la hegemonía del Partido Autonomista Nacional. Debe señalarse que estos límites cronológicos no son estrictos, ya que en algunos casos los autores extienden el examen a etapas posteriores.

Para el abordaje de este tema tan complejo, se efectúa el análisis prosopográfico de los principales actores políticos de las provincias. El estudio se concentra en quienes, a lo largo de su carrera, desempeñaron cargos en el plano nacional (presidentes, ministros, legisladores) y ocuparon los puestos más elevados de los ejecutivos provinciales (gobernadores, vicegobernadores y ministros). No obstante, el análisis de los diversos casos también ha involucrado el examen y valoración del papel que tuvieron otras instancias institucionales del orden provincial (legislatura, justicia, administración departamental) en el desarrollo de las trayectorias políticas. En cada capítulo, especialistas en la materia efectúan el estudio de la dirigencia de una provincia en particular. Si bien los

trabajos no comprenden a todos los distritos, el abordaje territorial es amplio y diverso, dado que incluye provincias favorecidas por las transformaciones económicas de la época y otras todavía poco afectadas por las mismas. De igual forma, incorpora distritos cuyas dirigencias tuvieron un rol importante en la conformación de los elencos nacionales y provincias en las que las élites locales permanecieron relativamente marginadas de la administración central. En la obra, se estudian los grupos políticos de Buenos Aires (Eduardo Míguez), Córdoba (Laura Cucchi), Corrientes (Raquel Bressan), Entre Ríos (Mariana Pérez), Jujuy (Gustavo L. Paz), Mendoza (Beatriz Bragoni y Eliana Fucili), Salta (Juan Ignacio Quintián), San Juan (Ana Lantieri) y Tucumán (María José Navajas y Flavia Macías). En la introducción, los coordinadores exponen con claridad los objetivos, las premisas fundamentales y las opciones metodológicas que orientaron la investigación y, en las conclusiones, se presenta una síntesis de los rasgos comunes y específicos de las dirigencias a partir del panorama diverso presentado por los estudios particulares.

Para el análisis, se parte de la noción de “capitales” de Pierre Bordieu, concepto que además de la riqueza material, también involucra la acumulación de saberes, vinculaciones sociales y elementos simbólicos como instrumentos determinantes del lugar de los individuos en la sociedad. A partir de esta premisa, los autores han seleccionado diversas variables con el fin de obtener datos objetivos y mensurables sobre los factores que consideran más relevantes en las carreras políticas. Para analizar el impacto de los vínculos sociales, se estudian los orígenes familiares y las relaciones de diverso orden que se fueron gestando a lo largo de la trayectoria de los dirigentes. En lo que se refiere a la formación educativa y profesional, se examinan los niveles de instrucción formal y la carrera inicial en la vida civil o militar. De igual forma, la labor intelectual, no siempre ligada a la educación formal, se aborda a través del estudio de la actividad periodística, de la producción literaria y académica y del desempeño de cargos en instituciones culturales y en la justicia. Estos elementos se utilizan también como indicadores del capital simbólico que representan el prestigio y la consideración social adquiridos, acervo que también se busca definir atendiendo a la pertenencia a asociaciones y clubes y a la participación en iniciativas de interés general. Para establecer la relación entre riqueza material y la carrera política, se efectúa el cálculo sobre el origen y el monto del patrimonio de los dirigentes en relación con los niveles de fortuna de cada provincia. Finalmente, para definir las principales características de la trayectoria política de los actores se abordan aspectos como la edad de inicio en la actividad, la duración de la misma, los cargos desempeñados a nivel provincial y nacional y los cambios y continuidades en las afiliaciones políticas.

Como es evidente, el análisis de este amplio espectro de variables involucra la utilización de fuentes de diversa índole, entre las que se encuentran memorias, cartas particulares, repertorios genealógicos, periódicos, publicaciones oficiales, juicios sucesorios y registros catastrales y fiscales. En cada estudio se combina la caracterización colectiva con el examen de trayectorias individuales. En el primer caso, la visión de conjunto generalmente se sintetiza a través de cuadros estadísticos de gran valor informativo. Por su parte, con los itinerarios particulares se presenta una

perspectiva más inmediata de las opciones e instrumentos, que, en diferentes contextos, definieron las carreras políticas representativas del conjunto y también se destacan aquellas trayectorias que por diversas razones pueden considerarse excepcionales. Si bien los diversos trabajos responden a pautas comunes que definen los temas y enfoques, hay diferencias en cuanto a la relevancia que en cada capítulo se otorga al análisis de las diferentes variables. Asimismo, en algunos estudios, se ha puesto un mayor énfasis que en otros a la presentación de las trayectorias individuales. Estas diferencias están determinadas en gran medida por las características estructurales de cada provincia y las particularidades de su historia política, pero también responden a la disponibilidad de fuentes y a la elección de cada autor. Estas variaciones no perjudican la visión de conjunto y tienden a resaltar la complejidad del objeto de estudio.

Las conclusiones que se desprenden de los diversos capítulos no invalidan la perspectiva tradicional sobre la dirigencia de este período, pero presentan un panorama pleno de matices que no admite generalizaciones simples. En ellas, se destaca la importancia de las particularidades locales y de las acciones individuales dentro de un marco político-institucional dinámico. Así, en lo que se refiere al carácter oligárquico o restringido del régimen político, queda claro que quienes contaban con los recursos materiales, culturales y simbólicos para acceder a los cargos más elevados en el ámbito provincial y nacional constituían una ínfima minoría de la población. Tenían un perfil social relativamente homogéneo por sus orígenes, formación y vínculos familiares. Sin embargo, no representaban una corporación cerrada, dado que existían vías de acceso, más o menos restringidas, según las provincias, para quienes se destacaban por sus logros.

Un aspecto importante para el ingreso en la carrera política era la pertenencia a las familias de la élite, generalmente de raigambre colonial. Este factor tenía un peso mucho mayor en las provincias del interior que en Buenos Aires, con una sociedad más diversa y abierta a la inmigración, o Entre Ríos, donde el poblamiento era más reciente. Por otra parte, si bien el prestigio familiar y los vínculos parentales podían contribuir al desarrollo de las carreras políticas, no fueron factores decisivos para el avance en las mismas. Al parecer, salvo el caso de Jujuy, hasta fines de la década de 1870, no existieron “gobiernos de familia”. La competencia era intensa y el éxito político dependió fundamentalmente de la capacidad de cada individuo para administrar sus recursos sociales, culturales, materiales y simbólicos en la lucha por el poder.

En los diversos estudios se destaca que, en este período, se ampliaron las posibilidades para el desarrollo de las carreras políticas, debido a la difusión de la enseñanza y el crecimiento de la actividad estatal. En este último aspecto, el ejercicio de la política, a escala nacional, otorgó a los dirigentes locales la posibilidad de insertarse en un conjunto de alineamientos más amplio, en tanto que la multiplicación de reparticiones federales brindó mayores oportunidades para el ejercicio de funciones en el ámbito estatal. Debido a su creciente complejidad, la política se fue transformando en una tarea profesional y especializada que tendía a diferenciarse de otras esferas de la vida social y económica. Para gran parte de este grupo dirigente, el ejercicio de la

política constituyó una ocupación regular, lo cual se manifiesta en la larga duración que, en promedio, tuvieron las carreras en la función pública.

Otro rasgo de la trayectoria de los elencos políticos fue la existencia de una clara separación entre quienes participaban en la política territorial y municipal y los que competían por los cargos más elevados en la provincia y en la nación. El ámbito institucional de convergencia entre ambos niveles, generalmente, eran las legislaturas provinciales que, para muchos, representaban la meta final de su carrera y, para otros, significaban una plataforma para su proyección en la política. En este último aspecto, también hay que destacar, por el prestigio y reconocimiento que implicaba, el desempeño de cargos judiciales o la docencia en colegios nacionales y universidades.

El análisis a escala provincial pone de relieve también los elementos distintivos que caracterizaron la vida política de cada distrito. De esta manera, por citar sólo algunos ejemplos, se destaca el papel de la etapa urquicista en la formación de la dirigencia de Entre Ríos; la red de vinculaciones en Tucumán, gestadas durante el exilio que siguió a la derrota de la Coalición del Norte; la permanencia en Jujuy del modelo tardocolonial de poder político, fundado en las redes de parentesco; la importancia de los vínculos culturales con el espacio andino, en Salta, o la fuerte presencia de la iglesia católica en la sociabilidad y la política, en Córdoba y Salta.

Examinados en su conjunto, los diversos estudios a escala provincial que componen esta obra aportan un panorama, a la vez, completo y diverso sobre un sector de la dirigencia política en la etapa de formación del Estado nacional. Los autores han desarrollado una metodología de trabajo con premisas bien definidas y abordan los aspectos más relevantes que caracterizan, en esa etapa, a los elencos políticos y a sus trayectorias. Por otra parte, debido a la amplia cobertura geográfica de los análisis, se pueden definir los rasgos comunes y las particularidades de la vida política de las diversas regiones del país. Representan, por lo tanto, una contribución destacable al campo de estudio y aportan valiosos elementos para el desarrollo de futuras investigaciones.

Enrique César Schaller\*

---

\* Licenciado en Historia por la Universidad Nacional del Nordeste. Investigador del Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET. schaller53@gmail.com



**Ramacciotti, Karina** (2023). *Estudiar, cuidar y reclamar: la enfermería argentina durante la pandemia de COVID-19*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos, 432 pp.

Recibido: 04/09/2024 // Aceptado: 10/10/2024

- *¡Ustedes lo saben mejor que nadie! Si no ¿qué hacen en el hospital? ¿Es que ustedes han escogido y han renunciado a la felicidad?*  
*La peste*, Albert Camus (1947, p. 164)

La literatura suele ser una importante clave de análisis para pensar el modo en que una sociedad procesa algunas transformaciones. En efecto, la novela de Albert Camus fue releída, sin dudas, al acontecer la pandemia de COVID-19. Se buscaba en la obra del escritor francés un espejo para mirar un proceso de similares características: una extraña peste azota una ciudad que debe ser clausurada por motivos sanitarios lo que desata un abanico de emociones en distintos personajes. El protagonista de la historia es el doctor Rieux, quien se ve obligado a lidiar directamente con los efectos de la epidemia. El médico posee una notable capacidad de escucha y empatía hacia los otros, a pesar de la dura lucha que emprende. Sin embargo, ¿qué ocurre con sus deseos, ideales y sentimientos?

La obra que comentamos constituye un enorme aporte para pensar y reflexionar acerca de un fenómeno extremadamente complejo que atravesó la humanidad entera. La pandemia de COVID-19 tuvo la capacidad de frenar un mundo crecientemente acelerado al convencer, a propios y extraños, del beneficio de una política de aislamiento. A partir del mes de marzo de 2020, la población aceptó la política de autoencerramiento para prevenir el

contagio de un virus del que apenas se tenía conocimiento. Sin embargo, no todos tuvieron el “beneficio” de aquella pausa. El personal de salud experimentó un aumento significativo en su carga de trabajo en un contexto de alto estrés, sin que las demandas y expectativas del público disminuyeran. Entonces, ¿qué ocurrió con su vida, sus deseos y emociones?

Este libro pone el foco en un personaje clave de la pandemia como lo fue el personal de enfermería. Se trató, sin dudas, de quienes ocuparon el primer lugar al frente de una “batalla” que aún no hemos comprendido del todo. Más allá de la cercanía temporal, o de lo traumático del asunto, resulta interesante pensar en cómo pasaron de recibir, inicialmente, aplausos nocturnos a enfrentar numerosas críticas por su labor y sentir que sus demandas no eran atendidas en un momento tan crucial. La imagen que ilustra el libro resulta emblemática por numerosas cuestiones. No obstante, el rostro lastimado de una enfermera debido a las extenuantes jornadas de trabajo ¿no merecen un justo reconocimiento social y salarial? ¿Los trabajos anclados en vocaciones no deberían tener derechos laborales y sistemas de contratación dignos? Precisamente allí radica la potencialidad de la obra que pretende analizar los cambios y continuidades en la formación y condiciones laborales en el sector de la enfermería en la Argentina a partir de la crisis desatada por la pandemia.

Ahora bien, la compleja y vasta tarea propuesta se corresponde con la calidad de las autoras e investigadoras involucradas. Al respecto, Karina Ramaciotti, toda una referente en estudios de política sanitarias (y especialmente en lo que al cuerpo de enfermeras se refiere), oficia como compiladora de una obra que reunió a más de ciento treinta investigadoras/es de todo el país. Con el apoyo del entonces Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se conformaron dieciséis nodos asentados en diferentes universidades públicas nacionales y unidades ejecutoras del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Con una perspectiva federal, se conformó un equipo con investigadores de diversas disciplinas que buscó conocer las consecuencias sociales de la pandemia mientras ésta se desarrollaba. Así, la zona del Área Metropolitana de Buenos Aires fue cubierta por la coordinación de Adriana María Valobra, Paula Danel, María Pozzio, Grisel Adissi, Adrián Cammarota, Jimena Caravaca y Karina Ramacciotti. La región del Noroeste fue organizada por Marcelo Jerez y María Estela Fernández, mientras el Noreste por María del Mar Solís Carnicer. En tanto, la región de Cuyo estuvo a cargo de Ivana Hirschegger. La zona del Centro estuvo a cargo de Natacha Bacolla, Mariela Rubinzal y María Laura Rodríguez. Por último, la región pampeana, por Inés Pérez y María José Billorou.

A través de los diferentes capítulos, el libro recorre la situación de las distintas provincias argentinas intentando comprender el modo en que atravesaron las principales dificultades, como lo fueron la capacidad sanitaria, la carencia de insumos, la insuficiencia de personal, la demanda social de respuestas, entre otras. Ahora bien, hay una idea que recorre la obra que resulta extremadamente potente para pensar en los efectos que tuvo en la subjetividad de la población. En ese sentido, las autoras buscan recuperar el lugar de las enfermeras desde el punto de vista de las propias protagonistas e indagan acerca del modo en que la formación y la tarea misma se encontraron afectadas por el

fenómeno epidémico. Una aseveración que surge es que, aun pese al aumento de las tareas administrativas y los tratamientos de alta tecnología, el trabajo relacional y de interacción con la comunidad continúa siendo la aspiración del personal y, al mismo tiempo, una demanda de los pacientes.

Existen un conjunto de trabajo dedicados al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En efecto, el primer capítulo explora los problemas de la profesión en pleno estallido de la pandemia y se encuentra redactado por Jimena Caravaca y Claudia Daniel. Luego, en el sexto capítulo, María Pozzio y Daniela Testa analizan la movilidad laboral en el AMBA, mientras Grisela Adissi y Lía Ferrero se interrogan por la singularidad del caso bonaerense. A su vez, en el décimo segundo capítulo, Adrián Cammarota, Karina Faccia, Marcelo Barrera y Juan Librandi reflejan las tensiones entre la vida pública y la privada en el marco de las políticas de aislamiento. El libro incluye un capítulo donde Karina Ramacciotti, Gabriela Nelba Guerrero y Clara Gilligan analizan el aislamiento comunitario en Villa Itatí y Villa Azul que tuvo gran cobertura mediática. Además, Lucila Mezzadra y Carla Mora Augier indagan el modo en que los medios de comunicación caracterizaron el trabajo desempeñado por este sector durante el primer año de pandemia en la zona sur de Buenos Aires.

Posteriormente, encontramos dos capítulos dedicados a Mar del Plata. Por un lado, Débora Garazi y Guadalupe Blanco Rodríguez analizan las transformaciones de las emociones que despertó en enfermeras el trabajo durante la pandemia. Por otro lado, íntimamente vinculado al capítulo anterior, Eliana Aspiazu y Romina Cutuli exploran los riesgos psicosociales del trabajo de enfermería. A su vez, hallamos dos capítulos dedicados al caso plantense. Primero, Paula Mara Danel, Mariángeles Calvo, Adriana Cuenca, Canela Gavrilá y Alejandra Wagner reflexionan acerca las emociones en la configuración de lo espacial y temporal. Luego, Adriana Valobra, Graciela Queirolo, Sofía Malleville, Nadia Ledesma Prietto, Guillermo de Martinelli y Silvina Aveni examinan la protesta en ese mismo espacio.

En cercanía con la región centro, hallamos varios escritos sobre los casos de Córdoba y Santa Fe. Sobre esta última, en el segundo capítulo, Mariela Rubinzal, Paula Sedran, Sandra Westman y Viviana Bolcatto examinan el vínculo entre subjetividades y saberes. Más hacia el final de la obra, Natacha Bacolla y María Alejandra Chervo analizan la relación entre el trabajo y las dinámicas formativas en Rosario. En cuanto a la provincia mediterránea, María Laura Rodríguez y Liliana Valentina Pereyra estudian la protesta del personal de salud y el contenido de sus demandas.

Para el caso cuyano, Ivana Hirschegger, Virginia Mellado, Victoria Pasero y Carla Carabaca abordan la evolución del campo universitario y la capacidad de la Escuela de Enfermería para responder a la demanda de personal sanitario, especialmente, durante la pandemia. Dirigiéndonos hacia el Noreste, nos adentramos en la enfermería de Tucumán a través de María Estela Fernández y María del Carmen Rosales. Luego, María del Mar Solís Carnicer y Anabella Barreto Oliva nos llevan hacia el Noreste del país para pensar el rol que los gobiernos de Chaco y Corrientes le asignaron al sector salud y a la enfermería en particular.

Finalmente, el libro también explora el sur del país. Por caso, María José Billorou y Lía Mabel Norverto analizan el modo en que la pandemia reveló la precariedad de la formación y contratación del personal de salud en La Pampa. También, se examinan las acciones gremiales de sindicatos y autoconvocados en Neuquén y Cipolletti, a través de la pluma de Anabel Beliera, María de los Ángeles Jara, Guillermo de Martinelli y Adriana Valobra. Como podrá apreciarse, es un libro que combina reconocidos/as investigadores/as que combinan diferentes abordajes interpretativos a lo largo y a lo ancho del país.

La complejidad de la propuesta se correspondió con una capacidad erudita visible en el aparato metodológico empleado. En ese sentido, el equipo llevó a cabo casi trescientas entrevistas a integrantes del sistema sanitario nacional, provincial, así como líderes sindicales y autoridades universitarias y legislativas. A su vez, se realizaron mil quinientas entrevistas, lo que superó las expectativas iniciales del estudio, que se combinaron con un relevamiento de noticias periodísticas publicadas en medios digitales, entre marzo de 2020 y junio de 2021. A través de la técnica de *scraping*, que permite una mayor automatización de los niveles de búsqueda, en periódicos nacionales, provinciales y municipales, el estudio buscó identificar los matices locales.

La obra posee tres niveles principales de análisis. En primer lugar, hallamos las consecuencias inmediatas de las medidas en los espacios de formación y de tipo laboral. Luego, encontramos los efectos que tuvo para la enfermería el trabajar en un contexto sumamente excepcional. Por último, se abordan los diferentes formatos y tipos de protestas de las trabajadoras. Al respecto, existió allí un ensamble que vinculó demandas antiguas, prepandémicas, que revivieron, se reactualizaron y entremezclaron con los reclamos producto de la presión por la pandemia.

Las enfermeras estuvieron lejos de los lugares de decisión pese a ocupar la “primera línea de fuego”. No tuvieron incidencia ni en los comités de crisis, ni en la elaboración de los protocolos. Resulta interesante esta aseveración en un gobierno que depositó en los expertos sanitarios el manejo y control de las principales decisiones sobre la pandemia. Más precisamente, las enfermeras sufrieron el pasaje de curadoras a principales portadoras del virus, tal como pudo observarse en la experiencia relatada por María del Mar Solís Carnicer y Anabella Barreto Oliva en “«Chaco exportó la maldita enfermedad a Corrientes»: la enfermería en el noreste”.

Dentro de ese pasaje señalado, la vacunación surge como un parteaguas para las propias actoras. El hecho de estar vacunadas/os posibilitó el trabajar con mucha mayor calma. Sin embargo, el incremento de las tareas fue extenuante, al punto que el 92 % de los/as entrevistados/as sintió una intensificación de las tareas y del ritmo del trabajo, sin diferencias por género, subsector ni nivel de formación. Ahora bien, la sobrecarga de tareas y la cantidad de tiempo que demandaba la atención de los pacientes era ya un tema de debate al interior del sector desde antes de la pandemia, por lo que el COVID-19 terminó por potenciar esa situación. Así, se incrementó el *burn out* y *stress* sufridos por el personal, que halló escasos espacios de contención.

Como señalamos, la pervivencia de demandas del sector de origen previo a la pandemia se solapó con las nuevas demandas producto del contexto. A modo ilustrativo,

en la provincia de Buenos Aires, las enfermeras se encuentran encuadradas como personal administrativo, lo que es observado, de manera perspicaz, por las autoras, como un claro desprestigio simbólico de la tarea y formación que realiza el personal de salud. El caso presentado no es el único. Al respecto, en la provincia de Córdoba, predomina el monotributo como principal medio de pago del personal. La insatisfacción salarial se percibe de manera generalizada a la vez que se profundiza entre quienes tienen calificaciones más altas, lo que es recuperado por las autoras. Al respecto, en la provincia de Santa Fe, el personal nuevo ingresado durante la pandemia lo hizo en las categorías de “trabajador eventual” y “contrato periódico”, lo que indica la precariedad de sus condiciones de trabajo.

Frente al panorama de demandas insatisfechas, numerosos testimonios evidenciaron la distancia con los representantes sindicales. Esta situación creó las condiciones para que se desarrollaran acciones de “movimientos autoconvocados”: se trata de organizaciones que se mantienen independientes respecto de cualquier gremio sanitario o partido político, a los que perciben como ajenos a las demandas y condiciones del sector. Por caso, en la provincia de Neuquén, la conflictividad alcanzó momentos dramáticos con los cortes de ruta realizados por el personal sanitario autoconvocado en reclamo de mejores condiciones que, finalmente, tuvieron respuestas violentas desde, incluso, los propios sindicatos.

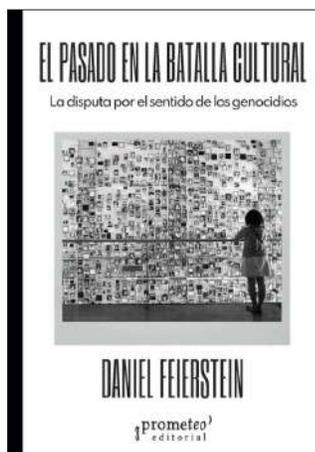
Sin duda alguna, *Estudiar, cuidar y reclamar...* es una obra de consulta obligatoria por numerosas cuestiones como la riqueza de su interdisciplinariedad y capacidad erudita. Pero, más precisamente, es un libro acerca de nuestro presente. En sus páginas se hallan las complejidades de un país federal que actualiza las tensiones nación-provincias constantemente. Además, recupera las distintas temporalidades de la cuestión sociosanitaria y del personal de salud para observar el modo en que eclosionó en un contexto sumamente excepcional como fue la pandemia. Por último, permite pensar el vínculo entre los diferentes niveles estatales (nacional, provincial y municipal) y los profesionales de la salud, justamente, mientras la mayoría de la población se resguardaba en sus hogares ¿Quién cuida a quienes nos cuidan?

Gabriel Gerbaldo\*

---

\* Profesor en Historia por la Universidad Nacional de Córdoba. Becario doctoral en el Instituto de Humanidades-CONICET. gabrielgerbaldo1@gmail.com





**Feierstein, Daniel.** (2024). *El pasado en la batalla cultural. La disputa por el sentido de los genocidios*. Buenos Aires: Prometeo, 178 pp.

Recibido: 04/09/2024 // Aceptado: 10/10/2024

*El pasado en la batalla cultural. La disputa por el sentido de los genocidios*, publicado en la colección *Pasados Presentes* de la editorial Prometeo, ofrece una aguda mirada sobre las interpretaciones del pasado reciente y sus incidencias en el presente. La premisa que atraviesa el libro, planteada desde sus primeras páginas, es que las posiciones teóricas poseen, ineludiblemente, consecuencias políticas. Por lo tanto, lejos de distanciarse de la realidad que lo atraviesa, el autor explicita su lugar de enunciación — sociólogo, comprometido con los organismos de derechos humanos y la política nacional e internacional— para sentar su posición en la disputa por los sentidos del pasado y la praxis política. Asimismo, Feierstein advierte diversas formas de alienación producidas al interior del campo popular, que contribuyen a la incapacidad de articular la teoría y la acción. En primer lugar, se cuestiona la “profesionalización” del campo de estudios que tendió a abordar y categorizar la experiencia argentina, de manera aislada de las cavilaciones y prácticas de los actores involucrados en los procesos analizados. Al mismo tiempo, se debate la noción de que la disputa teórica es una “correlación de fuerzas”, lo que podría implicar que la producción académica se forzara a arribar a ciertos resultados que fueran considerados políticamente favorables, en un contexto específico. Así, este trabajo presenta un gran aporte para reflexionar sobre la articulación entre el pensamiento académico y la acción política, en un contexto signado por el ataque de las nuevas derechas a los consensos construidos sobre el repudio a la última dictadura argentina. La obra se compone de una introducción y cinco capítulos que, con gran rigurosidad académica,

buscan incidir en la batalla cultural, al indagar en los debates conceptuales y las diversas narraciones sobre la última dictadura, a fin de comprender sus efectos en el presente.

El primer capítulo reconstruye la genealogía de la categoría de genocidio, a través de una mirada global. Al explorar los debates surgidos a partir de la tipificación legal del término, se resalta que la disputa central giró en torno a los grupos que se incluían y/o excluían como víctimas. Dado que la definición se basaba en las víctimas, en lugar de en las acciones que la constituyen, la mayoría de los académicos comenzó a abandonar aquella noción y a optar por la de crímenes de lesa humanidad. Según el autor, uno de los problemas de esta noción es que su aplicación política permite homologar distintas experiencias históricas. En la práctica, esto ha facilitado la intervención militar en diversos territorios y la consiguiente injerencia sobre las soberanías nacionales, bajo el pretexto de prevenir la violación de los derechos humanos. De esta manera, se sostiene que los debates teóricos se entrelazan con intereses geopolíticos. Por el contrario, se propone que la categoría de genocidio contribuye a comprender mejor los procesos de destrucción y transformación de la identidad de un grupo, al tiempo que destaca la obligatoriedad del carácter estatal de la comisión de los crímenes.

El segundo capítulo aborda los debates jurídicos en torno a las categorías de lesa humanidad y genocidio, a partir de la experiencia de los juicios de Núremberg y Tokio y a partir de la Convención sobre Genocidio de Naciones Unidas, respectivamente. Retomando sus trabajos anteriores, Feierstein analiza en profundidad las implicancias teóricas y prácticas del uso de cada una en el plano judicial. En particular, se indica que los tribunales argentinos han mantenido tres interpretaciones en torno a la noción de genocidio: por un lado, la visión normativa ha apelado al principio de igualdad ante la ley para sostener que los delitos no pueden ser determinados en función de las víctimas. Por otro lado, la postura restrictiva se ciñó a la aplicación literal de la norma, descartando la posibilidad de su elucidación conceptual. Por último, la perspectiva histórico-sociológica ha analizado la conformación de las identidades que se buscaron destruir en cada caso, combinando los principios de igualdad y tipicidad. Por ello, se concluye que esta última resulta la más productiva, ya que todo proceso genocida busca eliminar a un grupo determinado con el fin de destruir, al menos parcialmente, la identidad nacional que dicho conjunto compone.

Este razonamiento conduce a la discusión sobre el “grupo nacional” presente en la definición de genocidio, cuya amplitud conceptual podría habilitar la inclusión de otros colectivos —como los grupos políticos o de género—. Además, la propia noción de grupo resulta crucial, en tanto es al que se tiene la intención de destruir; a diferencia del concepto de lesa humanidad que contempla que los crímenes pueden ser cometidos contra individuos indiscriminados. Por el contrario, y aquí radica uno de los fundamentos centrales del autor, la categoría de genocidio supone la destrucción de un grupo por parte de otro. De este modo, se argumenta que todos los procesos genocidas tuvieron motivaciones políticas, por lo que la despolitización del término resulta imposible. Si esta dimensión se eliminara de la definición, ningún acontecimiento histórico podría calificarse como tal; al tiempo que los genocidios por antonomasia, como el holocausto,

perderían su carácter político. Por otra parte, se sostiene que el uso del término resulta prolífico para los procesos de memoria, en tanto permite que la sociedad se interroge sobre los efectos del genocidio en su propia identidad.

Los últimos dos capítulos están enteramente destinados al análisis del caso argentino. Tal como sucedió en la elaboración del nazismo, las primeras reflexiones sobre el accionar dictatorial fueron producidas por sobrevivientes y militantes que buscaron comprender y significar la experiencia vivida a través del análisis académico. Esta “primera generación” esbozó conceptos teóricos con distintas implicancias históricas y políticas para caracterizar el pasado reciente: guerra, guerra civil, genocidio, Estado terrorista. No obstante, se sostiene que la profesionalización del campo de estudios de la historia reciente tendió a ignorar aquellos aportes y a utilizar categorías más descriptivas o neutrales, como violencia política, represión o terrorismo de Estado. De este modo, Feierstein plantea una serie de discusiones con diversos historiadores en torno a las categorías utilizadas para caracterizar y definir a la experiencia argentina. Al ahondar en el uso y los debates sobre la noción de genocidio en el contexto local, se retoma el postulado de que la persecución al grupo victimizado es siempre un intento de destrucción parcial del grupo nacional. Asimismo, se destaca que este término ofrece dos dimensiones de análisis: por un lado, la elucidación posfacto de las prácticas y, por otro, la recuperación de lo que sus actores dijeron de ellas, señalando que los propios represores se referían a su accionar como un “Proceso de Reorganización Nacional”.

Los debates conceptuales adquieren su última interpretación en el ámbito político. Según el autor, el campo popular se encuentra ante una derrota cultural, lo que motiva el análisis de diversas disputas por los usos del pasado, con el propósito de incidir en dicha contienda. Se destaca la importancia de los estudios de memoria para subrayar que los conceptos no son hechos en sí, sino construcciones para dotar de sentido a los acontecimientos; por lo que la elección de las categorías empleadas conlleva distintas implicancias y repercusiones. De esta manera, comprender lo sucedido como una guerra civil o revolucionaria implica la idea de una derrota militar y política, al tiempo que se asocia con las experiencias de la revolución rusa y/o cubana. Las narraciones que recuperan el concepto de genocidio consideran que la represión estatal tuvo un carácter ofensivo —con el fin de destruir de forma parcial al grupo nacional para alterar las relaciones sociales existentes— y remiten a los hechos del nazismo. Los relatos que significan el pasado con la noción de terrorismo de Estado resaltan la pérdida de las libertades individuales por sobre los grupos sociales, por lo que se relacionan con la creación de normas internacionales de derechos humanos que fueron posteriores a la dictadura argentina. El autor examina la definición de esta última categoría y concluye que ni las organizaciones insurgentes ni el Estado cometieron crímenes terroristas, dado que no desplegaron una violencia indiscriminada, y afirma que la violencia desplegada por dichos actores no fue simétrica. Posteriormente, se aborda el debate sobre el número de víctimas de manera exhaustiva y fundamentada, atendiendo a que es uno de los principales ejes cuestionados por las nuevas derechas en el plano de la batalla cultural. Así, se argumenta que la cantidad de víctimas de

los genocidios es siempre indeterminada, provisoria y dinámica. A partir de fuentes del Registro Unificado de Víctimas del Terrorismo de Estado (RUVTE), se sostiene que la cifra estimada de 30.000 es cercana al número final, al componerse de personas asesinadas, desaparecidas y sobrevivientes. De aquí, se desprende un dato novedoso y crucial, al indicar que este último conjunto constituiría el 69 % del total de víctimas. Por otra parte, se plantea que el éxito y crecimiento del movimiento de derechos humanos respondió a su pluralismo. Según el autor, este se fracturó durante el kirchnerismo, lo que habilitó a las nuevas derechas asociar, de manera directa, al movimiento con aquellos gobiernos, caracterizándolo con un signo negativo. Por último, se concluye que un problema central de este momento histórico es la creciente brecha entre la producción académica y la práctica política en el campo popular. Sin embargo, esta escisión no se observa en el accionar de las nuevas derechas que han logrado articular ambos campos con el fin de intervenir en la batalla cultural.

En suma, el libro invita a una profunda reflexión sobre el modo en que los conceptos fundan sentidos del pasado reciente y tienen diversos efectos sobre el presente. Al emplear la categoría de genocidio para articular la teoría académica y la acción política, la obra produce un valioso aporte para ambos campos. En un contexto signado por el avance de nuevas derechas, esta lectura siembra el interrogante sobre qué categorías pueden utilizarse para analizar y comprender los fenómenos actuales, al tiempo que contribuyan a impulsar una acción sociopolítica transformadora.

Ana Laura Sucari\*

---

\* Doctora en Historia por la Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones de Estudios de Género (IIEGE). [anasucari@hotmail.com](mailto:anasucari@hotmail.com) // <https://orcid.org/0000-0003-0526-741X>



FOLIA HISTORICA  
DEL NORDESTE

## DIRECTRICES PARA AUTORES/AS

Folia Histórica acoge los códigos de ética y buenas prácticas siguientes: La «Guía de buenas prácticas para editores de revistas» del Committee of Publication Ethics ([http://publicationethics.org/files/u2/Best\\_Practice.pdf](http://publicationethics.org/files/u2/Best_Practice.pdf)).

---

### COMPROMISOS DE LOS AUTORES

Originalidad y plagio: Los autores de manuscritos enviados aseguran que el trabajo es original, que no contiene partes de otros autores o de otros fragmentos de trabajos ya publicados por los autores. Además, confirman la veracidad de los datos, esto es, que no se han alterado los datos empíricos para verificar hipótesis.

Exclusividad: Desde el momento en que los autores someten el texto al proceso de arbitraje en Folia Histórica, se comprometen a no remitir el mismo a otra revista. Si consideran que desean retirar su contribución deben comunicarlo al equipo editorial máximo un mes después de la fecha del envío, para no afectar el proceso editorial.

Lista de fuentes: El autor debe proporcionar siempre la correcta indicación de las fuentes y los aportes mencionados en el artículo.

Autoría: En cuanto a la autoría del manuscrito, los autores garantizan la inclusión de aquellas personas que han hecho una contribución científica e intelectual significativa en la conceptualización y la planificación del trabajo como en la interpretación de los resultados y en la redacción del mismo. Al mismo tiempo se han jerarquizado los autores conforme a su nivel de responsabilidad e implicación. En nota al pie de la contribución debe especificarse el rol y aportes de cada uno de los autores del manuscrito.

Fluidez y diligencia en la comunicación: Quienes figuran en calidad de autores se comprometen a realizar las revisiones a que haya lugar dentro del plazo que se establezca en el proceso editorial; en este sentido, todos los autores tienen la responsabilidad de atender con prontitud los comunicados de Folia Histórica en relación con el manuscrito sometido y las tareas que se desprenden del proceso de evaluación, corrección de estilo y diagramación.

Conflicto de intereses y divulgación: Todos los autores están obligados a declarar explícitamente que no hay conflictos de intereses que puedan haber influido en los resultados obtenidos o las interpretaciones propuestas. Los autores también deben indicar cualquier financiación de agencias y/o de proyectos de los que surge el artículo de la investigación.

Errores en los artículos publicados: Cuando un autor identifica en su artículo un importante error o una inexactitud, deberá inmediatamente informar a los editores de la revista y proporcionarles toda la información necesaria para listar las correcciones pertinentes en la parte inferior del mismo artículo.

Responsabilidad: todos los autores aceptan la responsabilidad de lo que se ha escrito. Los autores se comprometen también a que se ha realizado una revisión de la literatura científica más actual y relevante del tema analizado, teniendo presente de forma plural las diferentes corrientes del conocimiento.

Registro en base ORCID: cada uno de los autores deberá estar registrado o, en su defecto, registrarse antes de la publicación del artículo, en la base de datos ORCID, la cual proporciona un identificador único para cada autor/a. El Registro ORCID está disponible de forma gratuita para las personas, quienes pueden obtener un identificador ORCID, gestionar su registro de actividades y buscar a otros en el Registro en <https://orcid.org/>

---

## SECCIONES DE LA REVISTA

Al momento de enviar su contribución, el/los autor/es debe/n especificar a qué sección de la revista está destinada la misma.

### ARTÍCULOS

Trabajos inéditos producto de investigaciones originales basadas en fuentes primarias que se enmarquen en el amplio campo de las ciencias sociales y humanas y cuya temática se incluya dentro del enfoque y alcance de la revista. Los artículos pueden ser de naturaleza empírica, experimental o conceptual.

### DOSSIER

Se conforma a partir de un conjunto de artículos referidos a una temática seleccionada, que puede referirse a la región del Nordeste Argentino, el Gran Chaco americano o a otros espacios regionales.

### NOTAS Y DOCUMENTOS

Se consideran “Notas” a ensayos que no necesariamente cumplan con la condición de ser trabajos basados en fuentes primarias. En esta sección se aceptan distintos tipos de contribuciones:

- Revisión crítica de bibliografía, estado de la cuestión o literatura específica sobre determinado tema o campo de investigación.

- Discusión teórica que no incluya análisis de corpus o fuentes por parte del/ la Autor/a.
- Análisis y reflexiones respecto a fuentes, corpus o referentes empíricos de investigación.
- Discusiones de carácter metodológico.
- Divulgación de documentos históricos, precedidos por breves estudios que contextualizan los textos seleccionados.

## **RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS**

Recoge la nómina de libros, folletos y artículos de reciente publicación y de interés regional.

---

## **PRESENTACIÓN DE ORIGINALES**

Se aceptarán únicamente trabajos originales e inéditos redactados en lengua española y portuguesa. Se tendrá en cuenta que el autor o autores no hayan publicado en forma continua y periódica en la Revista Folia Histórica del Nordeste ni en dos números consecutivos, lo cual será una condición que excluirá la contribución impidiendo su evaluación y/o aceptación en un nuevo número.

La extensión de los textos no deberá ser inferior a 15 ni superior a 25 páginas, tamaño A4, incluidos gráficos, cuadros o tablas, figuras y referencias bibliográficas. Se presentarán con interlineado 1,5; letra Times New Roman, cuerpo 11, márgenes de 2,5 cm en todos sus lados, en hoja A4. Utilizar el formato automático de Word para sangrías en primera línea (1,25) y sin separación de párrafos. Se solicita no utilizar viñetas, interlineados especiales o detalles poco usuales que dificulten el manejo de edición. Se recomienda utilizar como máximo 30 (treinta) referencias bibliográficas y limitarse únicamente a citar trabajos que se utilicen en el cuerpo del artículo.

Remitir el trabajo en formato digital de Microsoft Word y Adobe PDF, acompañado de una carta de cesión de derechos de publicación. El artículo debe ser enviado con dos páginas de encabezamiento:

- En la primera constarán los nombres de los/as autores/as, título de grado, último título de posgrado, cargo actual e institución, domicilio, teléfonos, correo electrónico e identificador ORCID de cada autor/a.
- En la segunda página constarán, en español, en portugués e inglés, el título completo, resumen y palabras clave.

Los trabajos podrán ser enviados por correo electrónico a: [foliahistorica@gmail.com](mailto:foliahistorica@gmail.com) o a través del sistema OJS en <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn/index>

## **FORMULARIO DE PROPUESTA DE DOSSIER**

Todo dossier propuesto puede incluir artículos que se refieran al Nordeste de Argentina en sentido amplio, entendiéndose como tal, la totalidad de la región del Gran Chaco, el

litoral argentino, Paraguay, Uruguay y sur de Brasil. Aunque también pueden referirse a otros espacios regionales.

Cada dossier estará integrado por un mínimo de cuatro y un máximo de seis artículos. El mismo será presentado a la revista Folia Histórica del Nordeste por uno o dos coordinadores/as y debe estar constituido por:

1. Una fundamentación temática en la cual se argumentará el tema y el título.
2. Datos de los/as coordinadores/as: nombre completo, título máximo alcanzado, pertenencia institucional, identificador ORCID y correo electrónico.
3. Títulos y resúmenes explicativos en español, como máximo unas 20 líneas de cada uno de los artículos propuestos. En los respectivos resúmenes se debe mencionar la problemática, la hipótesis, las fuentes y referencias mínimas.
4. Datos de los/as autores/as: nombre completo, título máximo alcanzado, pertenencia institucional, identificador ORCID y correo electrónico

### **CARACTERÍSTICAS DEL DOSSIER**

Los artículos incluidos en el Dossier deberán ajustarse a las normas de publicación establecidas por la Revista Folia Histórica del Nordeste, respetando las pautas editoriales fijadas para los artículos científicos. Todo dossier a ser publicado (luego del proceso de referato y aceptación del equipo editorial) contará con una Introducción redactada por el/la o los/las coordinadores/as, de entre 2 y 3 páginas, donde se explicará las características del mismo: temática, antecedentes, fundamentación, pertinencia de publicarlo en la revista, breve síntesis de cada artículo. Los/as los coordinadores/as del dossier puede/n ser autor/es de uno los artículos y será/n el único vínculo con el Editor de la Revista. Será su responsabilidad hacer llegar a los autores y a la revista mensajes e informes pertinentes.

### **RESUMEN**

Los artículos, salvo las reseñas bibliográficas, deberán incluir un resumen de alrededor de 10 líneas con su correspondiente traducción al inglés. Deberá especificar el problema estudiado, las fuentes y las contribuciones que realiza. Estarán escritos a interlineado simple y en letra cuerpo 10.

### **PALABRAS CLAVE**

Se incluirán no más de cuatro palabras claves, en español e inglés, cada una encerrada por los signos de menor que (<) y mayor que (>). Ejemplo:

<Palabra clave 1> <Palabra clave 2> <Palabra clave 3> <Palabra clave 4>

### **NOTAS Y DOCUMENTOS**

La extensión máxima será de 10 páginas. Los artículos deberán precisar los siguientes aspectos:

- Indicar claramente el repositorio de origen y, si corresponde, la signatura del documento o referencia completa de la serie.
- En caso de incluirse la transcripción de documentos inéditos: Justificar la selección de los mismos, indicando los criterios adoptados para ello.
- Explicitar los criterios de transcripción adoptados.

## **RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS**

La antigüedad máxima del libro reseñado no puede ser mayor a 2 (dos) años, a considerar desde la fecha de presentación de la reseña. La extensión máxima será de 3 (tres) páginas. Se deberá enviar conjuntamente la tapa del libro scaneada en formato de TIFF o JPG con alta resolución (no podrá ser inferior a 200 dpi, siendo la de 300 a 400 dpi, la más adecuada).

## **CITAS BIBLIOGRÁFICAS**

Sólo deben citarse aquellos trabajos que efectivamente sean utilizados por los/as autore/as para el desarrollo del trabajo y las referencias no podrán exceder el número de 30 (treinta), considerando libros, capítulos de libro y artículos en revistas. Las referencias bibliográficas y las fuentes editadas deberán insertarse en el texto, entre paréntesis y siguiendo el formato propuesto por la American Psychological Association (APA) que incluye el apellido del autor/autores, el año de la publicación y el número de páginas – normas APA 2017, sexta edición. Ejemplo: Fernández (2017, p. 25). Las citas textuales deberán ir, en todos los casos, en letra regular y entre comillas. Cuando superen las cinco líneas de extensión, se colocarán fuera del párrafo, en letra cursiva, centradas y con sangría derecha e izquierda de 2 cm.

## **ILUSTRACIONES**

Se presentarán en hojas aparte, uno por hoja, e incluirán: numeración arábiga, cuadros y figuras numeradas correlativamente en series independientes; título correspondiente, notas para aclarar siglas y abreviaturas y fuente. Los mapas, gráficos y fotografías llevarán la denominación común de figuras. Tanto los mapas como las fotografías deberán enviarse en alta resolución (no podrá ser inferior a 200 dpi, siendo la de 300 a 400 dpi, la más adecuada) en formato TIFF o JPG. Para unificar los criterios de publicación los cuadros y/o figuras serán rediseñados, por lo que deberán enviarse, cuando corresponda, las tablas con los parámetros cuantitativos utilizados en formato Microsoft EXCEL. Si se utiliza una figura ya publicada, debe mencionarse la fuente original y contar con la autorización del propietario de los derechos autorales para reproducir el material. El permiso es necesario excepto en el caso de documentos de dominio público.

## **NOTAS**

Serán colocadas a pie de página, en letra Times New Roman cuerpo 9, con el sistema de numeración y ordenamiento automático del procesador de texto. Se recurrirá a las notas para las referencias vinculadas a las fuentes primarias inéditas (documentos de archivo, entrevistas, etc).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

La bibliografía y las fuentes editadas irán incorporadas al final del artículo, ordenadas alfabéticamente y siguiendo el formato propuesto por la American Psychological Association (APA). A continuación se citan ejemplos:

### **Libro:**

Areces, N. (2007). Estado y frontera en el Paraguay. Concepción durante el gobierno del Dr. Francia. Asunción: Centro de Estudios antropológicos de la Universidad Católica, Biblioteca de Estudios Paraguayos, Vol. 68.

### **Libro de dos o más autores:**

Salinas, M. L. & Quarleri, L. (2016). Espacios Misionales en diálogo con la globalidad. Iberoamérica. Resistencia, Argentina: Contexto.

### **Capítulo de Libro:**

Schaller, E. (2012). “Las finanzas públicas de la provincia de Corrientes durante la segunda mitad del siglo XIX”. En M. S. Leoni & M. M. Solís Carnicer (comp.), *La política en los espacios subnacionales. Provincias y territorios en el nordeste argentino (1880-1955)*, (pp.79-103). Rosario: Prohistoria Ediciones.

### **Artículo:**

Giordano, M. (2011). “Instituciones, investigadores y comunidades chaqueñas”. *Folia Histórica del Nordeste*, 20, 73-92. ISSN: 2525-1627.

### **Artículo de revista en formato electrónico:**

Farberman, J. (2011). Entre intermediarios fronterizos y guardianes del Chaco: la larga historia de los mataraes santiagueños (siglos XVI a XIX), *Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Debates*, Recuperado de: <http://nuevomundo.revues.org/61448>; DOI: 10.4000/nuevomundo.61448

## AVISO DE DERECHOS DE AUTOR/A

Se deberá adjuntar una carta, en la que se declare que “el artículo titulado XXX”, es un trabajo original, que no ha sido ni total ni parcialmente publicado en ningún medio impreso o electrónico, que no ha sido remitido simultáneamente a otra publicación y que no se encuentra actualmente en proceso de evaluación en otra publicación. En el caso que sea aceptado para su publicación, transferimos los derechos de publicación a la revista *Folia Histórica del Nordeste*, quien asume los derechos para editar, publicar, reproducir, distribuir copias, electrónicas o multimedia e incluir el artículo en índices nacionales e internacionales o bases de datos. Por otra parte, dejamos constancia que las afirmaciones vertidas en el mismo son de exclusiva responsabilidad de las/los autoras/es”. La carta deberá estar firmada por al menos uno de los autores/as.

Instituto de Investigaciones Geohistóricas  
Instituto de Historia - Facultad de Humanidades  
CONICET - UNNE

Consultas:  
Instituto de Investigaciones Geohistóricas  
Av. Castelli 930, 3500 Resistencia - Chaco, Rep. Argentina  
+54362 4433514  
*foliahistorica@gmail.com*

© Copyright

Los textos publicados son propiedad intelectual de sus autores y de la revista, y pueden ser utilizados por ambos, citando siempre la publicación original.

No se permite la copia o reproducción del artículo publicado, a menos que se disponga de la autorización expresa de los autores y de la revista.



# ARTICULOS

- Mariana Lorenzetti y María Laura Mondelo** *Miradas Retrospectivas: La Trayectoria de la Atención Primaria de la Salud en Posadas (Misiones, Argentina, 1980-2015)*
- 
- Eleonora Rojas Cabrera** *Impacto de la Inactividad Física en la Mortalidad por Enfermedades Cardiovasculares en Argentina y sus Regiones. Período 2017-2019*
- 
- Ariel A. Eiris** *José de San Martín y sus Vínculos con Letrados Diplomáticos del Río de la Plata: Relaciones Personales, Intercambios Epistolares y Gestiones Internacionales (1812-1850)*
- 
- Mariana Ponisio y Joaquín Baeza Belda** *La Municipalidad de Rosario durante la reapertura democrática. Actores, políticas y conflictos durante la gestión*
- 
- Fernando Williams** *Represas Hidroeléctricas y Planificación Regional: el caso de HIDRONOR y El Complejo Chocón - Cerros Colorados (Patagonia, Argentina)*
- 
- Alexander Gómez** *¿Bandido o Prócer? Interpretaciones historiográficas de Andrés Guacurarí en las Obras de Manuel Florencio Mantilla, Hernán Félix Gómez y La Junta de Estudios Históricos de Misiones*

# NOTAS Y DOCUMENTOS

- Mónica M. Medina** *Salud sexual y reproductiva en adolescentes y jóvenes de Pampa Grande (Pampa del Indio, Chaco). Notas sobre un informe técnico realizado*