



## Burocracias expertas y exitosas en Argentina: Los casos de educación primaria y salud pública (1870–1930)\*

*Experts and successful bureaucracies in Argentina: The cases of elementary education and public health (1870–1930)*

Ricardo D. Salvatore\*\*

### Palabras clave

Burocracias estatales

Educación primaria

Salud pública

### Keywords

State bureaucracies

Elementary education

Public health

### Resumen

En este artículo, me propongo reconsiderar la relación entre estas burocracias expertas y la provisión de servicios básicos constitutivos al “bien común” en Argentina. Me concentro en particular en la educación básica y la salud pública durante el período Conservador (1880–1915) y el de las administraciones de la Unión Cívica Radical (1916–1930). Este estudio postula la existencia de una conexión necesaria entre la provisión de esos bienes públicos y la expansión de las burocracias estatales.

### Abstract

*In this article, I reconsider the relationship between expert bureaucracies and the provisions of basic services constitutive of the “common good” in Argentina. I focus in particular on elementary education and public health during the Conservative (1880–1915) and Radical administrations (1916–1930). The essay suggests the existence of a necessary connection between the provision of public goods and the expansion of State bureaucracies.*

\* Agradezco a Magdalena Dormal por su excelente trabajo en la selección y preparación de la bibliografía para este estudio. Mi mayor reconocimiento a los comentarios de Agustín Ferraro, Miguel A. Centeno y otros participantes del taller “Paper Leviathans” a una versión preliminar de este trabajo.

\*\* Profesor Plenario, Departamento de Historia, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. Contacto: rdsalva@utdt.edu

**L**as repúblicas del Cono Sur, o al menos aquellas conocidas como los países del ABC, no eran “repúblicas de papel”, como repetían algunos comentaristas de Estados Unidos o Europa.<sup>1</sup> En verdad, eran repúblicas con un importante aparato estatal, administrado por expertos con objetivos de políticas públicas bien definidos. Esas burocracias expertas, –ellas mismas producto de un sistema meritocrático elitista–, promovieron la distribución de bienes y servicios públicos a sus habitantes. El liberalismo, redefinido y fortalecido por los nuevos imperativos e ideales de esas comunidades de expertos, vino a ampliar el ámbito de intervención del Estado a un límite no imaginado por los constitucionalistas clásicos y los teóricos del liberalismo.<sup>2</sup> En la Argentina, un Estado Nacional activo intervino en aquellas áreas centrales para el liberalismo: educación, salud pública, justicia y orden público.<sup>3</sup> En el campo de la educación y la salud pública, las elites expertas del orden conservador (1880–1915) expandieron los alcances del Estado de manera efectiva. En aras del bien común, definido como el conjunto de bienes colectivos demandados por la comunidad, el Estado Nacional estableció la obligatoriedad de la educación primaria y fijó regulaciones destinadas a prevenir la propagación de enfermedades infecciosas.

En este artículo, me propongo reconsiderar la relación entre estas burocracias expertas y la provisión de servicios básicos constitutivos al “bien común” en Argentina. Me concentro en particular, en la educación básica y la salud pública durante el período Conservador (1880–1915) y el de las administraciones de la Unión Cívica Radical (1916–1930). Este estudio postula la existencia de una conexión necesaria entre la provisión de esos bienes públicos y la expansión de las burocracias. Para el caso de la educación básica, se argumenta que la búsqueda del “bien común” creó burocracias que, en última instancia, hicieron del empleo público a la vez recurso y presa del favoritismo político. Para combatir el analfabetismo, el Estado dependió de un “ejército” de maestros formados en escuelas normales, las cuales, a su turno, distribuyeron empleo entre las clases medias; frecuentemente a través del favoritismo político. Aunque la crítica a este estilo político conocido como “política criolla” se inició durante la última década del siglo XIX, esta práctica se amplió bastante durante principios del siglo XX y, en particular, durante los gobiernos Radicales de Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear.

<sup>1</sup> Esta era en verdad una extensión del término “constituciones de papel”. Los comentaristas querían decir que en sus aspectos legales y formales las repúblicas latinoamericanas se parecían al modelo norteamericano, pero en la realidad sus instituciones y sus prácticas distaban mucho de ello.

<sup>2</sup> Véase: Rock y López-Alves, 2000; Kleinpenning, 1981; Ehrick, 2005; Ferraro, 2008; Murdock, 1995; entre otros.

<sup>3</sup> La historiografía reciente ha enfatizado la autonomía relativa de intelectuales y expertos en la formulación de las políticas públicas, aún durante la así llamada República Oligárquica (Neiburg y Plotkin, 2004; Zimmermann, 1992; 1995; Lvovich y Suriano, 2006). Sobre el intervencionismo de las elites liberales, véase Palermo (2006).

Contrariamente a las impresiones de los propios contemporáneos sobre la “República Oligárquica”, la dirigencia política del orden conservador tuvo un costado progresista y se preocupó por el bien público.<sup>4</sup> Ya desde los inicios de 1870, reducir las enfermedades infecciosas y endémicas así como educar a los analfabetos constituyeron preocupaciones de primer orden para los expertos. Esto fue así tanto para los dirigentes del movimiento higienista desde 1871 (año en que se desató la epidemia de fiebre amarilla) como para los defensores de la educación común desde que Sarmiento dirigió el Departamento de Educación de la Provincia de Buenos Aires, a mediados de la década de 1850, y desde la aprobación de la primer ley provincial de educación común en 1872. Aunque el programa de “educación para todos” comenzó antes del programa de higiene pública, el compromiso de ambas comunidades de expertos fue igualmente fuerte. Y lo que es aún más importante, ambos lograron generar la suficiente atención pública para sus programas, movilizándolo el apoyo de importantes segmentos de la población. Retrospectivamente, uno podría argumentar sin temor a equivocarse que tanto la República Conservadora como la Radical establecieron los cimientos de un Estado benefactor que fue sustancialmente expandido en la década del treinta y más tarde reclamado por el peronismo como “su” contribución histórica a la construcción de la Argentina Moderna.

La dirigencia reformista que llevó adelante estas públicas a comienzos del siglo XX debió operar en un contexto político dominado por la “política criolla”, una combinación de clientelismo partidario, nepotismo y republicanism retórico. Dentro de este contexto, la provisión de educación pública sirvió para fomentar la práctica de la *empleomanía*. Asimismo, el relativo éxito de estas burocracias expertas se apoyó en la creciente centralización de poder en la presidencia y en la ciudad capital. Hasta cierto punto, las burocracias expertas fueron cómplices de la distorsión del federalismo en Argentina, y puede decirse que contribuyeron a la dominación de Buenos Aires sobre el interior.

Por otro lado, estas burocracias expertas (reformadores de la educación y la salud pública) diseñaron instituciones relevantes que interactuaron muy eficazmente con la sociedad civil. En pos de ideales que ellos buscaban llevar a la práctica –educación básica para todos y estándares de morbilidad/mortalidad similares a aquellos de los países industrializados–, los maestros y médicos fueron conscientes de la necesidad de involucrar a la sociedad: organizaron y dirigieron importantes asociaciones civiles que cooperaron con las agencias del Estado.<sup>5</sup> En tal sentido, sus intervenciones expandieron la esfera de la opinión pública, una dimensión crucial del gobierno democrático. A pesar de sus diferentes

<sup>4</sup> Zimmermann, 1995; Suriano, 2000, entre otros.

<sup>5</sup> Junto a dos instituciones centralizadas que dirigían la política de la salud y educativa pública, el Departamento Nacional de Higiene (DNH) y el Consejo Nacional de Educación (CNE), los médicos y maestros fomentaron la creación de asociaciones civiles sólidas para combatir las enfermedades y consejos escolares a nivel local para controlar la calidad de las clases.

inclinaciones ideológicas (católicos, conservadores, liberales, republicanos populistas y socialistas), las elites expertas fueron capaces de alcanzar un consenso sobre la necesidad de garantizar el acceso a bienes y servicios públicos si Argentina quería transformarse en una Nación moderna y progresista. Aunque los historiadores continúan debatiendo la contribución de las elites profesionales de la Argentina durante la *Belle Epoque*, su legado institucional fue muy notorio a los ojos de los observadores contemporáneos. Y permanecen visible aún hoy. Las escuelas y hospitales públicos de Argentina todavía llevan los nombres de sus fundadores: los médicos y maestros del periodo 1880–1920.

Aun cuando las burocracias expandieron el control del Estado sobre la población, limitando en este sentido las libertades individuales, estas instituciones operaron con un mínimo de corrupción. Hasta mediados de 1910, las burocracias especializadas que dirigieron las instituciones de salud y educación pública fueron ejemplos de transparencia y compromiso profesional. Con limitados fondos públicos, designaron mecanismos efectivos para el control y la provisión de los recursos –“*accountability*” en el léxico de la ciencia política moderna–.<sup>6</sup> Estos profesionales pusieron su reputación al servicio de la construcción institucional y la provisión de servicios que consideraban esenciales para el bienestar de los argentinos. Para ellos, la calidad de estos servicios era tan importante como su cantidad, un criterio que resultó difícil de mantenerse luego, bajo regímenes políticos populistas.

En la primera sección, examino brevemente el modo en que la República Conservadora incorporó a las elites expertas (su trabajo y asesoramiento) en el campo de la salud y la educación pública. Luego me detengo en la crítica contemporánea sobre la persistencia de la política caudillista que –se decía– había contaminado el marco institucional de la República. La *empleomanía* –el uso del empleo público como recompensa del apoyo político– fue una de las prácticas más objetables de este periodo. En vez de declinar, esta práctica se afianzó con la democratización de la vida política que trajo aparejada la ley electoral de 1912. En las siguientes dos secciones, presento una síntesis de los logros y las limitaciones de las instituciones y políticas de educación y salud pública. Luego, reseño las acusaciones de los contemporáneos respecto a la utilización del empleo estatal con fines políticos durante las presidencias Radicales. En la última sección, vuelvo a la conexión entre políticas públicas y *empleomanía*, resumiendo los hallazgos y planteando interrogantes para una agenda de investigación futura.

### **Burocracias expertas, empleo público y bien común**

La acusación contra el liberalismo de que los dirigentes de la República Conservadora –más allá de su énfasis retórico en la defensa de las libertades cívicas y

<sup>6</sup> Smulovitz y Peruzzotti, 2000.

la propiedad privada— no promovieron el bien común resulta hoy difícil de sostener. La construcción del Estado-Nación implicó la creación de una importante burocracia con su correspondiente poder de soberanía gubernamental sobre la población. Para construir las Repúblicas de “orden y progreso” que los liberales habían imaginado, las burocracias estatales necesitaron fomentar el acceso a servicios públicos: la educación primaria, la salud y el orden público. Para la generación de 1880, la atracción de inmigrantes europeos, la construcción de ferrocarriles, el fomento de la agricultura de exportación eran claves para la construcción del progreso. Pero para los gobiernos que les sucedieron, estas políticas probaron ser insuficientes para construir una Nación moderna. Reformas jurídicas que asegurasen las libertades individuales y las relaciones contractuales, así como un sentido de pertenencia a una comunidad nacional, resultaban también esenciales para la gobernabilidad y modernización de la Argentina. Esto requirió de políticas, regulaciones e intervenciones no demasiados consistentes con la idea de un Estado minimalista (Estado gendarme).

Las elites gobernantes de la República Conservadora fueron conscientes que, para lograr sus objetivos, necesitaban garantizarles a los ciudadanos un número limitado de bienes que de hecho mejorarían sus estándares de vida. Entre esos servicios públicos, los más importantes fueron: la justicia, la educación básica y las reformas sanitarias. El sistema judicial contribuía a establecer un orden legal, y en tal sentido, a legitimar los derechos de propiedad y las relaciones contractuales y, por ende, tendía a reducir los conflictos sociales. En otro lugar, he explorado el papel relevante desempeñado por jueces y criminólogos en el diseño de instituciones estatales destinadas a contener el desorden social y la violencia interpersonal (policías, juzgados criminales y prisiones).<sup>7</sup> Aquí examino el trabajo de los educadores y médicos reformistas para proponer una interpretación similar. Esto es: que esas elites expertas fueron sumamente influyentes en el diseño de las políticas públicas y, a la vez, relativamente exitosas en garantizar servicios públicos básicos.

Si nosotros acordamos que los tres componentes del índice de desarrollo humano moderno —esto es, alfabetismo, esperanza de vida e ingreso real— componen los ingredientes constitutivos del estándar de vida, debemos reconocer que las burocracias de la salud pública y educación de la *Belle Époque* argentina fomentaron la elevación del bienestar de la población en al menos dos de esos componentes: la educación básica y la salud pública.<sup>8</sup> Aun aquellos autores que cuestionan a las elites políticas y económicas de la República Conservadora coinciden en que ellas promovieron los ideales del bien común que incluían por lo menos dichos ingredientes.

<sup>7</sup> Salvatore, 2001; 2005. Ver también Salvatore (2010).

<sup>8</sup> La implementación de medidas higiénicas para controlar la incidencia de las enfermedades infecciosas fueron usualmente el método más expeditivo para reducir la mortalidad infantil e incrementar la expectativa de vida.

Como Diego Armus argumenta convincentemente, la campaña contra la tuberculosis constituyó un modelo de intervención estatal en la vida de las ciudades y también una clara evidencia de que la dirigencia de la República Conservadora comulgaba con la idea del bien común. La campaña contra la tuberculosis reunió un notable apoyo tanto de las elites como del público en general. Reformadores de distintas posiciones convergieron en un movimiento común que obtuvo el suficiente consenso para reclamar los recursos y las instituciones necesarias para luchar en contra de la expansión de la enfermedad. Como resultado, se conformó como una red de médicos actuando con relativa autonomía de los partidos políticos y las elites económicas; una “burocracia médico administrativa” dotada de un poder social ampliado.<sup>9</sup> Pero, como veremos, estos esfuerzos no resultaron exitosos en erradicar la tuberculosis. Las enfermedades infecciosas presentaron un desafío importante para las burocracias médicas: en la medida que los instrumentos para el tratamiento de las enfermedades resultaban inadecuados, un amplio poder social y el control de instituciones estatales no fue suficiente.

En las próximas secciones examino la validez de las proposiciones siguientes:

- a- Las elites expertas tomaron control del diseño e implementación en al menos dos áreas cruciales que afectaron el bienestar de la población argentina: la educación primaria y la salud pública;
- b- Que en la realización de esos dos objetivos básicos de política públicas, estas burocracias expertas lograron movilizar el apoyo de la opinión pública y la sociedad civil, contribuyendo a crear conciencia colectiva sobre la necesidad de adquirir capacidades básicas para leer y escribir y de la importancia de combatir las enfermedades infecciosas;
- c- Que estas comunidades de expertos fueron relativamente exitosas en el logro de sus objetivos originales en las grandes ciudades, aunque obstáculos importantes impidieron la difusión de estas mejoras (educativas y sanitarias) en el conjunto de la Nación;
- d- Que esas burocracias expertas tendieron a ser austeras y eficientes el manejo de los fondos públicos, creando sistemas de control y administración que aseguraban que los servicios (educacionales y de salud) llegaran a sus potenciales beneficiarios;

La contrapartida de estas intervenciones exitosas se hizo evidente en la esfera política. A pesar de la rápida modernización económica y tecnológica del país, la política permaneció contaminada por liderazgos personalistas, el faccionalismo y el clientelismo. Discursos grandilocuentes, la defensa retórica de principios abstractos y un culto recurrente a la patria conformaban la pantalla de una *real-politik*

<sup>9</sup> Armus, 2007: 275 a 77.

basada en acuerdos entre notables y el faccionalismo partidario. Los políticos, una vez en el gobierno, apelaban a los recursos del Estado para favorecer a sus parientes y amigos, y utilizaban el empleo estatal como premio al apoyo político. La búsqueda de renta y la “empleomanía” constituyeron los costados más oscuros de una vida política que, por otro lado, también proporcionaba servicios públicos básicos y fomentaba la cooperación dirigida hacia el bien común. Las elites expertas de la República Conservadora trabajaron al servicio de estructuras políticas (partidos y alianzas) que reconocían la *política criolla* como una realidad resistente al cambio. Esta situación empeoró con la ampliación del sufragio. Así, una quinta proposición debe sumarse a las cuatro anteriores:

e- Que este período testimonia un incremento del empleo estatal como un instrumento de retribución política y clientelismo partidario. Esta enfermedad particular de la república –la *empleomanía*– corroería gradualmente las estructuras burocráticas creadas para brindar educación y salud pública a las mayorías.

Quiero además enfatizar que los esfuerzos sistemáticos para garantizar educación primaria y salud pública incrementaron el tamaño de las burocracias estatales sin la correspondiente emergencia de un sistema meritocrático. La dirigencia de la República Conservadora fracasó en la creación de mecanismos capaces de asegurar la asignación del empleo estatal de acuerdo al mérito. Este descuido o error permitió la expansión de la *empleomanía*. La práctica de premiar a los seguidores políticos o a los electores con nombramientos en la administración nacional llegó a ser más extendida durante la presidencia de Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear.<sup>10</sup> Los funcionarios se acostumbraron a otorgar empleos estatales en base a favoritismo político, relaciones familiares o la simple discrecionalidad.

Los educadores y los reformadores de la salud pública constituyeron dos comunidades de expertos con importantes rasgos en común: fueron ambos influyentes en la política pública, lograron movilizar la opinión pública en favor de la educación elemental y la política sanitaria, y construyeron ambas instituciones profesionales notorias y asociaciones civiles destinadas a promover sus objetivos. Existieron, sin embargo, diferencias cruciales entre ambas comunidades de expertos. Al Consejo Nacional de Educación (CNE) se le otorgó autonomía administrativa y financiera desde el comienzo, mientras que el Departamento Nacional de Higiene (DNH) fue dotado de ingresos inestables y de escasa autoridad a escala nacional. Asimismo, los higienistas tenían un objetivo muy amplio: debían lidiar con varias enfermedades (endémicas, epidémicas y recurrentes) cuya cura estaba en proceso de descubrimiento. Los educadores, por otra parte, tenían un objetivo bien definido: reducir el analfabetismo. Y también existía un claro consenso sobre cómo llevarlo adelante: con escuelas públicas. Consecuentemente,

<sup>10</sup> Aunque es probable que los gobiernos Conservadores de la década de 1930 continuaran y aún intensificaran esta práctica, al momento no tenemos información conclusiva sobre este punto.

no sorprende que, en el logro de sus objetivos, los educadores fueran más exitosos que los reformadores de la salud pública.

Médicos y educadores no eran dos comunidades expertas competidoras. Por el contrario, coincidían en su visión de la sociedad, en el rol del Estado y, con frecuencia, intercambiaban posiciones en la burocracia estatal. Eduardo Wilde fue Ministro de Instrucción Pública antes de asumir como presidente del Departamento Nacional de Higiene. Lo mismo puede decirse de José María Ramos Mejía: fue presidente del Consejo Nacional de Educación y primer presidente de la Asistencia Pública, quizás la primera instalación de salud pública moderna de la ciudad de Buenos Aires. La convergencia de intereses entre los educadores y los médicos sanitaristas produjo importantes sinergias. Mientras los médicos, a través de sus asociaciones profesionales, las universidades, pero por sobre todo, las revistas médicas, trataron de difundir hábitos higiénicos en la población, la llegada de su mensaje habría sido muy reducida sin la ayuda del CNE y el ejército de maestros que a diario repetían este mismo mensaje.

### Persistencia de la “política criolla”

Al llegar el Centenario (1910), los críticos coincidían en señalar que uno de los problemas pendientes de la Argentina moderna consistía en la perdurabilidad del *caudillismo* bajo el manto del sistema republicano. Los escritores positivistas como Agustín Álvarez, José María Ramos Mejía, Carlos O. Bunge, entre otros, entendían que el mestizaje fruto de la herencia colonial y el caudillismo habían producido formas de liderazgo y competencia política que eran republicanas tan sólo en sus formas. Por debajo, subyacía un consenso cultural que contradecía los principios de competencia electoral limpia, un gobierno orientado hacia el bien común y el respeto por la división de poderes. En su *Manual de Patología Política* (1899), Álvarez describió en detalle los rasgos de esas cualidades heredadas premodernas que él denominó *política criolla*. Aunque reclamando representar los intereses públicos, los políticos actuaban, en realidad, defendiendo los intereses económicos particulares de unas pocas familias o de grupos económicos. Sus invocaciones a los principios democráticos y republicanos no eran más que un ejercicio de retórica vacía. Mientras las masas siguieran a jefes políticos por razones equivocadas –la recompensa de un empleo público o la concesión de un favor individual–, los políticos no se veían motivados a persuadirlos apelando a argumentos racionales (como la cooperación para el logro del bien común).<sup>11</sup>

Se dice que fue el socialista Juan B. Justo quien popularizó el término *política criolla* durante los debates de la reforma electoral de 1912. Para Justo, la *política criolla* consistía en un juego de notables, “camarillas urbanas” que competían

<sup>11</sup> Los ensayos positivistas sobre la “cuestión nacional” y la “política criolla” han sido examinados por Oscar Terán (1987).

entre ellas por el control de los ingresos del Estado, asistidos en su empresa por jefes políticos serviles. Los trabajadores eran meros espectadores en el juego electoral de una elite buscadora de rentas.<sup>12</sup> Aunque los partidos políticos tradicionales apelaban a la retórica republicana, en verdad, la política real consistía en arreglos entre los notables (Justo usaba el término *contubernio*). Una consecuencia de este tipo de competición política entre las elites fue el crecimiento de la burocracia estatal, en tanto el faccionalismo de los partidos hizo que el empleo público sirviera para premiar a seguidores políticos. Una vez en el gobierno, los partidos políticos consideraban los empleos estatales como un patrimonio adquirido y, en consecuencia, con frecuencia despedían a los empleados públicos alineados con la oposición.<sup>13</sup>

Antes de Justo, los propios liberales y conservadores habían expresado preocupaciones respecto a la persistencia de la *política criolla* en la república del progreso. Ya en 1899 Álvarez había analizado esta enfermedad política de las jóvenes repúblicas latinoamericanas. Otros de su generación abordaron este mismo problema utilizando diferentes términos. Lucas Ayarragaray y Ramos Mejía estaban convencidos de que la composición racial de las clases populares argentinas y los problemas de la política de masas no eran propicios para el fortalecimiento del gobierno republicano representativo. En medio de la modernidad económica, las masas continuaban siguiendo a los caudillos que le prometían un mejor nivel de vida sin el correspondiente trabajo y esfuerzo.<sup>14</sup>

Los especialistas se han referido a este rasgo de la política apelando a los términos de favoritismo político, venalidad electoral y maquinarias políticas.<sup>15</sup> La mayoría de ellos ha examinado las presidencias Radicales (1916–1930), concentrándose en la cuestión de si los partidos les otorgaban recompensas materiales a sus votantes y con qué eficacia. Salvo algunas excepciones, estos trabajos han desestimado examinar el impacto del clientelismo político en la expansión de las burocracias estatales. Ninguno ha reflexionado en la relación existente entre la provisión de servicios y bienes públicos y el problema de la *empleomanía*. La contribución más reciente al respecto ha concluido que, en lo que concierne al gobierno municipal de la ciudad de Buenos Aires, todos los partidos políticos sin distinción utilizaban el patronazgo prometiendo empleos públicos a cambio de apoyo electoral. Aunque esas promesas de empleo no alcanzaron para que Yrigoyen resultara electo o para mantener su popularidad en el tiempo, estas políticas populistas tendieron a incrementar los presupuestos municipales más allá de lo que garantizaba el crecimiento del ingreso y la población.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Ekelund y Tollison, 1981.

<sup>13</sup> Para un análisis de los escritos de Justo sobre la “política criolla” y la “burocracia parasitaria”, ver Rodríguez Tarditi (1934: 57 a 67 y 128 a 30).

<sup>14</sup> Ayarragaray, 1904; Ramos Mejía, 1899.

<sup>15</sup> Cantón y Jorrat, 1999; Rock, 1972; Horowitz, 2007.

<sup>16</sup> Horowitz, 2007.

Uno de los políticos acusados de revivir la tradición de la política caudillista fue Yrigoyen. Convertido en el primer presidente elegido por el voto secreto implementado por la reforma electoral de 1912, llegó al poder prometiendo una regeneración moral sustancial de las instituciones de la República. En cambio, como afirman sus críticos, bajo su mandato hubo un aumento considerable de la corrupción, del favoritismo político, y un centralismo sin precedentes. Sus presidencias estuvieron marcadas por reiteradas intervenciones federales a las provincias y varios escándalos de corrupción en el Congreso. Lo que es más importante, sus políticas populistas erosionaron los pocos parámetros meritocráticos que los conservadores y liberales habían establecido dentro de la burocracia estatal con anterioridad a 1916.

Para Benjamín Villafañe, un político conservador de Jujuy que escribió a mediados de los años 1920, Yrigoyen había destruido la meritocracia que caracterizaba al empleo público.<sup>17</sup> Previamente considerado un honor y un cargo para ser desempeñado por personal idóneo, el empleo público devino en una recompensa a ser distribuida entre los seguidores del partido Radical, en su mayoría gente sin instrucción ni títulos universitarios. De acuerdo a Villafañe, Yrigoyen había inundado la Oficina de Correo, la Aduana, los ferrocarriles estatales y otras agencias del Estado Nacional con empleados incapaces, algunos de ellos delincuentes (*gente del hampa*).<sup>18</sup> Los Radicales habían transformado el empleo público en un botín partidario. Personas carentes de educación y reputación alcanzaban cargos no para servir al bien común, sino para distribuir beneficios y empleos estatales entre sus amigos.<sup>19</sup>

El favoritismo partidario –y no el mérito– orientaba la distribución de puestos públicos.<sup>20</sup> En las provincias Villafañe denunció que había diputados Radicales que habían estado en prisión por robo de ganado, oficiales de la policía que operaban el negocio de juego y campesinos iletrados nombrados como agentes

<sup>17</sup> Las acusaciones de corrupción de Villafañe provocaron escándalos de magnitud en su momento. Denunció a la administración yrigoyenista por la distribución de los derechos de explotación de los bosques nacionales entre sus amigos, por la utilización ilegal de los envíos de oro de las embajadas argentinas en el exterior y por la asignación ilegal de concesiones ferroviarias, entre otros.

<sup>18</sup> Tanto que los empleos públicos devinieron en “nidos de delincuentes” (Villafañe, 1922: 61 a 62).

<sup>19</sup> “Los gobernadores, diputados y senadores de cuño yrigoyenista, fueron espigados *entre la gente del hampa*. Todos sus gobernadores tienen rasgos inconfundibles: atropellan la renta, las legislaturas y los jueces; *reparten los cargos públicos más delicados como un botín* sin tener en cuenta la preparación ni las condiciones morales de los elegidos. A la representación nacional lleva diputados tales, que algunos *estuvieron repetidas veces en la cárcel por delitos comunes*” (Villafañe, 1928: 42). Énfasis en el original.

<sup>20</sup> El jefe de Yrigoyen en la Casa de la Moneda, Luis Petenello, era un empresario del juego, acusado años más tarde de la falsificación de papel moneda.

sanitarios.<sup>21</sup> Más importante para el propósito que aquí nos ocupa fue la acusación de que Yrigoyen elegía personas sin instrucción como directores de escuelas y colegios en compensación de su trabajo electoral para el partido.<sup>22</sup> A los ojos de Villafañe, el Presidente había destruido el sistema meritocrático de la burocracia estatal:

“Hirió de muerte la carrera administrativa, matando todo estímulo al posponer a la antigüedad y al mérito el favoritismo caprichoso para premiar a los instrumentos de comité, que como es notorio son gente de la moral más liviana. Así chauffers y obreros sin preparación, o más bien dicho, empresarios de huelgas, fueron premiados con cargos magníficamente rentados, careciendo de toda idoneidad.”<sup>23</sup>

Antes de apresurarnos a aceptar el fin de la meritocracia como resultado de la igualación social populista –el dictamen de un Conservador desplazado sobre el régimen de Yrigoyen–, debemos notar que los socialistas habían señalado la misma preocupación una década antes que Villafañe. En diciembre de 1914, antes del ascenso del Partido Radical al poder, el diputado socialista Juan B. Justo argumentaba que el extraordinariamente alto costo de la educación secundaria en Argentina obedecía al favoritismo político. Las escuelas normales, en particular, fueron emprendimientos costosos “debido a que es propio de un sistema de gobierno que multiplica los empleos como objeto de favores personales”.<sup>24</sup> El favoritismo político se traducía en un número excesivo de cátedras en relación con la población estudiantil. Mientras que en Estados Unidos las escuelas normales funcionaban con una proporción de veinte estudiantes por profesor, en Argentina había cuatro estudiantes por cada profesor.<sup>25</sup>

En los debates del Congreso de 1913 Justo señaló otras de las dimensiones de la *empleomanía*. En Argentina, según enfatizó, los funcionarios recibían sueldos por demás elevados, ganando salarios más altos que en Estados Unidos. “Por qué está sobreabundancia de altos funcionarios estatales” se preguntaba:

“Porque todos esos empleos se dan a miembros de la oligarquía o a sus parientes próximos, o a los esposos de sus hijas: porque *el nepotismo reina en la administración pública*. Y se comprende que esos empleos de gran remuneración y de holgazanería, porque no implican ninguna obligación concreta, sean los más solicitados, y los que los hombres de influencia

<sup>21</sup> Un prisionero condenado por una pelea con cuchillos (un *malevo*), que había sido indultado por Yrigoyen, fue encontrado luego en la planilla de sueldos del gobierno, como cura de las FF.AA.

<sup>22</sup> Villafañe, 1928: 50 a 52, 55 y 172.

<sup>23</sup> *Ibidem*: 172.

<sup>24</sup> Justo, 1930: 92.

<sup>25</sup> *Ibidem*: 93.

tienden a multiplicar en progresión creciente. De ahí que aumenten sin límite, bajo las formas más variadas."<sup>26</sup>

Así, lo que el Conservador Villafañe consideraba una práctica política extendida del Partido Radical, el socialista Justo lo había previamente atribuido a los gobiernos de la República Conservadora. Esto nos permite argumentar que había una continuidad en la práctica de la *empleomanía* entre los gobiernos del orden Conservador y aquellos de la República Radical. Uno puede imaginar que, debido a la ampliación del sufragio, el número de los que aspiraban a un empleo público se incrementó significativamente hacia 1916. Pero hay razones para pensar que la *empleomanía* tiene su propia lógica de expansión basada en la necesidad de expandir la clientela política, que era un rasgo común a las administraciones Conservadora y Radical.<sup>27</sup>

### Educación para todos

Domingo Faustino Sarmiento tenía conciencia clara de que el futuro de la Nación descansaba en el rápido acceso de la educación básica al conjunto de la población. Los maestros de las escuelas elementales desempeñaban la misión de transformar a las personas iletradas en ciudadanos capaces de tomar decisiones razonadas en cuanto votantes y de asumir sus responsabilidades cívicas. Desde los años 1870, la legislación provincial y federal llevó adelante el programa sarmientino.<sup>28</sup> La creación del Consejo Nacional de Educación (CNE) en 1881 y la realización del Congreso Pedagógico al año siguiente contribuyeron a crear un amplio consenso en torno a la necesidad de asegurar la educación básica a todos los niños entre los 6 y 14 años de edad. Los educacionistas acordaban las características básicas que tendría la educación común: la instrucción estatal debía ser libre y obligatoria, los padres o tutores serían responsables por enviar a sus niños a la escuela, los estudiantes debían ser distribuidos en grados de acuerdo a su edad. Los adultos aprenderían a leer y a escribir asistiendo a escuelas especiales.<sup>29</sup> El borrador de la Ley de Educación Común se presentó en 1883 y, luego de importantes debates sobre la instrucción religiosa, fue sancionada en 1884 como la Ley N° 1420.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Justo, 1913: 146. Énfasis en el original.

<sup>27</sup> Es interesante notar que tanto Villafañe como Justo centraron sus críticas en la burocracia educativa y no en las agencias e infraestructura creada por los reformistas de la salud pública.

<sup>28</sup> Szuchman, 1990; Campobassi, 1942. Para una crítica a la aplicación de la visión de Sarmiento durante el régimen Conservador, véase Spalding (1972).

<sup>29</sup> Esta parte del programa, la educación para adultos, luego se dejó a un lado. Hasta muy entrado el siglo XX los trabajadores adultos carecieron de un sistema amplio de escuelas para adultos.

<sup>30</sup> El ala anticlerical obtuvo el triunfo, estableciendo que la educación primaria debía permanecer libre de influencia religiosa. Para una síntesis sobre la discusión del CNE, el Congreso Pedagógico y la implementación de la Ley 1420, ver Bravo (1985: 11 a 79).

Llevar la educación básica a todos los rincones del país requería de un creciente número de maestros. Con este fin, desde principios de 1880 el Estado Nacional organizó una serie de “escuelas normales” para maestros en las provincias.<sup>31</sup> Unas pocas becas fueron asignadas para apoyar financieramente a los estudiantes de estas escuelas. En 1886 la escasez de maestros forzó al CNE a reducir la formación de los maestros de un periodo de cuatro a tres años. Con el tiempo se sumaron nuevas escuelas normales: 46 entre 1900 y 1915, y otras 14 en el periodo de 1916 a 1925.<sup>32</sup> Los graduados de esas escuelas, los *normalistas*, constituyeron un cuerpo profesional comprometido con la meta de reducir el analfabetismo en Argentina a los niveles existentes en los países más avanzados del mundo. Bajo el liderazgo del CNE, muchos maestros se unieron a la profesión, inicialmente sin un título habilitante, pero hacia 1920 la mayoría ya eran diplomados. Así el número de maestros se elevó, pasando de 5.600 en 1890 a 19.900 en 1915, para alcanzar los 25.100 en 1930.

A través de su periódico, el *Monitor de la Educación Común*, el CNE fue capaz de brindar consejos pedagógicos, contenidos para las clases, y difundir los ideales educativos a los maestros de todo el país. Asimismo, el Consejo organizó conferencias pedagógicas destinadas a entrenar a los maestros para instruir niños entre 6 y 14 años en la lectura, la escritura y los principios básicos de la aritmética. Hacia fines de siglo XIX, la meta inicial de “educar para la ciudadanía” quedó en cierta medida ensombrecida por el nuevo objetivo de asimilar e integrar a los hijos de los inmigrantes, un nuevo consenso denominado “educación patriótica”.<sup>33</sup> Pero los maestros continuaron conceptualizando su misión como una empresa civilizatoria, tal como Sarmiento les había enseñado. Estaban persuadidos que debían sacar a los niños de la oscuridad de la ignorancia y conducirlos hacia la luz del pensamiento racional y el conocimiento práctico.

Las leyes, instituciones, y soluciones administrativas diseñadas durante el periodo 1870–1900 fueron notables, por diferentes razones. Para evitar la interferencia de la política partidaria, al CNE le fue garantizada una completa autonomía financiera y administrativa. Una proporción de impuestos nacionales y municipales se asignaba al presupuesto anual del Consejo, y de allí se estableció un fondo escolar fijo. Estos fondos eran depositados en una cuenta especial del Banco Nación a disposición del CNE.<sup>34</sup> Se organizaron consejos de padres a nivel local para supervisor el desempeño de los maestros, la disponibilidad de materiales y las condiciones de las escuelas. A pesar del federalismo que prescribía la Constitución de 1853, el que hacía responsables a las provincias por la educación básica, el sistema de instrucción pública fue en la práctica sumamente centralizado. Al

<sup>31</sup> Antes de 1880, existían sólo dos escuelas normales: una fundada en la Capital en 1874, y la otra establecida en Paraná en 1869.

<sup>32</sup> Tedesco, 1986: 210.

<sup>33</sup> Escudé, 1990; Spalding, 1972.

<sup>34</sup> Consejo Nacional de Educación, 1938.

Consejo le fueron asignadas amplias prerrogativas e instrumentos eficaces para asegurar el cumplimiento de las políticas nacionales en las provincias. Asimismo, se le autorizó el derecho a distribuir subvenciones a los gobiernos provinciales para financiar los salarios de los maestros y el mantenimiento de las escuelas. Más tarde, con la implementación de la Ley Láinez (1905), el Estado Nacional recibió importantes fondos para construir “escuelas nacionales” en las provincias. Desde entonces, las provincias no pudieron argumentar que carecían de recursos para construir escuelas primarias.

La legislación educativa y las normativas financieras contribuyeron al establecimiento de un sistema educacional uniforme en toda la Nación. En las décadas de 1870 y 1880, las provincias del interior aprobaron leyes de “educación común” que replicaban la legislación pionera de la provincia de Buenos Aires. La política del Consejo hizo que la instrucción que recibían los escolares en La Rioja, Córdoba o Corrientes fuese bastante similar. La disponibilidad del fondo estatal de la Ley Láinez completó el alineamiento de las provincias con la política educacional del Estado Nacional. El número de escuelas estatales en las provincias creció dramáticamente, lo mismo que el número de niños escolarizados.<sup>35</sup>

Más tarde, en un esfuerzo para nivelar las diferencias existentes a nivel nacional en la calidad de la educación, el CNE dispuso que se contratara obligatoriamente a maestros titulados. Asimismo, el CNE creó un sistema de inspecciones escolares periódicas para controlar las inversiones realizadas en las escuelas con los subsidios y la aplicación de métodos regulares de enseñanza y programas adecuados. Esta política produjo a su tiempo un cuerpo de “inspectores escolares”, cuya tarea consistía en presentar informes sobre el progreso concreto de las escuelas a nivel local. Estos informes mantenían al Consejo informado sobre las calificaciones de los maestros, la disponibilidad de materiales de enseñanza y el grado de asistencia de los niños a las escuelas públicas.

A su vez, el Consejo brindó conferencias pedagógicas, clases prácticas en las cuales maestros experimentados aleccionaban a los maestros más jóvenes sobre cómo instruir mejor a los niños. Luego de 1890, los pedagogos comenzaron a favorecer el sistema de “educación práctica” en reemplazo de los viejos métodos basados en la memorización y la lectura en voz alta. A través de la observación y descripción de cosas (un método avanzado por Pestalozzi en Europa) y de clases de manualidades, los chicos podrían acelerar el aprendizaje de habilidades básicas.

Un diseño institucional notable –basado en un criterio básico de educación común, centralización de la política educativa, autonomía administrativa y financiera del

<sup>35</sup> Los números de las escuelas nacionales en las provincias se elevaron de 291 en 1906 a 1.385 en 1916, para pasar a 3.527 en 1933. Para 1933, más de 316.000 niños asistían a las “escuelas Láinez”. Consejo Nacional de Educación, 1938: 216 a 217.

CNE, y un sistema eficiente de información para controlar el proceso educativo—produjo resultados igualmente notables. Si en 1862 sólo 20,2 % de los niños en edad escolar asistían a la escuela, para 1890 esa proporción había ascendido al 31,1 %, y en 1914 alcanzaba un 48,0 %. Para 1943, según lo hacía constar el IV Censo Escolar, el porcentaje de niños entre 6 y 13 años que asistían a la escuela ascendía ya al 75,3%. Un total de 1.7 millones de chicos estaban recibiendo educación elemental en las escuelas públicas.<sup>36</sup> En términos de los logros de largo plazo alcanzados en el país en materia de educación elemental, las autoridades del CNE tenían razones para sentirse orgullosas. Al realizarse el censo de 1943, el índice de analfabetismo entre los adultos se había reducido al 15,3 %.<sup>37</sup>

Cuadro 1: El progreso de la educación primaria

Año	Tasa de escolaridad	Tasa de analfabetismo
		(ejército)
1880	28,5	44,7
1900	48,6	31,5
1914	55,6	27,3
1930	68,5	16,3

Fuentes: Consejo Nacional de Educación, 1937; Nelson, 1939.

Cuadro 2: Tasas de analfabetismo de acuerdo a Censos Nacionales (población de 24 y más años que nunca fue a la escuela en porcentaje)

Censo	Tasa de analfabetismo	Tasa de alfabetismo	Tasa de alfabetismo	Tasa de alfabetismo
	Argentina	Argentina	Prov. Buenos Aires	Capital
1869	77,4	22,6	28,5	51,7
1895	53,3	46,7	55	70,2
1914	35,9	64,1	68,4	78,8
1946	16,6	83,4	90,2	94,3

Fuente: Consejo Federal de Inversiones, 1963.

<sup>36</sup> Dirección del Censo Escolar de la Nación, 1948: 136.

<sup>37</sup> De la población de 14 a 21 años de edad, había 123.000 jóvenes que nunca habían asistido al colegio, lo cual representaba sólo un 6,6 % de ese segmento de edad.

De todos modos, existían importantes diferencias regionales en cuanto a la asistencia escolar.<sup>38</sup> En el interior, había tres provincias que aún mostraban altos índices de analfabetismo entre los jóvenes: Corrientes (14 %), Salta (13 %) y Jujuy (13 %). La situación era todavía más desfavorable en los Territorios Nacionales.<sup>39</sup> Sin embargo, la enorme brecha educativa que separaba a la Capital de las provincias del interior se había reducido sustantivamente. Para 1943, la educación básica era uno de los bienes públicos más equitativamente distribuidos en el país.

Las estimaciones de la asistencia escolar y los índices de analfabetismo, sin embargo, no reflejan el problema en su totalidad. Como notaban los críticos de la época, aunque se impartía la educación básica, pocos eran los niños que terminaban la primaria. El empleo de niños como trabajadores asalariados o como asistentes de sus familias les impedía completar los últimos tres grados. La alta proporción de abandono escolar constituía uno de los problemas más arraigados. En 1943, el 35% de la población entre los 14 y 21 años había abandonado la educación elemental antes de completar el 6to grado. Esto representaba más de un millón de jóvenes.<sup>40</sup>

Luego de la Primera Guerra Mundial, los especialistas y políticos comenzaron a llamar la atención sobre lo que quedaba por hacer. En particular, puntualizaron que el programa de educación común había fracasado en llevar la alfabetización a las áreas rurales y había dejado sin solucionar el problema del abandono escolar. Aquellos que abandonaban las escuelas no recibían ningún tipo de educación moral. Luego de abandonar la escuela, ingresaban a ocupaciones que requerían muy pocas habilidades para la lectura y la escritura. Por tanto, los jóvenes trabajadores tendían a olvidar lo poco que habían aprendido en la escuela. Los pedagogos y los políticos interesados en la educación sugirieron varios remedios para tratar el problema de la educación rural y el abandono temprano: escuelas con internados, escuelas de tiempo parcial y programas de educación para adultos. Todo esto, a su turno, estimuló a la clase política a continuar la lucha contra el analfabetismo, redoblando los esfuerzos en términos de recursos invertidos en escuelas.<sup>41</sup>

En las décadas de 1920 y 1930, los comentaristas llamaban la atención sobre otro fenómeno que caracterizaba al retraso económico del interior: el aislamien-

<sup>38</sup> En la Capital, el 90,1 % de los niños asistía al colegio, en comparación al 63,2 % que lo hacía en Neuquén.

<sup>39</sup> Las cifras correspondientes eran: Neuquén 22 %, Chaco y Río Negro 18 % y Chubut 17 %. Dirección del Censo Escolar de la Nación, 1948: 136 a 138.

<sup>40</sup> Las principales razones de deserción escolar radicaba en la necesidad de trabajar (38 %); la carencia de 5to a 6to grado en escuelas locales (10 %); la negligencia de los padres (9 %) y la pobreza (8 %). Aquellos que nunca habían asistido al colegio atribuían esta situación a la gran distancia existente entre sus hogares y la escuela más próxima. Otras razones esgrimidas eran: la negligencia de los padres o la situación de pobreza familiar.

<sup>41</sup> Un claro ejemplo de estas advertencias lo constituye el libro de Ramón Cárcano (1933).

to de las áreas rurales y la persistencia del trabajo infantil. Los maestros normales preferían ocupar posiciones en las ciudades grandes o medianas, rechazando nombramientos en las escuelas rurales, en zonas de frontera o aisladas. Los salarios de los maestros, originariamente considerados suficientes en relación con los de otros empleos, comenzaron a declinar en términos relativos. Como resultado, más mujeres entraron a la profesión, hasta que el magisterio devino una actividad casi exclusivamente femenina. Asimismo, el gobierno Radical estableció un peculiar sistema de ingreso basado en la "antigüedad". Los jóvenes maestros tenían que aguardar en las listas de espera de la CNE por años hasta que se les asignaba una escuela.<sup>42</sup> En el largo plazo, este criterio combinado con un perverso sistema de incentivos, fue en detrimento de la cruzada en favor de la educación primaria.<sup>43</sup>

Durante las presidencias de la Unión Cívica Radical, el número de maestros de escuela se incrementó en proporción al crecimiento de la matrícula, manteniendo la ratio de estudiantes por maestro casi inalterada, esto es, 33 a 34 estudiantes por cada maestro. Pero el problema del doble empleo y el sistema de antigüedad obturó las posibilidades de ingreso al empleo de los jóvenes maestros. Los maestros retirados de las escuelas de provincia se inscribían para obtener empleos en escuelas nacionales. Las esposas de hombres de modestos ingresos aspiraban a ingresar al magisterio para compensar la inestabilidad asociada al trabajo de sus maridos. Los hombres que trabajaban en el comercio, la industria o la administración estatal también se anotaban para obtener un puesto como maestros. Siendo bajos los salarios, el principal atractivo para anotarse era el sistema de jubilaciones financiado por el Consejo.<sup>44</sup>

Cuadro 3: Número de escuelas, maestros y escolares  
(total de escuelas primarias en Argentina)

Año	Cantidad de escuelas	Cantidad de maestros	Cantidad de escolares
1880	1.555	2.185	82.161
1890	2.596	5.682	191.399
1900	3.820	8.597	352.208
1910	5.977	15.233	547.858

<sup>42</sup> Como lo indica un informe del CNE previo a la reforma de 1932, la mayoría de los nuevos nombramientos recaía en personas de 30 años o más. La antigüedad constituía el principal criterio para la selección.

<sup>43</sup> En compensación por los bajos salarios, la profesión docente ofrecía una relativa estabilidad en el empleo y una jubilación temprana (25 años de servicio).

<sup>44</sup> Los maestros que comenzaban su carrera siendo ya adultos debían trabajar hasta sus últimos años, reduciendo las posibilidades de acceso a los cargos de los aspirantes más jóvenes.

## Continuación cuadro 3

Año	Cantidad de escuelas	Cantidad de maestros	Cantidad de escolares
1920	7.871	25.164	832.840
1930	9.552	38.247	1.068.880

Fuente: Consejo Nacional de Educación, 1938: 235 a 237.

Para 1940, el número de solicitantes de empleos docentes era tan numeroso que el CNE decidió llevar adelante un censo de maestros aspirantes. La comisión estimó que de los 43.908 maestros graduados de escuelas normales entre 1928 y 1937, sólo 17.412 habían obtenido un cargo, quedando por lo tanto 29.496 maestros diplomados sin empleo. Pero, como muchos de ellos tenían otras ocupaciones, la comisión estimó que había sólo 15.942 “desocupados absolutos” entre los maestros diplomados.<sup>45</sup> Curiosamente, para fines de 1930 la *empleomanía* había generado un efecto curioso: un exceso de maestros. Las escuelas normales estaban produciendo un número mayor de graduados al que el sistema educativo podía absorber.

¿Estaban estos problemas –doble asignación de cargos, envejecimiento del plantel docente, disminución de oportunidades para jóvenes maestros– asociados a la práctica de la *empleomanía*? Hasta cierto punto, sí. Con el tiempo, fueron cada vez más los maestros que se sintieron motivados por el deseo de obtener una renta, y cada vez menos aquellos movidos por el espíritu vocacional. Varios factores contribuyen a explicar este resultado, entre ellos: la caída de los salarios, los presupuestos educativos insuficientes, el criterio inapropiado de asignación de empleos y la atracción de la vida urbana. La creciente influencia del poder político local de los caudillos en el nombramiento de cargos de importancia (directores de escuela, inspectores escolares y profesores de escuelas normales y de colegios nacionales) minó el sistema meritocrático establecido en los comienzos. Aunque la obtención del título era la norma para inscribirse en el listado elaborado por el CNE, los nombramientos no se hacían en función del tiempo de espera de los candidatos, sino en función de varios tipos de favoritismo. Así, debido al uso político de los nombramientos docentes, los jóvenes diplomados podían esperar en vano obtener un empleo.

Esto debe haber socavado el espíritu vocacional de los maestros. Aquellos que buscaban solo un buen retiro o una vida urbana como trabajadores de

<sup>45</sup> Consejo Nacional de Educación, 1940.

tiempo parcial probablemente no se sentirían tan comprometidos con el objetivo de “educación para todos” como los maestros pioneros de la década de 1880. La democratización de la vida política, producto de la implementación de la reforma electoral de 1912 y el ascenso a la presidencia de un partido de clase media, trajo consigo un marcado deterioro del sistema meritocrático en la burocracia estatal. Como el Estado dejó que el poder salarial de los maestros decayera, la profesión de maestro devino un nicho para el empleo femenino y una segunda opción para los hombres.<sup>46</sup>

Paralelamente, los salarios y las condiciones de trabajo de los inspectores escolares y los profesores de secundaria comenzaron a ser más atractivos. En consecuencia, esas posiciones fueron buscadas, en especial, por miembros de familias de clase media, tanto en la ciudad capital como en las provincias. Los políticos populistas, que asignaban estos nombramientos, pudieron amasar así un importante capital político. A diferencia de los cargos de maestros en las escuelas primarias, los nombramientos en las escuelas secundarias se distribuían en función del sistema de cátedra, de modo que una persona podía acumular tantos cargos como pudiera. Como los controles en este sentido eran laxos, los políticos recién llegados al poder podían tomar las horas inicialmente otorgadas a una persona para reasignarlas entre sus seguidores.<sup>47</sup> Aunque estas prácticas corruptas existieron probablemente desde los albores de la creación del sistema de educación pública en las décadas de 1870 y 1880, lo cierto es que las mismas parecen haberse extendido en la segunda y tercer década del siglo XX.

### El control de las enfermedades

El control de las enfermedades endémicas e infecciosas presentó problemas más complejos que el desafío de reducir el analfabetismo. Para comenzar, la enfermedad es un monstruo de varias cabezas. Además de las enfermedades infecciosas que afectaban la salud de los niños y determinaban en gran medida los altos niveles de mortalidad infantil de la década de 1880, otras enfermedades endémicas y epidémicas comprometieron la salud de la población adulta. Nacida como una enfermedad endémica del Noroeste, la fiebre palúdica se propagó con rapidez al centro y litoral de las provincias argentinas. Con el flujo de la migración masiva y el crecimiento de las ciudades, también la tuberculosis se expandió entre la población trabajadora a niveles prácticamente

<sup>46</sup> El censo de aspirantes a cargos docentes de 1940 revela que 22.925 de los 25.705 aspirantes eran mujeres (82,8 %). La mayoría de ellas eran maestras normales, muchas de ellas eran solteras, y la gran mayoría (75,6 %) vivía en la Capital Federal.

<sup>47</sup> Luis Roque Gondra, un Radical, se quejó de que el gobierno de la revolución de 1930 se vendió de Radicales como él, privándolo de las horas de cátedra que tanto le habían costado ganar (Gondra, 1937).

incontrolables. Lo mismo puede decirse de las enfermedades venéreas, tales como la blenorragia y la sífilis, que se diseminaron en el contexto de una migración fundamentalmente masculina y la temprana legalización de la prostitución.<sup>48</sup> Varias enfermedades infecciosas que afectaban las vías respiratorias y el sistema digestivo de los niños requerían intervenciones en la esfera de la higiene pública que demandaba inversiones sustanciales por parte del Estado en agua potable, sistema de desagües, control de la comercialización de la leche y la lactancia, recolección de desechos, entre otros. En breve, el frente de batalla era complejo y diverso.

En segundo lugar, pese al consenso existente entre los médicos respecto a la necesidad de mejorar la salud pública de la población, las tecnologías para prevenir, diagnosticar y tratar esas enfermedades no siempre estaban disponibles o eran eficientes. Resultó más sencillo controlar a las “grandes plagas” (fiebre amarilla, cólera, viruela, peste bubónica) que lidiar con enfermedades más persistentes como el paludismo y la tuberculosis. En tercer lugar, para reducir la morbilidad y mortalidad asociada con las enfermedades infecciosas, los higienistas coincidieron en que no era suficiente construir hospitales y entrenar adecuadamente a médicos y enfermeras; también debían modificarse los hábitos de la población. Y esto, por supuesto, requirió de la movilización y concientización de amplios sectores de la sociedad civil. En esto, los reformadores de la salud pública resultaron bastante exitosos: crearon asociaciones modelos a lo largo del país para combatir enfermedades, como por ejemplo lo hizo la Liga Argentina de la Tuberculosis (1901) y la Liga Argentina contra el Alcoholismo (1903).<sup>49</sup>

En efecto, si se juzgan los logros colectivos del movimiento de salud pública con las pocas estadísticas existentes, podría concluirse que esta burocracia experta fue parcialmente exitosa (aunque tal vez menos que la burocracia docente). Lograron reducir tanto la mortalidad de la población en general como la infantil, en particular en las grandes ciudades como Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza, aunque no en los niveles esperados por los higienistas. Para la Capital Federal, la mortalidad infantil se redujo de 168 por mil en 1880 a 123 por mil para 1900, y descendió a 70 por mil hacia 1930. Esto representaba un logro significativo aunque todavía estaba entre 30 a 40 puntos por encima de lo que permitían las tecnologías médicas existentes por entonces. En otras ciudades de la Argentina, el progreso fue más lento. Para el país en su conjunto, la mortalidad infantil descendió de 23 a 12 por mil durante el periodo que media entre 1900 y 1930. Esta abrupta reducción en la mortalidad infantil acarrearía una necesaria reducción en la mortalidad general y un incremento de la expectativa de vida. Entre 1880 y 1930 la expectativa de vida se incrementó de 39 a 54

---

<sup>48</sup> Recalde, 1997.

<sup>49</sup> Ambas asociaciones apelaron a la participación pública mediante el establecimiento de “ligas populares” locales (Recalde, 1997: capítulos 5 y 6).

años. Aunque importantes, estos logros eran modestos en comparación con la gran reducción del analfabetismo alcanzada por el *Estado docente*, y también en relación al gran poder e influencia obtenido por la profesión médica.

Cuadro 4: Progreso en la salud pública (indicadores)

Año	Esperanza de vida	Tasa de mortalidad infantil	Tasa de mortalidad infantil	Tasa de mortalidad general
	Capital	Capital	Argentina	Argentina
1880	39	168	—	—
1900	40	124	—	23
1914	48		122	15
1930	54	70	106	12

Fuentes: Mazzeo, 1990; García Mata, 1932: 164; Ministerio de Salud, 1983; Penna, 1916.

Más tarde que la comunidad de educadores, los líderes del movimiento higienista también lograron la aprobación de las leyes que requerían de parte del Congreso Nacional. Entre estas se destacó la Ley Sanitaria Nacional de 1912 (Ley N° 7414), que estableció la creación de centros de curación en las grandes ciudades. Asimismo, a comienzos de siglo XX se aprobaron una serie de leyes que facilitaban el trabajo de los higienistas: la ley de descanso dominical, las regulaciones del trabajo infantil y femenino, los programas de viviendas obreras, y limitaciones a la venta del alcohol. Pero las políticas sanitarias permanecieron por un largo tiempo siendo atribución de los poderes municipales. En cambio, el Departamento Nacional de Higiene, la agencia estatal responsable de la coordinación de iniciativas referidas a la salud pública, nunca adquirió el poder y la influencia que había ganado el CNE.

Una breve revisión de los logros y obstáculos enfrentados por los higienistas en su lucha contra las enfermedades más importantes de comienzos del siglo XX puede darnos una idea tanto del poder social de esta burocracia experta como de las limitaciones que le impusieron las peculiares circunstancias históricas y geográficas. Mientras la burocracia encargada de la salud pública fue capaz de controlar las grandes epidemias en el curso de las tres primeras décadas del siglo XX, su prolongada lucha contra la tuberculosis y el paludismo resultó, por el contrario, desalentadora.

## El control de las grandes epidemias

Los orígenes del movimiento higienista han sido estudiados en profundidad en estas últimas décadas.<sup>50</sup> El estallido de devastadoras epidemias –la fiebre amarilla en 1871, el cólera en 1884 y 1894, la viruela en 1892, y la peste bubónica en 1899– dieron visibilidad pública e influencia política a un grupo de médicos interesados en la salud pública. El control de estas grandes epidemias resultaba esencial si se quería atraer la inmigración europea. En este contexto, los especialistas en salud pública, Eduardo Wilde, Guillermo Rawson, Emilio Coni, José Penna, Samuel Gache y otros comenzaron a difundir sus ideas sobre la higiene social y pugnaron por transformar sus consejos en políticas de Estado. Estos pioneros del movimiento higienista lograron crear conciencia sobre la necesidad de implementar una política sanitaria y de cuarentena en los principales puertos, la revisión médica de los inmigrantes, la construcción en las grandes ciudades argentinas de un sistema para la recolección de la basura, un sistema de drenaje y de agua potable.

Así, por ejemplo, Coni, el padre de las campañas sanitarias en Buenos Aires y otras grandes ciudades, señaló la importancia de purificar el agua que las personas bebían, la relevancia de controles sanitarios en los puertos, advocó por la disecación de pantanos, el control de los mercados de alimentos, cementerios, matadores y centros de distribución de la leche y la temprana detección, tratamiento y aislamiento de personas contagiadas. Como resultado de esta multiplicidad de medidas municipales, la mortalidad provocada por enfermedades epidémicas (tifus, viruela, escarlatina, difteria, etc.) descendió de 22 % a 8% de muertes en la ciudad de Buenos Aires.<sup>51</sup> Con el peso de la intervención estatal, las sucesivas campañas de vacunación lograron éxito en controlar la viruela hacia mediados de la década de 1890. Las mejoras en la provisión de agua potable en los establecimientos públicos y la construcción de un sistema de desagües cloacales contribuyó significativamente a reducir la incidencia de la fiebre tifoidea y del cólera a comienzos de 1900. El sistema sanitario de la ciudad, a través de mejoras en el desecho de los residuos y la desratización, fue capaz de controlar la plaga de la peste bubónica. Muchas de estas acciones, tanto aquellas que involucraban mejoras en la infraestructura urbana como las que resultaban de la ampliación de los poderes regulatorios del Estado, se limitaron fundamentalmente al espacio urbano.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Veronelli y Veronelli Correch, 2004.

<sup>51</sup> Álvarez, 2004.

<sup>52</sup> Como Valeria Pita (2004) ha demostrado, aún dentro de la Capital Federal, entre 1880 y 1900 la elite médica debió disputar con las mujeres de la Sociedad de Beneficencia que controlaban hospitales y manicomios importantes.

Cuadro 5: Epidemias en la Ciudad de Buenos Aires

Año	Epidemia	Número de víctimas
1880	difteria	335
	viruela	832
1883	viruela	1510
1884	sarampión	194
1886	difteria y crup	452
	cólera	562
1887	cólera	530
	difteria y crup	1052
	sarampión	141
	viruela	1299
1888	difteria y crup	1385
	fiebre tifoidea	388
1889	difteria y crup	905
	fiebre tifoidea	509
	sarampión	261
1890	difteria y crup	1037
	fiebre tifoidea	628
	viruela	21948
1891	difteria y crup	623
	fiebre tifoidea	401
1892	difteria y crup	609
1893	difteria y crup	658
	sarampión	812
1894	difteria y crup	445
1895	escarlatina	598
	sarampión	812
	fiebre amarilla*	10
1900	escarlatina	359
1901	escarlatina	409
	viruela	1227
1906	viruela	970
1910	viruela	543
1915	difteria y crup	402
	sarampión	353

Fuentes: Mazzeo, 1993: 21 a 22; Coni, 1909; Besio Moreno, 1939; Penna y Madero, 1910.

## Tuberculosis

De acuerdo con Diego Armus, la campaña contra la tuberculosis que tuvo lugar entre 1890 y 1930 logró movilizar a la sociedad civil alrededor de un objetivo común: evitar mayores contagios de la enfermedad. Sin embargo, pese a las cuatro décadas de lucha por un mayor financiamiento estatal, pese al ejército de doctores, enfermeras y funcionarios comprometidos con esta campaña, pese a la construcción de centros especializados, y las toneladas de papel y los miles de conferencias dedicados a concientizar a la población, lo cierto es que la mortalidad provocada por la tuberculosis no descendió como se esperaba. Hasta fines de la década de 1940, el declive de la mortalidad por tuberculosis fue muy lento. El descubrimiento de los antibióticos durante la Segunda Guerra Mundial y su rápida adopción en los años subsiguientes (1945–1965) finalmente produjeron los resultados esperados.<sup>53</sup>

Esta fue una enfermedad costosa en términos de vidas humanas. Fue responsable de un 14 % del total de las causas de muerte reportadas hacia 1914. Atacaba principalmente a la población joven –al grupo de 20 a 29 años de edad–, expandiéndose con mayor facilidad en ambientes con población obrera (barrios y fábricas). A mediados de la década de 1910, Buenos Aires presentaba índices alarmantemente altos de contagio y mortalidad por tuberculosis en comparación con otras grandes ciudades de Europa.<sup>54</sup> De acuerdo a las estimaciones del Dr. Domingo Cabred, entre 1906 y 1917, el 9,5 % de la gente que asistía a los hospitales de la Capital padecía tuberculosis. En el conjunto del país, la enfermedad provocaba alrededor de 10.000 a 13.000 muertes por año. Debido a su mayor grado de urbanización, la incidencia de la enfermedad fue más alta en el Litoral que en el interior.<sup>55</sup> Para la segunda década del siglo XX, la enfermedad estaba lejos de ceder. En los años que median entre 1912 y 1916, la incidencia de la tuberculosis de hecho aumentó de 14,2 a 16,8 por mil.<sup>56</sup>

Como reconocía el destacado higienista Coni, la Liga Antituberculosa Argentina no había logrado atraer el interés del gobierno nacional durante sus primeros diez años de actividades (1901–1911). Aunque tuvieran alcances restringidos, se establecieron disposiciones a nivel de las regulaciones municipales: la utilización de escupideras en los espacios públicos, la prohibición de internar tuberculosos en salas comunes de los hospitales, la obligatoriedad de la denuncia de cualquier brote de la enfermedad. Con fondos mínimos, la Liga fue capaz de crear

<sup>53</sup> Armus, 2007: capítulo 7.

<sup>54</sup> La mortalidad en la Reina del Plata era más alta que la de las ciudades de Hamburgo y Londres, aunque más baja que la de París, Budapest, Viena y Berlín. (Cabred, 1919: 119 a 120).

<sup>55</sup> Mientras que en el Litoral el índice de la mortalidad provocado por la tuberculosis era 16,1 por 10.000, en Cuyo era de 13,4 ‰, 13,1 ‰ en la región central, y 13,3 ‰ en el norte (Cabred, 1919: 116).

<sup>56</sup> Cabred, 1919: 115 a 116.

cinco dispensarios en la Capital.<sup>57</sup> De hecho, el primer hospital para pacientes de tuberculosis fue construido por la Sociedad de Beneficencia, una institución filantrópica dirigida por mujeres de las clases altas.

En 1917, otro bien conocido higienista, Gregorio Aráoz Alfaro, celebró el hecho que el Estado finalmente hubiera decidido estudiar y combatir la tuberculosis. Diez años más tarde, sin embargo, muy poco se había logrado. Las muertes provocadas por la tuberculosis eran tantas en 1924 como las registradas en 1916. En 1935, el DNH encargó y publicó un informe estadístico sobre la enfermedad. La conclusión del Informe “Susini-Paso-Sauchinger” fue bastante pesimista. La mortalidad producida por la tuberculosis, aunque estancada desde 1930, era todavía alta. Y mientras los niveles de mortalidad descendían en las ciudades del Litoral a comienzos de 1930, en las provincias del norte (Tucumán, Salta y Jujuy) se presentaban nuevos focos de infección.<sup>58</sup>

La propaganda masiva llevada adelante por la Liga Argentina contra la Tuberculosis sirvió para crear conciencia pública respecto a los riesgos de la enfermedad y a las precauciones que las personas debían seguir para minimizar el contagio. La campaña contra la tuberculosis contribuyó a la difusión de un modo de vida más higiénico, consolidando el poder y la notoriedad de la burocracia médica. Desde el comienzo, los médicos caracterizaron a la tuberculosis como una “enfermedad social”, subrayando el hecho de que existían factores sociales tales como la pobreza, la malnutrición, la vivienda y los lugares de trabajo inadecuados, el alcoholismo y el exceso de trabajo que facilitaban la expansión de la enfermedad. Pero la campaña en sí fracasó en controlar la enfermedad.

No existía un único método para controlar la enfermedad. Los hombres que lideraban la campaña recomendaban un abanico variado de medidas que incluían: dispensarios para tuberculosos, colonias agrícolas para los niños débiles, el abaratamiento de la vivienda obrera, distribución de leche en las escuelas, entre otras. Dado que no había vacuna para esta enfermedad, los médicos trataban de recuperar a los enfermos a través de una dieta abundante, aire saludable y periodos de descanso en sanatorios ubicados en lugares retirados. Las clínicas para el tratamiento de los tuberculosos eran bastante costosas y aún, bien entrados los años 1930, no era claro quién debía responsabilizarse por cubrir estos costos. A diferencia del programa de educación común, los médicos no lograron presionar con éxito por una legislación que destinara cierta parte de los impuestos a financiar la construcción de *sanatorios de tuberculosos*. Estos sanatorios existieron, pero fueron insuficientes para la creciente cantidad de enfermos.

<sup>57</sup> Coni, 1918.

<sup>58</sup> Recalde, 1994. Bastante tardíamente, en 1936, el Dr. Aráoz Alfaro, director de la campaña nacional contra la tuberculosis, se lamentaba afirmando que, a diferencia de los progresos en otras enfermedades infecciosas, la mortalidad provocada por la tuberculosis permanecía estancada (citado por Armus, 2007: 293).

Dado este marco, la enfermedad continuó quitando vidas de jóvenes trabajadores hasta bien entrada la administración peronista. En 1951, el Ministerio de Asuntos Técnicos publicó los hallazgos de un estadista que mostraba algunos de los “progresos” obtenidos en las campañas contra la tuberculosis. El índice de mortalidad por tuberculosis había declinado de 11,1 a 7,1 por mil entre 1935 y 1948. Pero desde 1943 las cifras permanecían casi constantes. El “progreso” era tan modesto que el propio Ministro de Salud de Juan Domingo Perón, Ramón Carrillo, tuvo que maquillar un tanto la realidad para poder afirmar que la enfermedad estaba “en proceso de ser controlada”.<sup>59</sup> Aparentemente, las mejoras en la redistribución del ingreso a favor de los trabajadores que había llevado adelante el Justicialismo no mejoraron sustancialmente la salud de los trabajadores. Paradójicamente, los antibióticos de Estados Unidos debieron venir al rescate de este fracaso en las políticas peronistas de salud pública.

### Paludismo

El paludismo era una enfermedad endémica en las provincias del noroeste de Argentina. Si bien se la detectó a fines del siglo XIX, ésta recién devino motivo de preocupación pública a comienzos del siglo XX. Era una enfermedad debilitante que afectaba un área de alrededor de 300.000 kilómetros cuadrados, donde habitaban aproximadamente un millón de personas. La enfermedad se había iniciado en las provincias del noroeste y luego migró a Santiago del Estero, Córdoba y Corrientes hacia la segunda década del siglo pasado. Los trabajadores migrantes y la expansión de los ferrocarriles contribuyeron a la difusión de esta enfermedad.<sup>60</sup> De acuerdo a los expertos, el sistema más eficiente para erradicar la enfermedad consistía en “el saneamiento de terrenos” (el drenaje de pantanos, la nivelación de los terrenos, la consolidación y desmalezado de canales de irrigación, la construcción de compuertas para encauzar los riachos); una estrategia extremadamente costosa. Previo a 1916 el DNH había invertido una importante suma de fondos en estas labores, pero los recortes presupuestarios forzaron al gobierno nacional a abandonar estas obras. Como resultado, la enfermedad retornó a las mismas regiones donde se habían “saneado” los terrenos.

Además del saneamiento de terrenos, poco era lo que el DNH podía hacer. Cuando los presupuestos se lo permitían, el Departamento pudo distribuir quinina entre la población enferma, con la esperanza de que las personas desarrollaran anticuerpos contra la enfermedad. Para fines de 1920, Antonio Barbieri, experto en la enfermedad, informó que muy poco progreso se había alcanzado en tal sentido, a excepción de la delimitación de áreas prioritarias para la realización de trabajos de saneamiento (conforme lo aconsejaba la Fundación Rockefeller), entre las que se encontraba el departamento de Monteros en la Provincia de Tu-

<sup>59</sup> Tassart, 1951.

<sup>60</sup> Penna y Barbieri, 1916.

cumán.<sup>61</sup> Destacados higienistas involucrados en la campaña antipalúdica –como el Dr. Aráoz Alfaro, quizás uno de los más influyentes—atribuían el escaso éxito alcanzado en el control de la endemia a la falta de una política sanitaria centralizada. Asimismo, la duplicación de esfuerzos –las provincias asignaban personal sin coordinar sus actividades con el DNH– tampoco contribuía a un control eficiente.<sup>62</sup>

En 1935, el Dr. Carlos Alvarado, director del programa contra el paludismo, concluyó que la lucha contra esta enfermedad endémica había fracasado. Explicó que los agentes sanitarios se habían estado erradicando el tipo de mosquito equivocado, al concentrarse en remover los pantanos.<sup>63</sup> Recomendó, por tanto, un cambio en la política: diseminar plantas acuáticas, promover la reforestación de tierras deforestadas, e intensificar la “policía de focos”. El programa apuntaba a la destrucción de aquellos ámbitos utilizados por los mosquitos para reproducirse, en especial aquellos cercanos a las ciudades. Para hacer esto, era necesario el apoyo activo de las comunidades locales. Equipos matamosquitos debían recorrer palmo a palmo el terreno, antes de decidir donde derramarían el petróleo utilizado para erradicar las larvas.<sup>64</sup>

Alvarado apuntó a la falta de personal adecuado, es decir *médicos sanitarios*, como uno de factores responsables del fracaso en el control del paludismo. El saneamiento de terrenos a escala masiva demandaría la movilización de miles de personas para integrar las brigadas sanitarias. Sin embargo, los sanitarios no creían poder persuadir al Estado de financiar el entrenamiento de sanitarios en las escuelas de medicina. Las empresas que trabajaban en las zonas palúdicas tampoco brindaban la cooperación esperada al DNH. En general, las empresas ferroviarias y los ingenios azucareros desatendían su parte en la limpieza de los focos de reproducción del mosquito *Anopheles*. Las compañías ferroviarias, en su mayoría empresas estatales, tampoco contribuyeron en la distribución de quinina, ni instalaron mosquiteros en los trenes, y raramente rellenaron con petróleo los pantanos ubicados a la largo de la vía.<sup>65</sup> Más allá del Litoral, resultó muy difícil movilizar a la población en torno a un propósito común. Las autoridades federales debieron lidiar con jefes locales muy poco dispuestos a utilizar fuerza de trabajo escasa para las campañas de saneamiento de terrenos.

<sup>61</sup> Barbieri, 1928.

<sup>62</sup> Veronelli y Veronelli Correch, 2004.

<sup>63</sup> En vez de combatir la larva del “*Anopheles pseudopunctipennis*”, los programas regionales habían buscado destruir los *criaderos* de otros tipos de “*Anopheles*”. La especie que los estudios de laboratorios habían identificado como endémicas en las provincias del norte no se reproducía en pantanos como previamente se había creído, sino en aguas limpias de irrigación de canales y ríos.

<sup>64</sup> Alvarado, 1938.

<sup>65</sup> Barbieri, 1928.

## La caída de la mortalidad infantil

A pesar de estos aparentes fracasos en el control del paludismo y la tuberculosis – ambas “enfermedades sociales” asociadas a la pobreza y los espacios insalubres–, los indicadores básicos de salud pública mejoraron significativamente durante este periodo. En primer lugar, hubo una baja notable en la mortalidad infantil en las grandes ciudades. Este indicador, que se había resistido a bajar en la década de 1890, comenzó a caer de manera notable en ciudades tales como Buenos Aires, Córdoba y Rosario en las siguientes décadas. Esto obedeció a las importantes mejoras en la salubridad urbana, entre las que figuraban las cloacas, la recolección de residuos, la disponibilidad de agua potable, el control del comercio y transporte de la leche, y las regulaciones que empujaron a las curtiembres y los mataderos fuera de las ciudades. Asimismo, debido a los esfuerzos del gobierno municipal y las asociaciones de inmigrantes, la Ciudad de Buenos Aires logró que se construyeran nuevos hospitales. Más importante aún, fue quizás la sostenida iniciativa de informar sobre prácticas de higiene a la población urbana. Las campañas sanitarias tendieron a concientizar tanto a los niños en edad escolar como a los adultos sobre los riesgos causados por las enfermedades.

Como resultado de esta combinación de factores, los índices de mortalidad infantil comenzaron a declinar en las grandes ciudades a comienzos del siglo XX. En las provincias del interior, sin embargo, este índice permaneció alarmantemente alto hasta las décadas de 1940 y 1950. El declive en la mortalidad infantil reflejaba el éxito de los médicos en propagar nuevos hábitos higiénicos en la población. También, la movilización de asociaciones de la sociedad civil empujó a un reticente Estado Nacional a financiar inversiones en infraestructura social (hospitales, sistema de recolección de residuos, disponibilidad de agua corriente, entre otros) que mejoraron la salud de los habitantes urbanos.

## *Empleomanía* en la República Radical

Tanto el gobierno Conservador como el Radical dejaron al país un importante legado en términos de educación primaria. El censo escolar de 1932 reveló que el 67,7 % de los niños de 6 a 14 años estaban asistiendo a la escuela.<sup>66</sup> Sin embargo, la exitosa política educativa generó mayores oportunidades para la *empleomanía*. La dramática expansión del número de escuelas fue acompañada por un correspondiente incremento del número de maestros. Desde 1880 a 1930, el número de maestros se incrementó de 2.185 a 38.247, un incremento de 17.5 veces en cinco décadas. ¿Fue este aumento en el empleo desproporcionado en relación con la tarea de propagar la educación elemental? Hasta cierto punto

<sup>66</sup> Documentos militares y padrones de enrolamiento demuestran que aquellos enrolados entre 1928 y 1932 (de 18 a 19 años de edad) exhibían un índice de analfabetismo del 21% para la Nación en su conjunto, y sólo de un 3,4% para la Capital Federal.

lo fue si se considera que, durante estas mismas cinco décadas, el número de escuelas se incrementó sólo 6.1 veces y el número de estudiantes se multiplicó por 13 (ver cuadro 3). Podría argumentarse que contar con edificios escolares más grandes y una proporción más baja de estudiantes por maestros representa un hecho positivo. Pero es innegable que este incremento de puestos docentes significó un importante capital para los políticos. ¿Cuán importante fue este capital político? Entre 1910 y 1930 existió un promedio de 1.150 nombramientos por año, ciertamente una figura nada desdeñable si se la compara con los 434 nuevos nombramientos por año del período 1880–1910.

Cuadro 6: Gastos nacionales en educación y salud (en porcentaje del total de gastos)

Año	Instrucción pública	Departamento de Higiene
1902	6,35	0,42
1905	7,92	0,41
1910	10,51	0,61
1923	12,16	0,75
1935	15,19	0,65

Fuentes: Memorias del Ministerio de Hacienda de la Nación, Años 1902-1905-1910; Leyes de Presupuesto Nacional, Años 1923 y 1935.

En el área educativa, la transición del gobierno Conservador a la República Radical trajo un giro de énfasis hacia la educación secundaria. Los presupuestos en personal de las escuelas normales, de los colegios nacionales y de las escuelas especiales (de artes, técnica y comerciales) tendieron a incrementarse a expensas de los recursos asignados a la educación primaria. Juan Carlos Tedesco ha argumentado que esto obedecía al ascenso de los sectores medios a posiciones de gobierno. La clase media presionó a los funcionarios públicos para que crearan escuelas secundarias en sus ciudades. Y todas las ciudades quisieron tener tales escuelas. Hacia la década de 1920, tener un título secundario devino crucial para obtener un empleo público (si uno carecía de conexiones políticas). Los profesores secundarios adquirieron notoriedad pública y reconocimiento.

Los graduados de los profesorados y de las escuelas normales demandaron nombramientos en los nuevos establecimientos, apelando para obtenerlos a sus conexiones sociales, familiares y políticas. Así, los hijos de las familias de clase media que no eran capaces de entrar al sacerdocio, convertirse en abogados o adquirir tierras buscaron una posición rentada en las escuelas secundarias.<sup>67</sup> Ser un profesor de secundaria brindaba un ingreso y un status social más importante

<sup>67</sup> Tedesco, 1986: 170 a 214.

que ser un maestro de primaria. En consecuencia, esta última ocupación cayó en manos de mujeres, mientras que la primera devino un monopolio masculino. Además de más altos salarios, los profesores de secundaria podían acumular cátedras en varios establecimientos. Algunos de ellos combinaban su trabajo con cargos en el gobierno, las empresas o el ejercicio de profesiones liberales. Los abogados y médicos que no lograban acceder a la docencia universitaria podían fácilmente ser nombrados en prestigiosos colegios nacionales.<sup>68</sup>

La República Conservadora sufrió de una escasez crónica de maestros diplomados. Catorce escuelas normales para maestros se crearon entre 1870 y 1885. Estas escuelas formaban al menos entre 200 y 300 maestros al año en la segunda mitad de la década de 1880.<sup>69</sup> Este número resultaba insuficiente ante la creciente demanda de maestros para las nuevas escuelas. Por esto, durante las décadas de 1880 y 1890 el CNE debió aceptar la continuidad de maestros no diplomados al frente de las clases. Entre 1890 y 1900 se fundaron 24 nuevas escuelas normales, ascendiendo a 38 el número total de estos establecimientos.<sup>70</sup> En las provincias del interior y en las zonas rurales la falta de maestros diplomados continuó siendo severa. Los nuevos maestros tendieron a concentrarse en la Capital y en otras grandes ciudades.<sup>71</sup>

Las quejas referidas a la escasez de maestros diplomados continuaron hasta mediados de la década de 1910. Juan B. Justo consideraba que los 900 maestros graduados cada año eran por demás insuficientes en respuesta a las demandas de un sistema escolar en crecimiento. Para remediar esta situación, recomendaba al CNE que continuara contratando maestros sin diplomas y reduciendo la edad ingreso de los nuevos maestros.<sup>72</sup> En las décadas siguientes esta situación se revirtió a medida que los gobiernos incrementaron los fondos destinados a las escuelas normales. En los años 1920 y 1930 creció la educación secundaria y se nombraron un número mayor de directores de colegios y de escuelas secundarias. Estas posiciones cayeron mayormente en manos de los hombres. Las mujeres, al encontrar cerrados los caminos que conducían a adquirir un status de clase media, optaron masivamente por ingresar al magisterio.<sup>73</sup> Así, a comienzos

<sup>68</sup> Los médicos eran asignados a cursos relacionados con la higiene pública, la anatomía y la biología; los abogados a cursos vinculados a la "educación cívica", derecho constitucional e historia.

<sup>69</sup> Alliaud, 2007: 104 y 122.

<sup>70</sup> Tedesco, 1986.

<sup>71</sup> Desde los comienzos, la formación de los maestros fue bastante desigual dependiendo de las provincias. En 1892, por ejemplo, 432 maestras se graduaron de las escuelas normales de la Capital Federal, 100 en Mendoza, 137 en Tucumán, pero sólo 30 en Salta, 20 en Jujuy, y 28 en La Rioja (Alliaud, 2007: 124).

<sup>72</sup> Justo, 1930: 75 a 76.

<sup>73</sup> Alliaud (2007) sugiere que desde 1890 las escuelas normales estuvieron destinadas para las mujeres a punto tal de que eran llamadas "escuelas normales de maestras". Sin embargo, la

de la década del 1930 existía ya un exceso de maestros diplomados, en su mayoría mujeres, que engrosaban los listados del CNE.

Los críticos contemporáneos atribuyeron este cambio de suerte a la práctica de la *empleomanía*. El nepotismo, el favoritismo político y las presiones de la emergente clase media urbana crearon una insaciable demanda de cargos en la educación secundaria. Este desarrollo hipertrófico de los presupuestos de educación secundaria, de acuerdo con Justo, condujeron a la consecuente desatención de la escolaridad primaria y el declive del viejo sistema meritocrático:

“Se debe también a esos mismos motivos el desarrollo hipertrófico que ha tomado el presupuesto argentino de educación secundaria y de educación especial. Viste muy bien eso de ser profesor de colegio nacional o de escuela normal, mientras que la de maestro de escuela es una situación muy humilde. Y ningún señor de importancia se atreve a ofrecer a su protegido un puesto de maestro de escuela; de modo que a las aptitudes más corrientes, más vulgares, tocan los cargos menos penosos en todo sentido, los de más alta jerarquía. Y así vemos multiplicarse en exceso estos establecimientos, en un país donde faltan escuelas primarias para seiscientos mil niños. Y los vemos multiplicarse hasta en localidades donde no pueden encontrar suficiente número de alumnos y donde son también inútiles por la incapacidad del personal nombrado para servirlos.”<sup>74</sup>

Para educar a los ciudadanos comunes, el gobierno y la clase política crearon una creciente brecha de ingresos entre el *profesor de colegio* y la *maestra de escuela*. Esto profundizó la brecha de género, ya que las mujeres constituyeron la vasta mayoría del colectivo de maestros de escuelas, mientras que los hombres figuraron prominentemente entre los profesores y directores de secundario. Justo responsabilizó al CNE por esta situación. En búsqueda del objetivo de “educación para todos”, el CNE había creado un enorme cuerpo de inspectores de escuelas, muchos de ellos innecesarios. Mientras la Ley Láinez requería un inspector por provincia, el CNE había nombrado a cientos de ellos. Para financiar la expansión de cargos en los colegios secundarios y el cuerpo de inspectores escolares, el CNE redujo los salarios de los maestros de grado.<sup>75</sup>

Para Justo, este era el lado oscuro de las políticas educativas en una sociedad de clase. Los maestros de escuela eran gente de ingresos modestos, que carecían de patrones políticos que defendieran sus salarios. Aun teniendo disponibilidad presupuestaria, el CNE pospuso sin razón alguna la designación de maestros comunes. Inversamente, los políticos creaban y distribuían cargos en la educación

---

feminización del magisterio fue un fenómeno del siglo XX.

<sup>74</sup> Justo, 1913: 147.

<sup>75</sup> Justo, 1930: 100 y 106 a 07.

secundaria y universitaria con sospechosa celeridad.<sup>76</sup> Estos empleos superfluos estaban hechos a medida para los hijos de las clases media y alta. Estos cargos recibían salarios más altos, aún en comparación con aquellos pagados en las Naciones industrializadas avanzadas. En Argentina, el rector de un colegio nacional ganaba más de 16.000 marcos al año, mientras un profesor de gimnasia en Prusia no ganaba más de 9.600 marcos al año.<sup>77</sup> La educación secundaria resultaba extraordinariamente cara según estándares internacionales contemporáneos.

En posteriores alocuciones en el Congreso, en el periodo 1916–1919 Justo continuó sus ataques al sobreempleo y privilegios salariales que caracterizaban a los establecimientos de educación secundaria, haciendo extensiva sus críticas a las universidades, instituciones repletas de cátedras de todo tipo de especialidades. Habiendo apoyado la Reforma Universitaria (1918), Justo se lamentó ante los logros de esta revolución de clases medias: un enorme incremento en los salarios de los profesores y una igualmente amplia multiplicación en el número de cátedras inútiles. Luego de la Reforma, la clase media había logrado elevarse a posiciones de autoridad dentro de la universidad, sólo para distribuir entre ellos mismos puestos administrativos y prebendas de todo tipo.<sup>78</sup>

Proveniente de un campo ideológico distinto, Benjamín Villafañe coincidía con las críticas de Juan B. Justo. A las acusaciones de favoritismo político, burocracias parasitarias y nepotismo sumaba la cuestión de los orígenes sociales bajos y la ética cuestionable de los funcionarios públicos durante la administración Radical. De acuerdo a Villafañe, los directores y profesores de escuela nombrados gracias a sus conexiones políticas no cumplían su trabajo y dedicaban la mayoría de su tiempo a la actividad política:

“En los colegios y escuelas acontecía algo aún peor. Atorrantes de la peor estirpe moral, sin inteligencia ni instrucción, fueron agraciados con la dirección de estos establecimientos en premio de trabajos electorales. Lo mismo acontecía con las cátedras. Los maestros amigos, tenían los unos cátedras en Buenos Aires y pueblos cercanos, pero vivían en el interior, haciendo política y cobrando los sueldos como si los desempeñaran. Otros vivían en Buenos Aires y cobraban cátedras que debían dictar más lejos. Lo mismo aconteció en todo el país.”<sup>79</sup>

En 1920, el Ministro de Educación Ángel Gallardo formó una comisión para investigar nuevas acusaciones, lanzadas esta vez por el diputado Augusto Bunge.

<sup>76</sup> *Ibidem*: 145.

<sup>77</sup> *Ibidem*: 163.

<sup>78</sup> Esto fue particularmente cierto en la Universidad de Córdoba, el centro del movimiento reformista, donde el nepotismo y el favoritismo político continuaron predominando como antes de la Reforma. (Justo, 1930: 145 a 146)

<sup>79</sup> Villafañe, 1928: 79.

Entre otras críticas,<sup>80</sup> Bunge afirmaba que la mayoría de cargos de inspectores escolares nombrados en la Capital Federal habían sido otorgados a hombres que ya tenían dos o tres cargos, especialmente cátedras en escuelas secundarias. Denunció además que las escuelas Láinez de las provincias habían sido creadas a pedido de personas influyentes y no sobre la base de una real necesidad. Bunge afirmó que el Sistema Nacional de Inspección Escolar representaba un “foco de corrupción”, acusando a los empleados del CNE de varias formas de fraude.<sup>81</sup> Mientras que la comisión rechazó la mayoría de las acusaciones de Bunge, sí reconoció la práctica del doble empleo de los inspectores escolares.

¿Declinó la calidad de la educación básica como resultado de las políticas populistas de los gobiernos Radicales? ¿Erosionó el favoritismo político el espíritu vocacional de los maestros, el atributo que había hecho de la campaña contra el analfabetismo un éxito incuestionable antes de 1916? Debemos recordar que las críticas de Justo se aplican tanto a la última administración de la República Conservadora como a la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen. Los ataques de Villafañe se concentran sobre todo en las presidencias Radicales. Es difícil afirmar cuán extendidas estaban estas prácticas denunciadas por Villafañe y Justo o el impacto que tuvieron sobre la marcha del proceso de alfabetización popular. La historiografía más reciente sobre las administraciones Radicales tiende a confirmar estas interpretaciones.

Uno de los puntos de consenso radica en la utilización del empleo público como arma política. En marzo 1924, durante la administración de Alvear, los socialistas interpellaron al Ministro del Interior Matienzo sobre la asignación política del empleo público. El Ministro respondió que, no habiendo legislación sobre la carrera del empleo público, los políticos podían nombrar los empleados discrecionalmente. Un año antes, el presidente Marcelo T. Alvear había promulgado un decreto prohibiendo a los empleados públicos hacer propaganda política durante su tiempo de trabajo. No obstante, esta práctica era aparentemente corriente en los colegios, las escuelas, el correo y la administración estatal.<sup>82</sup> Hay evidencia entonces que el empleo público fue empleado como botín en la contienda electoral por el control de aparato estatal.

Cuando Yrigoyen asumió su segunda presidencia en 1928, despidió 10.000 empleados públicos por su supuesta simpatía con su adversario, el antipersonalista Alvear. Entre noviembre de 1928 y abril de 1929, la Liga Nacional de Empleados Civiles se movilizó reclamando la reincorporación de éstos empleados, con el apoyo del diputado socialista De Tomaso en el Congreso.<sup>83</sup> La historiadora Ana

<sup>80</sup> Las críticas hechas por Bunge incluían desde la asignación equivocada de fondos hasta la existencia de agencias no autorizadas dentro del CNE.

<sup>81</sup> Consejo Nacional de Educación, 1921.

<sup>82</sup> *Ibidem*: 73.

<sup>83</sup> Persello, 2004: 74.

Virginia Persello concluye: "En el interior del partido gobernante, el reparto de los empleos funcionó como fuente de lealtades, pero también de disparador de conflictos y tensiones, lo cual generó una extrema faccionalización".<sup>84</sup>

Para el historiador David Rock, los dos últimos años de la administración de Yrigoyen consolidaron la práctica de la *empleomanía*. Entre 1921 y 1922 el gobierno creó sólo en la Capital entre 10.000 a 20.000 nuevos empleos, como un medio de atemperar las ansiedades creadas por la recesión mundial entre las clases medias.<sup>85</sup> El empleo público se utilizó para solidificar la conexión entre el gobierno y los comités del partido a nivel local, y través de este medio, conformar una clientela política más amplia.<sup>86</sup> Así, cuando Alvear llegó a la presidencia en 1922, trató de racionalizar el presupuesto estatal reduciendo precisamente el número de empleados públicos. La política fiscal ortodoxa de Alvear le costó caro en términos de clientela política, porque con una burocracia decreciente también se perdían votos. Los yrigoyenistas comenzaron a aprovecharse de esta debilidad apelando al apoyo de los empleados públicos. En 1929, cuando Yrigoyen retornó a la presidencia, el empleo público se convirtió en una de sus formas de venganza. Él purgó a la administración pública de todos los simpatizantes de Alvear. *La Vanguardia*, el diario socialista, afirmó que había despedido 3.000 maestros empleados en el CNE.<sup>87</sup> Los socialistas llegaron incluso a acusar a la nueva administración de "vender al mejor postor" los puestos públicos.

Irónicamente, el nombramiento de militantes partidarios para posiciones para las cuales no estaban calificados fue una acusación esgrimida por los Radicales contra el Régimen Conservador en los primeros años del siglo XX. Por ejemplo, en 1905 el partido Radical acusó al gobierno del Dr. Manuel Quintana de llenar los puestos más importantes en los colegios, los tribunales, los institutos y otras agencias gubernamentales con *cortesanos* Conservadores.<sup>88</sup> Y el uso político de nombramientos y despidos parece haber continuado después de la caída de Yrigoyen. El Radical Luis Roque Gondra se quejaba amargamente de que la revolución de 1930 apeló a acusaciones de incompatibilidades y supuesta acumulación de cargos públicos en colegios y escuelas para perseguir a los partidarios del régimen depuesto.<sup>89</sup>

<sup>84</sup> *Ibidem*: 75.

<sup>85</sup> Rock, 2001: 121. Como un destacado miembro del partido Radical reconoció: "...ha surgido entre muchos correligionarios una verdadera preocupación, que es contagiosa, de ocupar puestos públicos en la administración nacional, provincial y municipal" (*Ibidem*: 227).

<sup>86</sup> Rock escribió: "Los cargos se usaban para mantener el nexo entre el gobierno y los comités del partido, los que a su vez movilizaban al electorado" (*Ibidem*: 121).

<sup>87</sup> *Ibidem*: 244.

<sup>88</sup> Giacobone y Gallo, 1999: 154.

<sup>89</sup> Gondra, 1937: 61 a 71.

## Síntesis y conclusiones

Dos de las más destacadas elites profesionales de la era del progreso, los médicos y los educadores, fueron capaces de sumar apoyo público y obtener fondos estatales para garantizar el acceso de la población a dos servicios básicos: la educación primaria y la salud pública. Aunque se toparon con muchos obstáculos en esta empresa, sus esfuerzos lograron elevar el estándar de vida de la población, reducir drásticamente los niveles de analfabetismo y bajar de manera sustancial la mortalidad general e infantil. Mirado en retrospectiva, puede decirse que los expertos en la salud pública encontraron mayores obstáculos que los educadores. Debieron combatir enfermedades insuficientemente conocidas por la ciencia, enfrentaron múltiples desafíos en cuanto a que las enfermedades que debían controlar eran muy diferentes y, aunque hicieron lo mejor que pudieron para movilizar el apoyo social para la causa de la higiene pública, no lograron construir una única maquinaria propagandística o de difusión para el control de las enfermedades. Como se ha ilustrado para el caso de la campaña en contra de la tuberculosis, los médicos trataron de lograr varios objetivos con un único presupuesto. En consecuencia, no importa cuán fuerte hubiera sido el consenso público alcanzado, lo cierto es que la dispersión de esfuerzos se tornaba inevitable.

Hemos examinado aquí las campañas para reducir la incidencia de dos importantes enfermedades: la tuberculosis y el paludismo. En ambas cosas, los logros fueron muy magros. Primero, los fondos que el Estado asignaba para combatir las enfermedades fueron notablemente inferiores a aquellos dedicados a la educación pública (ver cuadro 3). Con gran esfuerzo, los higienistas fueron capaces de persuadir al gobierno y al público de la importancia de la tuberculosis. Pero fracasaron en obtener un fondo específico y permanente para las campañas contra la tuberculosis –y menos aún para la lucha contra el paludismo– similar al creado para el CNE. Las asociaciones de la sociedad civil contribuyeron tanto como el Estado a la financiación de hospitales, clínicas y sanatorios. Pero, a diferencia del programa de la educación común donde sí se puso énfasis en la formación de personal especializado, el Estado Nacional no asumió la responsabilidad de entrenar un equipo creciente de sanitaristas (técnicos y médicos).

En segundo lugar, los esfuerzos para mejorar las condiciones de la salud pública resultaron más exigentes en las provincias del interior que en la Capital o el Litoral del país. Los higienistas no pudieron esquivar tan fácilmente, como sí lograron hacerlo los educadores, los problemas institucionales asociados a las autonomías propias de la organización federal de la República. El DNH nunca adquirió autoridad sobre todo el territorio nacional como para imponer reglas y políticas uniformes, como sí logró hacerlo el CNE. En tercer lugar, mientras muchos fueron los instrumentos y remedios propuestos por los expertos en salud pública, su efectividad fue relativa, porque ninguno de ellos prometía una

solución integral al problema.<sup>90</sup> Hasta cierto punto, esta comunidad de expertos no contaba con una única, eficaz y probada tecnología en la que confiar para combatir las enfermedades. Los educadores, en cambio, poseían métodos confiables y comprobados para enseñar a los analfabetos las primeras letras y el manejo elemental de las matemáticas.

Finalmente, los presupuestos asignados a la salud pública –generalmente acotados y distribuidos entre diversas tareas e instituciones– estuvieron más expuestos a los vaivenes de los ciclos económicos que aquellos destinados a los de la educación común. La escasez de fondos públicos, debido principalmente a las crisis del sector exportador, se tradujeron en la suspensión de la realización de obras públicas claves para la mejora de la salud pública. El abandono del trabajo de saneamiento de terrenos durante la el periodo posterior a la Primera Guerra Mundial es un caso ilustrativo al respecto. En cambio, para el caso de la educación primaria, las crisis económicas se hacían sentir afectando el pago regular de los salarios de los maestros, pero raramente implicaban una suspensión en los planes de construcción de escuelas.

Al perseguir de manera sistemática el objetivo de una educación para todos, la elite política favoreció la consolidación de una creciente burocracia especializada de inspectores escolares y profesores de educación secundaria. Estos empleos públicos se distribuyeron no sobre la base de méritos, sino conforme a criterios clientelares. Asimismo, muchos puestos en escuelas primarias lograron ser controlados por los jefes políticos locales. Desafortunadamente, conocemos mucho menos sobre la incidencia de la *empleomanía* en el sector de la salud pública. Las campañas contra el paludismo (especialmente el saneamiento de terrenos) requirieron de un gran número de trabajadores no calificados. Muchos de esos trabajadores no eran remunerados, mientras otros fueron contratados de manera temporaria. No se trataba de un trabajo calificado y difícilmente podía considerarse un favor, puesto que era más bien una carga pública. En consecuencia, los políticos tenían muy poco para ganar con el control y distribución de empleos en el campo de la sanidad.<sup>91</sup> Las campañas contra la tuberculosis debieron haber requerido la creación de más empleos públicos, particularmente enfermeras, doctores y personal hospitalario. Pero, en tanto los médicos controlaban esos nombramientos, los políticos tenían probablemente menos oportunidades de nombrar a simpatizantes políticos, familiares o amigos en esos cargos.

El éxito de los educadores en reducir substancialmente los niveles de analfabetismo muestra que el compromiso de los políticos con esta causa fue sin duda

<sup>90</sup> Valgan como ejemplo desde los *hospitales de tuberculosos* al tratamiento con quinina, desde los equipos encargados de combatir la reproducción de los mosquitos hasta la *petrolización*, desde los chequeos prenupciales a la inspección de prostíbulos, etc.

<sup>91</sup> Me refiero aquí exclusivamente a los peones que formaban las brigadas sanitarias, no a los enfermeros y médicos.

crucial. Pero la multiplicación de escuelas secundarias y el crecimiento de una burocracia docente (directivos e inspectores) sugieren que estos notables esfuerzos consolidaron a la vez uno de los rasgos más objetables de la *política criolla*: la utilización del empleo público como recompensa política. La democratización de la vida política luego de la reforma electoral de 1912 profundizó esta tendencia negativa. Ya que las dirigencias de la República Radical confiaron con mayor frecuencia y más ampliamente en la *empleomanía*, uno podría argumentar que la distribución de los empleos entre las clases medias fue un resultado “natural” de la expansión del sufragio.

En los Estados Unidos y algunos otros países industrializados de Europa, la democratización de la vida política trajo aparejado un resultado bastante diferente. Los movimientos liderados por profesionales y elites expertas, tales como los Progresistas de Estados Unidos, presionaron por un sistema de empleo público meritocrático. Este no fue el caso en Argentina.<sup>92</sup> Las elites expertas argentinas pugnarón por la implementación de reformas sociales necesarias para garantizar el acceso a servicios básicos, pero nunca invirtieron el tiempo o la energía necesarios para reformar el propio aparato estatal. Ya fuera éste controlado por Conservadores o por Radicales, los políticos dominaron la distribución de cargos públicos, sin permitir reformas del empleo estatal que pudieran poner en peligro sus poderosas maquinarias político-electorales.

Existió una diferencia crucial en el diseño institucional para la educación elemental y para la salud pública. En la educación elemental, la responsabilidad recayó desde el comienzo sobre una institución centralizada, el Consejo Nacional de Educación, controlada a nivel local por los consejos escolares. A medida que pasó el tiempo, la influencia de estos consejos escolares mermó y así, el CNE llegó a dominar las políticas educativas. En el campo de la salud pública, en cambio, las asociaciones civiles dominaron desde un comienzo. Sólo más tarde el Estado Nacional se involucró y llegó a ser una figura dominante. Pero no hubo centralización; muchas instituciones en diferentes niveles continuaron proveyendo servicios básicos de salud. Además, uno podría argumentar que la financiación y el compromiso invertidos en las campañas de salud pública fueron mucho menos sistemáticos que aquellos invertidos en la educación común. Durante la mayor parte del primer periodo (1880–1915), el DNH tuvo mucha menos financiación estatal que el CNE. De hecho, fue durante la República Radical (1916–1930), en el momento de mayor expansión de la *empleomanía*, cuando el gobierno nacional y los provinciales reconocieron finalmente la importancia de los expertos en el diseño de la salud pública.

*Fecha de recepción: 14 de octubre de 2015*

*Fecha de aprobación: 25 de abril de 2016*

<sup>92</sup> Tampoco ésta meritocracia existió en España, los países de Europa central o Rusia.

## Fuentes primarias

- Alvarado, Carlos A. (1938), *La lucha contra el paludismo en el país*, Buenos Aires, Departamento Nacional de Higiene.
- Álvarez, Agustín (1899), *Manual de patología política*, Buenos Aires, Peuser.
- Ayarragaray, Lucas (1904), *La anarquía argentina y el caudillismo. Estudio psicológico*, Buenos Aires, Lajouane.
- Barbieri, Antonio (1928), *La lucha antimalárica en la Argentina*, Buenos Aires, Departamento Nacional de Higiene.
- Besio Moreno, Nicolás (1939), *Buenos Aires. Puerto del Río de la Plata, capital de la Argentina: Estudio crítico de su población, 1536–1936*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Tuduri.
- Cabred, Domingo (1919), "La tuberculosis en la República Argentina", en Knopf, Adolf, *La tuberculosis considerada como enfermedad del pueblo y medios de combatirla*. Traducción D. Cabred, ordenada por Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, Imprenta del Hospicio de las Mercedes, pp. 109 a 167.
- Campobassi, Juan José (1942), *La educación primaria desde 1810 hasta la sanción de la Ley 1420*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Consejo Nacional de Educación.
- Cárcano, Ramón J. (1933), *800.000 analfabetos. Aldeas escolares*, Buenos Aires, Roldán Editores.
- Coni, Emilio (1909), *La asistencia pública y administración sanitaria de Buenos Aires*, Buenos Aires, Imprenta Coni Hermanos.
- Coni, Emilio (1918), *Memorias de un médico higienista. Contribución a la historia de la higiene pública y social argentina (1867–1917)*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Flaibán.
- Consejo Nacional de Educación (1921), *Cargos formulados contra el Consejo Nacional de Educación*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Consejo Nacional de Educación.
- Consejo Nacional de Educación (1937), *Informe presentado al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Año 1936*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Consejo Nacional de Educación.

- Consejo Nacional de Educación (1938), *Cincuentenario de la ley 1420, Tomo II*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Consejo Nacional de Educación.
- Consejo Nacional de Educación (1940), *Inscripción y Censo de maestros aspirantes a cargo docente*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Consejo Nacional de Educación.
- Consejo Federal de Inversiones (1963), *El analfabetismo en la Argentina. Evolución y tendencias actuales*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones.
- Dirección del Censo Escolar de la Nación (1948), *IV Censo Escolar de la Nación*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Consejo Nacional de Educación.
- García Mata, Carlos (1932), "La mortalidad infantil en la República Argentina", en *Revista de Economía Argentina* (Buenos Aires), Año 14.
- Gondra, Luis Roque (1937), *El radicalismo y la política del momento*, Buenos Aires, Librería La Facultad.
- Justo, Juan B. (1913), *La Parlamentaria: Mayo 1912—Abril 1913 del diputado socialista por la Capital Juan B. Justo*, Buenos Aires, La Vanguardia.
- Justo, Juan B. (1930), *Educación pública. Escritos y discursos parlamentarios*, Buenos Aires, La Vanguardia.
- Leyes de Presupuesto Nacional, Años 1923 y 1935.
- Ministerio de Hacienda de la Nación, Memorias Años 1902-1905-1910.
- Ministerio de Salud (1983), *Estadísticas vitales y de salud (estadísticas demográficas, años: 1914–1943)*, Buenos Aires, Ministerio de Salud.
- Nelson, Ernesto (1939), *El analfabetismo en la República Argentina*, Santa Fe, Instituto Social de la Universidad Nacional del Litoral, Imprenta de la Universidad.
- Penna, José; Madero, Horacio (1910), *La Administración Sanitaria y Asistencia Pública de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Imprenta Kraft.
- Penna, José (1916), *Atlas sanitario argentino*, Buenos Aires, Editorial Kraft.
- Penna, José; Barbieri, Antonio (1916), *El paludismo y su profilaxis en la Argentina*, Buenos Aires, Establecimiento Gráfico Rodríguez Giles.
- Ramos Mejía, José María (1899), *Las multitudes argentinas. Estudio de psicología colectiva para servir de introducción al libro "Rosas y su tiempo"*, Buenos Aires, Lajouane.

Rodríguez Tarditi, José (1934), *Juan B. Justo, parlamentario*, Buenos Aires, La Vanguardia.

Tassart, Juan Carlos (1951), *El descenso de la mortalidad por tuberculosis en la República Argentina*, Buenos Aires, Secretaría de Asuntos Técnicos.

Villafañe, Benjamín (1922), *Irigoyen. El último dictador*, Buenos Aires, Tello y Cía.

Villafañe, Benjamín (1928), *Degenerados. Tiempos en que la mentira y el robo engendran apóstoles*, Buenos Aires, edición del autor.

## Bibliografía

Alliaud, Andrea (2007), *Los maestros y su historia: Los orígenes del magisterio argentino*, Buenos Aires, Granica.

Álvarez, Adriana (2004), "El reinado y control de las epidemias en las ciudad de Buenos Aires de fines del siglo XIX y principios del siglo XX", en Álvarez, Adriana; Molinari, Irene; Reynoso, Daniel (eds.), *Historias de enfermedades. Salud y medicina en la Argentina de los siglos XIX y XX*, Mar del Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata, pp. 17 a 46.

Armus, Diego (2007), *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870–1950*, Buenos Aires, Edhasa.

Bravo, Héctor F. (comp.) (1985), *A cien años de la Ley 1420*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Cantón, Darío; Jorrat, Jorge (1999), "Buenos Aires en tiempo del voto venal: elecciones y partidos entre 1904–1910", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 39, N° 55, pp. 433 a 458.

Ehrick, Christine (2005), "To serve the Nation: Juvenile mothers, paternalism, and State formation in Uruguay, 1910–1930", en *Social Science History* (Cambridge), Vol. 9, N° 3, pp. 489 a 518.

Ekelund, Robert; Tollison, Robert (1981), *Mercantilism as a rent-seeking society: Economic regulation in historical perspective*, Texas, Texas A & M University Press.

Escudé, Carlos (1990), *El fracaso del proyecto argentino: educación e ideología*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.

- Ferraro, Agustín (2008), "Friends in high places: Congressional influence on the bureaucracy in Chile", en *Latin American Politics and Society* (Miami), Vol. 50, N° 2, pp. 101 a 129.
- Giacobone, Carlos; Gallo, Edit (1999), *Radicalismo bonaerense, 1891–1931: la ingeniería política de Hipólito Yrigoyen*, Buenos Aires, Corregidor.
- Horowitz, Joel (2007), "Patrones y clientes. El empleo municipal en el Buenos Aires de los primeros gobiernos radicales (1916–1930)", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 46, N° 184, pp. 569 a 596.
- Kleinpenning, Jan (1981), "Uruguay: The rise and fall of a Welfare State seen against a background of Dependency Theory", en *Revista Geográfica* (México), N° 93, pp. 101 a 117.
- Lvovich, Daniel; Suriano, Juan (2006), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870–1952*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo.
- Mazzeo, Victoria (1990) "La mortalidad infantil en la Ciudad de Buenos Aires. Período 1856–1986. Análisis histórico de su comportamiento y de su inserción en el desarrollo socio-económico de la ciudad" (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Luján).
- Mazzeo, Victoria (1993), *Mortalidad infantil en la Ciudad de Buenos Aires (1856–1986)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Murdock, Carl (1995), "Physicians, the State and public health in Chile, 1881–1891", en *Journal of Latin American Studies* (Cambridge), Vol. 27, N° 3, pp. 551 a 567.
- Palermo, Silvana (2006), "Del Parlamento al Ministerio de Obras Públicas: la construcción de los Ferrocarriles del Estado en Argentina, 1862–1916", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 46, N° 182, pp. 215 a 243.
- Persello, Ana Virginia (2004), *El partido radical. Gobierno y oposición, 1916–1943*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Pita, Valeria (2004), "¿La ciencia o la costura? Pujas entre médicos y matronas por el dominio institucional, Buenos Aires, 1880–1900", en Álvarez, Adriana; Molinari, Irene; Reynoso, Daniel (eds.), *Historias de enfermedades. Salud y medicina en la Argentina de los siglos XIX y XX*, Mar del Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata, pp. 81 a 109.
- Neiburg, Federico; Plotkin, Mariano (comps.) (2004), *Intelectuales y expertos, La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós.

- Recalde, Héctor (1994), *Vida popular y salud en Buenos Aires (1900–1930)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Recalde, Héctor (1997), *La salud de los trabajadores en Buenos Aires (1870–1910)*, Buenos Aires, Grupo Editor Universitaria.
- Rock, David (1972), "Machine politics in Buenos Aires and the Argentine Radical Party", en *Journal of Latin American Studies* (Cambridge), Vol. 4, N° 2, pp. 233 a 256.
- Rock, David (2001), *El radicalismo argentino, 1890–1930*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Rock, David; López-Alves, Fernando (2000), "State-building and political systems in nineteenth-century Argentina and Uruguay", en *Past and Present* (Oxford), Vol. 167, N° 1, pp. 176 a 202.
- Salvatore, Ricardo (2001), "Sobre el surgimiento del estado médico-legal en la Argentina (1890–1940)", en *Estudios Sociales* (Santa Fe), N° 20, pp. 81 a 114.
- Salvatore, Ricardo (2005), "Positivist criminology and State formation in modern Argentina (1890–1940)", en Becker, Peter; Wetzell, Richard (eds.), *Criminals and their scientists: Essays on the international history of criminology*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 253 a 280.
- Salvatore, Ricardo (2010), *Subalternos, derechos y justicia penal: ensayos de historia social y cultural Argentina, 1829–1940*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Smulovitz, Catalina; Peruzzotti, Enrique (2000), "Societal accountability in Latin America", en *Journal of Democracy* (Washington, D.C.), Vol. 11, N° 4, pp. 147 a 158.
- Spalding, Hobart A. (1972), "Education in Argentina, 1890–1914: The limits of oligarchic reform", en *Journal of Interdisciplinary History* (Cambridge), Vol. 3, N° 1, pp. 31 a 61.
- Suriano, Juan (comp.) (2000), *La cuestión social en Argentina, 1870–1943*, Buenos Aires, Editorial La Colmena.
- Szuchman, Mark D. (1990), "Childhood education and politics in nineteenth-century Argentina: The case of Buenos Aires", en *Hispanic American Historical Review* (Durham), Vol. 70, N° 1, pp. 109 a 138.
- Tedesco, Juan Carlos (1986), *Educación y sociedad en la Argentina (1880–1900)*, Buenos Aires, Ed. Solar.

Terán, Oscar (1987), *Positivismo y nación en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Puntosur.

Veronelli, Juan Carlos; Veronelli Correch, Magalí (2004), *Los orígenes institucionales de la salud pública en la Argentina*, Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud.

Zimmermann, Eduardo (1992), "Los intelectuales, las ciencias sociales y el reformismo liberal: Argentina, 1890–1916", en *Desarrollo Económico (Buenos Aires)*, Vol. 31, N° 124, pp. 545 a 564.

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