

Tierra adentro...  
Instituciones económicas y sociales  
en los Territorios Nacionales  
(1884 - 1951)

Andrea Lluch  
Marisa Moroni  
compiladoras



**prohistoria**  
ediciones



EdUNLPam

**Andrea Lluch** es Doctora en Historia (UNCPBA) y ha realizado estudios post-doctorales en la Universidad de Harvard, donde fue Faculty Research Fellow en el grupo de Historia empresarial de la Harvard Business School.

Actualmente se desempeña como Investigadora Adjunta del CONICET y como docente en la Universidad Nacional de La Pampa.

Dirige la Revista *Quinto Sol* y ha sido editora del *Catálogo Comentado de Bibliografía sobre Historia Regional*.

**Marisa Alejandra Moroni** es Doctora en Historia por la Universidad de Sevilla y ha desarrollado actividades de formación y especialización en la Escuela de Estudios

Hispanoamericanos dependiente del CSIC, España. Actualmente se desempeña como Investigadora Asistente del CONICET y como Profesora Adjunta en la Universidad Nacional de La Pampa. Ha publicado artículos sobre temas vinculados con la historia de la administración de justicia y la gestión institucional de los territorios nacionales en revistas y libros editados en Argentina y en el extranjero.

# Tierra adentro...

Instituciones económicas y sociales  
en los Territorios Nacionales (1884-1951)

Andrea Lluch y Marisa Moroni  
compiladoras



**prohistoria**  
ediciones



EdUNLPam

Rosario, 2010

# Índice

Palabras preliminares	
Andrea Lluch - Marisa Moroni .....	11
<i>Instituciones económicas. Tierras, mercados y actores</i>	
Producción y redes de comercialización de lanas en La Pampa (1884-1950)	
Andrea Lluch - Selva Olmos.....	19
Neuquén en el espacio Patagónico	
Tierra, ganado y comercio al comenzar el siglo XX	
Graciela Blanco.....	43
Tenencia y uso de la tierra de las poblaciones indígenas en el oeste de La Pampa (primera mitad del siglo XX)	
Claudia Salomón Tarquini - Anabela Abbona.....	63
El azar y la técnica en las pampas del sur	
Agricultores, expertos y producción agrícola (1908-1940)	
Federico Martocci .....	89
<i>Instituciones sociales. Los actores redefinen la intervención estatal</i>	
Una larga marcha hacia la inclusión	
Enfermedades y campañas en el interior argentino (1900-1940)	
María Silvia Di Liscia.....	121
Los niños en escena	
Las políticas de protección a la infancia en el Territorio Nacional de La Pampa (1920-1940)	
María José Billorou.....	141

Las instituciones deportivas y su vinculación con el Estado en el marco de las primeras políticas públicas orientadas al deporte en el Territorio Nacional de La Pampa (1930-1946) Stella Cornelis.....	163
Diseño para el ensayo y el error La Justicia letrada y los jueces en el Territorio Nacional de La Pampa (1884-1934) Marisa Moroni .....	183
Las relaciones institucionales entre la Iglesia católica y las autoridades gubernativas en La Pampa (1934-1955) Ana María T. Rodríguez - Mariana Funkner.....	203

## Palabras preliminares

ANDREA LLUCH - MARISA MORONI

Este libro es el resultado de un proyecto de investigación<sup>1</sup> y, por lo tanto, de un esfuerzo colectivo de un grupo investigadores cuyo propósito es avanzar en el conocimiento histórico de las sociedades territorianas pampeana y extrapampeanas. El estudio de los Territorios Nacionales —entendiendo por ello los vastos y heterogéneos espacios conformados mediante la ley 1532 de 1884 que estableció su dependencia del Estado central hasta mediados del siglo XX— se inserta, a su vez, dentro de un amplio movimiento que busca discutir las particularidades de las economías de reciente asentamiento, de las cuales Argentina fue uno de los ejemplos más clásicos del mundo contemporáneo.

La comprensión de los aspectos involucrados en la conformación y evolución histórica de las dinámicas sociedades territorianas permitirá abrir un diálogo fructífero con la extensa producción académica para áreas de mayor antigüedad de asentamiento y, en especial, con otros espacios del ámbito patagónico y del norte argentino. Como queda expuesto en estas páginas, el estudio de estas sociedades conlleva múltiples desafíos analíticos y metodológicos. Asimismo, los artículos aquí reunidos exploran distintas dimensiones económicas y sociales, contribuyendo a un debate historiográfico que hasta el momento ha privilegiado los aspectos políticos.

Además del espacial, otro eje que aglutina los distintos capítulos del libro recae en la atención sobre las instituciones. A pesar de la inexistencia de una definición unánimemente aceptada, una de las más reconocidas es la de Douglas North quien define a las instituciones como: “Las reglas de juego en una sociedad”.<sup>2</sup> En un sentido más amplio puede entenderse que las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Partiendo de esta definición, los textos congregados en este volumen despliegan la desigual conformación de las tramas institucionales y de las

---

1 Proyecto de Investigación “Instituciones, actores y prácticas en el interior argentino (1884-1951)”, Proyecto PICTO 18-30782, UNLPam Res. Directorio ANPCyT núm. 092/06.

2 NORTH, Douglass *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1990, p. 13 y AYALA ESPINO, José *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999.

estrategias de los diferentes actores, mostrando la conformación de estas sociedades como un proceso dinámico y no lineal.

El primer eje del libro se compone de cuatro capítulos que analizan los procesos de ocupación e incorporación productiva describiendo la evolución de las instituciones económicas hasta mediados del siglo XX. Desde diferentes perspectivas, los artículos examinan el desarrollo paulatino de las formas capitalistas y los numerosos cambios a lo largo de estas décadas en las estructuras agrarias y en los perfiles productivos y comerciales. En particular, se descubre el interés por analizar en qué medida las instituciones buscaron disminuir los costos y la incertidumbre, mientras se rescatan las variadas experiencias de los protagonistas de los procesos analizados.

El punto de partida de todos los textos es el proceso abierto a fines del siglo XIX mediante la re-ocupación de espacios hasta entonces dominados por las sociedades indígenas. Uno de los principales bienes exportables de la economía argentina a mediados del siglo XIX fue la producción y exportación de lanas. La historicidad de este proceso es analizada en el artículo de Andrea Lluch y Selva Olmos quienes examinan los ciclos productivos y los agentes que sustentaron la producción y comercialización de lanas en el Territorio Nacional de La Pampa. En su análisis, superan el período conocido como la *fiebre del lanar* y alertan sobre la convivencia y complementariedad de distintas áreas productoras así como sobre la revitalización del comercio de lanas en las exportaciones argentinas a mediados del siglo XX. Junto al análisis de aspectos productivos y los tradicionales vaivenes de los mercados, el artículo recorre los perfiles y funciones desarrolladas por los agentes y redes empresariales en el proceso de dinamizar el flujo productivo, comercial y financiero de la economía del lanar en la región.

La problemática del afianzamiento de los derechos de propiedad y de los fundamentos jurídico-administrativos de la propiedad y de la distribución de la tierra ha sido un tema de reciente reconsideración en la historiografía argentina. En tal sentido, diversos estudios han alertado sobre la heterogeneidad en los sistemas de tenencia de la tierra, las formas de acceso a los recursos, las prácticas de los actores económicos y los patrones de distribución territoriales. Los dos trabajos siguientes abrevan en esta vertiente. Graciela Blanco sintetiza los rasgos básicos del proceso de distribución/apropiación de tierras en el espacio neuquino, junto al análisis de las características de la ganadería regional, los circuitos mercantiles y los sujetos sociales emergentes. En su análisis, se revelan los diferentes ciclos productivos y los dinámicos perfiles de las empresas ganaderas, afectadas por los constantes problemas de rentabilidad pero, en especial, por la interrupción definitiva del comercio libre con Chile en la década de 1930. A partir de entonces se produjo la desarticulación de las principales relaciones comerciales que definían la organización social del espacio neuquino, iniciándose otra etapa donde la ganadería regional y los productores asociados a ella desplegaron nuevas estrategias organizativas, productivas y comerciales.



El proceso secular de afianzamiento de la propiedad privada es retomado por Claudia Salomón Tarquini y Anabela Abbona. A pesar del pleno desarrollo de las formas capitalistas y el predominio liberal en la legislación, las autoras muestran que estas tierras re-ocupadas a finales del siglo XIX habrían permitido actualizar los debates en torno a la organización productiva pero también –y en alta correlación con lo primero– serían espacios de supervivencias y mostrarían la complejidad del proceso de reparto de tierras. En concreto, el artículo explora las experiencias de las poblaciones indígenas que ocuparon –bajo distintas formas de acceso– diversas extensiones en el oeste de la provincia de La Pampa, en un contexto de destribalización e incorporación subordinada. Sus hallazgos remiten a la inexistencia de un brusco corte entre un período y otro, así como al surgimiento posterior de un mosaico de situaciones. Tal diversidad les impide postular un cuadro homogéneo pero reflejaría que, aún en una situación desventajosa, algunos grupos indígenas lograron constituir asentamientos que les permitieron vivir de manera relativamente autónoma sin la necesidad de asalariarse en forma permanente durante la primera mitad del siglo XX.

El análisis de las instituciones económicas no se reduce a temas clásicos como tierras, mercados y producción sino que también incluye el rol de técnicos y las políticas públicas. El análisis del accionar y del perfil de los ingenieros agrónomos regionales respecto de las capacidades “técnicas” de los agricultores y, en relación directa con ello, sobre la viabilidad económica de la agricultura en el sudeste del Territorio Nacional de La Pampa es el objetivo del artículo de Federico Martocci. El autor demuestra que los expertos a cargo de estas dependencias, en tanto integrantes de un campo profesional determinado y en un juego de legitimaciones cruzado con otras instituciones estatales y con los propios agricultores, buscaron ofrecer diversas soluciones a los problemas del agro pampeano. Los debates y propuestas fueron cambiando con el tiempo, siguiendo los vaivenes en los ciclos productivos. En los años 1930 se produjo un quiebre, y el discurso, el papel y el accionar de las instituciones oficiales y de los técnicos agrícolas fue reorientándose. La crisis del modelo productivo vigente, las intensas sequías y el proceso erosivo fueron incrementando el desencanto hacia el porvenir agrícola de las tierras del sureste productivo y, poco a poco, fue reforzándose en el discurso y en la práctica la vocación ganadera de La Pampa.

En síntesis, el complejo y dinámico proceso de distribución de la tierra, la re-ocupación y puesta en producción, la organización de los circuitos productivos y comerciales, las formas de acceso a los mercados y las estrategias y accionar de los agentes en los entramados económicos y sociales dan cuenta de las múltiples facetas involucradas en el desempeño de las economías territorianas a fines del siglo XIX y su posterior evolución hasta mediados del siglo XX. Desde diferentes enfoques teóricos y metodológicos estas páginas contribuyen a enriquecer y reactualizar viejas discusiones planteadas en torno al papel del Estado nacional en la configuración institucional y en las políticas sociales implementadas.



Sobre estos temas en particular se desplazan los trabajos que componen el segundo eje del libro. Dentro del complejo y dinámico proceso de formación estatal, los artículos reunidos adoptan una dimensión analítica capaz de integrar las variadas identidades regionales y de registrar las disímiles capacidades del Estado nacional para intervenir en los márgenes. La atención de los autores se concentró en la conformación de diferentes instituciones sociales, muchas de ellas de alcance nacional, a partir del estudio de la legislación específica pero en especial considerando el surgimiento y consolidación de un campo de acción profesional y de los actores que incidieron en ellas (médicos, abogados, ingenieros agrónomos, maestros, jueces, sacerdotes, vecinos). En este sentido, el artículo de María Silvia Di Liscia focaliza su atención en las campañas sanitarias realizadas en el interior argentino donde las características de una geografía difícil, con una población dispersa y sin una estructura institucional pública motivaron la *desterritorialización* de las prácticas médicas públicas. La autora propone el abordaje de los recorridos sanitarios en los territorios que se encontraban fuera del alcance de la modernización ocurrida en las grandes ciudades del Litoral, reconociendo en las campañas sanitarias, además del papel médico tradicional, un interés político por intentar incluir dentro de la “nación” a nuevos sectores sociales.

En esta misma línea que considera la implementación de políticas sanitarias estatales se encuadra el trabajo realizado por María José Billorou. La autora se expresa sobre la protección a la infancia como uno de los tópicos centrales de la creciente preocupación por la salud a principios del siglo XX. El artículo examina los lineamientos gestados por la Dirección de Maternidad de Infancia y de la Comisión Nacional de Ayuda Escolar en el Territorio Nacional de La Pampa. Al mismo tiempo, destaca la mediación de distintos agentes estatales y de los pobladores en la ejecución concreta de las políticas asistenciales durante la primera mitad del siglo XX. A través del análisis de la instalación de comedores escolares y, en especial, desde el rol de la sociedad civil como su principal sostén, el artículo postula las dificultades para el financiamiento y la asistencia integral a la infancia en el interior argentino.

La reconstrucción del andamiaje institucional permite aproximarnos a los cambios y continuidades en las políticas públicas y la participación de diferentes actores alrededor de las políticas sanitarias. Estas dimensiones se interrelacionan directamente con la recreación y el deporte como ámbito de intervención estatal respecto al cuidado y control del cuerpo tal como reseña el artículo de Stella Cornelis. Esta contribución arroja luz sobre las primeras políticas estatales para el deporte en La Pampa durante las décadas de 1930 y 1940 y nos introduce en la vida institucional de los clubes convocados por la Gobernación para acordar una planificación deportiva uniforme. Específicamente, el artículo examina los intentos de fomentar el deporte mediante la creación de la Comisión Oficial de Fomento, Turismo y Deportes y el creciente interés por el cuidado del cuerpo durante el mandato del gobernador Duval entre 1939 y 1946.

La institución judicial también se suma a la reconstrucción del entramado institucional territorialiano. En este caso, el análisis incorpora a los actores vinculados con la administración de justicia en el Territorio Nacional de La Pampa desde 1884 hasta mediados de la década de 1930. El trabajo de Marisa Moroni recupera el clima de disputas y el debate inherente a la conformación de la institución judicial desde la perspectiva de los jueces letrados que actuaban en un espacio con un marco legal específico. El estudio del establecimiento de los juzgados letrados, su traslado, ampliación y, por último, el conflictivo proceso de descentralización, ratifican para la autora que la demanda de recursos para el funcionamiento de la justicia actuó como un disparador para exigir al poder central mayor atención al desarrollo económico y social del Territorio.

En el análisis de la organización institucional de la iglesia católica en los Territorios Nacionales, la contribución de Ana María T. Rodríguez y Mariana Funkner sigue la orientación analítica de aquellos estudios que coinciden en señalar las tensiones y conflictos presentes en la conformación de la institución clerical. En tal sentido, este capítulo rastrea las múltiples formas de la movilización católica y la estrecha relación con el poder político en el Territorio Nacional de La Pampa desde los años 1930, focalizando el análisis en los diferentes actores que participaron del proceso, sus lógicas y prácticas sociales. En particular, las autoras indagan en las viejas y nuevas prácticas religiosas, tales como las movilizaciones masivas, las que reflejaron el interés por cimentar los pilares de una *pampeanidad católica*.

Las variantes analíticas de los trabajos reunidos en este libro dan cuenta de una renovada selección bibliográfica y la utilización de una serie de fuentes documentales que complejizan los estudios referidos al proceso de conformación institucional en la Argentina. La integración de estas conclusiones permitiría enriquecer las interpretaciones acerca de la capacidad estatal para intervenir en estos “nuevos” espacios que representaban más de la mitad de la extensión geográfica del país. Los trabajos invitan a esta relectura al recuperar las experiencias de los actores sociales como mediadores entre el supuesto poder normalizador del Estado central y la realidad institucional en los Territorios Nacionales, caracterizada por una débil asistencia material y por una aguda escasez de recursos humanos. Para ello, los autores exploran el proceso de conformación de un conjunto de instituciones sociales y rastrear no sólo las representaciones discursivas, sino también la ejecución concreta –y los límites– de las políticas estatales.

En definitiva, las contribuciones aquí reunidas revelan la profusión de instituciones endógenas y de estrategias de los actores económicos, estatales, políticos y sociales dentro del quehacer histórico de las sociedades territorianas. El avance en esta línea de análisis posibilitará establecer con mayor precisión los aspectos distintivos –o semejantes– en los procesos económicos y sociales dentro de espacios tan heterogéneos entre sí, a la par que permitirá detectar las adaptaciones en relación con socie-

dades de más antiguo asentamiento, contribuyendo con ello a reforzar la propuesta de pensar las delimitaciones espaciales como problemas y no como datos apriorísticos.

*Tierra adentro*, coordinado por Andrea LLuch y Marisa Moroni, avanza en la profundización del conocimiento sobre aspectos centrales de la historia de los espacios territorianos pampeano-patagónicos.

En la primera parte se analiza la conformación y los cambios históricos de las instituciones económicas, con foco en la conformación de los mercados, las actividades económicas, el mercado de tierras y la experiencia de los productores rurales. En la segunda, el análisis se realiza sobre las instituciones judiciales, sanitarias, educativas, deportivas y religiosas.

ISBN 978-987-1304-71-4



9 789871 304714

**Colección Estudios y Problemas - 1**  
**Dirigida por María Silvia Di Liscia**