

➤ Los cambios en la política social argentina y el impacto del terremoto de San Juan (1944)

Pablo Buchbinder
UBA-CONICET, Argentina

Resumen: El objetivo del artículo consiste en analizar las consecuencias sociales y políticas del terremoto de San Juan. El estudio focaliza en tres aspectos: los relacionados con las colectas de dinero para las víctimas, con las políticas de vivienda y con la aparición de nuevas leyes de adopción de menores.

Palabras clave: Terremoto de San Juan; Asistencia social; Adopción de menores; Argentina; Siglo xx.

Abstract: The aim of this paper is to analyze the social and political consequences of the earthquake in San Juan. The study focuses on three areas: those related to collecting money for victims with housing policies and the emergence of new child adoption laws.

Keywords: Earthquake in San Juan; Social welfare; Child adoption laws; Argentina; 20th Century.

Introducción

El 15 de enero de 1944 un terremoto de 7,8 grados en la escala Richter afectó a la ciudad de San Juan, situada en el centro de un valle cordillerano. San Juan, capital de la provincia del mismo nombre, contaba entonces con una población de casi 100 mil habitantes. El terremoto duró unos 25 segundos y su epicentro estuvo situado a unos 20 kilómetros de la ciudad, pero destruyó prácticamente a esta en su totalidad. Las casas y edificios no contaban con construcción antisísmica, y en su mayor parte estaban compuestos por adobe, barro seco y cocido. Aunque no existen al respecto aún estadísticas confiables se calcula que un 10% de la población de la ciudad perdió la vida en este episodio. Se estima que las víctimas podrían haber sido muchas más si el terremoto hubiese tenido lugar, además, no en un sábado como ocurrió, sino en un día laborable.

El terremoto no despertó una atención especial entre los historiadores argentinos. Tampoco generó un interés particular entre los historiadores del peronismo, circunstancia notable teniendo en cuenta que, para muchos observadores, fue en un festival organizado con el propósito de recaudar fondos para las víctimas del terremoto donde se conocieron Juan Perón y Eva Duarte, sellando desde entonces un vínculo personal que tendría sólidas consecuencias en la vida política de la Argentina.

Sin duda, una novedad reciente en el estado del conocimiento sobre el tema ha sido la aparición del libro de Mark Healey (2012), *El peronismo entre las ruinas*. Publicado en su versión inglesa en 2011, el libro fue traducido al español y editado en la Argentina un año después. Constituye el estudio más profundo y completo de las consecuencias

que tuvo el episodio acaecido en San Juan. Su trabajo ha explorado con mayor profundidad algunos aspectos de las consecuencias del terremoto que otras. Healey analiza con detalle los diferentes proyectos de reconstrucción de la ciudad, la orientación definitiva que tomaron esos mismos proyectos y los debates y controversias que al respecto involucraron a técnicos, ingenieros, arquitectos, planificadores urbanos por un lado y políticos y militares por otro. Por otro lado contamos también con un breve balance elaborado por Pablo Potenze (2003: 24-38) que contiene una serie de observaciones útiles para avanzar en la comprensión de las consecuencias del episodio.

Nuestro propósito es menos ambicioso y consiste en analizar algunos aspectos relacionados con el terremoto como son las estrategias y modalidades de asistencia social que se generaron a partir de la catástrofe y que procuraron dar soluciones de emergencia y en el corto plazo. Analizaremos así los procedimientos implementados por el gobierno para obtener fondos destinados a dar respuestas inmediatas a las necesidades de la población afectada por el evento, el desarrollo de las políticas tendientes a solucionar el problema de la vivienda y los efectos del terremoto sobre la legislación vinculada con la adopción de menores. Como han señalado Healey y otros historiadores las estrategias llevadas a cabo para responder a las consecuencias sociales que dejó el terremoto permiten comprender algunos de los rasgos novedosos que asumieron las políticas sociales desde junio de 1943. Estas políticas constituyen antecedentes inmediatos de las que aplicará poco tiempo después el peronismo ya en el poder a partir de mediados de 1946. A la vez, permite comprender el ascenso de este movimiento político ya no a partir de su acción en los grandes centros urbanos metropolitanos, sino desde una provincia marginal de la Argentina como era San Juan.

El contexto geográfico, político y social del terremoto

El 4 de junio de 1943 tuvo lugar en la Argentina un golpe militar que instauró un régimen que permaneció en el gobierno hasta mediados de 1946. Este período culminó con el ascenso a la presidencia de Juan Domingo Perón, electo en comicios celebrados en febrero de ese último año. Perón se convirtió progresivamente en el principal líder del grupo de militares que condujo el movimiento de junio. Ese grupo era, además, profundamente heterogéneo. Estaba dividido en torno a diversas cuestiones, entre ellas en relación con la posición que debía adoptar el país frente a los bandos contendientes en la Segunda Guerra Mundial. Convivían entonces allí desde grupos que defendían la neutralidad y tenían claras simpatías con las fuerzas del Eje, en particular con las alemanas, con otros aliadófilos, generalmente de orientación probritánica. Además, junto a algunos de orientación liberal predominaban aquellos grupos vinculados con el nacionalismo católico (Page 1983).

Pero, en su gran mayoría, los militares que impulsaron el golpe compartían una perspectiva crítica de los gobiernos que habían ejercido el poder desde 1930. Esta crítica se sostenía en diversos argumentos. Se cuestionaban las prácticas fraudulentas en términos electorales que habían permitido que dichos gobiernos se mantuviesen a lo largo de este extenso período, su supuesta corrupción y la falta de moral en términos administrativos, pero también se los acusaba por su falta de sensibilidad en los aspectos sociales. La perspectiva de la situación social que tenían los militares estaba teñida además de preocupaciones

vinculadas con un mundo en guerra. Era imposible consolidar un consenso social apto para enfrentar los esfuerzos relacionados con la guerra en un contexto signado por la división y el enfrentamiento. Esto llevó a que el nuevo gobierno introdujera en su agenda la necesidad de llevar a cabo profundas reformas sociales (Del Campo 1983, Zanatta 2009).

El encargado de implementar las principales reformas fue el coronel Juan D. Perón. Perón asumió la dirección del Departamento Nacional del Trabajo, dependiente entonces del Ministerio del Interior. Pero poco tiempo después, en noviembre de 1943, transformó esta oficina en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, con rango de Ministerio. Desde allí implementó una serie de transformaciones sociales sustantivas a partir de la creación de nuevas normativas en materia laboral, social y previsional, y de la aplicación de antiguas disposiciones que no eran respetadas. Esto le permitió construir un vínculo de fuerte adhesión entre los dirigentes sindicales, pero también la desconfianza y oposición de los sectores empresarios. Perón era la figura del gobierno que postulaba, con mayor vigor, la necesidad de llevar a cabo reformas sociales.

En tiempos del terremoto, San Juan era una provincia que se encontraba, como todas las demás, bajo el gobierno de una intervención militar. Su actividad económica estaba concentrada en la producción de vinos, siendo el cultivo de la vid y la producción bodeguera las principales actividades económicas de la provincia. La élite que había gobernado la provincia hasta entonces estaba conformada por los dueños de los viñedos y las bodegas y su poder sobre las clases bajas había sido cuestionado a partir de la conformación de gobiernos apoyados en estos sectores desde la década de 1920. Desde entonces las principales figuras de la política sanjuanina eran los hermanos Cantoni, Aldo y Federico. Ambos eran médicos. Llegaron al gobierno por primera vez en 1921 y encararon reformas sustantivas. San Juan, fue, entre otros aspectos, la primera provincia en introducir el voto femenino, en 1927. Sin embargo, sus gobiernos fueron intervenidos en diversas oportunidades y, en 1934, a través de un movimiento militar se los desalojó del poder. Desde entonces, merced en alguna medida al fraude electoral, el gobierno quedó en manos de los conservadores que revirtieron muchas de las transformaciones sociales operadas por los Cantoni, que seguían siendo muy populares en vísperas del terremoto. Como sucedió en todo el territorio nacional luego del golpe de junio la provincia fue intervenida por el gobierno militar, que designó a las nuevas autoridades.

La colecta para las víctimas

El terremoto planteó algunos problemas urgentes y reveló falencias en la estructura de asistencia social. Algunos de los problemas que se hicieron visibles con el terremoto eran nuevos, pero otros eran más antiguos y se mezclaban con debates que tenían más de una década, como las ya mencionadas cuestiones vinculadas con la adopción de menores.

De todas formas es preciso destacar que el terremoto tuvo consecuencias que era preciso atender de manera inmediata. Una de ellos era el alojamiento de la población. A raíz de la destrucción de las viviendas, la mayor parte de la población pasaba las noches a la intemperie. En este contexto se planteaba el problema de cómo evacuar a los heridos, que fueron en principio trasladados mayoritariamente a Mendoza, aunque luego, frente a las protestas surgidas en esta ciudad, cuyos habitantes consideraban se encontraba desbordada por el número de evacuados, comenzaron a ser conducidos hacia Buenos Aires. En este marco se planteó la necesidad de evitar las epidemias y organizar la asistencia

sanitaria. El suministro de energía eléctrica y sobre todo de agua pasó a constituir una preocupación central de las autoridades de la ciudad, ya que si bien el terremoto no había afectado a las redes de agua potable había destruido las instalaciones domiciliarias.

Afrontar las consecuencias del terremoto exigía reunir y movilizar recursos considerables, en particular monetarios. El país se veía ante un desafío nuevo, ya que por sus dimensiones y gravedad no existían antecedentes en los que pudieran buscarse ejemplos o modos de afrontar este tipo de catástrofes. El llamado del gobierno a la solidaridad de los ciudadanos fue prácticamente inmediato y en la convocatoria algunas figuras pasaron a ocupar un lugar destacado. Una de ellas fue el ya mencionado flamante secretario de Trabajo y Previsión Social, Juan Domingo Perón. El ascenso de Perón como figura de proyección nacional es inseparable de las consecuencias que, sobre la sociedad argentina, tuvo el terremoto de San Juan.

Perón tomó la primera iniciativa. Al día siguiente del terremoto convocó a una reunión a representantes de la industria y del comercio, pero también de las entidades deportivas y cinematográficas, con el propósito de llevar a cabo una gran colecta para las víctimas. La respuesta fue, como era previsible, muy positiva. Los diarios reflejan la aparición de una corriente espontánea de solidaridad traducida en aportes de dinero, alimentos, donaciones de sangre y de distintos bienes materiales. Artistas, sobre todo actores y actrices recorrieron las calles de Buenos Aires con alcancías para solicitar fondos para los damnificados. El mismo Perón participó de estas caminatas recolectando los aportes de los ciudadanos que decidían espontáneamente colaborar.

El gobierno celebró el apoyo popular. Sin embargo, esa ayuda fue organizada rápidamente desde la cúpula del poder. El gobierno prohibió que entidades particulares organizaran colectas en favor de los damnificados del terremoto. La decisión consistió en centralizar en organismos del ejército y, sobre todo, en la Secretaría de Trabajo y Previsión la ayuda. El presidente Ramírez sostuvo entonces que la tarea de asistencia y reconstrucción debería quedar a cargo exclusivamente del gobierno para evitar que se desvirtuase el sentido de la colaboración. Además se señalaba que la centralización era fundamental para que la ayuda del gobierno fuese eficaz. En este contexto, el gobierno estableció dos formas de canalización de la ayuda.

La primera de ellas era la llamada “ayuda directa”. Consistía en la canalización de aportes directos de las personas destinadas a las víctimas del terremoto a la Secretaría de Trabajo y Previsión. La segunda era la colecta indirecta. Esta era la ayuda percibida por intermediarios que debía ser recolectada por la Comisión Pro-Ayuda a San Juan y de allí debía ser dirigida a la Secretaría de Trabajo y Previsión, que además debía articular sus acciones con el Ministerio de Obras Públicas.

La organización de la ayuda a las víctimas permite observar un primer rasgo particular y novedoso de la acción del Estado. En primer lugar el ya mencionado objetivo de centralizar la ayuda en el sector público. Uno de los argumentos que justificaba esta decisión era, como ya señalamos, la eficacia. Pero también la decisión estaba amparada en la idea de que, a diferencia de los anteriores gobiernos, estigmatizados por la corrupción, este era un gobierno de “manos limpias” y, en consecuencia, estaba moralmente habilitado para recibir el aporte popular. De esta forma se articulaba el rol director del Estado con la apelación directa a la sociedad civil participando esta en las acciones de ayuda a las víctimas.¹

¹ “Extraordinaria concurrencia fue al Luna Park”. En: *La Nación*, 23 de enero de 1944.

La organización de la ayuda tuvo otras particularidades y efectos. Uno de ellos fue la decisión de involucrar activamente a figuras conocidas de la sociedad civil, por ejemplo, a personalidades de la radio y el cine. El impacto público de la colecta constituyó también un aspecto novedoso. Diariamente los periódicos daban testimonio de la solidaridad popular y consignaban el monto de lo recaudado procurando, de este modo, subrayar la transparencia de la colecta. Esta acción le permitió a Perón incluso diferenciarse de la perspectiva más estática y menos comprometida que con la ayuda tomaron otras figuras del gobierno, como el por entonces ya mencionado presidente, general Pedro Ramírez, quien insistía en ver en el terremoto una señal divina en castigo por los pecados de la sociedad argentina.² Dios había puesto a prueba a San Juan con el terremoto, afirmaba en sus discursos. La actitud de Perón era, en cambio, más activa e insistía en avanzar en la implementación de soluciones frente a la catástrofe.

Perón, como ya señalamos, se situó públicamente al frente de la campaña por la ayuda. Además de participar activamente en las colectas, hablaba periódicamente por radio y presidía festivales solidarios destinados a recolectar el dinero. Si bien la mayor parte de las acciones fueron espontáneas, también se supone que hubo otras de carácter coercitivo. La colecta logró juntar 40 millones cuando se calcula que en esos tiempos una casa de dos dormitorios en San Juan costaba 3.000 pesos. Esta actividad permitió articular el primer vínculo de Perón con la sociedad y sobre todo le permitió hacer público su vínculo con los sectores populares. En diversas oportunidades subrayó que el principal aporte era llevado a cabo por los pobres. En sus declaraciones en el acto del 22 de enero en el Luna Park, destinado a reunir fondos para las víctimas, señalaría que le era muy grato confesar “que los aportes más decididos correspondían a gente de condición social humilde”.³ Pero también, la administración y asignación de los fondos obtenidos para la colecta fueron objeto de sospechas y acusaciones de malversación de fondos que, por otra parte, nunca terminaron de comprobarse. En la campaña electoral de principios de 1946, que terminó con la elección de Perón como presidente, en tono de protesta, una de las consignas coreadas por los opositores rezaba: “Donde están, donde están, los dineros de San Juan”.

El terremoto y las políticas de vivienda

Si bien problemas como el de la asistencia sanitaria inmediata o el de la evacuación de la población se resolvieron rápidamente, otros, de fundamental importancia, como el alojamiento de los habitantes que quedaron en la ciudad, en sus inmediaciones o en otras localidades de la provincia también destruidas, no encontraron una solución satisfactoria en el corto plazo. El tema de la vivienda pasó a ocupar un lugar central y, en realidad, como han señalado varios especialistas, demoró casi dos décadas en encontrar una solución medianamente aceptable. Fue en la cuestión de la vivienda donde las consecuencias sociales, políticas e institucionales del terremoto se revelaron con mayor crudeza. Un mes después de la catástrofe, todavía 90.000 personas se encontraban sin hogar y solo 10.000

² El Diario *La Nación* reproducía así las expresiones de Ramírez: “Calificó al desastre de San Juan como un castigo del cielo, para reparación de pasadas culpas y dijo que el pueblo argentino sabría soportar con estoicismo las pruebas duras a que se lo sometía por que era un pueblo eminentemente cristiano” (“Extraordinaria concurrencia fue al Luna Park”. En: *La Nación*, 23 de enero de 1944).

³ “Extraordinaria concurrencia fue al Luna Park”. En: *La Nación*, 23 de enero de 1944.

de ellas había encontrado alojamiento en barrios de emergencia. Fue también en este ámbito donde el Estado se encontró entonces con los mayores desafíos.

Los análisis en torno al problema de la vivienda se mezclaban con consideraciones sobre la estructura demográfica y social de la provincia. Era aquí donde se revelaban con mayor crudeza las diferencias de clase prevalecientes en la comunidad sanjuanina. Una nota aparecida en el diario mendocino *Los Andes* pocos días después del terremoto señalaba que las clases pudientes contaban con medios para retirarse a las afueras de la ciudad o a Mendoza, en el campo, mientras que los sectores populares permanecían sin posibilidad de resolver su problema habitacional residiendo en las plazas y parques de la ciudad.⁴ Como han señalado Buchenau y Johnson (2009: 1-17), episodios como este mostraban con crudeza los clivajes sociales y daban nueva expresión a los conflictos de clase.

El terremoto además hizo visible la relación entre el problema de la vivienda y la inadecuada distribución de la población en la provincia. La injusta distribución de la tierra y la riqueza habían generado la concentración de la mayor parte de la población de la provincia en la ciudad. Se calcula que, en vísperas del terremoto, la ciudad concentraba a casi la mitad de la población de la provincia. Según Healey (2011: 43), se trataba del caso más pronunciado de primacía urbana en la Argentina, ya que la capital era 20 veces más grande que la segunda ciudad de la provincia. Como consecuencia de esta situación se generó también una propuesta para avanzar en la puesta en valor de tierras hasta entonces desiertas, llevando a cabo procesos de reforma social que permitiesen reubicar a la población en distintas localidades de la provincia.⁵

Sin embargo, era necesario dar respuestas inmediatas y la construcción de viviendas y barrios de emergencia aparecía así como un problema urgente.⁶ A la vez, la cuestión de las formas de construcción de las nuevas casas constituyó otro de los centros de las discusiones. El tema del tipo de construcción y de los materiales utilizados hasta entonces para edificar fue recurrente en los periódicos publicados en la región de Cuyo en los días posteriores a la catástrofe, sobre todo en Mendoza. En una nota publicada en el diario *Los Andes* de esa ciudad se afirmaba que el terremoto había certificado “La derrota del adobe”.⁷ La creencia de que las construcciones realizadas con este material eran resistentes carecía de todo fundamento científico y técnico, se afirmaba. De esta forma se postulaba la necesidad de respetar el saber técnico en la reconstrucción de las casas. Un ingeniero que publicó en aquellos meses un extenso artículo en el diario ya mencionado advertía sobre la falta de construcciones adecuadas en toda la zona cordillerana. Esta ausencia se debía, señalaba, a la ignorancia de la gente común, que no sabía que podían hacerse construcciones

⁴ Se señalaba en el periódico: “Sólo la gente de mejor posición que contaba con medios de locomoción propios, ha podido ausentarse de la ciudad, yéndose a las afueras o a Mendoza, con objetos y efectos personales que pudieron salvar de la catástrofe. Pero la gente de mediana posición y las clases populares pueblan las plazas y parques, fijados como lugares de concentración en el conjunto más heterogéneo imaginable” (“Una aspiración legítima de la Población de San Juan”. En: *Los Andes*, 19 de enero de 1944).

⁵ “La reconstrucción de San Juan”. En: *La Prensa*, 1 de febrero de 1944.

⁶ “Viviendas provisorias para San Juan”. En: *Los Andes*, 23 de enero de 1944.

⁷ “La derrota del adobe”. En: *Los Andes*, 10 de enero de 1944. Se señalaba en el periódico en relación al adobe: “Barro crudo y viejo que se quebró como cartón y se desplomó a pedazos ante la oscilación impudosa”. Se agregaba más adelante: “San Juan debe ser reconstruida con otros materiales más consistentes, aptos a las características de su suelo”.

antisísmicas. Recordaba entonces que el 100% de los edificios derrumbados en San Juan eran de construcción de adobe y de alturas excesivas. Subrayaba también que las estructuras de ladrillo se encontraban en peligro de derrumbe, pero que no habían provocado la muerte de personas y que las de hormigón armado, finalmente, habían resistido perfectamente.⁸ A estas consideraciones se agregaban otras vinculadas ahora a cuestiones de planificación urbana más amplias. En este contexto aparecía también la discusión en torno al ancho de las calles. Se recordaba así que muchas de las víctimas habían sucumbido en las calles sepultados por los frentes de los edificios, al intentar salir de sus casas. Esta circunstancia se relacionaba con el carácter estrecho de aquellas (Stortini 1983).

Pero la resolución del problema de la vivienda exigía, desde la perspectiva de los funcionarios del Estado, articular una perspectiva técnica con una social. Las dos cuestiones aparecían así como un desafío central para el nuevo gobierno. Los años del régimen militar iniciado en junio de 1943 estuvieron caracterizados por la búsqueda de una respuesta técnica a numerosos problemas políticos y sociales. De este modo procuraban despolitizar la gestión del Estado. Además veían, en el saber técnico, un elemento más en su lucha por “moralizar” la administración pública. El terremoto puso así en primer término a planificadores y técnicos, en particular a los vinculados con el tema urbanístico y la planificación, como ha subrayado Healey (2011). Los tiempos del terremoto coincidieron entonces con una fuerte crítica y cuestionamiento al tipo de intervencionismo estatal desarrollado durante los tiempos de gobierno conservador iniciado en la década de 1930. Esto incluía, como ha señalado Daniel Campione (2003: 56), la idea de un crecimiento excesivo de la burocracia, la crítica a su excesiva autonomización, hecho que incidía en las decisiones de política pública, pero también el cuestionamiento al uso clientelar de los cargos en el Estado. Cabe señalar entonces que las deficiencias administrativas eran percibidas como uno de los motivos que habían justificado el golpe militar. Desde junio de 1943 el Estado formó nuevos organismos administrativos, muchos de ellos con un claro carácter técnico, como la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, que participó en la reconstrucción de la ciudad de San Juan.

Dentro de los aspectos técnicos vinculados justamente con la reconstrucción de la ciudad ocupaba particular importancia la cuestión de los materiales y las técnicas con que esta se llevaría a cabo. Como se señalaba en el diario *Los Andes* existía ya una práctica arraigada en términos de construcción antisísmica. Las nuevas viviendas debían ser construidas con hormigón armado. Dos días después de la catástrofe, el entonces interventor, David Uriburu, planteaba ya la necesidad de edificar para el futuro la ciudad en base a “casas bajas y de estructura antisísmica sobre calles anchas”. En todo caso aparecía como evidente la necesidad de apelar a técnicos y especialistas en el proceso de reconstrucción de la estructura edilicia de la ciudad.⁹

También aquí las nuevas autoridades consideraron que el gobierno debía cumplir el papel central. En febrero de 1944, el interventor anunció que el ministro de Obras Públicas arribaría la próxima semana para conformar una comisión que se encargaría de la construcción de las viviendas provisionales y del plan de reconstrucción de la ciudad. La tarea sería ejecutada por organismos eminentemente técnicos de los que disponía ese

⁸ Ingeniero Julio S. Allevi, “Los edificios de Mendoza y la construcción antisísmica”. En: *Los Andes*, 21 de enero de 1944.

⁹ “La reconstrucción de San Juan”. En: *La Prensa*, 1 de febrero de 1944.

Ministerio, en particular por la ya mencionada Dirección de Arquitectura. El conocimiento técnico y la tutela estatal aparecían así como los factores centrales en la nueva iniciativa de construcción de las viviendas. El mismo ministerio centralizó todo el proceso de construcción, compró los materiales y se ocupó de la contratación de los constructores.

Pero, como ya señalamos, la resolución del problema de la vivienda debía articularse con la perspectiva social del problema, no solo con el aspecto técnico. En este sentido cabe destacar que el Estado encaró, en aquellos mismos meses, simultáneamente la construcción de viviendas en distintas provincias de la Argentina caracterizadas por contener poblaciones de extrema pobreza, subrayando entonces los funcionarios la necesidad de resolver el problema de manera “decorosa y digna”. Por eso, la sola utilización de materiales sólidos como el hormigón armado, en reemplazo del adobe no resolvía el problema. El interventor aseguró que, además de construir las viviendas con fibrocemento, la capacidad de cada casa debería estar condicionada por el número de miembros de cada familia. Esta última variable determinaría además las comodidades y el equipamiento de cada una de ellas. Asimismo, estarían provistas de cocina, servicios sanitarios y comodidades de diferentes características. El ministro de Obras Públicas, Pistarini, al comprometerse una vez más en la resolución del problema de la vivienda, destacó que las casas no serían “todas iguales”. Sobre esta cuestión, además, el gobierno afrontaba los reclamos más fuertes de la población.¹⁰

Si bien es preciso señalar que la intervención del Estado sobre el problema de la vivienda ya había experimentado un cambio decisivo con la revolución de 1943, los episodios de San Juan brindaron un escenario particular para implementar las nuevas políticas e impulsaron las nuevas tendencias en materia de política habitacional. Como ya señalamos, la mayor parte de las nuevas iniciativas fue asumida por el Ministerio de Obras Públicas. El entonces ministro era un prestigioso ingeniero militar, Juan Pistarini. Entre 1930 y 1935, Pistarini había estado a cargo de la Dirección Nacional de Ingenieros del Ministerio de Guerra. En ese entonces había impulsado la construcción de un complejo de viviendas para oficiales denominado “Sargento Cabral” en la zona de Campo de Mayo, en las afueras de Buenos Aires. Una vez en el Ministerio de Obras Públicas había promovido la construcción de un denominado “Barrio Jardín” de 87 viviendas en la localidad de San Isidro, en las afueras de la ciudad de Buenos Aires, similar al complejo antes mencionado.

Las ideas que inspiraban a las políticas de vivienda impulsadas desde el Estado a partir de 1943 pueden advertirse también en las acciones de otras oficinas del gobierno como la misma Secretaría de Trabajo y Previsión a cargo de Perón. Como ha señalado Anahí Ballent, a partir de entonces comenzaría a afirmarse la idea del acceso a la vivienda como un derecho. Al mismo tiempo se postulaba la obligación del Estado para hacer efectivo ese derecho (Ballent 2011: 67).

Hasta entonces, la intervención del Estado en la cuestión de la vivienda había sido marginal. Existían ya por entonces algunas oficinas públicas como la Comisión Nacional de Casas Baratas destinada a estimular, a través de diversos beneficios como exenciones de impuestos, la construcción de complejos de viviendas que incorporasen condiciones adecuadas en términos de economía e higiene. También existieron iniciativas privadas como la conformación de cooperativas de viviendas. Un ejemplo conocido es el de la llamada Cooperativa El Hogar Obrero, fundada por militantes del Partido Socialista. Sin

¹⁰ “Debe darse rápido albergue a la Población de San Juan”. En: *La Prensa*, 24 de febrero de 1944.

embargo, el Estado pasó a cumplir un papel central en esta cuestión solo a partir de 1943, cuando se creó, en el ámbito de la Secretaría de Trabajo y Previsión, la llamada Dirección de la Vivienda. Con la creación de esta oficina se comenzaba a asegurar la participación activa del sector público en la construcción de viviendas para sectores de bajos recursos. El Estado garantizaba estándares para la construcción basadas en condiciones de vida “decorosas” y priorizaba la construcción de viviendas individuales sobre las colectivas (Ballent 2011: 67). Así, la experiencia de las nuevas construcciones derivadas del terremoto se articulaba con un plan de políticas masivas de construcción de la vivienda en todo el país. Posteriormente, la Administración Nacional de la Vivienda, surgida de la Dirección de la Vivienda antes mencionada, cobró una relevante autonomía durante los años del gobierno militar y los primeros del peronismo que fue paralelo a la creación de organismos provinciales de vivienda pero perdió impulso a finales de la década de 1940 con el deterioro de las condiciones económicas.

Las nuevas concepciones en torno a la vivienda se pusieron en práctica en San Juan una semana después del terremoto. La construcción de nuevos barrios provisorios en la capital de la provincia conformó entonces la primera gran acción masiva del Estado en la construcción de viviendas (Stortini 1983). En un lapso de 90 días, entre el 20 de enero y el 31 de mayo, se construyeron 25 barrios, compuestos en su totalidad por 3.000 viviendas. Casi 200 mil metros cuadrados fueron edificados durante esos tres meses, por lo general en tierras fiscales. Estas nuevas viviendas dieron albergue a cerca de 15 mil personas. Se construyeron tres tipos de viviendas, de 44, 66 y 85 metros cuadrados. Predominó claramente en este caso la vivienda individual (Stortini 1983). La conformación de viviendas unifamiliares era consistente, por otra parte, con las orientaciones en materia de vivienda defendidas por sectores nacionalistas y católicos, que interpretaban que esta constituía el ámbito natural e ideal para la familia “cristianamente constituida”.

Además, se aseguró en cada uno de los casos la provisión de agua potable y los servicios sanitarios. Las construcciones de emergencia provisorias fueron elaboradas con todas las reglas del arte, incluidas la prevención sísmica. Sin embargo, las nuevas viviendas fueron objeto de críticas y cuestionamientos. Se señalaba que los materiales no se adaptaban a las condiciones climáticas sanjuaninas. A diferencia de las construcciones de adobe, los nuevos hogares resultaban excesivamente calurosos en verano y fríos en invierno. De este modo se ponía en discusión la adaptación de los saberes técnicos impulsados por las corporaciones de ingenieros y arquitectos a las peculiaridades de la situación sanjuanina. El cuestionamiento del abandono de las formas tradicionales de construcción propias de la provincia tuvo entonces su expresión en la revista editada por la Sociedad Central de Arquitectos, poco después del terremoto. En un artículo del arquitecto Eduardo Sacriste (1944: 216-223) se señalaba que era injusto atribuir al adobe las consecuencias del terremoto. El adobe era, según su perspectiva, un material noble “que sólo pide se lo emplee honestamente, sin querer tergiversar su naturaleza con una técnica adecuada y sin disimularlo” (Sacriste 1944: 216). En este mismo sentido se insistía en la adecuación del adobe a las características del clima y la configuración territorial sanjuanina: “Prácticamente es casi insustituible bajo una luz y cielo como el de San Juan” (Sacriste 1944: 216). El hecho revela que las controversias sobre el tipo de construcción más adecuada para la nueva ciudad de San Juan se verificaban incluso entre los miembros más destacados de la corporación de arquitectos.

De todos modos cabe destacar que en el desarrollo de las nuevas construcciones fue fundamental el aporte de técnicos especializados, en particular de los arquitectos. En este sentido es posible advertir cómo el terremoto abrió en principio un amplio campo para la aplicación de saberes de expertos vinculados con la industria de la construcción y el planeamiento urbano. Los arquitectos vieron, desde el inicio de las reflexiones sobre las consecuencias del terremoto, un campo para aplicar conocimientos técnicos de diverso tipo. En este sentido es fundamental recordar una vez más que el terremoto coincidió con un programa de “moralización” de la estructura burocrática estatal que postulaba la necesidad de reforzar el papel del Estado consolidando el perfil técnico de empleados y funcionarios.

Finalmente, puede afirmarse que San Juan constituyó un primer ensayo de construcciones masivas de viviendas que se prolongaría ya con el peronismo en el poder. Estas construcciones se asociaron luego con la consolidación del derecho a la vivienda propia. El peronismo cristalizó posteriormente esta idea en la Constitución de 1949, donde se consagró el “derecho a la vivienda”.

Las leyes de adopción y los efectos del terremoto

El terremoto hizo visibles algunos aspectos controvertidos de la legislación argentina. Uno de ellos fue el problema de la adopción. Si bien los números parecen un tanto elevados, en un trabajo reciente Domingo Acuña (2004) señaló que el terremoto dejó cerca de mil huérfanos. En la Secretaría de Trabajo y Previsión se recibieron, pocos meses después del terremoto, cerca de 10 mil solicitudes de adopción. Estas fueron remitidas al patronato de menores que centralizó los pedidos. Una nota del diario *La Prensa* del 6 de febrero de 1944 hacía sentir el vacío de la legislación en torno al tema señalando que el proyecto de una nueva ley sobre la cuestión se encontraba trabado desde 1928.¹¹ Qué hacer con los huérfanos del terremoto constituyó uno de los desafíos centrales que debió asumir el Estado. Mientras tanto, aquellos fueron trasladados primero a la ciudad de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires, y de allí a las colonias de vacaciones dependientes de la Dirección General de Escuelas de la misma provincia.¹²

El terremoto puso la cuestión de la adopción en primer plano justamente por los problemas que planteaba el elevado número de niños que quedaron huérfanos. Como ha señalado Carla Villalta (2003: 27-48), el terremoto dio visibilidad a la necesidad de reglamentar la adopción. Esta autora ha subrayado cómo la situación derivada del evento fue central en el impulso que recibieron a partir de 1946 los debates sobre la adopción y la sanción de una nueva ley que aseguró la tutela del Estado sobre los huérfanos y sobre el mismo proceso de adopción.

Por entonces no había protección oficial hacia los niños y las entregas se acordaban por lo general en el marco de un acto privado entre las personas que querían un niño y las instituciones que tenían niños bajo su protección. Por lo general, estos acuerdos quedaban cristalizados en una escritura pública. Por entonces no existía un marco legal que regulase la entrega de los niños en adopción. Era habitual que se produjesen fraudes, falsificaciones de actas y también alteraciones del estado civil del menor. Esto era común

¹¹ “Tenencia de menores”. En: *La Prensa*, 6 de febrero de 1944.

¹² “La permanencia en La Plata de los niños sanjuaninos”. En: *La Prensa*, 8 de febrero de 1944.

en los acuerdos llevados a cabo entre particulares y las instituciones de la Iglesia y de las asociaciones benéficas que tenían menores bajo su protección.

Es posible inferir entonces que el terremoto de San Juan dio impulso a los cambios en la política sobre la niñez que cristalizaron finalmente con las medidas implementadas ya por el peronismo en el gobierno a partir de 1946. Es preciso señalar, de todos modos, que el Estado, desde 1919, venía incrementando su presencia en aquellas cuestiones relacionadas con la niñez y la familia. Ese año se aprobó la ley 10.903 de Patronato de Menores, que permitía a los funcionarios del Estado intervenir en el espacio familiar. La nueva legislación daba a jueces nacionales o provinciales la facultad para hacerse cargo de menores cuyos padres no estaban en condiciones de criarlos y derivarlos hacia nuevas familias, instituciones de beneficencia o reformatorios. En este contexto, agudizado por las polémicas generadas por el destino de los huérfanos de San Juan es donde se sitúa el debate sobre la nueva ley de adopción.

Con el peronismo en el poder se inició una nueva política orientada hacia la infancia que conformó una pieza central de la política estatal en general. Las medidas tendientes a dignificar desde el punto de vista social la situación infantil cristalizaron en una serie de medidas y acciones políticas que llevaron a un conflicto primero latente y después abierto con las sociedades de beneficencia, cuyas atribuciones fueron limitadas a partir de la configuración de instituciones estatales como la Dirección Nacional de Asistencia Social, que asumió un papel central en aspectos vinculados con la atención de la infancia (Carli 2005: 58-65).

En este marco, y a partir de la preocupación que generó la atención de los huérfanos producto del terremoto, debe entenderse la discusión de una nueva ley en el Congreso que finalmente se sancionó en 1948. Esta terminó con las inscripciones fraudulentas y se estableció ahora que la adopción creaba un vínculo legal con la familia adoptante. Se determinó que cualquier joven, hasta los 18 años podía ser adoptado a través de una resolución legal y también que no podrían adoptar los menores de 40 años.

Pero lo fundamental fue que la ley terminó con la amplia discrecionalidad que hasta entonces ejercían las sociedades de beneficencia que se encargaban de la cesión y colocación de niños en casas de familia (Villalta 2003: 27-48). El Patronato de Menores, institución privada creada en 1892 y que centralizaba los pedidos de adopción de los huérfanos del terremoto, debe analizarse también en este contexto. Se trataba de una organización filantrópica que daba auxilio a menores desamparados y en situación de riesgo. La discrecionalidad con que operaban estas instituciones les permitía establecer a qué tipo de familias podían ser entregados los niños. Era común hasta entonces que niños pobres o abandonados fuesen entregados para llevar a cabo trabajos domésticos. La nueva ley consagró la intervención del Estado que a través de los jueces se adjudicaba la última decisión en términos de adopción. La nueva norma le otorgó a estos amplias facultades y la adopción pasó desde entonces a regirse por procedimientos claramente institucionalizados.

Conclusiones

Las políticas llevadas a cabo desde el terremoto de San Juan permiten observar el inicio de un desarrollo de estrategias y medidas caracterizadas por un activo papel del Estado tendiente a asegurar los derechos de los sectores populares. El terremoto constituyó un

escenario propicio para que sectores del gobierno partidarios de una decidida intervención del Estado en este ámbito pudieran poner en práctica conceptos e instrumentos característicos de una nueva forma de comprender la política social y el mismo papel del Estado.

De todos modos, también estas políticas mostraron sus limitaciones. En el fracasado intento de construir una nueva ciudad de San Juan se hicieron visibles los límites de las políticas de reforma social llevadas a cabo por el peronismo, como bien ha señalado Healey (2011).

En este trabajo hemos analizado el papel del Estado frente al terremoto en relación con tres aspectos: la realización de una colecta destinada a llevar recursos para asistir a las víctimas, las políticas de asistencia en términos de vivienda y la relación entre el terremoto y el surgimiento de una nueva ley de adopción. En todos los casos puede advertirse cómo las oficinas del Estado pasan a cumplir funciones reservadas anteriormente a organizaciones de la sociedad civil. La centralización de la ayuda a las víctimas fue, en este contexto, monopolizada por la Secretaría de Trabajo y Previsión que construyó una campaña que ayudó a construir la popularidad, a nivel nacional, de su titular, Juan Domingo Perón. Las políticas de vivienda fueron controladas desde el Ministerio de Obras Públicas, que actuó en estrecha vinculación con la misma Secretaría de Trabajo y Previsión. Las nuevas políticas procuraron asegurar el acceso a la vivienda comprendiendo a esta como un derecho. El terremoto, en tanto dejó a numerosos niños de la ciudad en condición de orfandad, hizo visible las limitaciones de la legislación entonces vigente sobre adopción. A partir de entonces se iniciaron fuertes debates sobre este tema que culminaron con la sanción de una nueva ley sobre el tema en 1948. Esta ley impuso la tutela del Estado con el objetivo de garantizar los derechos de los menores, darle estatus legal a la adopción y evitar, entre otros propósitos, que estos fuesen incorporados a la familia de adopción como trabajadores o personal doméstico.

El terremoto permitió además fortalecer las vertientes técnicas del Estado. Aunque sin duda se trataba de un proceso anterior, el terremoto puso en primer plano al personal del Estado que tenía formación técnica y especializada. En particular esto puede verse en el caso del Ministerio de Obras Públicas involucrado en la creación de los barrios de emergencia y de nuevas obras de la infraestructura. La Dirección de Arquitectura de este Ministerio cumplió un papel fundamental en el diseño e implementación de estas obras. Los técnicos, ingenieros y arquitectos pertenecientes a esta dependencia desempeñaron un papel central en el proceso de conformación de los ya mencionados barrios.

En síntesis, el terremoto de 1944 de San Juan constituye un ámbito en el que es posible observar los cambios en papel del Estado y la aparición de los primeros esbozos del Estado de bienestar que se constituyó en la Argentina bajo el peronismo.

Bibliografía

- Algier, Ricardo/Lissarrague, Raúl (1944): "La Sociedad Central de Arquitectos ante la Reconstrucción de San Juan". En: *Revista de Arquitectura*, n° 280, Buenos Aires, pp. 163-165.
- Acuña, Domingo (2001): *El terremoto de San Juan y sus huérfanos*. Buenos Aires: Dunken.
- Ballent, Anahí (2011): *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad y peronismo en Buenos Aires*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Buchenaus, Jürgen/Johnson, Lyman (eds.) (2009): *Aftershocks. Earthquakes and Popular Politics in Latin America*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

- Buchenau, Jürgen/Johnson, Lyman (2009): "Introduction". En: ídem (eds.), *Aftershocks. Earthquakes and Popular Politics in Latin America*. Albuquerque: University of New Mexico Press pp. 1-17.
- Campione, Daniel (2003): *Prolegómenos del Peronismo*. Buenos Aires: Manuel Suárez Editor.
- Carli, Sandra (2005): "Los únicos privilegiados son los niños". En: *Todo es Historia*, n° 457, Buenos Aires, pp. 58-65.
- García Acosta, Virginia (2003): *Historia y desastres en América Latina*. México: Publicaciones de la Casa Chata.
- Del Campo, Hugo (1983): *Sindicalismo y peronismo*. Buenos Aires: Clacso.
- Healey, Mark (2011): *El peronismo entre las ruinas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Las Fuerzas Armadas restituyen el Imperio de la Soberanía Popular* (1946). Buenos Aires: Ministerio del Interior. Subsecretaría de Comunicaciones.
- Ministerio de Obras Públicas de la Nación (1947): *Dirección Nacional de Arquitectura. Labor realizada y en ejecución. Breve reseña*. Buenos Aires: s. e.
- Page, Joseph (1983): *Perón, Primera Parte (1895-1952)*. Buenos Aires: Javier Vergara.
- Perón, Juan D. (1943): *El Pueblo quiere saber de qué se trata*. Buenos Aires: Freeland.
- Potenze, Pablo (2003): "San Juan, terremoto y después". En: *Todo es Historia*, n° 426, Buenos Aires, pp. 98-123.
- Rigotti, Ana María (2012): "Las promesas del urbanismo como alternativa tecnocrática de gestión (1928/1958)". En: Plotkin, Mariano/Zimmermann, Eduardo (eds.), *Los saberes de Estado*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 159-184.
- Sacriste, Eduardo (1944): "Arquitectura popular de San Juan". En: *Revista de Arquitectura*, n° 281, mayo, pp. 216-223.
- Sociedad Central de Arquitectos (1946): "El planeamiento en la reconstrucción de San Juan". En: *Revista de Arquitectura*, n° 311, Buenos Aires, pp. 418-445.
- Stortini, Óscar (1983): *Los barrios de emergencia en la ciudad de San Juan*. Cuaderno n° 4 de la Facultad de Ingeniería. Morón: Universidad de Morón.
- Torre, Juan Carlos (1990): *La vieja guardia sindical y Perón*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Urbanalista (1944): "La Futura San Juan". En: *Revista de Arquitectura*, n° 278, Buenos Aires, pp. 71-76.
- Villalta, Carla (2003): "Entre la ilegalidad y el abandono: la creación de la primera ley de adopción de niños". En: *Cuadernos del Sur*, n° 32, Bahía Blanca, pp. 27-48.
- Zanatta, Loris (2009): *Breve Historia del Peronismo Clásico*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.