


Las dirigencias políticas en la Mendoza lencinista: el itinerario de Manuel Antonio Zuloaga y su influencia en el reformismo social

Political elites in lencinist Mendoza: Manuel Antonio Zuloaga's itinerary and his influence in social reformism

Iriart Gabrielli, Gimena

 **Gimena Iriart Gabrielli** iriartgimena@gmail.com
Centro de Estudios Sociedad y Cultura, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Avances del Cesor

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

ISSN: 1514-3899

ISSN-e: 2422-6580

Periodicidad: Semestral

vol. 21, núm. 30, 2024

revistaavancesdelcesor@ishir-conicet.gov.ar

Recepción: 19 Agosto 2022

Aprobación: 14 Noviembre 2022

Publicación: 05 Junio 2024

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/27/274944003/>

DOI: <https://doi.org/10.35305/ac.v21i30.1654>

Resumen: Los efectos de la democratización disparada con la reforma electoral de 1912 y las características de los gobiernos radicales han sido explorados en el caso de Mendoza a partir del triunfo de José N. Lencinas frente al líder del partido conservador Emilio Civit en 1918. En general, la literatura enfatizó las dotes personalistas del líder radical como acicate del éxito y posterior derrumbe del movimiento. No obstante, mediante un arduo trabajo de archivo que articuló la prensa y los diarios de sesiones, se restituyó la gravitación de las dirigencias políticas en la construcción del proyecto lencinista. Concretamente, la reconstrucción del itinerario del abogado lencinista Manuel Zuloaga permitió advertir la importancia del papel de estos cuadros intermedios y expertos en la configuración de este movimiento político y discutir sobre la supuesta incapacidad de los dirigentes lencinistas. Asimismo, el estudio de los elencos políticos arroja luz sobre las características especiales de las políticas públicas del lencinismo vinculadas a las fortalezas y debilidades de la gestión estatal y a su nuevo rol en lo social. Justamente, las aportes de Zuloaga relacionados con el reformismo social fueron primordiales para el impulso de la legislación social que caracterizó al lencinismo.

Palabras clave: radicalismo, lencinismo, dirigencias políticas, reformismo social.

Abstract: The effects of the democratization triggered by the electoral reform of 1912 and the characteristics of the radical governments have been explored in the case of Mendoza since the triumph of José N. Lencinas over the conservative party leader Emilio Civit in 1918. In general, literature emphasized the personalistic qualities of the radical leader as the driving force behind the success and subsequent collapse of the movement. However, by means of arduous archival work that articulated the press and the session diaries, the gravitation of the political leadership in the construction of the lencinist project was restored. Specifically, by the reconstruction of the itinerary of the lencinist lawyer Manuel Zuloaga it was possible to highlight the importance of the role played by these intermediate cadres and experts in the shaping of this political movement and to discuss the supposed

incapacity of the lencinists leaders. Likewise, the study of the political casts sheds light on the special characteristics of lencinist public policies linked to the strengths and weaknesses of state management and its new social role. It is precisely Zuloaga's contributions related to social reformism that were essential for the promotion of the social legislation that characterized lencinism.

Keywords: radicalism, lencinism, political leaderships, social reformism.

Introducción

Los avatares de los primeros gobiernos radicales en Mendoza conocidos como lencinistas han sido abordados por la literatura militante y académica que puso el foco en el liderazgo carismático de los Lencinas, en los obstáculos socioeconómicos de estas administraciones, y en las rípidas relaciones con el poder central (Nieto Riesco, 1926; Olguín, 1961, Rodríguez, 1979; Lacoste, 1994; Richard Jorba, 2014).[1] Sin embargo, las trayectorias y las características de los elencos políticos que actuaron durante ese periodo han permanecido desatendidas a pesar de algunos avances específicos que centraron su interés en dirigentes lencinistas asociados al área vitivinícola (Rodríguez Vázquez y Barrio, 2016; Mateu e Iriart, 2018; Abraham, 2019).

De este modo, este artículo se propone reconstruir el itinerario de un militante y experto lencinista, Dr. Manuel Antonio Zuloaga, que materializa la heterogeneidad de recursos con los que nutrió su carrera política, especialmente la posesión de un saber especializado y la lealtad partidaria, y que fungieron como portales de acceso y permanencia en el mundo político. Asimismo, se erigió en una pieza clave para el diseño de las políticas sociales mendocinas, ocupando cargos políticos y burocráticos, durante la experiencia de la democracia ampliada. De este modo, su trayectoria permitió matizar la inexperiencia de las dirigencias lencinistas, ya que tanto los contemporáneos, especialmente la oposición encarnada en conservadores y socialistas, como la bibliografía clásica caracterizaron a los cuadros lencinistas como “incapaces y mediocres” (Nieto Riesco, 1926; Rodríguez, 1979).

Los estudios previos sobre las elites políticas a nivel nacional aseveraron la multiplicidad de perfiles de los hombres políticos (Ferrari, 2008; Losada, 2009). En este sentido, no puede pensarse el derrotero de Manuel Zuloaga sino en relación a un conjunto de actores políticos y redes de sociabilidad con las que compartió puntos en común, intereses y también diferencias. Así, se ubica en un universo político compuesto por 149 legisladores provinciales (1918-1928) que combinó la presencia de viejos y nuevos actores, la dedicación esporádica y permanente en la política, el trabajo político con otras actividades (propietarios rurales, abogados, médicos, ingenieros, enólogos, entre otros). Esta intrincada trama de relaciones y la pertenencia a múltiples redes sociales, económicas, políticas y culturales dieron cuenta de la “multiposicionalidad” (Boltanski, 1973) de estos actores políticos, sin dejar de mencionar los efectos de las continuas intervenciones federales a la provincia que implicaron el “desalojo” (Persello, 2000) constante del personal político como lo evidencian los decretos de

las intervenciones y las posteriores recomposiciones en los cargos políticos y administrativos tras los triunfos del lencinismo.[2]

Una mirada exhaustiva y analítica de las fuentes (libros matriculares, diarios de sesiones, prensa partidaria, expedientes sucesorios, registros oficiales, tesis doctorales y bases disponibles en la web como *familysearch*) permitió afirmar que los canales de acceso a la política fueron variados, en consonancia con los aportes empíricos de “los políticos en la república radical” (Ferrari, 2008). Por un lado, la antigüedad en la militancia partidaria (por ejemplo, la participación en la revolución radical de 1905) y, por otro, el traspaso de lealtades, como lo exponen los casos del radical orticista David Ortiz, del popular Mariano Lugones y del civitista Eduardo Teisaire, constituyeron canales de reclutamiento para ocupar puestos públicos una vez que el radicalismo lencinista comenzó a cosechar triunfos electorales y, posteriormente, llegó a la cúspide del poder provincial. [3] Probablemente, con posterioridad cobró mayor relevancia la trayectoria al interior del partido siendo requisitos indispensables la militancia, la lealtad y el accionar partidario. Las evidencias muestran que hay un conjunto de dirigentes que permanecieron leales al sector lencinista durante toda la década ocupando cargos partidarios, políticos y burocráticos como Leopoldo Suárez, Clodomiro Soto, Francisco Trianes, Carlos Saá Zarandón, Manuel Zuloaga y José Núñez.

Además, la experiencia política previa a 1918 constituye otro factor que permite sostener la especialización paulatina de estos cuadros. Un número significativo de ellos ejercieron puestos municipales como concejales o intendentes, otros cargos burocráticos en distintas agencias estatales e incluso una porción de ellos ya habían ocupado bancas en la Legislatura provincial. Igualmente, no puede descartarse la importancia de la politización de las redes familiares y amicales que exhibieron una socialización temprana en el mundo político como fue el indiscutido caso de los Lencinas y de otros políticos de este periodo como Pedro Benegas.

Conjuntamente otras trayectorias, como la de Bautista Gargantini hijo, revelaron las oportunidades de reconvertir los recursos económicos, provenientes por ejemplo de la vitivinicultura, en capital político susceptible de robustecer el marco partidario.[4] No obstante, la posesión de credenciales técnicas y de un saber especializado cobró especial relevancia a medida que la sociedad y el Estado se complejizaban.

Los datos relevados de 111 legisladores indican que casi el 57 % del personal político había recibido educación superior y le seguían en importancia los propietarios rurales. El caso de Manuel Zuloaga también ilustra el peso excesivo de las Facultades de Derecho como los reservorios indiscutidos en la formación de las elites políticas y, por ende, como espacios de reclutamiento privilegiado del personal político (Buchbinder, 2012; Ortiz, 2012). De este modo, la preponderancia de abogados no constituye un dato sorpresivo, cuestión ya señalada por los estudios pioneros de Cantón (1964) y De Imaz (1964) para el Congreso Nacional, ya que representaron el 46% de las profesiones liberales en el seno de la Legislatura mendocina. Luego, las profesiones más representadas fueron la medicina (15,8%) y la enología (9,5%).

La importancia de reconstruir el *background* social de los miembros de las elites político-partidarias permite no sólo conocer sus características sino comprender cómo los recursos adquiridos en sus trayectorias y espacios de socialización

influyeron en sus modos de entrar a la política, en los modos de interpelación con otros grupos sociales, en sus visiones de mundo y en sus concretas intervenciones para moldear las políticas públicas del periodo (Vommaro y Gené, 2018).

En síntesis, este breve panorama acerca de las élites en tiempos lencinistas, habilita la complejización del contexto y de las redes de relaciones en las que actuó Manuel Zuloaga. Un conjunto reducido de hombres provenientes de los sectores acomodados, letrados y propietarios de la región, pero con perfiles heterogéneos dada la diversidad de capitales políticos, simbólicos, sociales, económicos y culturales que propiciaron su entrada y permanencia en el mundo político. Trayectorias zigzagueantes que yuxtapusieron la profesionalización y la rotación de los cuadros políticos, la experiencia y la renovación, la conjugación de la herencia política y el mérito e invitan a dar un paso más para conocer las intervenciones concretas que estos actores políticos modularon para el diseño de las políticas públicas de la época.

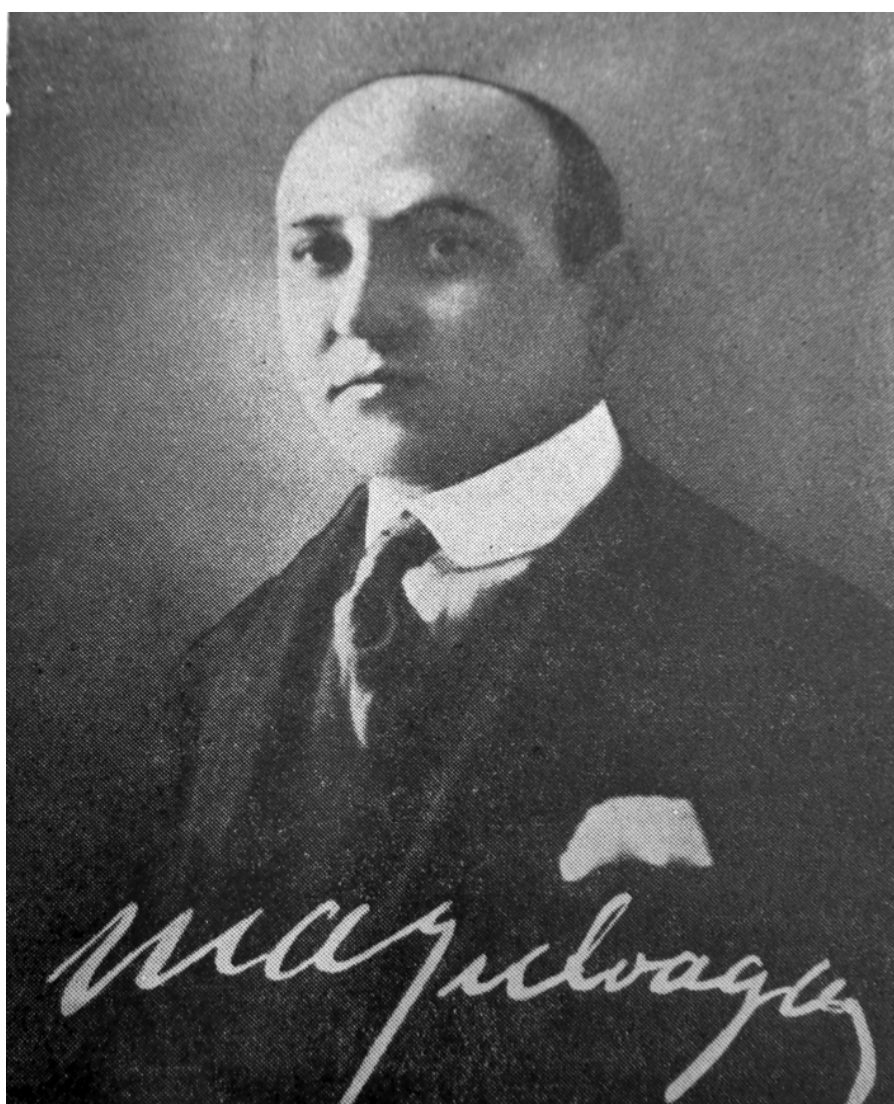


Imagen 1

Dr. Manuel Antonio Zuloaga

Folleto, Biografía del Dr. Manuel A. Zuloaga. Su vida y actuación pública, 1955. Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Buenos Aires.

El itinerario de Manuel Antonio Zuloaga

La restitución del itinerario individual de Manuel Antonio Zuloaga constituye un caso concreto para observar cómo se materializaron las entradas a la política y cómo se conjugaron numerosos recursos que nutrieron las carreras políticas. En este derrotero específico, se prestó especial atención a las credenciales universitarias y a la posesión de saberes técnicos como potenciales habilitadores de las mismas y sobre cómo influyeron en la conformación de las políticas sociales, a la par que la permanencia en la Unión Cívica Radical Lencinista (en adelante, UCRL) se erigió en otro factor de peso indiscutido.

Zuloaga era argentino, nacido en Mendoza el 6 de junio de 1889, hijo de Santiago Zuloaga y Primitiva Argumulo. Fue una de las piezas claves que, desde el ámbito legislativo, judicial y gubernamental, participó en la confección de dispositivos de mejoramiento y control social en el marco de los límites y alcances de la democratización socio-política propia de esta etapa.

Manuel asistió al Colegio Nacional de Mendoza evidenciando cómo los espacios de sociabilidad escolares y universitarios reforzaron los lazos sociales y políticos de los actores y que actuaron como resorte para confirmar el peso del capital cultural y la posterior formación jurídica, médica, enológica, etc. para el desempeño de la actividad política y la función pública (Bragoni, 2019). La mayoría de los políticos que transitaron su infancia y adolescencia en el territorio mendocino asistieron al Colegio Nacional como los Lencinas, Leopoldo Suárez, Manuel Zuloaga, Francisco Trianes, Adalberto Correas, Guillermo Cano e incluso algunos de ellos fueron profesores de este establecimiento educativo como Carlos Puebla, Ricardo Ciro Higginson y Manuel Zuloaga. Además, entre 1906-1907 fue celador del Colegio Nacional de Mendoza.

Posteriormente, se trasladó a Buenos Aires para seguir la carrera de Abogacía en la Universidad de Buenos Aires (en adelante, UBA). En esta ciudad tejió lazos tempranamente y se insertó en las redes de agencias estatales de escala nacional como auxiliar del Ministerio de Guerra (1908-1910) y Ayudante del Ministerio de Obras Públicas (1911-1914). En 1914 optó por el título de Doctor en Jurisprudencia por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA con una tesis que ya expresaba sus preocupaciones por lo social titulada *La nacionalización y asimilación de extranjeros*.^[5]

Ciertos abogados que actuaron políticamente alcanzaron el título de doctores en jurisprudencia y algunas de sus tesis revelan una preocupación por los problemas sociales que atravesaba la provincia y el país, como la delincuencia y los efectos de la inmigración, que volcarían en los proyectos legislativos y en sus discursos y que formaban parte de una trama de sentidos de época que reflejaron el “consenso reformista” (Halperin Donghi, 2007) compartido en aquellos años de posguerra.

La preocupación por lo social no fue un asunto exclusivo de los legisladores de Mendoza, sino que como destacó Zimmermann (1995) entre 1898 y 1916 más de 80 tesis doctorales de Derecho de la UBA remitían a temas vinculados con la cuestión social y poseían como patrón común el rechazo del *laissez faire* y su reemplazo por la intervención estatal, pero que debía ser moderada. Las tesis de Ricardo Encina, Manuel Zuloaga y Ramón Morey dan cuenta de la inquietud por las consecuencias del aluvión inmigratorio en la sociedad con

propuestas específicas relacionados con el mejoramiento del sistema carcelario y su transformación en colonias agrícolas (Encina, 1909) o hacia aspectos que apuntaban a la prevención como la importancia de la legislación laboral y un rol activo del Estado (Morey, 1917) o el impulso hacia la nacionalización de los extranjeros por medio de la educación y los derechos políticos (Zuloaga, 1914).

Específicamente, en relación a la tesis doctoral de Zuloaga se advierte que su obra se encuentra enmarcada en el clima ideológico-cultural propio de la época caracterizado por la coexistencia coral de diversas tendencias de pensamiento (Halperin Donghi, 2007), aunque en él el positivismo y la impronta de una mirada científica continuaban ocupando un lugar destacado. La utilización de nociones provenientes de las ciencias naturales para explicar los fenómenos sociales, la impronta del darwinismo social y la preocupación por sentar sobre bases científicas a las problemáticas sociales constituyeron basamentos presentes en la mirada de Zuloaga para analizar el impacto de la inmigración en la Argentina. De esta manera, empleó conceptos como el de “la lucha por la adaptación” y definió a la sociedad como un “superorganismo complejo” (Zuloaga, 1914). No por casualidad su trabajo recogía las miradas de José Ingenieros o Carlos Octavio Bunge para realizar una caracterización de la morfología social argentina.

Su mirada también da cuenta de la creciente importancia e institucionalización de las ciencias sociales como saberes indispensables para proveer soluciones a las problemáticas de la sociedad que atravesaba el avance de la democratización y la complejización en las tareas estatales anudando procesos que contribuirán a definir los términos de la relación entre conocimiento especializado y políticas públicas. En este sentido, Neiburg y Plotkin (2004) destacan el doble juego de legitimaciones entre los saberes expertos y las prácticas estatales.[6] Además, no hay que olvidar los cambios de perspectivas suscitados en el mundo universitario hacia una marcada orientación social, hacia las limitaciones del funcionamiento del régimen político y los posicionamientos reformistas (Buchbinder, 2012; Zimmermann, 2013) y en especial para la UBA que constituyó el espacio de sociabilidad signado por la renovación cultural y científica que transitó Zuloaga a comienzos del siglo XX.

Este prisma científicista para abordar lo social se materializó en la tesis de este político mendocino por ejemplo, en el uso constante de recursos estadísticos que le permitieron construir un paradigma interpretativo propio, pero a la vez e impregnado del relato hegemónico sobre la inmigración: la preponderancia de italianos y españoles, la desigual distribución de los inmigrantes sobre el territorio ya que se concentraban en los grandes centros, sobre todo en Buenos Aires que catalogó como “la babilonia argentina” y como “reflector” que iluminaba con su rápida y científica experiencia a los centros urbanos interiores, “la laboriosidad y el ahorro” que habría caracterizado a los extranjeros frente a la “pereza criolla”, la movilidad social ascendente al afirmar que “el obrero de hoy puede ser el rentista o capitalista del mañana” (Zuloaga, 1914).

Destacó el caso de Mendoza, que para 1914 ocupaba el tercer puesto como centro de internación de inmigrantes, remarcando la llegada entre 1900 y 1913 de 60.000 extranjeros a Mendoza que, a sus ojos, seguramente se dedicaban a las labores vitivinícolas y frutícolas (Zuloaga, 1914). Señaló al latifundio como una de las causas del atraso en las campañas y la necesidad de proceder a favor

de un fraccionamiento equitativo de la tierra. De esta manera, había que facilitar el acceso del extranjero a la tierra ya que, al llegar a ser propietario, afianzaría su adaptabilidad y su permanencia definitiva en la República (Zuloaga, 1914). Asimismo, la educación jugó un rol preponderante en su visión para potenciar la asimilación de los extranjeros.

Por otra parte, en la esfera de lo político suscitaba su sorpresa el hecho de reconocer la igualdad civil a nacionales y extranjeros, pero no colocarlos en la misma situación respecto de los derechos políticos. Los factores que inducían a la no incorporación del extranjero a la vida política eran: los “resabios del caudillismo”; el “desprestigio de las instituciones”; la absorción de sus actividades por el problema económico; los “privilegios” que poseían sobre el argentino y las “trabas impuestas a la naturalización” por las leyes reglamentarias (Zuloaga, 1914). Sin embargo, interpretaba que en los momentos de actualidad durante los que escribía, y en consonancia con la lectura reformista de lo político compartida por ciertos sectores de las elites, la república entraba en el camino de la “resurrección cívica” y, agregaba, ya no habría “necesidad de temer el voto del extranjero” acostumbrado a las luchas cívicas (Zuloaga, 1914). Desde su óptica, si los proletarios de origen inmigrante se habían asociado a las “tendencias políticas avanzadas contrarias al orden”, probablemente se refería a las corrientes de izquierda de la época, sus descendientes mostraban una inclinación más patente por la nacionalización y las políticas liberales de corte radical (Zuloaga, 1914). De este modo, la inmigración no solo contribuía a desenvolver las fuerzas económicas del país, sino que había concurrido y concurriría al “saneamiento de la política oligárquica” (Zuloaga, 1914).

Por todo ello, propiciaba una postura a favor de una ley de ciudadanía más flexible para facilitar la naturalización de los extranjeros y se alejaba de las actitudes xenófobas de la época al enfatizar que no debía suponer ningún temor el hecho de que un inmigrante o un obrero ocupara una banca en el parlamento. En síntesis, sus propuestas abarcaban un abanico amplio de cuestiones relacionadas con lo social, lo económico y lo político desde una mirada reformista en coordenadas similares al paradigma de renovación propio de su tiempo.

Tras la obtención de su título doctoral retornó a Mendoza en donde combinó el desempeño de cargos políticos con puestos judiciales poniendo a disposición de los poderes públicos sus saberes jurídicos. Entre 1914 y 1916 ocupó el cargo de Fiscal del Crimen y fue electo diputado provincial en tres oportunidades, por la Unión Cívica Radical (en adelante, UCR) en 1918, por la UCRL en 1919 y, más tarde por la UCR Federalista para el periodo 1936-1939. Ejerció también funciones dedicadas a la enseñanza como Profesor del Colegio Nacional de Mendoza (1919-1920) y a la labor periodística como colaborador de Los Andes de Mendoza, Jurisprudencia Argentina, Mundo Forense, Temas Económicos, La Ley y Gaceta de Paz en Capital y de amplia circulación por todo el país. Durante la gobernación de Carlos Washington Lencinas fue Juez del Crimen y, luego, designado Intendente Municipal de Mendoza (1923-1924).[7] Posteriormente ocupó la cartera de ministro de Gobierno de Mendoza durante el mandato de Alejandro Orfila (1926-1928) posicionamiento desde el cual intentó seguir impulsando el ímpetu reformista del lencinismo y desde donde, como precisó Rodolfo Richard Jorba (2016), se vinculó estrechamente con el accionar del

Departamento Provincial del Trabajo (en adelante, DPT) y especialmente con su director el abogado Aldo Pechini.

Al mismo tiempo, conservó un consultorio jurídico gratuito en la Calle Gutiérrez 423 de la Ciudad de Mendoza. Durante la última gestión lenicista impulsó la edición del Boletín Mensual “El Trabajo en Mendoza” del cual fue director. El fin del Boletín era difundir las leyes y su discusión práctica en un ambiente de creciente desarrollo de las instituciones sociales en el marco de un “nuevo concepto del derecho humano” que se traducía en la protección de las “clases humildes”, sin descuidar las garantías del desenvolvimiento del capital, por medio de la difusión de las “nuevas corrientes ideológicas en materia social”. [8] A la publicación concurren voces autorizadas como la del Dr. Leónidas Anastasi, profesor de Legislación Obrera en la UBA, y el Dr. Alfredo Palacios, decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de La Plata, pioneros del derecho laboral en la Argentina (Palacio, 2013).

Además, el Boletín no solo difundía los acontecimientos en el orden provincial, sino que reflejaba el involucramiento de la Argentina en las redes transnacionales que se ocupaban de estas cuestiones sociales registrando ejemplos de lo que acontecía en otros países como Italia, España, Suiza, Alemania, Francia, México y la participación del país en la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en Ginebra en 1928. [9] En la visión del Boletín, el Estado “será el regulador de las funciones sociales tomando por base los más profundos sentimientos de humanidad y de justicia”. [10]

Interesa especialmente destacar cómo se erigió en un eslabón decisivo en el diseño y en la defensa de leyes de tinte social como, por ejemplo, la ley de salario mínimo y jornada de 8 horas (Ley 732); ley de creación del DPT y ley de trabajo de mujeres y niños (Ley 731); los intentos de fijación de precios mínimos a los artículos de primera necesidad y creación de la comisión de salarios; ley de reformas a la pensión de vejez e invalidez; ley de trabajo, salario y descanso del servicio doméstico (Ley 916). Finalmente, Manuel Zuloaga trabajó como juez de paz letrado de la Capital Federal (1939-1955).

En síntesis, la ocupación de numerosos cargos políticos, partidarios, judiciales y burocráticos en los cuales combinó sus saberes legales, su preocupación por lo social, su experiencia periodística y su militancia partidaria dan cuenta de su permanencia y profesionalización dentro de la elite lenicista

Los aportes de Zuloaga en el diseño de la legislación social de la década lenicista

Una moderna orientación social y una dirigencia política atenta a las necesidades de los sectores populares fueron tópicos reiterados en la prensa de tinte lenicista (*La Montaña, La Palabra, El látigo, El Pueblo*). Mientras que los adversarios políticos conservadores, socialistas y radicales disidentes puntualizaban la injerencia de la política en la administración, el estilo personalista del manejo de los asuntos públicos y el avasallamiento del Poder Legislativo frente a las imposiciones del Poder Ejecutivo (*El Autonomista, El Censor, El Socialista, El Intransigente*). De todas maneras, el recinto legislativo se constituyó en un espacio clave para conocer los posicionamientos de las fuerzas políticas frente a los dilemas que azotaban al mundo del trabajo a la par que evidenciaba las disputas

políticas y los distintos modos de entender el rol estatal y los fundamentos del régimen republicano y federal.

Si se concentra la atención en el diseño de algunas de las políticas sociales de este periodo que reflejaron los disensos y consensos entre los partidos políticos, entre poderes, entre partido y gobierno y entre actores clave como las corporaciones empresariales y el movimiento obrero, se hace patente la colaboración y las negociaciones, no exentas de divergencias, entre los miembros del partido gobernante para definir el rumbo de la agenda legislativa. Entre las iniciativas y los debates concernientes a la legislación social fue evidente el aporte del abogado Manuel Zuloaga como diputado, miembro informante, ministro, en el proceso de la reducción de la jornada laboral, del establecimiento y aumento del salario mínimo y de la creación de la Oficina Provincial del Trabajo, entre otras.

La jornada de trabajo, el salario mínimo y la inclusión de los obreros rurales

La jornada de ocho horas constituía un derecho vertido en la reforma constitucional de 1916 y en ese mismo año la diputación radical había presentado un proyecto para instrumentar esta política. En julio de 1918 sobre la base de este proyecto primitivo y con algunas modificaciones, el despacho de la Comisión de Legislación firmado por los diputados radicales Salomón Brandi y Manuel Zuloaga recomendó su sanción.[11]

Uno de los puntos más debatidos giró en torno a la inclusión o no de los obreros rurales en la legislación y evidenció incluso posturas encontradas entre los propios radicales: algunos argumentaban a favor de la igualdad ante la ley y otros acentuaron la diferencia entre los tipos de trabajo. Vocero de la primera postura fue el ministro de Industrias y Obras Públicas, Eduardo Teisaire, al proponer la jornada de 8 horas también para las fincas y establecimientos rurales que eran los espacios donde “verdaderamente se explota al trabajador”. [12] En su exposición demostró el conocimiento sobre la circulación internacional de ideas sobre la cuestión social al hacer uso de ejemplos internacionales como el caso del Congreso de Higiene celebrado en Budapest en 1894 donde se había manifestado con claridad que el trabajo del jornalero no debía pasar de cierta duración o la legislación laboral de otros países como Francia, Inglaterra y Alemania.

En contraposición, Salomón Brandi, abogado y viñatero, sostuvo que en las fincas y establecimientos rurales el patrón no podía tener una vigilancia estricta, el trabajo era muy diverso, y el establecimiento de ese parámetro de horas significaría “reglamentar el no trabajo”. [13] Argumentaba que en la Argentina los empresarios no eran esos “feroces patrones” de los que hablaban las obras de socialistas y anarquistas europeos, y que los obreros y los patrones se trataban “de potencia a potencia”. [14] Probablemente, su posicionamiento contrario al de Zuloaga pueda deberse a su pertenencia a una familia tradicional vinculada a la vitivinicultura, era hijo de Pedro Brandi pionero de la industria de este sector, y a las críticas recurrentes de los empresarios agrícolas a las leyes de protección social y laboral.

Por su parte, el diputado Zuloaga manifestó que, si bien reconocía que los obreros de fábrica y los obreros rurales llevaban distintos sistemas de vida y de trabajo, creía que se podía armonizar el promedio de unos y otros mediante algunos cambios en el proyecto. Tras un largo debate, se dispuso que el proyecto

pasara nuevamente a comisión donde sufrió ligeras modificaciones presentadas a la cámara a fines de octubre de 1918.

En las reformas introducidas fue clave el papel del abogado y radical Manuel Zuloaga. Por un lado, se incluyó un artículo que establecía que la jornada de trabajo en los establecimientos agrícolas y ganaderos sería de un término medio de 8 horas, en el año, teniendo el obrero derecho a tres horas de descanso intermediario, en la época del verano. Por otro lado, se agregó un artículo fijando el salario mínimo de \$2,50 para los trabajadores del Estado y \$2 para los trabajadores al servicio de particulares.[15] En este sentido, se trataba de establecer la jornada de 8 horas para todos los obreros en general y un salario mínimo ya que como expresó Zuloaga “de nada serviría rebajar las horas de trabajo, si los patrones quedasen en libertad de poder rebajar el salario”. [16]

Una vez más la incorporación de los trabajadores agrícolas provocó cierto resquemor y se adujo la dificultad de su aplicación como manifestó el abogado radical Mariano Lugones quien planteó su remoción.[17] No obstante, Zuloaga defendió con seguridad esta inclusión al contemplar un promedio teniendo en cuenta la variabilidad del trabajo en invierno y en verano y dejando al Poder Ejecutivo un amplio margen para proceder a su reglamentación.[18] Finalmente, el artículo 3 que incorporaba a los trabajadores rurales fue aprobado.

El otro eje de disputa tuvo lugar cuando se discutía la fijación del salario mínimo que posibilitó la expresión de dos concepciones distintas acerca del rol estatal en materia social. Por un lado, el diputado conservador Luis Arroyo mantuvo la idea de que ese artículo era completamente inútil y sustentó un posicionamiento liberal cuando indicó que “el salario tiene que depender, forzosamente, de una ley natural que nosotros no estamos capacitados para poderla variar: la ley de la oferta y la demanda”. [19]

Por otro lado, la iniciativa radical estuvo acompañada de los lúcidos argumentos del diputado socialista Ramón Morey quien apoyó este artículo, aun proponiendo el aumento del salario mínimo, y argumentando a favor de un mayor intervencionismo estatal y desestimando la ley de la oferta y la demanda. Su postura era clara: “el Estado debe velar para que los obreros tengan un salario mínimo, que les permita satisfacer sus necesidades”. [20] Por su parte, Zuloaga se mostró de acuerdo con los argumentos esgrimidos por el socialismo y remarcó la necesidad de establecer un salario mínimo para atender a la subsistencia del obrero, pero mantuvo su decisión de diferenciar el salario entre trabajadores particulares y los del Estado, y así fue aprobado.[21] Los socialistas precisaron la oportuna “reforma” para la “clase proletaria” mendocina que enaltecía a la rama legislativa y exhortaba al gobierno a dar el ejemplo con los obreros del Estado. [22] Mientras que *La Opinión*, vocero de los bodegueros, argumentaba que “la masa trabajadora de la provincia no está capacitada para gozar de la jornada de 8 horas”. [23]

Una necesaria mediación institucional: la creación de la Oficina “Inspección General de Trabajo”

La jornada legal y el salario mínimo fue complementada por otras disposiciones que también daban cuenta de la imperiosa necesidad de avanzar sobre medidas que contemplaran las vicisitudes que experimentaba el mundo del trabajo

(Richard Jorba, 2016). De esta manera, en este mismo periodo, la Cámara de Diputados producía un proyecto de ley sobre creación de la Oficina “Inspección General de Trabajo” (ya establecida en la reforma constitucional de 1916) y reglamentando el trabajo de mujeres y niños, ambos presentados y fundamentados por Manuel Zuloaga. En su visión, este paquete legislativo venía a llenar un vacío en Mendoza dada la escasez de reglamentaciones destinadas al trabajo y sobre todo a partir de la importancia adquirida por las clases obreras en el transcurso de la guerra europea y que debía llamar la atención de los poderes públicos encargados del bienestar común.[24]

El proyecto se trató y aprobó en septiembre de 1918 y visibilizaba la intención de encauzar sobre una mediación institucional los problemas que afectaban al mundo laboral. Así, el diputado radical afirmó que “era una necesidad ya sentida en la provincia, la de crear un mecanismo administrativo que tuviera por objeto vigilar el cumplimiento de las leyes obreras, incluso la ley de accidentes del trabajo”. [25] ¿Cuáles constituían las bases o antecedentes sobre los que se sustentaba el proyecto? Por un lado, se remarcó la gravitación tanto de la legislación nacional como internacional, pero se había prestado una atención preferente a las necesidades obreras y al medio social local donde esta ley se iba a aplicar. Por ello, este proyecto de ley aparecía reformado respecto a la Ley nacional del Departamento de Trabajo (Lobato y Suriano, 2014; Suriano, 2012 y 2016), reglamentando el trabajo de mujeres y niños, y legislando en general a fin de que la Oficina de Trabajo pudiese dar al Poder Ejecutivo una pauta “necesaria y conveniente al ambiente local”. [26] Desde la mirada de Zuloaga, los tiempos de posguerra sugerían dictar “leyes concordantes con los principios democráticos modernos” que posibilitaban a cualquier gobierno “bien intencionado y honesto” llevarlos a cabo a través de “leyes previsoras y de amparo al trabajo”. [27]

Además, Zuloaga trajo a colación citas de autoridad, tanto extranjeras como nacionales, para respaldar su postura. Entre los ejemplos de carácter nacional mencionó al Dr. Francisco Otero, ex jefe de División del Departamento Nacional de Higiene y ex jefe de la Dirección de Trabajo en el DNT, que contaba con publicaciones sobre higiene social y legislación obrera y remarcó la importancia de la estadística como fuente clave para la elaboración de este tipo de leyes. En el panorama internacional, mencionó la legislación a favor de la mujer en España y destacó el caso francés, “cuna de la democracia”, con una obra titulada “Hacia una democracia nueva” donde se elaboraba una comparación del socialismo francés con la democracia moderna al afirmar que:

no debemos hacer poesía ni lirismos cuando se legisle sobre la clase trabajadora (...)
hay que desapasionarse en absoluto de las teorías fantásticas y especulativas (...) solo
la observación práctica de las necesidades terrestres, es la que puede dar la base de una
legislación fundamental obrera. [28]

De esta manera, exhortaba a la representación socialista a trabajar conjuntamente a fin de dictar leyes “prácticas” y no “líricas” que más tarde no pudieran cumplirse. [29]

Tras este cúmulo de fundamentos, se disponía entonces la creación de una oficina dependiente del Ministerio de Gobierno denominada “Inspección General de Trabajo” cuyos objetivos básicos serían organizar y dirigir la inspección y vigilancia para el cumplimiento de todas las leyes y disposiciones de amparo al trabajo en todos los establecimientos industriales y comerciales de

la provincia; requerir de todas las oficinas públicas, municipales o provinciales, como así mismo de los patrones, todos los datos necesarios respecto a los cuales legislen las leyes de amparo al trabajo; asesorar a los obreros en caso de accidentes. Además, se creaba un registro de colocaciones para obreros el que estaría a disposición de los industriales y comerciantes.[30]

La banca socialista representada por el abogado Morey propuso cambiar la denominación por “Departamento Provincial del Trabajo” como el de la provincia de Buenos Aires. La modificación apuntaba a ampliar las funciones de esta nueva agencia estatal. Las fábricas y bodegas requerirían una reglamentación minuciosa y las funciones de la oficina serían “complejas” y no solamente de “inspección”, sino que realizaría una “obra constructiva” proponiendo al Poder Ejecutivo proyectos de ley útiles.[31] Proponía, entonces, aumentar sus atribuciones como la facultad de proponer “convenios entre patrones y obreros”, asesorar a los trabajadores en casos de accidentes laborales ya que, si se trataba solo de una inspección, no iba a ocuparse de los accidentes ni de mediar entre patrones y obreros para que se pagasen las indemnizaciones.[32] Zuloaga no aceptó esta modificación y afirmó que una dirección de esa clase requeriría muchos gastos, tal vez en unos años se podría aumentar el sueldo, el personal y sus funciones.[33]

Estas dos posturas diferenciadas entre Morey y Zuloaga presentaban paralelismos evidentes con lo acontecido durante la conformación del Departamento Nacional de Trabajo.[34] De este modo, se proponían dos modelos distintos para pensar las funciones y alcances de esta nueva agencia estatal. La perspectiva de Zuloaga, más restringida y gradual, y que fue la que prevaleció, le reservaba atribuciones de inspección y recolección de datos; mientras que el socialista Morey proponía otorgarle más funciones y una intervención más directa en los conflictos entre capital-trabajo. El vocero del socialismo subrayó la participación de Morey en estos debates al “sostener los puntos de vista más prácticos y convenientes a los intereses generales”, y no abandonaba su postura combativa al sostener que “el radicalismo en materia de capacidad y buenas intenciones no se diferencia mayormente de los gobiernos oprobiosos”.[35]

La ley también disponía que los inspectores de trabajo podrían ingresar a los establecimientos industriales y comerciales en horario de trabajo. En este caso, la oficina provincial avanzaba un poco más que su par nacional, ya que éste no contaba con la posibilidad de ingresar a los establecimientos industriales y comerciales (Lobato y Suriano, 2014). Se sostiene que estas disposiciones ponían sobre el tapete los intentos por delimitar con mayor precisión las áreas de intervención estatal y las fronteras borrosas entre la esfera pública y la esfera privada.[36]

La batalla por el aumento del salario mínimo (Ley 922 de 1927)

Durante la última gestión lenicista (1926-1928) se advierte un hilo de continuidad sobre la atención dedicada a la esfera social sin perder el ímpetu reformista materializado, por ejemplo, en el reconocimiento de derechos para el personal doméstico (Ley 916), las modificaciones para subsanar las deficiencias del funcionamiento de la Caja Obrera de Pensión a la Vejez e Invalidez (Ley 906) y la ardua batalla por intentar aumentar el salario mínimo de los trabajadores

(Ley 922), entre otras iniciativas. En ellas, una vez más, los aportes de Zuloaga se hicieron patentes.

La propuesta para aumentar el salario mínimo constituyó una de las promesas de la plataforma electoral del 3 de enero de 1926 y se materializó en un proyecto del Poder Ejecutivo con la colaboración del Ministro de Gobierno Manuel Zuloaga.[37] Este proyecto originario fijaba el salario mínimo en \$4,80 moneda nacional para los trabajadores de ambos sexos, mayores de 18 años, al servicio del Estado y de establecimientos industriales, y en \$4 moneda nacional para los trabajadores de ambos sexos mayores de 18 años, al servicio de las casas de comercio o de particulares.[38] En el mensaje del proyecto de ley el Poder Ejecutivo manifestaba que este aumento del salario era necesario para “mantener el equilibrio y armonía entre el capital y el trabajo” al considerar las variaciones de la economía de la provincia y en especial de “la clase trabajadora”. [39]

El proyecto comenzó a discutirse, en esta oportunidad, en el Senado en abril de 1926. La comisión de legislación integrada por los lencinistas Francisco Trianes, Ricardo Encina y Cayetano Pessina propuso una serie de modificaciones ampliatorias para que la ley alcanzase a un mayor número de trabajadores al incorporar en el aumento salarial a los empleados municipales y a los obreros ocupados en faenas vitivinícolas, agrícolas y ganaderas.

Además, como propuesta puntual del senador lencinista Trianes, se agregó un artículo para amparar a un sector de la cadena productiva hasta entonces marginado, al fijar la suma de \$120 pesos moneda nacional la cuota mínima que un propietario de viñedos debía abonar a sus contratistas o aparceros por cada hectárea que cultivasen al año.

Otra de las innovaciones propuestas por la comisión consistió en la protección “a la niñez y a la mujer” que prohibía el trabajo sistemático de los menores de 14 años y el de las mujeres en las seis semanas posteriores al parto, aunque trabajasen al servicio de los padres o esposos.[40] El abogado lencinista Ricardo Encina sintetizó que

la ley radical de salario obrero, será más generosa y más humana que la ley nacional y ello sea dicho bien alto y bien claro desde esta tribuna de la soberanía popular a todos los ámbitos de la provincia para que el pueblo mendocino sepa cómo el gobierno (...) cumple sus promesas del llano y los postulados de la democracia, interpretado dentro de la ideología de la Unión cívica radical lencinista.[41]

El senador liberal y abogado Agustín de la Reta, por su parte, desechó este supuesto criterio político aludido por Encina ya que esta constituía una cuestión social en la cual todos estaban interesados en mejorar y resolver. Según su conciencia personal y por el mandato imperativo de su partido era necesario proporcionar a la “clase débil” “mejoras y reformas posibles en su vida económica”. [42] En este sentido, se exponía la preocupación de conjunto compartida tanto por lencinistas y liberales sobre la importancia de impulsar políticas sociales. Mostró su desacuerdo respecto del salario mínimo para los obreros de patrones particulares ya que ello constituía una “violación” a la “libertad de trabajo” dispuesta por la Constitución Nacional y exhibió la cuestión de las facultades federales.[43]

Otra de las prácticas que suscitó diferencias en la interpretación de las atribuciones nación/provincias fue la facultad de los representantes del DPT, institución encargada de velar por el cumplimiento de la ley, para penetrar

en todos los establecimientos sin necesidad de orden de allanamiento. Esta disposición suscitó algunos inconvenientes cuando el senador lencinista Gallegos Aguilar sostuvo que era “inconstitucional” ya que existían ciertas garantías respecto de los libros que llevaban los comerciantes y puso en duda la facultad del DPT para ingresar en los establecimientos.[44] Por su parte, el senador Trianes explicó que otorgar estas atribuciones al DPT constituía una facultad legislativa de la provincia.[45]

Finalmente, el bloque liberal, a través del abogado de la Reta, quiso dejar “constancia” de que el sector de la minoría consideraba que el despacho de la comisión no contemplaba “las verdaderas necesidades del pueblo obrero” y que, además, se encontraba “en pugna” con la Constitución Nacional, el Código Civil y el de Comercio.[46] El diario *Los Andes* se mostró un poco escéptico con respecto al aumento del salario mínimo al considerar los “efectos” en los “intereses públicos” y en el “orden económico y financiero” para el Estado.[47]

El proyecto demoró más de un año en ser tratado por la Cámara de Diputados y lo hizo recién en julio de 1927. Tras un pedido de informes propuesto por la bancada liberal a través de un proyecto de resolución presentado por el diputado Gilberto Suárez Lago, que fue desestimado por la Cámara joven, finalmente, se aprobó el proyecto como venía del Senado quedando convertido en Ley 922.[48]

Por su parte, Richard Jorba sostuvo que “esta ley fue impuesta por el lencinismo sin consensos previos, y frente a grandes críticas y resistencias, por iniciativa del ministro Zuloaga se hicieron consultas a patrones y obreros con vistas a eliminar los rechazos a esa norma” (2016, p. 68). De este modo, mediante el Decreto 573 del 5 de agosto de 1927 se nombró una comisión de salarios dedicada a estudiar el asunto. No obstante, el convencimiento del Poder Ejecutivo “respecto de la necesidad de aumentar” el salario mínimo, era prudente atender los esfuerzos de “la producción y la industria” junto con los de “los trabajadores”, por lo cual se conformó una comisión de estudio para que propusiera al Poder Ejecutivo una “reglamentación práctica de la Ley 922”. [49]

La comisión intentó integrar a miembros provenientes del trabajo como del capital y se conformó con los ciudadanos Carlos Mouliné, maquinista del Ferrocarril Pacífico, Sotero Arizu, viñatero-bodeguero, Pablo Widmer, constructor de obras y arquitecto, Francisco Reyna, comerciante, Adolfo Morsella, gráfico, Tiburcio Zapata, agricultor, el gerente de la Caja Obrera de Pensión a la vejez e invalidez, Aníbal Corti, y el director del DPT Mateo Nieves, presidida por el Ministro de Gobierno Manuel Zuloaga, encargada del estudio del costo de la vida obrera y asesoramiento del Poder Ejecutivo para reglamentar la Ley 922.

La comisión concluyó que el salario mínimo de \$4,80 y \$4 era equitativo, pero quedaban dudas respecto al salario que correspondía a otros actores del trabajo no contemplados en la ley como los menores de 18 y mayores de 14, los menores de 14, las mujeres ocupadas en fábricas y talleres, los aprendices, los trabajadores a domicilio, así como la compensación de salarios por habitación y suministros. Consideraba la comisión que debía prohibirse el trabajo a domicilio de las mismas personas que trabajasen en los talleres o casas de comercio; que debía cumplirse la ley nacional de jornada legal de trabajo para mujeres, es decir, 42 horas semanales. Con respecto a los trabajadores en faenas agrícolas o ganaderas la comisión aconsejaba dar amplia facultad al Poder Ejecutivo para

establecer el salario mínimo todos los años.[50] Se mostraba dudosa respecto de la injerencia de los inspectores ya que los funcionarios podían cometer abusos.[51]

En virtud de estas recomendaciones el ministro de Gobierno Dr. Manuel Zuloaga propuso una serie de modificaciones y reglamentaciones a la Ley 922 que recogía las propuestas de la comisión de salarios. Por ejemplo, se incluían con mayor detalle los chauffeurs profesionales, mozos de bares, cafés y restaurantes; se otorgaba la facultad al Poder Ejecutivo para proyectar anualmente en la ley de presupuesto el salario mínimo de los trabajadores ocupados en faenas agrícolas, ganaderas y mineras; disponía la atribución para que el Poder Ejecutivo fijara el precio de los artículos de primera necesidad; se insistía en la necesidad de reglamentar el salario mínimo de los aprendices y menores de edad a través de una escala de salarios; prohibía la compensación del salario mediante suministros y alimentos.[52] Asimismo, Manuel Zuloaga publicó un estudio denominado “Salario Mínimo” para apoyar la legislación lencinista sobre el aumento del salario en el cual recogía antecedentes, informes e investigaciones que le permitieron contar con información cuantitativa y cualitativa sobre el costo de vida de las familias obreras mendocinas tanto en las zonas urbanas como en la campaña. Zuloaga ratificaba a la fijación del salario mínimo como “una necesidad reguladora de las subsistencias de los trabajadores” (1927, p. 67).

A pesar de que los intentos por mejorar la Ley 922 recibieron la adhesión de una serie de gremios como la Sociedad de Arquitectos y Constructores o el Sindicato de Mozos (Zuloaga, 1927, pp.186-189), el aumento del salario mínimo continuó chocando con el rechazo del sector empresarial dificultando su aplicación. En 1928, Orfila expresó que la Ley 922 de aumento del salario mínimo había encontrado una “tenaz resistencia” por parte de las “clases patronales”. [53] En efecto, esta ley “había sobrepasado la tolerancia del capital” y la Bodega Arizu presentó su caso ante la justicia que, en octubre de 1929, emitió un “fallo que sentó jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el poder de las provincias para legislar en materia de trabajo” (Garzón Rogé, 2014, pp.135-136).

Conclusiones

La reconstrucción del itinerario del abogado y político lencinista Manuel Antonio Zuloaga constituyó un punto de partida para conocer cómo se habilitó el acceso y la permanencia en el mundo político y para repensar las relaciones entre las propuestas de este experto y las políticas sociales durante la democracia ampliada. Su estudio complejiza la mirada para comprender, por un lado, la diversidad de los perfiles de los políticos lencinistas y, por otro, sus diagnósticos y alternativas para promover soluciones a las problemáticas sociales propias del mundo de posguerra.

El pensamiento de este especialista se configuró en un contexto político nacional y regional particular signado por vientos de cambio acompañados con el reformismo universitario, las transformaciones sociales del aluvión inmigratorio, la democratización socio-política del ciclo radical y el auge y posterior declive del lencinismo. Su caso, a diferencia de otros derroteros, exhibió la permanencia y la profesionalización de las dirigencias políticas en el marco partidario de la UCRL. Combinó diversos recursos para ingresar en el campo político, especialmente

sus credenciales académicas y su lealtad partidaria, y volcó sus saberes y *expertise* en el proyecto político lencinista exhibiendo su temprana inserción en la esfera estatal, su acercamiento a grupos de expertos en las áreas sociales y su influencia en el diseño de políticas públicas. Su trayectoria, además, matiza la idea extendida por los adversarios políticos y la bibliografía clásica según la cual los cuadros lencinistas se caracterizaban por su mediocridad e inexperiencia y enfatiza el peso del mérito y la especialización como recurso valorado por la sociedad y la política de su tiempo. El conjunto de cargos partidarios, burocráticos, políticos y judiciales que ocupó dan cuenta de su progresiva y paulatina especialización y experiencia acumulada.

Manuel Zuloaga demostró un interés por las nuevas corrientes sociales y los problemas del mundo del trabajo tempranamente como lo manifestó en su tesis doctoral. Permaneció fiel a las huestes lencinistas frente a las rupturas o escisiones que experimentó el radicalismo en la provincia ocupando cargos en el partido, en la burocracia y en la Legislatura. En un proceso de ida y vuelta, por un lado, el Estado y la sociedad reconocían la *expertise*, el capital social y cultural de este profesional y, por el otro, su figura otorgaba legitimidad y una tendencia modernizadora al proyecto lencinista.

En el diseño de la legislación social, entre la dirigencia lencinista, destacó, especialmente, el aporte del abogado Manuel Zuloaga como autor de varios proyectos, miembro informante, como ministro de Gobierno, siendo muy activa su participación en la mayoría de las discusiones. A grandes rasgos, el modelo lencinista de políticas sociales otorgó un rol clave al Estado como mediador, árbitro, en las relaciones entre el capital y el trabajo, aunque sus límites de injerencia no siempre quedaban claros.

La influencia de Zuloaga fue fundamental para las modificaciones de la Ley 732 al incluir a los obreros rurales con condiciones especiales y la fijación del salario mínimo. Estos cambios produjeron algunos debates y expusieron distintas perspectivas del rol del Estado en materia social. Por un lado, el conservador Arroyo abogó por una postura de tinte liberal y, por el otro, el socialista Morey defendió la necesidad de una mayor intervención estatal para garantizar la subsistencia de los trabajadores, postura coincidente con la del radical Manuel Zuloaga. De este modo, a pesar de las desavenencias inter e intrapartidarias, se logró la sanción de una ley bastante inclusiva que revelaba al saber como canalizador de las demandas sociales.

Su rol en la creación del DPT también fue significativo al defender la necesidad de avanzar en la construcción de una legislación social acorde a los principios democráticos que imponía el mundo de posguerra, recogiendo las experiencias internacionales como la nacional del DNT, al mismo tiempo que disponer de un canal institucional que velara por su cumplimiento en el mundo laboral. Sin embargo, el socialismo sostuvo la ampliación de las funciones de esta oficina del trabajo para contribuir a un desempeño más eficiente como mediador entre el capital y el trabajo.

El reformismo social continuaría su empuje durante la última administración lencinista durante la cual Zuloaga, como ministro de Gobierno, y en diálogo con actores no estatales intentó mantener en pie, tarea que se reveló difícil frente a las diversas impugnaciones provenientes de los adversarios políticos, las corporaciones empresariales y el movimiento obrero.

Agradecimientos

Este artículo forma parte del proyecto dependiente de la Secretaría de Investigación, Internacionales y Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo denominado “Cultura institucional, debates legislativos y biografías parlamentarias (Mendoza, 1895-1989)”, código 06/E001-T4, bajo la dirección de la Dra. Beatriz Bragoni.

Referencias Bibliográficas

- Abraham, A. (2019). Un abogado al frente de la “policía del vino”. La gestión de Francisco José Trianes como interventor en la Dirección General de Industrias (Mendoza, 1923-1924). *Estudios Sociales Contemporáneos*, (21), 19-39. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/6459/645967407003/html/>
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (Eds). (2010). *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Boltanski, L. (1973). L'espace positionnel: multiplicité des positions institutionnelles et habitus de clase. *Revue de Sociologie Française*, 14(1), 3-26. Recuperado de https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1973_num_14_1_2176
- Bragoni, B. y Mellado, V. (2012). Civitistas, populares, radicales y lencinistas: partidos y competencia electoral en Mendoza (1912-1918). *Estudios Sociales*, (43), 205-233. Recuperado de <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/EstudiosSociales/article/view/2709>
- Bragoni, B. (2019). Reformistas provincianos en el cambio de siglo: políticos prácticos, partidos y gobierno representativo (Mendoza, 1880-1903). *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, (51), 56-86. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/126195/CONICET_Digital_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Buchbinder, P. (2012). Redes intelectuales de la Universidad de Buenos Aires en los inicios del siglo XX: una aproximación preliminar. En H. Cancino, R. de la Mora V., L. Medeiros de Menezes y S. Benito Moya (Comps.), *Miradas desde la historia social y la historia intelectual: América Latina en sus culturas: de los procesos independentistas a la globalización*, (pp. 493-506). Córdoba: Universidad Católica de Córdoba; México: Universidad Veracruzana.
- Cantón, D. (1964). El parlamento en tiempos de cambio: 1889, 1916 y 1946. *Desarrollo Económico*, IV, (13). Recuperado de https://backend.educ.ar/refactor_resource/get-attachment/22592
- De Imaz, J. L. (1964). *Los que mandan*. Buenos Aires: Eudeba.
- Encina, R. (1909). *Régimen carcelario argentino* (Tesis doctoral inédita). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Ferrari, M. (2008). *Los políticos en la república radical: prácticas políticas y construcción de poder (1916-1930)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Garzón Rogé, M. (2014). Las relaciones laborales en la mira del Estado provincial de Mendoza, 1916-1946. En M. Z. Lobato y J. Suriano (Comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, (pp.131-153). Buenos Aires: Edhasa.
- Halperin Donghi, T. (2007). *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*. Biblioteca del pensamiento argentino IV. Buenos Aires: Emecé.

- Lacoste, P. (1994). *Populismo en San Juan y Mendoza*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Lobato, M. Z. y Suriano, J. (Comps.). (2014). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Losada, L. (2009). *Historia de las elites en la Argentina. De la conquista al surgimiento del peronismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Luis, N. (2017). Una pionera legislación social: la sanción de leyes de regulación laboral en 1918 en Mendoza, Argentina. *Cuadernos Americanos* (160), 185-217. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/78527/CONICET_Digital_Nro.da2cd92a-ded3-44ed-bd60-fa1c94e474be_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Mateu, A. M. (2004). Entre el orden y el progreso (1880-1920). En A. Roig, P. Lacoste, M. C. Satlari (Comps.), *Mendoza a través de su historia* (pp. 245-288). Mendoza: Caviar Bleu Editora Andina Sur.
- Mateu, A. M. e Iriart Gabrielli, G. (2018). ¿Intervencionismo estatal o liberalismo en la vitivinicultura de Mendoza de entreguerras? Leopoldo Suárez y Francisco Trianes, expertos y militantes lencinistas. *Revista Iberoamericana de Viticultura, Agroindustria y Ruralidad (RIVAR)*, 4(13), 8-33. Recuperado de <https://www.rdalyc.org/journal/4695/469554331001/html/>
- Morey, R. (1917). *La prevención de la delincuencia en la República Argentina* (Tesis doctoral inédita). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Neiburg, F. y Plotkin, M. (Comps.). (2004). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina* Buenos Aires: Paidós.
- Nieto Riesco, J. (1926). *José Néstor Lencinas. (Jefe de Estado)*. Buenos Aires: Talleres gráficos argentinos L.J. Rosso.
- Olguín, D. (1961). *Lencinas, el caudillo radical*. Mendoza: Vendimiador.
- Ortiz, T. (Coord.). (2012). *La Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en la formación de las elites*. Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.
- Palacio, J. M. (2013). El peronismo y la invención de la justicia del trabajo en la Argentina. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, (9), 1-20. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/28089/CONICET_Digital_Nro.0b692c1f-5ef0-49b1-91d4-f2d38a5c281b_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Persello, A. V. (2000). Los gobiernos radicales: debate institucional y práctica política. En R. Falcón (Dir.), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)* (pp. 59-100). Buenos Aires: Sudamericana.
- Plotkin, M. y Zimmermann, E. (Comps.). (2012). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Richard Jorba, R. (2014). Los orígenes del fenómeno populista en Mendoza. El gobierno de José N. Lencinas, 1918-1920. F. En Rodríguez Vázquez (Coord.), *Gobernar la provincia del vino. Agroproducción y política entre la regulación y la intervención (Mendoza, 1916-1970)* (pp. 19-40). Rosario: Prohistoria.
- Richard Jorba, R. (2016). El Departamento Provincial del Trabajo durante la década lencinista. Participación de una agencia estatal en el diseño y aplicación de políticas sociales. Mendoza, 1918-1928. En F. Rodríguez Vázquez y C. Raffa (Coords.), *Profesionalizando un Estado provincial, Mendoza, 1890-1955* (pp.43-83). Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

- Rodríguez, C. (1979). *Lencinas y Cantoni. El populismo cuyano en tiempos de Yrigoyen*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.
- Rodríguez Vázquez, F. y Barrio, P. (2016). Instituciones, saberes y expertos para un Estado provincial: Leopoldo Suárez, de agrónomo a funcionario itinerante del lencinismo, Mendoza, 1918-1930. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr Emilio Ravignani"*, (44), 78-107. Recuperado de <http://revistas.filo.uba.ar/index.php/boletin/article/view/6850>
- Suriano, J. (2012). El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen. En M. Plotkin y E. Zimmermann (Comps.), *Los saberes del Estado* (pp. 35- 62). Buenos Aires: Edhasa.
- Suriano, J. (2016). La formación de las instituciones laborales en la Argentina: la difícil relación entre la nación y las provincias. En R. Richard Jorba y M. Bonaudo (Coords.), *Historia regional: Enfoques y articulaciones para complejizar una historia nacional* (pp. 215-228). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Vommaro, G. y Gené, M. (Comps). (2018). *Las élites políticas en el Sur. Un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Zimmermann, E. (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Zimmermann, E. (2013). «Un espíritu nuevo»: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930). *Revista de Indias, LXXIII*, (257), 81-106. Recuperado de <https://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/918>
- Zuloaga, M. A. (1914). *La nacionalización y asimilación de extranjeros* (Tesis doctoral inédita). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Zuloaga, M. A. (1927). *Salario mínimo*. Mendoza: Talleres gráficos Peuser.

Notas

- 1 El lencinismo se configuró como un movimiento local y popular surgido del seno del radicalismo y cuyo líder fue José Néstor Lencinas quien sostuvo las estrategias intransigentes y revolucionarias propias de la Unión Cívica Radical (UCR) de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX en Mendoza. Los gobiernos constitucionales comprendidos en este ciclo político fueron los de José Néstor Lencinas (1918-1920), el de su hijo Carlos Washington Lencinas (1922-1924) y el de Alejandro Orfila (1926-1928), ciclos que fueron interrumpidos por intervenciones federales que expresaron las dificultades con el poder central. Tras la muerte de José Néstor Lencinas en enero de 1920 se produjo una intensa disputa entre distintas fracciones radicales para ocupar los espacios de poder y para establecer cuál de ellas representaba al "verdadero radicalismo". En este proceso conflictivo, en 1921, la tendencia encabezada por Carlos Washington Lencinas adoptó la denominación Unión Cívica Radical Lencinista (UCRL) que exhibió su arraigo popular durante los años veinte a través de sus continuos triunfos electorales.
- 2 Registros oficiales, 1918-1928. Archivo General de la Provincia de Mendoza (AGPM), Mendoza.
- 3 En el caso del conservadurismo, Emilio Civit fue la última expresión de una facción política conservadora que dominaba los destinos políticos de la provincia y que llegó nuevamente a la gobernación en 1907. La concepción civitista del Estado y del poder tuvo su expresión institucional en la Constitución de 1910 que otorgó al Poder Ejecutivo tantas facultades que menoscabaron las funciones de los otros dos poderes e incluso dispuso recortes a las garantías y derechos individuales (Mateu, 2004). Sin embargo, las fisuras en el orden conservador se exhibieron hacia fines de 1911, durante

la gestión de Rufino Ortega hijo (1910-1914), cuando un grupo de políticos opuestos al accionar de un régimen de gobierno impregnado por la política de círculo de tinte oligárquico vinculado al autoritarismo civitista y con un planteo reformista de las prácticas políticas se desgajó del conservadurismo para conformar el Partido Popular (Mateu, 2004) exhibiendo las rivalidades de la “galaxia conservadora” (Bragoni y Mellado, 2012). Por su parte, los radicales orticistas se aglutinaban tras Pedro Ortiz con una perspectiva más colaboracionista con los populares frente a la intransigencia sostenida por los lencinistas.

- 4 Bautista Gargantini hijo nació en Mendoza en 1891. Su padre Bautista Gerónimo Gargantini (1861-1937), suizo, emigró a Mendoza en 1883, se vinculó con las redes italianas asentadas en la provincia, se casó con Olivia Bondino y para 1896 fundó junto con Juan Giol “La Colina de Oro” en Maipú. Su hijo Bautista completó sus estudios en Suiza, recibiendo formación comercial en un colegio de Neuchâtel. Posteriormente, retornó a Mendoza hacia 1911 para cuando su padre decidió retornar a su lugar natal, pero dejando en manos de Bautista un importante establecimiento denominado La Florida en Rivadavia. Desde allí, impulsó un importante proyecto económico vitivinícola y olivícola. Asimismo, combinó sus intereses económicos con los políticos ya que militó en el lencinismo durante toda la década: fue concejal e intendente de Rivadavia, diputado provincial por la UCR en 1918, vicegobernador de la provincia entre 1922-1924, senador provincial por la UCRL entre 1926-1928 y en la década del 30 volvió a sumar sus esfuerzos a favor de la UCR.
- 5 Otras obras posteriores que continuaron reflejando su inquietud por los temas sociales fueron: Salario Mínimo (1927); Nuestra raza y la condición del extranjero en la Argentina (1931); Hacia una Nueva Argentina (1940); Nuestra raza y los problemas de posguerra en la Argentina (1943); La ciudadanía en el problema de la población americana (1945); Alberdi y la política inmigratoria argentina (1948); El genio civil del Libertador en Cuyo (1950). Además, fue un destacado miembro de asociaciones culturales como el Congreso de Población celebrado por el Museo Social Argentino en octubre de 1940; el Instituto Argentino de la población; el Instituto Argentino-Chileno de Cultura; y miembro fundador del Colegio de Abogados de Mendoza.
- 6 El vínculo entre expertos, saberes y Estado constituye un tema reciente y vigente en la agenda historiográfica argentina a partir de ciertos estudios pioneros que han discutido y avanzado sobre obras clásicas sobre estos enfoques y han permitido una renovación en los estudios de la historia del Estado (Neiburg y Plotkin, 2004; Plotkin y Zimmermann, 2012; Bohoslavsky y Soprano, 2010).
- 7 Al iniciar su labor como intendente municipal manifestó que su atención iba a estar dirigida en administrar y encauzar el gobierno comunal prestando especial atención a las problemáticas que atravesaba en esos momentos el municipio como la prostitución clandestina, la extensión del alumbrado público, la refacción de los paseos públicos, el reforzamiento de la disciplina en la administración interna municipal, las peticiones del comercio minorista frente al aumento de los impuestos municipales. (10 de febrero de 1923). *La Palabra*. Biblioteca Pública General San Martín (BPGSM), Mendoza. Además, se había atendido con preferencia el cuidado e higiene de las acequias de la ciudad. (1 de marzo de 1923). *La Palabra*.
- 8 (marzo de 1928). *El Trabajo* 1. Biblioteca Nacional Mariano Moreno (BNMM), Buenos Aires.
- 9 (junio de 1928). *El Trabajo* 4.
- 10 (marzo de 1928). *El Trabajo* 1.
- 11 En líneas generales establecía que: la jornada legal de trabajo, de acuerdo al artículo 45 de la Constitución, no podrá pasar de 8 horas para hombres, mujeres y niños mayores de 14 años ocupados en obras o servicios públicos y en establecimientos del estado; también regirá para las fábricas, talleres, casas de comercio y demás establecimientos industriales particulares. Los trabajos extraordinarios o aumentos de horas de trabajo se pagarán con un 50% de recargo sobre el salario normal. El día sábado a las 12 cesará el trabajo en todas las manufacturas, fábricas, fincas, explotaciones rurales, etc. Las infracciones de esta ley se penarán en patronos y empresarios con uno a tres meses de prisión o multas de 100 a 500 pesos. Cámara de Diputados. Diario de Sesiones

- (CDDS). Tomo 1. 3 de julio de 1918. Archivo de la Honorable Legislatura de Mendoza (AHLM), Mendoza.
- 12 CDDS. Tomo 1. 3 de julio de 1918, p. 32.
- 13 CDDS. Tomo 1. 3 de julio de 1918, p. 43.
- 14 CDDS. Tomo 1. 3 de julio de 1918, p. 45.
- 15 La diferencia obedecía al hecho de que los trabajadores del Estado no gozaban de ciertos beneficios como la casa, los alimentos o la ayuda de los patrones.
- 16 CDDS. Tomo 6. 28 de octubre de 1918, p. 30.
- 17 CDDS. Tomo 6. 28 de octubre de 1918, p. 42.
- 18 CDDS. Tomo 6. 28 de octubre de 1918, p. 44.
- 19 CDDS. Tomo 6. 28 de octubre de 1918, p. 52.
- 20 CDDS. Tomo 6. 28 de octubre de 1918, p. 56.
- 21 Finalmente, quedó sancionada la Ley 732 a fines de noviembre de 1918 por el Senado de Mendoza que la aprobó sin modificaciones ni debates (Cámara de Senadores. Diario de Sesiones (CSDS). Tomo 3. 28 de noviembre de 1918, pp. 15-17. AHLM. Posteriormente, la existencia de la ley y su aplicación parcial, determinaron que numerosos gremios, invocándola, iniciaran conflictos con las patronales exigiendo la aplicación de la jornada máxima (Richard Jorba, 2014). En este sentido, cabe destacar como apuntó Natalia Luis (2017) que la Ley 732 se aplicó solo para el personal del Estado y su reglamentación para los obreros particulares recién se realizaría mediante un decreto de 1926 durante el mandato de Orfila. Por ello, Richard Jorba (2016) sugirió que esta demora por reglamentar la ley obedecía a la necesidad del gobierno por postergar un conflicto con las patronales.
- 22 (3 de noviembre de 1918). *El Socialista*. BPGSM.
- 23 (9 de marzo de 1919). *El Socialista*.
- 24 CDDS. Tomo 2. 23 de julio de 1918, pp. 35-36.
- 25 CDDS. Tomo 5. 23 de septiembre de 1918, pp. 43-44.
- 26 CDDS. Tomo 5. 23 de septiembre de 1918, p. 45.
- 27 CDDS. Tomo 5. 23 de septiembre de 1918, pp. 47-48.
- 28 CDDS. Tomo 5. 23 de septiembre de 1918, p. 48.
- 29 CDDS. Tomo 5. 23 de septiembre de 1918, p. 50.
- 30 CDDS. Tomo 5. 23 de septiembre de 1918.
- 31 CDDS. Tomo 5. 23 de septiembre de 1918, p. 52.
- 32 CDDS. Tomo 5. 23 de septiembre de 1918, pp. 53-54.
- 33 CDDS. Tomo 5. 23 de septiembre de 1918, pp. 53-54.
- 34 En consonancia con esta discusión, Lobato y Suriano (2014) destacaron para el caso de la organización del DNT dos posicionamientos diferentes: por un lado, entre aquellos que sostenían su carácter de prescindencia apoyados en la oficina del trabajo norteamericana y, por otro, entre quienes se mostraron favorables a una intervención más activa del DNT, tomando como modelos las oficinas de trabajo de Inglaterra y Bélgica y el Instituto de Reformas Sociales de España creado en 1903.
- 35 (22 de septiembre de 1918). *El Socialista*.
- 36 ¿Cuál fue el derrotero y las características especiales que adoptó la oficina mendocina? Una mirada general por la Carpeta perteneciente al DPT (Ministerio de Gobierno, 1919-1932, AGPM, Mendoza) permite conocer el radio de acción de esta repartición que incluyó desde dotaciones de personal, propuestas de presupuestos, memorias de la actuación de la agencia, accidentes laborales, peticiones patronales para extender la jornada laboral, sumarios del personal, pedidos de los obreros del Estado para formar una cooperativa de consumo, solicitudes de empresas para operar en seguros de accidentes de trabajo, imposición de multas a empresarios, entre otros. Si bien no es objeto de este estudio responder a este interrogante existen trabajos pertinentes que exploran el accionar de la oficina provincial en sus primeras décadas de vida (Garzón Rogé, 2014; Richard Jorba, 2016).
- 37 (16 de enero de 1926). *La Palabra*.
- 38 (marzo de 1928). *El Trabajo* 1.
- 39 (marzo de 1928). *El Trabajo* 1, p.7.
- 40 CSDS. Tomo 2. 20 de abril de 1926, p. 30.
- 41 CSDS. Tomo 2. 20 de abril de 1926, p. 31.

- 42 CSDS. Tomo 2. 20 de abril de 1926, p. 34.
- 43 CSDS. Tomo 2. 20 de abril de 1926, p. 34.
- 44 CSDS. Tomo 2. 20 de abril de 1926, p. 68.
- 45 CSDS. Tomo 2. 20 de abril de 1926, p. 69.
- 46 CSDS. Tomo 2. 20 de abril de 1926, p. 73.
- 47 (22 de abril de 1926). *Los Andes*. BPGSM.
- 48 CDDS. Tomo 2. 21 de julio de 1927.
- 49 (marzo de 1928). *El Trabajo* 1, p. 11.
- 50 (marzo de 1928). *El Trabajo* 1, p. 13.
- 51 (marzo de 1928). *El Trabajo* 1, p. 17.
- 52 (marzo de 1928). *El Trabajo* 1, pp. 19-21.
- 53 Mensaje del gobernador de la Provincia de Mendoza Dr. Alejandro Orfila, 1928. BNMM.