

Los orígenes de la salud escolar en Buenos Aires

Julián Battolla y Jaime Elías Bortz

BUENOS AIRES, CAPITAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

Hacia las últimas décadas del siglo XIX la República Argentina se encontraba en plena organización del Estado nacional. Pasaron cerca de setenta años de luchas, hasta que, en 1880, Nicolás Avellaneda¹ presentó durante su presidencia (1874-1880) el proyecto de ley que establecería a la ciudad de Buenos Aires como ciudad capital de la República Argentina.

Hombre de paz, progresista y de temperamento conciliador, Avellaneda se empeñó en resolver los problemas económicos, sociales y políticos por los que atravesaba la nación. El país arrastraba la cuestión acerca de cuál debía ser la capital de los argentinos. Luego de la batalla de Cepeda,² se convocó a una Convención Nacional para modificar la Constitución promulgada en 1853. Su artículo 3° fue reformado, estableciendo que las autoridades nacionales residirían en la ciudad declarada capital de la república por una ley especial del Congreso, previa cesión por el gobierno de la provincia del territorio que se iba a federalizar. Luego de ser elegida la ciudad de Paraná como capital, al promulgarse la Ley de Compromiso, se estableció la residencia de las autoridades nacionales en Buenos Aires, coexistiendo con el gobierno provincial como huéspedes de honor, hasta que se solucionase la cuestión de la Capital.

En los años ochenta Buenos Aires, ciudad cosmopolita, era habitada por cerca de doscientos cincuenta mil habitantes. Se estaba construyendo una red de provisión de agua de 563 kilómetros de extensión. Una red de tranvías grandes, con asientos de madera y tirados por caballos atravesaba la ciudad. Los parques de recreos y edificios públicos comenzaban a multiplicarse, renovando su arquitectura al estilo europeo. La energía eléctrica, el gas, faroles de

carburo, velas y luces alimentadas con sebo iluminaban la ciudad. El teléfono, signo de distinción social, ya estaba instalado. Estaban dadas las condiciones para ser la capital de la República Argentina.

El 24 de agosto de 1880 Avellaneda envió al Congreso de la Nación el proyecto que establecía a la ciudad de Buenos Aires como Capital Federal. En un mensaje a los legisladores, señalaba:

...la Capital en Buenos Aires, nada innova ni trastorna, sino que radica lo existente, dando seguridades mayores para lo futuro. Es la única solución de nuestro problema, fecunda para el porvenir, porque es la sola que no se improvisa o inventa; la que viene traída por la corriente de nuestra propia vida, y la que se encuentra en la formación y en el desenvolvimiento de nuestro ser como Nación.³

El 13 de septiembre, con 19 votos a favor y dos en contra, el Senado dio la aprobación y el proyecto pasó a tratarse en Diputados. Por unanimidad, el 20 del corriente mes la ley fue sancionada y luego promulgada bajo el número 1029. Según lo establecido en el artículo 3° de la Constitución Nacional esta ley entraría en vigencia luego de ser tratada por la Legislatura Provincial. En una carta dirigida a los legisladores provinciales, Avellaneda solicitó la “libre y patriótica cesión de la ciudad de Buenos Aires”. El gobernador de la provincia, Romero, envió el 4 de diciembre (siendo ya el general Julio A. Roca presidente de la Nación⁴) la ley que cedía la ciudad, junto con una nota dirigida al ministro del Interior, doctor Antonio del Viso, que finalizaba diciendo:

1. Nacido en Tucumán, se destacó durante la presidencia de Sarmiento como ministro de Educación, gestión por la que adquirió reconocimiento nacional.

2. Choque entre las fuerzas del gobierno de Buenos Aires y las de la Confederación. Venció esta última y, tras el Pacto de San José de Flores, firmado el 11 de noviembre de 1859, Buenos Aires se declaró “parte integrante de la República Argentina”.

3. Ruiz Moreno, I. J. La federalización de Buenos Aires. Debates y documentos. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986.

4. Fue ministro de Guerra de Avellaneda, dirigió la campaña del desierto que puso fin a los ataques indígenas, y asumió la presidencia de la Nación el 12 de octubre de 1880, tras haber triunfado frente a su opositor Carlos Tejedor, gobernador de Buenos Aires.

Los grandes debates que fuera y dentro de los Parlamentos han precedido y acompañado la sanción de la ley, han proyectado una vivísima luz que ha llevado a todos los espíritus el convencimiento de los grandes beneficios que tanto la Provincia como la Nación han de reportar de la realización del último problema, cuya solución entregaron los Constituyentes argentinos a los que fueron llamados a sucederles en la ardua tarea de constituir una Nación fuerte y unida.⁵

Ya era un hecho. La ciudad de Buenos Aires pasaba a ser la capital de la República. Las provincias se encontraban en armonía, la paz se respiraba por los aires de la nación. Comenzaba una nueva etapa, conducida por Julio A. Roca, que llevó al país por una senda de creciente prosperidad. Proclamó en la celebración de la instalación de la Capital Federal:

... corramos a los templos a dar gracias al altísimo, porque al fin nos es dado inaugurar la Capital cantada por los poetas, consagrada por la historia y aclamada por los pueblos en el mismo asiento de los virreyes, donde setenta años ha, echaron nuestros padres los fundamentos de la nacionalidad argentina, y lanzaron el grito que dio libertad e independencia a medio continente americano.⁶

GOBIERNO DE JULIO A. ROCA (1880-1886)

Durante el período de 1880-1886 transcurrió la primera presidencia de Julio Argentino Roca, y se consolidó la unión nacional. Su lema fue “paz y administración” y con una orientación política liberal, laicista y positivista delineó su accionar político con la necesidad de organizar y unificar al país, afianzando el poder del Estado.

La Argentina de 1880 todavía no tenía bien delimitadas sus fronteras internas y externas y la economía se asentaba en la ganadería y la agricultura. Si bien tranvías tirados por caballos recorrían Buenos Aires y el ferrocarril se extendía hasta el Litoral y el Norte, la carreta, el caballo y las volantas todavía estaban en vigencia. Formaban parte del paisaje las postas y pulperías. No había estabilidad laboral.

Durante su gobierno la población, favorecida por la inmigración, aumentó considerablemente y llegó en dicho período a alrededor de 480 000 inmigrantes. En 1883 se instalaron los nuevos frigoríficos, lo que permitió un aumento de la producción de carne y sus derivados para exportación y consumo interno. La extensión de los ferrocarriles⁷ favoreció el desarrollo de distintas industrias, entre ellas la agrícola-ganadera y la textil. Las inversiones en el ámbito público para instalación de ferrocarriles, construcción de puertos y creación de instituciones públicas, incorporación de nuevos establecimientos y las deudas que arrastró la nación de la Buenos Aires capitalizada trajeron una inestabilidad económica que derivó en inflación. En 1881 se sancionó la ley monetaria, que unificó la moneda en todo el país, y si bien esta medida no logró detener la crisis, fue un importante avance en materia económica.

Para consolidar un Estado fuerte fue necesaria la implementación de leyes que le permitieran crear una Argentina moderna. Un Estado de Derecho, separado de la Iglesia y con libertad de culto fue percibido como necesario para el progreso de la nación. Para ello se hizo indispensable sancionar una serie de leyes, como la ley de secularización de los cementerios; la de autonomía de las Universidades;⁸ la de Territorios Nacionales; la ley de la Municipalidad de la Capital;⁹ la de creación del Registro Civil, que encomendó al Estado el registro de las personas, actividad hasta ese momento asignada a la Iglesia, y la de Educación Común, que estableció una instrucción primaria pública, obligatoria, gratuita y laica. El proceso de secularización de la sociedad llevó a un enfrentamiento con la Iglesia que finalizó en un distanciamiento entre Roca y el Vaticano. La educación popular laica y obligatoria sirvió como punto de partida para una sociedad de hombres capaces de ejercer sus derechos y cumplir sus deberes de ciudadanos, pilares imprescindibles para la nueva nación que se estaba gestando. Sobre la situación de la educación en Buenos Aires en ese momento nos ocuparemos a continuación.

SITUACIÓN EDUCACIONAL

Hacia el año 1879 la ciudad de Buenos Aires contaba con 132 escuelas comunes y 133 escuelas particulares; juntas sumaban alrededor de 24 000 alumnos. La educación primaria se organizaba según ciertos principios: católica y tolerante para otras religiones; obligatoria; gratuita en la enseñanza pública. Los datos del censo de 1869 indicaban

5. Ruiz Moreno, I. J. La Federalización de Buenos Aires. Debates y documentos. Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

6. Ruiz Moreno, I. J. La Federalización de Buenos Aires. Debates y documentos. Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

7. Durante su gobierno, la red ferroviaria pasó de 2.313 kilómetros a 5.954 kilómetros.

8. Ley Avellaneda, por iniciativa del entonces senador y rector de la Universidad de Buenos Aires; esta ley permitió impulsar los estudios superiores y la investigación científica.

9. Fue designado intendente Torcuato de Alvear.

que solo asistía a las escuelas el 20.4% de la población escolar. Funcionaban en su gran mayoría en casas alquiladas, donde las condiciones de iluminación, ventilación, espacio y calefacción eran desfavorables. Un hecho relatado por un inspector escolar (c.1881) nos permitirá acercarnos a esa realidad:

Un director de escuela elemental, el señor X, ubicada en la calle Venezuela, disponía de una casa alta y baja. El buen hombre había encontrado conveniente instalar su numerosa familia y hasta algunas hijas casadas, cuyos maridos consideraban muy propio tener domicilio a expensas del erario público. Había establecido la escuela en el piso bajo, que era un depósito sombrío y húmedo. Como no tenía la capacidad suficiente no pocos de los niños asistentes permanecían de pie. Las paredes manaban de agua y sus condiciones en todo sentido no podían ser más deplorables.¹⁰

Los maestros tenían una formación insuficiente y sus cargos escaseaban.

Utilizaban métodos de enseñanza obsoletos para la época. Al no estar universalizada la enseñanza simultánea de la lectura y la escritura, algunos enseñaban primero a leer y luego a escribir. La educación, al margen del Estado, era controlada principalmente por los gobiernos provinciales, la Iglesia y las colonias de inmigrantes. Estos últimos, principalmente italianos y españoles, se agrupaban, creaban escuelas propias, conservando así su cultura de origen. El Gobierno Nacional, de ideología republicana, liberal y laica, se concentró en la escuela como un lugar para formar ciudadanos y crear una identidad nacional, con la intención de controlar mediante la enseñanza el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño.

Una vez federalizada Buenos Aires en 1880 la provincia cedió las instituciones y los edificios públicos del Municipio al Gobierno Nacional. Las escuelas primarias de la ciudad y territorio nacional quedaron bajo la dirección y administración del Poder Ejecutivo. Se buscó mejorar la calidad de la enseñanza reorganizándola. Un decreto del 28 de enero de 1881, firmado por el presidente Julio Argentino Roca y su ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública Manuel D. Pizarro, estableció los cimientos sobre los que se construiría la nueva educación; entre ellos se destacó la creación del Consejo Nacional de Educación (CNE).

EL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

El artículo 3 del decreto del 28 de enero de 1881 establecía:

Créase un Consejo Nacional de Educación, a cuyo cargo estará la dirección facultativa y administrativa general del distrito escolar de la capital...¹¹

Por ser un organismo nacional, las escuelas de las colonias y los territorios nacionales quedaron también bajo su dirección. Reemplazó en sus funciones a la Comisión Nacional de Educación, que fue disuelta. Se hizo cargo de todos los fondos, útiles y pertenencias del departamento escolar de la capital. Ejerció la inspección de las escuelas periódicamente. Realizó informes anuales acerca del estado de la educación primaria y las reformas necesarias para mejorar la calidad de la enseñanza. Procuró la profesionalización de los maestros e invirtió en la construcción de nuevos edificios escolares que brindaron un espacio acorde con las necesidades pedagógicas. Hasta la elaboración de un proyecto de ley de educación primaria, se mantuvo en vigencia la ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires del 26 de septiembre de 1875 que establecía, entre otras cosas, una enseñanza gratuita, católica y obligatoria.

El CNE estaba conformado por un superintendente general, como presidente, y por ocho vocales, a su vez inspectores de educación, todos nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional. Su primera sesión tuvo lugar en Buenos Aires el 11 de febrero de 1881 y fue presidida por Domingo Faustino Sarmiento, secundado por los vocales Broches, Bustillos, Guido, Larroque, Navarro Viola, Wilde, Van Gelderen y De La Barra.

Desde sus inicios, su presidente, de orientación liberal, y el resto de los integrantes del organismo, católicos, entablaron enfrentamientos por la intención de Sarmiento de establecer la educación laica. La consideraba necesaria para favorecer la inmigración europea de diversas nacionalidades y religiones, indispensable para el progreso de una nación que se encontraba despoblada. Esta disputa, de la cual participó también el ministro de Culto Benjamín Zorrilla, católico también él, no permitió al CNE llegar a presentar el proyecto de ley nacional de educación común encargado por el Poder Ejecutivo. Tras los conflictos constantes, Sarmiento presentó su renuncia el 1° de enero de 1882. Lo sucedió Benjamín Zorrilla. Ante tal situación el presidente J. A. Roca eligió como nuevo ministro de Culto a Eduardo Wilde y a los pocos días nombró una comisión

10. Coni, E. Memorias de un médico higienista. Asociación Médica Argentina, Biblioteca Médica Argentina, Tomo I. Buenos Aires, 1918. Cfr. también: Coni, E. Inspección sanitaria escolar en la República Argentina. La Semana Médica. Buenos Aires, Junio de 1918. Año XXV-N° 24.

11. Zanotti, J. L. En el Centenario de la Ley 1420. Revista del Instituto de Investigaciones Educativas, julio de 1984, año 10, n° 46.

formada por Zorrilla, Miguel Goyena, Marcos Sastre, Julio Fonrouge y Emilio Lamarca para hacerse cargo del CNE hasta su reorganización.

Con la intención de resolver la cuestión acerca de la organización de la enseñanza primaria, preparar y discutir un proyecto de Ley de Educación Común, Roca convocó a un congreso pedagógico –previa aprobación del CNE– mediante un decreto fechado el 2 de diciembre de 1882. Concurrieron representantes de la política, la cultura y la educación nacionales y extranjeros. Se debatieron cuestiones de educación común, higiene infantil, educación especial, enseñanza rural, pero por sobre todo se trató la cuestión de la enseñanza de la religión en las escuelas primarias. El enfrentamiento entre liberales y católicos tuvo gran repercusión en la sociedad y extendió los debates a los periódicos.

LEY DE EDUCACIÓN COMÚN N° 1420

Durante las tres últimas décadas previas a 1880 en Buenos Aires la educación primaria se organizaba según los principios de obligatoriedad, gratuidad de enseñanza pública, orientación católica y tolerante para otras religiones de acuerdo con distintas legislaciones provinciales. Si bien los conceptos vertidos en las leyes eran avanzados para la época no se cumplían en su totalidad ni de manera igual en todas las provincias. Hacía falta que el Estado nacional a través de una ley organizara la educación primaria. Inspirada en la Ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires de 1875 y los ideales del Congreso Pedagógico de 1882, el 8 de julio de 1884 se promulgó la Ley Nacional N° 1420 de Educación Común. Estableció en su artículo primero: “La escuela primaria tiene por único objetivo favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de seis a catorce años”. La ley instituyó una instrucción obligatoria, gratuita y dada conforme a los preceptos de higiene, con un mínimo de conocimientos desarrollados según las necesidades del país. En su programa se destacaba el interés por la moral y urbanidad y por el conocimiento de la geografía y la historia nacional. La enseñanza religiosa, a cargo de ministros autorizados, pasó a darse en horarios fuera de clase. Para resolver el problema edilicio, toda nueva construcción de edificios escolares y de su mobiliario debió seguir las prescripciones de higiene de la época.

Con la ley 1420 las escuelas adquirieron nuevas funciones y atributos, como la inspección médica e higiénica y la vacunación de los niños que a ella concurrían. Fue la primera ley que impuso la vacunación y la revacunación obligatoria en la Argentina; hemos de destacar lo significativo de

estos hechos para la época si recordamos la epidemia de viruela de 1883 que azotó a la ciudad de Buenos Aires causando 1500 muertos. La capital tenía en ese momento 6906 vacunados sobre una población de 270 000 habitantes.

LA MEDICINA EN BUENOS AIRES EN 1880.

¿HACIA UNA MEDICINA SOCIAL?

Uno de los avances más significativos en cuestión de sanidad en Buenos Aires durante el siglo XIX fueron, sin lugar a dudas, las importantes obras de salubridad urbana llevadas a cabo por el Estado, influenciado por los médicos higienistas. Buenos Aires fue afectada por grandes epidemias que diezmaron su población. El cólera, la fiebre amarilla y la peste bubónica fueron las principales enfermedades “exóticas”, producto de la inmigración, el intercambio comercial y las condiciones de vida de los sectores pobres. La viruela, la difteria y la escarlatina eran las enfermedades endémicas más frecuentemente halladas y afectaban principalmente a la población infantil. Como representante de las enfermedades crónicas, la tuberculosis tuvo un impacto social importante, no solo por la cantidad de muertes, sino por la gran cantidad de enfermos crónicos con incapacidad que dejó. La dolorosa experiencia de la epidemia de fiebre amarilla ocurrida en 1871 puso en evidencia el estado deplorable de las condiciones higiénicas en las cuales vivían los 177 787 habitantes de la ciudad de Buenos Aires, según el censo general de la República de 1869, de los cuales 13 206 fallecieron. Guillermo Rawson recordaba:

Todos, familias e individuos, los que podían hacerlo, abandonaron la ciudad buscando un refugio contra la muerte que se les presentaba a la vista. Entre tanto el flagelo se extendía con rapidez; y, a medida que se extendía, ganaba en intensidad... La epidemia había dominado toda la ciudad. Sus estragos fueron espantosos; 106.5 de cada 1000 habitantes murieron ese año, incluyendo en la población, como 60 000 personas que se salvaron huyendo a los distritos rurales. Semejante mortalidad estaba más allá de toda suposición: uno de cada nueve habitantes es una proporción que no tiene precedentes en los países civilizados en el siglo XIX; ni es posible describir los sentimientos de angustia y de terror que se apoderaron de los que sobrevivieron.¹²

12. Martínez, A. Escritos y discursos del Doctor Guillermo Rawson. Tomo primero. Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1891.

En el período comprendido entre los años 1872-1886 fallecieron 114 288 personas. Se estima que cerca de 60 000 (53%) lo hicieron a causa de enfermedades infectocontagiosas. El interés acerca de la salud pública se instaló en la política. Un grupo de médicos, llamados higienistas, bajo el lema “La salud del pueblo es la suprema ley del Estado” puso en marcha grandes emprendimientos en pro del bienestar de la población durante los últimos 25 años del siglo XIX. La provisión de agua corriente, la inspección de alimentos, la construcción de desagües y cloacas, el control del ejercicio médico, la regulación de las prácticas funerarias, la vacunación obligatoria, el control de enfermedades infectocontagiosas y el empedrado de calles fueron sus prioridades.

Entre los médicos destacados cabe tener presente la figura de Guillermo Rawson, uno de los pioneros del movimiento higienista en Buenos Aires. Siendo ministro del Interior durante la presidencia de Bartolomé Mitre sentó las bases para la realización del primer censo poblacional nacional (1869). Su trabajo “Estadística vital de la Ciudad de Buenos Aires”, presentado en el Congreso Médico Internacional de Filadelfia en 1876, dio a conocer la realidad sanitaria de una de las provincias más importantes de Sudamérica, haciendo un relevamiento acerca de las características demográficas y sanitarias.

LA ORGANIZACIÓN SANITARIA EN BUENOS AIRES

En 1822, por un decreto del Gobierno, se creó el Consejo de Higiene Pública con la intención de velar por la salud de la población. Estaba conformado por un presidente, el Cirujano Mayor del Ejército, el Administrador General de Vacunas, los médicos de Policía y del Puerto y un secretario. El artículo 8 del citado decreto estableció sus funciones: “Todo lo relativo a la salubridad pública en general, la inspección de la vacuna y de la salubridad de los puertos; la vigilancia sobre la venta de medicamentos y sustancias medicinales; la policía sanitaria; las visitas sanitarias y demás objetos que detallará su reglamento”.

En 1857, al cumplirse tres años de la inauguración de la Municipalidad de Buenos Aires, los servicios de higiene urbana quedaron bajo su dependencia, a cargo de la Comisión de Higiene, creada con el fin de llevar a cabo la administración sanitaria de la ciudad, función compartida con el Consejo de Higiene Pública.

Tras federalizarse la ciudad de Buenos Aires en 1880 se creó el Departamento Nacional de Higiene, que reemplazó en sus funciones al antiguo Consejo de Higiene Pública de la Provincia de Buenos Aires, ahora con jurisdicción nacional. Estaba conformado por un presidente, vocales titulares y varios miembros activos que representaban distintas áreas de la sanidad. Según consta en el artículo 4 del

decreto, sus funciones eran:

*-1°. Proponer la reglamentación y la organización del Cuerpo Médico del Ejército y de la Armada, o las reformas que crea convenientes en las disposiciones vigentes. -2°. Proyectar las medidas sanitarias para los puertos o las modificaciones que considere necesario introducir en las existentes. -3°. Someter a la aprobación del gobierno medidas de carácter permanente o transitorias, que tengan relación con el mantenimiento de la higiene en el Ejército y la Armada, las reparticiones todas de la Administración y en los edificios nacionales. -4°. Tener bajo su jurisdicción y superintendencia todos los servicios de carácter médico o sanitario de la Administración y proveer a su mantenimiento y reforma. -5°. Informar a las autoridades nacionales en casos de consulta y en carácter de perito obligado, a los Jueces en los juicios médico-legales. -6°. Vigilar el ejercicio legal de la medicina, de la farmacia y demás ramos del arte de curar con arreglo a las disposiciones vigentes de la Provincia de Buenos Aires, hasta que el Congreso dicte la ley que rija esta materia para la capital. -7°. Inspeccionar la vacuna y fomentar su propagación en toda la República, en el Ejército y en la Armada. -8°. Evaluar honorarios en los ramos del arte de curar en los casos de disconformidad o de consulta. -9°. Inspeccionar las droguerías y las farmacias. -10°. Hacer indicaciones a la Municipalidad sobre las faltas de higiene pública que se observen en la ciudad o en los establecimientos de su dependencia. -11°. Inspeccionar, cuando sea solicitado, lo crea conveniente o haya denuncia, aquellos establecimientos de la industria que puedan dañar la salud pública. -12°. Aconsejar a la autoridad los medios de mejorar la higiene pública en la Capital, y las medidas profilácticas contra las enfermedades exóticas, endémicas, epidémicas o transmisibles. -13°. Hacer cumplir todas las disposiciones sobre sanidad en las diversas reparticiones de la Administración. Finalmente, ejercer todas las atribuciones conferidas por disposiciones anteriores a la extinguida Junta de Sanidad.*¹³

13. Penna, J. y Madero, H. La Administración Sanitaria y Asistencia Pública de la Ciudad de Buenos Aires. Tomo 1. Buenos Aires, Publicación Oficial, 1910.

SALUD ESCOLAR EN BUENOS AIRES

En 1881, tras la creación del Consejo Nacional de Educación, comenzó la primera experiencia de control médico en las escuelas de Buenos Aires. Hasta ese momento contaban con inspección médica e higiénica escolar las ciudades de Boston, Bruselas, Amberes y algunas de Holanda y Francia. La Argentina fue pionera en Latinoamérica, sirviendo de modelo a los países vecinos. Según consta en actas de la VII sesión del CNE, llevada a cabo el 4 de marzo de 1881, se dividió a Buenos Aires en ocho secciones, cada una de ellas supervisada por una comisión escolar. En la segunda sección (Catedral Sud y San Telmo) la comisión estaba conformada por don Bernabé Demaría (presidente), el doctor Emilio Coni (vicepresidente) y los vocales doctores Jacob de Tezanos Pinto, Juan A. Borres, José Fonrouge y Honorio Martell junto a los señores Santiago Torres y Tomás Armstrong.

Emilio Coni fue una figura destacada de la medicina social argentina. Discípulo de Guillermo Rawson, había conocido los servicios sanitarios de Bruselas en 1879 e, inspirado por las ideas del higienista Janssens, organizó el servicio de inspección higiénica y médica escolar en la sección Catedral Sud y San Telmo. Fue la primera experiencia en Buenos Aires. Según consta en actas de la sesión del CNE del 20 de marzo de 1881, solicitó 10 000 pesos para poner en práctica el proyecto. Conformó un equipo de médicos-inspectores con la colaboración desinteresada de los doctores Samuel Gache, Telémaco Susini y Juan José Naón. Su intención fue inspeccionar las características de los locales escolares y al niño tanto en estado de enfermedad como de salud, desde un punto de vista individual así como en sus relaciones con sus compañeros, familia y sociedad. Comenzaron las inspecciones en los primeros días del mes de abril del año 1881. Las quince escuelas de la sección segunda bajo su dependencia eran visitadas una vez por semana. En sus informes quedó en evidencia la necesidad de aulas y edificios escolares que respondieran a las normas de higiene, luz, ventilación, calefacción, etc. Propusieron establecer la gimnasia higiénica en lugar de la acrobática. Registraron las observaciones antropométricas, lesiones o defectos de nacimiento o por accidentes, la valoración de la visión y del estado de las dentaduras, vacunas y medicaciones administradas durante períodos de enfermedad junto con los resultados obtenidos. Al pasar los años, esos datos empezaron a ser entregados en una libreta individual a cada niño. La vacunación y la revacunación eran realizadas por los médicos escolares, ya que, si bien hasta el momento no existía la Asistencia Pública, funcionaba la Administración General de la Vacuna. Era la vacunación condición necesaria para que el niño fuera aceptado en la escuela. Los gastos de medicamentos, instrumental médico y administrativo fueron absorbidos por los miembros del servicio.

Dados los resultados satisfactorios obtenidos acerca de la salud de los niños, la intención de Coni fue establecer la inspección en todas las escuelas públicas de la capital. Presentó un informe a la superintendencia del CNE, que no consideró el asunto de mayor importancia, y en una nota fechada el 13 de julio no autorizó a la comisión a invertir dinero en el proyecto de inspección higiénica y médica de las escuelas. Por este desinterés demostrado, en una nota fechada el 23 de agosto de 1881, parte de la comisión escolar renunció. Culminó así una iniciativa visionaria, de avanzada para la época. Empero, quedó en evidencia la necesidad de un cambio profundo en las condiciones de enseñanza primaria y el potencial transformador de la escuela en la prevención de enfermedades y en la mejora de la calidad de vida de los niños.

En 1884, al aprobar el Congreso el proyecto de Ley de Educación Común, se organizó y divulgó la educación primaria en el país. Obligatoria, gratuita, gradual y brindada conforme a los preceptos de la higiene, procuró el bienestar íntegro de la población infantil, destacando la importancia de las prescripciones de higiene tanto en los métodos y tiempos de enseñanza como en la construcción de los edificios y mobiliarios escolares. Comenzó a regir la obligatoriedad de la inspección médica e higiénica de las escuelas, al igual que la vacunación y revacunación de quienes asistían a ellas.

Al producirse en 1886 la epidemia de cólera aumentaron las inasistencias de los niños a las escuelas por la falta de higiene adecuada y el miedo de los padres de enviar a sus hijos. Se buscaba ocultar las enfermedades infectocontagiosas que afectaban a la familia, ya que en caso de detectárselas eran desalojados de sus hogares. La situación era desesperante. Ese mismo año el CNE, bajo la presidencia de Benjamín Zorrilla y asesorado por Eduardo Wilde, ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, resolvió restablecer la inspección higiénica y médica en las escuelas, dando nacimiento al Cuerpo Médico Escolar, en sus inicios conformado por los doctores Martín Llavallol y Emilio Coni. Este último renunció ante la certeza de no poder cumplir con los objetivos debido al reducido grupo de médicos que lo conformaban. En febrero del mismo año, el CNE nombró como médicos escolares a los doctores Carlos Villar y Diógenes Urquiza, que comenzaron a cumplir sus funciones el 1° de marzo.

En una sesión del 6 de mayo de 1886, el CNE aprobó el reglamento provisorio enviado por el cuerpo médico, que transcribimos a continuación:

Capítulo I

1° Los médicos escolares tendrán intervención en todas las cuestiones que se relacionen con la higiene de las escuelas.

2° Los médicos escolares deberán informar

colectivamente en las cuestiones que se relacionen con la higiene general de las escuelas. Lo hará cada uno de ellos aisladamente cuando se trate de casos particulares.

3° Siempre que se construyan edificios escolares, adopten modelos para bancos, aparatos de gimnasia, etc... deberán someterse previamente a estudio de los médicos escolares los respectivos planos, modelos o aparatos.

4° Sólo se aceptarán certificados expedidos por los médicos escolares o aquellos que lleven su visto bueno.

5° Los médicos escolares redactarán una guía higiénica para los directores de las escuelas, estableciendo los preceptos a que deben arreglar la marcha de sus establecimientos.

6° Los consejos escolares prestarán su cooperación a los médicos para el desempeño de sus funciones.

7° Los médicos escolares presentarán al CNE, el 31 de diciembre de cada año, un informe consignando sus trabajos y las observaciones y reformas que la práctica les aconseje.

8° Los secretarios de los consejos escolares serán encargados del buen cumplimiento de las disposiciones del médico de sus distritos respectivos.

9° Los informes sobre las cuestiones generales de higiene las darán los médicos escolares siempre que el CNE lo solicite, y en estos casos sólo por intermedio de éste podrán pedirlo los consejos escolares de distrito.

Capítulo II

Disposiciones particulares

Cada uno de los médicos escolares tendrá a cargo la inspección higiénica de 7 distritos y sus funciones serán las siguientes:

1° Estudiar los horarios de cada escuela.

2° Reglamentar la instalación de los aparatos de gimnasia y los ejercicios físicos de los niños.

3° Vigilar la distribución de los mismos según la capacidad de cada salón.

4° Proceder a la vacunación de los niños que no lo estén o la de los que a su justicia lo necesiten.

5° Examinar todo niño que por su debilidad constitucional, convalecencia, etc., deba ir a su domicilio en las horas hábiles de clase.

6° Pasar a los padres de familia por intermedio de los consejos escolares una circular en que estén consignadas aquellas enfermedades cuyo contagio puede ser llevado a la escuela por los niños.

7° Visitar frecuentemente las escuelas de sus distritos.

8° Presentar cada tres meses un informe al CNE, indicando las observaciones y medidas que su ejercicio les sugiere.

9° Informar a los consejos escolares siempre que lo soliciten, sobre las cuestiones que se relacionen con la higiene particular de cada escuela.

10° Todas las dificultades que en el ejercicio de sus funciones encontraran los médicos escolares deberán ser resueltas por los consejos escolares, debiendo siempre ser atendidas las indicaciones de sus facultativos.

Directores de las escuelas

A los efectos del presente reglamento los Directores de escuelas deberán presentar inmediatamente después de la publicación de aquel, al médico de su respectivo distrito, una relación en lo que deben manifestar detalladamente los horarios que han adoptado y la aplicación que de ellos hacen. No deben admitir en sus escuelas niño alguno que no presente certificado de vacunación con el visto bueno del médico vespertino. Deben dar cuenta inmediata al médico de su distrito y al CE respectivo siempre que tengan entre sus alumnos alguno que esté atacado de enfermedad contagiosa o que sepan que en su domicilio existen enfermos en esas condiciones. Deberán dar cuenta en las primeras veinticuatro horas al médico de su distrito, siempre que tengan enfermos en sus respectivos familiares a fin de certificar si la enfermedad es o no contagiosa. Los infractores de esta última disposición sufrirán una multa de 30 nacionales y si se constata que habían tenido conocimiento de que la enfermedad era contagiosa serán inmediatamente separados de sus puestos.¹⁴

Queda en evidencia el grado de influencia en el control de los escolares, y dado que hasta el momento los dos funcionarios médicos no dieron los resultados deseados a causa de trabajar aisladamente, sin acción uniforme, en 1888 se produjo una reorganización del Cuerpo Médico Escolar. Pasaron a conformar el servicio 6 personas: el doctor Carlos Villar como Jefe de Oficina, los doctores Diógenes Urquiza y Adolfo Valdez (en 1902 fue el director del CME), los practicantes Enrique Palacios y Manuel Cordiviola, y el secretario Pío Bustamante. Según se describe en *El monitor de la Educación Común* era su importante misión:

*Procurar que vivan muchos pequeños seres que desaparecerían, tal vez, por falta de cuidados higiénicos, como flores tronchadas de sus tallos despiadadamente por el mortífero viento del descuido, de la ignorancia o del abandono.*¹⁵

RECAPITULACIÓN FINAL Y CONCLUSIONES

El año 1880 fue testigo de una transformación fundamental en la historia argentina: el establecimiento de la Capital Federal en la ciudad de Buenos Aires. La ciudad era cosmopolita, pujante, en constante evolución edilicia, con las innovaciones que la modernidad brindaba y su transformación coincidió con una época en que las provincias se encontraban en armonía luego de largas décadas de luchas internas. El gobierno de Roca (1880-1886) organizó el país y consolidó el poder del Estado orientado según un modelo liberal, laicista y positivista. El flujo de inmigrantes creció significativamente, se desarrolló la industria frigorífica, la agrícola-ganadera y la textil, y se realizaron inversiones importantes en obras de infraestructura. En la percepción de Roca era necesario desarrollar un Estado de Derecho con libertad de culto, para lo cual se implementaron diversas leyes que posibilitaron la separación entre las competencias eclesiásticas y civiles, lo que generó polémicas y conflictos. A los efectos de nuestro trabajo nos interesa en particular la ley de educación común que alentó la instrucción pública, obligatoria, gratuita y laica. Los datos del censo de 1869 indicaban una baja tasa de escolaridad. Solo una quinta parte de los niños en edad escolar concurría a establecimientos educativos. Diez años más tarde, en 1879, la ciudad de Buenos Aires contaba con 24 000 alumnos escolarizados que concurrían a 132 escuelas comunes y 133 escuelas privadas. Los relatos de la época consignan las deficiencias edilicias en términos

de iluminación, ventilación, espacio y calefacción de los edificios afectados a la tarea educativa. El Estado estaba hasta entonces ausente del diseño, control y evaluación de los procesos educativos, lo que producía una atomización de programas y sistemas de enseñanza, perpetuando las disociaciones de las décadas anteriores en el país. El Gobierno Nacional se propuso incluir en su agenda el problema educativo, reconociendo a la escuela primaria como el sitio ideal para la formación de los ciudadanos de la nueva nación, para la creación de una identidad nacional y para el control del desarrollo moral, intelectual y físico de los niños. A tal efecto se creó en 1881 el Consejo Nacional de Educación (CNE) para dirigir el distrito escolar de la Capital Federal, las escuelas de las colonias y de los territorios nacionales. La tarea del CNE se desarrolló no sin dificultades, ya que sus miembros sostenían diferentes concepciones acerca de la competencia religiosa en la actividad educativa pública.

En 1884 se promulgó la Ley Nacional Nº 1420 de Educación Común por la cual las autoridades educativas adquirieron nuevas potestades, en especial la de realizar inspecciones médicas e higiénicas y la de aplicar vacunas en la población infantil. Estas novedades deben entenderse en el marco del creciente interés que los temas de salud pública despertaban en los políticos y gobernantes de la época. En los catorce años que pasaron entre 1872 y 1886, más de la mitad de las defunciones se debieron a enfermedades infectocontagiosas. El cólera, la fiebre amarilla, la peste bubónica, la viruela, la difteria, la escarlatina y la tuberculosis, a veces endémicas, a veces epidémicas, se habían transformado en problemas severos que merecían una acción más enérgica por parte del Estado. El movimiento de los médicos higienistas tomó cartas en el asunto influyendo en los poderes públicos para mejorar el agua potable, los desechos urbanos, el estado de los alimentos, el control de la práctica médica, la sanidad de los cementerios, promoviendo la vacunación obligatoria, el control de enfermedades transmisibles y el empedrado de las calles. Influido por ideas positivistas, Guillermo Rawson realizó estadísticas demográficas y sanitarias que permitieron tener ideas claras acerca de la situación. En el marco de este proceso de transformación se había creado en Buenos Aires en 1880 el Departamento Nacional de Higiene con jurisdicción nacional y con amplias funciones, con lo cual estaban dadas las condiciones para que educación y salud comenzaran a establecer vasos comunicantes en las políticas de Estado.

15. El monitor común de la educación. Reglamento provisorio del cuerpo médico escolar. Año VI. Buenos Aires, Junio de 1886. Número 98. Páginas 1270-1271.

Fue en 1881 cuando se realizaron las primeras experiencias de control médico en las escuelas de la ciudad de Buenos Aires. La división de la ciudad en ocho secciones permitió realizar un primer ensayo en la sección Catedral Sud y San Telmo, bajo el comando de Emilio Coni. Utilizando el instrumento de los médicos inspectores, el equipo conformado verificó periódicamente no solo a los niños en términos de salud física sino en sus relaciones con el entorno social y familiar, así como el estado edilicio de las escuelas, reflejando sus observaciones y sugerencias en informes y creando libretas sanitarias individuales que fueron entregadas a los escolares. Los poderes públicos mostraron un escaso interés por la iniciativa y limitaron la asignación de recursos económicos, con lo que esta primera iniciativa de 1881 se vio frustrada. Sin embargo, evidenció la utilidad del sistema escolar como un potencial vehículo genuino para la mejora de la calidad de vida de la población.

La aprobación del proyecto de Ley de Educación Común por parte del Congreso Nacional en 1884 reflejó una visión ampliada de las necesidades del país y del potencial de la escuela como elemento transformador de la salud de la infancia en Buenos Aires. La ley colocaba a la higiene en un lugar central del aparato educativo, entendiendo la salud desde la perspectiva de la prevención y del diseño edilicio e instalando la intervención médica en el ámbito escolar mediante inspecciones y programas de vacunación. La epidemia de cólera de 1886 y sus repercusiones sociales sorprendió a las autoridades, las que reaccionaron creando el Cuerpo Médico Escolar el 1° de marzo de 1886. Los médicos escolares adquirieron la potestad de intervención en todo lo relacionado con la higiene de las escuelas. Su competencia se extendió al diseño de edificios, bancos, aparatos de gimnasia, la emisión de certificados, la redacción de guías higiénicas, la evaluación médica, la vacunación y un esbozo de educación para la salud en el ámbito familiar. El reglamento aprobado el 6 de mayo del mismo año obligaba a los consejos escolares a acatar sus indicaciones y un apartado dedicado a los directores de escuelas los subordinaba a los médicos inspectores haciéndolos pasibles de sanciones por incumplimiento de sus deberes. Salud y educación fueron dominios independientes en la Argentina hasta avanzado el siglo XIX. Fue la conjunción de factores diversos lo que cambió drásticamente esta situación a partir de 1870. El crecimiento brusco del flujo inmigratorio, las disputas en torno de la organización edu-

cativa y las ideologías que la sustentaban, las epidemias, la generación de las primeras estadísticas sociales y sanitarias fiables y la aparición de una generación de médicos con visión social de la medicina –los higienistas– fueron los factores fundamentales que promovieron el cambio. La salud ingresó en la agenda del Estado mucho después de la educación pero, a partir de 1880, comenzó a cobrar una notable relevancia. La formalización previa de las estructuras educativas y el nuevo desarrollo de los dispositivos sanitarios permitieron articular un sistema de control médico de la salud infantil a través del Cuerpo Médico Escolar, en una visión que asumía el papel tutelar del Estado frente a la negligencia o el abandono de la salud infantil por parte de los familiares del niño.

Este trabajo es un estudio preliminar sobre los orígenes de los dispositivos vinculados a la atención de la salud en el ámbito escolar en la ciudad de Buenos Aires. Futuros estudios permitirán conocer con mayor profundidad las dificultades que los actores enfrentaron y los compromisos a los cuales tuvieron que arribar, el papel del Estado en la asignación de prioridad de discursos, la valoración relativa de la comunidad médica y la comunidad educativa por el trabajo de los médicos inspectores y la eficacia de su tarea y la multiplicidad de acciones que quedaron habilitadas.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen al Director del Departamento de Humanidades Médicas y del Instituto de Historia de la Medicina, Prof. Dr. Abel Luis Agüero, así como al Dr. José María Trujillo, por su colaboración en este trabajo.

Este trabajo ha sido realizado con apoyo de la Universidad de Buenos Aires como parte del proyecto UBACYT M101 “Crisis y transformación de las ideas sanitarias en la Argentina moderna: el caso de la tuberculosis y de la eugenesia” (Director: Prof. Dr. Jaime E. Bortz).

FUENTES ADICIONALES DE INTERÉS HISTORIOGRÁFICO

En relación con el tema bajo estudio, consideramos relevante la revisión de las siguientes fuentes documentales:

- Actas del Consejo Nacional de Educación. Bs. As., 1881.
- Actas del Consejo Nacional de Educación. Bs. As., 1888.
- El monitor común de la educación. Organización del cuerpo médico escolar. Año IX. Buenos Aires, 30 Junio de 1888. Número 134.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Bertoni LA. Una burocracia temprana. El Consejo Nacional de Educación, 1880-1900. Obra en elaboración.
- Bertoni LA. Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas, la construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Campobassi J. Ley 1420. Buenos Aires: Guré, 1956.
- Carretero A. Orden, paz y entrega (1880-1886). Buenos Aires: La Bastilla, 1974.
- Jankilevich A. Héroes de la salud pública en la Argentina. Revista Hospital y Comunidad. Buenos Aires. 2002 ago-sept;5(3-4).
- Otero H. El mosaico argentino, modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.
- Palma H. Gobernar es seleccionar. Apuntes sobre eugenesia. Buenos Aires: Jorge Baudino, 2002.
- Pégola F. Historia de la salud social en la Argentina. Buenos Aires: Editores Argentinos Asociados, 2004.
- Recalde H. Las epidemias de cólera (1856-1895). Buenos Aires: Corregidor, 1993.
- Romero JL. Breve historia de la Argentina. 14ª ed. Buenos Aires: Brama Huemul, 1993.
- Solari MH. Historia de la educación argentina. 4ª ed. Buenos Aires: Paidós, 1978.
- Tedesco JC. Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900). Buenos Aires: Pannedille, 1970.
- Veronelli JC, Veronelli M. Los orígenes institucionales de la salud pública en la Argentina. Tomo 1. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud, 2004.
- Zorraquín Becú R. Historia argentina contemporánea 1862-1930. Buenos Aires: El Ateneo, 1963.