

Autonomía política de Formosa. Primer gobierno constitucional (1958-1962). De la postergación hacia la plenitud de derechos.

Hugo Humberto Beck

Introducción

Formosa fue el último territorio del norte argentino en obtener su autonomía política, que le fue otorgada a mediados de la década de 1950. A la necesidad de crear las instituciones básicas para poner en marcha a la nueva provincia, se sumaron en Formosa las demandas de sus habitantes de acceder a derechos por largo tiempo postergados, tales como la salud y la educación, y el reclamo por obras de infraestructura que posibilitaran su crecimiento económico. En este marco se inscribió el gobierno de Gutnisky-Tomás, que sentó las bases de la organización institucional y de las obras públicas que habrían de continuarse en el tiempo.

1. El panorama político después del peronismo

El 28 de junio de 1955 fue promulgada la ley N° 14.408 por la cual se provincializaron los territorios de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz. Terminaba de este modo el complejo y discutido proceso destinado a otorgar autonomía política a estas jurisdicciones, y se iniciaba el tiempo de su organización como provincias. La norma legal citada establecía la elección de convencionales para la sanción de la constitución en cada nuevo Estado y ordenaba al Poder Ejecutivo la designación de Comisionados Federales para la etapa de transición. En Formosa, el presidente Perón designó al coronel (RE) Arturo Iglesias Paiz, quien venía desempeñándose como gobernador de este territorio desde 1949.¹

El golpe de Estado de setiembre de 1955 significó una pausa en la organización de las nuevas provincias. Durante el gobierno militar ejercieron el cargo de Interventores el brigadier (RE) Carlos García Cuerva (octubre 1955-abril 1956), el coronel (RE) Fernando Terrera (abril 1956-febrero 1957) y Guillermo de la Plaza (febrero 1957-abril 1958). Durante el mandato de éstos merecen citarse en el ámbito institucional la creación del Boletín Oficial; la organización del gabinete ministerial en tres ramos: gobierno, economía y asuntos sociales; la ley orgánica del Tribunal de Cuentas y el otorgamiento de las autonomías municipales a las localidades de Estanislao del Campo, Ibarreta, Comandante Fontana, El Colorado y Laguna Blanca, hasta entonces gobernadas por Comisiones de Fomento.²

En abril de 1957 el presidente Aramburu convocó a elecciones nacionales para convencionales constituyentes con el objeto de reformar la Constitución de 1853 – declarada nuevamente en vigencia, luego de la derogación de la Constitución de 1949- y

¹ El coronel Iglesias Paiz era oriundo de Concordia y contaba con 50 años de edad al ser designado gobernador. Hasta entonces había estado a cargo de las fuerzas militares de la región comprendida por los territorios del Chaco y Formosa, ejerciendo la jefatura del 11° Destacamento de Exploración, con asiento en Resistencia. J. Rodríguez Rebollar, Editor-Director. *Guía de Formosa "Rebollar"*, 5ª edición, 1950. p. 5

² Las autonomías municipales de estas localidades fueron concedidas por decreto del 18 de mayo de 1957. Boletín Oficial, N° 14, año I, pp. 1-2. Con esta medida se elevaron a diez las municipalidades electivas, ya que hasta entonces funcionaban las de Formosa, Clorinda, Pirané, Pozo del Tigre y Las Lomitas.

coincidente con ello, las nuevas provincias hicieron lo propio para sancionar su primera Carta Magna. Proscrito el peronismo, la puja electoral se libró entre las dos ramas nacidas del tronco radical: la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), liderada por Balbín y la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) conducida por Frondizi. Desde su exilio en Caracas, Perón ordenó a sus partidarios votar en blanco en una clara manifestación en contra de la proscripción. Así estos sufragios casi igualaron a los de la UCRP, que por escaso margen se impuso a la UCRI. No sucedió lo mismo en la provincia de Formosa, donde la UCRI obtuvo un importante triunfo (37,3% de los votos) sobre la UCRP (23%), seguidos por la Democracia Cristiana (10,7%), partido demócrata formoseño (6,5%), demócrata progresista (4,6%) y socialista (3,9%). Sólo el 11,3% de los electores respondió a la consigna del voto en blanco.

La Convención Constituyente, integrada por 24 miembros se conformó –según el sistema electoral D’Hont aplicado por primera vez en esa oportunidad- con once convencionales de la UCRI, siete de la UCRP, tres demócratas cristianos, un demócrata formoseño, un socialista y un demócrata progresista. Las sesiones se iniciaron el 31 de agosto de 1957 en el local de la Sociedad Protectora de la Educación “Dr. Carlos Cleto Castañeda”, y la Constitución fue sancionada el 23 de noviembre.³

A pesar de que los resultados electorales demostraron al presidente Aramburu no haber logrado “desperonizar” al país, continuó adelante con la apertura democrática. El 15 de noviembre de 1957 convocó a elecciones generales para el día 23 de febrero del año siguiente, manteniendo las proscripciones sobre el partido peronista. En esta oportunidad la ciudadanía de Formosa pudo por primera vez elegir gobernador y vicegobernador, 25 diputados provinciales, un diputado nacional, intendentes y concejales para los municipios de Formosa, Clorinda, Pirané, Pozo del Tigre y Las Lomitas.

En Formosa el peronismo se identificaba con el logro de la autonomía provincial, y era el partido que había gobernado a las comunas mencionadas en el período previo al golpe militar. La imposibilidad de participar en los comicios despertó voces de protestas difundidas mediante panfletos y volantes, por los cuales circulaban también las directivas emanadas del líder en exilio. De este modo se conoció la orden de Perón de votar a los candidatos de la UCRI –luego del acuerdo entre este dirigente y Frondizi-. Los demás partidos realizaron una activa propaganda mediante actos proselitistas y por medio de sus periódicos. La UCRI contó con el diario “Voz Formoseña” a través del cual difundió su ideario y su plataforma, bajo eslóganes tales como “reforma agraria”, “tierra en propiedad”, “estabilidad del empleado”, “paz, progreso y trabajo”. Este periódico había sido fundado por el doctor Luis Gutnisky el 15 de agosto de 1951, y fue durante la época peronista el portavoz de la oposición encarnada por el radicalismo, socialismo, conservadores, demócratas cristianos y comunistas.

La facción radical dirigida por Balbín publicó sus ideas en el periódico “Amanecer”, dirigido entonces por el escribano Egileo Tassone, mientras que los formoseños no encolumnados en los partidos mayoritarios encontraron su canal de comunicación en el diario “Provincia”, publicado entre 1957 y 1958, donde escribían dirigentes demócratas cristianos y demócratas formoseños.⁴

³ Un completo panorama sobre esta temática, en Emilio Ramón Lugo. *Historia Parlamentaria de Formosa. 1ª parte, Convención Constituyente agosto-noviembre 1957*. Formosa, ed, gualamba.

⁴ José Alsina. *1875-1996 Diarios y periódicos formoseños. Un ensayo historiográfico*. Formosa, Universidad Nacional de Formosa, 1996.

2. Evolución política-institucional

Los resultados de los comicios indicaron un claro triunfo de la fórmula de la UCRI, Luis Gutnisky-Emilio Tomás con 18.753 votos (47,4%) sobre los candidatos de la UCRP Alberto Domingo Montoya-Alfonso Andrés Vitti, que reunieron 11.510 sufragios (29%). El tercer lugar fue ocupado por los votos en blanco (7,5%), y seguían luego el partido demócrata formoseño (5,7%), demócrata cristiano (5,3%), socialista (2,9%), demócrata progresista (1,8%) y comunista (1,3%).⁵

La UCRI triunfó en todas las municipalidades, con excepción de la de Pozo del Tigre que fue ganada por la UCRP.⁶ Los resultados consagraron diputado nacional por Formosa a José Rodríguez del Rebollar, de la UCRI.

La Cámara de Diputados, compuesta por 25 miembros, quedó integrada por 14 representantes de la UCRI: Gregorio Álvarez, Moisés Azar, Alcide Cerruti, Pedro Castagne, Rubén E. González, José Eliseo Guanes, Alfredo E. Labarthe, Benjamín Levi Vera, Manuel Parajón, José I. Peña, Andrés Rébora, José M. Suárez Berroetta, Alberto Yaique, Amado Yege; 9 diputados por la UCRP, Adolfo Acosta, Juan D. Acuña, Rubén Osvaldo Cáceres, Virgilio Cantón, Conrado Argentino Granada, Alberto Ramón Maglietti, Eduardo Nicolás Quiñónez, Osvaldo Marcial Rojas y Raúl Inocencio Villaggi; uno por el partido demócrata formoseño, Tomás Lafuente, y uno por la democracia cristiana, Norma Ahída del Rosso. La Legislatura eligió senadores nacionales a Juan Luis Díaz y Antonio Iturralde, propuestos por la UCRI. Fueron electos presidente provisional de la Cámara y vicepresidente los diputados José Guanes y Benjamín Levi Vera, respectivamente.

Los mandatarios electos asumieron sus funciones el 1 de mayo de 1958. Gutnisky nombró ministro de gobierno a Carlos Gentili, de asuntos sociales al doctor Roger Roque Rodríguez Ávila, y de economía a Arístides Emilio Bibolini. La secretaría general de la gobernación fue ocupada por Carlos María González.⁷

El nuevo gobierno inició de inmediato la organización jurídica e institucional del Estado formoseño de acuerdo con las prescripciones de la Constitución recientemente sancionada. El espíritu de concordia y colaboración mutua existente durante el primer año de su gestión, cristalizó en la sanción de un buen número de importantes leyes, como la N° 1 que creó una Comisión para la creación del Escudo provincial y las que organizaron el poder judicial (ley 16) y los ministerios (ley 19); la que estableció el Estatuto para el

⁵ Luis Gutnisky nació en Avellaneda, y se graduó de médico en la Universidad Nacional de Rosario en 1931. Radicado en Formosa ejerció su profesión en el Hospital Central y de la Maternidad y fue fundador del Sanatorio Pasteur. Desde joven militó en la Unión Cívica Radical y fue concejal electo de la municipalidad de Formosa entre 1937 y 1938. Al dividirse su partido en 1956, se incorporó a la UCRI ocupando los cargos de presidente del comité provincial y secretario del comité nacional. En 1957 fue elegido convencional constituyente y en tal carácter participó de la sanción de la constitución formoseña.

Emilio Tomás nació en Comandante Fontana; fue convencional constituyente por la UCRI, y en su condición de vicegobernador fue presidente nato de la Legislatura provincial, de acuerdo con lo que establece la Constitución de la Provincia de Formosa. Emilio Ramón Lugo. *Historia parlamentaria... cit.* 1ª parte.

⁶ En la ciudad capital fue electo intendente Juan Luis Díaz, quien renunció poco después para asumir como Senador Nacional. Asumió la intendencia el concejal José Saporitti, pero también debió renunciar por problemas de salud, siendo reemplazado por María Mercedes Álvarez de Rodríguez Rebollar –primera mujer que ocupó ese cargo-. Al ser nombrada Directora General de Escuelas, la intendenta dejó su cargo, que pasó a ser ejercido por Francisco Bonett Sery. Provincia de Formosa. *Formosa. Nace una provincia. Primeros cuatro años de gobierno constitucional. 1958-1962.* Formosa, 95 pp.

⁷ Provincia de Formosa. Boletín Oficial, N° 16 y N° 23, julio 1958.

personal civil de la provincia; y la del Estatuto Orgánico para la Policía de la Provincia, y las que crearon organismos como la Dirección Provincial de Vialidad, la Caja de Previsión Social de la Provincia, el Banco de la Provincia, la Dirección Provincial de Transportes, y la Dirección de Cooperativas. Para dar continuidad jurídica fueron ratificados los decretos leyes dictados por el gobierno de facto.⁸

En el año 1959 se produjo una ruptura del bloque de diputados del oficialismo, tres de cuyos integrantes: Amado Yege, José M. Suárez Berroeta y Gregorio Álvarez formaron el bloque de la UCR Independiente –que más tarde dio origen al partido UCR Formoseña-. Perdida la mayoría en el Cuerpo legislativo, el oficialismo debió relegar la presidencia provisional y la vicepresidencia de la Cámara, que pasaron a ser ocupadas por los diputados Suárez Berroeta y Yege, respectivamente con el apoyo de los legisladores de la UCRP. La labor legislativa se resintió por estos conflictos internos del partido gobernante y por una oposición cada vez más fuerte. El número de leyes se redujo y el gobernador debió recurrir en varias oportunidades al poder de veto para rechazar otras cuyo criterio no compartía. El año se cerró con una tragedia, pues el 30 de diciembre perdió la vida el gobernador Gutnisky en un accidente de aviación en la provincia de Misiones.⁹

Se hizo cargo del Ejecutivo el vicegobernador Emilio Tomás, quien introdujo cambios en el gabinete, designando ministros de Gobierno a José Cancio Nicora; de Economía a Julián Rodolfo Games; y de Asuntos Sociales a Abraham Z. Trujman. La Secretaría General fue ocupada por Alejandro Virgilio Gómez.¹⁰

El 27 de marzo de 1960 se llevaron a cabo las elecciones para renovar la mitad de los legisladores y para elegir dos diputados nacionales –Rodríguez Rebollar terminaba su período pues resultó sorteado por dos años- e intendentes y concejales en varias comunas. Por escaso margen –menos de 200 votos- se impuso la UCRI sobre la UCRP, por lo cual, debido al sistema de lista incompleta aplicado en la oportunidad, le correspondió incorporar nueve diputados de los trece que debían elegirse: José Guanes, José I. Peña, Alcide Cerruti, Alberto Yaique, Rubén E. González (reelectos), Vilma Saporiti de Guttner, Norberto Herminio Bonás, Federico Antonio Mendoza y Farid Saade. Los cuatro restantes eran miembros de la UCRP: Osvaldo Marcial Rojas, Conrado A. Granada (reelectos), Abdón Michán y Antonio Pasarelli. Los dos diputados nacionales fueron José Rodríguez del Rebollar y Manuel Ángel Romero, ambos de la UCRI. La legislatura provincial quedó integrada por quince diputados de la UCRI, ocho de la UCRP, uno del partido demócrata formoseño y uno del partido radical formoseño. Presidente provisional del cuerpo fue electo el diputado Moisés Azar y vicepresidente Alberto Yaique. La circunstancia de contar con quórum propio posibilitó al oficialismo la sanción de numerosas leyes, a pesar de la oposición del bloque de la UCRP conducido por el caudillo Osvaldo Rojas. Entre ellas

⁸ Poco después de sancionar la ley orgánica del Poder Judicial, la legislatura prestó acuerdo para los cargos de ministros del Superior Tribunal de Justicia a los doctores Salomón Buryaile y Juan José Arribillaga, que iniciaron sus actividades el 4 de noviembre de 1958. En los años siguientes se amplió el edificio del Poder Judicial y se procedió al nombramiento de Jueces en lo Criminal y Correccional, y en lo Civil, Comercial, Laboral y Administrativo. También se transfirió a este poder la administración de la Justicia de Paz.

Por Ley N° 1 se creó una Comisión oficial mixta honoraria de estudios preliminares para la creación del Escudo Oficial de la Provincia. Esta Comisión convocó a un concurso abierto para la presentación de proyectos, y luego procedió a la selección. El proyecto ganador fue consagrado como Escudo provincial por Ley N° 69 sancionada en 1959.

⁹ Voz Formoseña, Formosa, 31 de diciembre de 1959, p. 1

¹⁰ Provincia de Formosa. *Boletín Oficial*, enero de 1960

merecen citarse la esperada ley de colonización y tierras fiscales, la que organizó la educación primaria provincial, la ley orgánica de los municipios y varias normas que ordenaron la creación de instituciones educativas, culturales y de salud.

La puja política fue intensificándose en el transcurso del año y la oposición marchó hacia un franco enfrentamiento con el gobierno que se manifestó tanto en la Legislatura como en las páginas del periódico radical “Amanecer”. En el marco de estos desencuentros los legisladores de la UCRP y del partido radical formoseño no se presentaron a la apertura de sesiones de la Cámara el 1 de mayo de 1961 oportunidad en que el gobernador debía leer su mensaje anual. Ese año la Cámara eligió Senador Nacional a Moisés Azar (que debió renunciar a la legislatura provincial) en reemplazo de Antonio Iturralde –sorteado por un período de tres años-. La presidencia de la legislatura provincial durante 1961 estuvo a cargo del diputado Alberto Yaique. Fue este un período poco productivo en la sanción de leyes en un ambiente cada vez más enrarecido por los conflictos nacionales y en vista de las elecciones para gobernador, diputados y concejales del año siguiente, para las cuales se mantenía la proscripción del peronismo. Estos comicios se llevaron a cabo el 14 de enero de 1962 y en ellos por escaso margen se impuso la fórmula de la UCRI, José Guanes-Alberto Yaique sobre los candidatos de la UCRP.¹¹

Nuevamente les correspondió nueve y cuatro diputados, respectivamente. Con esta nueva composición la legislatura llegó a sesionar de manera extraordinaria durante algunos días del mes de abril. El 24 de abril de 1962, es decir una semana antes de la asunción de los mandatarios electos, como consecuencia del derrocamiento del presidente Frondizi, se hizo cargo del gobierno provincial, en carácter de interventor federal el coronel (R) Augusto Guillermo Sosa Laprida.¹²

3. La demografía y la política educativa y asistencial

Durante la primera mitad del siglo XX la población formoseña registró un espectacular crecimiento demográfico, que en el período intercensal 1914-47 alcanzó al 43 por mil, cifra que duplicaba al promedio nacional en la misma época. El número de habitantes se multiplicó por seis, pasando de 19.281 habitantes a 113.790 en 1947. Las notas más salientes de la población eran su carácter eminentemente rural (77%) y aluvial. Sólo el 55% de los habitantes había nacido en la provincia, mientras que el resto se repartía entre un 29,4% de extranjeros (de los cuales el 92% eran paraguayos) y un 16,6% de otras provincias, mayoritariamente chaqueños, correntinos, salteños y santafesinos. La mitad de los formoseños nativos era hijo de extranjeros, al menos por parte de uno de sus padres, lo que acentuaba el carácter aluvial de la población; y considerando sólo la población económicamente activa, la participación de los extranjeros era aún mayor.¹³

¹¹ La UCRI obtuvo 15.623 votos, la UCRP 14.758 y la Democracia Cristiana que abrió sus listas al peronismo, llevando la fórmula Rolando de Hertelendy-Elio P. Bargas, 10.176 sufragios. El peronismo logró imponerse en las municipalidades de Formosa, Pirané y El Colorado. Emilio Ramón Lugo. *Introducción histórica a la provincia de Formosa. Desde el ferrocarril a la provincia. 1930-1962*. Formosa, Gualamba.

¹² Emilio Ramón Lugo. *Historia parlamentaria de Formosa. 2ª parte, la Legislatura Provincial. 1958-1973*. Formosa, Gualamba. Sosa Laprida estuvo en el gobierno por dos meses; el 26 de junio de 1962 asumió el ingeniero Ítalo F. Occhiluppo en carácter de Comisionado Federal, hasta la asunción del gobernador electo en 1963.

¹³ Hugo H. Beck. *Población argentina y extranjera en Formosa. Actividades económicas predominantes. 1914-1947*. En: XX Encuentro de Geohistoria Regional, Resistencia, IIGHI-Conicet, tomo I, pp. 89-106

Hasta 1960 Formosa retuvo la mayor parte de su elevado crecimiento vegetativo y recibió además importantes aportes migratorios, por lo cual en el período 1947-60 la tasa de crecimiento anual siguió siendo alta (34,2 por mil). El factor principal de esta expansión poblacional fue la disponibilidad de tierras fiscales que fueron ocupadas espontáneamente, y la incorporación de cultivos que exigían mayor intensidad de mano de obra. La población rural siguió siendo elevada (66,4%). Sólo cinco ciudades superaban los 2.000 habitantes (Formosa: 36.499; Clorinda: 10.043; Pirané: 5.285; Ibarreta: 4.366 y El Colorado: 3.755), aunque existían en la provincia otras veinte localidades que reunían a más de mil pobladores y cumplían la función cívica y comercial propia de las ciudades. Además varias de ellas estaban próximas a alcanzar la cifra de 2.000 habitantes para pasar a ser consideradas urbanas según criterios censales.¹⁴

La década de 1960 acusó un incremento de la población urbana, que se manifestó más claramente en los centros mayores de 2.000 habitantes, especialmente en Formosa y en Clorinda, que hacia 1970 llegaron a 61.071 y 16.125 habitantes, respectivamente. Estas dos ciudades reunieron el equivalente al 55% del crecimiento poblacional total de la provincia y el 89% del crecimiento de la población urbana. La provincialización del territorio, con el consecuente aumento de las actividades terciarias, y la pavimentación de la ruta nacional N° 11 fueron factores determinantes de esta concentración demográfica.

La estructura etaria reflejaba hacia 1960 la existencia de una población joven, pues el 55% se ubicaba en el grupo de edad de 0 a 19 años; el 40% entre 20 y 59 años; y sólo el 5% en 60 y más años.

Las condiciones generales de salud mostraban una situación de alta vulnerabilidad, con marcadas diferencias entre la capital y principales ciudades y el interior y zonas rurales, que se verificaba en el alto índice que entre las causas de muerte registraban enfermedades tales como enteritis y otras enfermedades diarreicas, avitaminosis y otras deficiencias nutricionales, tuberculosis, afecciones anóxicas, lesiones al nacer y partos distócicos y la presencia de patologías evitables por inmunización, tales como sarampión, tétanos, difteria y paludismo, y la prevalencia de lepra y chagas. El acceso de los habitantes a la salud era muy escaso: más del 70% de los nacimientos se producían sin atención profesional (sólo por comadres) y más del 30% de las muertes ocurrían también sin atención profesional. Los servicios asistenciales eran totalmente insuficientes y la relación médico/habitante (3.596 habitantes por médico) y cama/habitante (401 habitantes por cama) ocupaba el último lugar en el país.

De esta situación surgió la política que priorizó la medicina preventiva y la asistencia social y que procuró llegar con los servicios y con los profesionales a todos los sitios de la provincia. A tal efecto se creó la Escuela de Enfermería y también el curso de visitadores sociales, encargados de llevar la medicina social a los hogares más humildes y alejados realizando campañas de vacunación, de higiene y de control de la salud, y colaborando en la distribución gratuita de medicamentos. Hasta tanto se organizaran los centros de asistencia médica permanente, la atención fue prestada por los denominados Puestos Móviles, que recorrieron toda la provincia. Más tarde, bajo la común denominación

¹⁴ Estos pueblos eran, Col. Villafañe: 1.966 hab.; Laishí: 1.944; Punta Porá: 1.729; Pozo del Tigre: 1.700; Cte. Fontana: 1.685; Herradura: 1.679; Riacho Hé-Hé: 1.677; Laguna Blanca: 1.657; Las Lomitas: 1.650; Siete Palmas: 1.621; E. del Campo: 1.532; Frontera: 1.514; Buena Vista: 1.511; Ingeniero Juárez: 1.478; Gran Guardia: 1.450; Laguna Nainck: 1.445; Espinillo: 1.398; Bartolomé de las Casas: 1.269; Palo Santo: 1.123 y Palma Sola: 1.067. Argentina. Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. *Censo Nacional de Población 1960*. Buenos Aires, 1967.

de Salas de Primeros Auxilios fueron creados “pequeños hospitales...con capacidad para la internación de 12 personas, además de una sala para infecciosos...”.¹⁵

En 1959 fueron provincializados los servicios asistenciales y sanitarios dependientes del gobierno nacional: los hospitales rurales de Formosa, de Ibarreta y de Clorinda, y los centros sanitarios de Formosa y de Laguna Blanca, los que se ampliaron y modernizaron. En los cuatro años de este gobierno fueron construidos e inaugurados un centro Materno-Infantil y un moderno local para la farmacia y droguería de la provincia en la ciudad capital; seis monoclínicos (Ing. Juárez, Villafañe, Pirané, E. del Campo, Pozo del Tigre y Las Lomitas) y 34 centros sanitarios en otros tantos pueblos del interior formoseño. Por ley N° 24 del año 1958 se creó la Caja de Previsión Social de la Provincia, la que fue organizada en los años siguientes, y brindó sus servicios a todos los empleados públicos provinciales.¹⁶

La provincia registraba también un significativo atraso en materia educativa. En 1960 la tasa de analfabetismo de la población mayor de 14 años era del 19,52% y sólo el 5,5% de la población tenía instrucción media, siendo la universitaria y superior del 0,4%. Un alto número de niños no concurrían a la escuela, especialmente en áreas rurales; y entre los que concurrían, se registraban elevados índices de repitencia y deserción. El ingreso temprano del niño al proceso productivo, la escasez de establecimientos educativos, la falta de conciencia de los padres en la necesidad de enviar a sus hijos a la escuela, y la inadecuación del sistema educativo a las tareas rurales –el período de clases coincidía con la zafra algodonera- fueron factores que influyeron de manera decisiva en el desgranamiento elevado en los últimos años del ciclo primario y determinaron una educación insuficiente. La situación especial de la población aborígen nunca fue debidamente atendida.

La escasa atención prestada a la educación en épocas del territorio nacional, continuó luego de la provincialización. Hasta 1958 no existía ninguna escuela provincial, y el área educativa se encontraba desde 1956 en el ámbito del Ministerio de Asuntos Sociales, a cargo de una Dirección General de Educación. Recién en 1959 se dispuso la creación del Consejo General de Educación –organismo previsto en la Constitución de 1957- integrado provisoriamente por un presidente y cuatro vocales designados por el poder ejecutivo.¹⁷

Para dar cumplimiento al artículo 130 de la constitución provincial, la Legislatura sancionó la Ley N° 153/60, de organización de la Escuela Primaria en la Provincia, quedando pendiente la reglamentación de los otros niveles de la enseñanza. Además de ocuparse de la faz administrativa, le correspondió al gobierno de Gutnisky-Tomás iniciar la creación de escuelas y la edificación de locales para su funcionamiento, tarea en la cual priorizaron las necesidades del interior y de las áreas rurales, las más descuidadas hasta entonces por el Consejo Nacional de Educación. A principios de 1962 funcionaban 42 establecimientos primarios provinciales donde se educaban más de 5.000 niños; un Hogar Escuela para niños abandonados y de familias indigentes al que se puso el nombre de “Doctor Luis Gutnisky” en homenaje a su inspirador creador; numerosas bibliotecas escolares y públicas; y el Museo Histórico y Regional de Formosa, creado por Ley N°

¹⁵ Provincia de Formosa. *Formosa. Nace una provincia... cit.* p. 70

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ En 1966 la ley N° 322 que reestructuró los ministerios creó el Ministerio de Asuntos Sociales y Educación, y dentro de éste la Subsecretaría de Educación y Cultura.

114/60, entre otras instituciones educativas y culturales. Por otra parte, se crearon los primeros establecimientos secundarios provinciales en El Colorado (Escuela N° 1), Pirané (N° 2) e Ibarreta (N° 3), los que se sumaron a los pertenecientes al Consejo Nacional de Educación: Colegio Nacional, Escuela de Comercio, Escuela Normal de Maestros, Escuela Industrial, y Escuela Profesional de Mujeres, y al Colegio Incorporado “Santa Isabel” (privado), que ya funcionaban antes en la ciudad capital, a la Escuela Nacional de Comercio y al Instituto Privado Santa Catalina Laboure (1958) de Clorinda, y al Instituto Adscripto de Las Lomitas (1958).¹⁸

4. Economía

La producción agropecuaria y forestal fue desde siempre la principal actividad económica de Formosa. Hacia 1959 la rama primaria aportaba el 43,2% del Producto Bruto Provincial, la rama terciaria –en franco aumento desde la provincialización– el 42,3% y la secundaria (industria manufacturera y construcción) sólo el 14,5%. El sector agropecuario absorbía el 45,2% de la mano de obra y el 66,5% de los préstamos bancarios.¹⁹

Basada en la producción de materias primas, la economía formoseña estuvo condicionada en gran medida a la política de tierras. El proceso histórico acontecido desde fines del siglo XIX dejó como saldos negativos, paradójicamente, los problemas del latifundio (grandes explotaciones privadas de la región oriental) y del minifundio (millares de pequeñas explotaciones sobre tierras fiscales). En el marco del latifundio debe considerarse también al propio Estado, que hacia 1960 aún poseía el 82% de la superficie provincial, la que en gran parte permanecía aún inculta, y en parte ocupada espontáneamente por productores que trabajaban las tierras de manera inadecuada, sin estímulos para mejorarlas, hasta degradar y perder el suelo, que es el patrimonio básico de la empresa agropecuaria. Conciente de la necesidad de superar estos problemas, en su primer mensaje a la Legislatura, el gobernador Gutnisky expresó:

“Formosa necesita vivir una profunda transformación que le permita el usufructo pleno de su riqueza dormida, en una racional y equitativa distribución, a la que tenga derecho todo hombre con ansias de trabajo... Punto de partida de esa ambicionada transformación será la auténtica reforma agraria... lo que permitirá el afincamiento definitivo del productor al ofrecérsele la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva y fecunda”.²⁰

Para ello en 1958 la Nación transfirió a la provincia las tierras fiscales, que pasaron a ser administradas por la Dirección Provincial de Tierras, dependiente del ministerio de Economía (ley N° 19). Miles de expedientes y fichas personales debieron ser ordenados y clasificados por orden de pueblos, secciones y colonias, para luego iniciar sus inspecciones, estudios agro-ecológicos, mensuras y amojonamientos en una labor que demandó enormes esfuerzos. Las primeras localidades y colonias beneficiadas por estas tareas fueron las ubicadas en cercanías del río Bermejo (Km. 213 N.R.B. y Racedo Escobar) y del río Pilcomayo (Laguna

¹⁸ *Ibíd.* Mensaje del Gobernador de la Provincia, Emilio Tomás a la Legislatura Provincial, años 1961 y 1962.

¹⁹ Provincia de Formosa. Ministerio de Economía. *Estudio preliminar para el desarrollo de proyectos industriales y agropecuarios en Formosa*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la Confederación General Económica, 1967.

²⁰ Provincia de Formosa. Mensaje del Gobernador de la Provincia Dr. Luis Gutnisky leído ante la Cámara de Representantes al inaugurar su período constitucional el 1 de mayo de 1958.

Blanca, Siete Palmas, Espinillo), para continuar luego en Ibarreta y Comandante Fontana. Se realizaron mensuras de las plantas urbanas de varias localidades que aún carecían de ellas, como Villa Dos Trece, Misión Tacaaglé, Villafañe, Espinillo y Siete Palmas.

El 6 de julio de 1960 la Cámara de Diputados sancionó la esperada ley de tierra, promulgada bajo el N° 113 el día 19 del mismo mes. Este amplio cuerpo legal dictado en cumplimiento del art. 37 de la Constitución provincial, estableció las bases para la transferencia al dominio privado de las tierras fiscales. Basada en la ley nacional de tierras del año 1950, esta norma adoptó la venta como método predominante de enajenación –dejando el sistema de arrendamiento y de donación sólo para casos especiales-, estableció el concepto de unidad económica (con el cual se pretendía eliminar el latifundio y el minifundio), consideró preferentemente a los actuales ocupantes como beneficiarios de las concesiones (aunque no admitió nuevos intrusos a partir de la sanción de la ley), prohibió la adjudicación a las sociedades anónimas y a los propietarios de más de 10.000 ha, y reservó tierras para la colonización con indígenas. La ley fue reglamentada por el poder ejecutivo mediante decreto 1539 del 26 de octubre del mismo año, por el cual se creó la Dirección General de Colonización y Tierras Fiscales como órgano técnico de aplicación.²¹

Con estas normativas y con una Dirección específica para tal fin, se inició el proceso de regularización de la tenencia de las tierras, que habría de continuar en gobiernos posteriores y que aún no concluye.

El número de cabezas del ganado vacuno –la actividad económica más importante- había ido en constante aumento hasta mediados de la década del '50. A partir de entonces entró en una etapa de estancamiento y retroceso que se extendió hasta la década de 1970. La importancia del ganado ovino y caprino fue decreciendo conforme se profundizaron los problemas ecológicos del oeste provincial por la invasión de leñosas colonizadoras como el vinal y las tuscas, y por la desertificación de amplias zonas debido al sobrepastoreo.

En las décadas de 1940 y 1950 se fue consolidando la actividad ganadera en los departamentos centrales (Pilagás, Pirané y Patiño), que hacia 1960 llegaron a concentrar el 47,5% del total provincial, superando por poco a los distritos orientales (Formosa, Laishí y Pilcomayo) hasta entonces los principales productores, que reunían el 46,5% de las cabezas. Los tres departamentos occidentales, en franco retroceso, sólo poseían el 6% de los vacunos de la provincia.²²

Predominaba aún el carácter extensivo y el escaso desarrollo tecnológico de las explotaciones ganaderas. El porcentaje de vacunos criollos, cuarterones y comunes era del 77% en 1960. El mestizaje con Aberdeen Angus, Shorthorn, Hereford, Cebú y Holando Argentina –en ese orden- se había realizado casi exclusivamente en las estancias del oriente formoseño, donde alcanzaba al 35%. La mayor parte de las ventas se realizaban en pie y tenían como destino principal las

²¹ Provincia de Formosa. *Boletín Oficial*, N° 71, 30 de julio de 1960 y N° 77, 31 de octubre de 1960. Aspectos detallados de esta cuestión en Hugo H. Beck. *El régimen de tenencia de la tierra en las provincias de Chaco y Formosa entre 1960 y 1990. El proceso de su adjudicación y su estado actual*. En: XII Encuentro de Geohistoria Regional, Rcia, IIGHI-Conicet, 1992 y Hugo H. Beck. *La propiedad rural en la provincia de Formosa*. En: XXI Encuentro de Geohistoria Regional, Formosa, Unaf, 2001.

²² El mayor número de las 1.058.564 cabezas existentes en 1960, se hallaban en Patiño (242.084), Pilcomayo (213.753), Formosa (195.495) y Pirané (179.494)

provincias limítrofes, Paraguay, Bolivia y zona minera del norte de Chile, enviándose a esos mercados alrededor de 150.000 vacunos por año. Sin embargo, quedaba aún un excedente de 100.000 cabezas disponibles para la venta, situación que se fue agravando a partir de 1955 a raíz de la caída de las ventas a Paraguay. Para darles salida, el diputado Rodríguez del Rebollar presentó el proyecto –luego convertido en ley nacional- para la instalación de un frigorífico en la ciudad de Formosa, que se concretaría años más tarde. Por otra parte, el gobierno combatió mediante campañas de vacunación los focos de rabia pasesiante y de carbunco, y participó de la lucha contra la garrapata.

En materia agrícola, el gobierno brindó su apoyo a los productores aldoneros facilitándoles el acceso a semillas de buena calidad, coordinando las campañas de lucha contra las plagas (como la lagarta rosada), participando activamente en la constitución de la Junta Nacional del Algodón en la cual Formosa ocupó la vicepresidencia, y colaborando con las cooperativas y sus respectivas desmotadoras (El Colorado, Ibarreta, Laguna Blanca y Pirané), para obtener el mejor precio posible en la venta del producto. Asimismo facilitó el acceso a la provincia de braceros provenientes de otros lugares en tiempos de la zafra. Por otra parte, la política oficial tendió a superar paulatinamente el monocultivo, propiciando la siembra de caña de azúcar, maíz, maní, girasol, tabaco, frutales, yute, cáñamo, ramio y sisal.

Esta política se complementaba con la extensión del crédito y la radicación de industrias locales destinadas a la transformación de los productos del campo y de los bosques. Hasta entonces, por el valor agregado de su producción las industrias más importantes eran las dos fábricas de extracto de quebracho, a las que seguían en importancia la industria maderera (obrajes, aserraderos y carpinterías), la industria textil y de confecciones y la de alimentos y bebidas (principalmente panaderías y fábricas de bebidas gaseosas). La industria textil estaba representada por las desmotadoras y por una fábrica de hilos y de telas en crisis: la Fandet, que formaba parte de los establecimientos del grupo DINIE (Dirección Nacional de Industrias del Estado) y había sido creada para absorber las calidades bajas de la producción aldonera y cubrir el déficit de bolsas de arpillera. El gobierno realizó las gestiones ante las autoridades nacionales para adquirir las maquinarias de esta empresa que se encontraban casi paralizadas, lo que se concretó por medio de un convenio con DINIE, refrendado por ley provincial N° 42 sancionada el 18 de noviembre de 1958 y por decreto del presidente Frondizi del 15 de enero de 1959, que autorizó la operación de compra-venta de la planta industrial. Recuperada la fábrica, la empresa provincial inició sus actividades que fueron en constante aumento. Hacia 1962 trabajaban en ella 240 obreros en dos turnos de ocho horas. La hilandería contaba con 6.736 husos con un promedio de producción diaria de 1.400 kilos de hilados, mientras la tejeduría, con 142 telares, de los cuales estaban en funcionamiento 70, producía diariamente 3.200 metros de telas aptas para vestir y para el hogar.²³

A las entidades crediticias que funcionaban en la Formosa (Banco de la Nación y Banco Hipotecario) se sumaron una sucursal del Banco de Galicia y Buenos Aires y otra del Banco Industrial de la República Argentina, aunque la entidad más importante creada entonces fue el Banco de la Provincia de Formosa. Esta institución

²³ Provincia de Formosa. *Formosa. Nace una provincia... cit.*

nació por imperio de la ley N° 33 sancionada el 11 de noviembre de 1958 y promulgada el 28 del mismo mes. En marzo de 1960 el P.E. nombró el Directorio provisorio que organizó el Banco tomando como modelo la experiencia del Banco de la Provincia del Chaco. Se inauguró el 30 de julio de 1961 y desde el 1 de agosto comenzó sus actividades. Funcionaba con carácter autónomo y bajo un régimen jurídico de sociedad mixta con aporte estatal. Era un banco de fomento, estímulo y promoción de las actividades agrarias e industriales.²⁴

5. Obras públicas

Desde la década de 1930 cuando se terminó el tendido de la vía férrea Formosa-Embarcación y se pavimentaron las primeras cuadras en la ciudad de Formosa, el territorio no fue incorporado a ningún plan de obras públicas de importancia, por lo cual al momento de obtener su autonomía política registraba un considerable atraso en materia de infraestructura.²⁵

En el año 1957 se trazó un plan global de inversiones con fondos de coparticipación federal calculados en 292 millones de pesos destinados a la construcción de 451 Km. de caminos y de pavimento urbano en la ciudad capital, que debía llevarse a cabo hasta el año 1964. Para la implementación del mismo, en 1958 por ley N° 17 sancionada el 21 de agosto, se creó la Dirección de Vialidad Provincial, la que fue inmediatamente organizada y puesta en funcionamiento. Mediante convenios con Vialidad Nacional y en permanente colaboración con los consorcios camineros –los que fueron aumentados en número- se dio inicio a las obras programadas. Especial consideración merecieron la terminación de la traza de la ruta nacional N° 81 desde Las Lomitas hasta la provincia de Salta, lo que se hizo con fondos provinciales y la pavimentación de la ruta nacional N° 11 desde Margarita Belén (Chaco) hasta Puerto Pilcomayo, tramo que correspondía a la provincia de Formosa. Durante el gobierno de Gutnisky-Tomás se pavimentó el tramo desde el río Bermejo hasta la ciudad de Formosa, concluyéndose la obra durante el gobierno de Sosa Laprida (1966-1973). También fueron atendidos preferentemente los caminos vecinales y de fomento agrícola para facilitar el acceso de los productores a los centros de venta y de consumo, construyéndose puentes de madera para superar el aislamiento que sufrían numerosas colonias. En los cuatro años de este gobierno fueron librados al servicio público 154 Km. de caminos del plan previsto y otros cien estaban en ejecución, aunque aún subsistían problemas tales como, la incomunicación de algunas zonas por la existencia de tramos dispersos que no permitían cerrar los circuitos de transporte, y el porcentaje de rutas pavimentadas extremadamente bajo.²⁶

²⁴ Provincia de Formosa. *Formosa. Nace una provincia... cit.* Su primer Directorio estuvo integrado por José Parajón (h) como presidente; Atilio María Tarantini, Silvestre Canesín, Luis Diez y Félix Ramón Navarro, directores; Rogelio Julián Nieves, síndico; Rafael María Menéndez, gerente general; y Mario Quinteros Molina, asesor letrado.

²⁵ Las obras de pavimentación urbana comenzaron a ejecutarse en Formosa en 1936 con la pavimentación de la ancha calzada que daba acceso a los galpones del puerto. Entre 1939 y 1943 se pavimentaron las primeras 67 cuadras y se detuvieron las obras hasta 1957 en que se realizaron 11 nuevas cuadras; otras 12 en 1960 y en 1962, 51 cuadras más. Hacia 1966 se preveía terminar 236 nuevas cuadras. Mensaje del gobernador Dr. Alberto D. Montoya a la Legislatura provincial, leído el 1 de mayo de 1965.

²⁶ Provincia de Formosa. *Formosa. Nace una provincia... cit.*

La insuficiencia de los servicios eléctricos en Formosa, colocaba a esta provincia en el último lugar del país en la relación KW. /h por habitante, que tardaría largos años en superar. Sólo algunas ciudades poseían usinas que brindaban servicios a pocos usuarios y al alumbrado público escasamente extendido. En la capital de la provincia la energía era provista por una usina local propiedad de la Compañía Suizo Argentina de Electricidad de manera insuficiente, con una potencia disponible de sólo 600 Kw., situación que se agravó en 1958 a raíz de la ruptura de varios motores de la misma. Ante esta situación, se dictó la ley N° 50 (1958) que autorizó al gobernador la compra o expropiación de dicha usina. Al mismo tiempo, el gobierno provincial instaló dos nuevos motores con una potencia total de 2.200 Kw. Los que sumados a los tres motores de la empresa –que fueron reparados- elevaron la potencia a 2.800 KW, en 1960. En 1961 se instalaron otros dos motores de igual potencia que los anteriores para reemplazar a los de la ex-Compañía, manteniéndose permanentemente una potencia de 4.500 Kw. en la ciudad de Formosa.²⁷

El 31 de marzo de 1962 la provincia tomó totalmente a su cargo la prestación del servicio y el 1 de setiembre de ese año fueron definitivamente transferidos todos los bienes de la Cía. Suizo Argentina a la provincia, la que al año siguiente los pasó a la administración de la Cooperativa Eléctrica de Formosa.²⁸

Un convenio firmado con Agua y Energía de la Nación en el marco del Plan de Electrificación Rural permitió la licitación y construcción de edificios, montaje de motores y redes para las usinas de El Colorado, Pirané, Comandante Fontana, Las Lomitas, Laguna Blanca, Estanislao del Campo y Pozo del Tigre, y la reparación de grupos electrógenos de las cooperativas de Misión Laishí, Herradura, Campo Villafañe, Km. 213, Gran Guardia, Palo Santo, Ingeniero Juárez, Riacho Hé-Hé, Espinillo y Puerto Pilcomayo.

En 1962 la producción de electricidad por habitante en la provincia era de 68 KW. /h por habitante, siendo el promedio nacional de 557 KW. /habitante. Aunque seguía ocupando el último lugar en el país, las obras iniciadas preveían una mejora sustancial en los próximos años.²⁹

Otras obras públicas encaradas por el primer gobierno constitucional formoseño fueron la extensión de redes de agua potable, la construcción de viviendas económicas para familias carentes y edificios para las comunas de varias localidades del interior, juzgados de paz, oficinas del registro civil (servicio considerablemente ampliado), comisarías y destacamentos de policía.³⁰

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Provincia de Formosa. *Formosa, en un año de gobierno, junio de 1962-junio de 1963*. Santa Fe, ed. Belgrano, p. 101

²⁹ Hugo Humberto Beck. *La "Revolución Argentina" en Formosa. Política de tierras, producción agropecuaria y obras públicas durante el gobierno de Augusto Sosa Laprida. 1966-1973*. En: XIII Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, San Juan, Academia Nacional de la Historia, 2005.

³⁰ Hacia 1960 funcionaban en la provincia 27 oficinas del Registro Civil que actuaban como cabeceras y 52 oficinas de Comisionados Especiales de dicho registro, que funcionaban directamente bajo control de la Dirección General. En 1959 fueron creadas las comisiones vecinales de San Hilario, Los Chiriguano, Km. 224 N.R.B., El Olvido y Tres Mojones.

Conclusiones

El considerable atraso en todos los aspectos que sufría Formosa –y que el imaginario colectivo atribuye al olvido a que fue sometida por las autoridades nacionales- comenzó a ser corregido durante su primer gobierno constitucional. El partido gobernante –la Unión Cívica Radical Intransigente-, que debió sobreponerse al difícil trance de perder al gobernador Luis Gutnisky, fallecido en accidente cuando promediaba su mandato, contó con la figura de Emilio Tomás para continuar con el rumbo progresista que se había impuesto desde el comienzo, y que formaba parte del proyecto nacional impulsado por el presidente Frondizi.

Las demás fuerzas políticas, sin perder su rol de opositoras, fueron eficaces colaboradoras en la organización institucional, en los planes de obras públicas y en la extensión de los servicios públicos esenciales. Entre las bases para el desarrollo de la economía provincial merecen destacarse la sanción de la ley de tierras, y la creación de la Dirección de Colonización y Tierras Fiscales, la Dirección de Cooperativas, el Banco de la Provincia y la Dirección Provincial de Vialidad, entre otras instituciones. En lo institucional se puso en funcionamiento por vez primera a la Cámara de Diputados de la provincia y al Superior Tribunal de Justicia y se sancionó una nueva ley de ministerios para el poder ejecutivo. Se creó el Escudo provincial; se sancionó la ley orgánica de los municipios y la ley de educación primaria; se organizó el Consejo General de Educación; y se crearon las primeras escuelas primarias y secundarias provinciales.

En materia económica la labor del gobierno se encaminó a favorecer y orientar a las fuerzas privadas para mejorar la producción pecuaria y superar el monocultivo algodonero; y propiciar la instalación de industrias para transformar las materias primas locales. En obras públicas el gobierno de Gutnisky-Tomás dio inicio a un ambicioso plan de caminos y de electrificación, y la construcción de edificios escolares y de centros de salud, especialmente en el interior provincial, que carecía casi por completo de ellos, para comenzar a saldar una deuda de larga data.