

Pensando la historia de las políticas sociales

Reflexiones en torno al libro de LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870 - 1952*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.

María José Ortiz Bergia,
Universidad Nacional de Córdoba.

Resumen:

En el panorama actual de la historia social, caracterizado por la fragmentación y la multiplicación de las propuestas temáticas y enfoques metodológicos, nos interesa indagar sobre las contribuciones dedicadas al proceso de estructuración de las políticas sociales en la Argentina, problemática abordada en la compilación dirigida por Juan Suriano y Daniel Lvovich titulada *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870 - 1952*. En esta revisión crítica, se destaca el abordaje riguroso de temáticas inéditas e innovadoras en un campo en expansión, así como la necesidad de establecer puentes y conexiones que permitan superar las historias microsectoriales sin visión de conjunto, como objetos de estudio en sí mismas y no como expresiones de una totalidad mayor, avanzando, en cambio, en el conocimiento de los procesos más amplios del cambio histórico como la construcción del Estado social en la Argentina del siglo XX.

En las últimas décadas, el interés por la cuestión social y las políticas sociales ha multiplicado los estudios sobre estas temáticas en las realidades sociales pretéritas. Este interés creciente se ha orientado preferentemente a la investigación del período de entre siglos y a la primera mitad del siglo XX, alrededor de una diversidad de objetos de estudio vinculados a las condiciones de vida popular - salud, vivienda, educación, alimentación, trabajo-, al rol de los distintos actores históricos -sindicatos, partidos políticos, Iglesia, empresarios- y a una multiplicidad de los rostros de la exclusión - mujeres, niños, locos, las prostitutas- en un contexto caracterizado por las intersecciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. Sin embargo, esta producción se ha caracterizado por su dispersión y fragmentación a través de una diversidad de propuestas temáticas y metodológicas. Como el mismo Juan Suriano señala en otro trabajo "[...] en el campo de la historia estos temas no fueron tratados sistemáticamente y sólo se han desarrollado de manera fragmentaria y en ciertos bolsones de interés, sin llegar a constituirse en un objeto

de estudio específico de la disciplina histórica."¹ Asimismo, Roy Hora describiendo el estado de la historiografía argentina en las últimas décadas señala:

*[...] hoy es posible hablar de una coyuntura historiográfica signada por la ausencia de una modalidad hegemónica de encarar el estudio del pasado, así como por una reconocida legalidad de la especificidad, incluso la autonomía, de distintas prácticas sociales (políticas, culturales, económicas, etc.). Gracias a este cambio, hoy asistimos a la multiplicación de los objetos que se consideran de interés histórico legítimo, así como de las formas en que éstos son abordados.*²

En este paisaje historiográfico, muchos campos nuevos se abren en la historia social, política y cultural, en una permanente búsqueda de la novedad descuidando las problemáticas de fondo, en una historiografía que crece más en extensión que en profundidad.³

En el caso de la historia social, además de estos problemas comunes al campo historiográfico, podemos señalar algunos más de carácter específico como la poca atención dada a determinadas temáticas, períodos y espacios. También, Suriano y Lvovich, al realizar un balance de la producción histórica sobre las políticas sociales, demuestran cómo las historias escritas en las dos últimas décadas en la Argentina, han dejado vacíos significativos sobre determinados períodos históricos, dimensiones temáticas y contextos espaciales.⁴ En efecto, la producción historiográfica se ha centrado en Buenos Aires, y, en alguna medida, en Santa Fe, pero ha descuidado los problemas relativos al interior del país, las provincias y los municipios y se ha focalizado especialmente en el período de entre siglos y la primera mitad del siglo XX,

Un caso llamativo es el poco interés que en general los historiadores mostraron por la década de 1930, situación que ha comenzado a ser revertida en nuestros días. Esto puede vincularse, por un lado, con la preferencia por períodos que permitan analizar las permanencias y las continuidades, evitando una década conflictiva y compleja y, por el otro, a la subordinación de los estudios históricos sobre los treinta a

¹ SURIANO, Juan, "Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social", en: BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo M. (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Editorial, 2004, p. 34.

² HORA, Roy, "Dos décadas de historiografía argentina", *Punto de Vista*, N° 69, Buenos Aires, abril 2001, p. 45.

³ *Ibid.*, pp.42-48.

⁴ LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan, "Introducción", en: LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870 - 1952*, Buenos Aires, Editorial Prometeo, 2006, pp. 9-23.

los debates sobre el peronismo y su política laboral, en una línea de continuidad con los problemas y discusiones que surgieron en los sesenta.⁵ En realidad, una historia social que indague sobre ese período debería poder entrever sus características y procesos específicos evitando cortes temporales abruptos e incorporando las particularidades de las provincias del interior.

Estimamos que estos vacíos temáticos, temporales y espaciales sobre las políticas sociales son manifestaciones de una crisis de crecimiento y que pueden disiparse a través de la formulación de problemáticas definibles a partir de un núcleo intelectual fuerte, que contrarreste las tendencias centrífugas que agitan a la historia y logre, a través de las sucesivas convergencias de las diversas temáticas, una visión que supere la historia agregativa mediante el análisis de las diversas interrelaciones que constituyen la vida social. Este nudo problemático podría centrarse en las difusas, porosas y cambiantes relaciones entre Estado, mercado y sociedad en una matriz histórica caracterizada por los cambios y las permanencias.

El libro de Lvovich y Suriano, se inicia con un bloque dedicado a "Género, minoridad y legislación social entre dos siglos" que agrupa cuatro artículos dedicados a problemáticas diferentes. El primero, de Mirta Lobato, titulado "El Estado y el trabajo femenino: el Departamento Nacional del Trabajo", propone examinar las preocupaciones de esa institución sobre el trabajo femenino y el modo en que se investigó la problemática. Al respecto, se señala que los funcionarios estatales encararon el trabajo femenino desde una posición subordinada para la mujer, concebido como necesidad y

⁵ Como ejemplo se encuentra el nutrido debate sobre el movimiento obrero pre-peronistas que iniciaron a comienzos de los ochenta Gaudio y Pilone: GAUDIO, Ricardo; PILONE, Jorge, "El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina. 1935-1943", *Desarrollo Económico*, vol. 23, N° 90, Buenos Aires, julio-septiembre 1983, pp. 255-286; GAUDIO, Ricardo; PILONE, Jorge, "El Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943", *Desarrollo Económico*, vol. 24, N° 94, Buenos Aires, julio-septiembre 1984, pp. 235-273; HOROWITZ, Joel, "Ideologías sindicales y políticas estatales en la Argentina, 1930-1943" en *Desarrollo Económico*, vol. 24, N° 94, Buenos Aires, julio-septiembre 1984, pp. 275-296; KORZENIEWICZ, Roberto P., "Las vísperas del peronismo. Los conflictos laborales entre 1930 y 1943", *Desarrollo Económico*, vol. 33, N° 131, Buenos Aires, octubre-diciembre 1993, pp. 323-354; TORRES, Juan Carlos, "La trayectoria de la vieja guardia sindical antes del peronismo", en: ANSALDI, Waldo; PUCCIARELLI, Alfredo; VILLARRUEL, José C. (Editores), *en Representaciones Inconclusas*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 1995, pp. 289-301; SOPRANO, Germán, "El DNT y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina (1907-1943)", en: PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba, 2000, pp. 31-53. Pero en general han sido poco los trabajos que abordaron el período a partir del estudio de las políticas sociales más allá de la política laboral, en algunos casos la novedad fue el estudio de las políticas provinciales: BITRÁN, Rafael; SCHENEIDER, Alejandro, "Coerción y consenso: la política obrera de Manuel Fresco", en: ANSALDI, Waldo; PUCCIARELLI, Alfredo; VILLARRUEL, José C. (eds.), *La Argentina en la Paz de dos guerras 1914-1945*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 1993, pp. 255-294; MACOR, Darío, "¿Una república liberal en los años 30? La experiencia demoprogresista en el Estado provincial santafecino", ANSALDI, Waldo; PUCCIARELLI, Alfredo; VILLARRUEL, José C. (eds.), *en Representaciones Inconclusas...*, op. cit., pp.165-197; BÉJAR, María Dolores: "La política laboral del gobierno de Manuel Fresco", en: PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos guerras...*, op. cit., pp. 155-189.

complemento del trabajo masculino, rasgo que se plasmaría en las políticas sociales destinadas a las mujeres. A su vez, Lobato utiliza este estudio para destacar la importancia del trabajo femenino en la formulación de las políticas sociales a comienzos del siglo XX, problema que la historiografía ha soslayado dada la preeminencia de una perspectiva masculina del universo del trabajo. Con un nivel de análisis disímil y una temática afín, el artículo de Agustina Prieto, "Prolegómenos de la legislación social argentina: la obra de Juan Bialet Massé", indaga en las obras del autor para investigar su posición sobre las problemáticas del trabajo en los conflictivos primeros años del siglo XX. La autora muestra a través de la producción de Bialet Massé anterior al *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República*, la singularidad y el carácter precursor de sus planteos sobre la cuestión obrera y sus relaciones con el problema político.

Las dos últimas investigaciones agrupadas en la primera parte del libro, están dedicadas a la infancia de los sectores populares, evidenciando al interior del tema de la niñez, algunos de los problemas señalados sobre el campo histórico de las políticas sociales. Los trabajos de María Carolina Zapiola y el de María Marta Averza, analizan algunos aspectos que no han sido tenidos en cuenta en la producción histórica. Zapiola, en "¿Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es? Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores en la Argentina, 1875-1890", rediscute el valor del control y la normalización como ejes del análisis sobre las políticas destinadas a la niñez abandonada, huérfana y delincuente. Para la autora, la temprana emergencia del problema de la minoridad, anterior al de la cuestión social y el universo cultural positivista, debe vincularse más bien con el proceso de formación estatal de la segunda mitad del siglo XIX y con la construcción de un sistema educativo nacional. El trabajo de Averza, "Infancia abandonada y delincuente. De la tutela provisoria al patronato Público (1910-1931)", se centra en otra faceta del problema y en otro período histórico, estudiando cómo el proceso de construcción del patronato estatal sobre los menores implicó una injerencia creciente del Estado sobre las familias de los sectores populares, un ámbito privado de las relaciones sociales. Así, sendos artículos abordan algunos aspectos del problema de la minoridad en la Argentina que no han sido trabajados previamente.⁶ No obstante, hubiera sido

⁶ Sobre el problema de la construcción de la categoría del menor: CARLI, Sandra, "El campo de la niñez. Entre el discurso de la minoridad y el discurso de la Escuela Nueva", en: PUIGGRÓS, Adriana (dir.), *Historia de la Educación Argentina (1916-1943) III*, Buenos Aires, Editorial Galerna, 1992, pp.99-160. También sobre las problemáticas del control social y la institucionalización de los menores: RUIBAL, Beatriz C., "El control social y la Policía de Buenos Aires. Buenos Aires 1880-1920", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. E. Ravignani*, N° 2, Buenos Aires, 1990, pp. 75-90; GONZALEZ, Fabio Adalberto, "Niñez y beneficencia: Un acercamiento a los discursos y las estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Buenos Aires de principios del siglo XX (1900-1930)", en: MORENO, José Luis (comp.), *La política social antes de la política social (Caridad, beneficencia y*

interesante que las autoras explicitaran las líneas de continuidad o ruptura entre el período 1875-1931, mediante la inserción de la problemática en un proceso más amplio de construcción de la minoridad y el intervencionismo estatal. Los editores advertían en la introducción sobre este rasgo de la compilación cuando señalaban que si bien los trabajos compilados estaban dedicados a un amplio espectro temático, temporal y metodológico, tenían en común una “...vocación de cuestionamiento de las certezas establecidas y el compartido esfuerzo por formular nuevas preguntas”.⁷ Pero el interés por la novedad y la innovación deberían ir paralelos con un análisis sistemático que explique en el largo plazo las interrelaciones entre el proceso de construcción de un Estado social y el campo de la minoridad y la tutela estatal en la Argentina.

El bloque denominado “Salud y seguridad social: orígenes y legados” comprende cuatro artículos, pertenecientes a Susana Belmartino, Daniel Lvovich, Karina Inés Ramacciotti y Patricia Flier, trabajos que mantienen un hilo conductor sustentado en posturas teóricas, metodológicas y temáticas. En efecto, para explicar los recorridos propios del caso argentino y latinoamericano, enfatizan el estudio de los procesos dinámicos y conflictivos de *estructuración* de las políticas sociales. Los artículos conceden una importancia fundamental a la indagación sobre los diversos actores políticos, económicos y sociales que actuaron al interior del Estado, la sociedad y el mercado. A su vez, el análisis inserta la acción de los diferentes sujetos sociales dentro de determinados contextos políticos en los que se definieron sus posibilidades de influir sobre el contenido y la dirección de la intervención social. Por último, mediante la utilización de posturas teóricas como el neoinstitucionalismo, se destaca la importancia de los legados institucionales como condicionantes de las conductas individuales y colectivas. En definitiva, caracterizan al campo de las políticas sociales como signado por tensiones y conflictos originados en la diversidad de los actores que estuvieron involucrados en la definición de sus reglas de juego.

Susana Belmartino, en su artículo “¿Estado social o Estado de compromiso? Agotamiento, crisis y reformulación de las instituciones de atención médica. Argentina 1920-1945”, aborda los cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad a través del diseño institucional de la seguridad social médica. Para analizar la crisis del sistema médico liberal, la autora tiene en cuenta los distintos actores involucrados, sindicatos, gremios médicos, políticos, que actuaron en la elaboración de las nuevas reglas de juego caracterizadas por una

política social en Buenos Aires, siglo XVII a XX), Buenos Aires, Editorial Prometeo, 2000; SALVATORE, Ricardo D., “Criminología positivista, reformas de prisiones y la cuestión social/obrera en Argentina”, en: SURIANO, Juan (Comp.), *La cuestión social...*, op. cit, pp. 127-158.

⁷ LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan, “Introducción...”, op.cit, p.21.

creciente intervención estatal. La autora señala que las obras sociales- producto de negociaciones y confrontaciones entre los distintos actores-, se consolidaron como el sector más dinámico de los servicios de atención médica durante el peronismo, estructuración que condicionó el desenvolvimiento posterior del sistema de salud. Para Belmartino, esta problemática constituye un punto de partida para discutir la construcción o no de un Estado social en la Argentina, señalando que en el área de la salud más bien tendría que hablarse de un Estado de compromiso entre los actores sociales y estatales.

En el artículo de Daniel Lvovich, "Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo", se analizan las características de la configuración del sistema de seguridad social del peronismo demostrando cómo en la década de 1930 se modelaron las posibilidades de su desarrollo posterior. En definitiva, según el autor, fue la resistencia de los trabajadores a perder beneficios adquiridos con anterioridad lo que explica la fragmentación del sistema previsional peronista conformado por múltiples cajas profesionales.

En la misma línea analítica que los artículos anteriores, el trabajo de Karina Ramacciotti, "Las voces que cuestionaron la política sanitaria del peronismo (1946-1949)", aborda el problema de la falta de dinamismo del plan sanitario peronista a finales de los cuarenta, aportando una explicación que tiene en cuenta las características y limitaciones de dicho plan y la permeabilidad de las instituciones sanitarias a las discusiones, conflictos y tensiones del campo político. En ese sentido, matiza la interpretación canónica que caracterizó la política sanitaria de los primeros años de gobierno peronista como un plan racional y técnico y destaca, en cambio, que éste estuvo atravesado por los juegos políticos, la oposición y los intentos de legitimación de los funcionarios públicos. Por último, Patricia Flier, en "Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de seguridad social para América Latina: el caso de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social", analiza el alcance de las recomendaciones de los organismos internacionales y los congresos latinoamericanos sobre seguridad social en los distintos países de América Latina. Para ello tiene en cuenta la diversidad de legados históricos que influyeron en la conformación de estas instituciones en la región, entre los sistemas de seguro social y la seguridad social de carácter universal.

En síntesis, la compilación de Suriano y Lvovich plantea innovadoras perspectivas sobre determinadas temáticas que son campos fructíferos de indagación en las últimas décadas; esto es los niños, las mujeres, la emergencia de la cuestión social, el reformismo social, la salud y la seguridad social. Sin embargo, este proceso de innovación y complejización temática e interpretativa que constituye

la contribución más significativa de esta compilación, requeriría de una articulación más precisa de las dimensiones sociales abordadas, articulación que se esboza en los trabajos dedicados a la seguridad social y la salud, y que contribuiría a enriquecer la compleja problemática sobre el proceso de la construcción del Estado social en la Argentina del siglo XX.