

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN PERSPECTIVA HISTÓRICA.  
ARGENTINA, 1870-1952; de Daniel Lvovich  
y Juan Suriano (editores), Prometeo Libros  
y Universidad Nacional de General Sarmiento,  
Buenos Aires, 2006.

**Juan Cruz Giménez**

Universidad Nacional del Litoral

La obra que nos ocupa presenta un conjunto de trabajos, resultado de investigaciones realizadas por dos equipos: el Proyecto UBACYT, Trabajadores, cultura y política en Argentina, 1890-1945, de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA; y el Proyecto, La política social del peronismo clásico, de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Como señalan los editores en el prólogo, la crisis y el desmantelamiento del Estado Social en los años recientes, provoca la curiosidad de los historiadores sobre el problema de la «cuestión social» y las políticas sociales del pasado.

Justificada la iniciativa, el lector encuentra en las páginas iniciales un excelente estado del arte que da cuenta de las principales líneas que arrojaron luz sobre esta temática. En la presentación de ese estado del arte, Lvovich y Suriano llaman la atención sobre un cierto vacío historiográfico que esta compilación vendría a revertir. Con esa pretensión se proponen revisar temas como, las condiciones de vida de los trabajadores, la legislación obrera y la criminalización de los problemas sociales, la cuestión del género y la familia, la salubridad y la higiene; así como el rol,

formación y consolidación del Estado argentino y su papel en la intervención social sanitaria.

El libro abre así un abanico temático, temporal y metodológico lo suficientemente amplio como para dar cuenta de las alternativas de abordaje para el problema analizado. Sin embargo, los autores remarcan que hay un denominador común: «la vocación de cuestionamiento de las certezas establecidas y el compartido esfuerzo por formular nuevas preguntas». El texto se articula en dos partes definidas claramente: una primera, bajo el título Género, minoridad y legislación social entre dos siglos; y una segunda parte, que aborda el eje Salud y seguridad social: orígenes y legados. Cada parte agrupa cuatro trabajos.

Abre la primera parte el artículo de Mirta Zaida Lobato titulado «El Estado y el trabajo femenino: el Departamento Nacional del Trabajo». Desde la perspectiva de Lobato se busca modificar una fuerte tendencia que ya es tradicional en la escritura de los historiadores, la explicación de las reformas en torno a las figuras masculinas. Ya que el discurso predominante, según la autora, se articuló desde un punto de vista historiográfico tomando como epicentro al

trabajador universal masculino. Desde este ángulo, Lobato incorpora el trabajo de las mujeres y las asociaciones que en ella intervinieron en el diseño de políticas públicas. Plantea interrogantes y presupuestos sobre la situación de la mujer trabajadora, y la preocupación alrededor de esta figura en el diseño de políticas estatales y sus efectos directos (como la atenuación de las diferencias que tenían los reformistas de distintas corrientes políticas e ideológicas o la postergación de la resolución de cuestiones prioritarias en la agenda social del momento).

El trabajo de Lobato se articula desde un cruce de variables entre las relaciones de género y la intervención estatal, y en dos subtítulos que giran en torno a los conceptos «Conocer y legislar». En ese marco, el texto se direcciona a analizar dos temas específicos: el papel de las inspectoras en la protección del trabajo femenino y en contra de los usuales abusos (en particular a través de la referencia a Gabriela Laperriere de Coni como inspectora en la ciudad de Buenos Aires de principio de siglo XX); y las publicaciones del Departamento Nacional del Trabajo, como el Boletín, impulsado por Nicolás Matienzo, presidente del DNT.

A continuación, en «Prolegómenos de la legislación social argentina», Agustina Prieto vuelve sobre una figura fundamental en la intervención pública nacional, Bialet Massé, en sus funciones en la ciudad de Rosario durante los años anteriores a la publicación de su reco-

nocido Informe de 1904. Las primeras páginas de Prieto pueden interpretarse como un ejercicio de ubicación de la figura de Bialet y su tiempo como funcionario público en la ciudad del sur santafesino. Sin embargo no se toman las obras de este referente de principios de siglo como una expresión aislada o individual sino como el emergente de un clima de época. Se analizan los puntos centrales del Proyecto de una Ordenanza reglamentaria del servicio obrero y doméstico,<sup>1</sup> y el cruce de opiniones entre intelectuales y funcionarios estatales a propósito de la temprana preocupación sobre la cuestión social. Asimismo se da lugar a una interpretación sobre el Informe pasado a la Sociedad Obreros Estibadores y de Rivera del Puerto de Rosario por Bialet Massé, sin lugar a dudas Prieto lo vuelve a señalar al final de su artículo: «su temprano llamado de atención sobre la relevancia de la cuestión obrera, la idea del trabajador ciudadano y el peso otorgado a la autoridad estatal dejaron una marca importante en el debate abierto por la modernización del mundo del trabajo».

María Carolina Zapiola indaga en los debates legislativos a finales del siglo XIX y elabora un artículo que cuestiona el consenso historiográfico a propósito de la preocupación por los «menores» en la década de 1890. En su capítulo: «¿Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es? Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores en la Argentina,

1875-1890». La autora considera que la «invención» de la infancia aparece inevitablemente ligada a la relación sobre los derechos y obligaciones del Estado y de los padres en cuanto a la educación infantil (desde 1870 en adelante, etapa a la que con poca frecuencia se han referido los trabajos académicos sobre este problema).

El resto del artículo es una suerte de ejercicio conceptual y teórico sobre los tópicos predominantes en el campo legislativo alrededor de los menores y la cuestión social. Así, abundan citas del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación entre 1876 y 1884, buscando un hilo conductor hacia la emergencia de la Ley de Patronato de Menores en 1919. El análisis del discurso legislativo se mantiene a lo largo del artículo, entendiendo que las reformas jurídicas y normativas desde el Estado responden al contexto y sus transformaciones intrínsecas en una Argentina capitalista. Las conclusiones a las que llega la autora arrojan luz sobre otras variables como el consenso generalizado de las elites a propósito del rol del Estado, las argumentaciones en relación a las obligaciones del Estado y el rechazo de proyectos legislativos, o la ausencia de consenso en el poder legislativo alrededor de las instituciones de menores. En síntesis, Zapiola sugiere que «no existió un proyecto coherente ni consensuado de estigmatización de ciertos niños»; por el contrario se puede pensar en un proceso dialéctico definido entre las categorías «niño» y

«menor».

En el último artículo de la primera parte, María Marta Aversa se ocupa de: «Infancia abandonada y delincuente. De la tutela provisoria al patronato público (1910-1931)». Se trata de un estudio de caso, la ciudad de Buenos Aires durante las primeras décadas del siglo XX, que atiende a la infancia abandonada como problema social, en donde el niño se constituye en una especie de «núcleo estratégico del proyecto de ajuste a la modernización». El trabajo se completa con una mirada retrospectiva sobre la evolución de la infancia abandonada y su situación entre 1910 y 1931, comprendiendo también la evolución del sistema de minoridad a lo largo del período, para finalizar reflexionando sobre la ley 10.903 y la determinación de un nuevo rol por parte del Estado.

La segunda parte de libro, «Salud y seguridad social: orígenes y legados», también reúne cuatro trabajos recortados temporalmente sobre el segundo cuarto del siglo XX. En primer término Susana Belmartino se detiene en «¿Estado social o Estado de compromiso? Agotamiento, crisis y reformulación de las instituciones de atención médica. Argentina, 1920-1945». Con una impronta neoinstitucionalista (ocupando la atención en las modalidades de regulación de las prácticas sociales) analiza las transformaciones del sector salud y las formas institucionales. El sector salud es atravesado, según la autora, por dos transiciones: una determinada por el paso de la medicina liberal a una

etapa de regulación del Estado en la provisión de servicios, y la articulación de la seguridad social médica entre 1920 y 1940; y la otra con una continuidad permanente iniciada en la crisis de los 70 hasta los 90 recientes (que no es abordada en el artículo). Desde su perspectiva, Belmartino aborda diferentes «coyunturas críticas», atendiendo cuestiones nodales, como las formas de financiamiento y provisión para con este sector de salud, la práctica profesional y el estable fracaso de los proyectos de regulación. Belmartino señala un desfase cronológico vinculado con el momento de la toma de conciencia de la necesidad de regulación por parte del Estado y el momento efectivo de la construcción de una doctrina favorable a una mayor presencia del Estado, acompañado por una efectiva disposición de los organismos públicos a dar forma legislativa y organizativa a esa presencia. Finalmente la autora se extiende sobre algunas apreciaciones sobre los años cuarenta, presentando a manera de conclusión una reflexión última sobre el interrogante por los atributos del Estado: ¿Estado social o Estado de compromiso?

A continuación, en «Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo», Daniel Lvovich busca reconstruir la coyuntura propia de finales de 1930 para poder explicar la conformación de un sistema fragmentario de seguridad social en la Argentina. En una combinación binaria, empresarios y sindicatos,

el autor deja en evidencia su hipótesis de trabajo: del carácter fragmentario del sistema naciente resultó la plasmación dificultosa de uno de los muchos proyectos disponibles. Las primeras líneas se abocan a revisar afirmaciones historiográficas dominantes orientadas a interpretar el rol de los sindicatos y su posición de rechazo relativa a un seguro social universal. El autor indaga en los orígenes de las Cajas Jubilatorias y las primeras propuestas de seguro social, así como las estrategias de impugnación y rechazo de las organizaciones obreras en determinadas coyunturas. El modelo de las Cajas Jubilatorias, rápidamente entrado en crisis, abre el debate alrededor de la centralización y el seguro social posterior a 1940. Actores sociales, organizaciones corporativas, actores políticos –en particular los socialistas– dan paso a la emergencia de un proyecto unificador que proponía la creación de una Comisión Nacional de Previsión Social desde el parlamento.

El siguiente artículo, «Las voces que cuestionaron la política sanitaria del peronismo (1946–1949)», de Karina Inés Ramacciotti, es un ejercicio reflexivo sobre las explicaciones tradicionales que buscan comprender la pérdida de dinamismo del Ministerio de Salud en los inicios de 1950. Ramacciotti cuestiona el consenso que gira alrededor de un plan sanitario del peronismo como un todo homogéneo y coherente, dejando lugar a un enfoque propio de tensiones y conflictos presentes en ese contexto.

En este marco, la autora introduce la principales fuentes de protesta con relación a la política sanitaria peronista, pasando por escritos del pediatra socialista Florencio Escardó, por documentos como las Memorias del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires y de la División de Medicina Escolar, y diversas fuentes periodísticas. El artículo se cierra con una interpretación de las principales fuerzas que intervinieron y moldearon las campañas sanitarias en esos años.

Finalmente, Patricia Flier indaga sobre: «Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de seguridad social para América Latina: el caso de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social». Considera los impactos en el campo de la seguridad social latinoamericana en la década de 1940. Se puede afirmar que el artículo de Flier aparece cargado con cierta autonomía del resto de los trabajos que integran la compilación, en particular por la perspectiva espacial que la lleva del caso argentino al latinoamericano.

El eje central de este último trabajo de la compilación gira en función de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en la década de 1940. Santiago de Chile, Montreal, Filadelfia, Río de Janeiro y Buenos Aires, son algunos de los lugares donde se fue definiendo la agenda de la Seguridad Social en una perspectiva ampliada. La autora analiza también el pasaje entre dos conceptos:

del Seguro Social al de Seguridad Social. Pasaje que no es solamente una transformación de forma sino de fondo. Es la emergencia de esta segunda categoría –la seguridad social– la que da cuenta de un nuevo contenido en la idea de protección social. El artículo concluye en un análisis de las inversiones de los fondos de las instituciones del Seguro Social, buscando otorgar relevancia a las condiciones generales del proceso económico que devienen del seguro social en sus distintas formas. Las últimas páginas del trabajo, se dedican al estudio comparado del tema en una tríada de países (pioneros, intermedios y tardíos) en función de la temporalidad e integración o rechazo a los programas de Seguridad Social implementados.

En definitiva, Las políticas sociales en perspectiva histórica, más que un trabajo de divulgación es una propuesta especializada y de revisión sobre la historiografía reciente. El lector se encontrará con un emprendimiento editorial que integra dos proyectos de trabajo en un mismo horizonte teórico aunque en espacios alternativos. El ejercicio de pensar la desarticulación y crisis del Estado en el caso argentino desde una perspectiva histórica alcanza sus resultados, y convierte el texto compilado por Suriano y Lvovich en una obra de consulta si se trata de comprender la cuestión social, las políticas sociales entre el último cuarto del siglo XIX y la primera mitad del XX.