

Estado, Instituciones y actores

Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado

State, institutions and actors. Reflections on how to think the social interventions of the State

Karina Inés Ramacciotti*

Resumen

El presente trabajo realiza un recorrido sobre los aportes y las limitaciones en el campo de las ciencias sociales y de la historia social sobre al estudio de las políticas sociales y de la intervención del Estado Argentino en determinados momentos históricos. Para el desarrollo del trabajo partimos de la comprensión de la política social como el conjunto de concepciones ideológicas que se plasman en diseños normativos e institucionales y que buscan limitar las consecuencias sociales producidas por el libre juego de las fuerzas del mercado. Al mismo tiempo consideramos que estas políticas orientadas a paliar la demanda social expresada en salud, vivienda, educación y previsión social, actuaron como un factor de construcción de legitimidad política. En este sentido se considera al Estado como un ámbito atravesado por una gran diversidad de intereses puestos en juego por los distintos actores sociales que luchan por su fracción de poder.

Palabras clave: Estado - políticas sociales - intervención- normativa - institución

Abstract

This work takes you on a journey on the contributions and limitations in the field of the social sciences and the social history on the study of social policies and the intervention of the Argentine State at certain historical moments. For the development of the work we start from the understanding of the social policy as the set of ideological conceptions that are translated into regulatory and institutional designs and that want to restrict the social consequences produced by the free play of market forces. At the same time, we believe that these policies which aimed at mitigating the social demand expressed in health, housing, education and social welfare, acted as a factor for the construction of political legitimacy. In this sense the State is considered as an area affected by a wide diversity of interests of different social actors who are fighting for their fraction of power.

Key Words: State - social policy - intervention - regulations - institution

* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Adjunta del CONICET en el Instituto Interdisciplinario de Género de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Profesora de Historia de la Medicina en la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Directora del Ubacyt Trabajo y Salud en la Argentina: saberes académicos y políticos (1915-1955). Agradezco la atenta lectura y sugerencias de Nadia Ledesma Prietto.



La vigencia de la ciudadanía política, luego de años signados por el terrorismo de Estado, puso en tensión los alcances de la ciudadanía social. La educación, la salud y la alimentación fueron puestas como banderas emblemáticas de la restauración democrática. Si bien, la implementación de planes sociales, que intentaron mitigar las consecuencias sociales de la pobreza y el abandono estatal durante la dictadura, no lograron saldar las fervorosas promesas anunciadas; estas cuestiones quedaron en las agendas políticas y, con diferentes argumentos y resultados, estuvieron en las discusiones y producciones académicas de los/las científicos sociales.

Ahora bien cabe preguntarse qué entendemos por intervención social del Estado. Este término es abordado desde una perspectiva histórica y cultural de ninguna manera atribuible a una categorización abstracta, universal y única. Su construcción es producto de un proceso histórico en el cual al mismo tiempo se reconocen (o no) los derechos sociales de las personas. A partir de la consolidación de los Estados modernos, la educación, la previsión social, la salud y la vivienda fueron las cuestiones consideradas prioritarias para lograr la integración social y así evitar que “el progreso económico condujera a una disociación social”.¹

Nuestras observaciones parten de la base de la comprensión de la política social como el conjunto de concepciones ideológicas que se plasman en diseños normativos e institucionales que buscan limitar las consecuencias sociales producidas por el libre juego de las fuerzas del mercado; concepciones que, al mismo tiempo, son útiles para construir legitimidad política. Asimismo, están destinadas a obtener el histórico y cambiante significado atribuido al llamado “bienestar” de la población.

Dentro de este encuadre, nuestra perspectiva teórica considera al Estado como un ámbito atravesado por una gran diversidad de intereses puestos en juego por los distintos actores sociales que luchan por su fracción de poder. Es decir, el Estado se presenta como una esfera en la cual las fuerzas políticas negocian, pactan o imponen sus conveniencias, y guarda en su interior un juego contradictorio de intereses que pueden generar relaciones conflictivas con otros actores de la sociedad civil y también con otras áreas administrativas. En este sentido, una política es un conjunto de acciones y de omisiones destinada a obtener determinados fines. La formulación e implementación de una política social es interpretada como el resultado o la síntesis de los múltiples intereses de tales actores. Esto nos permite entender cómo las normas, las reglamentaciones o los cambios en las agencias de un período responden a relaciones sociales que expresan necesidades políticas, económicas y sociales de un momento determinado.

Las instituciones del Estado son consideradas como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes cuyo carácter “público” –derivado de los objetivos

formales de “interés general” que persigue y de la autoridad legítima estatal que invocan sus actos— permite percibirlo como un sistema diferenciado. Esta caracterización no debe ocultar las enormes dificultades que plantea la atribución de determinados rasgos a un sistema compuesto por unidades que poseen entre sí notables diferencias en términos de autonomía, funciones, tamaño, clientela, jurisdicción y recursos. Pero esa misma heterogeneidad puede, a la vez, proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y la compleja red de relaciones cambiantes y cómo los vínculos que se establecen con la sociedad civil.²

Siguiendo esta línea de pensamiento, las agencias estatales son consideradas actores políticos que constituyen, en sí mismos, un terreno de lucha que convoca a otros actores –individuos, grupos, sectores, organizaciones— quienes se alían o se enfrentan en torno a intereses contradictorios. De este modo, las posiciones que ellos asuman en el proceso de resolución de cuestiones vinculadas a los intereses en pugna definirán tanto la naturaleza de su intervención social como la consecuente inclusión de determinados núcleos poblacionales y la marginación de otros.

Las inclusiones como las exclusiones se desarrollan a partir de una dinámica histórica, lo que implica que el estatus de ciudadanía no se logra de una vez y para siempre y para un colectivo único y “universal”. Por ejemplo, y sólo para tomar un caso paradigmático que retomaremos más adelante, las diferentes posiciones de los varones y de las mujeres respecto de la adquisición de los bienes y servicios sociales no tuvieron la misma cronología. Esta desigualdad genérica nos lleva a plantearnos algunas inquietudes en torno a la caracterización teórica que visualiza la concreción del “Estado de Bienestar”, que habitualmente se lo asocia con los años del peronismo clásico. La idea de “universalización de las prestaciones sociales” para el caso argentino trajo aparejado la invisibilización de aquellos problemas que afectaban estrictamente a las trabajadoras. Las reformas solicitadas desde los años cuarenta en torno a la Caja de Maternidad quedaron subsumidas y diluidas dentro de planteos “universales”.³

Así pues, consideramos que indagar sobre a quienes incluye pero también excluye las políticas sociales es una vía para reflexionar las formas de lograr mecanismos de ampliación de los derechos sociales y por lo tanto de la ciudadanía social. Las lógicas de exclusión efectivas de personas de diferente sexo, de capacidades diferentes, de distinto grupo étnico/nacionalidad abre un campo para ser indagado tanto por la sociología como por los estudios

² Oszlak, Oscar *Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos*, Buenos Aires, Paidós, 1984.

³ Ramacciotti, Karina “Las trabajadoras en la mira estatal: Propuestas de reforma de la Caja de Maternidad (1934-1955)”, *Trabajos y Comunicaciones* 2ª época, Número de Homenaje al aniversario de la Universidad, UNLP, 2005.

¹ Castel, Robert *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1997, p. 230.



históricos.⁴ A partir de estas ideas, este ensayo se esforzará por eludir las reconstrucciones históricas que se apoyan en paradigmas explicativos perfectos y universales que en ciertas ocasiones escaparon de la evidencia empírica y de las relaciones históricas específicamente conformadas. Más allá de las similitudes existentes en la forma de satisfacción de esas necesidades, existe un proceso local cuyas particularidades hacen que merezca ser estudiado. Más allá de las semejanzas existentes entre los servicios ofrecidos por los Estados, es preciso resaltar en qué medida un transcurso histórico distinto imprime un matiz específico a la política social.⁵

En este sentido, los aportes de Oszlak y O'Donnell brindan un enfoque que complementa y ensancha el espectro de análisis de las políticas públicas, ya que definen como campo de estudio el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones no sólo ante el Estado, sino también ante otros actores y sus políticas particulares (sean éstos clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos e individuos y entre éstos –nosotros agregamos– las diferentes posiciones políticas de varones y mujeres). Esto supone relaciones bidireccionales de poder, influencia y negociación de las políticas públicas. Cada una de las partes implicadas centra el debate en torno de la defensa de su cuota de poder basándose en la negociación secreta y en el debate público. Estos enfoques son importantes para estudiar las políticas sociales, las agencias de control e intervención social y la formación de cuerpos de profesionales al interior del Estado. Así pues, el Estado se convierte en un objeto de estudio fragmentado en distintos ámbitos. Las distintas agencias estatales demandan saberes expertos, estrategias y modos de gobierno particulares. No obstante, el estudio de las reparticiones estatales no debe hacernos perder los diálogos, relaciones y superposiciones que son constitutivas del accionar estatal.⁶

En el estudio de las políticas sociales nos interesa tener

en cuenta cuatro dimensiones. La primera está relacionada con las lógicas políticas que permiten que en un momento determinado sea posible pensar en las soluciones a problemáticas particulares con el objetivo de integrar a ciertos núcleos poblacionales; no obstante lo cual, sabido es que esto no deriva mecánicamente en la sanción de un marco normativo y administrativo. La segunda, y como consecuencia de la primera, nos vemos obligados a observar cuáles son las particularidades históricas que posibilitan pasar del terreno de las ideas y los debates al de la enunciación política, y de esta última fase a la de normativa y posterior creación de instituciones públicas. La tercera dimensión analizar cómo la implementación de muchas de estas políticas se ven cruzadas por las relaciones conflictivas (o no) con otras áreas administrativas, las críticas formuladas por diferentes actores, la remoción de funcionarios etc. La cuarta dimensión está constituida por auscultar cómo múltiples factores conducen a establecer nuevas prioridades y cambios en los objetivos previamente enunciados y cómo éstos, a su vez, contribuyeron a reforzar la legitimidad del poder político.⁷

Abordajes posibles para pensar la política social en Argentina

El estudio de la política social en la Argentina presenta una serie de desafíos por diversos motivos. En primer lugar, se trata de un nuevo interés para las Ciencias Sociales, ya que como adelantamos, los aportes más enriquecedores salieron a la luz a partir de la restauración de la democracia en 1983. En segundo lugar, existen varias tradiciones que ayudaron a definir y a construir los difusos límites de esta área de investigación. En este cruce de perspectivas se encuentran, principalmente, los trabajos relacionados con el aspecto económico, que pusieron el foco sobre los costos y los beneficios del sistema social en la Argentina y que, en particular, estudiaron cómo las diferentes políticas llevadas a cabo por el Estado “mejoraron/empeoraron” la situación económica-financiera del sistema.⁸

La Sociología y la Ciencia Política colaboraron al esclarecimiento teórico de conceptos claves tales como *Estado* y *Política social*. En este sentido, los debates surgidos en Europa a partir de la década de 1970, a la luz del desmantelamiento de los Estados de Bienestar, tuvieron una incidencia notoria en el ámbito local. Así pues, el debate en torno a las condiciones de surgimiento y agotamiento del Estado de Bienestar fue y sigue siendo tratado dentro de diferentes marcos teóricos y políticos. El amplio abanico de justificaciones abarca las posturas más diversas: liberales, conservadoras, socialdemócratas, marxistas, además

⁴ Esta idea es retomada de Castel, Robert op. cit., p. 230.

⁵ Desde diferentes ámbitos de las Ciencias Sociales existe la tendencia a asimilar al peronismo con el Estado de Bienestar, con lo que se rehúsa a una especificación conceptual e histórica. Estos estudios tendieron a realizar una descripción simplificada que deja al margen el análisis de los problemas políticos. A modo de ejemplo, podemos señalar: García Delgado, Daniel *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, Flacso, 1995; Moreno, José (comp.) *La política social antes de la política social. Caridad beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX*, Buenos Aires, Trama/ Prometeo, 2000 p. 19; Romero, Luis Alberto *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 145; Lo Vuolo Rubén y Alberto Barbeito *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, Miño y Dávila/Ciepp, 1999, pp. 90 y 97 a 111; Isuani, Aldo *El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable*, Mimeo, 2007.

⁶ Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo “Estados y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” N°4, Cedes Clacso.

⁷ Este tipo de abordaje fue aplicado al estudio de las políticas sanitarias durante el peronismo. Ramacciotti, Karina *La política sanitaria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos, 2009.

⁸ Un ejemplo de esta perspectiva puede ser Cetrángolo, Oscar y otros “Desregulación y salud. Un análisis de la reforma del sistema de obras sociales”, en *Documento de Trabajo* N° 2, Buenos Aires, Instituto para el Desarrollo Industrial, 1992; Cortés, Rosalía “La Seguridad Social en la Argentina: las obras sociales”, Buenos Aires, FLACSO, 1985.



de los aportes realizados desde la escuela durkheniana.⁹

El investigador Gøsta Esping-Andersen fue un referente en las discusiones locales. Según su visión, el Estado de Bienestar es producto del éxito de la movilización política para alcanzar la plena ciudadanía. El principal objetivo de las políticas de bienestar es eliminar o, al menos, reducir la desigualdad, modificando radical o parcialmente las consecuencias negativas que provoca en los individuos el funcionamiento del sistema productivo. Dentro de esta corriente de pensamiento, el mercado sobresale como uno de los terrenos creadores de la desigualdad social, de manera que, cuando el Estado de Bienestar asume la tarea de mantener la integración y la cohesión social, se asigna a sí mismo el papel de actuar como mecanismo distributivo y redistributivo de los escasos recursos disponibles por medio del desarrollo de los servicios colectivos y de una fiscalidad progresiva.¹⁰

Este autor distinguió tres modelos de Estados de Bienestar: el modelo liberal (residual) para caracterizar la intervención social del Estado en países sajones (EEUU e Inglaterra), el modelo conservador (corporativo) para referir al estilo de política social prevalente en el continente europeo, y el modelo social-demócrata (institucional-estatal) para designar al de los países escandinavos.¹¹

Este intento de realizar una clasificación de los distintos 'Estados de Bienestar' permitió pensar en las características particulares que asumía la intervención social en América Latina y en la Argentina en particular. Así pues, surgieron nuevas tipologías locales que proponían mixturas diferentes. La investigación de Carmelo Mesa Lago fue un aporte en este sentido, ya que analizó el sistema de seguridad social implementado en América Latina, vinculó el surgimiento de los regímenes de seguridad social con explicaciones de índole económica asociadas al incremento de la productividad, a la necesidad de capacitar a la mano de obra y al fortalecimiento del mercado interno. También incorporó factores de tipo político como por ejemplo, la presión ejercida por determinados grupos para obtener concesiones del Estado.¹²

Si bien en estas interpretaciones existe una enunciación

acerca de la importancia de dar cuenta de la matriz histórica de los procesos sociales y se vierten líneas analíticas y teóricas sofisticadas, adolecen del defecto de evitar la profundización en las variables políticas locales. Es probable que, al estar guiado por la urgencia de resolver la coyuntura y de planificar y proponer reformas dentro de instituciones y marcos legislativos poco flexibles, el interés central opaque la búsqueda de explicaciones históricas a pesar de reconocer su importancia.¹³

Los trabajos que abordaron el tema desde una perspectiva histórica a partir de la cual analizaron las diferentes etapas del desarrollo de las políticas sociales en la Argentina se manejaron con, por lo menos, dos hipótesis. La primera de ellas señala que a partir de la conformación del Estado nacional se modernizó la intervención social y, en un devenir progresivo, se plasmaron determinados derechos e instituciones: la educación, la vivienda, la salud y, por último, la previsión social. Se supuso que tanto la ampliación de los derechos como la modernización administrativa influyeron en la superación de las anteriores formas basadas en la beneficencia pública. Este esquema interpretativo, basado en la dicotomía entre tradicionalismo y modernidad, analizó al peronismo como el momento de mayor expansión en lo referido a la intervención social y como la concreción de la ciudadanía social.

La segunda supuso la traslación al ámbito local de conceptualizaciones teóricas acerca de las características que asumió el Estado en el contexto de la segunda posguerra. En este marco, el peronismo se asemejó a un ejemplo de Estado de Bienestar. Esta comparación, que obvió el debate sobre las características que asumió el Estado en la Argentina cuando aún los efectos redistributivos no habían alcanzado un piso mínimo sostenible a lo largo del tiempo, intentó saldar la ausencia de discusión y remitió a la adjetivación del concepto o a su entrecorillado. Así, surgen expresiones como "pseud Estado de Bienestar", "Estado de Bienestar imperfecto", "Estado de Bienestar a la sudamericana". Estas soluciones de compromiso no resolvieron el debate pendiente ya que, como toda traslación teórica, el uso de este esquema escapa a la evidencia empírica y a las relaciones históricas específicamente conformadas. Más allá de las semejanzas existentes entre los servicios ofrecidos por otros Estados, existen tradiciones, actores, y un sistema político partidario, condicionados todos por un transcurso particular que es preciso dar a luz.¹⁴

¹³ Véase el papel de las ciencias sociales en la producción de la teoría y las categorías de análisis de la política social en Grassi, Estela "Problemas de la teoría, problemas de la política. Necesidades sociales y estrategias de política social", en *Revista de Estudios Sobre Cambio Social*, Buenos Aires, año IV, N° 16, 2004. También Hintze, Susana (organizadora) *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, CEA/UBA, 1996; Grassi, Estela, Susana Hintze, María Rosa Neufeld *Políticas Sociales. Crisis y Ajuste estructural*, Buenos Aires, Espacio, 1994, pp. 65-108.

¹⁴ Esta línea de análisis se puede consultar en Tenti Fanfani E. *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*, CEAL,

⁹ De Felice, Renzo "El Welfare State: cuestiones a debatir y una hipótesis interpretativa", en *Debats* N° 11, marzo, 1985.

¹⁰ Fleury, Sonia *Estado sin ciudadanos*, Buenos Aires, Lugar, 1997, p. 138.

¹¹ Existe una amplia producción sobre el estudio del Estado de Bienestar en los países centrales. Solo a modo de ejemplo véase: Esping-Andersen, Gøsta *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnánim, 1993; pp. 41-79; Offe, Claus *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1990; Pico, Joseph *Teorías del estado de bienestar*, México, Siglo XXI, 1990; Casilda Béjar, Ramón y José María Tolosa (eds.) *Pros y contras del Estado de Bienestar*, Madrid, Tecnos, 1996.

¹² Mesa Lago, Carmelo y Julián Bertranou *Manual de Economía de la Seguridad Social*, Montevideo, CLAEH, 1998, pp. 111-194.



A fines de la década de 1980 la socióloga Adriana Marshall advirtió sobre los riesgos que se corre al asociar al peronismo con los Estados de Bienestar surgidos en los países capitalistas centrales. Según ella, en la Argentina no se estableció el “acuerdo social” que posibilitó en los países capitalistas avanzados la emergencia de un Estado que cumpliera un rol de aparente benefactor, y que garantizara transferencias del capital al trabajo vía las contribuciones del primero al financiamiento de servicios sociales para los asalariados. Por cierto, brindó una sugerente hipótesis sobre el llamado “modelo histórico de intervención social del Estado en la Argentina”. Para Marshall, desde 1940, tanto los gobiernos civiles como los militares y los más o menos populistas mantuvieron el énfasis sobre el papel subordinado que debía desempeñar el Estado frente a la actividad privada. Su aporte fue importante, ya que por medio de la idea del rol subsidiario del Estado introdujo algunos elementos para pensar que tanto los gobiernos democráticos como los militares estimularon a las iniciativas privadas y que no se podía asociar las medidas sociales únicamente a la existencia de gobiernos democráticos. La necesidad de lograr bases consensuales más firmes llevó a los gobiernos militares a mantener las partidas presupuestarias destinadas a ciertos programas sociales. Paralelamente, sin embargo, las protecciones laborales decayeron y se abandonó la oferta pública de servicios sociales. En el terreno sanitario, advirtió muy atinadamente que las políticas inauguradas por el peronismo anticiparon aspectos del rol subsidiario que tendría el Estado en los años posteriores.¹⁵

Otra de las tradiciones que ayuda a comprender la política social en Argentina está constituida por los estudios provenientes de la historia social. Éstos, surgidos a partir de la década de 1980, centraron la atención en la descripción de las condiciones sociales de los sectores populares y de los trabajadores a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Estas indagaciones permiten introducirnos tanto en las diferentes estrategias que implementaron los grupos más postergados para sobrevivir, como en las reacciones del Estado para paliar los efectos nocivos que traía aparejados la modernización. Así es que, desde la sede historiográfica, el impulso de Leandro Gutiérrez fue clave, ya que surgieron una serie de trabajos focalizados en el déficit de viviendas en la ciudad de Buenos Aires a fines del siglo XIX y los conflictos sociales generados como consecuencia de esa situación.¹⁶

Buenos Aires, 1989; Isuani Aldo y E. Tenti Fanfani, *Estado Democrático y política social*, Buenos Aires, Eudeba, 1989; Isuani, Aldo “Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?”, en Isuani, Aldo y otros (comps.) *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP, 1991.

¹⁵ Marshall, Adriana *Políticas Sociales: El modelo Neoliberal*, Buenos Aires, Legasa, 1988. Véase una ampliación de esta idea en Ramacciotti, Karina *La política sanitaria del peronismo...* op. cit., p. 118.

¹⁶ Gutiérrez, Leandro “Los trabajadores y sus luchas”, en Romero Luis Alberto y José Luis Romero, *Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Abril, 1983; Armus, Diego y Jorge Enrique Hardoy, “Conventillos, ranchos y casa propia en el mundo ur-

Asociado con el tema de la vivienda surgió el interés por las condiciones de salubridad. Las problemáticas recorridas fueron las consecuencias del hacinamiento y de la falta de infraestructura sanitaria, las percepciones sociales asociadas a las epidemias, los efectos de las enfermedades relacionadas con el mundo del trabajo, las respuestas del Estado frente a las urgencias epidémicas y las propuestas técnicas y políticas de los médicos higienistas.¹⁷

Estas dos perspectivas –la historia de la vivienda y la historia de la salud y la enfermedad– no se agotan en los años ochenta y pareciera ser que a mediados de los noventa cobraron mayor impulso. En los trabajos de Adrián Gorelik y Anahi Ballent encontramos observaciones acerca de los estilos arquitectónicos, las influencias internacionales, la constitución de espacios institucionales y las demandas de los grupos profesionales y su relación cambiante con los políticos. Rosa Aboy, centrada especialmente en la política de vivienda colectiva del peronismo, indaga la relación entre las prescripciones estatales y las apropiaciones individuales o socio-familiares.¹⁸

La historia de la salud y la enfermedad retoma las líneas inauguradas en los años ochenta. Esto es, el estudio sobre las políticas de salud, la conformación y consolidación de grupos profesionales, la complejidad institucional en el

bano, en D. Armus (comp.), *Mundo Urbano y Cultura de los sectores populares*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990; Ballent, Anahi “La Iglesia y la vivienda popular: la gran colecta Nacional de 1919”, en D. Armus, ob. cit., pp. 195-219; Yujnovsky, Oscar “Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires”, en *Desarrollo Económico*, vol. 14, N° 54, julio-septiembre, 1974, pp. 327-372; Korn Francis y Lidia de la Torre, “La vivienda en Buenos Aires. 1882-1914”, en *Desarrollo Económico*, vol. 25, N° 98, julio-septiembre, 1985; pp. 245-258; Suriano, Juan “La huelga de Inquilinos de 1907 en Buenos Aires”, en D. Armus (comp.), *Sectores populares y vida urbana*, Buenos Aires, Clacso, 1984.

¹⁷ Gutiérrez, Leandro y Ricardo González Leandri, “Las condiciones de la vida material de los sectores populares en Buenos Aires. 1880-1914. La cuestión de la salud”, en *II Jornadas de Historia de la Ciudad de Buenos Aires*, 1988, pp. 13-58; Armus, Diego “Enfermedad, ambiente urbano e higiene social entre fines del siglo XIX y comienzos del XX”, en D. Armus, *Sectores populares...*, op. cit., p. 251-258; Recalde, Héctor *La salud de los trabajadores en Buenos Aires (1870-1910)*, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario, 1988. También Khon Loncarica, Alfredo y Abel Agüero, “El contexto médico”, en Biagini, Hugo (ed.), *El movimiento positivista argentino*, Buenos Aires, Belgrano, 1985.

¹⁸ Ballent, Anahi *Las huellas de la política. Arquitectura, vivienda y ciudad en las propuestas del peronismo*. Buenos Aires, 1946-1955, Universidad de Buenos Aires, Tesis de Doctorado, 1997; Gorelik, Adrián *La grilla y el parque. Espacios públicos y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1998. También Rigotti, Ana María “La ciudad y la vivienda como ámbitos de la política y la práctica profesional”, en Falcón, Ricardo (dir.), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000; Aboy, Rosa *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales. 1946-1995*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005.



ámbito sanitario, las representaciones socioculturales asociadas a las enfermedades. Los aportes existentes se centraron en Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Tucumán.¹⁹ Recientemente ha surgido una línea de estudio interesante que analiza la presencia del Estado en los Territorios Nacionales y las relaciones entre las políticas públicas emanadas de las agencias nacionales y los “nuevos espacios”, percibidas por las élites reformistas de principios de siglo. Estas producciones intentan quitarle el lugar predominante que ha tenido el Estado central en la historiografía. Dejar de mirarlo desde sus ciudades capitales y desde las agencias del Poder Ejecutivo Nacional. A partir de ello se ofrece una representación de todo aquello que el Estado no pudo hacer, de aquellos lugares a los que no pudo llegar. Se proponen recorrer las periferias de los centros urbanos desde donde también se opera, con sus relaciones e identidades propias, en la actividad cotidiana del Estado.²⁰

Otro eje que está cobrando cada vez más interés es el rastillaje sobre el peso de las ideas eugenésicas en la delimitación de las políticas públicas argentinas a pesar de las consecuencias que dejó el horror del nazismo.²¹ Asimismo,

¹⁹ Los artículos que integran las siguientes compilaciones son un buen ejemplo de los aportes vinculados a la historia de la salud y la enfermedad: Lobato, Mirta (ed.), *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de Historia de la salud en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1996; Álvarez, Adriana, Irene Molinari y Daniel Reynoso (eds.), *Historias de enfermedades salud y medicina en la Argentina de los siglos XIX-XX*, Mar del Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata, 2004. Salvatore, Ricardo “sobre el surgimiento del estado médico legal en la Argentina (1890-1940)”, *Estudios Sociales*, 20, 2007. También Bergia María José *De Caridades y Derechos. La construcción de políticas sociales en el Interior Argentino. Córdoba (1930-1943)*, Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos Segreti, Córdoba, 2009. Moeyra, Beatriz *Cuestión social y políticas sociales en la Argentina. La modernidad periférica. Córdoba, 1900-1930*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2009.

²⁰ Di Liscia, María Silvia “Instituciones ‘portátiles’. La sanidad pública en los Territorios Nacionales (1880-1910)”, en Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (comp.) *Un Estado con rostro humano*, Prometeo, Univ. Nac. Gral. Sarmiento, 2010.

²¹ Para el estudio del peso de las ideas eugenésicas en la delimitación de la política pública a lo largo del siglo XX, véanse los aportes que se encuentran en Miranda Marisa y Gustavo Vallejo (comps.) *Darwinismo social y eugenesia en el mundo latino*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005; Ramacciotti Karina y Adriana Valobra, “Plasmar la raza fuerte. Relaciones de género en la campaña sanitaria de la Secretaría de Salud Pública de la Argentina (1946-1949)”, en Ramacciotti Karina y Adriana Valobra (comps.) *Generando el peronismo. Estudios de Cultura, Política y género (1946-1955)*, Buenos Aires, Proyecto, 2004, pp. 19-64; Biernat, Carolina “La Eugenesia argentina y el debate sobre el crecimiento de la población en los años de entreguerras”, Cuadernos del Sur, N° 34, Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur, 2005.

También Miranda Marisa y Gustavo Vallejo (comps.) *Políticas del Cuerpo. Estrategias modernas de normalización del indivi-*

mo, las múltiples estrategias de construcción individual y colectiva de apropiación del cuerpo, la sexualidad y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos ocupan un lugar cada vez más notorio tanto en los ámbitos académicos como en los lugares desde los cuales se piensan y se diseñan las políticas públicas.²²

En el marco de renovación historiográfica de esta década se constituyó un panorama novedoso acerca de las diferentes problemáticas sociales, las ideas y los proyectos políticos que intentaron dar respuesta a los dilemas asociados a la modernización. Estas ventanas para mirar la relación entre Estado y sociedad, probablemente sin pretenderlo, llevaron a pensar cómo desde la propia constitución del Estado existían políticas sociales. Estas ideas matizaron la tradicional asociación que vinculaba la ampliación de la ciudadanía social únicamente a partir de 1943 y por las reformas introducidas por Perón. Coincidimos con Juan Suriano cuando sostiene que los historiadores y los científicos sociales estuvieron influenciados por el paradigma creado por T.H. Marshall, que determinaba la conquista de diversos derechos en sucesivas etapas para la sociedad europea. Así, el contenido sustancial de los derechos y la proporción de la población que disfrutaba del estatus de ciudadano se incrementaban progresivamente.²³ En el caso argentino, el esquema inglés se reproducía desfasado en el tiempo, ya que se asociaba la consagración de los derechos civiles con la sanción de la Constitución en 1853; los derechos políticos, con la aprobación de la Ley Sáenz Peña en 1912 y los derechos sociales, a partir de 1943, debido a las políticas implementadas por Perón.²⁴

En los años noventa, en un claro intento de matizar esta asociación mecánica y acumulativa, diversas investigaciones indagaron sobre la política social durante la primera mitad del siglo XX. En efecto, surgieron trabajos que abordaron la mayor complejidad institucional. Así pues, pareciera ser que la ampliación de la ciudadanía política, a partir de la sanción de la Ley Sáenz Peña y la llegada

duo y la sociedad, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

²² Véase aportes en este sentido en Petracci, Mónica y Silvana Ramos, *Política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos*, Buenos Aires, UNFPA-CEDES; 2005 y Pecheny, Mario y Mónica Petracci, “Derechos Humanos y sexualidad en Argentina”, en *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, año 12, N° 26, pp. 43-69, 2006. También Brown, Josefina “Entre el silencio y el escándalo. El aborto como asunto de debate político en la Argentina”, en *Actas de Fazendo Género 7*, Florianópolis, 2006. Desde un análisis histórico véase Felitti, Karina “El placer de elegir. Anticoncepción y liberación sexual en la década del sesenta”, en Fernanda Gil Lozano, Valeria Pita y M. Gabriela Ini *Historias de las mujeres en la Argentina*, t. II. Buenos Aires, Taurus, 2000, pp. 155-172.

²³ Marshall, Thomas y Tom Bottomore *Ciudadanía y Clase social*, Madrid, Alianza, 1998.

²⁴ Suriano, Juan “Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social”, en Bertranou, Julián Palacio, Juan Manuel y Serrano, Gerardo (comps.) *En el país del no me acuerdo*, Buenos Aires, Prometeo, 2004, p. 45.



del radicalismo al poder, no trajo aparejado un aumento del gasto social. Según demuestra Martín Campos, éste se mantuvo al mismo nivel que durante el período anterior, y la lógica clientelar predominó como forma de satisfacer las necesidades sociales. Si bien surgieron diversos proyectos, especialmente durante la presidencia de Marcelo Torcuato de Alvear, éstos no contaron con el consenso necesario para modificar las concepciones y el armado administrativo.²⁵

Si bien en los años treinta primaron prácticas políticas fraudulentas, el Estado asumió nuevos roles en el área social, lo que llevó a ampliar sus capacidades, su entramado normativo y su legado institucional. En el ámbito sanitario, Diego Armus y Susana Belmartino demostraron cómo el proceso de modernización —plasmado en la instalación de hospitales en la ciudad de Buenos Aires y en la erradicación de ciertas endemias y epidemias— colaboró en lo respectivo al reconocimiento de los derechos sociales y en la ampliación de los contenidos de la ciudadanía social. En el ámbito urbano, Anahí Ballent y Adrián Gorelik dieron cuenta de las políticas de transformación territorial motorizadas a partir de la acción estatal. Según ellos, esta activa presencia del Estado permitió el paisaje de renovación y de cohesión nacional previo al peronismo.²⁶

Estas últimas indagaciones dieron paso al entendimiento de una arena estatal más compleja e interventora durante las primeras cuatro décadas del siglo XX. El supuesto de la existencia de un Estado con visos de una mayor modernidad administrativa y más eficaz a la hora de resolver problemas sociales condicionó la mirada que se tuvo sobre la intervención social del peronismo. Esto es: en la lógica de continuidad y cambio eran escasas las novedades de la política social del peronismo. Es decir, pasó de interpretarse al peronismo como el inaugurador de la ciudadanía social a comprenderlo como el último eslabón de una evolución casi naturalizada. Los proyectos sociales y las instituciones surgidas desde fines del siglo XIX fueron entendidos como la guía de la integración social de las masas. Sólo era menester marcar la notoria expansión del alcance de las anteriores ideas durante la experiencia peronista y las trabas políticas reinantes entre el presidente, su esposa y los sindicatos. Éstas fueron entendidas como obstáculos que limitaron la supuesta racionalidad subyacente en los planes técnicos y políticos diseñados en los años previos.²⁷

²⁵ Véase diferentes proyectos de política social que impulsa Marcelo T. Alvear en Campos, Martín *La política social argentina en el período 1915-1931*, mimeo.

²⁶ Armus, Diego y Belmartino S. “Enfermedades, médicos y cultura higiénica”, en Cattaruzza, Alejandro (dir.) *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930-1943)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2001, pp. 283-330; Ballent, Anahí y Adrián, Gorelik “País urbano o país rural”, en Cattaruzza, Alejandro op. cit., pp. 143-200.

²⁷ Ross, Peter “Justicia social, una evaluación de los logros del peronismo clásico”, en *Anuario del IEHS*, VIII, Tandil, 1993.

Si bien este paradigma matiza y problematiza la traslación del esquema del inglés T. Marshall a la realidad local, ya que queda claro que no se puede asociar la obtención de la ciudadanía social sólo a las reformas sociales iniciadas en 1943, aún mantiene un problema: cómo dar cuenta de la particularidad de la política social peronista.

Otro aporte para reflexionar sobre la política social desde el punto de vista histórico fue el constituido por los diferentes artículos compilados por José Luis Moreno en *La política social antes de la política social*. Dos temas recorren este libro: la protección de la infancia y de la madre entre fines del siglo XVII y mediados del siglo XX. Los ejes centrales de atención son las instituciones benéficas y/o religiosas que, en ciertas oportunidades, tuvieron fronteras difusas y cambiantes con el Estado. Este trabajo colectivo permite visualizar el conjunto de acciones y concepciones ideológicas destinadas a obtener el cambiante significado atribuido al llamado bienestar de la población. Además ilumina sobre los mecanismos de integración de los sectores excluidos antes de la consolidación del Estado. No obstante ello, el peronismo es visto como el inicio de la “verdadera” política social y como el punto final de la intervención social del Estado.²⁸

Ahora bien, es necesario marcar que durante los años noventa surgieron investigaciones provenientes de los estudios de género. Marcela Nari, Mirta Lobato y Dora Barrancos señalaron la necesidad de recorrer el diseño de la política social teniendo en cuenta la diferenciación realizada, dentro del pensamiento político y social de una época particular, sobre los roles, las funciones y el poder determinados por las diferencias biológicas. Como señalamos en la introducción, esto implica la entrada de marcas genéricas como un elemento preformativo y constitutivo de toda política social. Además, permiten pensar a la política social como un campo que, si bien tiende a la inclusión, lleva consigo al mismo tiempo una lógica de exclusión, marginación y subordinación para las mujeres. Estas autoras demuestran cómo, a partir del naturalizado rol de madres, las mujeres aprendieron a luchar por sus derechos civiles, sociales y políticos e influyeron en los cambios normativos vigentes.²⁹

En esta línea fueron notorias las repercusiones que tuvieron en el ámbito local las lecturas críticas sobre la inclusión de las mujeres que se efectuó en Europa y en Norteamérica. Los estudios de las políticas natalistas, maternalistas y cómo éstas influyeron ideal y efectivamente

²⁸ Moreno, José Luis (comp.) op. cit. y Moreno, José Luis “Dos Siglos de política social en el Río de la Plata: un panorama de su construcción”, en Bertranou, Julián, op. cit., pp. 69-81.

²⁹ Lobato, Mirta “Entre la protección y la exclusión: Discurso maternal y protección de la mujer obrera, argentina 1890-1934”, en Suriano, Juan (comp.) *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000. También Nari, Marcela *Políticas de maternidad y maternalismo político, Buenos Aires, 1890-1940*, Buenos Aires, Biblos, 2004 y en Barrancos, Dora “Iniciativas y debates en materia de reproducción durante el primer peronismo (1946-1952)”, en SEPOSAL, Salta, 2002.



para otorgar medidas para fomentar la nupcialidad, estimular el aumento de los índices de natalidad de la población local y el otorgamiento de beneficios que tendieran a protección de las madres y a sus hijos fueron un horizonte a seguir en los debates locales.³⁰

Así pues, en Argentina, el debate giró alrededor de tres maneras distintas de comprender al peronismo. Por un lado, Susana Torrado, Susana Bianchi y María Herminia Di Liscia sostuvieron que este gobierno fue pronatalista en la medida en que incentivó los nacimientos.³¹ Sus trabajos tomaron como referencia principal los grandilocuentes enunciados políticos y las propuestas para aumentar los nacimientos por medio del otorgamiento de subsidios por hijo, la disminución de impuestos a las familias numerosas, la concesión de posibilidades prioritarias de empleo a padres de familia, etc. No obstante, si se tiene en cuenta el caso europeo, el subsidio por maternidad (antigua reivindicación de muchos movimientos feministas y socialistas) se realizó obviando a la mujer como beneficiaria y privilegiando al niño y a la familia, y esto no llevó a propiciar más nacimientos sino a mejorar la situación salarial de los varones casados.³²

En un cuestionamiento a la visión pronatalista, Dora Barrancos recorrió las páginas de los principales periódicos identificados con el peronismo y destacó que no hubo propaganda específica que invitara a las mujeres a aumentar el número de embarazos. Por otra parte, analizó fallos nacionales en conflictos de aborto y marcó que no existieron condenas a las prácticas abortivas, ya que era muy difícil probar que hubiera habido embarazo en una mujer acusada de haber abortado. Además se refiere a la falta de iniciativas para subsidiar pecuniariamente y en forma directa a las madres durante el embarazo. Este aporte es importante ya que se centró no tanto en la enunciación de la política sino en las medidas efectivas realizadas, y en

este sentido queda claro que las distancias entre lo dicho y lo hecho en materia de promoción a la natalidad eran marcadas.³³

En línea con esta postura, Adriana Valobra y Karina Ramacciotti observaron que en la propaganda sanitaria entre 1946-1949 no se registró una política pronatalista. Además, se sugiere que tampoco se halla propaganda promaternalista pues, a la luz del corpus iconográfico y escrito no hubo espacio propio para ello.³⁴ Las propuestas para reformar el subsidio por maternidad a las trabajadoras no tuvieron cauce legal durante estos años, ya que entre la variedad de argumentos existentes tuvo un peso significativo el que sostenía que un aumento en los salarios daría lugar a “desequilibrios” en los consumos familiares.³⁵

Estas cuestiones conducen también a reflexionar sobre las diferentes temporalidades en las que se les reconocieron a las mujeres los derechos laborales, civiles y políticos. Este desfase genérico da cuenta de los límites existentes a la hora de pensar en el principio de igualdad dentro de la llamada república democrática. Esta diferencia temporal en la adquisición de los derechos se combina con la existencia de una gran demora entre la legislación y el mejoramiento real en la vida de las personas. Esto es, la declaración de los derechos laborales o los vinculados a la defensa de la salud maternal de las trabajadoras no implicaron una inmediata aplicación. En este sentido, coincidimos con Luciano Andrenacci cuando sostiene que cada expansión de la capacidad política, así como cada neutralización de las desigualdades socioeconómicas, son fruto de un conflicto que la coagulación jurídica no cierra del todo.³⁶ En función de esto creemos necesario analizar: cómo se trasladó el conflicto al campo de la efectiva aplicación de las medidas tendientes a solucionarlos, cómo incidieron los cambios políticos en los procesos de implementación, cuáles fueron las dificultades de coordinación, los problemas de accesos a los/las reales beneficiarios/as, y cómo incidieron las modificaciones institucionales y normativas a partir de las cuales se procesaron los ulteriores cambios.

En línea, con lo anterior los estudios sobre la infancia en la Argentina son recientes y han invitado a pensar cómo se pensaron las formas de integrar o excluir a las situaciones de extrema pobreza infantil tales como el abandono, la orfandad, la delincuencia, la ilegitimidad y el trabajo infantil. Las indagaciones han seguido, a grandes rasgos, dos vertientes analíticas. Por un lado, se encuentran los trabajos que analizaron las reformas penales e institucionales como parte de la puesta en marcha de estrategias de control social impuestas desde el Estado y sus elites

³⁰ Dale, Jennifer y Peggy, Foster (Ed.) *Feminists and State Welfare*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1986; Seth, Koven y Michel, Sonya “Womanly Duties: Maternalist Policies and the Origins of Welfare States in France, Germany, Great Britain, and the United States”, *American Historical Review*, 1980, vol. 95; Bock, Gisela y Thone, Pat (Eds), *Maternidad y políticas de género*, Madrid, Cátedra, 1991; Bock, Gisela “Pobreza femenina, derechos de las madres y estados del bienestar 1890-1950”, en Duby, Georges y Perrot, Michelle *Historia de las mujeres. El siglo XX*, t. 5, Madrid, Taurus, 1993; Lefaucheur, Nadine “Maternidad, familia, Estado”, en Georges Duby y Michelle Perrot, op.cit.

³¹ Torrado, Susana *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-200)*, Buenos Aires, de la Flor, 2003; Bianchi, Susana “Las mujeres en el peronismo (Argentina 1945-1955)”, en Duby, Georges y Perrot, Michelle (dirs.) op. cit. y Di Liscia, María Herminia “Ser madre es un deber (maternidad en los primeros gobiernos peronistas)”, en Villar, Daniel [et. al.] *Historia y Género. Seis estudios sobre la condición femenina*, Buenos Aires, Biblos, 1999. También Di Liscia, María Herminia y otras, *Maternidad y discurso maternal en la política sanitaria peronista*, Buenos Aires, UNLP, 1997.

³² Duby, Georges y Perrot, Michelle (dir.), op. cit., p. 212.

³³ Barrancos, Dora op.cit.

³⁴ Ramacciotti, Karina y Adriana Valobra, op.cit, 19-64.

³⁵ Ramacciotti, Karina, “Las trabajadoras en la mira estatal... op.cit.

³⁶ Andrenacci, Luciano “*Imparis Civitatis*. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica”, en *Sociohistórica* N° 13-14, La Plata, 2003, pp. 79-108.



dominantes. En este sentido, las ideas de gran parte de las reformas sociales e institucionales toman un protagonismo destacado.³⁷ Por otro lado, un conjunto de exploraciones han realizado nuevas preguntas a la idea de justicia, crimen y castigo. Éstas no auscultaron las instituciones de encierro como mecanismos de poder y de control social promovidas por las elites dominantes sino que –posicionados en la intersección de las ideas y de las prácticas políticas– revisaron la tensión constante entre ellas. En este sentido, los ámbitos de socialización de la infancia –escuelas, orfanatos, institutos de menores– son espacios de encarnación de saberes y de relaciones de poder jerárquica en los que se aprehenden esas imposiciones pero, también, lugares en los que se desarrollan estrategias de resistencia. Si bien este conjunto de obras introduce una perspectiva matizada y enriquecedora en torno a la relación entre el Estado y las instituciones educativas, de beneficencia y del sistema de minoridad; aún se torna difícil percibir las prácticas y experiencias de dichos sujetos.³⁸

El impulso a la política social: ¿conflictos o saberes profesionales?

En el cambio de siglo, un debate en el ámbito historiográfico tomó cuerpo y generó una división en el campo académico. Éste se vincula con la existencia de diferentes miradas sobre el origen de las iniciativas que hicieron posible la política social a fines del siglo XIX.

Una de estas posturas es la sustentada por Juan Suriano, quien demostró que fue el conflicto social el que motorizó la conformación de instituciones estatales y políticas. Es decir, la acción de los sindicatos, el estallido de huelgas, la presencia de grupos socialistas y anarquistas en el espacio público fueron elementos que llamaron la atención y

preocuparon a los políticos y al gobierno, lo que puso en evidencia tanto las falencias de la organización del trabajo como la ausencia de instituciones. Según esta perspectiva, la movilización social condujo al Estado hacia el camino de la construcción de políticas sociales.

La presión de las protestas sociales influyó en la formulación de diagnósticos, en la creación de aparatos administrativos –el Departamento Nacional del Trabajo (1907), por ejemplo– y en la elaboración de políticas que intentaron integrar dentro de los marcos del sistema a los sectores proclives a demandar. Dentro de esta lógica debe entenderse la sanción de las leyes vinculadas con la reglamentación del trabajo y con la seguridad social. Sabido es que este conjunto de reformas parciales no pudieron sistematizarse en la pretendida Ley Nacional del Trabajo promovida por Joaquín V. González (1904). El proyecto fue atacado desde distintos ángulos políticos y como consecuencia de esto no fue sancionado. Pese a que el Estado respondió a la llamada “cuestión social” con la elaboración de una incipiente legislación dirigida a su solución, la falta de decisión política y las exiguas partidas presupuestarias condujeron a que estas normas se convirtieran en alardes retóricos. En efecto, no existía capacidad de sancionar por parte de las autoridades estatales, y la constante apelación a la represión erosionaba la legitimidad.

Estas prácticas que apuntaban a la integración de los trabajadores no invalidó el uso de la represión como mecanismo de erradicación de los elementos contestatarios del movimiento obrero. La ley de Residencia (1902), la ley de Defensa Social (1910) y la reorganización de la Policía de la Capital Federal se encaminaron a regular y a combatir los comportamientos que atentaran al orden social para, de esta forma, eliminar el conflicto social. De acuerdo con esta perspectiva, las políticas sociales se incorporaron definitivamente al centro de la agenda de lo estatal cuando los problemas planteados por las relaciones de tipo capitalista amenazaban la cohesión social y la legitimidad política.³⁹

Una perspectiva que abrió líneas para pensar el rol de los “profesionales” en el armado de las políticas públicas fue el aporte de Eduardo Zimmermann. Él sostuvo que fue el clima de ideas imperante a principios del siglo XX –guiado por el desarrollo de las ciencias sociales– el que introdujo en los proyectos legislativos y en los debates parlamentarios la necesidad de que el Estado interviniera en la resolución de los problemas sociales. Los denominados “liberales reformistas” o “reformistas sociales” apostaban a un camino intermedio entre el liberalismo a ultranza y el estatismo. Estos intelectuales propusieron,

³⁷ Quaglia, María Dolores “Corrupción y prostitución en Buenos Aires (1870-1914)”, en Moreno, José Luis (comp.) *La política social antes de la política social...* op.cit.; Ruibal, Beatriz “El control social y la policía de Buenos Aires, 1880-1920”, en Boletín N°2, Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, Buenos Aires, 1990.

³⁸ Algunos de los trabajos que han brindado líneas para estudiar a la infancia en Argentina son Carli, Sandra *Niñez Pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880-1945*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2002; Cosse, Isabella *Estigmas de nacimiento. Peronismo y orden familiar, 1946-1955*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005; Villalta, Carla *Entregas y secuestros. La apropiación de “menores” por parte del Estado*, Tesis de Doctorado, FFyL, UBA, Buenos Aires, 2006; Aversa, María Marta “*Infancia abandonada y delincuente. De la tutela provisoria al patronato público (1910-1931)*”, en Lvovich, Daniel y Suriano, Juan (comp.) *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo, 2006; Zapiola, María Carolina “Niños en las calles: imágenes literarias y representaciones oficiales en la Argentina del Centenario”, en Gayol, Sandra y Madero, Marta (comp.) *Formas de Historia cultural*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS, 2007; Guy, Donna *Women Build the Welfare State. Performing charity and creating rights in Argentina, 1880-1955*, Duke University Press, Durham and London, 2009.

³⁹ Suriano, Juan “Niños trabajadores. Una aproximación al trabajo infantil en la industria porteña de comienzos del siglo”, en Armus, Diego, op. cit., pp. 251-279. Véase también Suriano, Juan “Una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina” en Suriano, Juan (comp.), op. cit., pp. 1-29. Esta hipótesis es compartida por Falcón, Ricardo “Políticas Laborales y relación Estado- sindicatos en el gobierno de Hipólito Yrigoyen”, en Suriano, Juan (comp.) op. cit., pp. 111-122.



desde diferentes orientaciones ideológicas, canalizar las demandas laborales por vía parlamentaria, así como diseñar políticas para frenar los efectos no deseados de la modernización del país. La ley y sus instituciones se convertían en un instrumento idóneo para recrear un sentido de comunidad nacional por encima de las tensiones sociales y las particularidades étnicas de la sociedad argentina en el cambio de siglo.⁴⁰

En sintonía con esta línea, Ricardo González Leandri aborda el proceso de profesionalización de los médicos en el Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX. Según él, los profesionales de la salud fueron los responsables de ocuparse de proponer soluciones técnicas y morales a los efectos sociales producidos tanto por las epidemias como por el hacinamiento, la marginalidad, la prostitución y las llamadas “enfermedades sociales”. Basado en esa afirmación señala que el proceso de construcción histórica de la higiene resultó paralelo a la profesionalización médica. En esta trayectoria los profesionales contaron con el apoyo y la legitimación del Estado, ya que esta “reducida pero influyente elite” fue la que tuvo una gran incumbencia en el diseño de la política estatal y en la consolidación de instituciones públicas.⁴¹ Según Diego Armus, los médicos higienistas lograron mayor legitimidad al momento de intervenir luego de la sensación de pánico generada por los azotes epidémicos de fines del siglo XIX; más allá de que existiera un clima de ideas que apuntaba la necesidad de que el Estado interviniera para mitigar los efectos de las enfermedades infectocontagiosas. La participación estatal se organizó tímidamente a partir de la percepción de caos producido por los altos niveles de mortalidad ocasionados por los reiterados brotes epidémicos. Es precisamente esta sensación sobre la enfermedad la que la convierte en un problema social. De esta confluencia se fue forjando una nueva concepción de la salud, ya no solo como una responsabilidad individual, sino también como un derecho y un deber. Un derecho de los ciudadanos, y un deber y una responsabilidad del Estado.⁴²

Estos dos últimos aportes, centrados en el área de la salud, introdujeron la posibilidad de pensar la relación entre la idea vigente de enfermedad y de pobreza con la creación del entramado institucional y la definición de políticas públicas hacia fines del siglo XIX y principios del XX. Asimismo,

⁴⁰ Zimmermann, Eduardo *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina. 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995. Silvana Palermo realiza un sugerente estudio sobre las ideas reformistas de Biale Massé; véase Palermo, Silvana “Ciencia, reformismo y los derechos del trabajador-ciudadano: la regulación estatal del trabajo ferroviario según Biale Massé”, en *Entre pasados*, año XIII, N° 26, 2004, pp. 31-52.

⁴¹ González Leandri, Ricardo “Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires”; en Suriano, Juan (comp.) op. cit., pp. 217-242.

⁴² Armus, Diego “El descubrimiento de la enfermedad como problema social”, en Lobato, Mirta (Dir.), *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Buenos Aires, Sudamericana, p. 510.

pusieron sobre el tapete la relación cambiante, ambigua y difusa entre el rol profesional y las necesidades del Estado. En ese último sentido, y más centrado en el siglo XX, Belmartino, Bloch, Persello y Carmino estudiaron el papel que asumió la corporación médica y la presión que ejerció para que el Estado impulsara medidas sanitarias.⁴³

Susana Belmartino enriqueció esta perspectiva a partir de la inclusión del marco teórico del neoinstitucionalismo.⁴⁴ Esta corriente de la Ciencia Política se distancia del estructuralismo, ya que entiende que el desarrollo institucional responde a múltiples intereses y no sólo se explica por las modificaciones en la estructura económico-social o por las presiones de algún grupo social. Pero esta corriente teórica parte del supuesto implícito de que una institución liderada por “técnicos” posee mayor racionalidad, cierta coherencia administrativa y, por lo tanto, puede tener mayor “autonomía” para delimitar los efectos de las decisiones políticas asociadas a las presiones electorales y a las relaciones clientelares. El neoinstitucionalismo corre el riesgo de invisibilizar las variadas y densas alianzas políticas que permitieron a muchos “técnicos” ocupar puestos en la administración pública y desde esas plataformas vincularse con proyectos ideológicos más amplios. Asimismo, impide visualizar cómo los conflictos y las demandas provenientes de diferentes actores sociales se entretujan con el Estado y sus funcionarios impulsando así cambios de rumbo en la política.

Douglas Ashford propicia una crítica interesante a esta corriente. Remarca que, al centrarse en el tema de la “autonomía”, estos aportes deslizan en su entendimiento la idea de que existen Estados fuertes y Estados débiles. Los Estados fuertes disponen, presumiblemente, de capacidades para canalizar y reorientar las fuerzas sociales (y hasta el mismo conflicto social), y las ponen al servicio de objetivos nacionales, mientras que los Estados débiles tambalean o tienen que recurrir al establecimiento de controles totalitarios para hacer frente al malestar social.⁴⁵

El neoinstitucionalismo en la Argentina influyó en la que sería una relectura del armado institucional y su relación con los funcionarios. Estas relaciones pueden crear estructuras de poder político que se institucionalizan con el correr del tiempo, instauran ámbitos de discusión tecnocráticos que logran promover algunas reformas y se convierten entonces en espacios dentro de los cuales se disputa y se legitima poder político.

Muestra de este interés es la compilación de artículos realizada por Mariano Plotkin y Federico Neiburg, *Intelectuales y expertos*. En la introducción, los autores sostienen

⁴³ González Leandri, Ricardo *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*, Madrid, CSIC, 1999.

⁴⁴ Belmartino, Susana, *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2005.

⁴⁵ Ashford, Douglas *La aparición de los Estados de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, p. 41.



que, además de observar la conformación de las ciencias sociales y las propuestas de los intelectuales en torno de cómo pensar la sociedad, es menester profundizar en la conformación del conocimiento social a partir de la confluencia de los saberes de la sociedad producidos en el ámbito académico y las demandas del Estado. El eje de su preocupación está puesto en la relación entre los recursos creados por los especialistas para ordenar el mundo social y en cómo éstos pueden sustentar las acciones del Estado, legitimando así el diagnóstico de problemas sociales y la formulación de soluciones. Esta propuesta se centra en subrayar los pasajes y la circulación de individuos, ideas, modelos institucionales y formas de intervención entre el mundo académico y el Estado.⁴⁶

Más recientemente Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano hacen una síntesis bibliográfica y una propuesta metodológica en torno a cómo estudiar al Estado. Nos interesa destacar dos de esas seis propuestas. Una de ellas es la idea de no considerar al Estado como un actor único y auto-consciente, como si fuera una persona. La segunda propuesta es la de “personalizar al Estado” escapando a las propuestas que buscan agrandar las figuras de determinados personajes. Esto es rastrear trayectorias, intereses, redes de relaciones de quienes cotidianamente con sus actos producen y actualizan sus prácticas cotidianas dentro de sus formaciones institucionales y en interlocución con [las] normas.⁴⁷

A nuestro entender estas perspectivas enriquecen las discusiones y en grandes líneas permiten estudiar a las políticas sociales como producto de las demandas y presiones sociales y cómo producto de las ideas que tejen los cuerpos profesionales y cómo éstos a partir de sus diagnósticos y propuestas se engarzan al interior de las estructuras estatales. Conjugado estas perspectivas en relación con un momento histórico permite de alguna manera conocer cómo se arma el entramado de intereses que influyen en la delimitación de esas políticas sociales.

Así pues, los conflictos sociales y las demandas realizadas pueden motorizar la implementación de modificaciones en la legislación y en el armado institucional. No obstante ello, la relación entre las demandas del Estado y los conocimientos ofrecidos por los ámbitos profesionales no constituye un tema menor; si bien escoger esta última línea de análisis implica el riesgo de pasar por alto las

⁴⁶ Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano “Intelectuales y Expertos. Hacia una sociología histórica de la producción del conocimiento sobre la sociedad en la Argentina”, en Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano *Intelectuales y expertos*, Buenos Aires, Paidós, 2004, pp. 15-30. En esta misma línea se inscribe la producción de González Bollo, Hernán “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943”, en Hernán Otero (dir.), *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población siglo XIX-XX*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, pp. 300-331.

⁴⁷ Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (comp.) op.cit., pp.9-53.

demandas sociales y perder de vista como éstas influyen en los cambios de rumbo de las políticas. Profundizar en el complejo abanico de los reclamos posibilitaría analizar a la política social como el resultado o la síntesis de los intereses de distintos actores que procuran brindar respuestas sobre cuestiones consideradas prioritarias en un momento determinado.

Todo indicaría que ciertas burocracias altamente profesionalizadas se ven impedidas de cumplir con sus objetivos “técnicos”. Dada la prioridad otorgada a las decisiones políticas, habría que profundizar en el análisis de los proyectos políticos de los profesionales en el Estado y cómo éstos se engarzan con el desenvolvimiento de la política social. Las propuestas científicas de formulación de medidas sociales dan cuenta de una mirada política que encierra un diagnóstico de la sociedad actual, propuestas y deseos que apuntan a construir un modelo de sociedad ideal. Es necesario integrar al análisis el alto contenido de alianzas y de negociaciones que en numerosas ocasiones se distancian de lo técnicamente deseable: las “corruptelas” no son sólo producto del ámbito legislativo, los “técnicos” —en tanto responsables del diseño y la implementación de la política— también poseen y despliegan intereses y alianzas que se plasman en el diseño y en la puesta en práctica de aquella. El anhelo incumplido de los “técnicos” de construir una institución autárquica, profesionalizada y sin favoritismos no es sólo atribuible a las responsabilidades de los políticos. En sus ámbitos administrativos se juegan espacios de poder y de exclusión que limitan la construcción democrática de las políticas sociales.

Esto introduce en el análisis el alto contenido de subjetividad en el interior de lo “técnico”. El hecho de apelar a los modernos conocimientos de “la Medicina”, “la Sociología”, “la Economía” y la existencia de un cuerpo altamente profesionalizado y reconocido dentro del ámbito académico no garantiza la mejor política social, ya que dichos espacios están atravesados por disputas profesionales, sociales y políticas que son llevadas a la arena del Estado. Con gran tino, el sociólogo Antonio Camou despejó la cuestión cuando expresó que, en el marco del proceso de elaboración de políticas públicas, todo aspecto técnico de importancia conlleva cuestiones de política, y, paralelamente, cualquier cuestión política relevante implica la resolución de importantes aspectos técnicos. De este modo, cuestiones técnicas y cuestiones políticas son como dos puntas de un mismo ovillo.⁴⁸

A modo de cierre

Como vimos, el estudio de la historia de la política social en la Argentina es un interés reciente dentro de la historiografía y han indicios que marcan un campo en expansión y crecimiento. Sin lugar a dudas esta temática

⁴⁸ Camou, Antonio “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, N° 152, noviembre-diciembre de 1997, pp. 54-67.



intenta obtener su especificidad a partir del cruce entre los aportes del ámbito de las ciencias sociales y los aportes de la historia social. Ambos espacios académicos presentan diferencias ya que las ciencias sociales están pensando en la coyuntura, no sólo en la enunciación de la política sino en la puesta en práctica de un conjunto de dispositivos que permitan implementar un determinado diseño. La historia social se acerca a esta temática a partir de la descripción de las condiciones de vida de los sectores populares en los inicios del Estado nacional. Si bien existen aportes que intentaron recorrer este largo camino existen limitaciones que es necesario saldar.

La primera de ellas es la escasez de trabajos vinculados a la segunda mitad del siglo XX. En segundo lugar faltan investigaciones que pasen de la descripción de situaciones regionales a la búsqueda de nudos problemáticos más amplios. Probablemente ésta sería una vía para comenzar a realizar trabajos comparativos no sólo en el ámbito nacional sino también con otros países.

Si bien creemos en la necesidad de ahondar en el estudio de los diferentes sectores que conforman la política social, sería enriquecedor introducir hipótesis que permitan dar cuenta de la dinámica de la política social en la Argentina desde una perspectiva de largo plazo.

Como sostuvimos, centrarse en las demandas sociales, en las propuestas de los profesionales y en las prácticas de las elites estatales son vías complementarias que deben ser aplicadas para el estudio de la política social según el momento histórico. Dar un panorama más complejo a partir de la relación y el complemento entre estas perspectivas es una tarea pendiente.

Asimismo es menester pensar el proceso complejo y cambiante de centralización estatal a partir de otro tipo de periodización. Es necesario incluir las diferentes temporalidades genéricas en la ampliación de la ciudadanía social. Asimismo, si bien el peronismo retomó ideas y tradiciones ideológicas previas es imprescindible avanzar en la fluidez de ideas y prácticas durante los primeros años del peronismo. Profundizar en este aspecto nos llevaría a pensar al peronismo no como un fenómeno unívoco y homogéneo sino como un proceso mucho más rico en experiencias y en la convivencia de diferentes tradiciones.

El estudio de la política social espera nuevas preguntas para recorrer fuentes ya visitadas o bien para examinar documentos aún no explorados. Además, queda aún por escudriñar las tensiones y los significados políticos presentes en la modernización de los sesenta implementada por gobiernos militares. Etapa en la que, también desde la ciencia política y la sociología, se intentan dar algunas respuestas, pero que desde la historia no existen trabajos de base empírica que hayan profundizado en el estudio de ese período.

Recibido: 03/10/2010

Aceptado: 26/10/2010