



CUADERNOS DE CÁTEDRA

Facultad de Ciencias Sociales
Carrera de Sociología
Materia: Sociología General
Titular: Miguel Ángel Forte

Cuaderno 1:

APUNTES SOBRE LA CUESTIÓN SOCIAL ARGENTINA

Autores: M. Claudia Cabrera, Ana Cecchi, Claudia J. Daniel, Verónica Joly, Alejandro Reizner

Año: 2006

Índice

Introducción	4
1. La emergencia de la cuestión social en Argentina como cuestión urbana	7
El carácter de “la amenaza” en la segunda mitad del siglo XIX	7
Dispositivos de intervención en lo social	11
2. Cuestión social y cuestión nacional: la amenaza que bajó de los barcos	19
El inmigrante peligroso	19
La cuestión obrera	20
3. De la democracia de masas a la década infame	29
Gobierno radical y reforma social	32
Democracia de masas y amenaza social	35
Cuestión obrera y cuestión social en la década del ‘30	37
4. El Estado Social	41
Preludio del peronismo	42
El origen del peronismo y la “masificación” de la seguridad social en Argentina	44
5. Algunas reflexiones finales	50
Bibliografía	55

Introducción

Desde el programa de la materia Sociología General que dictamos en la Carrera de Sociología, hemos incorporado a la cuestión social como problemática teórica, a partir de los desarrollos de autores europeos. Sin embargo, se nos plantea como inquietud permanente una carencia de estudios sobre el caso argentino que adopten una perspectiva sociológica del tema. Por ello, el objetivo de esta publicación es hacer un recorrido sociohistórico desde los orígenes de la cuestión social en nuestro país, hasta la consolidación de los derechos sociales durante la década del ‘50. Es la intención del mismo hacerlo desde una perspectiva que privilegie los procesos sociológicos, aunque necesariamente anclados en la reconstrucción histórica como soporte de esos procesos.

¿Por qué emprender una reconstrucción histórica, en clave sociológica, de la cuestión social en Argentina? En primer lugar, y fundamentalmente, como una forma de entender el pasado para buscar respuestas a las cuestiones del presente; un presente signado por la vulnerabilidad social, la precariedad, la desafiliación, o directamente la segregación de grupos cada vez más amplios de la sociedad, cuya existencia supone la búsqueda de estrategias de reproducción en el ámbito de una sociedad fragmentada, que en las últimas décadas vio pacientemente agudizar sus niveles de desigualdad y socavar cualquier principio de solidaridad social.

Se trata, entonces, de mirar hacia el pasado, con y a partir de las preguntas que se hicieron los actores en cada época trabajada, para entender cómo se fueron gestando las condiciones que constituyen la situación actual; pues, como plantea Castel, la cuestión social es la forma que una sociedad encuentra de interrogarse acerca de sus propios principios de existencia como tal, como conjunto –“aunque de unidad problemática”–, cuyos miembros se encuentran ligados a través de intercambios sociales.

En este enfoque teórico, la cuestión social hace referencia a la inquietud de una sociedad respecto de los límites de su propia capacidad de integración o, por el contrario, de invalidación social de los grupos sociales que la conforman. En palabras del sociólogo francés, “la ‘cuestión social’ es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura”. (Castel, 1997:20)

En términos teóricos, toda cuestión social articula un hecho social, un fenómeno objetivo, que surge de manera disruptiva, con una producción simbólica del mismo, en el marco de una coyuntura histórica específica. En este sentido, la cuestión social se encuentra doblemente constituida (o forma parte de un doble registro); es un emergente de la realidad social, que implica una conflictividad en el orden de cosas vigente, pero que adopta existencia como tal cuando se convierte en una situación social significativa, es decir, entendida como importante por los actores sociales involucrados, por tanto, problematizada discursivamente por la misma sociedad en la que emerge.

La significación que los actores sociales le imputan y las formas (discursos y perspectivas) que éstos adoptan en la lucha simbólica por nombrarla, está directamente vinculada con la posibilidad de que esa situación altere las relaciones sociales de poder establecidas. “La cuestión social se plantea explícitamente en los márgenes de la vida social, pero ‘pone en cuestión’ al conjunto de la sociedad”. (Castel, 1997:23)

Es este doble registro el que hace ineludible una lógica de análisis societal para explicar la emergencia de una cuestión social y las modalidades que una sociedad encuentra para “conjurarla” (al decir del mismo Castel). El análisis histórico de la cuestión social, entonces, debe realizarse desde la dinámica específica de lo social, lo que involucra la interrelación de los diversos actores, sus perspectivas e intereses, a la vez que su vinculación con la problemática en sí.

El carácter complejo del proceso hace que el análisis de la cuestión social en Argentina, ya sea en un momento histórico determinado, y más aún en la larga duración, sólo pueda ser abordado cabalmente a través de una producción colectiva, resultado de la sumatoria y combinación de análisis particulares que, desde distintas perspectivas, recorten un aspecto de estas múltiples dimensiones. No pretendemos aquí, ni mucho menos, abarcar esa complejidad (de problemáticas, actores y relaciones), sino hacer un recorrido articulado desde los procesos históricos sobre las formas en que se fue constituyendo la cuestión social en el país, dando prioridad (o sesgo en el análisis) a la relación de lo social con la institucionalidad estatal.¹

¹ Al analizar las formas de intervención social desplegadas por el Estado se tomó la decisión de tener en cuenta tanto las medidas efectivamente tomadas por el Estado para encarar la “cuestión social”, como aquellas que quedaron sólo en intenciones o programas, que la relación histórica de fuerzas pudo haber frenado, pero que resultan para nosotros igualmente significativas, pues dan cuenta del reconocimiento de un problema y de la preocupación de los grupos de poder político por enfrentarlo.

¿Cuál fue “la cuestión social” desde el último tercio del siglo XIX a mediados del XX en Argentina? ¿Qué aspectos de la sociedad fueron problematizados entonces? ¿Qué (dis)continuidades pueden trazarse? Estas son las preguntas de las que partimos.²

El trabajo se compone de cuatro partes, en las que se analizarán diferentes problematizaciones de la cuestión social en el proceso histórico argentino. En primer lugar, se considerará la cuestión social a fines del siglo XIX, cuando todavía no se había consolidado la “cuestión obrera” como amenaza a la cohesión social. Esta amenaza se analizará en la segunda parte de este trabajo. Posteriormente, se considerará el período marcado por el ascenso de la clase media a la luz pública, de la mano del radicalismo, cuando los derechos civiles se consolidaron. Finalmente, profundizaremos en la forma en que se afianzaron los derechos sociales de la mano de la configuración del Estado Social en nuestro país, durante la década de 1950.

Veremos, entonces, la genealogía de la conjunción entre trabajo, seguridad y derechos en nuestro país, ya que consideramos que las particularidades que se dieron en su construcción histórica configuran, en el presente, las formas de la lucha por los derechos sociales, en tanto estos derechos fueron construidos casi exclusivamente sobre la base del derecho del trabajo, de modo que el derrumbe de la sociedad salarial significó la amenaza de desaparición de lo social entendido como las redes de protección que garantizan la cohesión del conjunto.

² Estas preguntas nos colocaron también –de manera indirecta– en ciertos debates historiográficos, fundamentalmente aquellos circunscriptos a temas tales como cuál es el “origen” o momento de “inicio” de la cuestión social en Argentina, o a partir de cuándo podemos hablar de la existencia de un Estado Social en nuestro país o fundar su advenimiento. No desconocemos la dificultad de saldar estas cuestiones, la escasez de estudios y los obstáculos en cuanto a la disponibilidad de fuentes. Es el caso, por ejemplo, de la pregunta respecto de cómo se inserta la situación de los indígenas en la configuración de la cuestión social en Argentina; si esta cuestión está empezando a ser rescatada actualmente desde una valoración extemporánea de la perspectiva histórica o efectivamente presentó esa doble constitución que mencionáramos (como problema objetivo pero también como producto simbólico) en la sociedad de la época, sobre todo finalizada la “Campaña del Desierto”, cuando –instrumentado ya el genocidio– se planteaba entre las elites gobernantes la cuestión de la relocalización geográfica y política de los sobrevivientes, que operó sobre una profunda desestructuración de sus comunidades. Sin dar por clausurados estos debates, la propia configuración de este trabajo supone tomar cierta posición en el mismo, que hacemos explícita y consideramos de por sí revisable a la luz de futuras investigaciones que nos proponemos como plan de trabajo.

1. La emergencia de la cuestión social en Argentina como cuestión urbana

En su surgimiento, la cuestión social en Argentina se circunscribió al conjunto de consecuencias sociales del proceso de modernización económica y social que atravesó el país en la segunda mitad del siglo XIX, producto de su estructuración como economía agro-exportadora, la inmigración masiva y el proceso de urbanización.

Junto a estas transformaciones enraizadas en la estructura económica y social del país, emergieron problemas relativos a la salud de la población, la pobreza y las condiciones de vivienda, las formas de la marginalidad y la “mala vida” urbana (la criminalidad, el vicio, la prostitución, la mendicidad, el alcoholismo), principales preocupaciones de la elite porteña en razón de sus consecuencias negativas para el establecimiento de un orden social y político “sano”. El debate sobre estas cuestiones, en las últimas décadas del siglo XIX, estuvo teñido por una dimensión moral y en él intervinieron los discursos de la caridad laica, el higienismo y la criminología positiva.

El carácter de “la amenaza” en la segunda mitad del siglo XIX

La configuración de la salud como parte de la cuestión social en Argentina se vinculó con la serie de epidemias que terminaron con la de fiebre amarilla en 1871³ y que azotaban Buenos Aires aún en la década del ‘90. Por aquel entonces, la enfermedad dejó de limitarse a un conjunto de problemas individuales para devenir en un problema social. (Armus, 2000b) Las enfermedades epidémicas se cargaron de una significación social, cultural y política, en tanto ellas empezaron a ser entendidas en referencia al contexto: el medio ambiente urbano, los hábitos de higiene, la inmigración masiva, la herencia biológica o racial, el ámbito laboral, las condiciones de vivienda y las multitudes en las ciudades.

La concepción de la enfermedad como un problema social constituyó a la población como un cuerpo demográfico amenazado, por un peligro “invisible” (microbios, gérmenes y bacterias) que, inicialmente, no distinguía clase social, pero que cada vez estuvo más asociado a la pobreza y a los sectores populares. La epidemia de fiebre amarilla de 1871, que paralizó durante algunos meses la actividad productiva y comercial de Buenos Aires, tuvo consecuencias en todos los grupos sociales. Ante esta situación, las estrategias desplegadas por la elite porteña fueron: la segregación espacial (que se materializó en su

³ Si bien la cuestión higiénica comenzó a articularse discursivamente con la epidemia de cólera de 1867-68, los debates se aceleraron tras la epidemia de fiebre amarilla en 1871. Armus destaca que, ya en la década de 1860,

traslado a la zona norte de la ciudad) y las medidas entorno a la resolución médico sanitaria del problema. Con este último objetivo, se crearon instituciones como el Departamento Nacional de Higiene (1880), la Asistencia Pública Municipal (1883), la Oficina Química Municipal y el Instituto Bacteriológico, para articular dichas medidas. En los siguientes años, la idea de que la enfermedad y la pobreza constituían un mismo peligro se fue afianzando entre los sectores altos de la sociedad argentina.

En las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, se dio el pasaje por el cual las enfermedades físicas trasmuraron en males sociales y morales: “En la evolución de la enfermedad como problema social, (primero) cobró especial importancia el papel de las mismas, el principal enemigo a derrotar, que por ser invisible y poco conocido, se convertía en más amenazador e insidioso. Luego de la difusión de las innovaciones y descubrimientos médicos del último cuarto del siglo XIX, ese lugar lo ocuparon los virus y en forma simultánea la propia pobreza, la imprevisión, la tendencia al exceso y otras características “morales” consideradas propias de los sectores populares.” (González Leandri, 2000: 219)

Para los años ‘70s, la epidemia se había visualizado como un peligro externo; cara negativa, peligrosa, contaminante, de un flujo inmigratorio “necesario” y “benéfico”. Se buscó conjurar este peligro con el control del puerto y el sistema de cuarentenas. Años más tarde, en cambio, las preocupaciones se fueron asociando cada vez más a los peligros internos. El conventillo, el rancho, el agua, la basura, el matadero, el taller, se transformaron en los “focos”, puntos de irradiación de enfermedades, que era necesario controlar, mediante una nueva estrategia de vigilancia en movimiento y a través de medidas de corte más práctico. (Salessi, 1995: 93 a 101)

Fue en esta dirección que, en la última década del siglo XIX, se produjo la centralización y diversificación de los dispositivos de salubridad que se ocuparon del registro y la observación continua de la sociedad, la inspección y el control de su salud. Circunscriptos a la ciudad, como armazón material y como trama social, los higienistas apuntaron a controlar y regular, a la vez, la circulación de los elementos esenciales que posibilitaban la vida urbana, así como todo aquello que significaba amontonamiento y peligro. (Armus, 2000)

en discursos de Domingo F. Sarmiento y Rawson, aparecen referencias a la enfermedad como problema social. (Armus, 2000)

Para el cambio de siglo, el crecimiento poblacional acelerado –resultado del aluvión inmigratorio– y su concentración en las ciudades –especialmente, Buenos Aires y Rosario–, había traído como consecuencia el hacinamiento de la población urbana y la proliferación de formas habitacionales insalubres como, por ejemplo, conventillos y casas de inquilinatos.

En realidad, el aumento exponencial de la población aglutinada en las ciudades no haría sino profundizar dificultades ya existentes, así como traer nuevas. Los problemas relativos al depósito de basuras y desechos, su recolección, y el abastecimiento de agua, ya habían mostrado las deficiencias de la estructura sanitaria de la ciudad, puestas en evidencia con las epidemias y los elevados índices de mortalidad de las décadas del '60, '70 y '80. Estos hechos suscitaban la construcción de obras de saneamiento, redes de agua potable y cloacas, durante esta última década, como parte del proyecto modernizador que unía higiene, civilización y progreso.

Una vez encarado este proyecto de construcción de la “ciudad higiénica”, la vivienda pasó a instituirse como problema social central, por su peligrosidad epidémica.⁴ En este sentido, se convirtió en objeto de medidas de intervención, inspección y control higiénicos que generaron no pocas resistencias. La vivienda de los pobres, en particular, se transformó en el blanco de lucha contra el contagio de enfermedades, a través de estrategias preventivas y curativas, pero también compulsivas y de “policía sanitaria”.

Además de los instrumentos legales desarrollados (como la obligación de denunciar las enfermedades contagiosas), se aplicaron medidas tales como la realización de inspecciones domiciliarias, el aislamiento de los enfermos y la desinfección de sus hogares. Estas medidas de “policía médica” afectaban los derechos individuales, pues implicaban la injerencia del Estado en el ámbito familiar. En muchas ocasiones, la irrupción directa del Estado en la vivienda de los sectores populares suponía la respuesta de estos grupos, generando situaciones de tensión y hasta de violencia. (Armus, 2000a)

En términos generales, y más allá de cual fuera el problema específico del momento, las preocupaciones básicas de los higienistas radicaban en evitar el contagio e incorporar a las masas urbanas a los valores y principios de la vida moderna. Según Salessi, el concepto de infección animó el pensamiento social de la época, mientras el miedo al contagio se

⁴ Ante la amenaza de las enfermedades, se prestó especial atención a las condiciones materiales de vida, por ejemplo, en relación a la propagación de la tuberculosis. Para una caracterización específica de esta enfermedad como problema social ver Armus, D. (1996), *The years of tuberculosis. Disease, culture and society in Buenos Aires. 1870-1950*, tesis doctoral, University of California, Berkeley.

constituía como el punto nodal de las preocupaciones sociales de los sectores dominantes en función de su temor a la propagación del germen de la disolución social.

La idea de infección se expresó de igual modo en el discurso criminológico, el cual constituyó a la vagancia, la mendicidad, la prostitución, la delincuencia y otras formas de marginación social en “enfermedades morales”. Así como las enfermedades infecciosas afectaban al cuerpo social, estos individuos indeseables podían “infectar” la sociedad a través de sus conductas patológicas. Hacia el cambio de siglo, los niveles de criminalidad, o lo que se entendía como la degeneración moral de la población, en general,⁵ contribuyeron a construir una mirada sobre la ciudad como un ambiente social pernicioso.

A partir de aquí, según Salvatore, el temor de la clase dominante al contagio se trasladó a la cercanía de los mundos del trabajo y del delito, y al riesgo de conformación de esos “circuitos viciosos” que atraían la fuerza de trabajo hacia “la mala vida”. Estos circuitos se referían, por ejemplo, a la transformación de menores vagabundos en delinquentes juveniles, o al trayecto que llevaba al trabajador temporal o desocupado a convertirse en delincuente ocasional, más tarde “profesionalizado”.

Desde la perspectiva de la criminología argentina de fines del siglo XIX, los segmentos marginales de la sociedad eran vistos como potenciales sujetos peligrosos para la estabilidad social, debido, principalmente, a su falta de adaptación a la disciplina del trabajo. Los menores vagabundos, si bien aún no delinquentes, representaban un peligro latente para la sociedad, pues reproducían hábitos y actitudes no favorables al trabajo asalariado. La mendicidad y el vagabundeo se convirtieron entonces en el delito social por excelencia: a partir de la estructuración de un mercado laboral capitalista (apoyado en la libertad de contratación) las posibilidades de trabajar se consideraban abiertas, por lo cual la ociosidad se hacía voluntaria y, por tanto, criminalizable. El “mundo del delito” se nutría, entonces, de la vagancia, los criminales potenciales (trabajadores precarios) y la expansión de una “delincuencia profesional”, que constituía toda una subcultura dentro de la ciudad. (Salvatore, 2000)

En síntesis, aquello que constituía la preocupación central de las elites a principios del siglo XX era lo que se consideraba un proceso de retroalimentación negativo: el mundo del

⁵ A través del lente de la criminología positivista argentina, la foto de Buenos Aires de principios de siglo combinaba niveles crecientes de delitos contra la propiedad, la aparición de grupos de delinquentes profesionales, la proliferación de menores vagabundos, más un ambiente social marginal caracterizado por la convivencia de delinquentes y trabajadores ocasionales.

trabajo engrosaba las filas del delito, a la vez que las conductas delictivas mostraban su influencia en el campo obrero, al convertirse éste en un espacio de propagación del movimiento de protesta más radicalizado (anarquismo).

Los bajos salarios, los empleos inestables u ocasionales y la desocupación transitoria ponían a las masas trabajadoras⁶ en una situación de precariedad tal que los hacía vulnerables a cualquier revés de la economía; bastaba una situación coyuntural negativa para hacerlos caer en la dependencia. De este modo, los riesgos de disociación social no sólo estaban asociados a población marginal (vagabundos y asistidos), sino que afectaban a la propia condición del trabajador. La naturaleza problemática del riesgo estaba inscripta, para la elite dirigente, en el hecho de que la caída de un estado a otro podía desembocar en la explosión de la protesta y la violencia social. Por esta razón, a los responsables del orden público, ya no les inquietaba sólo la proliferación de quienes no trabajaban, sino que les empezó a preocupar la precaria situación de quienes sí lo hacían.

Dispositivos de intervención en lo social

La noción de “peligrosidad social” actuó como fundamento de la intervención del Estado argentino en la sociedad a fines del siglo XIX y principios del XX. En esto, subyacía la idea de que ciertas situaciones sociales podían llegar a constituir una amenaza al mantenimiento del orden social y, por lo tanto, debían ser controladas y canalizadas para evitarlo. En la medida en que las clases dominantes interpretaron la cuestión social como un desafío a los fundamentos del equilibrio social y el orden político recientemente consolidado, la noción de peligrosidad sirvió para identificar las categorías sociales objeto de esa intervención.

Según Zimmermann (1995), la emergencia de lo social como campo de intervención estatal, no implica una ruptura o contradicción con las ideas liberales predominantes en el país durante el siglo XIX, como se podría suponer. En la Argentina, el propio proceso de

⁶ En Argentina, durante el período del crecimiento agro-exportador, los trabajadores ocasionales o estacionales, junto a las mujeres y los menores, fueron un componente importante de la fuerza de trabajo. El mercado laboral se caracterizó por la constante inestabilidad y movilidad ocupacional, producto del tipo de trabajo (estacional o temporario) que ofrecía la estructura productiva, tanto en las áreas rurales (actividades de exportación) como en las ciudades (la construcción, la confección, la industria alimentaria y los servicios). Esto implicaba la circulación campo – ciudad de los trabajadores y el pasaje por períodos de inactividad. Para un análisis de estructura ocupacional ver el capítulo de Lobato, M. (2000), en *Nueva Historia Argentina*, editorial Sudamericana, Buenos Aires.

construcción del Estado estuvo guiado por una filosofía política pragmática que combinó componentes liberales y conservadores (entendidos estos últimos como la oposición a cambios bruscos o violentos del orden político, diferente del conservadurismo católico). La coexistencia del *laissez faire* con un gobierno fuerte y centralizado –expresado en la fórmula de *orden y progreso*, y sintetizado en la administración de Julio A. Roca (1880-1886)– hizo que el intervencionismo social no se presentara como ajeno o contrario al consenso liberal imperante.

Antes que la ausencia total de un Estado y/o la inexistencia de una política social, lo que se observa en Argentina, desde el último tercio del siglo XIX, es la conformación de un dispositivo institucional y discursivo de intervención sobre la sociedad urbana, complejo y articulado que, desde distintos campos de acción, estuvo destinado a regular, “mejorar” y moralizar a los sectores populares. En este dispositivo pueden distinguirse, al menos, dos estrategias de intervención en el plano social: lo que Suriano denominó “la política social sin Estado” o filantropía (representada en la acción social tradicional de la Sociedad de Beneficencia⁷) y las prácticas sociales del higienismo⁸ y la criminología positiva⁹, como estrategias de “defensa social” de la población.¹⁰

La Sociedad de Beneficencia, fundada en 1823 por Bernardino Rivadavia, desarrolló su accionar en los campos educativo, asistencial y hospitalario, sobre la base de una distinción o separación entre aquello que recortaba como una población merecedora, con

⁷ Desde su fundación, esta institución inicia una larga historia de intervenciones sobre problemas sociales específicos en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, constituyéndose, según Tenti Fanfani, en el paradigma dominante de la política social del Estado hasta principios de los años ‘40 del siglo XX. Esta visión es discutida por otros autores que consideran que ésta puede haber sido la institución de ayuda social típica al momento constitutivo del Estado moderno argentino (a partir de la expropiación de las funciones de caridad de la Iglesia), pero que luego se subsumió a otros dispositivos, tanto o más efectivos, de intervención en la sociedad.

⁸ Como estrategia de intervención en lo social, el higienismo se consolidó con la hegemonía del discurso médico y el acceso de los médicos, como grupo social profesional, al aparato del Estado. Eduardo Wilde fue el higienista clave en los años ‘80 y José Ramos Mejía, en los ‘90; ambos fueron directores del Departamento Nacional de Higiene. Para un análisis en profundidad de la relación de los médicos con la esfera política ver González Leandri, 2000: 233 a 242.

⁹ La escuela criminológica positivista surgió y se consolidó en Argentina en el período 1890-1920. Sus referentes locales fueron Ramos Mejía, Drago, Dellepiane, a fines del siglo XIX, y José Ingenieros, a principios del XX. Ingenieros concibió al delito como un fenómeno a la vez biológico, psíquico y social. Los “inadaptados” (locos, mendigos, alcohólicos, ladrones) eran delincuentes; la anomalía moral que los definía estaba vinculada a su inadaptación social influida por los factores de la herencia y el ambiente.

¹⁰ Ingenieros desarrolló un “plan de defensa social” apoyado en tres pilares: 1. acciones de previsión o profilaxia del crimen, 2. secuestro y reforma del delincuente, y 3. readaptación social del mismo. Esto suponía, para el primer eje, morigerar los efectos de la pobreza, controlar y seleccionar la inmigración, educar a los niños e incorporar a vagos y mendigos al mundo del trabajo; para el segundo, reformar al recluso por medio del trabajo y la educación; y por último, reincorporar a los delincuentes a la sociedad por medio de patronatos que actuaran como agencias de empleo.

legitimidad para ser asistida, y quienes estaban ya “perdidos” para la sociedad, por encontrarse en los más bajos fondos de la miseria.

En la Argentina de la segunda mitad del siglo XIX, el discurso de la filantropía definió los contornos de una pobreza “válida”: no se trataba de los miserables, de aquellas personas que se encontraban en lo más bajo de la escala social, sino de “los pobres de clase media”, que se habían empobrecido o experimentado un brusco descenso social. Estos sectores, calificados como “pobres vergonzantes”, podían ser reconocidos, según este discurso, debido a que enfrentaban la situación de carencia con gran esfuerzo, trabajando, sin ejercer la mendicidad ni constituirse en una carga para la sociedad. En los sectores más bajos de la población, en cambio, abundaban la ociosidad, el vicio y el mal, que –se consideraba– iban junto a la miseria. Para la Sociedad de Beneficencia, sobre estos estratos casi no era posible ejercer una acción positiva de mejoramiento social como la que se proponía.

De esta manera, la caridad social laica tuvo como foco de atención preferencial a estos grupos sociales “caídos en la desgracia”, quienes “habían perdido el paso” del tren del progreso en el que viajaba la Argentina moderna, desde su pacificación. Estos eran los “pobres honrados”, quienes –a entender de las damas de beneficencia locales– disponían, al menos, de ciertas virtudes morales¹¹. (Tenti Fanfani, s/d: 28)

A comienzos del siglo XX, esta distinción entre pobres “merecedores” y no, entre una pobreza “buena” y otra “mala”, se reeditó a través de la definición de una clientela legítima de los servicios sociales en expansión. En 1902, los hospitales que dependían de la Asistencia Pública de la Municipalidad de Buenos Aires, tenían que exigir a los pacientes el documento que acreditara su estado de pobreza. Así, la asistencia era administrada de un modo racional sobre la base de la identificación de una pobreza legalizada e institucionalizada a partir de dos categorías, los “pobres de solemnidad” y los simplemente “pobres”, quienes –a diferencia de los primeros– no se encontraban exentos del pago del servicio público.

Los registros y las certificaciones de pobres permitían establecer distinciones efectivas entre ellos, detectar “falsos pobres” y garantizar un uso racional de los recursos. Esta

¹¹ En el momento fundacional de la asistencia, se entendía que el pobre lo era básicamente por dos razones: el azar/la mala fortuna (enfermedad, accidente, muerte, etc.) o las debilidades morales (concepción moral de la miseria). En el discurso de la época, la inmoralidad aparece como causa y consecuencia de la miseria. (Tenti Fanfani, s/d: 25)

estrategia cumplía, a su vez, la función de conjurar el peligro de que el beneficiario se instituyera en una carga permanente para el sistema. Por medio de la clasificación y centralización del registro de pobres se podían evitar abusos e identificar a esos “pobres profesionales que viven vegetando en la asistencia”. (Tenti Fanfani, s/d: 42-43)

En este sentido, es importante resaltar que, como señalara Castel, ese tipo de “socorro” o “asistencia”, que representa en nuestro país la Sociedad de Beneficencia, está lejos de estructurarse como un derecho. En primer lugar, la beneficencia se inscribe como una iniciativa del poder público, antes que como una respuesta a una demanda o exigencia de los necesitados. De esta manera, la acción de beneficencia se define como un deber del que da y no como un derecho del que recibe. Por lo tanto, la beneficencia tiende a evitar que los beneficiarios asuman sus necesidades, las elaboren como intereses y demandas y las transformen en derechos, logrando así “separar la cuestión de la miseria de la reflexión sobre la ciudadanía”. (Castel, 1997: 183)

Al mismo tiempo, como explicara Tenti Fanfani, la acción de beneficencia se instala sobre la extrema distancia social que separa al dador de la ayuda del beneficiario. (Tenti Fanfani, s/d: 37) En este sentido, se instaura una relación de tutelaje, de parte de quien brinda el beneficio, al mismo tiempo que el que recibe la dádiva experimenta una relación de dependencia. La filantropía establece obligaciones de tipo moral con la población asistida. Este deber de protección, que se cumple por medio de la virtud moral de utilidad pública que es la beneficencia, se dirige a grupos sociales que se entienden en situación de minoridad o se definen como inferiores.

Es por ello que la beneficencia se constituye en una suerte de tutela: los miembros de las clases inferiores, como los niños, son menores que carecen de la capacidad de conducirse por sí mismos. “Las intervenciones “sociales” se inscribían entonces en este espacio de una diferencia casi antropológica, ya no regida por la responsabilidad entre iguales, sino por el ejercicio de una tutela ilustrada con los menores.” (Castel, 1997: 263)

En Argentina esta modalidad de intervención en el campo social por “fuera” del Estado, pero con importante apoyo público, representa la primera forma que encontró el liberalismo argentino para inscribir y desarrollar una política social en un espacio ético, no político, apoyándose en una concepción moral de lo social. Según Tenti Fanfani, el conjunto de estas prácticas tutelares constituyeron en Argentina un verdadero plan de

governabilidad política y deben ser resaltadas como un momento fundamental en el proceso de reproducción de las estructuras de dominación entonces vigentes.

En paralelo, las tácticas higienistas apuntaron a “preservar” el cuerpo social, a través de la prevención y cura de las “enfermedades sociales” que afectaban al mundo urbano. Cada intervención higiénica era precedida por la identificación y descripción de un peligro específico; frente a él, se desplegaban una serie de medidas de diferente carácter, preventivas o curativas, persuasivas o represivas, pero que confluían en una estrategia de promoción del control mediante el desarrollo, producción y diseminación del discurso de la higiene.

De este modo, el higienismo –consolidado en el último tercio del siglo XIX– combinaba contenidos tanto preventivos y educativos, como disciplinadores. “El orden que estaba tratando de construir(se) de la mano del moderno ideal de la higiene, entre otros recursos, demandaba nuevas formas de control social y también de socialización, combinaba imposiciones y consensos, mezclaba genuinas intenciones humanitarias y reformadoras con más o menos abiertos empeños de dominación.” (Armus, 2000: 533)

Algunos autores coinciden en señalar que el higienismo fue una política social que se movió en los intersticios o vacíos de leyes y regulaciones (Salessi), que actuó como punto de articulación entre familia y Estado (Murillo), tejiendo una trama de valores que penetró en la vida social (el mundo laboral, familiar y el de la calle). (Armus) El código higiénico se transformó en un ideal moral y espiritual de vida en la ciudad moderna. Por lo tanto, no se trató sólo de la acumulación y consolidación de instituciones y servicios de atención y asistencia, sino también de la creciente medicalización de la sociedad.

Por su parte, la criminología positivista también contribuyó a la consolidación del estado médico-legal en Argentina. Iniciado el siglo XX, se instituyó en el país un dispositivo estatal de identificación, vigilancia y control de los individuos “peligrosos” que promovió la producción de un saber: la criminología, como lenguaje que tradujo los problemas sociales urbanos en un terreno conceptual e institucional específico (la prisión, los gabinetes criminológicos, etc.).

En el país, la escuela criminológica positivista consistió en formulaciones teóricas y prácticas orientadas a convertir a los marginales (mendigos, vagos, delincuentes) en fuerza de trabajo productiva y reinscribirlos en el mercado laboral. Frente a la creciente

inestabilidad del empleo, la circulación ocupacional y espacial de los trabajadores, la desocupación, los trabajadores ocasionales y los desalentados, la criminología positivista desarrolló prácticas disciplinarias que apuntaron a reformar a estos sujetos a través de su adaptación a la disciplina del trabajo asalariado. Esta estrategia se presentaba como una solución no represiva, sino más bien humanista, de reforma de los sujetos mediante la inculcación de la ética del trabajo.

Entre 1900 y 1920, la criminología positivista consolidó un dispositivo de saber-poder nuevo desde donde examinar los problemas sociales. (Salvatore, 2000: 131) Con su influencia en la organización y administración de los establecimientos carcelarios, las instituciones de encierro se transformaron en laboratorios de observación (en la Penitenciaría Nacional funcionó el Instituto de Criminología desde 1907) y en espacios propicios para la imposición de la disciplina del trabajo (la Penitenciaría Nacional cumplía además funciones de clínica y fábrica).¹²

Por su parte, Scarzanella señaló la analogía funcional entre la cárcel y el manicomio, basado también en el uso curativo del trabajo y la transformación de dicha institución de control en centro de investigación. Como la cárcel, el hospital psiquiátrico devino en laboratorio y en un espacio en el que el trabajo aparecía como factor de regeneración moral.¹³

Si bien la mirada de los criminólogos positivistas implicó una articulación particular del objeto problemático, remite a esa misma lógica de medicalización de los problemas sociales presente en el higienismo, por la cual éstos se transformaron en patologías, sujetas a políticas de saneamiento, separación y tratamiento.

Sin embargo, el mecanismo de internación-segregación (temporal o total)¹⁴ y la sanción ejemplificadora, fueron también parte de la estrategia de intervención en el campo

¹² Para ver en detalle la cuestión de la Penitenciaría, remitirse a Scarzanella, 2003, ps. 79-88 o a Salvatore, 2000, ps. 136-143.

¹³ Scarzanella (2003) llama la atención respecto de la repartición de tareas por parte del Estado; éste limitó su intervención en el campo de la reforma penitenciaria a la población carcelaria masculina, adulta y juvenil, que interesaba reinsertar al mercado de trabajo, mientras que dejaba el tratamiento de la población femenina “descarriada” a la beneficencia privada y la instrucción moral. Esta especie de división de género de la tarea social puede llevarse también al plano de la complementación entre la filantropía y la legislación social, a manos de los hombres en el Congreso. La beneficencia, como función subordinada del Estado, quedaba a cargo de mujeres, esposas y parientes femeninos de los grandes terratenientes, comerciantes y propietarios más importantes de la ciudad y la provincia de Buenos Aires (fracción dominada de las clases dominantes) que compartían una serie de cualidades morales.

¹⁴ El higienismo también utilizó como mecanismos la internación y reclusión de las personas en lazaretos y casas de aislamiento.

social desarrollada por la Sociedad de Beneficencia que, desde 1876, fundó asilos y establecimientos de asistencia, instituciones disciplinarias que se ocuparon más del cuidado del espíritu que de los cuerpos o las necesidades materiales. De esta manera, conformaron algo así como una cruzada de conversión moral, pero laica.

Por lo tanto, el tratamiento de la cuestión social en Argentina durante la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX, se asemeja más a una distribución de áreas y tareas, que a la ausencia total de intervención del Estado: el problema de las mujeres abandonadas, los niños huérfanos, enfermos y ancianos (primera población objeto de la asistencia¹⁵) –a cargo tradicionalmente de la Sociedad de Beneficencia–, las enfermedades físicas y sociales –bajo la regulación del higienismo– y la “mala vida” urbana –como objeto de observación y control de la criminología positivista. La coexistencia de estas formas de operación sobre el campo social no implicó una convivencia sin tensiones; sino que, por el contrario, supo de disputas entorno a las áreas de acción y respecto de la preeminencia de cada lógica por sobre la otra.

Por ejemplo, en 1880, con la federalización de Buenos Aires, la Sociedad de Beneficencia pasaba al ámbito nacional, al mismo tiempo que se creaba el Departamento Nacional de Higiene, planteándose desde el origen el conflicto entre estas dos formas de intervención social. La disputa central residió en cuál de ellas tendría supremacía sobre la otra.

El primer paso lo dio el Director del Departamento Nacional de Higiene, Dr. Juan B. Gil, quien formuló un anteproyecto de ley sanitaria, de higiene y beneficencia públicas, por el cual la Sociedad de Beneficencia pasaba a depender del departamento a su cargo. Este quedaba encargado de la conducción técnica y la administración económica de todos los establecimientos públicos de caridad o beneficencia, costeados a través de recursos nacionales o municipales, dejando a la institución filantrópica la responsabilidad específica de inspeccionar los establecimientos. Sin embargo, y pese a ser la beneficencia una función secundaria del Estado¹⁶, éste y otros intentos de sujetar la acción de la Sociedad de Beneficencia a la administración central fracasarían, sin dejar de ser representativos de las

¹⁵ La clientela de la ayuda filantrópica no se establecía, principalmente, por su calidad de agente económico. Los beneficiarios de esta acción eran básicamente categorías sociales definidas por criterios extraeconómicos (viudas, niños y ancianos abandonados, enfermos, vagabundos, pobres vergonzantes). (Tenti Fanfani, s/d: 38)

¹⁶ Tenti Fanfani llega a esta conclusión al comprobar que los recursos que se destinaron a la beneficencia fueron marginales, escasos en volumen y aleatorios o discontinuos en cuanto a su distribución en el tiempo.

tensiones presentes entre estas dos lógicas de intervención en el campo social, que perduraron durante las primeras décadas del siglo XX.¹⁷

La contraposición entre el modelo “médico-asistencial” y el de la “caridad-beneficencia” supone enfrentar lo que se consideraba una política científica aplicada al área social (Murillo), promovida desde el saber médico, con tareas de acción social que, hasta entrado el siglo XX, no exigieron poseer saberes especializados y se basaron en la buena voluntad del grupo selecto de las damas de la caridad (Tenti Fanfani). Frente al carácter discrecional y arbitrario de la acción social de la Sociedad de Beneficencia, se postulaban formas “científicas” de interceder en los problemas sociales, basadas en la observación y la experimentación racional.

En la Argentina de fin de siglo, los intelectuales de la medicina se convirtieron en la vanguardia crítica de las formas tradicionales de la beneficencia pública, a través de un discurso especializado que se proponía como una alternativa modernizadora.¹⁸ Estos especialistas criticaban el manejo de los recursos públicos con criterios privatistas que hacía la Sociedad de Beneficencia; de este modo –sostenían– el Estado no orientaba, ni controlaba el sentido y la eficacia del gasto social. Desde su lugar en la Asistencia Pública, una organización asistencial paralela a la Sociedad de Beneficencia, integrada a la Administración Municipal en 1883, los médicos lucharon por imponer una nueva forma de organizar la acción pública en materia de administración de la población; buscaban racionalizar la acción social, reivindicaban criterios de eficiencia y proponían una acción social centralizada en el Estado.

En la medida en que los médicos, como grupo de especialistas, fueron consolidando su posición en el aparato estatal, desplazaron a los otros agentes del campo social, convirtiéndose en “traductores privilegiados del desarrollo de la cuestión social en Argentina”. (González Leandri, 2000: 220)

¹⁷ Esa misma suerte corrió el intento de avanzar sobre jurisdicciones de la Sociedad de Beneficencia, en 1892, realizado por el Decano de Facultad de Medicina, Dr. González Catán, quien solicitó le cedieran sus hospitales de mujeres y niños para la ampliación de las clínicas a cargo de la casa de estudios, en razón del incremento de estudiantes en las clases prácticas. (Tenti Fanfani, s/d: 21-23)

¹⁸ “A fines de siglo ya eran claras las voces que demandaban una solución al problema de la ‘anarquía institucional’ que caracterizaba la intervención benéfica-asistencial. Los primeros especialistas de la época, básicamente médicos, exigían un plan regulador y unitario, una misma dirección y la eliminación de privilegios y predomios.” (Tenti Fanfani, s/d: 67)

2. Cuestión social y cuestión nacional: la amenaza que bajó de los barcos

A fines del siglo XIX, el ideal higienista había sido el dispositivo que conjuraba la cuestión social planteada por la epidemia, el hacinamiento, la salubridad, la criminalidad, en una ciudad que dejaba de ser aldea y crecía rápida y descontroladamente. Entorno a este ideal terminaron convergiendo grupos políticos de distintos orígenes ideológicos (liberales, conservadores, católicos, socialistas) que con el cambio de siglo aceptaron la agenda de intervención y reforma del mundo urbano. Para principios del siglo XX, esas preocupaciones subyacían; sin embargo, fue otra la cuestión que comenzó a amenazar perentoriamente a la sociedad en su conjunto, deviniendo lentamente en eje de la cuestión social. Se trataba ahora de la cuestión del inmigrante, que conllevaba, por un lado, la cuestión nacional y, por el otro, la cuestión obrera.

El inmigrante peligroso

A fines del siglo XIX se observa un desplazamiento en la figura del “peligroso” que amenaza a la sociedad. Si previamente el peligroso era el delincuente, para fines del siglo XIX y principios del siglo XX los peligrosos fueron los inmigrantes, que se habían transformado en una amenaza para la sociedad, poniendo en tensión la cuestión de la construcción de la nación y la ciudadanía con la cuestión obrera y la pobreza. De este modo, en una operación de alquimia social, la imagen del anarquista se fundía con la del delincuente, que había sido hasta ese momento un elemento central en la cuestión urbana.

Los inmigrantes originalmente representaron para el pensamiento de los intelectuales argentinos de fines de siglo XIX, un remedio contra *el desierto*, que significaba, en definitiva, *la barbarie*. Pueden adjudicarse al proyecto de la Generación del '37 los lineamientos básicos que dieron origen a la cuestión de la ciudadanía, que a principios de siglo XX se entrelazó profundamente con la cuestión social, dado que “las ideas de la Generación del '37 y su articulación con la Constitución Nacional de 1853 están presentes en los '80 donde, en gran medida, encuentran su apogeo.” (Jmalnizky, 2003: 31)

Sobre esta base, la generación del '80 propugnó un proyecto que se asentaba en la idea de “orden y progreso”, progreso que vendría de la mano de la inmigración. El orden corría por cuenta de un régimen político centralizado, que asegurara la participación política sólo

a las minorías ilustradas (Jmalnizky, 2003). De este modo, se establecía un modelo de país dónde la población tendría garantizado el acceso a los derechos civiles, no así a los derechos políticos, restringidos a la elite.

Frente a la barbarie, se representaba a los inmigrantes como *la civilización*, basándose en una imagen del europeo trabajador y sobrio, asociado a la idea de progreso. Pero cuando esos inmigrantes arribaron, la realidad mostró que, a pesar de las expectativas¹⁹, en su mayoría provenían de las zonas más pobres de Europa, en particular de Italia y España, y se alejaban bastante de aquellos anglosajones que arribaban a Estados Unidos. Estos inmigrantes tampoco se asentaron en el campo, de modo que también la expectativa de “poblar el desierto” fracasó.

Los inmigrantes eran el producto de una política de fomento a la inmigración que había comenzado tempranamente en nuestro país. De hecho, fue proclamada en la Constitución Nacional, y reafirmada con la ley de Fomento a la Migración, que llevó el número 817. Con esta ley se buscaba impulsar la inmigración del norte de Europa, otorgando beneficios a los recién llegados. Como resultado de esta política, la población del país pasó de 1.737.076 habitantes en 1869, con una proporción de 12,1% de inmigrantes, a 3.954.911 en 1895, siendo los inmigrantes un 25,5% del total de la población.

La cuestión obrera

Junto con los inmigrantes arribaron las primeras organizaciones de trabajadores. En un primer momento, éstas no fueron sindicales, sino que se constituían como asociaciones de socorro y asistencia mutua, teniendo entre sus objetivos el de conjurar los riesgos que presentaba la cuestión social de la pobreza. Como señala Suriano (2000) la sociedad liberal buscaba garantizar las condiciones de “trabajo libre”.

El trabajo formalmente libre es el fundamento y sostén de las relaciones capitalistas de producción. Esta libertad de trabajo se manifiesta en la libre contratación. Sin embargo, como ya señalaba Marx, el contrato negociado en condiciones de igualdad formal entre patrón y trabajador no contempla las condiciones salariales que garanticen algo más que la reproducción de la mano de obra. Según la interpretación de Suriano, al igual que lo que

¹⁹ Según Jmalnizky (en Villavicencio, 2003) los inmigrantes que se esperaban eran los europeos del norte, tal como se refleja en el pensamiento de Sarmiento y Alberdi, a pesar de la diferencia de matices. Pero contra ese deseo, los inmigrantes provenientes de Italia y España conformaron alrededor del 75% del total arribado a nuestro país.

sucedía en la Europa de mediados del siglo XIX, en Argentina el pauperismo deviene masivo, y se extiende en la clase trabajadora, constituida en clase proletaria.

Frente al fenómeno de la pobreza, las asociaciones de socorro y asistencia mutua, buscaban “proteger a los que necesitaran un justo auxilio” y “prestar socorro a los miembros que se enfermasen o imposibilitasen para el trabajo.”²⁰ Estas asociaciones estaban en general fuertemente ligadas a la nacionalidad de origen de sus miembros, o su rama de actividad.

La primera asociación obrera fue la Sociedad Tipográfica Bonaerense, fundada en 1857. Este tipo de asociaciones se multiplicaron en número, y para 1903 en la Capital Federal ya se contabilizaban 79 sociedades italianas de socorros mutuos y numerosas españolas y francesas, pero para entonces ya no eran las únicas formas de organización de los trabajadores. Los sindicatos habían aparecido y comenzaron a jugar un rol fundamental en la definición de la cuestión social. (Gutiérrez, 1983)

Para 1895, dos tercios de los trabajadores del sector industrial eran extranjeros. Si bien en números absolutos su cantidad no era significativa, dado que rondaban los 200.000, comenzaron a organizarse en sindicatos que rápidamente se percibieron como una amenaza al orden vigente. Las primeras organizaciones sindicales se remontan a fines de la década del '70, con la aparición en 1878 de la Unión Tipográfica, que decretó en septiembre de ese año la primera huelga registrada en nuestro país. Desde entonces la cantidad de sindicatos no cesó de crecer, llegando a 32 en 1896 (Isuani, 1986). A partir de 1890 los enfrentamientos entre las organizaciones de trabajadores y los patrones se agravaron. En 1890 se declararon cuatro importantes huelgas, siete en 1892, nueve en 1894, diecinueve en 1895 y veintiséis en 1896 (Oved, 1976).

Estos primeros sindicatos se inscribieron primordialmente en dos vertientes ideológicas: anarquistas y socialistas. Los primeros pregonaban como método de acción la huelga general y la acción directa, y, en concordancia con el pensamiento de Bakunin y Proudhon, rechazaban la lucha electoral como método de lucha política, al tiempo que cuestionaban al Estado como institución legítima. Los segundos, más ligados a un partido político, el Partido Socialista, aceptaban el ámbito del parlamento como escenario de lucha política, y pregonaban por el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores como objetivo (Isuani, 1986).

²⁰ Iscaro, Ruben, *Historia del Movimiento Sindical*, T. II, pag. 40. Citado por Isuani, 1986: 32.

Existió una tercera corriente (que muchos autores inscriben como una vertiente del anarquismo), que en un comienzo no tuvo mayor peso, pero que lentamente se afianzó como una de las más poderosas: el anarco sindicalismo o sindicalismo revolucionario. Esta corriente se inspiraba en el pensamiento de Georges Sorel. Los anarco sindicalistas reivindicaban el sindicato como la herramienta natural de los trabajadores, en su lucha por destruir el sistema capitalista.

Cuando a fines del siglo XIX se agrava el enfrentamiento en las relaciones obrero-patronales, se comienza a ver en los anarquistas las causas de la conflictiva situación social, ya que los socialistas mantenían una posición menos radical. Y estos anarquistas son identificados contundentemente como extranjeros, ya que según decía el jefe de Policía de Buenos Aires en 1895, en referencia a las protestas obreras, “en ninguna de ellas se ha hecho notar la participación del elemento obrero nacional. En su totalidad pertenecen al trabajador extranjero, imbuido ya del espíritu comunista que aporta desde Europa.”²¹

Para 1901 socialistas y anarquistas confluían en un intento de organizar una federación, creando la Federación Obrera Argentina (FOA), aunque en 1902 durante el Segundo Congreso de la FOA los socialistas se retiraron, debido a sus profundas divergencias ideológicas, quedando la Federación en manos de los anarquistas. Durante esos años el anarquismo se fortalecía, y se convertía en la principal ideología de los obreros sindicados. Esto significó el agravamiento de las luchas sindicales, al tiempo que se generaba una identificación entre anarquistas y el extranjero peligroso. En ese contexto es que se dictó la Ley de Residencia, en el año 1902, con el objeto de poder expulsar a quienes se presentan como *peligrosos* para el orden social.

El proyecto que dio origen a esa ley se remonta al año 1899, cuando el Senador Miguel Cané presentó un proyecto de ley, en el que se le daba al Poder Ejecutivo el poder de deportar o impedir la entrada al país de aquellos extranjeros que podían poner en peligro la tranquilidad pública. En el caso de la expulsión, esta se realizaría en un plazo de tres días, y sin necesidad de que mediara ningún proceso judicial. Este proyecto se fundamentaba en que “las profundas conmociones sociales que tienen por teatro la Europa, han puesto de relieve el estado de absoluta indefensa en que nos encontramos contra esa clase de males.”²² Cané recordaba entre sus fundamentos que casi todas las naciones europeas (con

²¹ Citado por Oved (1976:125).

²² DSS 1899:135

la excepción de Inglaterra) contaban con legislación que las facultaba a expulsar al *extranjero peligroso*.

Así, puede observarse cómo comienza a percibirse en los inmigrantes el germen del peligro para el orden de la sociedad. De este modo, Cané justificaba el cambio en la política que se había fomentado hasta ese momento cuando afirmaba “ni los constituyentes del ‘53, ni los legisladores de los primeros congresos que sucedieron después de la reorganización nacional, tuvieron porqué preocuparse de esta cuestión: no pudieron nunca prever que entre los hombres de buena voluntad, que llamaban para cultivar el suelo, ejercer las artes y plantear industrias, vinieran enemigos de todo orden social, que llegaran a cometer crímenes salvajes, en pos de un ideal caótico, por decirlo así, que deja absorta la inteligencia y enfría el corazón.”

De este modo, comienza a dibujarse una política represiva dirigida básicamente a los *extranjeros peligrosos*, que amenazaban el orden social. Pero no pasó mucho tiempo para que a esta estrategia la acompañase otra que buscaba neutralizar ese peligro con una política que ya se implementaba en otros países: el reconocimiento del derecho del trabajo, que devendría, finalmente, en el reconocimiento de derechos sociales.

El proyecto de Cané no fue tratado en el año de su presentación debido a las objeciones que presentó la Comisión de Negocios Constitucionales, precisamente por oponerse a lo prescripto por la Carta Magna. Sin embargo, un año después, y con motivo de los temores que despertó el asesinato del rey de Italia Humberto I, el Poder Ejecutivo, a través de su Ministro del Interior Yofre, presentó un proyecto del mismo tenor que el de Cané. Este proyecto se presentó como superador del de Cané, en tanto “no es una simple ley de defensa social contra un peligro posible, sino que es la reglamentación del derecho que tienen todos los extranjeros de todos los países del mundo para entrar, permanecer en y salir del territorio argentino, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio.”²³

La aprobación de esta ley se presentaba como perentoria dado que se “debe recordar que una ley semejante a la que se proyecta es urgentemente reclamada, tanto más, cuanto que el desarrollo creciente del país atrae a nuestras playas en forma de inmigración, elementos peligrosos y malsanos, que nuestras disposiciones vigentes no son bastantes explícitas para armar al poder público, de los medios de defensa necesarios.”²⁴ Aun así esta

²³ DSS 1900: 155.

²⁴ DSS 1900: 156 y 157.

ley no fue considerada, y no se modificó la política de inmigración que había prescripto la Constitución Nacional.

Sin embargo, dos años después, se aprobó la llamada “Ley de Residencia” con el número 4.144. La aprobación de esta ley fue sumarásimá, en un contexto de agitación social, producto de una serie de huelgas y reivindicaciones de los trabajadores. La intención de la ley de residencia era desarticular la organización del movimiento obrero a partir de la represión y deportación de los dirigentes, extranjeros en su gran mayoría. De este modo, en la primera sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores, efectuada el 22 de noviembre de 1902, se presentó un despacho de la Comisión de Negocios Constitucionales, en el que se aconsejaba la sanción de un proyecto elaborado sobre la base de los proyectos de Cané y del Poder Ejecutivo.

Según manifestaba el Ministro del Interior, presente en la sesión, mediante el proyecto “se trata simplemente de decirle al extranjero que no quiere conformarse con las reglas de nuestra cultura y nuestra civilización, que ha cesado su derecho de permanecer en el país y que busque otro ambiente donde sus ideas sean más propicias.”²⁵ A pesar de algunas voces de oposición que reivindicaban la igualdad del extranjero ante la ley, y defendían su derecho a un proceso judicial, el proyecto fue aprobado.

Esa misma noche el Poder Ejecutivo envió un mensaje a la Cámara de Diputados, solicitando que se celebrara una sesión extraordinaria a los efectos de considerar “sobre tablas,”²⁶ al igual que lo había hecho el Senado, el proyecto que había ingresado en revisión. A pesar de algunas voces de oposición al proyecto, que utilizaron argumentos similares a los que habían apelado algunos Senadores, éste fue tratado el mismo día, y aprobado el 27 de noviembre.

Esta ley fue promulgada en un contexto de incertidumbre, ante una seguidilla de huelgas con las cuales un movimiento obrero cada vez más organizado amenazaba el orden social con sus reivindicaciones y demostraciones de fuerza.

Lejos de debilitarse, la influencia anarquista creció en el movimiento obrero, a pesar de la gran cantidad de dirigentes que fueron deportados en el marco de la ley de Residencia. En 1903, los socialistas, que se habían retirado de la FOA conformaron la Unión General de

²⁵ DSS 1902: 669.

²⁶ Esto significa que no se cumplieron todos los requisitos que habilitan al tratamiento de un proyecto, por lo que algún legislador debe solicitar este tipo de tratamiento mediante una moción que debe ser aprobada.

Trabajadores (UGT), aunque se distinguieron en su interior dos líneas ideológicas cuyas diferencias se irían profundizando con el tiempo: los socialistas y los sindicalistas revolucionarios.

La violencia que los reclamos de las organizaciones sindicales producían, inquietaba a la elite. Aquella se había percibido con claridad durante la jornada del 1 de mayo de 1904, cuando la FOA, por un lado, y la UGT, por el otro, habían convocado a una movilización para conmemorar el día del trabajo. LA FOA se enfrentó con la policía y durante la represión murió un obrero.

Ante la mencionada división del movimiento obrero, y los niveles crecientes de violencia que marcaban sus manifestaciones, el sentimiento de miedo del resto de la sociedad y, en particular, de la elite, crecía permanentemente. Por ello, el gobierno diseñó una nueva estrategia frente a la amenaza obrera.

Basándose en el “Informe sobre el estado de las clases obreras argentinas a comienzos del siglo”, encargado a Juan Bialek-Massé, Joaquín V. González, Ministro del Interior de Roca, había redactado un proyecto de Ley del Trabajo, que fue enviado al Congreso el 6 de mayo de 1904. Para la redacción del proyecto González había solicitado el asesoramiento de notables miembros del Partido Socialista, y estaba inspirado básicamente en la legislación laboral europea. Con este proyecto, el gobierno buscaba descomprimir la protesta obrera, pero también dividía aún más al movimiento obrero.

De hecho, mientras Alfredo Palacios, Diputado socialista que había asumido el mismo año que se presentó el proyecto del Código, disputaba con el Poder Ejecutivo la autoría del mismo, la FOA aprobaba una declaración donde se lo rechazaba en los siguientes términos:

“Considerando que el Proyecto de la Ley del Trabajo es un atentado sin precedentes contra las libertades colectivas e individuales el Congreso declara:

1. Que el proyecto Nacional del Trabajo sólo favorecerá a los capitalistas, por cuanto ellos podrán eludir las responsabilidades que se les asigna y los obreros tendrán que cumplirla fielmente.
2. Porque el Proyecto de la Ley Nacional del Trabajo es un descarado ardid tendido a los trabajadores para destruir su actual organización y procesar y encarcelar más fácilmente a los obreros conscientes.

3. Que no estando de ningún modo dispuestos a dejarnos arrebatarnos nuestros más elementales derechos, haremos una agitación en toda la República para combatir la Ley Nacional del Trabajo, llegando si es preciso a la huelga general.”²⁷

Si bien este Código de Trabajo no prosperó, un año después, y por iniciativa de Palacios, se discutió y aprobó la ley de descanso dominical, dando inicio a una serie de otras mejoras en las condiciones de trabajo de los obreros, que lentamente van vinculando salario a derechos y seguridades²⁸.

Sin embargo, durante los siguientes años, la violencia que se manifestaba en los reclamos sindicales siguió creciendo. En 1907 se declararon dos huelgas generales, que fueron producto de la reacción de la FORA²⁹ y la UGT a la represión que se había desencadenado ante nuevos conflictos sindicales. Nuevamente un 1° de mayo, pero esta vez el del año 1909, inició otra escalada de violencia, que dejó como saldo 8 muertos y 105 heridos, producto de la represión a la movilización de la FORA.

En repudio a esta sangrienta jornada, la FORA y la UGT declararon la huelga general el 3 de mayo, y pocos días después se produjeron nuevos y violentos enfrentamientos entre policías y manifestantes que homenajeaban a los muertos del 1° de mayo, arrojando como resultado nuevas muertes. Ante las negociaciones iniciadas con el gobierno, se levantó la huelga el 10 de mayo.

Como resultado de esa experiencia de acción conjunta de las dos centrales, se inició un proceso de acercamiento que concluye en un congreso convocado para septiembre de 1909, y de donde surge la Confederación Obrera Regional Argentina (CORA), como única central de los trabajadores. Sin embargo, la FORA no ratificó lo decidido por ese congreso, por lo que a fines de 1909 existían nuevamente dos centrales sindicales: la anarquista FORA, y la CORA, socialista en principio, pero cada vez más dominada por el sindicalismo revolucionario.

El asesinato del jefe de Policía de Buenos Aires, coronel Ramón Falcón, fue otra consecuencia de la represión del 1° de mayo. Debido a que se consideró a Falcón como responsable de las muertes de aquel día, un obrero anarquista, Simón Radowsky arrojó

²⁷ Citado en Isuani (1986:59)

²⁸ A modo de ejemplo pueden considerarse la implantación del sábado inglés en 1932, la ley 11.544 de 1929 que reconoce la jornada de trabajo de 8 horas, leyes de jubilaciones (primero de empleados civiles del estado, a través de la ley 4.349 de 1924, la ley 9.653 de jubilación de ferroviarios en 1915), la creación del Departamento Nacional de Trabajo en 1907.

²⁹ La FOA se había convertido en Federación Obrera Regional Argentina (FORA) durante su Cuarto Congreso, en 1904.

una bomba al auto de Falcón, matándolo junto a su secretario. A raíz de este hecho se declaró el estado de sitio, y se endureció la represión dirigida a los anarquistas en primer lugar, y a los socialistas y sindicalistas en menor medida. En este ambiente llegaba el Centenario.

De este modo, el año del Centenario fue también un año clave en lo que refiere a la lucha obrera y los mecanismos de represión con que el Estado respondió. Tanto la FORA como CORA anunciaron que declararían una huelga para mayo, mes en que el gobierno planeaba concentrar los festejos del centenario. Como respuesta, el gobierno declaraba una vez más el estado de sitio el día 13 de mayo, cinco días antes del día elegido para que la anunciada huelga se declarara.

En medio de la ola represiva desatada en el marco del estado de sitio, el 26 junio estalló una bomba en el Teatro Colón, que produjo varios heridos y la inmediata convocatoria a sesión de la H. Cámara de Diputados, que decidió tratar un proyecto de ley para responder a esa violencia. El 27 de junio la Cámara se declaró en sesión permanente, y se constituyó en comisión para tratar un proyecto redactado sobre la base de otros cuatro, presentados por el Poder Ejecutivo y por los diputados Ayarragaray, Calvo y Meyer Pellegrini.

La premura y preocupación de la Cámara se justificaba en la responsabilidad que se adjudicaban a sí mismos los legisladores, que debían “evitar que hordas de criminales, armando el brazo del abyecto ó del extraviado, puedan llegar por el terror a destruir el orden y la organización social...”

Hordas de criminales... sí, señor presidente, que éste es el anarquismo, que predica el exterminio y la disolución de lo existente; que declara impúdica y públicamente no tener ley, ni patria, ni religión; que prepara en la sombra los medios más mortíferos para asesinar a mansalva e indistintamente a ancianos y mujeres indefensas y a niños inocentes.”³⁰

Claramente puede advertirse la equiparación entre delincuencia y anarquismo, observándose el desplazamiento de la figura del “peligroso” que había sido eje de la cuestión social a fines del siglo XIX, y continuaba siéndolo a principios del XX, aunque este nuevo “peligroso” ya no era un individuo, sino un colectivo, una clase.

Finalmente se sancionó un proyecto, que se transformó en la ley 7.029 cuando la aprobó el Senado sobre tablas, en la sesión del 28 de junio de 1910. Esta ley fue conocida como

Ley de Defensa Social. De acuerdo a lo dispuesto por ella, se prohibió la entrada al país de condenados, anarquistas, y de aquellos que hubieran sido expulsados anteriormente. También se prohibió la asociación o reunión de personas que pretendieran propagar las doctrinas anarquistas. Se determinaron penas de prisión para aquellos que no cumplieran los preceptos de la ley, cometieran delitos contra la propiedad o personas para infundir temor y suscitar tumultos o desorden. Por otra parte, se decretó la pena de muerte para aquellos que en este marco produjeran la muerte de otro.

Al mismo tiempo que se aprobaba la Ley de Defensa Social, se presentaban proyectos de protección de los trabajadores: el Diputado del Barco presentó un proyecto que buscaba regular conflictos laborales por medio de tribunales de conciliación y arbitraje, el Diputado Escobar hizo lo propio con uno sobre seguro contra accidentes de trabajo, el Poder Ejecutivo promovió otro sobre seguro obligatorio por accidentes, y el diputado Guash Leguizamón propuso la Ley Orgánica del Departamento Nacional de Trabajo, que había sido creado tres años antes por el Poder Ejecutivo. (Isuani, 1986: 73 - 74)

Esta preocupación por la legislación laboral acompañando la represión puede ser interpretada como la política de *la zanahoria y el garrote* (Isuani, 1986). Por un lado, la represión garantiza el orden, pero la mejora en las condiciones de trabajo se muestra como una política más eficiente y racional para desactivar la protesta violenta de los trabajadores.

Ante la represión desatada contra el anarquismo, y la postura intransigente de la FORA, ésta fue perdiendo la preeminencia que tuvo durante los primeros años de la lucha sindical. Con la intención de copar la FORA, los sindicalistas de la CORA convocaron a un Congreso en septiembre de 1914, y decidieron disolver a esta última, e incorporarse a la FORA. Este pasaje se concretó durante el 9º Congreso de la FORA, pero los alicaídos anarquistas no aceptaron la nueva orientación de la Federación, y decidieron seguir conservado su independencia, por lo que se agruparon en la FORA del 5º Congreso, mientras que la nueva se denominó FORA del 9º Congreso. De este modo, los sindicalistas lograron convertirse en la principal ideología de las agrupaciones sindicales. Este período coincidió con la elección de Yrigoyen como Presidente de la Nación.

La decadencia del anarquismo estuvo acompañada también por cambios en la composición del movimiento obrero. Según la tesis de Germani, “la inmigración europea masiva finalizó *súbitamente* en 1930. Hasta ese año la inmigración neta desde Europa

³⁰ DSD 1910: 295.

arrojaba un promedio anual de 88.000 personas, lo que equivalía al incremento total de mano de obra en la Argentina. En la década siguiente bajó a 7.300 por año y a 5.500 en 1940-1946. Hasta 1930, los europeos constituían la mayor parte de la población que trabajaba en la industria y servicios, especialmente en el sector moderno (en 1914, entre el 50 y el 70 por ciento de los que trabajaban en estas actividades, pero bastante alto aún en los años '20). Los inmigrantes habían ayudado a establecer una agricultura moderna, pero incluso durante el auge de la inmigración su proporción en el sector *baja y más tarde siguió declinando*. De este modo, “cuando se incrementaron tanto las nuevas demandas de industria y servicios *modernos*, ya había desaparecido la reserva normal de mano de obra constituida por el flujo de la PEA. Ahora la migración interna reemplaza a la internacional.” (Germani, 1973: 465)

Por otra parte, muchos trabajadores que habían arribado como inmigrantes habían ya comenzado a adquirir estabilidad en sus trabajos, marcando una movilidad social ascendente, no estaban dispuestos a arriesgar su nueva posición en las violentas propuestas de lucha del anarquismo. Y quienes no habían logrado mejorar su situación aspiraban a hacerlo mediante una acción reformista, que permitiera mejorar sus condiciones de vida. En este sentido, la política de la zanahoria comenzaba a socavar las bases del discurso anarquista.

3. De la democracia de masas a la década infame

En la primera década del siglo XX el problema del inmigrante, extranjero y obrero funcionó como tríada para poner en tela de juicio el orden existente y los fundamentos del proyecto nacional liderado por una elite conservadora. En el período que comprende el primer centenario de la revolución hasta la restauración conservadora de 1930 el eje de la cuestión social girará en torno a la posibilidad de construir una república abierta, democrática e integradora en la que el Estado ensayará un lugar de árbitro.

En este período el Estado dará los primeros pasos para erigirse como un espacio de mediaciones e intervención entre capital y trabajo. La ampliación de la carta de ciudadanía a sectores medios postergados, la compleja ambivalencia entre arbitraje, negociación y represión frente a las problemáticas obreras son los aspectos centrales de cara al laborioso proceso de construcción de un Estado Social.

Integración política como problema social

Las revoluciones llevadas a cabo en 1890, 1893 y 1905 por la Unión Cívica Radical, que cuestionaban la república restringida del régimen conservador, revelaban una contradicción fundamental en el plan de gobernabilidad de la sociedad que exigía una redefinición del papel de Estado. La plena soberanía política se definió como una reivindicación fundamental en la medida en que “la República era el régimen que podía asegurar a todos los ciudadanos, sin excepción, la plenitud de sus derechos.” (Clememnti, 1986: 272)

El radicalismo se había propuesto derrocar a un régimen que se mantenía por el fraude en desafío a la Constitución, proclamando una adhesión intransigente a la democracia popular y a los principios de responsabilidad gubernamental y honradez administrativa. La concepción restringida de la política se enunciaba en la retórica radical como un cuestionamiento moral contra la legitimidad de la elite conservadora. Se enarbolaba el sistema democrático y se problematizaba al “liberalismo discriminatorio” (Svampa, 1994: 139). La corrupción de la oligarquía era leída y criticada como “el mal de todo orden”. (Rock, 2004: 61)

Esta retórica del partido radical, definida por la oligarquía como Partido Jacobino (Clememnti, 1986), defendía la “democracia orgánica” propia de los sistemas “modernos” de partidos capaces de articular diversos grupos de intereses en un sistema representativo y se oponía al viejo sistema de fraude y de violencia del antiguo y corrompido sistema de patronazgo del régimen oligárquico. El carácter restrictivo de la república oligárquica se identificaba con la falta de adecuación por parte de la dirigencia a las nuevas condiciones históricas y sociales objetivas de la realidad argentina en las que garantizar mayor representación y participación de un gran número de votantes aparecía como fundamento último de todo sistema legítimo.

“El proceso de movilización social alteró de un modo acelerado los patrones sociales tradicionales en lo que respecta a los vínculos sociales poniendo en cuestionamiento los niveles de consenso premodernos”. (Crevani, 1987) En este sentido, podría afirmarse que la cuestión social devino en el cuestionamiento de los patrones de comportamiento político tradicionales que imperaban en la Argentina provocando un impacto que no tardaría en evidenciarse en el reclamo de transformaciones profundas de estructuras e instituciones.

La Unión Cívica Radical concentró a un sector disidente de la elite conservadora, e importantes sectores urbanos de las clases medias vinculados al sector comercial, de

servicios, de administración y –en menor medida– industrial. Con importantes aspiraciones de ascenso social, el radicalismo representaba a los sectores de clase media urbana, hijos de inmigrantes, empleados en su mayoría en el sector terciario que, a diferencia del anarquismo, violento y cuestionador de los fundamentos mismos del sistema y el Estado, reclamaba un Estado legítimo y representativo, cuyo rol garantizara e incorporara las demandas de mejoras.

En 1912, durante la presidencia de Roque Saenz Peña, se sancionaron finalmente dos leyes fundamentales, una de las cuales se conoce con el nombre de Ley Saenz Peña. Estas leyes pusieron fin al ejercicio político de la república restrictiva de un gobierno de notables, disponiendo la reparación del padrón electoral libre de vicios y el voto secreto y obligatorio para toda la población nativa masculina. Estas leyes instauraron un nuevo sistema de sufragio e implicaron la integración al sistema político de vastos sectores a los que se otorgaba representación partidaria y que encontraron, a través de la ampliación de la participación política y la apertura del Estado, una forma de procurarse “la riqueza y posición social más difícil de conseguir por otros medios”. (Rock, 2004)

De acuerdo a la perspectiva de Rock, la sanción de la ley Saenz Peña que permitió la llegada del radicalismo al poder en 1916 fue una forma de democratizar las instituciones suprimiendo así las expresiones más inquietantes del descontento popular. Sin embargo, la sanción de la Ley Sáenz Peña apenas abrió el sistema político a grupos propietarios de clase media y a trabajadores oriundos del país dejando fuera a la amplia población de obreros en su mayoría inmigrantes puesto que “sólo concedía el sufragio a los argentinos nativos y como el grueso de la población de la clase obrera eran extranjeros esto representaba una forma de discriminación por clase. En la práctica, a los radicales y a las clases medias, se les daría participación en el gobierno, pero los inmigrantes y obreros quedarían tan fuera del sistema como antes.” (Rock, 2004: 48)

De acuerdo a esta perspectiva no se trató más que de una concesión mínima para restaurar los intereses de la elite bajo la forma de una democracia liberal. De este modo, esta reforma permitía aplacar las reivindicaciones enarboladas por el radicalismo y el socialismo quienes, a partir de la sanción de la ley, abandonaron el abstencionismo y comenzaron a participar del sistema electoral, debilitando aún más la amenaza de rebelión por parte del movimiento obrero. Se trataba de una retirada estratégica por parte de la elite que permitía conquistar a los radicales y eliminar “el verdadero problema que se cernía sobre el sistema político” (Rock, 2004).

De este modo, la política del *garrote y la zanahoria* no fue modificada puesto que continuó vigente la ley de residencia, a la que se sumó el fin de la propaganda oficial para la promoción de la inmigración, aunque también se reconocieron nuevos derechos del trabajo. Por otra parte, como se dijo, la sanción de la ley Saenz Peña que posibilitó la llegada del radicalismo al gobierno, debilitaba aún más a los anarquistas y, finalmente, sin política efectiva de naturalización para la obtención de los derechos políticos de los inmigrantes, la nueva legislación no modificó sustancialmente la situación de los inmigrantes ni de los trabajadores.

Gobierno radical y reforma social

Si bien, de acuerdo a la posición de David Rock, la apertura del sistema político no modificó las bases del modelo de acumulación basadas en el modelo agro-exportador del régimen oligárquico, ni llegó a revertir la situación de la clase obrera y mayoritariamente extranjera, una serie de medidas implementadas por el gobierno radical modificaron antiguas relaciones en torno al rol del Estado y a los sistemas de protección garantizados por éste. Si bien se trataba de medidas incipientes y muchas veces contradictorias no dejaron por ello de recomponer la esfera del derecho actualizando modelos de solidaridad.

El Estado fue asumiendo un nuevo rol que debía cumplir, según Yrigoyen, con “las condiciones básicas de la justicia social”, y para ello “se han tenido en cuenta junto a los derechos reconocidos al capital, las justas y legítimas aspiraciones de los que sin otro patrimonio que el trabajo diario, aportan sus esfuerzos decididos y eficaces al progreso de la nación” (Irigoyen, 1957). La lenta promoción de dispositivos de seguridad social determinó el desarrollo de tecnologías de intervención que otorgaron nuevas funciones al Estado, abriendo el campo de construcción y consolidación de la propiedad social.

Rastrear los primeros pasos hacia un Estado Social en el período radical implica, como lo expone Juan Suriano³¹, revertir ciertas líneas hegemónicas de análisis cuya versión canónica sostiene “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”.(Suriano, 2004: 45) Lejos de cuestionar la importancia en materia de políticas sociales durante el peronismo, rescataremos junto a este autor “el

³¹ Suriano, J. (2004), Los historiadores y el proceso de construcción del Estado Social. en J. Bertranou, J.M. Placio, G. Serrano; compiladores: “En el país del no me acuerdo (Des) memoria institucional e historia de la política en la Argentina”, Prometeo, Buenos Aires.

proceso precedente de construcción del Estado social en donde podían (y pueden) rastrear claves importantes de lectura para comprender las políticas sociales implementadas durante la segunda mitad del siglo XX.” (Suriano, 2004: 45) Si bien es justificado afirmar que los gobiernos inaugurados con el golpe de 1943 fueron quienes otorgaron “plenamente la ciudadanía social”, cuestionaremos la premisa que imputa escasa o nula importancia al reconocimiento de derechos sociales durante el gobierno radical. (Suriano, 2004: 50)

De hecho, “por primera vez el poder Ejecutivo Nacional mantuvo trato directo con los sindicatos obreros en la solución de los conflictos de trabajo. Por primera vez quedaron implementados y funcionando los seguros obreros, comenzando por los del personal ferroviario y empleados de empresas de servicios públicos. Por primera vez se realizaron elecciones de representantes obreros ante los directorios, propio de una democracia industrial, comenzando por las cajas de tranviarios, telefonistas, gasistas y electricistas. Por primera vez la República envió representantes a congresos internacionales sobre cuestiones obreras (...) la institución de las 8hs. de trabajo, sueldo y salario mínimo, abaratamiento de artículos de primera necesidad, pago en moneda nacional, cumplimiento del descanso dominical, contrato colectivo de trabajo, conciliación y arbitraje, prohibición del embargo de sueldos y salarios, jubilaciones y pensiones, casa para obreros, prohibición de desalojos y aumento de alquileres.” (Mazo, 1984)

Según Clementi, los salarios se duplicaron de 1916 a 1922 manteniéndose a la vez estacionario el poder adquisitivo de la moneda y el monto de las indemnizaciones de trabajo alcanzó a más de cuatro veces su valor anterior. En 1919, el presidente presentó al Congreso Nacional proyectos sobre contratos colectivos y arbitraje obrero y en 1921 presentó también su plan legislativo más importante: el Código de Trabajo; proyecto que encuentra sus fundamentos en el ya mencionado Código de Trabajo presentado en 1904, nunca sancionado. A la presentación al Congreso de este proyecto siguió el proyecto de Código de la Previsión Social, que fue remitido en 1922. (Clementi, 1986)

En 1915, el diputado Radical Veyga presentaba un proyecto de ley de jubilaciones, retiros y subsidios del personal permanente de las empresas particulares de transportes, teléfono, gas y electricidad de la Capital, otorgando al Estado y a las empresas un aporte nulo frente al aporte de las cajas de jubilaciones de los empleados, siendo la misma financiada por el 2% del salario de los propios trabajadores. Frente a este proyecto, otro proyecto del socialismo planteaba una fuerte discusión en materia del compromiso a asumir

por parte del Estado y de las empresas frente al aporte de este seguro para los trabajadores. Estas posturas ilustraban, aunque sutiles, sustanciales diferencias en torno a la concepción de la cuestión social.

Finalmente, este proyecto fue sancionado durante el gobierno de Yrigoyen en 1921 y “el Senado incorpora una cláusula beneficiosa para los empresarios: en las misma se los facultaba para realizar aumento en las tarifas en los servicios que prestaban para compensar la contribución del 8% que la ley requería a los empresarios”. (Flier, 2000: 134) En la misma línea, en 1923, recibieron beneficios jubilatorios los empleados de bancos y compañías de seguros.

No sucedía lo mismo con la mayoría de los trabajadores industriales, comerciales y de servicios, puesto que la ley de jubilaciones y pensiones que fuera sancionada también en 1923 debió ser derogada frente a la presión de diferentes sectores sindicales que cuestionaban el descuento salarial como fuente de financiamiento de la seguridad social. Las discusiones de los diferentes sectores frente a la sanción y posterior derogación de esta ley abrieron un campo de disputa sobre la definición del modelo de seguridad social a instaurar en el país.

Sin embargo, más allá del reconocimiento puntual de derechos de los trabajadores, una de las transformaciones más importantes de este período descansa en el lugar de árbitro otorgado al Estado en los conflictos entre capital y trabajo. Así, puede observarse cómo en este rol de mediador de los conflictos entre obreros y empresarios, tanto desde el Departamento Nacional de Trabajo, como desde el poder legislativo y el ejecutivo, de manera contradictoria y poco regulada, comienzan a aparecer elementos novedosos: la huelga dejará de ser una medida ilegal y el gobierno encontrará muchas veces en el diálogo, antes que en la represión, una dinámica de respuestas. De todos modos, el lugar ocupado por el Estado ante los conflictos laborales y la manifestación de huelgas se mantuvo ambivalente dado que falló, por primera vez, a favor de los reclamos obreros, pero también llevó a cabo las represiones a movilizaciones obreras más sangrientas de la historia Argentina.

Efectivamente, la huelga de 1916 en el puerto, a dos meses del inicio de la gestión radical, en la que el Estado cumplió con las demandas de la FOM, de tendencia sindicalista revolucionaria, fue “la primera vez en la historia argentina en que se produjo un triunfo de obreros en huelga gracias al apoyo obtenido desde el Estado”. (Garguin, 2000: 91)

Contrariamente a esta actitud conciliadora, ante manifestaciones y demandas laborales, el gobierno radical, luego de intervenir como mediador e intentar establecer el diálogo entre empresarios y obreros, respondió con violentas represiones, en los casos de la huelga de los frigoríficos de 1917, las semana trágica de 1919 y las huelgas patagónica de 1920 y 1922. De acuerdo a la hipótesis de Garguin, la política de arbitraje del Estado ante las situaciones de conflicto obrero fue contradictoria y puede ser sintetizada en algunos elementos claves. Por una parte, se caracterizó por una ausencia de legislación; y por la otra, las prácticas en materia de políticas laborales no se implementaron a través de mediaciones partidarias, sino mediante una mediación de tipo corporativa. Esto se refiere a la resolución directa de los conflictos entre los líderes sindicales y el ejecutivo, cuando no directamente el presidente. En este sentido, el llamado “obrerismo” de Yrigoyen llevaba a realizar acuerdos y convenios en virtud de su intervención personal. Esta intervención del poder ejecutivo nacional ad-hoc limitó el lugar del poder legislativo y de los partidos en la regulación de políticas laborales e impuso una mediación de tipo corporativo.

Asimismo, la práctica de intervención del Estado en esta etapa no fue homogénea sino explícitamente diferenciada entre sindicatos y sectores de trabajadores, según estos fueran más o menos intransigentes (Garguin, 2000). Por otra parte, como la ha mostrado David Rock, el radicalismo se mostró reacio a propiciar soluciones amigables en las huelgas en que el propio Estado era empleador.

Democracia de masas y amenaza social

La apertura de la democracia y la incorporación de nuevos sectores al sistema político fueron leídas por la elite como fuente de decadencia nacional. Para los sectores oligárquicos que se reivindicaban voceros del nacionalismo y asociaban la idea del progreso al gobierno restringido de notables en el que veían a la verdadera elite capaz de ejercer la tarea de conducción, la inclusión de las masas en las decisiones políticas a través de la representación fue percibida como el “encumbramiento de la inferioridad y la ignorancia”. (Svampa, 1994: 140) Los sectores sociales que constituyeron la base de apoyo del radicalismo eran pensados y estigmatizados como inferiores: “masas oscuras que siguen a políticos de comités y a aquellos hombres sin ilustre apellido encumbrados en medianas y altas funciones del Estado.” (Svampa, 1994: 140)

En una conferencia efectuada por Lugones en 1923 en el Teatro Coliseo y retomada por Esteban Luis Crevari se describía al país como deteriorado e invadido y se planteaba la vigencia de una profunda crisis moral que para sanearse debía “limpiar” al país de toda inmigración, al tiempo que acabar con toda “escuela de comunidad” relacionada a las colectividades italianas, españolas y judía. La cuestión extranjera volvía a aparecer en el centro de las críticas a la que se oponían los aspectos más puros de verdadera “argentinidad”. Limpiar al país de toda inmigración, mediante la expulsión de los extranjeros era un “verdadero acto de amor hacia la patria”.

En un discurso posterior ofrecido en la localidad de Ayacucho, en 1924, Lugones formuló su célebre discurso sobre la “hora de la espada”, donde las fuerzas armadas fueron llamadas a ejecutar las tareas de limpieza y reencauce moral. Este rechazo visceral hacia el sistema democrático llevó a la propuesta de una reforma constitucional que pusiera “férreos límites a la participación popular y aboliera a los partidos políticos”. Para esta fracción de la elite, el “peligro extranjero” y la democracia de masas se construyeron como riesgos para la cohesión social.

Por otro lado, las violentas represiones al movimiento obrero durante el período radical en las que su “lugar de árbitro encontraron un punto de no-retorno” (Svampa, 1994), llevaron a la elite a leer en la actitud débil y ambivalente del gobierno otra amenaza, ante la cual surgió una “fuerza de choque” destinada a combatir la denominada “agitación proletaria” que el gobierno parecía dejar en “complaciente libertad”. La mencionada Liga Patriótica argentina, surgida durante la semana trágica de 1919, constituida por miembros del Jockey Club, el Club del Progreso y motorizada por Monseñor D’ Andrea, se definía como claramente antirigoyenista. Su primer presidente, Manuel Carlés, integró, junto a Domeneq, el gobierno de Alvear de 1922-1928, poniendo de manifiesto la profunda crisis que dividía al radicalismo gobernante.

Para los sectores nacionalistas, la democracia y el ejercicio de la conducción de la política de abajo hacia arriba será fuertemente cuestionada en tanto amenaza el orden del cuerpo social. Entre la Nación y la democracia la opción era clara: se elegiría la Nación.

En 1929 las consecuencias de la crisis económica pusieron al presidente Yrigoyen en una muy difícil situación. Según Romero, la oposición se debatía probablemente entre una solución institucional o si se apelaría a una intervención militar, una re-institucionalización de acuerdo a los modelos tradicionales o si había llegado el momento de construir una

Nueva República. Según este autor, posiblemente la elite oscilara entre ambas soluciones, una alentada por los dirigentes políticos y el grupo de militares que seguían a Justo y otra por los ideólogos nacionalistas que rodeaban al general Uriburu. (Romero, 2001)

El 6 de septiembre de 1930 el general Felix Uriburu dio un golpe de Estado y asumió como presidente provisional. Si bien en un principio el movimiento obrero había apoyado al golpe, pronto pasó a la oposición. A pocos días del golpe se fundó la CGT. Rápidamente se demostró desde el Estado que se adoptaría una política de mano dura con el movimiento social. En este sentido, se intervinieron los puertos para desarmar allí el control sindical, se deportaron dirigentes anarquistas o comunistas y hasta hubo algunos fusilamientos.

Desde la dirigencia del movimiento obrero, los anarquistas y aquellos grupos más proclives a una confrontación directa con el gobierno (que habían venido siendo predominantes) fueron perdiendo peso hasta casi desaparecer como tendencia hegemónica. Frente a la depresión económica y la fuerte desocupación, por un lado, y la represión y persecución estatal, por el otro, se fue consolidando una dirigencia más tendiente a mantener a los partidos políticos ajenos de los asuntos del movimiento obrero, muy poco contestataria, que fue luego apodada como los “sindicalistas”.

En 1932 se llamó a elecciones y asumió el general Justo. Progresivamente la intervención estatal en el campo social no sólo fue universalmente aceptada sino también insistentemente reclamada. El movimiento obrero reclamó y en parte obtuvo una participación en entidades estatales, lo que implicaba un reconocimiento mutuo.

Cuestión obrera y cuestión social en la década del '30

Como dijimos anteriormente, a partir de la Ley Sáenz Peña se le había dado una relativa satisfacción a las demandas de ascenso social de las clases medias, propugnadas por los radicales, pero se satisfizo en menor medida la de los inmigrantes y obreros.

Argentina aún se hallaba inserta en un modelo de desarrollo económico agro-exportador, con una industria que, aunque importante, estaba estrechamente ligada a funciones derivadas de esa estructura. La crisis mundial de 1929 y la siguiente depresión, que alcanzó hasta fines de los años '30 a Europa y Estados Unidos, marcaron un fuerte debilitamiento del modelo.

De 1929 a 1933 la economía argentina sufrió una fuerte recesión, las exportaciones del agro experimentaron un gran deterioro, así como la devaluación del peso desfavoreció la importación de maquinaria. Al no existir una industria manufacturera de bienes de capital (maquinaria), ésta dependía de la incorporación a través de la importación para poder crecer, por lo tanto, la industria entró en una suerte de paro. Esto produjo un importante aumento de la desocupación, que tuvo su punto más bajo en 1932. (Del Campo, 1983)

A partir de 1933 comenzó la recuperación económica, produciendo un aumento de la ocupación en forma regular (salvo pequeñas caídas) hasta la Segunda Guerra Mundial, principalmente debido a la cada vez mayor actividad industrial.

Este crecimiento de la industria se debió al cambio en el comercio internacional, que, a consecuencia de la crisis, produjo un cierre de las fronteras comerciales en las potencias mundiales y una disminución de los términos de intercambio a nivel internacional para los productos agropecuarios a lo largo de estos años, por un intenso retorno de capitales hacia los países centrales.

En el país se tomaron medidas para paliar los efectos de la crisis de 1929 que beneficiaron el desarrollo de algunas industrias. Se apuntó principalmente a reemplazar con productos nacionales aquellos productos que no se podían obtener debido a la disminución o restricción de las importaciones; esto fue lo que se dio en llamar el modelo de acumulación por sustitución de importaciones.

Según Hugo Del Campo, con “un mercado interno que comenzaba a expandirse con el aumento de la ocupación, capitales disponibles y mano de obra barata, el crecimiento de la industria sería rápido.” (Del Campo, 1983: 33) Dice también: “Durante el proceso que acabamos de reseñar, la clase obrera no sólo aumentó cuantitativamente al ritmo de la industrialización, sino que también experimentó importantes cambios en cuanto al origen de sus integrantes.” (Del Campo, 1983: 33)

Se ha mencionado la tesis de Germani respecto al fin de la llegada de la inmigración europea en la década del '30. Según esta tesis, la inmigración fue reemplazada por migraciones internas como proveedoras de la mano de obra. El principal destino de esas migraciones fueron las grandes ciudades, principalmente Capital Federal y sus alrededores.

Germani ha defendido la hipótesis de que el impacto que produjeron estas migraciones en la clase obrera fue importantísimo, ya que la población migrante provenía

de pueblos chicos o del ámbito rural. Debido a este origen carecían de tradición sindical, por lo que en su mayoría quedaron al margen de las organizaciones obreras, debilitando el ya alicaído movimiento sindical.

En relación con las condiciones de vida de los obreros, cabe notar que los salarios nominales tuvieron una tendencia descendiente hasta 1934, cuando tocaron su punto más bajo (representaban un 77% del nivel de 1929). A partir de ese momento comenzaron a subir en forma lenta pero constante, aunque el salario real siempre estuvo retrasado comparado con el costo de vida. Este estancamiento del salario real contrastó claramente con la década anterior, en la cual había experimentado un aumento continuado y constante. Esta general insuficiencia de los salarios era incluso reconocida por los organismos oficiales. Por ejemplo, en 1933 el Departamento Nacional del Trabajo calculaba que el presupuesto de una familia tipo era de \$ 130,15, mientras que el salario medio era de \$ 119,89.

En lo referente a las condiciones laborales, la jornada de trabajo fue reduciéndose paulatinamente gracias a la implementación del “sábado inglés” y pasó de un promedio de 48 horas semanales a 44 al final de la década. Para 1935 los obreros se repartían en partes iguales entre ambos tipos de jornada. Sin embargo, las condiciones de trabajo aún eran fijadas en su mayoría unilateralmente por la parte patronal.

Aunque la práctica de los convenios colectivos se fue extendiendo a partir de la segunda mitad de la década, la mayoría de los obreros no pudo gozar de sus beneficios. La falta de convenios colectivos dejaba un amplio margen para la arbitrariedad patronal, la cual era limitada con variado éxito por las organizaciones sindicales. Incluso eran los sindicatos los encargados de velar por el cumplimiento de los convenios, ya que si estos no tenían carácter obligatorio, el Estado no se mostraba muy interesado en hacer cumplir las leyes que sí dictaba. Sólo de forma muy paulatina se fue extendiendo el derecho a indemnización por despido y a licencia por enfermedad a lo largo de esta década.

Sólo unos pocos gremios (como los ferroviarios y municipales) contaban con cajas de jubilaciones y pensiones y las indemnizaciones por accidentes de trabajo eran insuficientes y muy difíciles de cobrar. La defensa de los trabajadores frente a discapacidad, enfermedad o vejez estaba lejos de estar asegurada y la muerte del trabajador solía dejar a su familia en el desamparo.

Acompañando la caída de la ocupación mencionada más arriba, las jornadas y salarios perdidos por huelga tuvieron una tendencia decreciente a comienzos de la década y tuvieron su punto más bajo en 1933. Sólo a partir de 1934, acompañando el aumento en la ocupación, comenzaron a remontar los niveles, teniendo su punto más alto de 1935 a 1937. En estos años también se marcó un record en reuniones sindicales y asistentes a las mismas. Puede observarse a su vez una alteración de las atribuciones y funciones del Departamento Nacional del Trabajo (DNT), organismo que a través de una serie de intervenciones, fue consolidando un consenso acerca de la legitimidad de su intervención.

A modo de ejemplo, podríamos citar un caso cuyas alternativas ilustran la forma en que el DNT logró imponer un tipo de autoridad hasta entonces prácticamente desconocida, ampliando incluso el contenido de su jurisdicción. A raíz de una huelga en una firma de la industria de la confección (lo que en la época se denominaba conflictos “particulares”), la presidencia se dispuso a intervenir. En un principio se logró un acuerdo sobre los principales puntos del litigio. No obstante, la duración del conflicto había dejado sin resolver otros asuntos importantes. La autoridad del DNT ofreció su arbitraje, que fue aceptado por ambas partes, logrando además que se le otorgara una facultad discrecional, su veredicto sería aceptado “sin más trámite”. Al poco tiempo el DNT dictó su fallo arbitral, el cual no fue de conformidad con la parte empresaria, cuyos abogados presentaron un recurso de queja ante la Cámara de Apelación en lo Comercial, la cual confirmó el fallo del DNT argumentando las limitaciones de la Justicia para entender en la materia. Así, se le otorgó un reconocimiento implícito de la competencia extrajudicial del Estado en relación a las cuestiones laborales. (Gaudio y Pilone, 1984)

Por otra parte, frente al acercamiento de algunos sectores del movimiento obrero al gobierno, las disputas internas sindicales se fueron acrecentando con los años, especialmente la oposición de los socialistas, quienes tildaban a los “sindicalistas” de oficialistas y también los criticaban por mantener su criterio de “prescindencia” respecto de los partidos políticos frente a la situación mundial que se vivía.

Frente a una disputa por las elecciones de la Unión Ferroviaria (UF) en 1935, los “sindicalistas” llamaron al Estado para resolver la situación. Esto terminó por valerles el desprestigio frente al movimiento obrero y a quienes veían un proceso de creciente “fascitización” la dirigencia. En una maniobra un poco oscura, los socialistas terminaron por tomar el mando de la CGT y los “sindicalistas” no volverían a tener peso en la arena política del movimiento obrero en adelante.

Desde la segunda mitad de la década del '30, el movimiento obrero fue dominado principalmente por los socialistas, pero debieron pronto aceptar la difícil convivencia con los comunistas, quienes se habían fortalecido y crecido cuantitativamente en los años anteriores.

Para 1943 la CGT estaba dividida en una central que quería más participación en la política nacional en forma coordinada con los partidos políticos y otra “neo-sindicalista” que pregonaba la “prescindencia política”, la limitación a reivindicaciones estrictamente gremiales y buenas relaciones con el gobierno.

4. El Estado Social

Durante los gobiernos peronistas de las décadas del '40 y el '50 se consolida un proceso que encuentra sus orígenes a principios del siglo XX, cuando la amenaza obrera, encarnada inicialmente por el *extranjero peligroso* fue enfrentada mediante la política del *garrote y la zanahoria*; política que con matices continúa hasta los años '40. A partir de entonces se atempera la política del garrote, ya que la docilidad del movimiento obrero va a lograrse a partir de concesiones que Perón otorgó a los sindicatos que respondían a su liderazgo.

En esta etapa se robustece el Estado Social en nuestro país, permitiendo la consolidación de una sociedad salarial; sociedad donde el salario deviene en portador de seguridades y derechos sociales. De este modo, seguridad y trabajo se tornan complementarios. Esta seguridad (alcanzable a partir de la condición de trabajador) es de una índole muy diferente a la asistencia, ya que se funda, básicamente, en la lógica del seguro como mecanismo solidario para enfrentar los riesgos e infortunios.

Inserto en este proceso de consolidación de la sociedad salarial, se cristaliza un rol del Estado cada vez más regulador (en términos de Foucault), convirtiéndose en garante de los resguardos brindados por los seguros obligatorios que prevenían las calamidades posibles en la vida de los obreros. Y no es socorro lo que avala, principalmente, el Estado, sino que es el guardián de una propiedad que pertenece por derecho propio a los trabajadores, una *propiedad transferida*. Este Estado que se perfila como Estado Social tiene un rol activo a fin de mantener cierta cohesión social, enfrentando no sólo los reclamos de los trabajadores, sino también intercediendo frente a los peligros que presenta el mercado librado a sí mismo.

Preludio del peronismo

Al comienzo de los años cuarenta se había formado una logia militar denominada GOU (Grupo de Oficiales Unidos). Tenía una orientación nacionalista, fuertemente influenciada por las ideas de derecha prevalecientes en el campo intelectual de la época y con simpatías por el eje nazi-fascista. En 1943 dieron un golpe militar argumentando su necesidad debido a la fuerte conflictividad social, la que creían prerrevolucionaria; el fracaso de las medidas del gobierno de Ortiz y la posición de Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial.

Si bien al principio los radicales y algunos sectores obreros dieron la bienvenida al golpe porque pensaban que podría acabar con el fraude electoral y devolver rápidamente el poder a los civiles, pronto pasaron a la oposición. El GOU tomó una sucesión de medidas represivas: censura de la prensa, disolución de los partidos políticos, intervención de los sindicatos, apresamiento de dirigentes e intervención a las universidades nacionales, entre otras.

El GOU tenía una concepción de la política marcadamente diferente respecto de la visión liberal hegemónica hasta entonces. Concebía a la sociedad orgánicamente, pensándose a sí mismo como un agente “purificador” del cuerpo social que venía a resolver los conflictos que habían llevado al país a donde se encontraba. Se creía un actor que podía estar por sobre los conflictos, fuera de la “política”, fuera de los reclamos sectoriales. Esto se encuadraba dentro de una concepción corporativista de la sociedad en boga en aquel momento, la que privilegiaba el papel de las organizaciones secundarias, tales como los sindicatos, en su vinculación directa con el Estado.

Parte de la plataforma del GOU era “incluir” a los “excluidos”, claramente refiriéndose a la clase obrera. Desde los sectores intelectuales de derecha se manifestaba preocupación por los “ejércitos de desocupados”, posible fuente de “convulsiones sociales”, tal como se había visto que podía suceder en Europa. Se expresaba un fuerte temor al comunismo. (Gaudio y Pilone, 1984)

Desde principios del siglo XX, los sindicatos habían sufrido un lento y difícil proceso de crecimiento, teniendo que enfrentarse a la resistencia gubernamental con sus políticas represivas. Pero, como se dijo, para la década del '40 se encontraban debilitados, sólo el 20% de la fuerza de trabajo urbano estaba sindicalizada y, en su mayoría, los sindicatos

estaban poco unificados (salvo la notable excepción de La Fraternidad, de los trabajadores ferroviarios). (Doyon, 1984)

Cuando el GOU asumió el poder se observó un cambio de actitud desde el Estado para con los sindicatos. Desde la Secretaría de Trabajo y Previsión (ex-DNT) no sólo se legitimó sino que se impulsó el papel de los sindicatos en su rol económico y político, en la creencia de que sólo si “el Estado promovía la organización corporativa de los principales grupos sociales, y asumía paralelamente un papel central en la armonización de sus intereses conflictivos” (Doyon, 1984), el orden social podía ser garantizado.

Esto se tradujo en el estímulo a la formación de nuevos sindicatos, se ejerció presión sobre los patrones para que negociaran convenios de trabajo con los representantes obreros reconocidos y se convocó a líderes sindicales a participar en la elaboración de la legislación laboral y social (sobresale el decreto 23.852, que por primera vez definió el estatus de los sindicatos en la Argentina). Sin embargo, los patrones opusieron una fuerte resistencia y las organizaciones obreras preexistentes no necesariamente se plegaron a estas políticas, lo que dio como resultado que el número de afiliados a sindicatos no creciera demasiado en este período (20%; de 441.412 en 1941 a 528.523 en 1945).

La actitud del gobierno hacia los sindicatos le ganó el apoyo de la clase obrera organizada, que le sirvió como uno de sus aliados. Su otro aliado era la relativamente nueva burguesía industrial, nacida bajo el proceso de sustitución de importaciones, pero que aún era bastante débil respecto de la vieja burguesía agraria.

El GOU amplió la intervención estatal en las relaciones entre el movimiento obrero y el capital, profundizando la intervención que ya había comenzado durante el gobierno anterior. Por ejemplo: La resolución 16/44 de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP), establecía el principio de conciliación obligatoria. Se dispuso que todos los conflictos debían ser canalizados por esta Secretaría. El decreto 21.877/44 ratificaba la anterior resolución, disponía penalidades para aquellos que obstruyesen la labor de la STyP y determinaba que los convenios que estableciesen condiciones salariales y de trabajo debían ser redactados por y ante ella. (Gaudio y Pilone, 1984)

En tanto este período prefigura lo que sería luego el programa social del gobierno peronista, es importante describir las medidas que se tomaron entonces desde la Secretaría de Trabajo. De acuerdo a diferentes estudios, la participación de los salarios en la

distribución del ingreso neto interno se incrementó, entre 1942 y 1945, entre un 5,1% y un 7,3% (Gaudio y Pilone, 1984). Asimismo, entre 1941 y 1945, las asociaciones sindicales se multiplicaron por 2,7 (pasando de 356 a 969), mientras que, como ya dijimos, el número de afiliados se acercaba al 20%.

Esas iniciativas del gobierno militar se convirtieron en el eje de una fuerte conflictividad social, ya que fueron rechazadas por amplias franjas de la clase dominante. Por su parte, la clase obrera asumió esas medidas como propias y las defendió, unificándola como clase. El crecimiento de la popularidad de Perón, a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión, habría resultado de, y a su vez provocó, una intensa politización de los conflictos sociales. Como dice Sidicaro: “Identificando su condición social con el antagonismo entre peronismo y antiperonismo, la mayoría de las clases subalternas, por una parte, y prácticamente la totalidad de las fracciones de la burguesía por otra, encontraron una correspondencia en la escena política de los conflictos que mantenían en otras esferas de lo social. En esas condiciones, la clase obrera argentina asumió una identidad política que habría de mostrar singular persistencia en el tiempo”. (Sidicaro, 1998)

El origen del peronismo y la “masificación” de la seguridad social en Argentina

El origen del peronismo se remonta a un momento fundacional que ha alcanzado el estatus de mítico. En octubre de 1945 una multitud respondió de manera contundente un intento de desplazar a Juan Domingo Perón de la función pública, cuando éste fue detenido y llevado a la Isla Martín García. El 17 de octubre una gigantesca masa de trabajadores se volcó sobre la Plaza de Mayo para exigir el inmediato retorno de Perón, obligando a los militares a restituirlo.

Por un lado, esta fecha da inicio a la lectura del fenómeno peronista –desde la oposición– como de un régimen totalitario. Por otro lado, “el fantasma de la barbarie tomó cuerpo en las masas peronistas” (Svampa, 1994: 251). Es así que esas masas fueron bautizadas como: “aluvión zoológico”, “lumpenproletariado”, “los cabecitas negras” y los “descamisados”, en claro rechazo a su “falta de cultura”, su color de piel y su “ser plebeyos”. Estos acontecimientos dieron visibilidad a la cuestión social para todos los actores involucrados. La irrupción de las masas en la política habría de iniciar una nueva era en la forma en que éstas eran percibidas y generaría un fuerte cambio en la forma de hacer política.

El avasallante triunfo electoral de Perón dio inicio al primero de sus dos gobiernos consecutivos. Una vez en el gobierno, se convalidaron las diferentes tendencias que se venían dando durante la administración militar anterior. La alianza político-económica que habíamos mencionado que apoyaba al GOU, fue beneficiada por el plan económico peronista. Muy breve y esquemáticamente podríamos decir que se aplicó un modelo económico postkeynesiano que tenía en cuenta la crisis de subconsumo, la necesidad de reactivar la demanda agregada y estimular el mercado interno, para así profundizar el proceso de desarrollo por medio de la sustitución de importaciones.

Hubo tres instrumentos económicos principales para lograr esto: el aumento de los salarios, la fijación de precios máximos y el tipo de cambio. Mediante un tipo de proteccionismo que establecía retenciones a las exportaciones y subsidiaba a la industria nacional se estaba beneficiando a la nueva burguesía industrial, así como también mediante el aumento del poder de compra de los asalariados y la consecuente expansión del mercado interno.

En materia de legislación social, el gobierno peronista cristalizó las medidas que se habían venido tomando desde la Secretaría de Trabajo en el gobierno anterior y por el DNT en los gobiernos previos. Sin ningún orden en particular, estas medidas fueron: “el pago del aguinaldo anual; las vacaciones pagas; la percepción de haberes en caso de enfermedad del asalariado; la extensión del sistema de pensiones y jubilaciones en la totalidad de los asalariados; la obligación de pago de indemnizaciones en caso de despido; las indemnizaciones por accidentes de trabajo; la reglamentación de trabajos insalubres; las asignaciones familiares por conceptos tales como escolaridad; etc.” (Sidicaro, 1998)

El período de los dos gobiernos peronistas fue descrito por algunos autores como el de “masificación” de la seguridad social en Argentina. Fue un período en el cual se amplió la cobertura y se establecieron nuevas protecciones sociales. (Feldman, Golbert e Isuani, 1986) La cobertura social de la población económicamente activa prácticamente se completó durante el segundo gobierno de Perón.

El concepto de la seguridad social fue un mecanismo de redistribución y comenzó a prevalecer sobre el criterio de capitalización. Se abandonó la idea del seguro privado y pasó a hablarse de previsión en términos de un seguro colectivo, asumiendo el Estado el papel de garante de la “propiedad transferida”. (Castel, 1997) Esta propiedad es la base de la tecnología aseguradora en la que se apoya la sociedad salarial, y su aspecto innovador reside

en que a partir de la generalización de los seguros obligatorios las sumas ahorradas son retenidas automática y obligatoriamente por el Estado, quién garantiza que se puede recurrir a él en caso de infortunio o necesidad, de modo tal que la propiedad transferida no es una propiedad privada de la que se pueda disponer libremente, pero no deja por eso de ser una propiedad del aportante. Es en definitiva una propiedad de seguridad.

El pago de los aportes era una obligación, pero creaba un derecho inalienable. Así, el salario ya no era sólo la retribución del trabajador calculada con exactitud para asegurar su reproducción y la de su familia, sino que pasaba a tener una parte, el “salario indirecto”, como renta del trabajo para situaciones extra-laborales. Si bien esta propiedad no se ajustaba a la definición clásica burguesa de propiedad privada (principalmente no era transferible a la descendencia), no entraba en conflicto con ella, ya que el derecho provenía del pago de los aportes, a diferencia del socorro. Mediante un sistema de garantías jurídicas el Estado garantizaba en última instancia la cobertura de los riesgos al asegurar el acceso a la propiedad colectiva de los aportantes. (Castel, 1997)

De forma más amplia, se favoreció a la clase obrera y a la población, en general, mediante el desarrollo de la infraestructura hospitalaria y de una política de prevención en salud. También fue importante la política de desarrollo de viviendas y la ampliación del acceso a la educación pública de los sectores obreros. Debe considerarse que los servicios públicos son una propiedad social colectiva, y en este sentido son una de las formas de reapropiación de la riqueza social. En este sentido, el desarrollo de estos servicios durante este período fue otro de los puntales donde se asentó el cada vez más sólido Estado Social.

Como mencionamos antes, como parte del modelo económico se produjo un aumento del salario de los obreros que, en términos de salario real básico, de 1946 a 1948 fue de un 38% (Sidicaro, 1998), el mayor registrado en la historia hasta ese momento. Sin embargo, cabe aclarar que ese aumento sólo duro dos años, y que para 1952 descendió por debajo del nivel de 1946.

Estas medidas, junto con la fijación de algunos precios máximos para artículos básicos y algunas medidas sociales supletorias, como la de la baja de los arrendamientos, dieron como resultado un incremento general en la calidad de vida de la clase obrera, al tiempo que se terminaba de configurar un cuerpo de legislación social.

Para Perón, la cuestión social implicaba que los trabajadores tenían derecho a gozar de la seguridad social, rechazando la visión asistencialista. Según su visión, los trabajadores debían acceder a sus derechos sólo por su condición de tales. Perón construyó un discurso donde claramente se refleja, como nunca se había dado en la historia argentina, este reconocimiento de la dignidad del trabajo y su fusión con el salario como vehículo de la propiedad social. La dignidad era constitutiva del trabajo, y los trabajadores accedían a derechos sólo por su condición de tales, mientras que era obligación del Estado prever las necesidades de los trabajadores para devolver al pueblo lo que le pertenecía por derecho propio: su dignidad y bienestar.

En este sentido, una función de la propiedad social es la de prever los riesgos en la vida del trabajador y de su familia, y asegurarlo frente al retiro de la actividad laboral en la vejez. Esta previsión se concretaba en los diferentes tipos de seguro (en un sentido amplio) a los que el trabajador aportaba, y que significaban la generalización de la solidaridad como forma de conjurar el riesgo.

Este sistema de seguros fue alentado por Perón, quien afirmaba en el comienzo de su gobierno: “La organización de la previsión social, que los gremios tienen la obligación de vigilar y defender, comienza con el ahorro personal, que es el primer grado de la previsión social. Continúa luego la mutualidad dentro de la agremiación, para que ella se haga cargo de los problemas que el hombre por sus propios medios, individualmente, no puede resolver; y en tercer término, la previsión social organizada por el Estado, para satisfacer las necesidades a que el individuo o la mutualidad no pueden hacer frente. Con ello se trata de asegurar que el hombre, al terminar el trabajo de su vida, por incapacidad o vejez, no se halle abandonado a sus propios medios y tenga su jubilación para continuar subsistiendo.”³² De este modo, el sindicato y el Estado a través de la previsión social, que se asienta en el principio de solidaridad, juran lo que tiene de aleatorio y contingente la vida moderna para el trabajador, ampliando también los horizontes de la definición de la ciudadanía, que está cada vez más unida a los derechos sociales y no sólo a los civiles y políticos.

Para Perón el sindicalismo era una de las “columnas de la justicia social”, y la organización de éstos estaba claramente moldeada por la imagen que Perón había traído de Europa, y en particular de la Italia de Mussolini. De este modo, los sindicatos debían estar

32 “La justicia social es realizada por el pueblo”. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Subsecretaría de Relaciones Exteriores. Dirección General de Relaciones Culturales y Difusión. Sin año de publicación, ps. 17 y 18.

alejados de la actividad política para dedicarse a su función específica, que para él era la de proveer a los trabajadores de redes de protección social, atendiendo a sus necesidades. Este fin era expresado en sus palabras de este modo: “los sindicatos no hacen política, sino que desarrollan una obra eminentemente social. Así pues, el sindicalismo es la fuente popular de todas las conquistas sociales, y por consiguiente, de la justicia social, que en este caso emana del pueblo y la realiza el pueblo.”³³

Los sindicatos se convirtieron en fuertes corporaciones, hecho que les permitió obtener importantes concesiones para favorecer sus intereses particulares. En este marco, la protección social, que caracteriza a la sociedad salarial, se consolidó en Argentina a través de una fuerte relación con la pertenencia sindical. Y esta protección social estuvo basada casi exclusivamente en la seguridad social anclada en el derecho del trabajo.

Esta última característica trajo como consecuencia otra particularidad fundamental del Estado Social en Argentina. Estos actores corporativos, representados básicamente por los sindicatos, no pretendían una expansión de derechos universales ligados al estatus de ciudadano, sino que legitimaban las diferencias basándose en la pertenencia o no a alguno de los sindicatos que desde una situación de poder había negociado y obtenido algún beneficio para sus representados.

De este modo, el mejoramiento de la situación de algún sector que había encarado una lucha para obtener alguna reivindicación, muchas veces pasaba por poder acoplarse a los beneficios que ya habían obtenido grupos más poderosos. De esta manera, el desarrollo del Estado Social quedó fuertemente sujeto al resultado de luchas laborales, que incentivaron el particularismo como forma de consolidación de los derechos sociales.

A partir de 1952 y frente al cambio de coyuntura internacional, Perón revirtió muchas de las medidas tomadas durante su primer gobierno. Sin embargo, esto no produjo una caída en el apoyo prestado por los sectores populares.

Esto se explica por la identificación de sus intereses sectoriales con el peronismo. Para tratar de entender este fenómeno no alcanza con observar las medidas concretas que se tomaron, sino que hay que acudir también al plano ideológico y simbólico.

Perón supo resignificar los adjetivos utilizados para definir las masas que lo apoyaron desde el 17 de octubre, convirtiendo a los “descamisados” en los verdaderos héroes de la

³³ Ibid., p. 15.

historia argentina, porque eran “los que trabajaban”, en contraposición a “los que no trabajaban”, que eran sectores sociales parasitarios (en clara referencia a la oligarquía terrateniente). Pero Perón tenía una visión orgánica de la sociedad y era adverso a las caóticas masas desorganizadas. Construyó el dispositivo Pueblo, que eran las masas organizadas en defensa de sus “verdaderos” intereses de clase, los cuales se identificaban con él.

Mientras que durante el gobierno radical el discurso hacía una alusión continua a la coexistencia pacífica, evitando una retórica clasista y no aludiendo a conflictos estructurales, en el período peronista, por el contrario, se usó una retórica con metáforas bélicas, o sea: amigos – enemigos. Mediante esta forma dicotómica de plantear la política, el discurso peronista se conjugó en una estrategia en la cual había múltiples y cambiantes enemigos, pero siempre quedaban aliadas las figuras del General Perón y del Pueblo.

La clase dominante se identificó con el antiperonismo y la clase obrera identificó sus intereses con el peronismo, dividiendo el espacio social a partir de este antagonismo. Siguiendo a Laclau, podemos afirmar que las formas de la lucha social (o los antagonismos en el espacio social) no están determinadas a priori, por lo que la construcción de una hegemonía dependerá de la forma en que se articulan discursos que a priori no responden ni a grupos definidos ni a orientaciones políticas predeterminadas. Esto se debe a la polisemia de los discursos. “Es precisamente este carácter polisémico de todo antagonismo el que hace que su sentido dependa de una articulación hegemónica, en la medida en que, según vimos, el terreno de las prácticas hegemónicas se constituye a partir de la ambigüedad fundamental de lo social, de la imposibilidad de fijación última del sentido de toda lucha, ya sea en su forma específica o a través de su localización en un sistema relacional”. (Laclau y Mouffe, 1985)

La cuestión social vinculada al derecho del trabajo puede ser pensada como un antagonismo “salvaje” disponible para ser apropiado. “Todo antagonismo, librado a sí mismo, es un significante flotante, un antagonismo “salvaje” que no predetermina la forma en que puede ser articulado en otros elementos de una formación social”. (Laclau y Mouffe, 1985)

El peronismo logró, en este período, articular hegemónicamente el discurso vinculado a los derechos sociales apropiándose de él, de forma tal que estos derechos fueron concedidos desde el Estado más que conquistados por el movimiento obrero.

5. Algunas reflexiones finales

A través del recorrido que hemos encarado pudimos observar los encadenamientos y las mutaciones presentes en la cuestión social argentina, en el período que va desde la construcción de los cimientos de un orden social y una Argentina moderna (fines de siglo XIX) hasta la etapa de masificación de los seguros sociales y la consolidación del Estado Social (década del '50), con las particularidades que ello manifestó en nuestro país.

Esas mutaciones están ligadas a las diferentes formas históricas y sociales en que se fueron definiendo los nudos problemáticos que conformaron la cuestión social en el país, en su doble constitución: objetiva –como emergente de una tensión social existente– y simbólica –como resultado de una producción discursiva. Desde la cuestión urbana y la miseria, a la cuestión nacional y la cuestión obrera, que finalmente se impuso, estableciéndose como cuestión social principal durante las décadas centrales del siglo XX.

Mientras que, desde la segunda mitad del siglo XIX, el sujeto al que se enfocaba la asistencia social y el dispositivo higienista se recortaba básicamente en categorías sociales definidas por criterios extraeconómicos (pobres vergonzantes, niños y ancianos abandonados, enfermos y “desviados”), con el cambio de siglo las modalidades de intervención del Estado en el campo social se van a cernir, principalmente, al trabajador, como agente económico.

La amenaza de disolución social y la presencia en el espacio público de sus “portadores” (la figura del peligroso) fue teniendo efectos prácticos en un doble registro: actuó como forma de identificación de los sujetos sobre los cuales intervenir en lo social y llenó de contenido significativo el temor que se presentó entre los sectores dominantes y que disparó los primeros pasos de la construcción del Estado Social en el país.

Hasta el momento en que la cuestión social se centró en el trabajo, las formas que encontró el Estado para encararla no implicaban el otorgamiento de derechos, sino que estuvieron ligadas a una acción de moralización de los sectores populares. Las modalidades de intervención en lo social instituían al sujeto como un beneficiario antes que como un portador de derechos. Con el desarrollo de la tecnología aseguradora, el tratamiento de la cuestión social cambiaba de plano: la política social, de intervenir en un campo que constituía como moral, se corría hacia un espacio político y al reconocimiento de la

ciudadanía social, aún cuando la plena garantía de esos derechos progresivamente estatuidos llevaría más tiempo.

El reconocimiento de los derechos sociales en Argentina no fue un proceso lineal, siendo que, en su etapa inicial, se combinó con la aplicación de medidas represivas que procuraron disipar la movilización obrera, al tiempo que el Estado hacía ciertas concesiones de manera de seducir a los sectores menos radicalizados del movimiento obrero (*la política del garrote y la zanahoria*) y conjurar así la amenaza de cambio radical de las relaciones sociales. Por entonces, las regulaciones morales empezaban a mostrarse incapaces de “encorsetar” la vida social y pautar las aspiraciones de las clases populares que encontraban en las huelgas su forma de manifestación. En este contexto, el reconocimiento de ciertas reivindicaciones obreras por parte del Estado y la reglamentación formal en materia laboral apuntaban a suspender “la alternativa propiamente revolucionaria de la inversión radical de la relación de dominación”. (Castel, 1997: 270)

En esta marcha hacia la consolidación del Estado Social en Argentina, el obrerismo de Yrigoyen contribuyó, fundamentalmente, a la constitución de un espacio de mediaciones. En este sentido, tomando las palabras de Robert Castel, esta etapa representa “el advenimiento del Estado Social {interpretada} como la introducción de un tercero entre los poetas de la moralización del pueblo y los partidarios de la lucha de clases”. (Castel, 1997: 271)

Durante la etapa de gobiernos radicales (1916-1930), la ampliación de la participación política a un sector de la población no traería como correlación directa la sanción efectiva de derechos sociales. Se trataba de un “divorcio entre el ideal republicano, en adelante realizado por el sufragio universal, y la democracia social.” (Castel, 1997: 271) Por lo tanto, esa brecha entre la igualdad política, reconocida en la esfera pública, y la marcada desigualdad constatada en el campo social, no terminaba de ser saldada. Sin embargo, durante las décadas siguientes, se profundizan una serie de transformaciones en el Estado que procurará disminuir esa distancia, garantizando un mínimo de justicia social.

Así, durante la primera y segunda presidencia de Perón se consolida un Estado Social, que encuentra sus raíces en los esfuerzos con que algunos países europeos buscaron conjurar la amenaza que significaba la cuestión social ligada al pauperismo durante el siglo XIX, cuando, tal como proclamaba Marx en el Manifiesto comunista, un fantasma recorría Europa.

Ese fantasma encontraba sus orígenes en las masas descolocadas socialmente a partir de la instauración de un orden social basado en el industrialismo capitalista. Ellas constituyeron la cuestión social europea del siglo XIX. Cuando estas masas se organizaron en asociaciones colectivas que propugnaban un cambio en su situación a través de partidos políticos, grupos revolucionarios u organizaciones sindicales, la amenaza se hizo perentoria, aunque no fue la revolución sino la “invención del Estado Social” la que conjuró el peligro que representaban esas masas.

Este modelo del Estado Social, sustentado en la solidaridad social y en un activo papel del Estado como promotor de políticas económicas y sociales que aseguraron una importante mejoría en el nivel de vida de sus ciudadanos, ha recibido diversos nombres: Estado de Bienestar, Estado Providencia, Estado Benefactor, Estado Social.

Sin embargo, la forma que ha tomado este modelo de Estado no ha sido igual en todos los países donde se ha desarrollado, como tampoco lo ha sido el camino de su instauración. En el caso de nuestro país, están lejos de agotarse las discusiones acerca de las características que asumió, y su relación con la cuestión social; cuestión que durante las primeras décadas del siglo XX –a diferencia de Europa en su etapa inicial– estuvo más cerca de la cuestión nacional que del pauperismo. Y si es cierto que de la amenaza que representaba esa cuestión social surgieron las políticas represivas que criminalizaban al extranjero peligroso, ella también fue el origen de los primeros reconocimientos del derecho del trabajo, como modo de debilitar los violentos reclamos de los obreros organizados. En este marco, la cuestión social se encuentra intrínsecamente relacionada con el origen del Estado Social.

Castel considera que el rol del Estado Social en la solución de la conflictividad social no es el de ser un árbitro imparcial y por encima de las partes, ni representar los intereses exclusivos de una clase. Este Estado Social sería el intento de un cierto equilibrio de intereses antagónicos. Este Estado se constituyó en la intersección del mercado y el trabajo, convirtiéndose en el soporte de la propiedad social y el sustento de la sociedad salarial.

En este Estado Social, la tecnología del seguro se desarrolló a través de la promoción de la “propiedad transferida”. Esto significa que, para Castel, el seguro no es producto de la providencia del Estado, sino que los eventuales beneficiarios del seguro previamente deben realizar aportes para poder acceder a él. De este modo, el seguro es una combinación entre propiedad privada y propiedad social y el Estado tiene el rol de tutelar esa propiedad transferida, asumiendo un papel protector. Como se ha dicho, el Estado Social tiene como una de sus funciones específicas ser el garante de esa propiedad transferida.

En nuestro país, el “Estado de Bienestar” tomó ciertas características que habilitan a pensar en él en términos de “un híbrido”, dado que no tomó la forma clásica de Estado de Bienestar desarrollada en Europa. A partir de las particularidades que asumió desde que comenzó a delinarse a principios del siglo XX es más pertinente utilizar el concepto “Estado Social” que “Estado de Bienestar” para referirse al rol que jugó como propulsor y garante de los derechos sociales consolidados durante el gobierno de Perón que se inició en 1945.

Puede observarse el fortalecimiento y afianzamiento del Estado Social en Argentina durante la década del '40, cuando se consolida una etapa de industrialización por sustitución de importaciones, en el aspecto económico, y una alianza entre el Estado y los trabajadores representados por el sindicalismo, desde lo social. La base de este modelo de industrialización se asentaba en la transferencia de ingresos desde el campo a la actividad industrial³⁴, acompañada de un fuerte proteccionismo.

Otra particularidad determinante que asumió el Estado Social durante su proceso de consolidación en el país, fue el modo en que se relacionó con otros actores sociales. Durante el gobierno peronista se desarrollaron relaciones basadas primordialmente en el clientelismo y el paternalismo. Los sindicatos se convirtieron en fuertes corporaciones, hecho que les permitió obtener importantes concesiones a favor de sus intereses particulares. En este marco, la protección social, que caracteriza a la sociedad salarial, se consolidó en una fuerte relación con la pertenencia sindical. Y esta protección social estuvo basada casi exclusivamente en la seguridad social, producto de la relación laboral. (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 121)

Esta última característica trajo como consecuencia otra peculiaridad fundamental del Estado Social argentino. Estos actores sociales, representados básicamente por los sindicatos, no pretendían una expansión de derechos universales ligados al estatus de ciudadano, sino que legitimaban las diferencias basándose en la pertenencia o no a alguno de los sindicatos que, desde una situación de poder, había negociado y obtenido algún beneficio para sus representados.

De este modo, el mejoramiento de la situación de cierto sector que había encarado una lucha para obtener alguna reivindicación, muchas veces pasaba por poder acoplarse a los beneficios que ya habían obtenido grupos más poderosos. De esta manera, el desarrollo del

³⁴ La transferencia de recursos del sector agroexportador al industrial se basaba en retenciones a las exportaciones, el manejo del tipo de cambio y la fijación de los precios. El subsidio a las tarifas de servicios cumplió la misma función. La demanda se incentivó mediante una política de redistribución progresiva de los ingresos, mecanismo que alentó la producción nacional de bienes de consumo. Con este modelo se buscaba mantener un alto nivel de empleo, y por otra parte financiar el creciente gasto público.

Estado Social quedó fuertemente sujeto al resultado de las luchas laborales, que incentivaron el particularismo como forma de consolidación de los derechos sociales. Estos sellaron el carácter plural y fragmentado de los seguros sociales en la Argentina.

Es por ello que, en nuestro país, el salario se encuentra particularmente enraizado en los fundamentos mismos del Estado Social, y la crisis de la sociedad salarial socava de manera tan profunda la posibilidad de la existencia misma de este Estado.

Bibliografía

- Abós, Álvaro (1986), *La Columna Vertebral. sindicatos y peronismo*. Editorial Hyspamérica, Buenos Aires.
- Armus, Diego (2000a), “Consenso, conflicto y liderazgo en la lucha contra la tuberculosis. Buenos Aires 1870-1950”, en Suriano, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires.
- Armus, Diego (2000b), “El descubrimiento de la enfermedad como problema social”, en Lobato, Mirta (ed.), *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Baily, Samuel (1984), *Movimiento Obrero, Nacionalismo y Política en la Argentina*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Bertranou, J; Palacio, J.; Serrano, G. (comp.) (2004), *En el país de no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Prometeo, Buenos Aires.
- Castel, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social, Una crónica del asalariado*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Clementi, Hebe (1986), *El Radicalismo. Trayectoria política*. Editorial Hyspamérica, Buenos Aires.
- Crevani, Esteban L. (1987), *Yrigoyen y el sindicalismo*. Publicaciones Instituto Yrigoyeniano, Buenos Aires.
- De Ipola, Emilio (1989), “Ruptura y continuidad, claves parciales para un balance de las interpretaciones del peronismo”, en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, v. 29, N°115, octubre-diciembre, Buenos Aires.
- Del Campo, Hugo (1983), *Sindicalismo y Peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, CLACSO, Buenos Aires.
- Del Mazo, Gabriel (1984), *La primera presidencia de Irigoyen*, CEAL, Buenos Aires.
- Di Tella, Torcuato (1993), *Historia argentina, desde 1830 hasta nuestro días*, Editorial Troquel, Buenos Aires.
- Doyon, Louise M. (1984), “La organización del movimiento sindical peronista”, en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, v. 24, N° 94, julio-septiembre, Buenos Aires.
- Falcón, Ricardo (1970), “Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1890-1912)”, en Carlos Díaz, Alejandro, *Ensayos sobre la historia económica Argentina*, Amorrotu, Avellaneda.
- Falcón, Ricardo (2004), “Políticas laborales y relación Estado-sindicatos en el gobierno de Hipólito Irigoyen (1916-1922)”, en Suriano, Juan comp. *La cuestión social en Argentina 1870-1943*. Editorial La Colmena, Buenos Aires.
- Feldman, J., Golbert, L. y Isuani, E. (1986), “Maduración y crisis del sistema provisional argentino”, en *Boletín Informativo Techint*, N°240, Buenos Aires.
- Gaudio, R. y Pilone, J. (1984), “Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”, en L.M. Doyon, R. Gaudio, M. Giménez Zapiola, J. Horowitz, C.M. Legiozamón. W. Little, J. Pilone, J.C. Torre (compilador), *La formación del sindicalismo peronista*, Editorial Legasa, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998), *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Ed. Ariel, Buenos Aires.
- Germani, Gino (1973) “El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos”, en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Volumen 13, octubre- diciembre, Buenos Aires.
- Godio, Julio (1985), *La Semana Trágica de enero de 1919*. Editorial Hyspamérica, Buenos Aires.
- González Leandri, Ricardo (2000), “Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX”, en Suriano, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires.
- Gutiérrez, Leandro (1983), “Los trabajadores y sus luchas”, en *Historia de cuatro siglos*, Tomo 2, Editorial Altamira, Buenos Aires, 2000.
- Isuani, Ernesto (1991), “¿Bismarck o Keynes. Quién es el culpable?”, en Isuani, Lovuolo, Tenti Fanfati, *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Editorial Miño Avila CIEPP, Buenos Aires.
- Isuani, Ernesto (1986) *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Hall, Michael y Spoalding, Hobart (1990), “Las clases trabajadoras urbanas y las organizaciones obreras tempranas en América Latina (1880-1930)”, en Leslie Bethell (ed.) *Historia de América Latina*. Cambridge University Press y Crítica, Barcelona
- Halperín Donghi, Tulio (1998), *El espejo de la Historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Irigoyen, Hipólito (1957), *Mi vida, mi doctrina*. Editorial Raigal, Buenos Aires.
- Laclau Ernesto y Mouffe Chantal (1985), *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una Radicalización de la Democracia*, Siglo XXI, Madrid.
- Luna, Félix (1986), *Irigoyen*. Hispanoamérica, Buenos Aires.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Subsecretaría de Relaciones Exteriores. Dirección General de Relaciones Culturales y Difusión, *La justicia social es realizada por el pueblo*
- Matsushita, Hiroshi (1986), *Movimiento Obrero Argentino (1930-1945)*, Editorial Hyspamérica, Buenos Aires.
- Morlino, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis: La transición del régimen*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Murillo, Susana (2000), *Influencias del higienismo en políticas sociales en Argentina. 1871/1913*, Dunken, Buenos Aires.
- Oved, Iacov (1976) “El trasfondo histórico de la ley 4.144, de Residencia” En *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 16. N° 61, abril – junio, Buenos Aires.
- Panettieri, José (2000), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Buenos Aires.
- Recalde, Héctor (1985), *La Iglesia y la cuestión social*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, Buenos Aires.
- Rock, David (2001), *El Radicalismo argentino, 1890-1930*, Amorrotu, Buenos Aires.
- Rock, David (1991), *Argentina 1516-1987, desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*, Alianza Singular, Buenos Aires.
- Romero, Luis Alberto (2001), *Breve historia contemporánea de la Argentina*, FCE, Buenos Aires.
- Salessi, Jorge (1995), *Médicos, maleantes y maricas*, Beatriz Viterbo ed., Buenos Aires.
- Salvatore, Ricardo (2000), “Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social/obrero en Argentina”, en Suriano, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires.
- Scarzanella, Eugenia (2003), *Ni gringos ni indios. Inmigración, criminalidad y racismo en la Argentina 1890-1940*, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Buenos Aires.
- Sidicaro Ricardo (1998), “Consideraciones sociológicas sobre las relaciones entre peronismo y clase obrera en la Argentina 1943-1945”, en Mackinnon M. y Petrone M., *Populismo y neopopulismo en América Latina*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Suriano, Juan (comp.) (2000), *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*, Editorial La Colmena, Buenos Aires.
- Svampa, Maristella (1994), *El dilema argentino: Civilización o barbarie. De Sarmiento al revisionismo peronista*, Ediciones el Cielo Por Asalto, Buenos Aires.

- Tenti Fanfani, Emilio (s/d), Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención/1, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, Buenos Aires.
- Villaruel, J. y Berrotarán, P. (1995), “Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra”, en Ansaldi W., Pucciarelli A.R. y Villaruel J.C., Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria. 1912-1946, Biblos, Buenos Aires.
- Villavicencio, Susana (Editora) (2003) Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del centenario, Eudeba, Buenos Aires.
- Viñas, David (1996), Literatura Argentina y política. De Lugones a Walsh, Sudamericana, Buenos Aires.
- Zimmermann, Eduardo (1995), Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916, Sudamericana, Buenos Aires.
- Zimmermann, Eduardo (1992), “Los intelectuales, las ciencias sociales y el reformismo liberal. Argentina, 1890-1916”, en revista Desarrollo Económico, vol. 31, n° 124, Buenos Aires.