

Cuestión social, estado e instituciones laborales

**La cuestión social y el complejo proceso
de construcción inicial de las políticas
sociales en la Argentina moderna**

Juan Suriano*

Introducción

Los sectores populares y los trabajadores argentinos siempre vivieron situaciones de vulnerabilidad y precariedad. Estas fueron de mayor o menor gravedad según las coyunturas, y obviamente los momentos de crisis generalizada fueron y son los de mayores dificultades para los trabajadores. Pero, en sentido contrario a quienes ven un paralelismo entre la cuestión social de comienzos del siglo xx y la emergente a inicios del xxi, una de las grandes diferencias entre ambas radica en una variable clave: el horizonte de las expectativas populares. En la primera etapa la gran mayoría de los trabajadores estaban excluidos de los más elementales derechos sociales, pero en el contexto de un proceso de construcción, lento y paulatino, de la ciudadanía social (y política). En esta afirmación no importa tanto si el estado y los grupos gobernantes, influenciados por la concepción liberal, reaccionaron temprana o tardíamente ante el conflicto social; si predominó un espíritu preventivo del conflicto o existían verdaderos criterios aseguradores; si fueron los intelectuales, los activistas gremiales o los propios trabajadores quienes pusieron en locución la cuestión social. Por lo menos hasta 1930, es decir, hasta el comienzo de la crisis del modelo agroexportador, se llevó adelante un proceso de construcción de políticas sociales que apuntaba a incluir a las masas al sistema para neutralizar la agitación social, por supuesto parcialmente, pues la idea de universalidad en la aplicación de las políticas sociales se vincula a la respuesta

* PEHESA-Instituto Ravignani, UBA.

keynesiana a la crisis de 1929. Fue un período en el que las sociedades que ingresaban al capitalismo, en un contexto mundial de conformación acelerada de las políticas sociales en los países industrializados, se veían forzadas a incluir a las masas debido, entre otras razones, a la fuerte presión ejercida por los trabajadores y sus representaciones gremiales y políticas, que se traducía en una fuerte acción colectiva. En ese momento los trabajadores construyeron y dispusieron de herramientas asociativas y de medios de acción para luchar contra las diversas formas de exclusión. Y esas herramientas y medios eran sumamente efectivos, especialmente en períodos de pleno empleo y cuando el conflicto se instalaba en las zonas claves de la economía agroexportadora. En ese marco, el horizonte de expectativas, aunque incierto en las coyunturas de desocupación y con gobiernos remisos a conceder derechos a los trabajadores, estaba fuertemente cruzado por la presión ejercida por estos y sus organizaciones. Y el producto de estas presiones redundó progresivamente en aumentos salariales, mejoras en las condiciones de trabajo, las primeras leyes laborales y de seguridad social, así como en la creación del Departamento de Trabajo y de un cuerpo de funcionarios especializados en el tema. Los trabajadores fueron adquiriendo visibilidad y se constituyeron en un sujeto social que debía ser tomado en cuenta. Era el largo y trabajoso proceso de construcción de la ciudadanía social en el sendero intermedio transitado por las lógicas de la política y de la economía.

En los últimos tiempos ese horizonte de expectativas se ha ido diluyendo, la desocupación ha dejado de ser coyuntural para convertirse en estructural y masiva, la precariedad laboral y la exclusión son realidades de muchísima gente que, a diferencia de comienzos del siglo, cuando empezaba a construirse un sistema de contenciones, hoy ve desmembrarse el sistema de seguridad social estatal y no acierta a percibir qué lo reemplazará; en todo caso, ve reaparecer y crecer políticas asistenciales que sólo mitigan de manera muy relativa la pobreza. La afirmación de Robert Castel de que "para muchos el futuro tiene el sello de lo aleatorio"¹ está hoy plenamente vigente en Argentina.

En este artículo me propongo analizar el proceso de conformación de las políticas sociales en Argentina a partir del momento en que surgió y se conformó la cuestión social moderna, hasta la crisis del modelo agroexportador.

La emergencia de la cuestión social

La cuestión social refiere a una serie de manifestaciones de carácter social, laboral e ideológico que son consecuencia del proceso de urbanización e industrialización derivados de la incorporación del país al mercado mundial durante la segunda mitad del siglo XIX. Se vinculan a la generalización del sistema salarial, a la aparición de dificultades médico-sanitarias y de salubridad, a la falta de viviendas

1. Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, 1997, p. 13.

y a la emergencia de instituciones orientadas a defender los intereses de los trabajadores desde el punto de vista gremial, ideológico y político. Todas estas cuestiones terminarán generando la preocupación, participación y posterior búsqueda de soluciones por parte de las élites dirigentes.²

Hasta aquí la definición es clásica, y parece pertinente ampliarla y matizarla al menos en dos sentidos. Por un lado, con la inclusión dentro de la cuestión social de la cuestión indígena, que impulsó, a partir de la conquista definitiva de sus tierras en 1880, un debate en el seno de los grupos gobernantes sobre qué hacer con quienes habían sido legítimos habitantes de esas tierras, ahora víctimas del proceso de incorporación del país al mercado mundial. Por otro lado, desde fines del siglo XIX, la agenda de la cuestión social se complejizó en torno a la emergencia del problema del rol de la mujer tanto en su carácter de madre como de trabajadora, puesto que su incorporación al mercado de trabajo fue percibida negativamente por las élites, en tanto perturbaba y disgregaba la vida familiar y social, contrariando la idea de que la mujer, como pilar y sostén moral de la familia, debía permanecer en el hogar.³

No obstante la amplitud del concepto de "cuestión social", es de indudable importancia remarcar que aunque no haya sido estrictamente su primera manifestación, el problema obrero se ubica en el centro de la cuestión social moderna: la pobreza, la criminalidad, la prostitución, la enfermedad y la epidemia, el hacinamiento habitacional o la misma conflictividad social son todos temas relacionados al mundo del trabajo en tanto formaban parte de sus desajustes, como la desocupación, las malas condiciones de trabajo o los bajos salarios.⁴ Además, los actores de la época solían usar como sinónimos cuestión social y cuestión obrera.

Sin embargo, la cuestión social moderna comenzó a plantearse en Argentina apenas comenzó su inserción en el mercado mundial como productor de bienes primarios, hacia la década de 1860. Las primeras preocupaciones se vincularon a la masiva llegada de inmigrantes y a los problemas derivados de la acelerada urbanización. En el período intercensal que va de 1869 a 1914 el porcentaje de población urbana trepó de un cuarto a la mitad del total de habitantes de la nación;

-
2. Una definición similar para el caso chileno en James Morris, *Las élites, los intelectuales y el consenso. Estado de la cuestión social y el sistema de relaciones industriales en Chile*, Santiago de Chile, 1967, p. 79.
 3. Para el primer caso véase Enrique Mases, "Estado y cuestión indígena: Argentina, 1878-1885" en Juan Suriano, *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, 2000; para el segundo, Mirta Z. Lobato, "Entre la protección y la exclusión: Discurso maternal y protección de la mujer obrera, Argentina, 1890-1934" en ídem.
 4. En este sentido es interesante constatar que la escuela criminológica positivista vinculaba el problema de la criminalidad directamente con el "desgranamiento" del mercado de trabajo. Sus ideas y proyectos sobre las reformas de las prisiones apuntaban a reinsertar a los individuos en el mercado de trabajo y a contribuir a la imposición de la disciplina laboral. Al respecto véase Ricardo D. Salvatore, "Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social/obrera en Argentina" en J. Suriano, *op. cit.*

Buenos Aires multiplicó su población por ocho, Córdoba por cuatro y Rosario por diez.⁵ El fenómeno se entiende mejor si lo acotamos, en el caso de Buenos Aires, al comienzo del período: entre 1869 y 1887 la población aumentó de 177.787 habitantes a 433.375; esta cifra indica que en el lapso de 18 años se produjo el mayor crecimiento relativo de la historia poblacional argentina (143,7 %), a una tasa anual del 7,9 %.⁶ Un aumento de esta índole rápidamente habría de evidenciar serios problemas de infraestructura y sería una muestra contundente de la irracionalidad del desarrollo urbano, hecha visible por los contingentes de inmigrantes que pululaban en busca de trabajo, por el hacinamiento habitacional, especialmente en conventillos y casas de inquilinato, y por los consecuentes focos de infección y enfermedades. Así, la salud/enfermedad trascendieron el ámbito de lo individual para convertirse en un problema social, tal como lo planteara tempranamente Sarmiento en 1868 al inaugurar obras de aguas corrientes.⁷ Cada brote epidémico elevaba las preocupaciones de los grupos gobernantes, como ocurriría con la epidemia de fiebre amarilla de abril de 1858, o con la de cólera de fines de 1867 y principios del año siguiente. Claro que esa visibilidad tuvo un punto de inflexión a partir de la gran epidemia de fiebre amarilla que azotó Buenos Aires en 1871, matando al 8 por ciento de la población y repercutiendo casi democráticamente sobre diversos grupos sociales. Si bien una de las consecuencias de este episodio se relaciona con la segregación espacial de las capas altas, que se trasladaron del sur al norte de la ciudad, aquí interesa centralmente “el descubrimiento de la enfermedad como problema social”⁸ y la decisión de un grupo de médicos higienistas avalados por el gobierno para buscar la solución del problema médico-sanitario. Y es en este momento, al producirse la intersección entre los saberes médicos y la intervención estatal,⁹ cuando en Argentina comienzan a plantearse los problemas derivados de la cuestión social moderna.

Los higienistas pondrían énfasis en que el estado debía garantizar la “salud del pueblo”. Según Eduardo Wilde el gobierno “necesita tener atribuciones, y éstas son forzosamente invasiones al derecho de cada uno, pero como no se puede vivir en sociedad sin ceder parte de los derechos individuales, tenemos que armar a los gobiernos con aquellos poderes que nosotros mismos no disponemos”.¹⁰ En

-
5. Francisco Liernur, “La construcción del país urbano” en Mirta Z. Lobato (Ed), *El progreso, la modernización y sus límites, 1880–1916*, Buenos Aires, 2000.
 6. Guy Bourdó, *Buenos Aires: urbanización e inmigración*, Buenos Aires, 1977, p. 142.
 7. Ricardo González Leandri, “Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX” en J. Suriano, *op. cit.*, p. 218. Sobre la profesionalización médica y su incidencia en la enunciación temprana de la cuestión social, véase del mismo autor *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852–1886*, Madrid, 1999.
 8. Diego Armus, “El descubrimiento de la enfermedad como problema social” en M.Z. Lobato (Ed) *op. cit.* p. 510.
 9. R. González Leandri, “Notas...”, p. 219.
 10. Eduardo Wilde, *Curso de Higiene Pública*, Buenos Aires, 1885, p. 10

este sentido, resolverían una parte de los problemas a partir de impulsar y lograr por parte del estado la construcción de obras de salubridad y el consecuente equipamiento sanitario. Se crearon las oficinas gubernamentales pertinentes: el Departamento Nacional de Higiene en 1880 y la Asistencia Pública tres años más tarde. Como sostiene Armus, "en estas nuevas instituciones, creadas en gran medida como resultado de la presión de los médicos higienistas, este grupo burocrático profesional delineó su área de competencia específica y se transformó en el especialista por excelencia" de los problemas medioambientales del mundo urbano.¹¹ Y fundamentalmente, los higienistas, asociados a la sensación de temor ante las epidemias, indujeron al estado a ampliar sus esferas de actuación, al tomar en sus manos la salud pública e inmiscuirse de manera directa en la resolución de uno de los problemas planteados por la cuestión social urbana.

Las dificultades del estado para asumir la cuestión social

Sin embargo, el estado tardaría y se mostraría remiso a involucrarse en otros aspectos sustanciales de la cuestión social debido, en buena medida, a la fuerte impronta liberal que guiaba las ideas y las acciones de los grupos gobernantes. Esa impronta era mucho más fuerte en el plano social que en el económico o el político donde, en el contexto de la construcción de un Estado-Nación fuerte y centralizado, la intervención del gobierno fue activa y contundente a la hora de encausar la anarquía política y disciplinar las diversas fracciones políticas y provinciales que se disputaban el poder y conspiraban contra la centralización estatal. De manera inevitable, el proceso que arrancó en Caseros y se corporizó con la llegada de Julio A. Roca al poder en 1880 condujo a la conformación de ese estado fuerte, centralizado y activamente interventor en las esferas de actuación política y económica.¹²

Pero el plano social parece haber sido la zona más liberal, sin que esto significara ausencia del estado en las relaciones sociales. En el transcurso de las últimas tres o cuatro décadas del siglo XIX los gobiernos nacionales intervinieron escasamente en el plano social y sólo lo hicieron cuando su presencia fue indispensable, como en el caso de la problemática médico-sanitaria.

En el ámbito más específico del mundo del trabajo no se percibía la presencia gubernamental, en tanto predominaba una visión liberal que suponía la política social sin la participación del estado o que admitía su intervención sólo en parte, mediante políticas de control y reglamentación. El mundo del trabajo se estructuraba a partir de un sistema de obligaciones y tuteladas morales destinado a los trabajadores a través del patronato filantrópico, pues éstos eran visualizados como

11. Ídem, p. 516.

12. Véase al respecto Oscar Oszlak, *La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, 1997, pp 95-190.

menores de edad, individuos irresponsables e incapaces de resolver sus problemas básicos de subsistencia. El mismo Wilde, que tan enérgicamente reclamaba la intervención gubernamental para resolver los problemas médico-sanitarios, pensaba que los trabajadores eran incapaces por sí mismos de moralizarse, instruirse y conocer sus derechos y, en este sentido, el poder público debía intervenir filantrópicamente y actuar como "una especie de tutor de los pobres, de padre protector" dedicado a velar por la salud de la población en tanto "cada pobre que vive mal es una amenaza para sus semejantes".¹³ Y esa amenaza se corporizaba en los trabajadores, considerados como potencialmente peligrosos: "la industria crea una población especial, generalmente imprevisora, ignorante, sediciosa, atrevida, disipada y hasta viciosa".¹⁴

A diferencia de las viejas nociones de caridad, la concepción filantrópica, de la que el higienismo formaba parte, valoraba a la población económicamente activa y comenzó a tener vigencia en los años '70 del siglo XIX. A su criterio, la solución de los problemas se vinculaba al estímulo de la moralidad de los trabajadores, brindándoles una casa higiénica y una educación similar a la de la escuela dominical británica, que combinara el énfasis sobre lo moral y lo higiénico. Una educación destinada a evitar que el obrero llegara a rebelarse y a "destruir las preocupaciones que suministran ideas generales exóticas y no indispensables para el perfeccionamiento del obrero como hombre de familia, como individuo moral y como auxiliar de la industria".¹⁵

La concepción filantrópica daba importancia "a diversos mecanismos para intervenir, tanto sobre el cuerpo como sobre la moral de los sectores populares, extendiendo su labor hasta los lugares de vivienda, recreación y trabajo".¹⁶ Por ejemplo, se vigilaba y reglamentaba los modos de vida de los trabajadores, tratando de prevenir las enfermedades de la población a partir de la actuación del Departamento de Higiene y del Saneamiento y Disciplinamiento Urbano, que se encargaba del control y la inspección de bares, cafés, conventillos, pensiones, mercados, prostíbulos y hospitales. Fue precisamente en este punto que la actuación de los médicos higienistas resultó relevante. Ellos enfatizaron y alertaron sobre el peligro social que significaba el hacinamiento habitacional, producto del desordenado e impetuoso crecimiento urbano, dado que convertía a los pobres en potenciales transmisores de enfermedades. En ese sentido, el higienista Guillermo Rawson advertía al gobierno acerca del deplorable estado de "las habitaciones de los trabajadores y de los pobres, no sólo desde el punto de vista filantrópico, por lo que concierne a los necesitados, sino desde los intereses de la comunidad, en cuanto

13. E. Wilde, *op. cit.*, p.40.

14. Ídem, p. 362.

15. Ídem, p.374.

16. Ricardo González, "Caridad y filantropía en la ciudad de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX" en AAVV, *Sectores populares y vida urbana*, Buenos Aires, 1984, p. 256.

se relaciona con la salud y con la vida".¹⁷ Ellos pensaban que, además del fomento de la templanza, con el aseo personal, el mejoramiento del hábitat popular basado en la limpieza, el aire puro y un mayor espacio, así como por la higiene en el lugar de trabajo, conseguirían moralizar las costumbres obreras y resolver el problema de la higiene y la salud. Esta situación se alcanzaría mediante la reglamentación de las formas de habitar y el estímulo al capital privado para que invierta en iniciativas filantrópicas, al estilo de las que el millonario Peabody llevaba adelante en Inglaterra, construyendo viviendas populares a precios accesibles para los trabajadores.¹⁸ El énfasis puesto en el problema de la higiene y la salud, así como la visión filantrópica de los problemas obreros, marcaban los límites que los higienistas y los gobernantes de este período tenían para comprender la cuestión social en toda su magnitud.

Hasta fines del siglo XIX estos problemas se resolvían por los mayores aportes del Tesoro Nacional a las organizaciones de beneficencia que se hacían cargo de instituciones tales como asilos, casas de huérfanos, hospitales, manicomios y casas de espósitos. El presidente Carlos Pellegrini sintetizaba bien esta estrategia de intervención social: "la caridad ha hecho su deber -sostenía en 1892-, las instituciones piadosas encargadas de cuidar a los enfermos, amparar a los desvalidos, y asilar a los desheredados de la fortuna y el hogar, han seguido prestando sus servicios bajo la dirección de las beneméritas damas...(y) el gobierno ha tenido que acudir en su auxilio".¹⁹

La cuestión social fuera del marco de la higiene y la salud parecía no ser percibida por los gobernantes, y es interesante constatar que en los discursos de Pellegrini como presidente en la apertura de las sesiones del Congreso Nacional en 1891 y 1892 no hay, con la única excepción de una mención a la desocupación, ninguna alusión, no sólo a la cuestión social en términos generales, sino tampoco a las consecuencias sociales de la crisis económica desatada en 1890.²⁰ Esta actitud en los discursos presidenciales se mantuvo invariable a lo largo de toda la década, salvo en 1895, cuando el presidente José E. Uriburu, desde una perspectiva más policial que social, manifestó su inquietud por los conflictos obreros que a su criterio "obedecen al desarrollo creciente del socialismo en esta capital".²¹

Si bien las dificultades para comprender la cuestión social se vinculan en primera instancia a su carácter de fenómeno nuevo y a que el estado se hallaba en una etapa de construcción, deben recalcarse los límites que a esa comprensión establecía la concepción liberal predominante en buena parte de los grupos gover-

17. Guillermo Rawson, *Escritos y discursos*, Buenos Aires, 1891, p. 109.

18. Ídem, p. 144.

19. Horacio Mabrugaña, *Los mensajes*, Buenos Aires, 1910, Tomo V, p. 56. Sobre las actividades de beneficencia, véase: José Luis Moreno (comp.), *La política social antes de la política social (Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVIII a XX)*, Buenos Aires, 2000.

20. Ídem, pp 1-86.

21. Ídem, p. 300.

nantes. Se trata de un condicionamiento de carácter filosófico relacionado con la concepción de una sociedad mínima, en la cual los hombres son individuos responsables y racionales que persiguen sus intereses a partir del establecimiento de relaciones contractuales. La irrupción y la percepción de la pobreza, así como de los problemas sociales en general, deben haber constituido un desafío difícil de desentrañar para quienes así concebían a la sociedad.²² En nuestro país esta visión contractualista de la relación entre los individuos se hallaba presente en el *Código Civil*, que equiparaba como partes iguales de una relación al obrero y al patrón (contratado y contratante). Este aspecto del Código regiría hasta la sanción de una legislación laboral que diferenció cada una de las partes y estableció derechos y obligaciones. Pero esta postura no era sólo privativa de los grupos gobernantes; parecía gozar de un consenso bastante generalizado en otros sectores de la sociedad, ya que también adherían a ella los empresarios industriales y aquellas organizaciones obreras orientadas al anarquismo.²³

La irrupción de la cuestión obrera

Resulta indudable que la emergencia de la cuestión obrera a partir del desarrollo del movimiento obrero y de la constitución de cierta identidad de clase de los trabajadores argentinos aceleraron la crisis de la interpretación liberal. Y fueron los propios representantes de los trabajadores los primeros en poner en locución el problema.²⁴ Sólo a modo de ejemplo mencionaremos dos casos. En 1887 se conformaba “La Fraternidad, Sociedad de Ayuda Mutua entre Maquinistas y Fogoneros de Locomotoras”, con el objeto de mejorar las condiciones de vida y trabajo de los maquinistas y fogoneros de todo el país. Cabe señalar que, aunque referidos sólo a un gremio, entre sus propósitos figuraban demandas vinculadas direc-

22. R. Castel, *op. cit.*, p. 262.

23. El anarquismo estaba permeado tanto de antiestatismo como de un fuerte individualismo de raigambre indudablemente liberal. Véase Juan Suriano, “Ideas y prácticas políticas del anarquismo argentino” en *Entre pasados*, N° 8, 1995. Entre los industriales la postura no dejaba de manifestar una dosis de oportunismo: antiestatales y fuertemente liberales a la hora de resolver los conflictos con los trabajadores, se mostraban en cambio partidarios de la intervención y la protección gubernamental a la hora de defender su producción frente a la competencia extranjera. Véase Jorge Schvarzer, *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires, 1991.

24. Por razones de espacio no abordaremos el análisis de la acción gremial y su consecuente recepción en ciertos sectores de la sociedad durante la segunda mitad del siglo XIX, pero creo indispensable efectuar una relectura de este proceso, relectura que debería poner énfasis en la naturaleza de las demandas de las sociedades de resistencia, así como en establecer a qué interlocutores estaban dirigidas. Con respecto a la recepción, sabemos que el estado recién se preocupó a la vuelta del siglo; sin embargo, sería sumamente útil indagar cómo reaccionaron otros sectores, por ejemplo la prensa (especialmente *La Prensa* y *La Nación*) frente a la cuestión social.

tamente a la resolución de la cuestión social: "a) Uniformidad de las condiciones de trabajo por medio de una reglamentación legal; b) Formación de tribunales de arbitraje, constituidos por representantes del gobierno, empresas en litigio y la sociedad para resolver los conflictos que se produjeran; c) Legislación sobre las responsabilidades y procedimientos para los casos de accidentes que ocurrieran en el servicio; d) Establecimiento de una caja de pensiones y retiro, por las empresas, para los empleados y obreros, sin descuento del salario del personal".²⁵

Poco después, en 1890, los diarios *La Prensa* y *La Nación*, que ya habían alertado sobre la situación de los trabajadores, publicaron el petitorio presentado al Congreso Nacional por el Comité Internacional Obrero, avalado por más de 7.000 firmas, en el que se solicitaba a los legisladores la sanción de leyes destinadas a establecer la jornada laboral de ocho horas, el descanso dominical, la inspección sanitaria a fábricas y talleres y la prohibición del trabajo infantil, a destajo, nocturno y el femenino en rubros peligrosos. Estas reivindicaciones formaban parte de los reclamos efectuados un año antes en París por la Internacional Socialista. Pero no era sólo un eco externo: los representantes locales, "teniendo en consideración las particularidades de este país, los abusos y calamidades a que se ven sometidos con particularidad los trabajadores de esta república", agregaron el reclamo de la adopción del seguro obligatorio para los trabajadores contra accidentes de trabajo a expensas de los empresarios y el estado, así como la exigencia de la creación de tribunales arbitrales mixtos obrero-patronales.²⁶ Sólo el diputado Lucio V. Mansilla prestó atención al reclamo y solicitó la formación de una comisión especial para estudiar el problema aunque, en una clara demostración de la ausencia de preocupación oficial por la cuestión social, el petitorio fue archivado sin tratamiento. Al año siguiente el CIO, preocupado además por el alto índice de desocupación que era la manifestación de la crisis económica desatada en 1890, reiteró el reclamo de intervención estatal, en una línea que sería más tarde retomada sistemáticamente por el socialismo argentino.

Desde otra perspectiva, también los anarquistas plantearon el problema de la cuestión social desde su misma aparición en el país. A pesar del predominio de tendencias individualistas antiorganizadoras hasta fines del siglo XIX, los grupos libertarios locales denunciaron sistemáticamente las malas condiciones de vida de los trabajadores a partir de manifestar la explotación del capital sobre el trabajo. Ellos mismos se consideraban como un producto de las desigualdades del sistema. Sugerentemente, el periódico editado por Enrique Malatesta en 1885 se denominaba *La Cuestión Social*, al igual que otro que circuló en 1894. A fines de 1890, y con el telón de fondo de la crisis, se editó fugazmente el periódico *La Miseria*, que denunciaba tanto la pobreza reinante entre los trabajadores como la necesi-

25. Sebastián Marotta, *El movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo*, Buenos Aires, 1960, Tomo I, pp. 40-41. Sobre la conformación de La Fraternidad véase J.B. Chiti y F. Agnelli, *Cincuentenario de La Fraternidad*, Buenos Aires, 1937.

26. Jacinto Oddone, *Gremialismo proletario argentino*, Buenos Aires, 1949, pp. 100-102.

dad de lograr un mayor bienestar.²⁷ A diferencia de los grupos socialistas, el anarquismo no efectuaba reclamos al gobierno debido a su postura antiestatista, y consideraba que la resolución de la cuestión social sólo podía ser obra de la lucha de los trabajadores. Más allá de esta impugnación al estado (que en definitiva sería una traba para la obtención de mejoras), y de la dispersión en que se vio sumido el movimiento durante fines de los '80 y comienzos de los '90, su discurso fuertemente crítico de la situación de los trabajadores contribuyó a poner en locución la cuestión social.

La iglesia católica también manifestó tempranamente su inquietud por los problemas sociales, claro que desde una óptica diferente. En un comienzo se hallaba preocupada centralmente por el avance del liberalismo y el proceso secularizador que había segregado a la iglesia del estado, y que llegó a su punto más álgido luego de la sanción, en 1884, de la *Ley de Educación* N° 1420. Sin abandonar su prédica contra el liberalismo, la Iglesia desplazó, especialmente después de 1890, su foco de atención hacia el socialismo y el anarquismo, por la fuerte influencia que manifestaban en la clase trabajadora. Estas tendencias se convertirían en el mayor factor de perturbación para la iglesia, y la empujarían hacia la acción social. Si bien en la década de 1880 hay una solitaria mención al tema obrero en el Congreso Católico de 1884, al sugerir la necesidad de formar círculos sociales de trabajadores, el verdadero punto de inflexión se produjo luego de la aparición de la encíclica *Rerum Novarum* en 1891; allí el papa León XIII formulaba un verdadero programa social cuyo objetivo implícito apuntaba a preservar el orden social de las turbulencias revolucionarias encabezadas por socialistas y anarquistas y protagonizadas por los trabajadores. Sin abandonar el uso de la caridad para resolver los problemas más acuciantes del mundo obrero, el punto central y más novedoso de la encíclica se hallaba en la exigencia de una activa política legislativa por parte del estado para resolver la cuestión social. Este sería el único punto de coincidencia con el socialismo, puesto que la propuesta católica de León XIII iba evidentemente en sentido contrario, ya que en sus formulaciones básicas se aceptaban ciertos atributos existentes en la sociedad, contra los cuales combatía el socialismo: por ejemplo, la idea de que el sufrimiento era una condición inherente al ser humano, o que las desigualdades de origen natural entre los hombres no podían modificarse y, por lo tanto, las clases sociales no debían ser percibidas como antagónicas sino como colaboradoras. Como consecuencia de la encíclica y con el claro afán de competir con los socialistas, en 1892 el sacerdote alemán Pedro Grote fundó los Círculos de Obreros Católicos, que desarrollarían una acción de carácter mutua a la vez que se movilizarían para exigir una legislación protectora para el trabajador.²⁸

27. *La Miseria*, 16 de noviembre de 1890.

28. Sobre el rol de la iglesia en este tema, véase Héctor Recalde, *La Iglesia y la cuestión social (1874-1910)*, Buenos Aires, 1985; también Nestor Auza, *Aciertos y fracasos sociales del catolicismo argentino*, Buenos Aires, 1987, Tomo I.

Por último, hay un aspecto que también debería ser vinculado a la cuestión social y que ha sido escasamente transitado desde esta perspectiva: el mutualismo. Esta forma de asociación comenzó a desarrollarse partir de la década de 1850 en el contexto de lo que algunos historiadores han denominado como una verdadera "explosión de la vida asociativa".²⁹ Por esos años se conformaron importantes sociedades: en 1854 la Asociación Francesa, en 1857 la Sociedad Tipográfica Bonaerense, la Sociedad de Zapateros San Crispín y la Unione e Benevolenza, mientras que un año más tarde se fundaba la Asociación Española de Socorros Mutuos. Estas sociedades, lejos de ser homogéneas, eran de diverso carácter: las había étnicas, generalmente policlasistas y de representación regional o nacional; de oficio, que combinaban la ayuda mutua con la defensa de la profesión; cosmopolitas, que combinaban diversidad étnica y profesional; católicas y patronales. Las sociedades de ayuda o socorro mutuo, que se desarrollaron de manera notable durante la segunda mitad del siglo XIX, tenían como finalidad, a partir del aporte de sus asociados, asistirlos en casos de enfermedad, cubrir los gastos de sepelios, ayudar a las mujeres y los niños en caso de indigencia; en ocasiones también cubrían aspectos vinculados al desempleo y al suministro de educación y en los casos de organizaciones específicamente trabajadoras, se encargaban de la defensa del oficio y la profesión. Más allá de la heterogénea conformación y de la variada gama de actividades que desarrollaron, e incluso de cierta oposición de las primeras federaciones obreras a esta forma de asociacionismo, las organizaciones mutuales parecen haber expresado demandas sociales básicas, como era la de una cobertura médica y de ayuda solidaria que garantizara mínimamente la existencia individual o familiar, y en este sentido el movimiento mutualista entraría a formar parte de la cuestión social, precisamente por esta necesidad de lograr un resguardo básico de los individuos.³⁰

Sin embargo, el eco alcanzado por todas estas voces de advertencia, entre las que habría que incluir a la prensa, fue realmente escaso en el seno de los grupos gobernantes. El discurso de los primeros grupos socialistas y anarquistas era débil; los primeros, recién con la edición en 1894 del periódico *La Vanguardia*, autodenominado "defensor de la clase trabajadora",³¹ con la fundación del partido

29. Pilar González Bernaldo de Quirós, *Civilité et politique aux origines de la nation argentine. Les sociabilités a Buenos Aires*, París, 1999, p. 202; Hilda Sabato, *La política en las calles*, (Buenos Aires, 1998), p. 51.

30. Sobre las sociedades de socorro mutuo, véase Samuel Baily, "Las sociedades de ayuda mutua y el desarrollo de una comunidad italiana en Buenos Aires, 1858-1918" en *Desarrollo Económico*, Vol. 21, No 84, 1982; Fernando Devoto, "Participación y conflictos en las sociedades italianas de socorros mutuos" en F. Devoto - G. Rosoli, *La inmigración italiana en Argentina*, Buenos Aires, 1985; Ricardo Falcón, "Los trabajadores y el mundo del trabajo" en Marta Bonaudo (Directora), *Liberalismo, estado y orden burgués (1852-1880)*, Buenos Aires, 1999; Sebastián Marotta, *op. cit.*; Hilda Sabato, *op. cit.*

31. En su primer número sostenía el periódico socialista: "venimos a promover todas las reformas tendientes a mejorar la situación de la clase trabajadora: la jornada legal de

dos años más tarde y con la conformación de las primeras organizaciones gremiales, comenzaron lentamente a tener un alcance mayor y a convertirse en un interlocutor del gobierno y en un punto de referencia para entender los problemas sociales. Los anarquistas, más que visualizados como una manifestación de la cuestión social, eran percibidos como un producto de las sociedades industriales europeas, extraño a la sociedad argentina y, como tal, un efecto no deseado de la inmigración; en realidad se les prestaba atención sólo en su carácter de potenciales terroristas, a la luz de los atentados libertarios en otras partes del mundo. Recién hacia finales de la década del '90 esa imagen se complejizó debido al triunfo de las tendencias organizacionistas, que impulsaron la creación de gremios para la defensa de los intereses obreros. A partir de este momento el anarquismo se convirtió en un dinámico propagandista de las precariedades de las condiciones de vida y de trabajo de la población trabajadora y, de esta manera, en uno de los principales locutores de la cuestión social.³²

Durante la década del '90 tampoco la iglesia logró un eco profundo entre la élite gobernante. En principio, aunque con menor intensidad, aún perduraban los efectos del estado laico inaugurado en los '80, y, más allá del impacto de la encíclica *Rerum Novarum*, ni los Círculos de Obreros ni la prédica de periódicos como *La Voz de la Iglesia* lograron, por ejemplo, convencer a los legisladores de la necesidad de sancionar leyes laborales. Quizás uno de los pocos miembros de la élite que se sintió atraído por la propuesta católica fue Ernesto Quesada, tampoco él escuchado en ese momento por sus pares. En 1895 pronunció una conferencia sobre "La Iglesia Católica y la cuestión social", donde rescataba la tradicional postura de la iglesia en defensa de los humildes; compartía también la idea de evitar las luchas obreras tal como se presentaban en Europa y alejarse de la posibilidad de la revolución a partir de la resolución de la cuestión social. A pesar de mirar negativamente al anarquismo, del mismo modo que la iglesia, se diferenciaba de manera notable en su apreciación del socialismo (Quesada era un asiduo y buen conocedor de las obras de Marx), al que consideraba un partido positivo y un posible freno al avance de los movimientos anarquistas. Y en este último sentido verá con simpatía la propuesta de la iglesia y, particularmente, de los Círculos Católicos, aunque en el centro de su atención ya aparece el tema del rol del estado (que desarrollará de manera más profunda años más tarde)³³, en tanto

ocho horas, la supresión de los impuestos indirectos, el amparo de las mujeres y los niños contra la explotación capitalista, y demás partes del programa mínimo del partido internacional obrero" en *La Vanguardia*, 7 de abril de 1894.

32. En ese terreno desempeñó un rol central la prensa libertaria, especialmente *La Protesta Humana* (más tarde *La Protesta*) que informaba cotidiana y sistemáticamente sobre las condiciones del mundo del trabajo.
33. Ver especialmente Ernesto Quesada, "La cuestión obrera y su estudio universitario", Boletín, Departamento Nacional del Trabajo, n° 1, junio de 1907.

planteaba la necesidad de que éste diagnosticara y resolviera la cuestión social y se convirtiera en una alternativa a las propuestas más extremas del movimiento obrero.³⁴

El estado entra en escena

El estado argentino había intervenido en favor de la expansión de la economía agroexportadora, tanto mediante la inversión directa, como por el crédito oficial y una adecuada legislación al respecto. Fue, además, un activo agente en la creación del mercado interior, facilitando los medios de coacción extraeconómicos que garantizaran el flujo de la fuerza de trabajo indispensable al proceso agroexportador. De manera simultánea, intervino decididamente, en particular desde 1880, en el establecimiento de un sistema de educación pública tendiente a homogeneizar lingüística y culturalmente a la población. Hasta aquí, si se quiere, el estado se había adelantado, creando las condiciones que permitían el funcionamiento de los diversos factores económicos. Pero en ese proceso de conformación y crecimiento del estado moderno se produjo la complejización de su aparato a partir de la expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales. Como sostiene Oszlak, "la expansión del aparato estatal deriva entonces del creciente involucramiento de sus instituciones en áreas (o cuestiones) problemáticas de la sociedad, frente a las que adoptan posiciones respaldadas por recursos de dominación".³⁵ Entonces, los cambios y transformaciones del estado, y consecuentemente de las instituciones que lo integran, debieron adaptarse a los tiempos de maduración de cada una de dichas cuestiones. En otras palabras, el tema de la acción estatal observado desde una perspectiva histórica debe tener en cuenta las variaciones estructurales y los cambios coyunturales que se operan en la sociedad.

En el caso específico de la cuestión social, ya hemos visto cómo se conformaron las primeras políticas gubernamentales con respecto a los problemas sanitarios y los condicionamientos impuestos por la ideología liberal al avance sobre la resolución de la problemática social, que dejaron en manos de la caridad y la filantropía la mayoría de estas cuestiones. También mencionamos la amplia variedad de actores y acciones que puso en locución la cuestión social obrera. Asimismo hemos enfatizado que la solución de la cuestión sanitaria se llevó adelante sólo después que se produjera una verdadera catástrofe, como fue la epidemia de fiebre amarilla de 1871. Algo similar ocurrió con la cuestión social de fines del si-

34. Ernesto Quesada, *La Iglesia y la cuestión social*, (Buenos Aires, 1895). Sobre este aspecto de la obra de Quesada, véase Oscar Terán, *Vida intelectual en el Buenos Aires fin-de-siglo (1880-1910)*, Buenos Aires, 2000, pp 265-272

35. O. Oszlak, *op. cit.*, p. 19.

glo XIX; esto es, para que los grupos gobernantes tomaran conciencia de ella fue necesaria la eclosión del conflicto social en toda su magnitud en 1901 y 1902.

Hasta ese momento, fuera del aspecto médico-sanitario, las iniciativas estatales en materia de regulación y legislación social habían sido escasamente significativas. Los primeros síntomas de los desajustes en el mundo del trabajo fueron percibidos en el ámbito municipal porteño. En 1881, con el apoyo de la Sociedad Tipográfica Bonaerense, los dependientes de comercio elevaron un petitorio a la Corporación Municipal en el que pedían el cierre de los comercios durante los días domingo. El cuerpo municipal decretó el feriado invocando una resolución de carácter religioso de 1857; sin embargo, comerciantes e industriales se movilizaron en manifestación pública y entregaron un petitorio con 7.000 firmas exigiendo la derogación de la medida. En su apoyo se manifestaron unánimemente la prensa y el propio Ministerio del Interior, ante lo cual la municipalidad derogó la medida y la limitó a la prohibición del trabajo infantil.³⁶ Este conflicto entre trabajadores y empresarios³⁷ resulta sumamente interesante, no sólo porque fue uno de los primeros en los que se vio involucrada una de las áreas del gobierno, sino por las propias contradicciones que enfrentó el estado: el intento del poder municipal, al margen de la convicción con que actuó, estableció los límites en los que se movería ante los problemas sociales. El terreno que enmarca esos límites hace referencia específicamente al campo de la higiene y la salubridad y, desde esta perspectiva, la reglamentación del descanso dominical escapaba a su atribución, en la medida en que el problema se vinculaba al mundo de las relaciones obrero-patronales.³⁸ Además, la intervención del Ministerio del Interior en contra de la reglamentación revelaba otros problemas: la escasa autonomía municipal, un incipiente conflicto entre el poder municipal y el nacional que alcanzaría su punto de mayor tensión en torno al problema de la vivienda popular y, fundamentalmente, la escasa disposición del Poder Ejecutivo a inmiscuirse en los problemas vinculados al mundo del trabajo.

Precisamente, si se observa la actuación del gobierno nacional, específicamente en la Cámara de Diputados y en el contenido de los discursos presidenciales al Congreso Nacional, durante las dos últimas décadas del siglo XIX no se perciben

36. S. Marotta, *op. cit.*, pp 55-60.

37. En este caso se denomina "empresarios" a una amplia gama de comerciantes y propietarios de fábricas y talleres que empleaban trabajadores en relación de dependencia, no importa el número de ellos.

38. Al margen de la ordenanza prohibiendo el trabajo infantil los domingos y la ley orgánica de 1882, que establecía normas relativas a la higiene pública, salubridad, beneficencia y moral pública sin delimitar ningún tipo de disposiciones vinculadas al mundo del trabajo, los intentos por regular las relaciones laborales fueron escasos y recibidos con indiferencia por el Consejo Deliberante. Ese fue el destino de distintos proyectos presentados durante la década del '90 por los doctores Penna, Coni y el consejal Pitaluga sobre la reglamentación del trabajo femenino e infantil, y la jornada de ocho horas para empleados municipales.

mayores preocupaciones en torno a la cuestión social. Al margen del interés antes mencionado de Lucio V. Mansilla por la presentación del CIO en 1891, cinco años más tarde se produjo la presentación del único proyecto legislativo referido a temas laborales, por parte de los diputados Eleodoro Lobos y Délfór del Valle. En el mismo se planteaba la necesidad de implementar tribunales obrero-patronales, y de reglamentar el trabajo nocturno, el descanso dominical y las condiciones de higiene en los establecimientos industriales. Los autores proponían por primera vez la cuestión social en el Parlamento, y al justificar el proyecto sostenían que el malestar obrero era producto de la indiferencia de los poderes públicos, tanto del municipio, por no regular el trabajo industrial desatendiendo una atribución propia, como de los poderes nacionales, por no prestar atención a los problemas obreros que "lejos de prevenir exageraciones o intemperancias en las clases obreras las provocan y a juicio de muchos, hasta las justifican". Debía ser precisamente el estado quien legislara y regulara las relaciones entre el capital y el trabajo, no para impedir la agremiación y la manifestación obrera, sino para evitar la "propaganda agresiva y las ideas extrañas al corpus social de la nación".³⁹

La principal preocupación de estos legisladores no era nueva y se vinculaba con la posibilidad de que los problemas sociales pudieran entorpecer el flujo migratorio a un país tan necesitado de mano de obra extranjera. El aspecto novedoso de esta presentación radica en el desplazamiento de la percepción del tema como problema policial, hacia la puesta en el centro de la cuestión la necesidad de incorporar al estado como garante del bienestar de la población. Es evidente que estos legisladores se hacían eco de la advertencia que, como se ha visto, se lanzaba desde diversas zonas de la sociedad (los organismos obreros, el partido Socialista, la iglesia, la prensa y algunos profesionales e intelectuales de diversa extracción ideológica).

Puede decirse que, hasta este momento, entre los gobernantes había predominado una tendencia a no atribuir los conflictos y los desajustes a causas internas. Aunque la crisis del '90 había puesto en tela de juicio la creencia y la fe ilimitada de los grupos gobernantes en el progreso, éstos demostraban una obstinada resistencia a interpretar las transformaciones sociales como consecuencia del mismo proceso de crecimiento. Por eso, los primeros conflictos laborales, los intentos de crear una federación obrera y la aparición de los primeros grupos de anarquistas y socialistas fueron percibidos como emergentes de la prédica disolvente de "elementos extranjeros indeseables", que representaban deformaciones externas y ajenas al cuerpo social nacional y, por consecuencia, pasaban a ser una cuestión de incumbencia policial.

39. Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, (Buenos Aires, 1896), Vol. I, p.129. Sobre las iniciativas estatales en materia de política social entre 1880 y 1900 véase Juan Suriano, "El estado argentino frente a los trabajadores urbanos. Política social y represión, 1880-1916" en *Anuario*, n° 14, Rosario, 1989-90.

Esta percepción negativa de los inmigrantes, en realidad de una parte de ellos, “el inmigrante de malos hábitos que viene confundido entre los trabajadores emigrados de las comarcas europeas”,⁴⁰ desembocaría en la sanción de la ley de Residencia y en una política de fuerte sesgo represivo, que para definirse apelaría a alusiones de tipo cultural, biológico o racista. La vinculación de la inmigración con la agitación popular urbana (y con la delincuencia)⁴¹ agudizó cierto rechazo hacia el inmigrante y penetró el entramado de las instituciones estatales, generalizando la idea de que las luchas sociales tenían sentido en Europa pero no en un país en donde la amplia movilidad social permitía a cualquier trabajador el bienestar y el abandono de la condición de obrero. De manera reduccionista se vinculaba el crecimiento del conflicto social con la calidad de la inmigración. En 1889 el cónsul argentino en España, Miguel Cané, reclamaba al gobierno intervenir en la selección de inmigrantes, puesto que “durante varios meses se han embarcado en los puertos de Andalucía millares de hombres sin oficio conocido, vagabundos, inhábiles para el trabajo, futuros parásitos de nuestras ciudades, verdadera lepra social en vez de contingentes de riqueza... La inmigración, lejos de ser un beneficio para la República, es un elemento de disolución social...”⁴²

Estas preocupaciones sobre los peligros de disolución moral de la sociedad, focalizadas en los inmigrantes, se agudizaron hacia fines del siglo XIX, a partir del desarrollo del anarquismo y del socialismo, así como con el avance del asociacionismo obrero y las huelgas. Persistió la percepción del fenómeno como un elemento extraño al cuerpo social de la nación y, en ese sentido, el mismo Miguel Cané, al fundamentar en 1899 el proyecto de ley de Residencia presentado a la Cámara de Senadores, negaba que los conflictos ocurridos en Argentina tuvieran carácter social, atribuyéndolos a la acción de los anarquistas que se aprovechaban de “los espíritus débiles de los trabajadores”, a quienes inducían por caminos incorrectos. Aquí Cané, al relacionar inmigración, conflicto obrero y criminalidad (anarquistas, vagos, prostitutas), manifestaba su inquietud por el estado de indefensión legal del país ante los nuevos “enemigos del orden social” que actuaban con absoluta impunidad. Precisamente, a su criterio, para eliminar esa impunidad, la ley de Residencia vendría a llenar un vacío que el Código Penal no había previsto en el momento de su sanción.⁴³

Tal vez debido a la baja intensidad del conflicto social, el proyecto de Cané no fue tratado en ese momento y, fuera de la creación de un cuerpo de inspectores

40. “Memorias policiales, 1892”, p. 219 en Beatriz Ruibal, “El control social y la policía de Buenos Aires. Buenos Aires, 1880-1920” en *Boletín*, Instituto de Historia Argentina y Americana Dr Emilio Ravignani, N° 2, 1er semestre de 1990, p. 75.

41. Sobre este aspecto véase: Eugenia Scarzanella, *Italiani malagente. Inmugrazione, criminalita, razismo in Argentina, 1890-1940*, (Milán, 1999).

42. Miguel Cané, *Memoria a Estanislao Zeballos*, AGN, Sala VII, Archivo Cané, Legajo 5 bis, año 1889.

43. Miguel Cané, Proyecto de ley de Ley de Residencia, AGN, Sala VII, Archivo Cané, Legajo 6, año 1899.

policiales que tenían como objetivo infiltrarse en asambleas y organismos obreros,⁴⁴ el estado siguió despreocupado y sin tomar medidas efectivas, posiblemente porque los motivos de perturbación de los grupos dominantes se veían menos relacionados con el accionar del movimiento libertario local, un tanto violento retóricamente pero pacífico en la práctica, que con el terrorismo ácrata en Europa y Estados Unidos.⁴⁵ La ausencia de actos terroristas por parte del anarquismo local postergó momentáneamente la sanción e implementación de medidas represivas, que aparecerían poco tiempo después como consecuencia directa del estallido del conflicto social.

En efecto, en 1901 y 1902 se produjeron una serie de acontecimientos vinculados al mundo del trabajo que provocaron un profundo impacto en la sociedad e hicieron emerger de manera nítida la cuestión social en toda su plenitud. Estos acontecimientos se refieren a la creación de la Federación Obrera Argentina y a una ola de huelgas que tiene como punto culminante el paro de los peones del Mercado Central de Frutos, los estibadores del puerto y los conductores de carros que paralizaron, por primera vez, el embarque hacia el exterior de los productos agropecuarios. El conflicto demostraba que los trabajadores locales desplazaban el mutualismo y eran capaces de nuclearse en instituciones propias (sociedades de resistencia, centros culturales, bibliotecas, clubes, periódicos), en donde establecían las redes de solidaridad, plasmaban sus experiencias y forjaban una identidad común opuesta y en buena medida antagónica a la de las clases dirigentes. Quedó en evidencia, además, que desde estas instituciones se implementaban con eficacia herramientas de lucha como la huelga y el boicot que, a veces, lograban el apoyo solidario de otros sectores de la población. Fue la interacción de estos factores, combinados con la intransigencia empresarial y con la escasa predisposición a resolver los conflictos por parte del estado, la que provocó el movimiento huelguístico que interrumpiría por vez primera la economía del país. El impacto del conflicto en los grupos gobernantes fue inmediato y provocó una profunda y generalizada sensación de inquietud.

Los problemas que se habían ido gestando durante las tres décadas precedentes quedaban en evidencia ahora por obra del conflicto social abierto, y comenzaba a convertirse en una necesidad su resolución: la vivienda obrera, las condiciones de trabajo, la duración de la jornada laboral, los accidentes, el trabajo femenino e infantil, las relaciones obrero-patronales, la falta de legislación y la presen-

44. Como sostiene Ruibal "la policía se planteaba a fines de siglo, menos la sanción que la rigurosa vigilancia que le permitiera formar un registro de los mismos" en B. Ruibal, *op. cit.*, p. 77.

45. El rey italiano Humberto 1º, el ministro español Cánovas, el presidente francés Sadi Carnot y el norteamericano Mac Kinley fueron algunas de las figuras asesinadas por los anarcoterroristas, quienes, además, realizaron una gran cantidad de atentados con bombas en lugares públicos que dejaron decenas de muertos. Sobre las corrientes violentas en el seno del anarquismo véase Rafael Nuñez Florencio, *El terrorismo anarquista, 1888-1909*, Madrid, 1983.

cia de las ideologías obreristas eran sólo algunos de los temas que se pusieron en circulación y debate.

El gobierno encaró la solución del problema con una doble estrategia; por un lado, aplicó una fuerte carga represiva, destinada esencialmente a la erradicación del anarquismo y a la limitación de la acción gremial, basada en la sanción de la ley de Residencia y en la especialización de la policía; por otro, intentó elaborar una política preventiva e integradora de los trabajadores al sistema, a partir de una legislación de carácter laboral sumamente moderna, que se plasmó en el proyecto de ley Nacional del Trabajo, impulsado por el ministro del interior Joaquín V. González.

Cuando el estado asumió la existencia de la cuestión social, especializó el aparato represivo con el objeto de neutralizar el anarquismo y la influencia que éste ejercía sobre los trabajadores, recurriendo al control parcial del sindicalismo, a la limitación del derecho de huelga, a la persecución de los activistas más destacados y a la restricción de los piquetes huelguísticos. Para ello sancionó la ley de Residencia en 1902, que le permitía expulsar del país a todos los extranjeros "cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público", aunque en realidad la ley apuntaba a dotar al estado con un instrumento legal que le facilitara la represión de los militantes anarquistas, considerados verdaderos enemigos del orden público. Ocho años más tarde esta ley fue complementada con la de Defensa Social, que incluía el extrañamiento interno para los anarquistas argentinos, y contemplaba también limitaciones a la libertad de reunión y prensa; al prohibir la asociación y la reunión de anarquistas, así como sus periódicos y revistas.⁴⁶

Además de la sanción de instrumentos legislativos, adaptó a la policía a los nuevos tiempos; ya en 1901 se había creado la Sección Especial, destinada a perseguir y controlar al anarquismo y al socialismo. Tres años más tarde esta oficina amplió sus funciones al transformarse en Comisaría de Investigaciones, con el objeto de controlar las actividades políticas. En 1907, con la incorporación del sistema dactiloscópico, el prontuario y la cédula de identidad, se perfeccionaron los mecanismos de control. Fue precisamente a partir de la articulación de estos instrumentos que la policía estableció un sistema de control que le permitió conocer adecuadamente las formas de organización y movilización de los grupos opositores. A través de una red de pesquisas civiles que asistían a los eventos obreros, podían identificar las distintas tendencias que actuaban en el movimiento obrero, diferenciar las jerarquías de los activistas, manejar las cifras de afiliados a sindicatos o conocer de antemano los lugares de realización de reuniones públicas.

Tanto las leyes como el discurso y la práctica de la policía estuvieron permeadas por el pensamiento positivista criminológico, en el que el crimen era una patología de carácter social y biológico. Y el anarquismo fue percibido no como un

46. Iaacov Oved, "El transfondo histórico de la ley 4144 de Residencia" en *Desarrollo Económico*, Vol. 6, N° 61, 1976; Juan Suriano, *Trabajadores, anarquismo y estado represor: de la Ley de Residencia a la Ley de Defensa Social (1902-1910)*, Buenos Aires, 1988.

fenómeno social y político, sino como un sistema de desviaciones morbosas y perversas; fue analizado como una variante del crimen y por lo tanto como una patología que debía ser expulsada del cuerpo social. Pero además de la patología criminal, la mirada criminológica tendía a interpretar que cualquier individuo que se ubicara fuera de la sociedad se ponía contra ella, convirtiéndose en un elemento socialmente peligroso. Es lo que Beatriz Ruibal ha denominado "estado peligroso", concepto a través del cual los individuos no eran juzgados sólo por sus actos sino también por lo que podrían llegar a hacer. El anarquismo entraba también dentro del estado peligroso, y esta concepción estaba en el espíritu de la ley de Residencia.⁴⁷

La otra reacción al conflicto social abierto desembocó en los primeros pasos del estado en materia de intervención social, a partir de la sanción de una serie de leyes laborales que incluyeron la creación del Departamento Nacional del Trabajo en 1907.⁴⁸ En efecto, basados en la experiencia de diversos casos europeos, en 1904 el Ministro del Interior, Joaquín V. González, envió al parlamento un ambicioso proyecto de Ley Nacional de Trabajo, en cuya investigación previa habían participado profesionales de diversa extracción ideológica y profesional, en su mayoría abogados y médicos, y entre quienes se destacaban Juan Bialek Massé, Enrique del Valle Iberlucea, Carlos Malbrán, Armando Claros, Pablo Storni, Manuel Ugarte, Augusto Bunge o José Ingenieros. En su presentación a los legisladores, González expresaba que el proyecto tenía como propósito "eliminar las causas de las agitaciones que se notan cada día más crecientes en el seno de aquellos gremios, cuyo aumento y organización, paralelo con el desarrollo de nuestras industrias, del tráfico comercial interior e internacional y de los grandes centros urbanos, donde se acumulan las fuerzas fabriles y se producen los fenómenos de la vida colectiva, hacen cada vez más necesario que el legislador les preste una atención más profunda o busque soluciones definitivas".⁴⁹ El ministro reconocía que el conflicto social era la causa de la preocupación estatal y sentaba las bases de la necesidad de que el estado se convirtiera en un actor central en la resolución de la cuestión social. Sólo con una legislación de carácter global e integradora podrían eliminarse los problemas provocados por las protestas obreras y llegar a una "armonía permanente entre los dos factores esenciales del trabajo del hombre: la mano de obra y el capital".⁵⁰

47. B. Ruibal, *op.cit.*, p. 78-79. Sobre la criminalización del anarquismo, E. A. Zimmermann, *Los reformistas liberales. La cuestión social en Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, 1995, pp 136-172. Sobre la instrumentación de la política represiva J. Suriano, *idem*.

48. Un poco antes, en 1902, preocupados por los alcances de las huelgas, los diputados Belisario Roldán y Marco Avellaneda (posteriormente director del DNT) habían presentado un proyecto sobre reglamentación de los accidentes de trabajo en donde se establecía la responsabilidad patronal. El proyecto no fue tratado por los legisladores.

49. Joaquín V. González, "Proyecto de Ley Nacional de Trabajo" en Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, Buenos Aires, 1904, Tomo I, p. 75.

50. *Ídem*, p. 76.

El largo proyecto (14 títulos y 466 artículos) es una buena manifestación de la estrategia represiva e integradora con respecto a los trabajadores.⁵¹ En el primer caso, una serie de disposiciones establecen los límites y el control de la acción gremial: por ejemplo, se establecía que las sociedades gremiales debían registrarse ante una Junta de Trabajo, pero no se reconocerían a aquellas sociedades “con propósitos contrarios a la moral, las buenas costumbres, a las leyes, a la integridad nacional o a la constitución de la república”.⁵² En una referencia casi directa al anarquismo, el proyecto pone especial énfasis en el castigo y la disolución de las sociedades que atentaran contra el orden público, al formar parte o apoyar una rebelión contra las autoridades legítimamente constituidas, alterar la paz pública mediante manifestaciones callejeras o proclamas escritas, y emplear la fuerza durante las huelgas (acción contra los rompehuelgas). También establecía una serie de medidas destinadas a trabar la acción de los militantes externos a los lugares de trabajo.⁵³

Pero los aspectos más interesantes del proyecto se refieren a los intentos de establecer una legislación protectora sobre una amplia gama de temas referida al mundo obrero que, prácticamente, cubrían buena parte de las demandas del momento. Por ejemplo, los contratos de trabajo (naturaleza y condiciones del contrato, las formas de pago del salario, las obligaciones de patrones y obreros, duración del contrato), las agencias de colocación, accidentes de trabajo, duración de la jornada laboral, observancia de días festivos, trabajo a domicilio, trabajo de los menores y las mujeres, trabajo de los indios, condiciones de higiene y de seguridad y el establecimiento de tribunales de conciliación y arbitraje.⁵⁴

El proyecto de ley de trabajo fue rechazado categóricamente por los representantes de los sectores directamente involucrados. Tanto la Federación Obrera, de orientación anarquista, como la Unión Gremial de Trabajadores, liderada por socialistas, se opusieron argumentando que el gobierno buscaba favorecer a los empresarios, destruir las sociedades gremiales e influenciar a los trabajadores. Si los anarquistas, permeados por su fuerte impronta antiestatista, lo rechazaban en bloque,⁵⁵ los socialistas lo apoyaron desde el partido pero se opusieron desde sus organizaciones gremiales, principalmente por sus aspectos represivos. Gabriela L. de Coni fundamentaba este rechazo al sostener que no era suficiente darle a los obreros la luz, el aire, las fábricas higiénicas y sanas a condición “de robarles su libertad de congregarse (...) bastaría el capítulo Orden Público y Penalidades pa-

51. Sobre el proyecto González véase Ernesto A. Isuani, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires, 1985, pp 52-61; José Panettieri, *Las primeras leyes obreras*, Buenos Aires, 1984, pp 15-24.

52. Ídem, p. 157.

53. Estas medidas están contempladas en los artículos 405 a 414. Ídem, pp. 160-162.

54. Véase Títulos III a XI y XIV, ídem, pp 11-156 y 167-171.

55. Juan Suriano, “La oposición anarquista a la intervención estatal en las relaciones laborales” en J. Suriano (Compilador), *op.cit.*

ra que se lo rechace totalmente".⁵⁶ Con otros argumentos, por supuesto, también se opusieron los industriales y empresarios en general. En primer lugar, les molestaba no haber sido consultados para elaborar el proyecto, y acusaban a la comisión formada por el gobierno de favorecer a los obreros y de elaborar una legislación para la cual "el país no estaba preparado". Criticaban al gobierno por haberse deslizado de la prescindencia a la intervención directa, al sobrevalorar las agitaciones obreras que, a su juicio, seguían siendo "forzadas", "artificiales" y "extrañas", pues "la mayoría de las reivindicaciones que le sirven de programa carecen de todo fundamento en nuestro país". No obstante exigir la neutralidad del gobierno, le recomendaban controlar y reglamentar las asociaciones obreras.⁵⁷

Por su parte, el Congreso mantuvo su actitud indiferente ante la cuestión social; no demostró demasiado entusiasmo y el proyecto nunca fue tratado en su conjunto, aunque de él se desprendieron las primeras leyes laborales sancionadas en el país. Por iniciativa del diputado socialista Alfredo Palacios, en 1905 se sancionó la ley N° 4661 de Descanso Dominical (sólo vigente en Capital Federal) y, dos años más tarde, impulsada por el mismo diputado y el propio Poder Ejecutivo, la ley N° 5291, que reglamentaba el trabajo femenino e infantil. En cambio, Palacios fracasó en su intento por legislar la jornada de ocho horas y establecer la protección frente a los accidentes de trabajo. Sobre esta última cuestión volverá a insistir en 1912 y en 1914, ahora compitiendo con otros proyectos sobre accidentes de trabajo presentados por el diputado radical Rogelio Araya y por el católico Arturo Bas. Finalmente, la ley sobre accidentes de trabajo N° 9688 se sancionó en 1915, constituyéndose en la primera ley de seguridad social en el país.⁵⁸

En el contexto de este proceso de construcción de las políticas sociales estatales, uno de los hechos más interesantes fue la creación del Departamento Nacional del Trabajo en 1907.⁵⁹ Dos elementos centrales contribuyeron a su formación: el primero se vincula con la irresolución del conflicto social y la consecuente necesidad del estado de contar con las herramientas adecuadas para terminar con él. En este sentido, la respuesta a los problemas sociales debía pasar no sólo por la sanción de un corpus legislativo, sino también por la creación de una oficina del trabajo como las existentes en los países industrializados. Esta oficina debería, por un lado, diagnosticar la situación de los trabajadores para poder legislar adecuadamente y, por otro, desempeñar un rol arbitral y conciliador de las relaciones obrero-patronales. Es evidente que este nuevo organismo se enmarcaba dentro de la necesidad del estado de ampliar y especializar sus funciones.

El segundo elemento se relaciona con la existencia de un grupo de intelectuales y profesionales reformistas influenciados por el positivismo y el desarrollo de

56. S. Marotta, *op.cit.*, p. 197.

57. *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, No 439, 15 de julio de 1905, pp 24-31.

58. E.A. Isuani, *op.cit.*, pp 61-69; J. Panettieri, *op. cit.*, pp25-64.

59. J. Suriano, "El estado frente...", *op.cit.* También Héctor Cordone, *La creación del Departamento de Trabajo en la República argentina (1907)*, Buenos Aires, 1988.

las ciencias sociales.⁶⁰ Este grupo era partidario de adaptar al estudio de la sociedad métodos similares a los utilizados por las ciencias naturales (observación, experimentación, comparación); de esta forma se podría prever el funcionamiento de la sociedad y tomar las medidas pertinentes para evitar los conflictos en el corpus social. Rompiendo la interdicción liberal, aunque muchos de ellos eran liberales, se mostraban partidarios, en mayor o menor medida y con diversos grados de adhesión, de la intervención estatal en las relaciones sociales y en la resolución de la cuestión social.

Al margen de los escasos y lentos resultados obtenidos durante sus primeros años de funcionamiento⁶¹, se conformó en el DNT una joven y débil "burocracia político administrativa"⁶² que se diferenció notablemente de las actitudes políticas tradicionales y se intercaló entre el poder político y la sociedad civil, tratando de diferenciar los intereses sectoriales de los intereses del estado y asumiendo la representación de la sociedad en su conjunto. La aparición de estas iniciativas reformistas no era privativa de la Argentina, sino que respondía a la necesidad que tenían los estados modernos de mantener el control y el orden en circunstancias de cambios sociales. En tales circunstancias, según Theda Skocpol, serán los grupos de "funcionarios estatales coherentes desde el punto de vista organizativo, en especial los colectivos de funcionarios de carrera relativamente desvinculados de los intereses socioeconómicos dominantes en el momento, los que probablemente pongan en marcha nuevas y características estrategias estatales en épocas de crisis".⁶³

Conclusión

Sin sobredimensionar las acciones gubernamentales en materia de política sanitaria, legislación laboral, así como la organización y funcionamiento del Depar-

60. Sobre los reformistas sociales véase E. A. Zimmermann, *op. cit.*, pp 41-100.

61. Durante sus primeros años el DNT desempeñó un rol pasivo y se dedicó a "observar, experimentar y comparar", esto es a establecer un diagnóstico de las problemáticas del mundo del trabajo para preparar las bases de la legislación laboral. Además de estudiar la legislación extranjera, una variada gama de temas fueron investigados y sus conclusiones publicadas en los boletines trimestrales que la institución publicaba desde 1907. Hasta 1912 ésta fue su principal actividad, pero ese año, al sancionarse en el Congreso la ley orgánica que reglamentaba su funcionamiento, su perfil cambió. La ley ratificaba la existencia de las divisiones de legislación y estadística y creaba la de inspección y vigilancia, que otorgaba a los inspectores el derecho de ingresar a fábricas, talleres y comercios y labrar actas de infracción a quienes violaran las leyes vigentes, aunque restringía su alcance a la Capital Federal y a los territorios nacionales.

62. Tomo este concepto de Oscar Oszlak "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, 1985.

63. Theda Skocpol, "El estado regresa a primer plano" en *Zona Abierta*, N° 50, Madrid, enero-marzo de 1989, p.87.

tamento de Trabajo, resulta indudable que durante el largo medio siglo que va de la década de 1860 hasta 1916 (podríamos extender el período hasta 1930)⁶⁴ el estado fue especializando sus funciones y avanzando en la formulación de políticas sociales. Fue un proceso complejo, puesto que no sólo durante mucho tiempo el estado se mantuvo prescindente, sino que una parte de los actores también intentaron mantener al gobierno alejado de la resolución de la cuestión social; es el caso de los empresarios y los industriales que pedían la acción estatal sólo para controlar la actividad gremial, o de los anarquistas, que veían cualquier acción estatal como atentatoria a las libertades individuales, pero también de sectores sindicales que veían con desconfianza la intervención gubernamental. Sin embargo, también es cierto que desde la sociedad, la demanda al estado de soluciones a la cuestión social fue creciendo de manera notable (y paralelamente al conflicto social): desde el movimiento obrero, desde el mutualismo, desde la prensa, desde los intelectuales y profesionales, desde la iglesia o desde otras zonas de la sociedad civil hubo coincidencias en la necesidad de la intervención estatal. Una intervención que iniciaría el camino hacia el Estado Interventor y que, finalmente, desembocó en las políticas sociales inauguradas en los años '40 y que perdurarían con variados matices hasta los años '80.

Hoy se produce un proceso inverso, en el contexto de una sociedad que se caracteriza por la precarización del trabajo y por la crisis de los sistemas clásicos de protección. En ese marco, el estado está abandonando aceleradamente la esfera económica y social y deja de lado tanto el rol regulador como su aspiración universalista.⁶⁵ Paralelamente, reaparecen con fuerza las políticas asistencialistas, en las que la iglesia ocupa un papel cada vez más central,⁶⁶ y aunque no se han aban-

64. Durante los gobiernos radicales no se produjeron cambios notables en materia de legislación social e incluso en las actitudes represivas hacia algunos sectores del movimiento obrero. No obstante, debe remarcarse, especialmente con Hipólito Yrigoyen en la presidencia, un cambio notable en las formas de resolución de los conflictos. Yrigoyen mediaba personalmente y mantenía una fluida relación con los dirigentes sindicalistas (no así con los socialistas) y en muchas ocasiones laudó favorablemente a los obreros y en contra de las grandes empresas. Sobre este tema véase Ricardo Falcón, "Políticas laborales y relación estado-sindicatos en el gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922)" en J. Suriño (Comp.) *La cuestión social...*; David Rock, *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Buenos Aires, 1977.

65. Por supuesto, como se sabe, el desmoronamiento del estado administrativo fuerte y la crisis de la seguridad social organizada por el "estado providencia" responde a una tendencia mundial y no es característica exclusiva de Argentina. Véase Pierre Rosanvallon, *La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia*, (Buenos Aires, 1995)

66. Sólo a modo de ejemplo: la organización Cáritas de la Iglesia Católica maneja unos 200 proyectos asistidos por 25.000 voluntarios que alimentan a 100.000 niños pobres en 2.000 comedores. La participación activa en la ayuda a los pobres se hizo cada vez más común desde 1989, a partir del desamparo en que fueron dejados por el estado. La información sobre la obra de Cáritas en *Clarín*, 8 de octubre de 2000.

donado del todo las prestaciones del seguro social que, de hecho, se combinan con el asistencialismo, la tendencia marca en un futuro no muy lejano su desaparición. A diferencia de comienzos del siglo, cuando los trabajadores contaban con la acción colectiva para presionar por mejoras, hoy las condiciones para actuar colectivamente se han precarizado y fragmentado como lo ha hecho el trabajo. En ese sentido Rosanvallon sostiene que "la cuestión social no es hoy la del proletariado sino la derivada del desempleo, la exclusión y las nuevas formas de desigualdad que han venido acentuándose con el auge del liberalismo".⁶⁷ Quienes protestan no son ya los obreros y sus sindicatos (o sólo son una parte), sino desempleados, subempleados o cuentapropistas, en un marco de creciente exclusión y con tácticas primitivas que apuntan tan sólo a obtener una ayuda asistencial.⁶⁸ Este proceso parece ser muy diferente al que se configuró a comienzos del siglo xx.

67. Pierre Rosanvallon, "La crisis del Estado-Providencia" en *Clarín*, 9 de noviembre de 1995. Sobre la crisis del Estado benefactor argentino véase Ernesto Isuani y otros, *El Estado benefactor. Crisis de un paradigma*, Buenos Aires, 1991; E. A. Isuani, "Situación social argentina: algunas tareas pendientes" en *Aportes*, Buenos Aires, N° 13, otoño de 1999; Rubén Lo Vuolo, "Reformas estructurales, mercados de trabajo y exclusión social en Argentina" en *Investigaciones Económicas*, México, julio-septiembre de 1996; Rubén Lo Vuolo y Alberto C. Barbeito, *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, 1998; Alejandro B. Rofman, *Desarrollo regional y exclusión social*, Buenos Aires, 2000; Ernesto Villanueva (coordinador), *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, (Buenos Aires, 1998).

68. Los últimos conflictos en Salta, Neuquén o la provincia de Buenos Aires, para mencionar sólo algunos, son en primer lugar conflictos de sectores que quedan al margen del mundo del trabajo, y consistieron en cortes de ruta con el objeto de obtener la ayuda proveniente de los planes "Trabajar".

RESÚMEN

En el presente trabajo se analiza el proceso de construcción de las primeras políticas sociales en Argentina. Tras definir el concepto de "cuestión social", se indaga en primer lugar sobre la emergencia de la cuestión social bajo la forma de problemas médico-sanitarios después de los estallidos epidémicos de fines de la década de 1860 y principios de 1870. A partir de este momento la enfermedad como cuestión social quedó incorporada a la agenda de problemas estatales y dio lugar al comienzo de las primeras políticas públicas.

No obstante, la resolución de la cuestión social obrera habría de esperar algunas décadas. Recién a comienzos del siglo XX, y como consecuencia del estallido del conflicto social, las élites comenzaron a pensar seriamente el problema. Consecuentemente, presionado por el conflicto (desarrollo de los sindicatos, huelgas y fuerte presencia de anarquistas y socialistas), el estado comenzó a transitar el camino de la elaboración de políticas sociales, combinando instrumentaciones legislativas represivas e integradoras. Este es el proceso de entrada de las instituciones estatales en la arena de las políticas sociales, que desembocó en el estado social inaugurado a fines de los años '40 y que hoy parece revertirse hacia un asistencialismo de carácter regresivo.

ABSTRACT

This paper analyses how the first social policies were constructed in Argentina. After defining the concept of "social issue", first of all there is an examination of the emergence of the social issue in the form of medical and sanitary problems after the epidemic outbreaks in the late 1860's and the early 1870's. Thereafter illness as a social issue was included on the state agenda and gave rise to the first public policies.

Nevertheless, the workers' social issue was not to be resolved for several decades. Only at the start of the XX century, and as a result of the outbreak of social conflict, did the élites start to give serious thought to the problem. Consequently, under pressure of conflict (development of trades unions, strikes and a strong presence of anarchists and socialists), the State embarked on the process of drawing up social policies by combining repressive and integrative legislative instruments. This is the way state institutions entered the arena of social policies, culminating in the social State inaugurated at the end of the '40's and which today seems to be reverting to a regressive welfare policy.