

Las políticas sociales en perspectiva histórica

ARGENTINA, 1870-1952



Daniel Lvovich
Juan Suriano
(editores)



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

prometeo
libros

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN
PERSPECTIVA HISTÓRICA

Las políticas sociales en
perspectiva histórica
Argentina, 1870-1952

Daniel Lvovich
Juan Suriano
(editores)



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

prometeo
libros

Las políticas sociales en perspectiva histórica: Argentina, 1870-1952 / Juan Suriano...[et.al.]; edición literaria a cargo de: Daniel Lvovich y Juan Suriano - 1a ed. - Buenos Aires : Prometeo Libros, 2006. 230 p.; 21x15 cm.

ISBN 987-574-100-0

I. Política Social-Historia Argentina. I. Lvovich, Daniel, ed. lit. CDD 320.982

© Universidad Nacional de General Sarmiento 2006

J. M. Gutierrez 1150 (B1613GSX), Los Polvorines,

Provincia de Buenos Aires

Tel.: (54-11) 4469-7507

publicaciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/publicaciones

©De esta edición, Prometeo Libros, 2005

Av. Corrientes 1916 (C1045AAO), Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4952-4486/8923 / Fax: (54-11) 4953-1165

info@prometeolibros.com

www.prometeolibros.com

Cuidado de los textos: Gervasio Espinosa

Diseño y Diagramación: R&S

Este libro contó para su edición con el apoyo económico del UBACYT:

Trabajadores, cultura y política en Argentina, 1890-1945 (Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires).

Ilustración de tapa: “Olla popular” (1907) (fregmento) -Archivo General de la Nación



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

Índice

Introducción. <i>Daniel Lvovich y Juan Suriano</i>	9
---	---

I Género, minoridad y legislación social entre dos siglos

El Estado y el trabajo femenino: el Departamento Nacional del Trabajo. <i>Mirta Zaida Lobato</i>	27
Prolegómenos de la legislación social argentina: la obra de Juan Bialet Massé. <i>Agustina Prieto</i>	47
“¿Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es?” Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores en la Argentina, 1875-1890. <i>María Carolina Zapiola</i>	65
Infancia abandonada y delincuente. De la tutela provisoria al patronato Público (1910-1931). <i>María Marta Aversa</i>	91

II Salud y seguridad social: orígenes y legados

¿Estado social o Estado de compromiso? Agotamiento, crisis y reformulación de las instituciones de atención médica. Argentina 1920-1945. <i>Susana Belmartino</i>	111
Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo. <i>Daniel Lvovich</i>	135
Las voces que cuestionaron la política sanitaria del peronismo (1946-1949). <i>Karina Inés Ramacciotti</i>	169
Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de seguridad social para América Latina: el caso de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. <i>Patricia Flier</i>	197
Sobre los autores	227

Introducción

Daniel Lvovich y Juan Suriano

Este libro presenta distintas contribuciones referidas a la construcción de políticas sociales en Argentina en el período abarcado entre 1870 y 1950.

Las políticas sociales pueden ser comprendidas en principio como los modos de intervención mediante los cuales los Estados en las sociedades capitalistas buscan moderar las crisis de legitimidad provocadas por el carácter irresoluble de la tensión entre igualdad jurídica y desigualdad social y económica.¹ Robert Castel plantea que la integración social es un proceso de incorporación de los sujetos en la organización social a través del cual se obtiene una inscripción física y simbólica y el derecho a beneficiarse de los sistemas de protección que desarrolla cada sociedad.² Así, existen distintos patrones a través de los cuales las sociedades “conjuran el enigma de su cohesión”: patrones de intervención de la sociedad sobre sus propios mecanismos de integración. La política social puede ser definida como la intervención de una organización social sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales individuos y grupos se integran, con grados variables de intensidad y estabilidad, a la sociedad. Una amplia gama de intervenciones del Estado o políticas públicas son, de este modo, políticas sociales, aunque no siempre sean identificadas como tales por las propias agencias estatales.

En Argentina las formas de intervención generalmente aceptadas como políticas sociales han sido las que han producido formas secundarias de distribución del ingreso o redistributivas (por oposición a las formas pri-

¹ Ver Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*; Madrid, Alianza Editorial, 1990 y Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1986.

² Robert Castel *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*; Buenos Aires, Paidós, 1997.

marías, estrictamente económicas).³ Bajo este concepto pueden incluirse tres áreas de política: la del sistema de seguridad social, que incluye los seguros que sostienen el ingreso de los asalariados ante riesgos de la vida activa (enfermedad, invalidez, vejez, desempleo y maternidad); las instituciones públicas que desmercantilizan los costos de reproducción (salud pública, educación, la política de vivienda); y las intervenciones públicas puntuales o sistemáticas que complementan o reemplazan ingresos de individuos o grupos “de riesgo” (la política asistencial).

Hasta hace poco tiempo, los historiadores han manifestado poco interés por estudiar las políticas sociales. ¿Por qué? Si bien no es esta una peculiaridad exclusiva de este campo, ya que muchas otras áreas de la historia del siglo XX ofrecen vacíos significativos, una primera respuesta, quizás, se relacione a la relativa indiferencia por las mismas trayectorias seguidas por dichas políticas. Y el interés que ha comenzado a despertar el problema, del que este libro es sólo una manifestación, se relaciona con los profundos cambios económicos y sociales que en los últimos años han generado la crisis y el derrumbe del Estado interventor y “la aparición de una nueva geografía de desigualdades”.⁴ Los alcances del Estado social en Argentina se manifiestan con sus peculiaridades desde el decenio de 1940 y se prolongan tardíamente hasta la década de 1980, aunque para este momento ya se percibían claros síntomas de su desarticulación y desmantelamiento, proceso que había comenzado durante la dictadura militar inaugurada en 1976. Durante la existencia del Estado social los historiadores se interesaron poco por desentrañar el origen, la construcción, el desarrollo y la propia naturaleza de las políticas sociales.

En los últimos años esa tendencia ha comenzado a revertirse porque la necesidad de comprender la crisis y el desmantelamiento del Estado social produjo un interés renovado por desentrañar el complejo de ideas y prácticas que lo constituyeron y conocer mejor la propia construcción, desarrollo y naturaleza de ese Estado. En efecto, la profunda crisis que vive actualmente Argentina está transformando sustancialmente los principios de organización social predominantes durante casi medio siglo. Debido al abandono de las políticas de pleno empleo la desocupación ha

³ Ver Emilio Tenti Fanfani, Emilio, *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*; Buenos Aires, CEAL, 1989, Ernesto Isuani, “Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?” en Ernesto Isuani, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti Fanfani, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*; Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP, 1991.

⁴ Pierre Rosanvallon. *Clarín*, 9 de noviembre de 1995.

dejado de ser coyuntural y parece haberse convertido en estructural. La precariedad laboral así como la exclusión social son realidades indiscutibles de una parte importante de la población, que vio desmembrarse el sistema de seguridad social estatal y asistió a la reaparición y al crecimiento de políticas asistenciales capaces sólo de mitigar de manera relativa la pobreza. El aumento de la desprotección es una consecuencia del desempleo y del abandono de las estrategias de integración social por parte de un Estado que con sus políticas asistenciales refuerza la situación de empobrecimiento y desigualdad de una parte importante de la población. Como señala Castel, “para muchos el futuro tiene el sello de lo aleatorio”.⁵ Estas transformaciones se manifestaron ya durante la última dictadura militar y se mantuvieron soterradas en el transcurso de los años ochenta, para reaparecer y generalizarse de manera irrefrenable a partir de los dos gobiernos de Carlos Menem. De esta forma quedó planteada en toda su magnitud la naturaleza contradictoria de las nuevas políticas sociales pues se han acentuado de manera acelerada el deterioro y la degradación en todas sus áreas: vivienda, salud, educación y los dispositivos urbanos, especialmente de aquellas zonas habitadas por los sectores de más bajos recursos.

Posiblemente sea esta situación la que haya comenzado a alentar a volver la mirada sobre los problemas planteados por la cuestión social y las políticas sociales del pasado. Esta forma de encarar el problema permitiría plantear nuevos temas y nuevos interrogantes sobre las estrategias resolutorias de la cuestión social. Por otro lado, implicaría indagar sobre los orígenes y el desarrollo de esas políticas y como influyeron o condicionaron posteriormente las formas de financiamiento, gestión y redistribución del Estado social.⁶

Con la publicación de estos artículos pretendemos contribuir en un campo de reciente desarrollo en la historiografía, el de la construcción

⁵ Robert Castel: *Op Cit.*

⁶ Son interesantes los puntos de vista de Susana Belmartino sobre la forma en que se delineó el sistema de salud durante la primera experiencia peronista. La autora remarca ciertas limitaciones como el condicionamiento impuesto por el propio sistema político peronista al principio de universalidad, hecho que habría dotado a los servicios de atención médica de connotaciones negativas (fragmentación, heterogeneidad, ineficacia, ineficiencia) que se han mantenido hasta la actualidad y que reforzaron la crisis del sector. Véase: Susana Belmartino, “Crisis y reformulación de las políticas sociales” en Juan Suriano (Director): *Dictadura y democracia (1976-2000)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005.

de las políticas sociales.⁷ Al margen de algunos trabajos fundacionales preocupados por las malas condiciones de vida de los trabajadores que derivaron en la sanción de las primeras leyes obreras,⁸ sólo recientemente se han desarrollado una buena cantidad de estudios específicos que ampliaron el campo de análisis al aproximarse de manera no siempre directa a aspectos vinculados en mayor o menor medida a las políticas sociales. Es el caso de estudios sobre el control social y la criminalización de los problemas sociales vinculados con las consecuencias de la modernización durante fines del siglo XIX y comienzos del XX. Estos trabajos abordan las diversas estrategias de control implementadas por el Estado para enfrentar a las “clases peligrosas”.⁹

Los estudios focalizados en la mujer y la familia obrera desarrollados en los últimos años también puede ser una buena puerta de entrada para el abordaje de las políticas sociales, al analizar tanto el complejo universo de prácticas y discursos que vinculan la cuestión social con la dispar valoración del trabajo masculino y femenino como los debates resultantes de la vinculación entre cuestión social y cuestión obrera femenina.¹⁰

Por su parte, resultan útiles las explicaciones en torno a la irrupción de la cuestión social a comienzos del siglo XX así como de la lectura que hacían los contemporáneos sobre ella. Claro que quienes abordan estos temas enfatizan causas diferentes para dicha emergencia. Mientras algu-

⁷ Queremos destacar el carácter pionero de los trabajos de Susana Belmartino en este campo, en particular sobre las políticas de salud. Véase: Susana Belmartino: “Las obras sociales: continuidad o ruptura en la Argentina de los años 40” en Mirta Z. Lobato: *Política, médicos y enfermedades*, Biblos, Buenos Aires, 1996, Susana Belmartino y otros: *Corporación médica y poder en salud, Argentina, 1920-1945*, Organización Panamericana de la Salud, Rosario, 1988. Para un esfuerzo por pensar la política social en una perspectiva histórica véanse los trabajos reunidos en Juan Manuel Palacio (comp.), *La política social en la Argentina. Historia y memoria institucional*, Prometeo, Buenos Aires, 2004.

⁸ José Panettieri: *Los trabajadores*, Editorial Jorge Alvarez, Buenos Aires, 1967 y *Las primeras leyes obreras*, CEAL, Buenos Aires, 1984.

⁹ Beatriz Ruibal: *Ideologías del control social*, CEAL, Buenos Aires, 1993; Jorge Salessi: *Médicos, maleantes y maricas. Higiene, criminología y homosexualidad en la construcción de la nación argentina. Buenos Aires, 1871-1914*, Beatriz Viterbo Editora, Rosario, 1995; Ricardo Salvatore: “Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social/ obrera en Argentina” en J. Suriano (comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000

¹⁰ Marcela Nari: “El feminismo frente a la cuestión de la mujer en las primeras décadas del siglo xx” en J. Suriano, *Op Cit*. Mirta Z. Lobato: “Entre la protección y la exclusión: discurso maternal y protección de la mujer obrera en Argentina, 1890-1934” y

nos tienden a resaltar el rol desempeñado por los intelectuales y profesionales en la puesta en locución de la cuestión social,¹¹ otros ponen el énfasis en el impacto que el conflicto social, la movilización obrera y el surgimiento de ideologías contestatarias habrían causado en los grupos dirigentes.¹²

En la coyuntura que abarca la formación y consolidación del Estado argentino existe una importante área de investigación vinculada a la construcción de un campo institucional de intervención social sanitaria. Por ejemplo, el abordaje de las primeras políticas sociales ligadas a la preocupación por la higiene pública, la profesionalización médica y la acción encarada por el ámbito municipal desde el momento en que la enfermedad fue percibida por los contemporáneos como un problema social, luego de las mortíferas epidemias de cólera y fiebre amarilla que se abatieron sobre en la ciudad de Buenos Aires en 1867 y 1871.¹³ La preocupación por la salubridad pública se convirtió en un problema central y la formación de los primeros Consejos de Higiene, la lucha por el control de los mismos, el cruce del interés público y privado así como la vinculación de lo político y lo social, las contradicciones entre poder nacional, provincial y municipal, y la propia formación del Departamento Nacional de Higiene son algunos de los temas que surcan el período de formación del Estado nacional a partir de la década de 1860. Estas lecturas de lo social no sólo son novedosas y renovadoras sino que permiten matizar la clásica tendencia de la historiografía a percibir la política social como sinónimo de política laboral. Además, permite descentrar la mirada del gobierno nacional (poderes ejecutivo y legislativo) y prestar atención a la actividad de otras esferas estatales (gobiernos provinciales y municipales). Desde otro punto de vista, ubica en un momento temprano (las décadas de 1860 y 1870) el comienzo de las preocupaciones estatales y de la propia sociedad civil por resolver los problemas sociales.

¹¹ Eduardo A. Zimmermann: *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1995.

¹² Juan Suriano: "La cuestión social y el complejo proceso de construcción inicial de las políticas sociales en la Argentina moderna" en *Ciclos*, No 21, Primer semestre de 2001.

¹³ Diego Armus: "El descubrimiento de la enfermedad como problema social" en Mirta Z. Lobato (ed): *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2000; Ricardo González Leandri: *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1999

No menos importantes resultan los estudios sobre las organizaciones de beneficencia pues abren nuevas e interesantes perspectivas.¹⁴ En primer lugar, posibilitan apreciar, al comienzo del proceso de modernización, el crecimiento de las demandas sociales de los grupos más desamparados y la necesidad que tenía un Estado en formación de canalizar respuestas a través de instituciones benéficas y filantrópicas de carácter privado. En ese momento el Estado parecía no estar en condiciones de hacerse cargo de elaborar una política social, ya fuera por convicción, incapacidad o imposibilidad. Un buen ejemplo en este sentido es la precariedad en la que habrían quedado los ex soldados y las viudas de los combatientes muertos en la guerra del Paraguay. En este punto la historiografía ni se ha preguntado ni ha indagado como resolvieron la sociedad y el Estado argentino su deuda con las víctimas de la guerra y, menos aun, si esta acción tuvo alguna repercusión posterior al momento de diseñar políticas de previsión.¹⁵ Sólo sabemos que la escasa ayuda que recibieron públicamente provino de varias organizaciones caritativas y filantrópicas de la elite argentina.¹⁶

El segundo aspecto a destacar de las organizaciones de beneficencia se relaciona con los numerosos conflictos entre dichas instituciones y las diversas instancias estatales en torno al control de las instituciones de caridad (hospitales, asilos, hogares) y del manejo de los recursos financieros. Pero si este enfoque es interesante de por sí, también resulta atractivo porque permite tener un importante punto de referencia y de comparación con las actuales políticas sociales de fines del siglo XX que han tendido a delegar las funciones estatales en el asistencialismo de carácter privado.¹⁷

¹⁴ Eduardo Ciafardo: "Las Damas de Beneficencia y la participación social de la mujer en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1920" en *Anuario*, No 5, 1990; Pilar González Bernaldo de Quirós: *Asistencia y gobierno en la ciudad de Buenos Aires (1821-1861)*, Mimeo, París; José Luis Moreno: *La política social antes de la política social (Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX)*, Trama editorial/Prometeo libros, Buenos Aires, 2000; Hector Recalde: *Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social*, CEAL, Buenos Aires, 1991.

¹⁵ Un interesante estudio sobre los orígenes de la previsión social norteamericana ha determinado, contra la interpretación que sostenía la escasa importancia atribuida por el Estado a la seguridad social hasta la aparición del New Deal, que el gobierno estadounidense desempeñó un rol determinante en la asignación de pensiones a viudas y ex combatientes de la Guerra de Secesión. Esta política habría desempeñado un importante papel a la hora de diseñar posteriormente políticas de seguridad social. Véase: Theda Skocpol, *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998.

¹⁶ Ricardo González Leandri, *Op Cit*.

¹⁷ Rubén M. Lo Vuolo y Alberto C. Barbeito: *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Miño y Dávila-Ciepp, Buenos Aires, 1998.

Además de estas líneas innovadoras, las principales inquietudes de los historiadores para analizar las políticas sociales preperonistas se han asociado más al reclamo de los derechos sociales por parte de los sectores populares y a la propia construcción de la ciudadanía social, que a la función específica del Estado como regulador de los conflictos de intereses y como generador y garante de sistemas de protección social para la población, especialmente para los sectores más desprotegidos.

La relación entre la sociedad y el Estado se complejizó a medida que avanzaba la construcción de este último. Así, fueron apareciendo las primeras formas de intervención social estatal y delimitándose las nuevas funciones. Por convicción o necesidad o por ambas cuestiones a la vez, el Estado se vio obligado a tratar de involucrarse paulatinamente en las funciones que llevaban adelante diferentes instituciones de la sociedad civil, específicamente sociedades mutuales, organizaciones caritativas y filantrópicas, entidades profesionales, asociaciones étnicas y entidades religiosas.¹⁸

La intervención del Estado en la construcción de políticas sociales no fue ajena a la lucha y a las demandas de los trabajadores. En efecto, la acción política en defensa de los trabajadores llevada adelante por socialistas, sindicalistas, comunistas o anarquistas, las propias demandas y luchas de los trabajadores (organización sindical, huelgas, movilizaciones) reclamando mejores condiciones de trabajo y de vida, a la vez que fueron detonantes de la cuestión social y la pusieron en locución se convirtieron en demandantes de respuestas estatales que condujeron a los gobiernos y a los grupos gobernantes a pensar y elaborar políticas sociales.¹⁹

Fue como consecuencia de ese proceso que el Estado argentino diseñó y puso en práctica una política de carácter dual que combinó represión e integración, a partir de la erradicación del sector más combativo del movimiento obrero orientado por el anarquismo y, en sentido opuesto, la integración de los sectores proclives a reclamar sus reivindicaciones en los marcos del sistema, tal como hacían los gremios orientados por el Partido Socialista. El proceso de integración social de los trabajadores fue lento y débil al comienzo, pero es destacable la creación en 1907 del Departamento Nacional del Trabajo “que parecen sugerir el surgimiento de una burocracia político administrativa, es cierto que débil e incipien-

¹⁸ Sobre la relación entre las asociaciones de beneficencia y el estado en la primera mitad del siglo XIX, véase, Pilar González Bernaldo: *Op Cit.*

¹⁹ Ernesto A. Isuani: *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, CEAL, Buenos Aires, 1985; José Panettieri, *Las primeras leyes obreras*, CEAL, Buenos Aires, 1984; Juan Suriano: “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1914” en *Anuario*, Rosario, No 14, 1989-90.

te, consecuencia de la ampliación del aparato estatal producido por la división social del trabajo”.²⁰ Ampliación que unas pocas décadas más tarde desembocaría en la conversión del Departamento primero en Secretaría y luego en Ministerio de Trabajo, en una clara prueba de los avances realizados en el camino hacia la obtención de la ciudadanía social, vinculados a la importancia que ahora entrañaba la resolución de los problemas del mundo del trabajo.

Ahora bien, la falta de interés por el estudio de las políticas sociales se vincula, en parte, a una idea que predominó durante un tiempo prolongado según la cual estas políticas fueron inauguradas por el peronismo. Este fenómeno oscureció el complejo proceso precedente de construcción del Estado social. Apologistas y críticos por igual se empeñaron en recalcar el carácter disruptivo y, si se quiere, fundacional de la acción social del peronismo. Este último aspecto fue potenciado por la interpretación de Gino Germani, quien al sostener la hipótesis de la “disponibilidad de las masas”, en su carácter de nuevos migrantes con falta de experiencia de participación política, recalcó que la obtención de los derechos sociales había significado la cesión de los derechos políticos separando unos de otros.²¹

Algunos autores matizaron la mirada sobre el período al cuestionar las hipótesis rupturistas de Germani y establecer conexiones y continuidades con fenómenos socioeconómicos iniciados durante la década anterior. Sostenían que las masas provenientes del interior lo hacían desde las zonas rurales más avanzadas y que las experiencias de los nuevos trabajadores se cruzaban con las de la vieja clase obrera.²²

Avanzando en esta perspectiva los artículos de Ricardo Gaudio y Jorge Pilone criticaron el consenso alcanzado por la hipótesis del efecto generador atribuido a la intervención de la Secretaría de Trabajo y Previsión desde 1943 sobre el desarrollo de la negociación colectiva. Plantearon al respecto que a partir de mediados de la década de 1930 se venían desarrollando importantes zonas de negociación obrero-patronal, así como formas específicas de intervención social que implicaron el aumento de las esferas de la actividad estatal sobre la sociedad civil. La originalidad de la acción del Estado se basaba no sólo en el intento de institucionalizar el

²⁰ Juan Suriano, *Idem*.

²¹ Gino Germani: *Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Paidós, Buenos Aires, 1963.

²² Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero: *Estudio sobre los orígenes del peronismo*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 1971; Juan Carlos Torre, *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*, Sudamericana, Buenos Aires, 1990.

conflicto sino también en organizar el funcionamiento del mercado de trabajo. Así, los autores señalaron que la función mediadora asumida por el Estado no comenzó en el año 1943 con el acceso del coronel Perón al gobierno sino una década antes, y esa función tuvo formas de intervención “sorprendentemente afines” con las que desarrollaría el peronismo.²³

En esta misma línea, en los últimos años se ha focalizado la atención en la acción social llevada adelante por Manuel Fresco, gobernador de la provincia de Buenos Aires, a partir de 1936.²⁴ El tema resulta de interés porque muchas de las acciones emprendidas por Fresco y los principios que las guiaban han sido analizadas por estos autores como un anticipo, sin duda, de la política que luego generalizaría Perón a partir de su puesto en la Secretaría de Trabajo y Previsión.

Algo parecido ocurre con la experiencia sobre política sanitaria implementada en la provincia de Santa Fe durante la década de 1930. Desde la sanción de la Ley de Sanidad de la provincia en 1932 que creaba la Dirección General de Higiene, con el claro objetivo de centralizar y darle coherencia a la salud pública, hasta la creación del Ministerio de Salud Pública y Trabajo en 1941 los gobiernos provinciales ejecutaron políticas tendientes a resolver integralmente los problemas de salud.²⁵ En este contexto es particularmente importante la acción desarrollada por el

²³ Ricardo Gaudio y Jorge Pilone: “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina, 1935-1943” en *Desarrollo Económico*, Vol. 23, No 90, Buenos Aires, julio-septiembre de 1983 y “Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943” en *Desarrollo Económico*, Vol. 24, No 94, Buenos Aires, julio-septiembre de 1984, pp 57 y 58. En la misma línea Joel Horowitz ha señalado la existencia de vías de continuidad entre el movimiento obrero peronista y el de los años treinta. Véase: Joel Horowitz: “El impacto de las tradiciones sindicales anteriores a 1943 en el peronismo” en Juan Carlos Torre (Comp.), *La formación del sindicalismo peronista*, Legasa, Buenos Aires, 1988. Sobre las políticas sociales peronistas véase: Peter Ross, *Policy Formation and Implementation of Social Welfare in Peronist Argentina, 1943-1955*; Tesis de Doctorado; Sidney, University of New South Wales, 1988.

²⁴ María Dolores Bejar: “La política laboral del gobierno de Manuel Fresco” en José Panettieri (compilador): *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Buenos Aires, 2000, 155-187; Rafael Bitran y Alejandro Schneider: “La política obrera de Manuel Fresco” en W. Ansaldi, A. Pucciarelli y J.C. Villarruel: *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 1993; Emir Reitano: *Manuel A. Fresco, antecedente del gremialismo peronista*, CEAL, Buenos Aires, 1992.

²⁵ Susana Belmartino y otros, *Op Cit*, 1988; S. Belmartino y otros, *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud, Argentina, 1940-1960*, Organización Panamericana de la Salud, Rosario, 1991

ministro de Salud y Trabajo, Abelardo Irigoyen Freire, durante la gobernación de Manuel de Iriondo.²⁶

Estos estudios permiten establecer múltiples nexos y similitudes entre las políticas sociales de las provincias de Buenos Aires y de Santa Fe y las que se llevarían adelante durante los gobiernos peronistas. Sin duda, existen puntos de contacto entre las concepciones del gobernador Fresco y las de Perón, por ejemplo en la idea de anticipar derechos a los trabajadores para ganarle espacios al comunismo, en la convicción de que era el Estado quien debía encauzar el bienestar general y en la concepción de que la justicia social era un elemento central para alcanzar el orden y la armonía social. También pueden remarcarse las continuidades en el caso de la salud pública a partir de la experiencia santafesina. Claro que, más allá de estas similitudes, existió una profunda diferencia en la magnitud de ambas experiencias. El gobierno de Perón las amplió, profundizó y generalizó.

Aun cuando se revisaron las hipótesis germanianas no se reinterpretó la manera de analizar y concebir la construcción y el desarrollo de las políticas sociales en las tres primeras décadas del siglo XX. En realidad se corrió hacia atrás la idea de ruptura, se la desplazó desde 1943 hacia los años inmediatamente posteriores a 1930 y se la colocó en el lógico contexto económico y social inaugurado por la crisis desatada en 1929, que provocó notables transformaciones en el rol del Estado y en el pensamiento económico y social. En ese contexto y debido al consecuente trastocamiento del clásico modelo agroexportador, la crisis económica y social obligó, como en otras latitudes, también en Argentina a una participación más activa del Estado en la economía y, simultáneamente, generó un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que desembocó en un importante crecimiento de la clase obrera y en un redimensionamiento tanto del conflicto social como de la propia estructura de la sociedad. Algunos autores sostienen que la verdadera función mediadora del Estado comienza en los años treinta pues hasta aquí las relaciones obrero-patronales habían sido consideradas privadas y relacionadas a la esfera de la sociedad civil.²⁷ Esta idea así como el corte que se establece en la formulación de políticas sociales en los treinta deberían ser revisados y matizados.²⁸

²⁶ Sobre la experiencia de Manuel de Iriondo (elegido gobernador de Santa Fe en 1937) véase, Susana Piazzesi: "Después del liberalismo: ¿Un nuevo conservadurismo?. El iriondismo santafesino en la década del treinta" en *Estudios Sociales*, No 13, Santa Fe, Segundo Semestre, 1997.

²⁷ R. Gaudio y J. Pilone, "Estado y relaciones..."

Los primeros pasos ya han sido dados, aunque siempre sobre el primer gobierno radical puesto que la ausencia de investigaciones sobre la gestión de Marcelo T. de Alvear sigue siendo un dato notable. En un intento por separar la política social radical del mero interés electoral, Ricardo Falcón ha señalado, a nuestro juicio pertinentemente, que el gobierno de Hipólito Yrigoyen perseguía “la armonía social a través de la conciliación de intereses de diferentes instancias orgánicas, proceso en el cual el Estado podía desempeñar un rol preponderante en el efectivo imperio del concepto de solidaridad”. Para ello el autor enfatizó las diferencias existentes entre el Código de Trabajo de 1921 y el proyecto impulsado por J. V. González en 1904. Mientras en éste la cuestión obrera era resuelta con una conjunción de políticas represivas y asistencialistas, en el Código de 1921 no aparece el mismo carácter regimentador y “desaparece el carácter fuertemente represivo”.²⁹ Recientemente, otro trabajo ha retomado algunas hipótesis de Falcón sobre el intento de normalización económica y la pacificación de las relaciones sociales como objetivos de Irigoyen. A la vez, ha matizado de manera oportuna las apreciaciones de Rock sobre las buenas relaciones entre el presidente radical y el gremialismo de orientación sindicalista así como el encono manifestado por el caudillo hacia el socialismo, al sostener que en el caso de los obreros ferroviarios la relación entre el gobierno y el sector sindicalista fue más que conflictiva, mientras los socialistas agrupados en La Fraternidad mantenían una fluida relación con el presidente. El autor señala además que el primer gobierno radical desarrolló una política laboral de carácter dual, ya que mientras el Departamento Nacional del Trabajo intentó sin éxito integrar institucionalmente a los trabajadores dentro de los límites del liberalismo, a través de la figura del presidente se produjo un predominio de la mediación corporativa sin el aval de ningún sistema institucional legalmente sancionado.³⁰

²⁸ En este sentido, un reciente trabajo sobre el Departamento Nacional del Trabajo desde su creación en 1907 hasta su conversión en Secretaría de Trabajo y Previsión en 1943, sostiene la persistencia del “proyecto fundacional” y establece líneas de continuidad a lo largo de su historia, Germán Soprano, “El Departamento Nacional Del Trabajo y su Proyecto de Regulación Estatal de las Relaciones Capital-Trabajo en Argentina, 1907-1943” en; José Panettieri, (compilador): *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*; Eudeba, Buenos Aires, 2000.

²⁹ Ricardo Falcón: “La relación Estado-sindicatos en la política laboral del primer gobierno de Hipólito Irigoyen” en *Estudios Sociales*, No 10, año VI, Primer Semestre de 1996.

³⁰ Enrique Garguín: “Relaciones entre Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916-1930” en José Panettieri (comp.), *Op Cit.* pp 87-117

Como vemos, si bien es cierto que hasta los años treinta las ideas liberales tenían una fuerte impronta en la sociedad civil y significaban un freno a la regulación activa por parte del Estado, también lo es que desde la misma conformación del Estado nacional comenzó a gestarse el proceso de construcción del Estado social que fue horadando y resquebrajando la concepción liberal clásica y desplazando lentamente el control de la acción social de lo privado hacia lo público.³¹ Por otro lado, al momento de analizar las acciones del Estado en materia social, deberían tenerse en cuenta las propias peculiaridades del liberalismo argentino que operó en un medio en el que la sociedad civil tenía escasa autonomía ante el poder y las presiones del Estado, situación que determinaba que el liberalismo fuera fuerte en el plano discursivo y débil a nivel de las prácticas institucionales.

Es cierto que las profundas transformaciones coyunturales en la estructura socioeconómica hicieron posible la implementación de una verdadera “democratización del bienestar” durante la experiencia peronista que llevó al Estado a asumir plenamente lo que hasta allí era un espacio de tensión entre instituciones gubernamentales y privadas.³² Sin embargo es lícito afirmar que esta democratización se llevó adelante y se asentó sobre un largo proceso en el que se produjo el descubrimiento paulatino de las funciones sociales que realizaban diversas instituciones (políticas, económicas o jurídicas), y en el que se fueron implementando diversas políticas sociales. Como bien sostiene Belmartino, para el sector salud “estas transformaciones, sin embargo no pueden reconstruirse a partir de una matriz ordenadora, ni pensarse como un proceso lineal, sin contradicciones ni retrocesos. De manera en cierta medida paradójica todas las propuestas, los significantes, los referentes ideológicos parecen estar presentes desde el comienzo; los cambios son modificaciones en el énfasis, en la asociación de diferentes contenidos, en el peso de cada uno de ellos en el discurso de los principales actores”.³³

Queda entonces para los historiadores una ardua tarea que es la de escribir y analizar, a partir de los fragmentos existentes y pensando en un

³¹ El resquebrajamiento de las nociones liberales debía involucrar a diversos actores sociales, pues la oposición a la regulación estatal no provenía sólo de sectores vinculados a las elites sino también de representantes de los trabajadores. El rechazo al proyecto de ley nacional de trabajo de 1904 o a la ley de jubilaciones de 1923 debe inscribirse, entre otras, en esta perspectiva.

³² Juan Carlos Torre y Elisa Pastoriza, “La democratización del bienestar” en J. C. Torre, *Los años peronistas, 1943-1955*, Sudamericana, Buenos Aires, 2002.

³³ S. Belmartino, “Las obras sociales...”, p. 212

proceso de larga duración, la historia de las políticas sociales. Una historia que no debería estar condicionada por el peso mítico del peronismo. Una historia que debería tomar en cuenta todos los niveles de las políticas sociales (salud, vivienda, uso del espacio público, educación, seguridad social y laboral, la nueva pobreza) y que debería compararse con otras experiencias latinoamericanas.

Tomando en cuenta estas perspectivas, este libro pretende contribuir a los nuevos debates sobre la historia de las políticas sociales. Esta compilación es el resultado de la colaboración entre dos equipos de investigación, con sede en distintas universidades públicas argentinas: el Proyecto UBACYT “Trabajadores, cultura y política en Argentina, 1890-1945” de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA y el Proyecto de Investigación Interinstitutos “La política social del peronismo clásico” de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

En los últimos años ambos equipos organizaron tres jornadas en las que se presentaron y debatieron distintos aportes al incipiente campo de estudios sobre la historia de las políticas sociales y de la intervención social del Estado en la Argentina. El primero de esos encuentros se realizó en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA el 25 de julio de 2003, el segundo se desarrolló en el marco de las IX^o Jornadas Inter Escuelas/Departamentos de Historia desarrolladas en Córdoba en septiembre de 2003, el tercero se llevó a cabo en la UNGS el 21 de mayo de 2004.

Los artículos aquí compilados abarcan un arco temático, temporal y metodológico amplio. Sin embargo, tienen como denominador común la vocación de cuestionamiento de las certezas establecidas y el compartido esfuerzo por formular nuevas preguntas. De tal modo, los artículos que siguen se inscriben en las tendencias que en las últimas dos décadas han permitido la renovación de las perspectivas historiográficas en la Argentina.

El primer bloque, *Género, minoridad y legislación social entre dos siglos*, reúne cuatro trabajos que abordan esos temas entre fines del siglo XIX y comienzos del XX,

En su contribución, Mirta Zaida Lobato analiza las preocupaciones sobre el trabajo femenino y examina el modo en que el Departamento Nacional del Trabajo realizó sus investigaciones sobre el tema, con el propósito de conocer, diagnosticar y proponer legislación. Intenta modificar la tradicional tendencia de los historiadores a explicar la reforma social y política utilizando sólo a las figuras masculinas, incorporando las prácticas de algunas mujeres y asociaciones que jugaron un papel importante en el diseño de políticas públicas. Aborda asimismo las formas en que el DNT consideró las diferentes situaciones laborales de varo-

nes y mujeres y avanzó hacia la protección de la trabajadora madre. De tal modo, reintegra el papel de las mujeres como sujeto y objeto de los desarrollos de sistemas legales para comprender la relación en el pasado –pero también en la actualidad– entre derecho, equidad y democracia.

Agustina Prieto, por su parte, reconstruye las ideas que dieron fundamento al *Proyecto de una Ordenanza reglamentaria del servicio obrero y doméstico de acuerdo con la legislación y tradiciones de la República Argentina* redactado por Juan Bialek Massé en 1902. El análisis de este proyecto se enmarca en el estudio de las intervenciones públicas de este autor –la mayor parte de las cuales tuvieron lugar en Rosario– que precedieron a su famoso *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República*

Los dos trabajos siguientes abordan la problemática social de la infancia. María Carolina Zapiola cuestiona el consenso que ubica la aparición de la preocupación por los “menores” en la década de 1890, sosteniendo que la formulación de proyectos para este sector precedió en varios lustros tal fecha. Para ello, analiza los proyectos de ley presentados ante el Congreso de la Nación entre 1875 y 1890 que proponían modalidades de intervención estatal sobre los “menores” diferentes a las tradicionales, o se ocupaban de describir las instituciones especializadas que pretendían crear. En su óptica, tal período forma parte del conflictivo e intrincado camino por el cual los “menores” se constituyeron en un grupo específico dentro de la infancia. Por su lado, María Marta Aversa considera los modos en que la cuestión social de la infancia abandonada y delincuente fue estudiada según los parámetros del positivismo finisecular e incorporada por las clases dirigentes a una trama en la que se apuntaba tanto a desactivar su potencial peligrosidad social y política cuanto a su transformación en futuros trabajadores y ciudadanos.

El segundo bloque, *Salud y seguridad social: orígenes y legados*, agrupa cuatro contribuciones referidas al segundo cuarto del siglo XX.

Susana Belmartino revisita las transformaciones del sector salud y el agotamiento de las formas institucionales vigentes hacia 1920, y la génesis de las nuevas instituciones que se plasmarían a partir de la década de 1940. Desde una perspectiva neoinstitucionalista, identifica los legados históricos que moldearon los escenarios políticos futuros y se plasmaron –con sus permanencias y sus transformaciones– en el formato de las instituciones y las reglas de juego del subsector. Para ello reconstruye los debates que tuvieron lugar en esa coyuntura y los procesos por los cuales algunas perspectivas se sostuvieron y otras fueron abandonadas. Tal análisis le permite, a su vez, proponer una mirada de muy largo plazo para

explicar la conformación del modelo de atención médica plasmado en la década de 1970 y agotado en los tres decenios siguientes.

El trabajo de Daniel Lvovich reconstruye la coyuntura de fines de la década de 1930 y comienzos de la de 1940 con el propósito de cuestionar las explicaciones que atribuyen a los comportamientos –irracionales, corporativistas o particularistas– del movimiento obrero la responsabilidad por la conformación de un sistema fragmentario de seguridad social en la Argentina. Analizando las posturas de los actores empresariales y sindicales, y considerando que el escenario configurado a fines de la década de 1930 guarda continuidades con el del período peronista, el autor sostiene que el carácter fragmentario del sistema naciente resultó la plasmación dificultosa de uno de los muchos proyectos disponibles, resultado del compromiso entre los sectores involucrados.

Por su lado, Karina Ramacciotti cuestiona las explicaciones tradicionales sobre la pérdida de dinamismo del Ministerio de Salud a comienzos de la década de 1950. La autora entiende que buena parte de la literatura especializada visualizó la formulación del plan sanitario del peronismo como un todo homogéneo y coherente, frente a lo que propone una perspectiva más sensible a las tensiones y conflictos que estuvieron presentes en la implementación de aquellas medidas sanitarias. En particular aborda el tratamiento de las voces que criticaron aspectos de la política sanitaria del peronismo, considerando que pudieron haber incidido sobre las mismas, provocando reorientaciones y cambios de rumbo.

Por último, Patricia Flier analiza el desarrollo de las Conferencias Interamericanas de Seguridad Social en las décadas de 1940 y 1950 y las recomendaciones de políticas producidas en sus distintas reuniones. A la luz de tales recomendaciones considera los impactos diferenciales producidos en las políticas de seguridad social desarrolladas en distintos estados latinoamericanos en las décadas subsiguientes.

I
Género, minoridad y legislación social
entre dos siglos

El Estado y el trabajo femenino: el Departamento Nacional del Trabajo

Mirta Zaida Lobato

El objetivo de esta contribución es revisar las preocupaciones sobre el trabajo femenino y examinar los modos en que una institución como el Departamento Nacional del Trabajo realizó sus investigaciones sobre este tema. Hay varios presupuestos que sustentan este interés. En primer lugar se puede sostener que la preocupación por la situación de la mujer trabajadora fue un paso importante en el diseño de políticas estatales y que ellas tuvieron un doble sentido. Por un lado, la protección de las personas consideradas como las más débiles (mujeres y niños) atenuaba las diferencias que tenían los reformistas de distintas corrientes políticas e ideológicas y posponía la resolución de cuestiones más amplias que integraban la agenda social del momento, por ejemplo las leyes protectoras para todos los trabajadores lo que incluía a los varones. Por otro lado, la demandada protección de las mujeres cruzaba las fronteras de las clases, de género sexual y de las ideologías. Los trabajadores organizados demandaron la protección de la mujer trabajadora desde 1890, políticos e intelectuales de distintas ideologías denunciaron su explotación y muchos varones convirtieron los valores maternos en parte de la agenda política del Estado.

Por otra parte, y desde el punto de vista historiográfico, las investigaciones en Argentina sobre el diseño de políticas sociales y acerca de la llamada cuestión social se concentraron en el examen del pensamiento y de las prácticas discursivas articuladas más alrededor del trabajador universal masculino, y menos en las implicancias que ellas tenían para las mujeres. Además, durante años, los historiadores han explicado la reforma social y política utilizando sólo a las figuras masculinas, soslayando, tal vez como derivación de su propia formación profesional, las prácticas

de algunas mujeres y asociaciones que contribuyeron con sus acciones prácticas al diseño de políticas públicas.¹

Historia de las mujeres, relaciones de género e intervención estatal

En los últimos años se ha producido una importante renovación historiográfica, teórica y metodológica al calor de los debates feministas y de la incorporación de la categoría de género como relevante para el análisis de las relaciones entre varones y mujeres en planos diversos como la economía, la política y la cultura.² El uso de la noción de género tal como había sido formulada inicialmente por Joan Scott ha tenido otras derivaciones en la última década del siglo XX, pero me interesa destacar el papel que jugó para provocar un cambio notable en los estudios históricos pues permitió romper con la idea de la neutralidad de género en el examen del pasado y enfatizar el carácter relacional de los vínculos entre los seres humanos.³ La rebelión del coro, que implicó el ingreso de las

1 Por ejemplo Juan Suriano, "El estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916", en *Anuario*, N° 14, Universidad Nacional de Rosario, 1991 y Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina*, Sudamericana, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1995.

2 Diferentes evaluaciones de esa historiografía se pueden consultar en Gisela Bock: "La historia de las mujeres y la historia del género: aspectos de un debate internacional", en *Historia social*, 9, 1991, pp. 55-78; Arlette Farge: La historia de las mujeres. Cultura y poder de las mujeres; un ensayo de historiografía", en *Historia social*, 9, 1991, pp. 79-102; María Izilda S. de Matos, "Estudios de género; percursos e posibilidades na historiografía contemporânea", en *Cadernos Pagu*, 11, 1998, pp. 67-75; Karen Offen; "Definir el feminismo; un análisis histórico comparativo", en *Historia social*, 9, 1991, pp. 103-136; Mary Nash; Dos décadas de historia de las mujeres en España; una reconsideración", en *Historia social*, 9, 1991, pp. 137-161; Mary Nash, "El mundo de las trabajadoras; identidades, cultura de género y espacios de actuación", en J. Paniagua, J. Piqueras y V. Sanz (eds), *Cultura social y política en el mundo del trabajo*, Biblioteca Historia Social, Valencia, 1999, pp. 47-68; Karen Offen; "Definir el feminismo; un análisis histórico comparativo", en *Historia social*, 9, 1991, pp. 103-136; Margareth Rago, "Descubriendo históricamente o género". *Cadernos Pagu*, 11, 1998, pp. 89-98; Carmen Ramos Escandón (compiladora), *Género e Historia; la historiografía sobre la mujer*. Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Mora, México, 1992; Rachel Soihet, "Historia das Mulheres e Historia de Género. Um Depoimento". *Cadernos Pagu*, 11, 1998, pp. 77-87; Michel Zancarini-Fournel; "Historia de las mujeres; juego de niveles y construcción social de los discursos", en J. Paniagua, J. Piqueras y V. Sanz (eds), *Cultura social y política en el mundo del trabajo*, Biblioteca Historia Social, Valencia, 1999, pp. 69-84.

3 Joan Scott, "Gender: an Useful Category for Women's History", *American Historical Review*, Vol. 91, 5, 1986.

mujeres a la historia, produjo una descompaginación general en las formas de leer el pasado y dio lugar a una abundante producción histórica que impactó de manera desigual sobre los campos de conocimientos y en los distintos países.

La disciplina historia y los estudios de género han señalado a lo largo de las últimas décadas sus fronteras y también sus dilemas epistemológicos y políticos, pero lo más importante para este trabajo es la consideración de que ella abre un espacio de discusión atractivo para plantear los problemas y desafíos que surgen de esa conflictiva –y ya un poco vieja– relación. Pero sobre todo porque plantea claramente la necesidad que tenemos las y los historiadores de repensar la práctica historiográfica y el oficio del historiador en sus múltiples instancias, en un mundo marcado por la exclusión social, por las guerras, por transformaciones profundas en el mundo del trabajo y de la cultura y en el ejercicio de los derechos y de la ciudadanía. Es una invitación también para pensar los procesos de construcción de la ley y la justicia así como de la formación de instituciones y del diseño de políticas públicas diferenciales para varones y mujeres, y sobre los modos como las normas contribuyeron a crear sentidos e imágenes sobre las características que debía tener la participación de las mujeres en la producción, en la sociedad y en la política. El papel de las mujeres como sujeto y objeto de los desarrollos constitucionales y sistemas legales requiere de un estudio minucioso para comprender la relación entre derecho, equidad y democracia en el pasado pero también en la actualidad.

Los recorridos y las estaciones de la literatura sobre las relaciones de género son muy amplias y plantean una diversidad tal de problemas que impiden sintetizarse aquí. Sin embargo, y aunque sea someramente, vale la pena presentar los trazos mas gruesos de la literatura que tiene como centro el análisis del binomio género-Estado y las políticas sociales. Un primer grupo de trabajos gira alrededor de las relaciones del Estado con la sociedad civil, en particular se refiere a los derechos de las mujeres en tanto ciudadanas por lo que se presta especial atención a la cuestión del voto. Un segundo grupo de investigaciones se concentra en el examen de los vínculos que se crean entre las mujeres y la asistencia pública que puede proporcionar el Estado. En realidad se establecen algunos desarrollos paralelos entre el proceso de construcción de lo que se ha denominado “estado de bienestar” y los movimientos de mujeres, en particular entre los años 1880 y 1950, así como se estudian las políticas sociales de organismos oficiales que prestan atención a diferentes grupos de mujeres, ya sean mujeres obreras o madres en condiciones de pobreza. Ade-

más, como el establecimiento y aplicación de políticas de bienestar abrió algunas posibilidades para que las mujeres ingresaran en las escalas más bajas de la administración y de la política a partir del ejercicio de algunas profesiones, se prestó particular atención a la formación de las asistentes sociales. También, en algunos casos, se realizaron análisis de la legislación laboral y social y de su implementación.⁴

Pero la producción historiográfica es dispar. Mientras en Europa y los Estados Unidos se han realizado muchos estudios sobre las políticas de los Estados nacionales atendiendo a la dimensión de las diferencias de género, incluso se ha avanzado en la presentación de perspectivas comparadas, en los países de América Latina las investigaciones son aún muy desparejas. No obstante se puede señalar que en la mayoría de los estudios en América Latina se enfatizó la relación entre maternidad, beneficencia y políticas públicas ya sea porque se analizaron las instituciones filantrópicas organizadas y administradas por mujeres en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, y el papel que tuvieron en la elaboración de propuestas de mejoramiento de la situación de las clases más desfavorecidas y el rol de algunas profesiones en el diseño de las políticas públicas (medicina, asistencia social), o porque se prestó atención a las visiones de los movimientos feministas sobre la cuestión de la mujer.

Conocer y legislar: las inspectoras

La necesidad de observar, estudiar, analizar y reglamentar el trabajo de las mujeres convirtiéndolas en sujeto de derecho se planteó como una meta en la Argentina cuando comenzaba el siglo XX. Sin embargo el tema de la prohibición del trabajo de las mujeres sobre todo si constituía un peligro para la maternidad y para la moral había sido incorporado en el manifiesto del Comité Internacional Obrero en 1890.⁵ Desde la perspectiva de los trabajadores organizados si el trabajo, su naturaleza y sus condiciones podían afectar el organismo femenino era necesario su prohibición y, si su presencia era inevitable, se señalaba como imprescindible su

4 Como la bibliografía es muy extensa cito dos trabajos que permiten conocer los debates más relevantes; Linda McDowell, *Género, identidad y lugar*, Ediciones Cátedra, Valencia, 2000 y Gisela Bock y Pat Thane (eds.) *Maternidad y políticas de género*, Ediciones Cátedra, Valencia, 1996.

5 Marcela Nari, "El movimiento obrero y el trabajo femenino. Un análisis de los congresos obreros durante el período 1890-1921", en Lidia Knecher y Marta Panaia (compiladoras), *La mitad del país. La mujer en la sociedad argentina*, CEAL, Buenos Aires, 1994.

reglamentación. Como en otros países los trabajadores organizados oscilaron, de acuerdo con la ideología predominante, entre la impugnación de las reformas y de la legislación laboral porque integraba a los trabajadores y atenuaba su combatividad contra el sistema de explotación, y una aceptación de la representación política y de la legitimidad de las instituciones y de las leyes.

La “cuestión de la mujer” en general y de la obrera madre en particular se convirtieron en un problema de interés político, y la resolución de esas cuestiones problemáticas tuvieron elementos comunes tanto en Europa como en algunos países americanos al amparo de las transformaciones asociadas con los cambios en la industria, en las formas de trabajo, de la vida cotidiana y de las familias.⁶ En la Europa industrial las primeras iniciativas de legislación proteccionista del trabajo extradoméstico de las mujeres tuvo lugar alrededor de 1820 en Inglaterra. Es conocida la oposición de las “Mujeres Operarias” a la propuesta de ley que limitaba el trabajo femenino y que fue publicada en el *Examiner* en 1833. Allí señalaban que frente a las restricciones que se establecían el único recurso que quedaba era salir a la caza de un marido que las mantuviera. La tensión entre las necesidades de las familias obreras que empujaban a mujeres y niños a integrarse al mercado laboral y el temor a la competencia de los trabajadores varones estuvo en el centro de las controversias y de las demandas no sólo en Inglaterra sino también en España, en Francia, Italia, en los Estados Unidos y en países como la Argentina. En cambio en otros países latinoamericanos las propuestas legislativas que recomendaban la protección de la maternidad y de la infancia se remontan al año 1822, cuando como Brasil se elaboró un proyecto por el cual se reglamentaba el trabajo de los esclavos, de las mujeres embarazadas y de los niños⁷

En Argentina los pasos más visibles para lograr una efectiva protección de las trabajadoras se dieron en la ciudad de Buenos Aires. En 1901

6 Begoña San José Sevián, *Democracia e igualdad de derechos laborales de la mujer*, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, Madrid, 1988.

7 María Lúcia Mott, “Maternalismo, políticas públicas e benemerência no Brasil”, *CADERNOS Pagu*, 16, 2001, pág. 206. Según la autora el proyecto establecía que la esclava no debía realizar trabajos pesados a partir del tercer mes de gravidez, después del octavo tenía que quedar al servicio de la casa y una vez producido el parto había que considerar un período de convalecencia que se establecía en un mes.

8 José Panettieri, *Las primeras leyes obrera*, CEAL, Buenos Aires, 1984 y Matilde Alejandra Mercado, *La primera ley de trabajo femenino “la mujer obrera” (1890-1910)*, CEAL, Buenos Aires, 1988.

el intendente de esta ciudad designó a Gabriela Laperrière de Coni (1866-1907) como inspectora “ad honorem” de los establecimientos industriales existentes en la ciudad de Buenos Aires, para recoger la información necesaria que permitiera elaborar y sancionar leyes protectoras. Luego de más de un año de trabajo, y como resultado de esas visitas a fábricas y talleres, presentó a la municipalidad un proyecto de ley para reglamentar el trabajo femenino e infantil que fue la base del proyecto presentado en 1907 por el diputado socialista Alfredo Palacios, y convertido en ley aunque con modificaciones por el Congreso Nacional ese mismo año (Ley 5291).⁸ Gabriela de Coni, además de sus funciones como inspectora municipal, participó en las luchas antituberculosas y buscó permanentemente la solución de los problemas que afectaban la salud de las clases laboriosas. Escribió *La mujer y el niño en las fábricas, Causas de la tuberculosis en la mujer y el niño obrero en la Argentina, El descanso dominical e Higiene industrial y reglamentación del trabajo en las fábricas*.⁹

Gabriela de Coni recorrió los establecimientos industriales de la ciudad de Buenos Aires observando las condiciones de trabajo, el estado de los talleres, el trato que brindaban los patrones a las obreras. Con esta información redactó en 1902 el proyecto de ley que ya se ha mencionado y que contemplaba la fijación de la jornada máxima de 8 horas y varias prohibiciones como el trabajo nocturno, el descanso obligatorio de un día a la semana, el trabajo a destajo a partir del cuarto mes de embarazo y que las adolescentes realicen labores antes de las seis de la mañana o después de las seis de la tarde. Establecía también la conformación de una caja de seguros contra enfermedades a partir del dinero obtenido de las multas que se aplicaban a las obreras; la instalación de la sala de lactantes en los talleres de más de cincuenta trabajadoras y la permanencia en esa sala de los hijos hasta los dos años. Las mujeres no podían ser empleadas en trabajos rudos, insalubres, peligrosos y tóxicos ni tampoco en aquellos que afectasen su moral. El proyecto establecía además que las mujeres debían ser dirigidas y mandadas por una persona de su mismo sexo, no permitiendo la promiscuidad con los hombres.¹⁰

9 Algunos datos biográficos se encuentran en Lily Sosa de Newton, *Diccionario biográfico de mujeres argentinas*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1986, tercera edición, pág. 344-345.

10 *La Vanguardia*, 20 al 23 de mayo de 1902 y Mirta Zaida Lobato, “Entre la protección y la exclusión: discurso maternal y protección de la mujer obrera, Argentina. 1890-1934”, en Juan Suriano (compilador), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, La colmena, Buenos Aires, 2000.

El proyecto de Gabriela de Coni establecía de manera clara las líneas sobre las que se debía trabajar en la protección de la mujer obrera y otorgaba particular énfasis a la maternidad presente y futura de las mujeres. No fue la única mujer preocupada por la condición laboral de las mujeres. Carolina Muzzili (1889-1917) fue otra militante socialista que colaboró activamente con la difusión de los problemas laborales de las mujeres desde las páginas del *La Vanguardia* y de la revista *Tribuna femenina*. Fue designada inspectora del Departamento Nacional de Higiene en 1915, y su ingreso a una institución relacionada con el cuidado de la higiene fue el resultado de su activa militancia por mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres. Su preocupación central era el trabajo femenino y, como otras mujeres, buscó erradicar el alcoholismo y la prostitución.¹¹

Las inspectoras jugaron un rol importante en la ardua tarea de buscar información para determinar las condiciones de labor y establecer normas reguladoras del trabajo de mujeres y niños. Ellas se integraron a oficinas gubernamentales que daban sus primeros pasos como aparatos de la administración estatal en el plano laboral. Dentro de esas oficinas de gobierno la institución más importante fue el Departamento Nacional del Trabajo, pero en él predominaron los funcionarios y técnicos varones.

Conocer y legislar: las publicaciones del Departamento Nacional del Trabajo

El Departamento Nacional del Trabajo fue creado con la intención de encontrar los mecanismos para encausar las relaciones conflictivas existentes entre capital y trabajo en la sociedad argentina sobre todo a partir del incremento de la conflictividad expresada a través de las huelgas, que eran vistas como consecuencia de las prácticas militantes de anarquistas, socialistas y de los problemas ocasionados por los inmigrantes.

Como se ha señalado en otros trabajos sobre el DNT y la intervención estatal en la cuestión social, desde el gobierno se entendió que las conflictivas relaciones entre diferentes agentes económicos y sociales vinculados con la producción no podían seguir tratándose como simples casos de policía. La clave para la comprensión de ese cambio estuvo asociada con el diseño de propuestas integradoras de las cuestiones problemáticas

11 Lily Sosa de Newton, Op. Cit., pág. 436.

que planteaban las clases subalternas. El diseño de esas políticas y la conformación y organización de instituciones específicas relacionadas con el mundo del trabajo estuvo en manos de varones, mientras que la tarea de compensar los problemas que se generaban en la sociedad quedó en manos de las mujeres a través de sus asociaciones caritativas o de asistencia social.

En ese interés por diseñar instituciones adecuadas y crear un marco de regulación se daba la convergencia de liberales criollos y socialistas. Ya en el proyecto de Ley Nacional del Trabajo presentado por Joaquín V. González en 1904 se puede advertir la coincidencia de los intereses de los liberales criollos —entre los que se puede incluir al ministro Joaquín V. González, a Carlos Malbrán del Departamento Nacional de Higiene y a José Nicolás Matienzo quien estaba profundamente interesado por los problemas del funcionamiento del régimen político y del sistema federal de gobierno—, con los del socialismo expresados a través de las figuras de Augusto Bunge, Enrique Del Valle Ibarlucea, José Ingenieros o Leopoldo Lugones.

Las propuestas de las nuevas instituciones de observar, conocer y legislar acompañó los cambios que se estaban produciendo en el país e incluían varias dimensiones; una era la búsqueda o la construcción de datos adecuados que facilitaran un acertado diagnóstico de las diversas situaciones que requerían solución; otra fue la formación de un grupo de especialistas y profesionales que comenzaron a integrarse a las nuevas instituciones como parte de un primer grupo de burócratas y técnicos especializados en temas laborales; la tercera se vincula con el interés de establecer comparaciones con la información obtenida en otros países así como la búsqueda de antecedentes legislativos. En este sentido las experiencias que tenían lugar en Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos y España fueron examinadas en más de una oportunidad por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo.

La historia del DNT puede dividirse en varias etapas relacionadas tanto con la dinámica que le imprimían sus principales autoridades como con los recursos económicos disponibles y con el reconocimiento que iban obteniendo entre empresarios, organizaciones sindicales y trabajadores.¹² Las investigaciones realizadas por la oficina gubernamental se

¹² Algunos análisis sobre el DNT en Néstor Tomás Auza, “La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX. El Departamento Nacional del Trabajo 1907-1912, en *Revista de Historia del Derecho*, 15, Instituto de investigaciones de historia del derecho, Buenos Aires, 1987, Héctor Cordone, *El Departamento Nacional del Trabajo*,

difundieron a través de varias publicaciones que se convirtieron en fuentes primarias importantes para las investigaciones históricas. Así, dentro de las primeras medidas tomadas por el primer presidente del DNT, el Dr. José Nicolás Matienzo, fue la creación de una publicación propia: el *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo* (en adelante BDNT). Inicialmente el Boletín estuvo limitado a la presentación de descripciones de condiciones laborales, informaciones de la legislación del trabajo que se estaba elaborando en las distintas provincias argentinas y en otros países, y a la realización de estadísticas de diverso tipo.

Esta línea de trabajo fue continuada por el sucesor de Matienzo, Marcos Avellaneda, quien poco tiempo después de asumir como presidente del DNT se trasladó a Europa para estudiar la legislación laboral y para participar en conferencias internacionales sobre el trabajo. A su regreso y ante la imposibilidad de concretar las reformas que planteaba, Marcos Avellaneda renunció en 1911. Le sucedió Julio Lezama, quien como el ministro del Interior, Indalecio Gómez, estaba vinculado a los sectores católicos. Con Lezama, se integró al organismo una nueva camada de funcionarios relacionados con la iglesia católica que compartieron sus tareas con los primeros funcionarios, como Alejandro Unsaín y Alejandro Ruzo. Por esa época se le asignaron funciones de legislación, inspección y vigilancia así como el control del por entonces recientemente creado Registro Nacional de Colocaciones.

Durante esta primera etapa el BDNT publicó una serie de estudios especiales sobre accidentes de trabajo, la carestía de la vida, la inseguridad de la vida obrera (informe sobre el paro forzoso), legislación sobre trabajo y trabajadores, las condiciones de vida y de trabajo en algunas zonas del Nordeste, las leyes y decretos relacionados con la protección de las clases obreras, la situación de los indígenas en los ingenios azucareros, recopilaciones estadísticas y sobre el trabajo a domicilio y el trabajo

Ceil-conicet, inédito, 1985, Germán Soprano: “El Departamento Nacional Del Trabajo y su Proyecto de Regulación Estatal de las Relaciones Capital-Trabajo en Argentina, 1907-1943” en José Panettieri (compilador), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Buenos Aires, 2000, Juan Suriano, “El estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-.1916”, en *Anuario*, N° 14, Universidad Nacional de Rosario, 1991, Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Sudamericana-Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1995 y Hernán González Bollo, “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943”, en Hernán Otero: *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población siglos XIX-XX*, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, Buenos Aires, 2004.

femenino . A partir de 1918 comenzaron a publicarse las Crónicas del DNT (en adelante CDNT), manteniéndose las dos publicaciones hasta 1919. En las CDNT se retornaba al esquema anterior de informaciones sobre estadísticas y legislación, a las que sumaron datos sobre jurisprudencia en materia de accidentes laborales y análisis de enfermedades profesionales, en consonancia con el pensamiento de higienistas y estudiosos sociales que cuestionaban el escaso cuidado de la fuerza de trabajo y que ellos entendían como dilapidación de la mano de obra.

Durante los gobiernos radicales se mantuvieron los mismos funcionarios con unas pocas modificaciones. El director Lezama dejó su cargo en diciembre de 1920, siendo reemplazado por uno de los primitivos funcionarios del DNT, Alejandro Unsain, quien permaneció en el cargo hasta 1922 cuando se nombró a Diego Luis Molinari ya durante la gestión del nuevo presidente Marcelo T. de Alvear, en la segunda presidencia de Irigoyen se produjo otro cambio cuando nombró a Luis C. García al frente del organismo. Durante todo el gobierno de Irigoyen la Crónica mantuvo su regularidad, formato y características.

Con el golpe militar de septiembre de 1930 se produjeron algunos cambios. Por un lado se designaron nuevas autoridades tratando de mantener la continuidad institucional con la designación de Eduardo F. Maglione como nuevo presidente, pero por otro no se pudo mantener la publicación de la crónica y sólo aparecieron dos números para desaparecer definitivamente. En 1932 con la llegada del General Justo a la presidencia de la Nación se produjo un nuevo cambio pues Maglione fue reemplazado por Eduardo J. Bullrich, y éste por Roberto Tieghi, en 1934. Durante la gestión de Bullrich, reapareció el Boletín, ahora como *Boletín Mensual del DNT* limitándose a publicar la legislación laboral que iba elaborándose, reseñas de las actividades del DNT y algunas estadísticas. Con Roberto Tieghi, el BDNT fue rebautizado como *Boletín Informativo del DNT*, retomando la línea descriptiva y analítica anterior y así continuará hasta la transición hacia el gobierno de Ortiz y luego de Castillo. En 1939 se designó a Emilio Pellet Lastra al frente del organismo cargo que mantiene hasta la desaparición de este organismo con el golpe militar de 1943, la designación de Perón y su transformación en Secretaría de Trabajo y Previsión.

La sucesión de autoridades y las dificultades para mantener la regularidad de algunas publicaciones no fueron obstáculos para la elaboración de estadísticas anuales sobre salarios, huelgas, huelguistas, accidentes laborales y seguros contra accidentes de trabajo, trabajo de menores y consumo popular que consolidaron un programa de investigación en

materia laboral. Muchas veces la variedad de los datos y el refinamiento de la metodología utilizada estuvieron de acuerdo con las normas de los organismos internacionales como la OIT. Además las publicaciones del DNT contribuían no sólo a difundir su propia tarea sino que ayudaban a construir una representación del mundo obrero que fue tanto discutida como aceptada por trabajadores y empresarios. De modo que el Departamento Nacional del Trabajo se convirtió en la agencia gubernamental productora de información sobre el mundo laboral al mismo tiempo que se consolidó como tal y se convirtió en un campo de intervención para funcionarios y técnicos que hicieron del trabajo su rama de especialización. Los resultados estadísticos influyeron también en las decisiones gubernamentales.¹³

El trabajo femenino como objeto de conocimiento

El trabajo femenino estuvo incluido dentro de las preocupaciones del DNT desde su creación. Esas inquietudes abarcaron diversas dimensiones: 1) la protección de la mujer obrera estuvo en el conjunto de acciones destinadas a vigilar el cumplimiento de la ley que protegía el trabajo femenino e infantil establecida a partir de 1907; 2) como derivación, abordó el problema del trabajo a domicilio ya que las mujeres realizaban mayoritariamente este tipo de tareas que, por otra parte, no estaban contempladas en la legislación protectora; 3) la determinación de la participación laboral femenina y las condiciones de trabajo estuvieron presentes en los informes sobre algunas ramas de producción industrial, como por ejemplo la textil y; 4) las estadísticas sobre huelgas diferenciaron los grados de participación masculina y femenina.

La protección de la mujer obrera estuvo presente en las demandas de las organizaciones obreras, en la plataforma del Partido Socialista, en los informes de las inspectoras de fábricas y talleres de la ciudad de Buenos Aires, en los informes oficiales como el realizado por Juan Bialet Massé y en el proyecto de Código Nacional del Trabajo de 1904 y, posteriormente, en un informe sobre la necesidad de reglamentar el trabajo de mujeres y niños del Departamento Nacional del Trabajo¹⁴, pero fue recién en octubre de 1907 cuando el Senado y la Cámara de Diputados aprobaron la Ley N° 5291 que consagraba a la maternidad como base de la legisla-

13 Hernán González Bollo, Op. Cit.

14 *BDNT*, N° 1, 30 de junio de 1907.

ción protectora.¹⁵ Allí se establecía que las obreras no tenían que concurrir a las fábricas y talleres donde trabajaban hasta los treinta días siguientes al parto de una criatura y que los patrones estaban obligados a reservarles el puesto (art. 2º). También se establecía que las mujeres tendrían permiso para amamantar a sus hijos durante 15 minutos cada dos horas sin computar ese tiempo dentro del destinado al descanso (art. 8º). Los patrones tenían también la obligación de organizar el trabajo y proteger la seguridad, salud, instrucción y moralidad de las mujeres y de los menores (art. 6º). La ley establecía además las normas que regirían el trabajo infantil.¹⁶

La ley que protegía el trabajo femenino e infantil estuvo en la mira de las tareas de vigilancia del DNT pues éste buscó conocer los alcances y cumplimiento de aquella, sobre todo en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires.¹⁷ En un momento histórico en el que no abundaban las leyes que regulaban las relaciones laborales, las autoridades y los inspectores rentados y ad honorem señalaron que “si las leyes del trabajo han de ser realidad, es preciso que su cumplimiento, vigilancia e inspección, sean funciones de neto y excluido resorte del Departamento Nacional del Trabajo, cuya principal misión deber ser velar por su ejecución”.¹⁸ Esta función de *velar* por el cumplimiento de las normas es fundamental para que sea reconocida la importancia de la definición y vigencia de los derechos asociados con el mundo del trabajo y el imperio de la justicia.

Para vigilar el DNT era insuficiente y por ello se apelaba a la colaboración de otros organismos de gobiernos y asociaciones civiles o mixtas, en particular las femeninas. Se puede observar así el modo en que se van cruzando las burocracias de los diversos aparatos del Estado como las referidas a la salud (higiene), a la educación y al control de la población.

15 Mirta Zaida Lobato, “Entre la protección y la exclusión: discurso maternal y protección de la mujer obrera, Argentina, 1890-1934”, en Juan Suriano (Comp.) *La cuestión social en Argentina, 1970-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000.

16 *BDNT*, N° 4, 31 de marzo de 1908, págs. 51-54. El tema de la reglamentación del trabajo de las mujeres se puede consultar en los *BDNT* N° 1, 31 de marzo de 1907, N° 3, diciembre de 1907, N° 4, 31 de marzo de 1908, N° 5, 30 de junio de 1908, N° 6, 31 de septiembre de 1908, N° 7 31 de diciembre de 1908, N° 8, 31 de marzo de 1909, N° 10, 30 de septiembre de 1909, N° 11, 31 de diciembre de 1909, N° 12, 31 de marzo de 1910, N° 14, 30 de septiembre de 1910, N° 19, 31 de diciembre de 1911, N° 23, 30 de mayo de 1913, N° 25, 31 de diciembre de 1913., N° 27, 31 de julio de 1914, N° 29, 31 de diciembre de 1904, N° 38, 31 de agosto de 1918.

17 *BDNT*, N° 6, 31 de septiembre de 1908.

18 *BDNT*, N° 12, 31 de marzo de 1910, pág. 215.

Una de las primeras tareas en este sentido realizada por el presidente del DNT, José Nicolás Matienzo, fue enviar varias notas al presidente del Departamento Nacional de Higiene, al Consejo Nacional de Educación, al presidente del patronato de la Infancia, a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Jefe de Policía para que informen sobre el grado de cumplimiento de la ley.¹⁹ Salvo el Jefe de Policía, que envió información sobre incumplimiento de la ley en algunas circunscripciones de la ciudad de Buenos Aires, otros funcionarios, en especial los que tenían a su cargo la educación y la protección de los niños desvalidos, respondieron que era imposible afrontar esta función de vigilancia puesto que no contaban con los recursos económicos necesarios.

No sólo los recursos se colocaban como argumentos para justificar las dificultades de control sino que también se enfatizaba que no tenían los instrumentos (normas, reglamentos, formularios) para realizar la inspección. El problema no era de poca importancia pues los organismos a los cuales se les reclamaba su intervención devolvían la responsabilidad al propio DNT y, para colmo, éste tampoco estaba facultado para cumplir las funciones de policía porque siguiendo en su creación el modelo del departamento de los Estados Unidos sólo tuvo inicialmente funciones técnicas, es decir levantar estadísticas y recoger datos sobre las diversas cuestiones que afectaban el trabajo y los intereses de los trabajadores. Esos datos debían servir “a los hombres de estado y a los legisladores para preparar las leyes y reglamentos oportunos”.²⁰ La función de vigilancia –se argumentaba– estaría en contradicción con la función técnica que es el fin de la institución; “un servicio de inspección no debe ir ligado a ninguna otra rama de la administración”²¹. Se plantea aquí una de las primeras dificultades que tuvo que resolver el organismo relacionada con una mirada “despolitizada” del funcionamiento institucional cuando la política se encontraba en la base del diseño de aquellas que se instrumentaban desde el Estado. La ausencia de conocimientos (de mecánica, de higiene) era considerada también como un impedimento para la tarea de inspección y la aplicación de las leyes.

Por otra parte, la vigilancia del cumplimiento de las normas estaba estrechamente relacionada con el imperio de la justicia, implícita en la sanción de los infractores y que debía estar atenta a los problemas que se planteaban. Uno de ellos fue la solicitud de algunas mujeres para conti-

19 BDNT, N° 5, 30 de junio de 1908

20 Idem

21 Idem

nuar trabajando fuera del horario establecido por la ley. La prohibición del trabajo nocturno fue una de las limitaciones establecida por la legislación pues se consideraba que ello podía afectar la moral de las obreras pero, en la práctica, ello operaba como un obstáculo cuando la mujer aparecía como trabajadora por cuenta propia.²²

Estudiar fue entonces un objetivo claramente definido por la institución que se encargó de hacer conocer las investigaciones a través de sus publicaciones. La materia objeto de conocimiento era variada: el trabajo en los obrajes, las organizaciones gremiales, las asociaciones de ayuda mutua, el boicot, estadísticas sobre huelgas, el arbitraje, condiciones de trabajo en la ciudad de Buenos Aires, y particularmente el trabajo femenino en una de sus facetas, el trabajo a domicilio.

El trabajo a domicilio fue importante en algunas ramas de la actividad industrial y entre lo que se podría denominar como el sector “por cuenta propia”. Según los datos del DNT las labores eran múltiples y eran realizadas por costureras, pantaloneras, sastres, aparadoras.²³ Marcela Nari ha señalado que para ramas como la de la confección el trabajo domiciliario era adecuado tanto para el proceso productivo como para la organización del trabajo, y ello era beneficioso para el empresario pues le permitía resolver los cambios en la demanda disminuyendo los riesgos relacionados las dimensiones y las características del mercado.²⁴ Las labores en la confección se convirtieron en la representación del trabajo a domicilio. Se difundió la imagen de la pobre costurera junto a su máquina de coser, favorecida, entre otras cosas, por la introducción de máquinas que se vendían a crédito. Pero el trabajo a domicilio realizado por mujeres abarcaba un vasto arco de actividades como decorado y pintura, cestería de mimbre o paja, cartonería, elaboración de dulces y pastelería casera, tejidos de punto y a pala, escritura a máquina, encuadernación, confección de pasamanería, flores artificiales, lavado, planchado y servicio doméstico.

Las inspecciones realizadas en fábricas y talleres de la ciudad de Buenos Aires demostraron la importancia que tenía el trabajo a domicilio, y

22 BDNT, N° 11, 31 de diciembre de 1909. Además sobre el trabajo nocturno de las mujeres se puede consultar N° 45, enero de 1920.

23 BDNT, N° 7, 31 de diciembre de 1908. Los datos sobre trabajo a domicilio se encuentran en el BDNT N° 29, 31 de diciembre de 1914; N° 30, 30 abril de 1915; N° 33, 30 de enero de 1916; N° 35, diciembre de 1917 y *Crónica mensual del DNT*, N° 8, agosto de 1918; N° 26, febrero de 1920; N° 27 marzo de 1920; N° 33 septiembre de 1920; N° 35 noviembre de 1920, N° 46, octubre de 1921.

24 Marcela Nari, “El trabajo a domicilio y los obreros (1890-1918)”, *Razón y Revolución*, N° 10, Primavera de 2002.

éste estaba al margen de las prescripciones de la ley. Ante esta situación el DNT solicitó a diversas instituciones y personas la realización de diferentes informes. Celia Lapalma de Emery firma el informe como inspectora honoraria sobre trabajo a domicilio y relata las condiciones de trabajo de mujeres y niños y el grado de cumplimiento de la ley que los protege en los talleres del Estado, de beneficencia, de comercio e industria en las provincias de Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán, Salta y Córdoba. Ella consideraba que “el trabajo a domicilio de la mujer, en general, lejos de mejorar sus condiciones, tiende a empeorarse a medida que ella se hace más diestra, porque se emplean sus habilidades, por lo general, para elaborar artículos baratos, no pudiendo regir en ella el principio aplicado al trabajo industrial de fábrica: de que una mayor habilidad de ejecución se sigue elevación de salario. Y esta circunstancia hace que se imponga la urgencia de medidas de protección”.²⁵

El informe de Lapalma de Emery mostraba de manera elocuente como se había ido afianzando el rol de proveedor de los trabajadores varones y la noción de necesidad como fundamento para la integración de las mujeres al trabajo asalariado en el mercado. En ese informe se decía que “Aún cuando parece que la mujer no ha nacido para emplear el trabajo como medio económico, son demasiado frecuentes los casos en que por necesidad tiene que recurrir a este expediente, sobre todo mientras dure la tarea que los bienhechores de la humanidad se vienen imponiendo, de alcanzar con sus nobles esfuerzos, el mejoramiento de la condición del trabajo del hombre a fin de que la mujer que tenga su protección no se vea en el caso de ayudarlo en otra forma que administrando y velando el hogar, y mientras haya viudas, mujeres abandonadas o jóvenes sin familia, que solas deban afrontar el problema de la existencia”.²⁶ Según el párrafo el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los varones era fundamental para que la mujer no tuvieran la obligación de ayudarlo. Hay aquí una mirada del trabajo femenino como complementario (la ayuda), que la coloca en una condición de subordinación puesto que su subsistencia depende de la capacidad del varón para garantizar que las

25 BDNT, N° 19, 31 de diciembre de 1911. pág. 795.

26 BDNT, N° 19, 31 de diciembre de 1911, pág. 787. Los informes se repiten en N° 25, 31 de diciembre de 1913, N° 29 31 de diciembre de 1914, N° 30, 30 de abril de 1915, N° 33, 30 de enero de 1916 Crónica Mensual del DNT, N° 8, agosto de 1918, N° 10, octubre de 1918, N° 11, noviembre de 1918, N° 13 enero de 1919, N° 18, junio de 1919, N° 26, enero de 1920, N° 35, Noviembre de 1920, N° 99,100 y 101, marzo, abril, mayo de 1926

mujeres velen los hogares. Entonces la noción de complementariedad, de subordinación, se va consolidando hasta convertirse en un rasgo de larga duración para referir al trabajo femenino.

En el mismo informe se señalaba que “aún cuando él [trabajo a domicilio] favorece la cohesión del hogar” las condiciones en las que se desenvolvía eran muy desfavorables sobre todo por la falta de higiene y la extensión de la jornada laboral. Además, como el trabajo tenía que ser entregado en un determinado plazo esto afectaba la realización de las tareas domésticas, el aseo y el orden del hogar, creando malestar en el seno de la familia. La idea de la *pobre madre* era clave en el tono del relato, y así como el trabajo extradoméstico de la mujer era considerado como un “jirón del hogar abandonado” el trabajo a domicilio constituía otro abandono, el de “los cuidados físicos y la educación moral de sus hijos”. Otras consecuencias para la obrera madre pobre era que se volvían “histéricas” o se “debilitaban hasta sucumbir”. Además era un peligro para el resto de la sociedad toda vez que la trabajadora podía convertirse en un agente propagador de enfermedades.

El procedimiento utilizado en la investigación era el habitual en la producción de datos para el organismo oficial: luego de realizada la observación que implicaba la visita de los hogares se producía el informe, que incluía el diagnóstico y una propuesta para producir el cambio necesario. En este punto el procedimiento recurría a la comparación con las experiencias que se realizaban en los países que se consideraban avanzados. Sin embargo respecto al trabajo a domicilio no se encontraron ensayos “benéficos” aplicables en Argentina, de modo que las soluciones debían aunar “la acción particular y la del Estado”. Como la intervención legal expresada en una relación contractual (establecimiento de salarios mínimos y contratos colectivos) era de dudosa aplicación, las soluciones pasaban por la propaganda (“hacer conocer la triste condición”) y en el caso de las costureras utilizar la influencia de las “buenas compradoras” (las mujeres son las consumidoras) para que las grandes casas de comercio aumentasen los salarios. Se consideraba además que para proteger a las mujeres el Estado debía intervenir gravando la importación de ropa barata para que los fabricantes locales pudieran extender los beneficios a las asalariadas. Por otra parte se denuncia también la intermediación entre empleadores y trabajadoras y, como ello daba lugar a mayores abusos, postulaba lisa y llanamente su eliminación.

Lo más interesante se encuentra sin embargo en la confianza que se depositaba en las asociaciones de mujeres para “favorecer la situación de la mujer que trabaja en su casa”. Para cumplir esa misión estaba la

“Women’s Exchange” del Consejo Nacional de Mujeres así como de otras asociaciones femeninas, incluso se realizan estudios sobre organizaciones católicas que favorecen la venta de los trabajos hechos a domicilio, y sobre “las nuevas obras de “La Aguja” y “Caja Dotal” de la Liga de señoras, destinada la primera a proporcionar a las costureras, a mitad de precio y hasta gratis, los útiles de costura, y favoreciendo la segunda el ahorro, para influir en el bienestar de los hogares de reciente formación”.²⁷

Organizar y difundir la enseñanza industrial y profesional en ambos sexos es otra de las recomendaciones, y esto se consideraba necesario porque de ese modo se orientaban “las energías de la masa popular hacia lo útil y lo práctico, favoreciendo la adquisición de un caudal de conocimientos técnicos capaces de apartar a muchos del anhelo – hasta hoy tan común– de buscarse la existencia cómoda del empleo oficial”.

Además de la preocupación por el trabajo de las mujeres en general y del trabajo a domicilio en particular el DNT realizó numerosas investigaciones sobre el estado de determinadas industrias, y sobre condiciones de vida sobre todo en la ciudad de Buenos Aires.²⁸ Los informes sobre las industrias, en las artes gráficas²⁹, imprentas y litografías, fábricas de licores, cervezas, vinos y vinagres³⁰, fábricas de jabón, velas y perfumes³¹, de tejidos e hilanderías³², la industria del calzado³³, lavaderos de ropa y lana³⁴ o fábricas de cajas de cartón³⁵, por mencionar sólo algunas, detallan la cantidad de fábricas y talleres relevadas, la cantidad de trabajadores (varones, mujeres y menores), el origen de la población obrera, características de la edificación, maquinarias incorporadas y salarios. Además los datos sobre huelgas prestan atención a la participación femenina en los numerosos conflictos que se sucedieron desde la creación del DNT en 1907.

27 BDNT 19, 31 de diciembre de 1911, pág. 795.

28 BDNT, N° 3, 31 de diciembre de 1907, N° 10, 30 de septiembre de 1909, , N° 11, 31 de diciembre de 1909, , N° 14, 30 de septiembre de 1910, N° 16, 31 de marzo de 1911, N° 17, 30 de junio de 1911, N° 18, 30 de septiembre de 1911, N° 19, 31 de diciembre de 1911, N° 25, 31 de diciembre de 1913

29 BDNT, N° 3, 31 de diciembre de 1907.

30 BDNT N° 10, 30 de septiembre de 1909.

31 BDNT, N° 11, 31 de diciembre de 1909.

32 BDNT, N° 12, 31 de marzo de 1910, N° 25, 31 de diciembre de 1913.

33 BDNT, N° 15, 31 de diciembre de 1910.

34 BDNT, N° 16, 31 de marzo de 1911.

35 BDNT, N° 17, 30 de junio de 1911

El examen de las publicaciones del DNT desde su creación hasta 1930 muestra claramente que la agencia estatal tuvo en cuenta las diferentes situaciones laborales para varones y mujeres. Buscó establecer, reglamentar y vigilar el cumplimiento de las normas legales e intentó ampliar las fronteras del conocimiento sobre el trabajo femenino al prestar atención al trabajo asalariado en fábricas y talleres, el trabajo a domicilio e incluso al servicio doméstico. Los informes sobre diferentes actividades industriales señalaban claramente la situación de discriminación que vivían las mujeres en materia salarial.

Las investigaciones ayudaron a colocar el problema obrero como importante para el Estado, incluso más allá de las limitaciones que rodeaban la tarea del DNT. Ello generaba reacciones muchas veces negativas por parte de las organizaciones gremiales y empresarias, pero paulatinamente fue ganando un espacio de reconocimiento para su intervención.

Del análisis de esos informes surge también una convergencia discursiva alrededor de la necesidad de protección de la trabajadora madre. El trabajo de la mujer se colocaba en un cruce de problemas, pues al mismo tiempo que se enfatizaba la importancia de la reproducción cotidiana y generacional se formulaban normas que afianzaban roles diferentes para los varones y las mujeres. En otros trabajos he mostrado como la ley constituye un complejo punto de llegada que busca regular las cuestiones problemáticas y conflictivas que se plantean en la sociedad,³⁶ el Departamento Nacional del Trabajo buscó hacer cumplir las normas, incluso a pesar de los límites que resultaban de las dificultades presupuestarias o de los cambios de gobierno, pero sobre todo buscó ampliar las fronteras del conocimiento sobre el mundo del trabajo incorporando las dimensiones de las diferencias de género. Desde esta perspectiva su acción se desenvuelve en el campo de la política en general y en el de las políticas públicas en particular. Esas políticas públicas se encontraban marcadas profundamente por las cuestiones de género.

A principios del siglo XX muchas mujeres se habían integrado al trabajo asalariado tanto en sus respectivos domicilios como en las fábricas y

36 Mirta Zaida Lobato, "Entre la protección y la exclusión. Discurso maternal y protección de la mujer obrera, Argentina, 1890-1934", en Juan Suriano (compilador), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, La colmena, Buenos Aires, 2000 y "El Estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía", en *Estudios sociales*, N°12, Año VII, Primer semestre de 1997.

talleres que se habían multiplicado en algunas ciudades como Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca y también en otras del interior como Tucumán o Córdoba. El movimiento de integración de las mujeres al trabajo asalariado estuvo marcado por fuertes tensiones, ambigüedades y contradicciones. El proceso de transformaciones socio-culturales había implicado un lento pero sostenido confinamiento de la mujer en espacios y roles crecientemente separado de los espacios y roles de los varones. Se construyeron un conjunto de rituales asociados con la domesticidad que eran primordialmente femeninos de manera paralela, y enfrentada, a otros rituales de fraternidad masculina que se materializaban en los actos políticos, en los cafés, en las peluquerías y barberías y en el ejercicio del sufragio.

El trabajo de las mujeres y sus condiciones fueron una preocupación para diferentes actores sociales, políticos e intelectuales entre fines del siglo XIX y principios del XX por diversas razones, pero la principal estuvo asociada con la idea de que la búsqueda de un salario por parte de las mujeres implicaba el abandono de sus obligaciones familiares y, sobre todo, porque quedaban expuestas a la deshonra. Paralelamente el trabajo, las huelgas, los conflictos con los patrones y los accidentes laborales fueron lentamente convirtiéndose en preocupaciones para un arco amplio de políticos e intelectuales, así como para organizaciones e instituciones que fueron apareciendo justamente a raíz de los cambios acelerados que se produjeron en el país.

Dentro de las instituciones algunos viejos organismos se fueron adecuando a las nuevas necesidades y, al mismo tiempo, se crearon instituciones diferentes que darían mayor complejidad a los aparatos del Estado. Un claro ejemplo lo constituye la creación del Departamento Nacional del Trabajo en 1907 que se abocó a la tarea de conocer para legislar. Un adecuado diagnóstico de los problemas, de la situación de los trabajadores (varones y mujeres) y de las leyes más adecuadas ocupó durante años al escaso número de funcionarios que lo integraron. Sin embargo otras figuras habían precedido en la tarea de investigar sobre las condiciones de trabajo de las clases laboriosas: en la ciudad de Buenos Aires Gabriela Laperriere de Coni visitaba fábricas y talleres, Pablo Storni y Adrián Patroni habían realizado sendos informes sobre las industrias porteñas, y Juan Bialek Massé había sido designado por el gobierno para estudiar lo que sucedía en el mundo del trabajo del interior del país.

Prolegómenos de la legislación social argentina: la obra de Juan Bialet Massé

Agustina Prieto

“Las huelgas que hace dos años se producen con tanta frecuencia, por causa del estado anormal del país, los abusos de arriba y de abajo, han producido una situación de cosas insostenible. Los obreros claman una reglamentación, los patrones sienten su necesidad, y movidos por un exotismo extraviado van a pedir al Congreso argentino una legislación que constitucionalmente no les puede dar, porque sabiamente las instituciones fundamentales del país han dejado esta legislación al Municipio, siguiendo las tradiciones seis veces secular en la Madre patria, tres veces secular en la República Argentina.”¹

Este párrafo forma parte del prólogo al *Proyecto de una Ordenanza reglamentaria del servicio obrero y doméstico de acuerdo con la legislación y tradiciones de la República Argentina* redactado por Juan Bialet Massé en 1902. Compendia las ideas que el autor desarrollará en una serie de obras que escribirá y publicará en 1903 y 1904, y que procurará llevar a la práctica a través de su actividad como funcionario estatal y como asesor letrado de organizaciones empresariales y obreras.

Las páginas que siguen buscan reconstruir esas ideas y recuperar el sentido y las proyecciones políticas y sociales de una experiencia que ocupa un lugar destacado en el diseño de las primeras propuestas legislativas concebidas con el objeto de resolver problemas sociales. El abordaje prioriza el análisis de las obras y las intervenciones públicas que preceden a su obra más conocida, el *Informe sobre el estado de las clases*

¹ Juan Bialet Massé, *Proyecto de una Ordenanza reglamentaria del servicio obrero y doméstico de acuerdo con la legislación y tradiciones de la República Argentina*, Rosario, Wetzel y Buscaglione, 1902, pág.8.

obreras en el interior de la República, porque estas prefiguran, en parte, al proyecto de Ley del Trabajo elaborado por Joaquín V. González en 1904. Único en su género en el orden mundial de los años novecientos, el “Código González” o “del Trabajo”, no logró, como es sabido, sanción legislativa.² Pero su sola redacción indica que la “cuestión social” u “obrero” empezaba a ser percibida como una cuestión de Estado.³

Juan Bialet Massé, nacido en la localidad española de Mataró, emigró a la Argentina en 1873. A lo largo de las tres décadas siguientes ejerció la medicina, la abogacía y la docencia y emprendió la construcción de obras públicas y privadas en diversas localidades del Interior del país. Entre 1898 y 1904, la ciudad de Rosario ocupó un lugar importante en su agenda profesional. En los cuatro últimos años de esta etapa escribió una serie de textos de registro diverso. Cuatro fueron editados, como libros o folletos, en Rosario: el *Proyecto* mencionado más arriba; el *Informe pasado a la Sociedad Obreros Estivadores y de Rivera del Puerto del Rosario*⁴; el primer tomo del *Tratado de la responsabilidad civil en derecho argentino, bajo el punto de vista de los accidentes de trabajo*⁵ y los textos de dos conferencias tituladas,

² Sobre el Código González, ver José Panettieri, *Los trabajadores*, Buenos Aires, CEAL, 1982, cap.7; Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos. Política social y represión (1890-1914)”, *Anuario 14, Rosario, UNR, 1990*; Eduardo A. Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana – Universidad de San Andrés, 1994

³ La noción de *cuestión obrera* empezó a ser utilizada en la Argentina a fines de la década de 1880 para señalar una dimensión particular de la *cuestión social*, denominación empleada, a su vez, desde principios de los años setenta, para referir a las proyecciones sociales de las notables transformaciones inducidas por la expansión económica en las ciudades portuarias y en las áreas rurales vinculadas al desarrollo de la exportación de productos primarios. El término *cuestión obrera* aludirá específicamente a un conjunto de problemas generados en el mundo del trabajo que adquirirán visibilidad a partir de la emergencia de conflictos de naturaleza social que se agudizarán en frecuencia e intensidad en los primeros años del nuevo siglo. Sobre el tema ver los textos de Ricardo Falcón, Mirta Lobato, Enrique Masés y Gabriel Rafart reunidos en “Dossier: la cuestión social en la Argentina en debate, *Cuadernos del CIESAL. Revista de estudios multidisciplinares sobre la cuestión social*; n°6-7 UNR, 1999-2000 y Juan Suriano, “Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en la Argentina”, en Juan Suriano (comp.), *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000

⁴ Primer Congreso Gremial Obrero de la República Argentina. *Informe pasado a la Sociedad Obreros Estivadores y de Rivera del Puerto del Rosario por el Dr. Juan Bialet Massé. (sic) Delegado al Congreso por la Sociedad expresada*, Rosario, Establecimiento Tipográfico La Provincia, 1903.

⁵ Juan Bialet Massé, *Tratado de la responsabilidad civil en derecho argentino, bajo el punto de vista de los accidentes de trabajo*, La Argentina, Rosario, 1904

respectivamente, *Deberes y derechos de los obreros* y *El socialismo práctico en el país, el descanso dominical*.⁶ En 1904 se editaron en Buenos Aires los tres tomos del *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República* y la conferencia *El socialismo argentino: el espíritu de la ley nacional del Trabajo*.⁷

No eran estas las primeras obras de Bialet Massé. A lo largo de las tres últimas décadas del siglo XIX había escrito y publicado textos jurídicos, pedagógicos y de medicina. Las obras escritas entre 1901 y 1904 se distinguen de esa producción por el objeto que comparten: la dimensión *obrero* de la cuestión social. El significativo número de obras políticas, científicas y literarias escritas sobre la cuestión social y la cuestión obrera durante la primera década del siglo XX, indican que los escritos de Bialet Massé no constituyen la expresión de una inquietud individual o aislada.

Pueden mencionarse al respecto las obras de José Ingenieros, Adrián Patroni, Joaquín V. González, Manuel Carlés, Juan B. Justo, Carolina Muzzilli, Juan B. González, Enrique Ruiz Guiñazú, Gabriela L. de Coni, Alejandro Unsain, Manuel Gálvez, Velasco Castellanos, Lucas Arrayagarray, Alejandro Bunge, Augusto Bunge, Juan Alsina, Samuel Gache, Francisco Durá, Federico Figueroa, Ernesto Quesada, Manuel Ugarte o Estanislao Zeballos. La obra de Juan Bialet Massé se distingue del conjunto por la singularidad de algunos enfoques y por su carácter precursor, ya que la mayoría de los autores mencionados se ocupó de la cuestión social luego de 1904.

Ideas

El *Proyecto de una Ordenanza reglamentaria del servicio obrero y doméstico...* es una obra de 272 páginas escrita por Juan Bialet Massé, “*abogado, industrial y empresario constructor de las obras de riego de Córdoba*”, según se lee en

⁶ Juan Bialet Massé, *Deberes y derechos de los obreros. Conferencia dictada en el local de la Sociedad “Confederación de Ferrocarriles del Rosario”, 29 de noviembre de 1903, Rosario, Edición hecha por los obreros, Imprenta el Porvenir, 1903*; Juan Bialet Massé, *El socialismo práctico en el país, el descanso dominical*. Conferencia dada a la Unión Dependientes de Comercio en el Teatro de la Comedia, el día 6 de enero de 1903, Tipografía Las Colonias, Rosario, 1904.

⁷ Juan Bialet Massé, *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República*, tres tomos, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora de Adolfo Grau, 1904; Juan Bialet Massé, *El socialismo argentino: el espíritu de la ley nacional del Trabajo*, Conferencia dictada en el salón de a Biblioteca de la Universidad Nacional de Córdoba el 27 de julio de 1904, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora de Adolfo Grau, 1904.

la portada, y asesor letrado de la Cámara Sindical de Bolsa de Comercio de la ciudad de Rosario.

El texto reproduce, en primera instancia, cartas de los juristas Víctor M. Molina, Roque Sáenz Peña y Ponciano Vivanco sobre la versión original de la propuesta, datada en Rosario el 3 de enero de 1901. En opinión de Molina, la ordenanza no resolverá la cuestión social porque las relaciones económicas entre el capital y el trabajo constituyen un problema en todo el mundo, pero será muy útil porque eliminará dificultades de orden práctico y mejorará notablemente la situación del obrero. Para Ponciano Vivanco, cuya carta se reproduce parcialmente, servirá como un antecedente necesario para que los legisladores de la Argentina encaren la cuestión social desde el “verdadero” punto de vista que corresponde a los gobiernos.

Roque Sáenz Peña juzga muy erudita la parte filosófica e histórica del proyecto y califica de justa y previsoras la parte dispositiva. Pero plantea una cuestión que califica como sustancial: ¿es propicia la situación para implantar una reforma de esta índole? Las huelgas recientes en la Capital Federal han sido reveladoras, dice, de un estado anárquico “*que no es cierto que radique en los bajos fondos sociales: la intolerancia está en la masa y en todos los órganos del cuerpo social y político, porque el principio de autoridad se encuentra deprimido por el desprestigio y el abuso*”.

Para Biale Massé, Rosario ofrece, en efecto, una situación propicia porque está administrada por un hombre “*honesto, emprendedor y progresista*”. Sáenz Peña considera que este aspecto es importante pero no resuelve la cuestión de la pertinencia porque la escuela socialista y anárquica con centro en la metrópoli “*no se ha trazado fronteras en la República, como que es importada del viejo continente, y ha encontrado cultivos favorables en una nación cuyo gobierno no tiene respetabilidad ni autoridad*”.

Sáenz Peña, figura insigne del reformismo liberal argentino, estima que un estado social contaminado por principios e ideas subversivas no se reprime por la fuerza: “*el socialismo es un pleito que es prudente transar y la transacción radica en medidas fundamentales de gobierno*”. Pero en esta “*combustión de pasiones, de intereses y de rumbos inciertos*” se le ocurre “*difícil acentuar el sentimiento del orden y reglamentar derechos de una muchedumbre que no los entiende*”.⁸

⁸ Todas las citas de Saenz Peña corresponden a Juan Biale Massé, *Proyecto de una Ordenanza reglamentaria...*, op.cit, págs 4-6, Carta de Roque Sáenz Peña del 21 de abril de 1902.

Los apartados “Al lector” y “Consideraciones generales” presentan la obra y explicitan sus fundamentos conceptuales. “Al lector” tiene fecha del 1° de octubre de 1902. Las “Consideraciones generales” tienen una *addenda* del 3 de mayo de 1902 con comentarios sobre varias propuestas dadas a conocer en forma posterior a la redacción de la versión original. Se detiene aquí en el análisis del *Tratado de Legislación obrera* de Luis Courcelle y de ciertas propuestas de los demócratas cristianos para concluir que, como no se adaptan a la realidad nacional, “*nada hay que cambiar de nuestra propuesta*”.⁹

Las fechas mencionadas son relevantes porque señalan el carácter precursor de la propuesta. El Mensaje que precede al Proyecto González expresa, en efecto, que lo que decidió “*la preparación de un proyecto de ley que tuviese por propósito eliminar en lo posible las causas de las agitaciones*” fue la huelga general de noviembre de 1902, conflicto de vastas proyecciones políticas y sociales que promovió, además, la declaración del estado de sitio y la sanción de la Ley de Residencia.

La temprana preocupación de Bialet Massé por el conflicto social no parece ajena al hecho de que en Rosario el estallido de la cuestión obrera haya precedido, en violencia y en proyección pública, al de Buenos Aires. La inauguración de la Casa del Pueblo, en enero de 1900, marcó, en efecto, el inicio de una coyuntura de convulsión social signada, en general, por el crecimiento del movimiento anarquista y la realización de grandes movilizaciones y huelgas de características violentas, como la de octubre de 1901, que culminó con la muerte del primer obrero de la Argentina a manos de la policía y la declaración de una huelga general. Bialet Massé señaló, en ese entonces, que el anarquismo reinaba en la segunda ciudad de la Argentina como “*único señor*”. Por lo mismo, los socialistas Adrián Patroni y Enrique Dickman la caracterizaron como la “*Barcelona argentina*”.¹⁰

La cuestión del conflicto es clave. Si para Roque Sáenz Peña el influjo de las ideologías radicales de procedencia exótica cumple un rol definitorio, para Bialet Massé es secundario en relación a lo que define como la cuestión de fondo: la distribución de la riqueza y las condiciones de trabajo. Para lo primero, propone sumar al salario una parte de las utili-

⁹ Juan Bialet Massé, *Proyecto de una Ordenanza reglamentaria...*, op.cit, págs 98-99

¹⁰ Sobre esta etapa, ver “Usos de la “Cuestión Obrera”. Rosario, 1901-1910”, en Juan Suriano (compilador), *La cuestión social en Argentina. 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000.

dades de la industria: “este sistema es una de las soluciones de la cuestión social más racionales y justas”¹¹.

Para lo segundo, la reglamentación del servicio obrero y doméstico. Aunque el autor no explicita que entiende estrictamente por “servicio obrero”, en algunos pasajes del texto señala que el proyecto de ordenanza atañe a los patrones y obreros de talleres, fábricas y obradores; a las escuelas talleres y obradores de asilos, asociaciones piadosas y a “todos los lugares donde se hagan trabajos en común”. La misma no comprende al servicio público de cocheros, carreros y mozos de cordel.

La reglamentación del trabajo es una “necesidad social” que “está en la atmósfera” y su satisfacción constituye uno de los problemas más arduos del gobierno de las sociedades modernas. Pero hay que evitar que los gobiernos “apremiados al fin por la fuerza de las cosas” salgan del paso con alguna ley extranjera sin evaluar si cuadra con las costumbres y las tradiciones jurídicas, “agregando un remiendo más, de trapo deslucido y color abigarrado a la celeste túnica de purísima libertad con que vistieron a la República los constituyentes argentinos”¹².

Juzga negativamente la proposición de establecer una legislación laboral de alcance nacional o provincial. Fundamenta esta opinión en la existencia de notorias diferencias regionales y sociales y en la vigencia de una jurisprudencia “sabiamente” inspirada en la tradición colonial española que atribuye esta función al Municipio, pero reconoce que el hecho de que la mitad del territorio nacional está todavía fuera del régimen municipal impone la necesidad de que la nación y las provincias dicten provisoriamente reglamentos supletorios como la propia Ordenanza.

Bialet Massé considera que el desconocimiento de la realidad nacional y de esa jurisprudencia han promovido la promulgación de leyes y el diseño de proyectos legislativos de raigambre exótica a los que atribuye “la mayor parte de los males” del país. A su juicio, la jurisprudencia argentina tiene en las viejas leyes indianas, en la Constitución Nacional, en el Código Civil de Vélez Sarsfield y en la Encíclica *Rerum Novarum* elementos suficientes para reglamentar el trabajo y las relaciones sociales establecidas en el ámbito de la producción: “aquí lo que se necesita es restaurar, acomodados a las necesidades modernas y a las instituciones fundamentales del país, lo pasado”¹³

¹¹ Bialet Massé, Juan *Proyecto de una Ordenanza...*, op.cit, pág. 119

¹² Juan Bialet Massé, *Proyecto de una Ordenanza...*, op. cit, pág.13

¹³ Juan Bialet Massé, *Proyecto de una Ordenanza...*, op. cit, págs. 47-48

La valorización de las leyes indianas, “*modelo sin igual en los anales de la historia*”, parece remitir, por un lado, a la voluntad explícita de ofrecer una solución expeditiva a los desafíos planteados por la cuestión obrera. Pero es al mismo tiempo factible vincular el rescate del pasado colonial y las menciones a la *madre patria* con el proceso de recomposición de la imagen de España impulsado por los emigrados de esa nacionalidad y por figuras destacadas de la vida intelectual y política de la Argentina.¹⁴

La parte propositiva del proyecto contiene dieciséis artículos extensamente fundamentados por separado y ordenados del siguiente modo:

- I- De la forma y requisitos del contrato de trabajo
- II- De los pagos
- III- Del alojamiento, alimentación, asistencia y asueto
- IV- Condiciones de seguridad
- V- Descanso hebdomadario y descanso en los trabajos
- VI- De la terminación y rescisión del contrato. Del abandono malicioso
- VII- De la duración del contrato y de la prórroga tácita
- VIII- De la propiedad o uso de la libreta
- IX- Premios al buen servicio
- X- De las huelgas
- XI- De las agencias de conchavos y colocaciones
- XII- Del contrato de aprendizaje
- XIII- Trabajo de las mujeres y niños
- XIV- De la inspección de servicios
- XV- De las Casas o Cajas de obreros
- XVI- Disposiciones generales

Los fundamentos del articulado despliegan los principios estipulados en las secciones introductorias. El tema de la jornada laboral, por ejemplo, le permite profundizar sus ideas en favor de la adecuación de la norma a la realidad. El respeto a las situaciones específicas impone, a su juicio, reparos importantes a la idea de establecer una jornada laboral de carácter universal. La jornada de ocho horas, de la que se declara “*ardiente partidario*” por ser “*la más racional posible*” no tiene, sin embargo, razón de ser en la Argentina “*desde que el trabajo es absolutamente libre y los obreros*

¹⁴ Ver Lilia Ana Bertoni, *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*, FCE, Buenos Aires, 2001; Hugo Biagini, *Intelectuales y políticos españoles a comienzos de la inmigración masiva*, CEAL, Buenos Aires, 1995 y Angel Duarte, *La república del emigrante. La cultura política de los españoles en Argentina (1875-1910)*, Lérica, Milenio, 1998.

son dueños de contratar su jornada por el número de horas que les convenga”¹⁵. Su proyecto propone una jornada diurna de diez horas y una nocturna de ocho horas “porque está en nuestras costumbres”, pero los hombres mayores de edad pueden convenir la duración que les plazca.

Bialet Massé esboza aquí temas que constituirán el numen del *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República*. Varios párrafos del proyecto de 1902 destacan, por ejemplo, las cualidades del gaucho, “más libre, inteligente y ágil sin duda que el campesino y el obrero del Centro y Norte de Europa”¹⁶. Otros pasajes refieren a la necesidad de establecer parámetros científicos para medir el rendimiento laboral o la duración de la jornada de trabajo.

El *Proyecto* propone instrumentos concretos para resolver la cuestión obrera. Uno de ellos consiste en la institucionalización de la libreta de conchabo, documento expedido por la autoridad municipal que consagra el vínculo contractual en desmedro de la locación de servicios. La opción por el libre contrato entre las partes, afirma, no puede ser objetada por ninguna doctrina, ni siquiera por el anarquismo, tal como ha podido comprobarlo tras estudiar la obra del norteamericano Tucker.

La libreta de conchabo, aclara, no debe ser entendida como una herramienta de control social. La libreta europea, legítimamente rechazada por los trabajadores y cuestionada por autores como Courcelle, “no es la nuestra; aquella fue un registro policial, la nuestra es la prueba de un contrato libremente pactado”¹⁷.

La huelga, propone en la fundamentación del Artículo X, es un derecho indiscutible y un medio razonable como expresión de resistencia a los abusos de los patrones, pero cuando es inmotivada constituye un atentado. El *Proyecto* establece que los obreros contratados por libreta no podrán declararse en huelga mientras los términos del acuerdo estén vigentes, esto es, mientras no se constate desconocimiento contractual de parte de los patrones: mal trato, falta de pago en los días reglamentarios; la exigencia de mayor número de horas laborales que las convenidas o autorizadas por la Ordenanza, o la violación de las disposiciones de higiene y orden público.

En cualesquiera de esos casos, y si el número de damnificados es igual o superior a cinco, deberán constituirse tribunales integrados por un árbitro propuesto por cada parte y un tercero surgido del acuerdo de

¹⁵ Juan Bialet Massé, *Proyecto...*, op.cit, pág 60

¹⁶ Juan Bialet Massé, *Proyecto...*, op.cit, pág 72

¹⁷ Juan Bialet Massé, *Proyecto...*, op.cit, pág 99

ambas o de los árbitros. En caso de urgencia, los tribunales arbitrales serán reemplazados por las cámaras de trabajo de las Bolsas de Comercio o por el Intendente municipal. Quienes no estén contratados por libreta podrán declararse en huelga cuando les convenga, pero ni ellos ni sus patrones tendrán derecho a reclamar la constitución de un tribunal arbitral.

La ordenanza propone formas de incentivo como el otorgamiento de una medalla de oro y la suma de cien pesos nacionales en efectivo al obrero “*que haya prestado servicios o practicado actos que demuestren una abnegación, desinterés y heroísmo a favor de sus patrones, miembros de su familia o huéspedes*”. Los nombres de los candidatos serán elevados anualmente a las autoridades municipales o a los jefes políticos y serán “discutidos contradictoriamente” en una sesión especial del Consejo Deliberante o por una comisión de vecinos. La entrega del premio formará parte del programa de festejos patrios.¹⁸

La cuestión del patriotismo aparece en varios pasajes del *Proyecto*. En uno de ellos sostiene que la falta de “fusión” social crea el campo para la germinación de ideas “que no tienen razón de ser” que prenden entre los “elementos no asimilados” y entre las “ambiciones mal dirigidas o impacientes”, perturbando la marcha progresiva del país. Es preciso, advierte, apresurarse producir la fusión: “*la escuela en primer término, el ejército, el comicio, el gobierno municipal, todo lo que tienda a poner en contacto a los hombres, a difundir el conocimiento y la práctica de las instituciones es obra de patriotismo. Una guerra internacional causaría grandes males ciertamente: pero uniría con los lazos que une el bautismo de sangre [...] porque es condición humana querer las cosas en proporción a lo que nos cuestan*”¹⁹.

Otro de los instrumentos propuestos para resolver la cuestión obrera consiste en la creación de Casas o Cajas de Obreros en el ámbito municipal. Las mismas tendrán por objetivos:

- 1- Atender a los obreros que fuesen víctimas de accidentes trabajo, sin distinción de ningún género, sobre si el accidente ocurrió o no por su culpa o negligencia y de si están o no asegurados.
- 2- Asilar a los obreros sin familia, que quedasen inutilizados, por accidentes de trabajo y a los ancianos y valetudinarios y acordar a los que tengan familia una cuota compatible con el capital disponible y las necesidades del obrero.

¹⁸ La citas del párrafo han sido tomadas de Juan Bialet Massé, *Proyecto...*, op.cit, pág 191-193

¹⁹ Juan Bialet Massé, *Proyecto ...* op.cit, pág. 16-17

- 3- Crear escuelas y salas de hospital para los obreros y sus hijos.
- 4- Atender a su socorro y solaces morales, siempre que fuese posible.
- 5- Gestionar los seguros que por cualquier concepto quisieren tener los obreros, individual o colectivamente, fomentar las sociedades de socorro mutuo entre ellos.²⁰

Las Casas de Obreros serán administradas por un Directorio integrado por los “miembros benefactores”, por el “inspector de servicio” de la localidad y por un cuerpo de vocales compuesto por dos obreros, dos sirvientes, dos industriales y dos patrones de sirvientes, procurando que entre ellos haya dos mujeres. Tendrán voz pero no voto el presidente del Tribunal Superior, el Intendente Municipal, el Jefe de Policía, los dos mayores contribuyentes, los presidentes de las sociedades obreras legalmente constituidas y los receptores de rentas. Las discusiones políticas y religiosas quedan prohibidas en su seno *“sin perjuicio que los miembros de la institución individualmente y fuera del local puedan hacer a estos respectos lo que mejor les pareciere”*²¹.

La creación de estas instituciones es *“lo más práctico y conveniente para el pueblo”*, porque a través de ellas *“el obrero tendrá la conciencia de que no recibe una limosna sino que aquello es suyo y su obra; aprenderá a administrar, a tomar participación en la cosa común y se sentirá digno y sin humillaciones, adquirirá hábitos de orden y tomará verdadero apego a la localidad, base del amor al país y del patriotismo”*²². Los resultados del Congreso Obrero realizado en Buenos Aires en 1902 y sus propias observaciones en la Casa del Pueblo de Rosario demuestran, en este sentido, que el espíritu de asociación emancipa al obrero del vicio y fomenta la cultura intelectual, contribuyendo a disminuir la criminalidad. También provoca *“anhelos de mejoría que, o mucho nos equivocamos, o eso mismo matará al anarquismo”*²³.

Bialet Massé dice haber situado el tema del seguro en último lugar porque su referencia empírica no es Europa, como en otros proyectos, sino la Argentina. Se refiere, sin mencionarlo, al proyecto parlamentario presentado en mayo de 1902 por los diputados nacionales Belisario Roldán y Marco Avellaneda (h.).²⁴ Se proponen allí modelos inadecuados

²⁰ Juan Bialet Massé, *Proyecto ...* op. cit. pág. 253

²¹ Juan Bialet Massé, *Proyecto... op.cit.*, pág.264

²² Juan Bialet Massé, *Proyecto.... op.cit.*, pág.258

²³ Juan Bialet Massé, *Proyecto ... op.cit.*, pág.268

²⁴ El proyecto, que no tuvo tratamiento parlamentario, se fundaba en la necesidad de “evitar protestas posibles por medio de leyes previsoras”. Estaba inspirado en textos legislativos europeos recientes y proponía que los empleadores asumieran la responsabi-

para la Argentina porque –dice– en este país el seguro será por mucho tiempo un tema secundario, debido fundamentalmente a la inestabilidad de los industriales –“casi todos o todos en vía de ensayo”– y a la “ambulancia” de los trabajadores. En menor medida lo será también por la facilidad con que “los obreros pasan a ser patrones”, por el peso de la emigración golondrina europea, por las posibilidades que ofrece la tierra y porque “está en las costumbres del pueblo”. En las “Consideraciones generales”, Bialet Massé hace una mención explícita al proyecto de Roldán: es “innecesario”, juzga, porque la jurisprudencia argentina “es mejor y más completa”.²⁵

Es importante destacar aquí que el modo de referirse al proyecto de Roldán y Avellaneda constituye una marca de toda su obra, caracterizada por una evidente negativa a entrar en diálogo con las propuestas argentinas. Bialet Massé menciona a Chamberlain, a Bismarck, a los teóricos europeos y norteamericanos del anarquismo y cita en forma extensa diversos proyectos sancionados en Europa, en Estados Unidos y en Australia, pero cuando se refiere a las experiencias locales lo hace sin nombrar a los autores o sin entrar en mayores detalles, en una actitud que parece estar destinada a destacar el carácter original y fundante de su propia propuesta. Dedicó varias páginas, concretamente, al análisis de las propuestas de Tucker. La reproducción o la glosa de la encíclica *Rerum Novarum* y las Leyes de Indias insumen capítulos enteros. Pero no hay lugar en el proyecto para la obra escrita de los anarquistas de la Argentina o para la de los católicos del padre Grote. La ausencia de los socialistas es aún más notoria en atención a la acción desplegada en este campo.

Intervenciones

A mediados de 1902 los troperos y patrones de carros, le encargan la confección de los estatutos de su flamante asociación gremial. Bialet Massé acepta. El artículo tercero del estatuto de esta “*sociedad patronal*” dispone que la misma no se propone “*en manera alguna establecer intereses antagó-*

lidad por los accidentes de trabajo, indemnizando a los trabajadores que quedaran parcial o totalmente incapacitados, haciendo extensivo ese resarcimiento a la viuda o hijos menores en caso de fallecimiento. Estas obligaciones podían ser substituidas por la contratación de un seguro en una compañía reconocida por el gobierno nacional. Ver República Argentina, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, año 1902, T.I, Buenos Aires, 1904, p. 1431-1448. El tema ha sido analizado por Ernesto Isuani en *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires, CEAL, 1985.

²⁵ Juan Bialet Massé, *Proyecto de una Ordenanza reglamentaria...*, op.cit, pág 47

*nicos con sus obreros ni con el comercio, sino más bien la armonía y concurrencia de todos, tendiendo a establecer tribunales mixtos de arbitraje que resuelvan amigablemente toda cuestión que no pueda ser arreglada por acuerdo mutuo*²⁶.

En noviembre los estibadores de Rosario adhieren a la huelga que provocará el estado de sitio, impulsará la sanción de la Ley de Residencia y decidirá la realización del proyecto de Ley del Trabajo del ministro González. La Cámara Sindical de la Bolsa de Comercio de Rosario, presidida por Juan B. Quintana, solicita el asesoramiento de Bialeto para constituir una instancia arbitral entre las partes. La Cámara ya había actuado como instancia mediadora en la huelga de estibadores de enero de 1902. En esa ocasión la mediación fracasó por el rechazo expresado por una parte de los empresarios y por la sociedad de resistencia que representaba a los trabajadores, mayoritariamente anarquista.

Finalizado el conflicto, un grupo de estibadores le solicita la redacción de los estatutos de una nueva sociedad gremial. La propuesta provoca la ruptura de la sociedad de resistencia más numerosa de la ciudad. Los que se acercan a Bialeto reorganizan la sociedad según el nuevo modelo y se proclaman socialistas. La sociedad, cuyos estatutos serán aprobados por decreto del Poder Ejecutivo de la provincia de Santa Fe en abril de 1903, se hará conocida como “la vieja”. Los anarquistas crean otra, a la que llaman “nueva” o “revolucionaria”.

Trabaja, al mismo tiempo, en el estudio de las condiciones de trabajo en las empresas ferroviarias²⁷ y en la redacción del tratado sobre accidentes de trabajo. Dicta conferencias sobre cuestiones obreras en las que se explaya sobre lo que denomina socialismo “práctico”, “indiano”, “argentino” o “de la tierra”. El socialismo de la tierra, argumenta en esas conferencias y en otras obras, no es colectivista ni reconoce el principio de la lucha de clases. Se inspira en las leyes indianas, en los textos que fundan el orden jurídico de la nación argentina y en la *Rerum Novarum*. Es práctico porque ofrece respuestas para el presente que en el pasado se han demostrado eficaces.²⁸

²⁶ Juan Bialeto Massé, *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República*, Tomo II, Buenos Aires, Grau, 1904 pág.420

²⁷ Ver sobre el tema Silvana Palermo, “Ciencia, reformismo político y los derechos del trabajador-ciudadano: la regulación estatal del trabajo ferroviario según Bialeto Massé”, en *ENTREPASADOS. Revista de Historia*, número 26, Buenos Aires, principios de 2004. Agradezco a la autora sus sugerentes observaciones a la versión preliminar de este texto.

²⁸ Agustina Prieto, “El socialismo indiano de Bialeto Massé: ideas y proyecciones”, en *ENTREPASADOS. Revista de Historia*, número 26, Buenos Aires, principios de 2004.

A principios de 1903, la sociedad “vieja” de estibadores lo designa representante de la misma ante el Primer Congreso Gremial Obrero de la República Argentina. En este encuentro, realizado en la Capital Federal, se decide la creación de la Unión General de Trabajadores. En marzo de ese año se edita en Rosario el *Informe pasado a la Sociedad Obreros Estivadores y de Rivera del Puerto de Rosario (sic)*, folleto que reproduce la memoria de su actuación como delegado de los obreros.²⁹

El texto ofrece un relato de los problemas tratados y de los debates y las controversias generadas por cuestiones como la huelga general, la acción política, la jornada de ocho horas, la Ley de Residencia o las Bolsas de Trabajo. Reproduce impresiones de la prensa sobre algunos de esos debates e incluye opiniones que evitó hacer públicas en el recinto. Las polémicas de referencia tienen por protagonistas, en general, a Bialet Massé y a los representantes del Partido Socialista.

En el Congreso, opina, se aprobaron algunas propuestas valiosas. Pero lamenta que no se haya reconocido que “*el concepto fundamental del socialismo y del anarquismo, es un error; no se trata para el obrero de una lucha del trabajo con el capital, sino de una lucha entre capitalistas que contribuyen a la obra común de la producción, y su solución está en que cada uno saque la parte de utilidades que justamente le corresponde en la ganancia total*”³⁰. Vuelve así sobre una idea planteada en el *Proyecto* de 1902, agregando que la misma torna anacrónica a la lucha de clases.³¹

Expresa también su desacuerdo con las proposiciones acordadas sobre acción política. Invocando precedentes europeos, escribe, en el encuentro de Buenos Aires algunas voces postularon que es deber del Parlamento sancionar leyes obreras y propusieron, en consecuencia, la necesidad de consagrar diputados propios. Tal idea constituye, a su juicio, un disparate provocado por el “*exotismo funesto*” que impregna a la masa obrera y a los políticos.³² Las cuestiones del trabajo, reitera, son locales “*por su naturaleza, por la tradición y por la ley*”.³³ El artículo 1658 del Código Civil, según su interpretación, sólo puede sancionar leyes de trabajo para

²⁹ Primer Congreso Gremial Obrero de la República Argentina. *Informe pasado a la Sociedad Obreros Estivadores y de Rivera del Puerto del Rosario por el Dr. Juan Bialet Massé. Delegado al Congreso por la Sociedad expresada*, Rosario, Establecimiento Tipográfico La Provincia, 1903.

³⁰ Primer Congreso Gremial Obrero, op. cit, pág 7

³¹ Primer Congreso Gremial Obrero, op. cit, pág 7

³² Primer Congreso Gremial Obrero, op. cit, pág 24

³³ Primer Congreso Gremial Obrero, op. cit, pág 25

reglamentar el trabajo en las obras públicas, los territorios nacionales y las localidades carentes de municipio.

El *Informe* concluye con un *post scriptum* que postula que “es la masa obrera el cuerpo electoral, la fuerza de la Nación, la que tiene que hacer la inyección de sueros anticorruptores y curativos; la regeneración de las instituciones, la que ha de hacer surgir y suministrar nuevos hombres, y es preciso que ellos vengan al estadio de la política argentina...”³⁴.

El 2 de mayo de 1903 Biolet Massé dirige una extensa carta a los miembros de la Comisión Directiva de la sociedad “vieja” de estibadores, la que servirá de prólogo al voluminoso primer tomo de su inconcluso *Tratado de la responsabilidad civil en derecho argentino bajo el punto de vista de los accidentes de trabajo*. La carta perfecciona ideas expuestas en los textos ya mencionados. Huyamos, dice allí, de hacer de la legislación obrera un ramo especial o de excepción. No hay derecho obrero porque no hay justicia obrera.

En términos jurídicos la clave está, una vez más, en el pasado. Puesto “que lo que tenemos es bueno y justo: *ne variatur!*”. “Lo que tenemos” es el Código Civil de Vélez Sarsfield, obra que adelanta en medio siglo las “justas” pretensiones del socialismo y reconoce al municipio “la representación más genuina del pueblo”³⁵. Es allí donde obreros y patrones deben reclamar una legislación común, porque “la cuestión no es de lucha, de clases ni de individuos, sino de armonías de concurso a la obra común y de reparto de lo que a cada uno corresponde”³⁶. El hombre, advierte seguidamente, no se alquila, “se conchaba en la significación propia y local de esta hermosa palabra”. Esta palabra puede sonar ciertamente repulsiva por la interpretación que de ella han hecho algunas constituciones provinciales, pero ningún idioma ofrece, a su juicio, otra mejor para expresar “la unión, junta o asociación de dos o más personas para el fin del trabajo”.

La tesis de su tratado sobre accidentes reconoce tres principios. Postula, en primer lugar, que los artículos 1897 (1953) y 1988 del Código Civil rigen los accidentes de trabajo, “y no hay ni puede haber solución más justa” porque la misma se funda en la doctrina de la sustitución, según la cual quien trabaja para otro lo sustituye, debiendo por lo tanto el sustituido indemnizar al sustituto por los accidentes que hubiere sufrido de

³⁴ Juan Biolet Massé, *Informe pasado a la Sociedad Obreros Estivadores...*, op.cit, pág.33

³⁵ Juan Biolet Massé, *Tratado de la responsabilidad civil en derecho argentino bajo el punto de vista de los accidentes de trabajo por el doctor Juan Biolet Massé*, T.I., Rosario, La Argentina, 1904, pág.23

³⁶ Juan Biolet Massé, *Tratado de la responsabilidad civil*, op.cit. pág.27.

haber realizado él mismo el trabajo. Propone, seguidamente, que toda vez que el obrero quiera utilizar las acciones de responsabilidad por dolo, culpa o negligencia o de responsabilidad subsidiaria, se debe someter a las reglas comunes. Proclama, finalmente, que las leyes extranjeras sobre los accidentes de trabajo “*son perjudiciales al obrero y contrarias a la justicia*”³⁷.

Estudios, práctica y competencia

El 22 de enero de 1904 un decreto del Poder Ejecutivo Nacional comisiona a Biallet Massé para realizar un informe sobre las condiciones laborales y de vida de los trabajadores del Interior de la República, y sobre las tendencias y resultados de sus asociaciones gremiales. El decreto fundaba la decisión en los “*estudios, práctica y competencia especial del Doctor Juan Biallet Massé, demostrada en numerosos trabajos que ha publicado sobre estas materias*”.³⁸ El decreto firmado por Julio A. Roca y Joaquín V. González le asignaba una misión sensiblemente más ardua y compleja que la encomendada al resto de los agentes contratados para relevar los datos necesarios para confeccionar el proyecto de Ley Nacional del Trabajo. Augusto Bunge, Enrique del Valle Ibarlucea, Manuel Ugarte, José Ingenieros, Leopoldo Lugones, Carlos Malbrán, Armando Claros y Pablo Storni fueron comisionados, en efecto, para estudiar cuestiones específicas, como las jurídicas, o situaciones acotadas a Buenos Aires.

La nómina de colaboradores del llamado Proyecto González se compone de figuras vinculadas al universo ideológico del reformismo. Pero ese universo, como ha sido advertido por la historiografía, presentaba matices significativos.³⁹ Augusto Bunge, Enrique del Valle Ibarlucea y Manuel Ugarte militaban entonces en las filas del Partido Socialista. José Ingenieros había abandonado las mismas en 1899 y para 1904 había roto su afiliación, pero mantuvo de por vida su preferencia por el Partido en el terreno electoral.

³⁷ Juan Biallet Massé, *Tratado de la responsabilidad civil*, op.cit. págs. 57-58

³⁸ Juan Biallet Massé, *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República*, Tomo I, Buenos Aires, Grau, 1904, pág.I

³⁹ Ver, entre otros, Natalio Botana, y Ezequiel Gallo, *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*, Ariel, Buenos Aires, 1997; Darío Roldán, *Joaquín V. González, a propósito del pensamiento político liberal (1880-1920)*, Buenos Aires, CEAL, 1993; Oscar Terán, *Vida intelectual en el Buenos Aires fin-de-siglo (1880-1910). Derivas de la “cultura científica”*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000; Eduardo Zimmermann, op.cit.

Bialet Massé, en cambio, se había esforzado en sus textos y sus intervenciones públicas de 1902 y 1903 por destacar la distancia que mediaba entre el “socialismo práctico” y los fundamentos conceptuales del “socialismo de partido”, “doctrinario” o “de Buenos Aires”, fórmulas estas con las que aludía al Partido Socialista argentino. En el Informe de 1904 las alusiones dan paso a la mención explícita. En la conferencia *El socialismo argentino: el espíritu de la ley nacional del Trabajo*, pronunciada en Córdoba a mediados de 1904, Bialet Massé reiterará que el socialismo de la tierra “es completamente diferente de los socialismos europeos, y el socialismo sin doctrinas de la Australia no le alcanza [...] es el socialismo del deán Funes y del doctor Vélez Sarsfield, el socialismo de los constituyentes [...] es el socialismo cristiano, cuyos principios fundamentales están condensados en la encíclica *Rerum Novarum*...”.⁴⁰ La provocativa referencia al *socialismo cristiano* no es objeto de mayores apreciaciones conceptuales.

Los contenidos del monumental informe de Bialet Massé fueron publicados en 1904. Los tres tomos de la edición original ofrecen un registro minucioso de su trabajo de campo y menciones frecuentes a experiencias personales pasadas. El tratamiento de cada tema incluye diagnósticos de situación y propuestas de acción que refrendan, en general, las manifestadas en los textos anteriores. Las modificaciones se fundan, en todos los casos, en la observación de la realidad.

En mayo, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento el Proyecto de Ley del Trabajo. La comparación de ambos textos devela coincidencias básicas y divergencias importantes. Entre las primeras se destacan la percepción de que la emergencia del conflicto tornaba necesaria la regulación jurídica del mundo del trabajo y la convicción de que la reforma social era inescindible de la reforma política.

Entre las segundas sobresale la cuestión de las fuentes jurídicas. Bialet Massé, como se ha visto, juzgaba negativamente la apropiación de leyes de raigambre “exótica”. La “Nota de Remisión” que acompaña al primer tomo del Informe de 1904 insiste sobre este punto: la legislación comparada no es “una complicación siempre perjudicial”, pero la ciencia contradice la existencia de analogías perfectas. La Argentina, opina, ya está en condiciones de hacer ciencia y legislación “*arrancando de sus mismas tradiciones, mucho más en la materia en que las naciones y los partidos socialistas no han hecho sino imitar malamente las leyes que fueron la base de su formación*”.⁴¹

⁴⁰ Juan Bialet Massé, *El socialismo argentino...* op.cit, págs. 6-7.

⁴¹ Juan Bialet Massé, *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República*, Tomo I, Buenos Aires, Grau, 1904, págs. III-IV

En la fundamentación del Proyecto de Ley del Trabajo, González señala, en cambio, que la obra adapta a la realidad argentina lo mejor de la legislación universal en materia social. En una tesis doctoral sobre legislación obrera publicada en 1906, Alejandro Ruza afirmará, al respecto, que algunos de los artículos del Proyecto fueron “*calcados*” de la “*novísima*” legislación francesa.⁴²

La propuesta de una ley de alcance nacional contradice la idea de que el ámbito de incumbencia de las cuestiones laborales es el municipio. En sintonía con otras voces, Ruza opinará que esta idea se funda en una interpretación “*equivocada*”, “*trivial*” y “*antojadiza*” del texto constitucional prudentemente desestimada por el autor del ya entonces fallido Proyecto González.⁴³

Ese mismo año, José Ingenieros publicó en Francia un texto sobre legislación laboral argentina. El Código del Trabajo, como lo llama, le merece pocos reparos. Uno de ellos refiere al Título X, cuyo objeto es el trabajo indígena. El Título X es uno de los pocos en los que se advierte el sello de Bialet Massé. El Proyecto establece que los propietarios o las personas a cargo de los establecimientos productivos estarán obligados a tratar a los indios como personas libres y como dueños de todos los derechos civiles. Establece también la creación, bajo la égida del Ministerio del Interior, del servicio de protección y defensa de los indios. Cita como fuentes jurídicas las leyes comunes, la Constitución y “*las mismas leyes de Indias, muchas de cuyas disposiciones satisfacen plenamente, en el siglo XVI, las exigencias más avanzadas de los reformistas contemporáneos*”⁴⁴. Señala como fuente testimonial sobre la situación de los indios la versión inédita del Informe de Bialet Massé.

La Nota de Remisión al primer tomo se manifiesta a favor de traer las “*pobres tribus indias*”, “*víctimas de su salvajismo*” a la “*vida civilizada*” de modo que sus cien mil brazos “*irremplazables*” contribuyan al desarrollo de la República.⁴⁵ Ingenieros estima que el interés del Título X es más

⁴² Alejandro Ruza, *Legislación obrera. Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia* por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Biedma e Hijo, Buenos Aires, 1906, pág.90.

⁴³ Alejandro Ruza, *Legislación obrera*, págs 33-34

⁴⁴ Joaquín V. González, *Proyecto de Ley Nacional del Trabajo. Obras Completas de Joaquín V. González*, Vol. VI, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1935, pág. 375.

⁴⁵ Sobre este tema ver Liliana V. Pereira, “¿Cómo escribe *raza* Bialet? ¿Cómo hacemos con lo otro?”, en Marcelo Lagos, María Silvia Fleitas y María Teresa Bovi (Comps.) *A cien años del informe Bialet Massé. El trabajo en la Argentina del siglo XX y albores del XXI*, T.I, Jujuy, EdiUnJu, 2004.

jurídico que práctico. La documentación y las intenciones filantrópicas que lo inspiran son dignas de elogio pero la propuesta carece, a su juicio, de sustento científico puesto que el indio al que se refiere constituye una raza inferior: en la lucha por la vida, la competencia con el obrero blanco lo exterminaría.⁴⁶

Joaquín V. González convocó a quienes colaboraron en la confección del Proyecto a sabiendas de las discrepancias conceptuales que existían, por ejemplo, entre Biale Massé y los socialistas. El inevitable interrogante respecto de las razones que pesaron en el armado de ese grupo de pretendidos especialistas en tan novel materia puede ser resuelto en atención a múltiples variables. En el caso de Biale Massé, parece evidente que los estudios, la práctica y la competencia demostrados en la convulsionada escena social de los años 1902 y 1903 habrían pesado más que las ideas que recorren esos textos.

Sus primeros escritos no sentaron jurisprudencia. El *Informe* de 1904, versión madura de esos textos, tampoco. Pero su temprano llamado de atención sobre la relevancia de la cuestión obrera, la idea del trabajador-ciudadano y el peso otorgado a la autoridad estatal dejaron una marca importante en el debate abierto por la modernización del mundo del trabajo.

⁴⁶ José Ingenieros, *La législation du travail dans la République Argentine. Essai critique sur le projet du ministre González*, Paris, Cornely, 1906 Ingenieros, J. op. cit. pág. 137.

**“¿Es realmente una colonia? ¿Es una
escuela? ¿Qué es?”**
**Debates parlamentarios sobre la creación de
instituciones para menores en la Argentina,
1875-1890***

María Carolina Zapiola

De acuerdo con trabajos convertidos en clásicos de la historia de la infancia, el surgimiento de la categoría “niño” constituyó el resultado de un proceso de construcción social y cultural complejo y de larga duración en Occidente. Las transformaciones de las miradas sociales sobre los sectores más jóvenes de la población, quienes entre el siglo XVII y principios del XX pasaron de ser considerados “adultos pequeños” a ser percibidos como “niños”, estuvieron profundamente vinculadas con la creación y puesta en funcionamiento de discursos y prácticas específicamente destinados a su tratamiento por parte de actores públicos y privados desde mediados del siglo XIX.¹

En nuestro país, la “invención” de la infancia estuvo estrechamente ligada a las discusiones sobre los derechos y las obligaciones del Estado y de los padres en materia de educación infantil, en las que se embarcaron desde mediados de la década de 1870 los que por entonces comenzaban a definirse en forma incipiente como científicos, funcionarios públicos o pedagogos. La sanción de la Ley Nacional de Educación Común en 1884

* Este trabajo constituye un avance de la tesis de maestría “*La invención del menor. Representaciones, discursos y políticas públicas de institucionalización de menores en Argentina (1875-1921)*” (UNSAM-IDAES). Una versión preliminar del mismo fue presentada en las IX Jornadas Interescuelas de Historia en septiembre de 2003. Agradezco los oportunos comentarios realizados por las coordinadoras, comentaristas y asistentes.

¹ Phillipe Ariès, *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Taurus, Madrid, 1987.

significó el triunfo de aquellos que defendían una intervención estatal decisiva en el área educativa –y por lo tanto sobre los niños y sobre el derecho de patria potestad– a través de la creación de un sistema de educación primaria público, gratuito, laico y obligatorio. Desde entonces se generalizó entre amplios sectores de la población la idea de que se estaba creando un sistema educativo universal, destinado a incluir a la totalidad de los niños de la nación.² Sin embargo, para la misma época, comenzaron a escucharse voces, incluso las de algunos de los principales propulsores del sistema educativo en construcción, que sostenían que el Estado debía intervenir en el tratamiento de ciertos niños institucionalizándolos en espacios específicos, diferentes a la escuela. En efecto, en los discursos de algunos legisladores comenzó a estructurarse una percepción dicotómica del universo de la infancia, cuya esencia puede sintetizarse en la antinomia “niños” (contenidos en los marcos de la familia, la escuela, y muchas veces del trabajo) vs. “menores” (niños y jóvenes “*po-bres*”, “*abandonados*”, “*delincuentes*”, “*huérfanos*” y/o “*viciosos*”).³

Si bien varios autores han señalado que la diferenciación entre “niños” y “menores” cristalizó y devino simbólicamente dominante entre las elites en la etapa que va de 1880 a 1920,⁴ aún no se han estudiado las modalidades que adoptó tal proceso ni se han establecido con precisión sus coordenadas cronológicas. Con el objetivo de dotar de mayor especificidad a afirmaciones que entendemos son de carácter demasiado general,

² Para profundizar en las discusiones suscitadas por la construcción del sistema de educación y en las alternativas que lo desafiaban, ver Lilia Ana Bertoni, *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*, FCE, Buenos Aires, 2001; Sandra Carli, *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2002 y de la misma autora “*Infancia y sociedad: la mediación de asociaciones, centros y sociedades populares de educación*”, en Adriana Puiggrós, dir., *Historia de la Educación en la Argentina II*, Galerna, Buenos Aires, 1991.

³ Aunque la categoría “menores” no se había generalizado entre los contemporáneos, por comodidad la emplearemos para designar a los niños y jóvenes a los que ellos se referían con los variados términos arriba mencionados.

⁴ Ver Sandra Carli, op. cit., 2002; Julio César Ríos y Ana María Talak, “*La niñez en los espacios urbanos*”, en Fernando Devoto y Marta Madero comp., *Historia de la vida privada en Argentina, 1870-1930*, Taurus, Buenos Aires, 1999; Beatriz Ruibal, *Ideología del control social en Buenos Aires, 1880-1920*, CEAL, Buenos Aires, 1993; Ricardo Salvatore, “*Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social/obrera en la Argentina*”, en Juan Suriano comp., *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000; Eugenia Scarzanella, *Ni gringos ni indios. Inmigración, criminalidad y racismo en la Argentina, 1890-1940*, UNQUI, Bernal, 1999.

en el presente trabajo intentaremos establecer desde cuándo existieron propuestas para que el Estado interviniera directamente en el control de los “menores”, quiénes las formularon, qué modalidades de intervención diseñaron y cómo imaginaron a ellos y a las instituciones a las cuales pretendían destinarlos. A tal fin analizaremos un corpus documental constituido por los proyectos de ley presentados ante el Congreso de la Nación entre 1875 y 1890 en los que se diseñaron modalidades de intervención estatal sobre los “menores” diferentes a las tradicionales y se describieron las instituciones a las que sus autores pretendían enviarlos.

Las tempranas propuestas legislativas a las que haremos referencia implicaban poner en entredicho tanto la pretendida universalidad del sistema educativo como las laxas modalidades de intervención estatales contemporáneas sobre niños y jóvenes huérfanos, desvinculados de sus núcleos familiares y/o hijos de madres solteras. Éstos eran usualmente enviados por la policía o por los defensores de menores a asilos o casas correccionales para mujeres en los que pasaban un tiempo, para luego ser restituidos a sus familias o colocados en familias sustitutas que los empleaban en tareas domésticas, sobre todo en el caso de las niñas.⁵ El relevamiento documental realizado confirma que entre 1875 y 1890 el Estado nacional atendió a los menores principalmente a través del otorgamiento de subvenciones excepcionales o permanentes a las instituciones particulares que se ocupaban de ellos, concedidas luego de evaluar las solicitudes que sus directivos o miembros hacían llegar al Congreso desde diferentes capitales provinciales. Los pedidos fueron atendidos sin generar discusiones, salvo cuando no existieron fondos para respaldarlos, lo que sugiere que tal modalidad de intervención, que implicaba una leve o inexistente fiscalización de las instituciones favorecidas, gozaba de un consenso bastante generalizado entre los legisladores.⁶ Huelga decir

⁵ Ver Miguel Candia y Francisco Tita, “*Servicio doméstico, control social y circulación de menores en Córdoba durante la segunda mitad del siglo XIX*”, mimeo; Eduardo Ciafardo “*Las damas de beneficencia y la participación social de la mujer en Buenos Aires, 1880-1920*”, en Anuario del IEHS V, Tandil, 1990; Donna Guy, “*Girls in prison: the rol of the Buenos Aires Casa Correccional de Mujeres as an institution for Child Rescue, 1890-1940*”, en Ricardo Salvatore et al. (ed), *Crimen and Punishment in Latin America. Law and Society Since Late Colonial Times*, Durham, Duke University Press, 2001; Marcela Nari, “*Las prácticas anticonceptivas, la disminución de la natalidad y el debate médico, 1890-1940*”, en Mirta Lobato, comp., *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de la historia de la salud en Argentina*, Biblos, Buenos Aires, 1996.

⁶ Ver los Diarios de Sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores correspondientes a la etapa.

que, aunque otras hubieran sido las intenciones de los funcionarios, cualquier control sobre las instituciones hubiera sido precario en una época en la que la infraestructura estatal también lo era.

El problema de los “menores” apareció en el horizonte cultural de las elites mucho antes de lo que registran los trabajos sobre el tema, que tienden a ignorar los discursos previos a 1890. Ya desde mediados de la década de 1870 la presencia creciente de niños y jóvenes en los espacios urbanos, ajenos a los ámbitos y a los roles que las elites comenzaban a suponer los adecuados para ellos a causa de su edad, constituyó un motivo de preocupación.⁷ Algunos autores han vinculado las lecturas alarmistas de los grupos dirigentes con el nuevo clima de temor al crimen y al desorden social en el que se vieron envueltos, y con su entrada en contacto con teorías científicas y filosóficas tales como las diferentes versiones del positivismo.⁸ Sin desconocer la importancia de tales factores, resulta necesario explorar otros aspectos de la realidad social de la etapa para poder explicar tanto el carácter temprano de la preocupación por la suerte y por la peligrosidad de determinados niños y jóvenes –anterior a

⁷ Es imposible presentar cifras precisas sobre la cantidad de niños que preocupaban a los funcionarios, ya que evidentemente no se trataba de un grupo claramente identificable. Sólo tenemos noticias de que en 1869, sobre una población total de 729.287 niños de 0 a 14 años, se registraron en el país 49.966 huérfanos de padre, 37.553 huérfanos de madre y 153.882 hijos ilegítimos, a los cuales debía sumarse una gran cantidad de niños abandonados según el director del censo. Además, de los 413.465 niños que constituían la población escolar (definidos legalmente como niños de 6 a 14 años), sólo 82.671 asistían a la escuela, aunque esta cifra debía ser revisada en función de las exageraciones en las respuestas, por un lado, y de la cantidad de niños que asistían a escuelas no fiscalizadas por el gobierno, por otro. Diego de la Fuente dir., *Primer Censo de la República Argentina. Verificado en los días 15,16 y 17 de setiembre de 1869*, Imprenta del Porvenir, Buenos Aires, 1872. En 1895, se calculaba que sobre un total de 1.586.833 niños de 0 a 14 años, 12.071 eran huérfanos (entendiendo ahora por huérfanos a los niños que habían perdido a su padre y a su madre), en tanto sobre una población escolar de 877.810 niños, 259.865 iban a la escuela, 119.083 no iban pero sabían leer y escribir, 378.948 recibían instrucción en sus casas o en otros ámbitos, quedando 498.862 niños ajenos a toda instrucción. Diego de la Fuente dir., *Segundo Censo de la República Argentina. Mayo 10 de 1895*, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires, 1898, Tomo II, “Población”.

⁸ Ver Eduardo Ciafardo, *Caridad y control social. Las sociedades de beneficencia en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1930*. Tesis de maestría, FLACSO, 1990; Fabio González, “Niñez y beneficencia: un acercamiento a los discursos y las estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Buenos Aires de principios del siglo XX”, en José Luis Moreno, comp., *La política social antes de la política social*, Trama, Buenos Aires, 2000; Ríos y Talak, op. cit.; Ruibal, op. cit.; Salvatore, op. cit.; Scarzanella, op. cit.

la difusión del positivismo y a la instalación de la “*cuestión social*” como un acuciante conjunto de problemas a resolver— como la complejidad de las representaciones que sustentaron las propuestas ideadas para tratarlos. En tal sentido, es fundamental establecer una correspondencia de primer orden entre el proceso de definición del concepto “*menor*”, por un lado, y los de construcción del sistema de educación pública y del imaginario escolar anclados en el concepto de “*niño/alumno*”, por otro. En los discursos de diversos sectores sociales y profesionales la categoría “*niño*” comenzaba a asociarse en forma cada vez más estrecha con las de “*hijo*” y “*alumno*”, y creemos razonable afirmar que el incumplimiento de estas condiciones fue la causa fundamental de la exclusión de muchos del grupo de los “*niños*”.⁹

Los escasos trabajos que se han ocupado de la historia del sistema jurídico-penal de tratamiento de menores han establecido una relación lineal entre las transformaciones en el imaginario de las elites, la sanción de la Ley de Patronato de Menores en 1919 —que instituyó en Argentina el tratamiento jurídico específico de la infancia “*en situación irregular*”¹⁰—, y la creación efectiva de un sistema tutelar de menores organizado en torno a la institución, entendiendo que cada uno de estos aspectos deriva directamente del anterior.¹¹

⁹ Sandra Carli ya ha llamado la atención sobre esta relación, pero en sus trabajos se ha dedicado más bien a explorar la constitución del primer binomio. Ver Carli, op. cit., 2002. Para un análisis parcial de las relaciones entre ambos binomios, M. Carolina Zapio-la, “*Niños en las calles. Imágenes literarias y representaciones oficiales en el Buenos Aires del Centenario*”, en prensa.

¹⁰ La ley de Patronato de Menores o Ley Agote (10.903), aún vigente, fue pionera en América Latina y prácticamente contemporánea de las legislaciones europeas y estadounidense de su tipo. Se estructura en torno a la categoría “*menor*”, que designa a todo niño y adolescente delincuente y/o material o moralmente abandonado. Una definición tan amplia de “*menor*” y de “*abandono*” posibilita una intervención estatal casi ilimitada sobre los niños y adolescentes que el juez de menores -figura creada por esta ley- considere en “*situación irregular*”. A tal efecto, el magistrado cuenta con una competencia penal y tutelar discrecional sobre los niños, posibilitada por la desaparición de la figura del defensor y por las limitaciones impuestas al ejercicio de la patria potestad de aquellos padres cuyas conductas coloquen al niño en dicha situación. Asimismo está capacitado para dictar sentencias indeterminadas, que en principio consisten en la institucionalización del menor para que pueda ser protegido y reeducado por parte del Estado. El Código Penal de 1921 estableció los Tribunales de Menores, que no fueron creados sino hacia fines de la década de 1930 y en escasa medida. Emilio García Méndez, *Infancia. De los derechos y de la justicia*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1998.

¹¹ Ver Ciafardo, op. cit.; Alicia Daroqui y Silvia Guemureman, *La niñez ajusticiada*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 2002; García Méndez, op. cit.; González, op. cit.

Restituir al paisaje cultural del periodo algo de su complejidad permitirá abordar el vínculo entre las transformaciones en las representaciones, la sanción de nuevas leyes y las prácticas institucionales de forma más problemática. Con ese fin, en este trabajo nos concentraremos en dos tareas aún no abordadas por los historiadores: reconstruir parcialmente el *proceso* por el cual las ideas de “*menor*” e “*institución*” alcanzaron una posición simbólica fundamental en el sistema jurídico-penal de tratamiento de menores, y evaluar hasta qué punto estas ideas se constituyeron en hegemónicas. Ambos objetivos se vinculan con otro de carácter más general, que pretende dar cuenta de las *modalidades* que adoptó la transición de un modelo de asistencia a la niñez marginal que descansaba fundamentalmente en la acción de los particulares respaldada por el Estado, hacia otro en el cual el rol de éste se acrecentó notablemente, por lo menos en las elaboraciones discursivas y en las producciones legislativas de sus agentes.

Nuevas miradas, nuevos proyectos

En la década de 1880 fueron tratados en el Congreso de la Nación un puñado de proyectos cuyos contenidos nos permiten afirmar que ya entonces algunos legisladores comenzaron a percibir a determinados niños y jóvenes como un problema del cual el Estado debía ocuparse desplegando estrategias novedosas. Más allá de sus aspectos distintivos es posible emparentarlos porque compartían dos características fundamentales: la defensa de la ampliación de las obligaciones y de los derechos del Estado sobre los “*menores*”, y la convicción de que la mejor solución para actuar sobre dichos sujetos sociales consistía en el diseño de instituciones educativas especiales que clasificaremos en tres tipos: escuelas industriales urbanas, escuelas de reforma urbanas, y colonias agrícolas rurales. Aunque las cualidades de las escuelas diferían, en todos los casos sus propulsores destacaban que cabía al Estado nacional sostenerlas y ejercer un control administrativo considerable sobre su funcionamiento.

La profunda imbricación entre la construcción del sistema público de educación y la de un sistema paralelo de educación especial queda de manifiesto por el hecho de que las presentaciones de los proyectos que nos interesan se produjeron entre 1882 y 1884, paralelamente a la reunión del Primer Congreso Pedagógico Americano –que tuvo lugar en Buenos Aires en 1882– y a la discusión en ambas cámaras del proyecto que desembocó en la sanción de la Ley Nacional de Educación Común en julio de 1884. En ese contexto, figuras trascendentes del campo libe-

ral como Onésimo Leguizamón, Mariano Demaria, Dámaso Centeno, Delfin Gallo, Nicolás Calvo y Eduardo Wilde defendieron apasionadamente la necesidad de establecer las bases legales y económicas para crear un sistema público de educación de alcance universal,¹² al tiempo que redactaron o apoyaron proyectos para la creación de escuelas especiales para determinados niños, con lo que desde los orígenes del sistema público de educación sus constructores dejaron en claro que no todos los niños podían ser considerados como alumnos potenciales de las escuelas comunes.

Es el caso del diputado Mariano Demaria¹³ (Buenos Aires), quien el 24 de mayo de 1882 presentó un proyecto para crear una Escuela Industrial (de herrería y otros oficios) que funcionara en el edificio ocupado por el Asilo de Huérfanos de la Capital y permitiera dar instrucción al “*número bastante crecido de niños, huérfanos a causa de la epidemia de fiebre amarilla*” que allí se asilaban y que “*no se ocupan de nada provechoso*” para que se formasen “*una posición*” cuando salieran en vez de dedicarse a la vagancia o a actividades perjudiciales para el país.¹⁴ Su intención era transformar el Asilo de Huérfanos de una suerte de depósito en una institución controlada por el Estado que produjera efectos positivos sobre sus habitantes.¹⁵ Para lograrlo, reclamaba la ampliación de las responsabilidades económicas y administrativas del Estado en el control de las instituciones educativas, lo que en el caso de la Escuela Industrial se traducía en la obligación del PEN de sostenerla y de nombrar junto con el Senado y con la Cámara de Diputados una Comisión de tres ciudadanos sin remuneración para administrarla y dirigirla.

En consonancia con la posición que estaba sosteniendo en el Congreso Pedagógico, Demaria expresó que atender a la educación del ciudadano constituía una de las obligaciones fundamentales del Estado. Por lo mismo, criticó el uso de la renta pública destinada a educación, que se distribuía exclusivamente entre las escuelas elementales y los colegios nacionales y universidades a los que sólo concurría una minoría “[...] *que*

¹² Juan Antonio Solari, *Generaciones laicas argentinas*, Bases Editorial, Buenos Aires, 1964.

¹³ Este abogado se desempeñó en la década de 1880 como Director General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires. *Ibíd.*

¹⁴ *Congreso Nacional. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (desde ahora DSCD). Año 1882, “*Courrier de la Plata*”, Buenos Aires, 1883, tomo I, p. 32.

¹⁵ El Asilo había sido fundado en 1871 y desde entonces era controlado por la Sociedad de Beneficencia.

por sí puede costearse”¹⁶, y exigió que se privilegiara la instrucción de los trabajadores para formar obreros argentinos que pudieran modificar la materia prima nacional en vez de adquirirla en el extranjero a ingentes sumas. Se refirió también a la obligación de los Poderes Públicos de inculcar la moral en las clases bajas de la sociedad para transformarlas en “*elementos de paz y orden*”, y aseguró que de no hacerlo “*se van haciendo inconscientemente cómplices de grandes delitos*”.¹⁷ Como puede apreciarse, en su discurso confluían razones de orden económico y moral, conectadas por medio de la idea de educación: el Estado debía educar a los miembros de las clases bajas para que se constituyeran en trabajadores, lo cual garantizaría su honradez.

Aunque las exigencias en pos de la extensión de las funciones y responsabilidades estatales en relación a los “*menores*” son importantes si se las compara con las características de las prácticas benéficas de la época, debemos precavernos de exagerar su alcance. En tal sentido, es significativo que Demaria estableciera que los cargos directivos de tal escuela los ocuparían vecinos “*sin remuneración*”, lo que implica que no los visualizaba como personas dedicadas tiempo completo al control de la institución, ni mucho menos como especialistas, mientras que en otras áreas, como la de la educación elemental y superior o la salud, comenzaba a producirse la emergencia de especialistas usualmente ligados al aparato estatal en formación.

Si bien la Comisión de Culto e Instrucción Pública¹⁸ recomendó la sanción del proyecto, el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública –Dr. Wilde– lo defendió, y el “Club Industrial” reclamó su aprobación a través de una entusiasta carta, las objeciones que suscitó fueron varias. Valiéndose de un argumento destinado a aparecer recurrentemente en el Congreso, los diputados Absalón Rojas (Santiago del Estero) y Onésimo Leguizamón (Entre Ríos) lo cuestionaron porque sus autores no explicaban cómo se generarían los recursos para su puesta en vigor. Desde una perspectiva que nos interesa más, y que resultaba muy original en su contexto, Leguizamón criticó la *clase* de institución que se pretendía crear. Sus intervenciones resultan particularmente relevantes por tratarse de una figura paradigmática en la construcción del sistema público y universalista de educación. Por lo mismo es llamativo que fuera el primer legislador en plantear la necesidad de crear una Escuela de Reforma en la

¹⁶ DSCD, op. cit, p. 512.

¹⁷ Ibid., p. 514.

¹⁸ Desde ahora CCIP.

Capital, adelantándose así a Sarmiento, quien se ocuparía de tal asunto varios años después.¹⁹

El 5 de julio Leguizamón envió a la Cámara un proyecto solicitando que en reemplazo de la “*Escuela de Artes y Oficios*” propuesta por Demaria se creara una Escuela de Reforma como las existentes “*por centenares en Alemania, Suiza, Holanda, Bélgica, Inglaterra y Estados Unidos*”. Ésta recibiría “*niños de ocho á quince años, huérfanos, vagos ó viciosos, que se encuentren en [el municipio de la Capital] sin tener una persona civilmente responsable de su educación y cuidado*”²⁰ y niños de otras municipalidades en las que no existieran establecimientos del mismo tipo a cambio del pago de una pequeña retribución anual. Funcionaría en el edificio ocupado por el Hospicio de Huérfanos y sería dirigida por una comisión de cinco vecinos nombrados por el PEN, que, cuando los alumnos cumpliesen dieciocho años –o antes si su conducta o nivel de instrucción lo permitían– “*procederá... á colocarlos en talleres, ó Empresas particulares, ó en las Escuelas prácticas de Ingeniería Naval, Militar ó Agronómica de la Nación ó de las Provincias*”.²¹

Si en el proyecto de Demaria el acento estaba puesto en gran medida en la formación de obreros competentes y se ligaba a una concepción de la economía nacional, en el de Leguizamón el trabajo parecía constituir más bien una excusa para alejar a los niños y jóvenes de las calles. En efecto, consideraba que “[*la Escuela de Reforma*] se reduce a recoger de las ciudades populosas gran número de niños huérfanos para ponerlos en una casa

¹⁹ Vale la pena mencionar unos pocos datos biográficos de este jurisconsulto nacido en 1839 y muerto en 1886. En la década de 1860 fue miembro y secretario del Consejo de Instrucción Pública de Entre Ríos. Entre 1872 y 1874, diputado nacional. Luego de haber sostenido la candidatura de Avellaneda fue nombrado Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, cargo que desempeñó entre 1875 y 1877. En 1882, presidió el Congreso Pedagógico Americano, en el que defendió la sanción de una ley de educación laica, gratuita y obligatoria, que redactó como diputado nacional en 1884. Vicente Cutolo, *Nuevo diccionario biográfico argentino*, Elche, Buenos Aires, 1975, tomo IV. Al constituir el principal adalid de los proyectos de escuelas de reforma, nos preguntamos hasta qué punto incidió su prematura muerte en la suerte corrida por los mismos en las décadas subsiguientes. Para analizar las propuestas de Sarmiento, ver Sandra Carli, op. cit., 2002.

²⁰ *DSCD*, op. cit., p. 537

²¹ *Ibid.*, p. 538

²² *Ibid.*, p. 517. Para las discusiones de los contemporáneos sobre la función del trabajo en la reeducación de los delincuentes adultos, ver Lila Caimari, “*Castigar civilizadamente. Rasgos de la modernización punitiva en la Argentina (1827-1930)*”, en Gabriel Kessler y Sandra Gayol comp., *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial-UNGS, 2002 y de la misma autora *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

especial á cargo de... empleados, á fin de que [...] los corrijan, quitándoles sus malas costumbres; [...] se les enseñe, porque en general no saben nada, y [...] se les revista de aptitudes para la vida social [...] con este objeto se establecen talleres en la misma casa para enseñarles algún oficio [...] el propósito de la institución no es hacer artesanos [...] esto entra como complemento secundario". En las escuelas se brindaría educación física (práctica de ejercicios gimnásticos y militares y de algún oficio u ocupación industrial), moral e intelectual (educación elemental, con especial atención a los elementos aplicables a la agricultura, la higiene, y la industria) y en ellas podían existir o no talleres, concurriendo en el segundo caso los alumnos a trabajar en los de la ciudad "que reciben con el mayor gusto aprendices educados y sometido á una disciplina rigurosa". Además del sostenimiento de la Escuela, Leguizamón le asignaba al PEN la tarea de confeccionar una estadística anual de los niños existentes en la Capital en condiciones de permanecer en ella.²²

Los proyectos no volvieron a ser considerados, pero no por falta de insistencia de Leguizamón, quien el 18 de julio de 1884 propuso la creación de dos escuelas de Reforma en la Capital (una para varones internos en el edificio del Hospicio de Huérfanos; otra para niñas internas en el Colegio de Huérfanos de la Merced) cuyas características eran similares a las detalladas en 1882, salvo por la aclaración de que en cada una se dictarían los elementos industriales correspondientes a cada sexo y por la especificación de que las sumas del presupuesto destinadas al sostén de los asilos servirían para mantenerlas.²³ Dos años más tarde el Congreso rechazó éste y otros proyectos de instituciones educativas a petición de la CCIP pero aprobó, a instancias de la misma, un proyecto del PEN de 1884 para crear dos escuelas teórico-prácticas de aprendices anexas a los talleres de los ferrocarriles Norte y Andino, que preveía el otorgamiento de 30 becas por escuela para los "niños pobres", sin hacer más referencia a los alumnos que concurrirían a la institución.²⁴

La suerte corrida por los cuatro proyectos no afecta su carácter de indicadores de que nuevas representaciones de ciertos niños y jóvenes comenzaban a definirse entre algunos miembros de las elites, lo que queda demostrado por el hecho de que a la par de la generalización de la idea de que todos los niños de la nación debían convertirse en "alumnos", empezaran a circular discursos en los que se señalaba a algunos

²³ DSCD. Año 1884, Buenos Aires, Stiller & LAS, 1885, tomo I.

²⁴ DSCD. Año 1886, Buenos Aires, "La Tribuna Nacional", 1886, tomo I; Congreso Nacional. Cámara de Senadores (Desde ahora DSCS). Sesiones de 1886, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1932.

niños como carentes de las cualidades necesarias para lograrlo. Éstos fueron caracterizados por los que redactaron y discutieron los proyectos como “pobres”, “huérfanos”, “abandonados”, “extraviados”, “vagabundos”, “viciosos” o miembros de la “clase trabajadora” o la “clase pobre”. A la vanguardia de sus contemporáneos, Leguizamón fue el primero en denominarlos “menores” y en vincular los términos “menores huérfanos, vagos o viciosos” como una unidad indisociable.

Los proyectos daban cuenta de la instalación entre las elites de una serie de tópicos que desde entonces aparecerían insistentemente en las discusiones sobre políticas públicas de menores, por lo menos hasta la década de 1930. Uno de ellos era la convicción, bastante generalizada – y optimista por cierto– de que la intervención estatal lograría desarticular la vinculación entre pobreza y criminalidad, que comenzaba a tornarse indiscutible. Dicha intervención debía implementarse por medio de la educación. En palabras de Demaria, “una de las necesidades más premiosas de los poderes públicos es preocuparse de dar educación [...] provechosa, á todos aquellos que por no tener padres, ó que si los tienen no se preocupan de su porvenir, son y serán una carga para la sociedad, en vez de ser elementos de trabajo y moralidad”.²⁵ Refiriéndose a los eventuales alumnos de las Escuelas de Reforma, Leguizamón explicó por su parte que, “Cuando estos productos de los grandes hacinamientos humanos llegan á su plena madurez, el Código Penal se ocupa de ellos [...] Pero cuando el huérfano, el vago ó el vicioso es un niño, la sociedad tiene [...] otros deberes: [...] debe educarlo, debe hacer de él un ser útil, en beneficio del niño y [...] de la sociedad misma”.²⁶ En la misma línea, Calvo apoyó el proyecto de Demaria arguyendo la obligación del Estado de propender a la educación de “una numerosa juventud que se consume, sinó en los vicios, en el ocio; [...] seamos justos [...] esa juventud no tiene capital para crearse por sí misma sus propias industrias; no tiene más carrera que los empleos; cuando quiere un capital, no encuentra crédito [...] tiene que luchar en las guerras civiles, que cada dos o tres años los sacan de sus ocupaciones [...]”. El gobierno debía alejar a esos “doscientos muchachos” de la perdición e impulsarlos hacia el trabajo.²⁷

Demaria fue quien más enfáticamente denunció que si el Estado no actuaba, se transformaría en cómplice de sus futuros crímenes. Para ilustrar su postura, denunció la práctica contemporánea de asilar en la Cárcel Correccional de la Capital a “niños que cometen el delito de vagancia” junto a “grandes criminales”, ya que “no hay otro paraje en donde ponerlos”.

²⁵ DSCD., Año 1882, op. cit, p.32.

²⁶ DSCD. Año 1884, op. cit., p. 58.

²⁷ Ibid., p. 527.

Consideraba al Gobierno responsable de que estos “niños inocentes” y “extraviados” cometieran delitos, por el hecho “monstruoso, sin ejemplo en ningún país civilizado” de reunirlos en una misma celda con grandes criminales: “¿Qué puede esperarse de esos niños salidos de allí? Que sean tanto o más criminales que el compañero de Celda”. La creación de la escuela remediaría esta “incuria del Gobierno” pues serviría para que “estos hombres, que hoy á nada se dedican, que son [...] un verdadero elemento perturbador para el país, una rémora, un elemento de desorden, de vicios, que son los que van a poblar las Cárcel-les, en las que tiene que invertir grandes sumas el Gobierno, se conviertan en hombres virtuosos, morales y trabajadores”.²⁸

Evidentemente, la cuestión del grado posible de avance estatal sobre la población infantil está asociada a las definiciones históricas de patria potestad. Al respecto cabe señalar que durante el período estudiado los legisladores comenzaron a percibir de un modo especial no sólo a ciertos niños y jóvenes sino también a algunos padres supuestamente incapaces de brindar una educación y un futuro a sus hijos. Una prueba de ello es la demanda de Demaria de establecer la obligatoriedad de que los padres –cuando existían– enviaran a sus hijos a la Escuela de Artes y Oficios, pues, según él, ningún joven de la clase pobre concurriría a los talleres privados a recibir educación ya que “no tienen padres” o “los han abandonado” o porque “la madre y el padre, pobres, tratan de sacar el más pronto beneficio de su hijo, y no van á colocarlo en un taller donde nada le pagan”.²⁹ En cualquier caso, la intención de crear instituciones de menores no implicaba antes de 1890 la de avanzar sobre el derecho de la patria potestad. Como se ha visto, el Estado debía ocuparse de los niños cuyos padres hubieran muerto, los hubieran abandonado o, por ser pobres, intentaran explotarlos en lugar de educarlos.

Otro elemento que se destaca en los discursos de los legisladores es la puesta en relación de determinadas problemáticas sociales con la ciudad moderna. Es probable que las transformaciones sociales apreciables en la ciudad hayan incidido en la formulación de la propuesta de Demaria. Leguizamón, por su parte, vinculó en forma explícita el problema de los “menores” con las características de la ciudad moderna. Así, en 1882 sos-

²⁸ *Ibíd.*, p. 514. No puede dejar de vincularse la demanda de un tratamiento específico de los “menores” y la denuncia de la cárcel tradicional con una “escuela del delito” con el avance de las discusiones en torno a la construcción de un sistema moderno de castigo del delincuente en el país desde mediados de la década de 1870. Ver Caimari, *op. cit.*, 2002 y 2004.

²⁹ *DSCD. Año 1882*, *op. cit.*, p.512

tuvo que la discusión sobre la creación de la Escuela de Artes y Oficios “*ha denunciado simplemente la necesidad de atender... en una ciudad como Buenos Aires, á la educación y corrección de menores huérfanos, vagos ó viciosos que hay en ella*”. Señaló que en todas las grandes ciudades de América y Europa existían casas del mismo tipo “*porque el mal que se propone curar es un mal necesariamente urbano*”, y que, tal como el Congreso de los Estados Unidos las había creado en Washington, el argentino podía crearlas en la Capital.³⁰ Con un grado mayor de vaguedad, Demaria también se había servido de ejemplos extranjeros para defender su proyecto. El problema de la minoridad delincuente era profusamente discutido por algunos sectores de las clases altas y medias en Europa y en Estados Unidos desde hacía algunos años, y aunque a comienzos de la década de 1880 se habían tomado pocas resoluciones al respecto, el conocimiento de estos debates por parte de las elites argentinas debe haber influido en sus interpretaciones de los fenómenos locales.³¹

La idea de que la ciudad era un espacio inapropiado para la socialización de los “*menores*” puede haber influido también en el diseño del tercer tipo de institución educativa especial, la colonia agrícola. El 1 de agosto de 1883, el diputado Dámaso Centeno (Buenos Aires) presentó un proyecto para que el PEN instalara una “*colonia orfanológica*” en el Chaco o en cualquier otro punto adecuado de la República para niños huérfanos de entre 10 y 16 años y niños pobres cuyos padres solicitaran la admisión (en razón de veinte por provincia). Los asilados recibirían instrucción agrícola-industrial (incluyendo la veterinaria) para proporcionarles un “*medio de vivir*” y mantendrían la colonia con el producto de su trabajo. El PEN establecería los programas de enseñanza, el personal de la institución y los sueldos, y nombraría una comisión directiva encargada de colocar en establecimientos rurales particulares a los niños que se hubieran distinguido en la instrucción.³²

³⁰ *Ibid.*., 1882, p. 537.

³¹ Retomando el ejemplo de EE.UU., esgrimido reiteradamente por Leguizamón, sólo en uno de sus estados se sancionó una ley que disponía que los menores acusados de delitos fueran juzgados aparte de los adultos antes de la década de 1890, y el primer tribunal de menores se creó en Illinois en 1899. De todos modos, en el mediano plazo, ninguna de estas medidas alteró la práctica de encerrar a los niños junto con los adultos. Anthony Platt, *Los “salvadores del niño” o la invención de la delincuencia*, Siglo XXI, México, 1997.

³² *DSCD. Año 1883*, Buenos Aires, “La Universidad”, 1884, tomo I.

El 22 de septiembre, la CCIP (presidida por Demaria) y la Comisión de Colonización recomendaron su aprobación, pero con modificaciones considerables. En su lugar proponían la creación de una Colonia Escuela de Agricultura práctica en los terrenos nacionales de Arroyito (Rosario, Santa Fe) en la que se daría asilo y educación por tres años a hasta cuatrocientos niños huérfanos e indigentes de la República mayores de quince años (cada provincia podía enviar siete alumnos por año, y la Capital veinte), y la de una Escuela Elemental anexa que impartiría instrucción preparatoria para los cursos de Agronomía, a la que concurrirían los alumnos mayores de trece años que poseyeran las condiciones de salud y constitución física necesarias para el ejercicio de la agricultura (no se especificaba por cuanto tiempo). Se detallaban las materias que se dictarían en cada escuela, y se agregaba a las funciones adjudicadas al PEN en los proyectos anteriores las de evaluar y disponer la construcción de los edificios y fijar los reglamentos de funcionamiento de la institución. Una vez terminada la instrucción del huérfano o indigente la comisión intentaría colocarlo en establecimientos particulares. Una parte de su trabajo se destinaría a rembolsar parte de los gastos hechos por el Estado, y otra a conformar un fondo de capital para entregarle al alumno en el momento de su egreso de la institución.³³

Saltan a la vista los supuestos compartidos por Centeno, Demaria y Leguizamón: la preocupación por la suerte de ciertos niños, la asignación al Estado de una responsabilidad importante en su educación, la demanda de creación de instituciones especiales para transformarlos en trabajadores y la convicción de que ciertos padres no podían ocuparse de sus hijos. No obstante, Centeno prefería que los huérfanos y los pobres se educaran en el campo. Aunque él no hizo referencia a las causas de dicha opción puede ser útil señalar que, unos años más tarde, la idea de que la educación al aire libre podía “curar” la mala constitución física o moral de los niños y jóvenes se convirtió casi en un cliché entre ciertos médicos y pedagogos usualmente vinculados a los cargos más importantes de la función pública. Es factible asimismo que su postura estuviera asociada con las transformaciones en el imaginario de las elites, en el cual la dicotomía “*ciudad civilizada vs. campaña bárbara*” comenzaba a tornarse perimida para dejar paso a una revalorización de las áreas rurales y a una nueva dicotomía que diferenciaba espacios civilizados de espacios marginales dentro de la ciudad, en consonancia con los drásticos cambios sociales, económicos y demográficos del período.

³³ Ibid.

En defensa del proyecto modificado, el diputado Rainerio Lugones (Santiago del Estero), miembro informante de la CCIP, observó que *“traer huérfanos de todas las provincias y enseñarles a trabajar, evitando así que se formen mañana vagos y criminales [...] es un bien que no necesita ser demostrado”*.³⁴ Pero aparentemente sí necesitaba demostración, dada la diversidad de objeciones que se formularon para impedir la prosecución de la discusión. Además de esgrimir las consabidas críticas económicas, el diputado Rojas (San Juan) se mostró escéptico respecto de la capacidad educativa de la institución pues *“puede costar mucho a la Nación, y... no dará ningún resultado”*.³⁵ Por su parte, el diputado Civit (Mendoza) se manifestó sorprendido *“de que esa colonia se vá á formar de huérfanos, de vagos, de criminales y de gente de toda clase”*, y reclamó que las comisiones dieran a conocer cuántos huérfanos calculaban que existían en el país para saber si su número justificaba la construcción de la escuela.³⁶ La siguiente sesión se inició con una acalorada discusión desencadenada por Civit y por Rojas, quienes pretendieron tratar la Ley de Presupuesto en vez de continuar con el proyecto de Escuela Agrícola. Los temas implícitos en el debate eran los de la responsabilidad del Estado frente a los *“menores”* y la magnitud del problema que representaban. Al respecto, mientras Rojas afirmaba que *“el Estado no es tutor [de los huérfanos]”*, Civit sostenía *“... que perder una sesión, dadas las pocas que faltan para que termine el período ordinario del Congreso, para emplearla en semejante cuestión, es demasiado...”*. Algunos, como Pereyra, llegaron a afirmar que *“no hay jóvenes abandonados en la República. Todos tienen padre o tutor”*.³⁷

Como en 1882, Leguizamón fue la única voz que llamó a reflexionar sobre otra cuestión que atravesaba las discusiones: el *tipo* de institución que se pretendía crear. El proyecto de Centeno le resultaba *“simpático”*, pero encontraba *“después que ha sido modificado por las dos Comisiones, completamente desfigurada su faz primitiva; [...] oscuro el pensamiento, [...] bueno como enunciado, malo como aplicación [...] ¿Es realmente una colonia? ¿Es una Escuela? ¿Qué es?”*.³⁸ Fiel a su preocupación por las características de las instituciones, un año después, cuando explicó por qué había que crear dos Escuelas de Reforma que reemplazaran a los Asilos de Huérfanos, señaló que *“La idea [de educar a los menores] tiene ya [...] un principio de ejecu-*

³⁴ *Ibíd.*, p. 604

³⁵ *Ibíd.*, p. 614

³⁶ *Ibíd.*, p. 606

³⁷ *Ibíd.*, p. 625

³⁸ *Ibíd.*, p. 615

*ción en nuestros asilos de huérfanos. Pero esa ejecución se hace de una manera informe, irregular, sin plan establecido [...] es necesario crear el establecimiento, reglamentarlo, trazarle sus propósitos educacionales y establecer el límite racional de la misión social que tiene”.*³⁹

La votación resultó en un empate, que el presidente de la Cámara resolvió por la negativa. Seis años más tarde, el Congreso aprobó un proyecto presentado en 1887 por el diputado Wenceslao Escalante (Santa Fe) para crear una escuela práctica de agricultura en “El Arroyito”, en el que se incrementaban las exigencias a los profesores (quienes debían tener un título otorgado o revalidado por Santa Catalina) y se insistía en la importancia económica de la institución, y la Cámara de Diputados aprobó otro de José Echenique (Córdoba) para crear una Escuela de Agronomía en Caroya (Córdoba). En ninguno de los dos se hacía referencia al tipo de niños que constituirían el alumnado.⁴⁰

Sería erróneo deducir de lo anterior la existencia de dos posturas antagónicas sobre el problema de los “*menores*” entre los legisladores del período. De hecho, los autores de proyectos novedosos no demandaban que el Estado se hiciera cargo en forma exclusiva de todas las instituciones –o sea, de todos los niños– sino que defendían la idea de complementariedad con los particulares. Centeno, por ejemplo, afirmaba que cabía al gobierno dar el ejemplo a los particulares ocupándose de los huérfanos –“*futuros criminales*”– porque “*si nosotros empezamos a corregir este mal, es indudable que mañana las sociedades de beneficencia completarán esta obra, estimuladas por el ejemplo de la autoridad nacional*”.⁴¹ Por su parte, los diputados que querían dejar de lado los proyectos ni siquiera consideraban que los “*menores*” constituyeran un problema a tratar.

Volviendo al problema de las instituciones, las discusiones sobre sus características no se plantearon únicamente en los proyectos que instaban a su creación, sino también en los que buscaban suprimirlas. Es en el caso del proyecto presentado el 19 de junio de 1876 por los diputados Pedro Uriburu (Tucumán), Miguel Cané (Buenos Aires), Cleto Peña (Córdoba) y Soriano Alvarado (Jujuy) para eliminar los internados y las becas de los Colegios Nacionales, cuya aprobación fue recomendada por la Comisión de Legislación el 5 de julio. Téngase en cuenta que durante ese

³⁹ DSCD. Año 1884, op. cit., p. 57

⁴⁰ DSCD. Año 1887, Buenos Aires., La Universidad, 1887, tomo I; DSCD. Año 1889, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1889, tomo I; DSCS. Año 1889, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1890.

⁴¹ DSCD, Año 1883, op. cit., p. 620.

mismo año, y en medio de una crisis presupuestaria, fueron presentados a las Cámaras numerosos proyectos para reducir el gasto público, entre ellos uno para suspender los tres últimos años de los Colegios Nacionales y otro para eliminar a los inspectores de los mismos.⁴² El hecho de que ninguno haya prosperado constituye un indicio de la importancia acordada a la educación pública por parte de los legisladores.

Podría pensarse que introducirnos en aquellas discusiones parlamentarias sobre el internado constituye un circunloquio excesivo para abordar las representaciones de las elites sobre las instituciones de menores, pero existen razones que nos alientan a hacerlo. En primer lugar, el internado compartía algunas cualidades esenciales con las instituciones de menores que comenzarían a ser imaginadas pocos años después, como el ejercicio de la vigilancia, la preocupación por la disciplina y la imposibilidad de abandonar el establecimiento voluntariamente. En segundo lugar, el hecho de que a los internados raramente concurrieran los niños que comenzaban a ser percibidos como “*menores*” es secundario, ya que los legisladores imaginaban que podían integrarlos en ellos a través del otorgamiento de becas. Por poner un caso, de las 33 becas existentes en el Colegio Nacional de Buenos Aires en 1876, 27 habían sido otorgadas a “*jóvenes completamente pobres*” de acuerdo con lo informado por el Rector al Ministro de Instrucción Pública Onésimo Leguizamón.⁴³ Finalmente, las discusiones suscitadas por la cuestión del internado permiten el acercamiento a las opiniones de las elites sobre la (in)conveniencia y la (im)posibilidad de someter a los niños a una disciplina y vigilancia rigurosas, al encierro, y al alejamiento de sus familias.

Del análisis de las discusiones sobre el internado puede inferirse que los diputados atribuían un rol fundamental a las familias en la educación moral de los niños y jóvenes. En palabras de Uriburu: “*un joven apenas separado de la familia entra en un mundo completamente desconocido [...]. No tarda en ser iniciado en los secretos del vicio que va tomando mayor imperio en su alma, á medida que la vijilancia y las privaciones se ejercitan más activamente [...] la mentira y la hipocresía son los medios habituales que emplea para eludir el cumplimiento de las obligaciones. [...] un alma gastada, un carácter viciado, que conducirá mañana a ese jóven á cometer los actos más vergonzosos, si [...] no es detenido por el sentimiento del honor y el deber, sentimiento que solo se adquiere en el hogar [...] que se inculca en nuestros corazones con el ejemplo vivo de nuestros*

⁴² DSCD, Buenos Aires., Imprenta y Librería Mayo, 1877, tomo I.

⁴³ Ibid.

padres".⁴⁴ Cané, por su parte, explicó que "no hay pueblos más morales que los pueblos de raza sajona; y quien sabe si una de las raíces de donde arranca ese beneficio supremo, no es el aborrecimiento del régimen claustral para la educación de los niños. El régimen tutelar [...] es la sustitución de una persona reconocidamente honrada, al padre, que está lejos, que no puede cuidar de sus niños. Allí... no es la vida del cuartel la que se dá á los niños, es la vida de familia; allí se vive como se vive en los hogares".⁴⁵

Recalando también en la problemática de los roles respectivos de los padres y del Estado en la educación infantil, los defensores del internado, como el diputado José Cortes Funes (Córdoba), señalaban la incapacidad de ciertos padres de dar una buena educación a sus hijos y la necesidad de que en dichos casos los reemplazaran "Los rectores y los encargados de la juventud en los Colegios [...] Ellos deben completar su educación dándoles aquella que ellos no han podido darles".⁴⁶

Desde una posición más pragmática, Wilde declaró ser escéptico respecto de las cualidades del internado –a cuya eliminación había adherido por motivos exclusivamente presupuestarios–, pero estar resignado a su existencia. Fundamentaba su postura valiéndose de la asociación entre espacio urbano y decadencia moral: "Pregúntese á... los padres de familia si rechazan el internado. En principio, puede ser; pero lo aceptan, despues, como [...] una necesidad,... como una enfermedad... una morbosidad de la sociedad [...] en las circunstancias en que se encuentran la mayor parte de las ciudades del mundo, en las condiciones... de inmoralidad en que nos encontramos [...] La degradación que se adquiere por... este género de vida licenciosa, en medio de las calles de las grandes ciudades, es mucho más funesta que la que resulta de la vida del claustro".⁴⁷

Al parecer, defensores y detractores del internado compartían la misma percepción de la "naturaleza humana infantil": sin importar su procedencia social, todos los niños y jóvenes debían recibir una educación para adquirir cualidades morales positivas, pues todos eran pasibles de convertirse en sujetos inmorales en un contexto social inapropiado. Lo que no generaba consenso era la idea de que la moral podía inculcarse a fuerza de encierro y vigilancia. Por el contrario, varios diputados creían en la existencia de una relación directamente proporcional entre el grado de vigilancia ejercido sobre los internos y el de su indisciplina. Según Uriburu: "La cuestión del internado [...] no es nueva [...] nuestros hombres de

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 531

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 538

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 532

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 539

Estado, nuestros más distinguidos educacionistas, la han estudiado [...] hoy estamos bajo el peso de la necesidad y nos es forzoso [...] estudiar las instituciones que nos hemos dado [...]. Una institución que ocasiona gastos para producir efectos perniciosos á la moral y al buen orden administrativo [...] no puede subsistir”.⁴⁸ Para el diputado, el sistema del internado podía calificarse “de triple combinación, del convento por las privaciones físicas, del cuartel militar por la licencia de las costumbres, y de la prisión por el encierro y por el aspecto de los altos muros”. A fin de ilustrar los inconvenientes disciplinarios que producía, citó a un educacionista francés que afirmaba que “...el sentimiento que estrechan entre sí los alumnos internos [...] es el de hacer frente á la autoridad. De tiempo en tiempo leemos en los diarios que en tal ciudad, la revuelta ha estallado en el Colegio; que los alumnos se han atrincherado en las clases o dormitorios; que han roto lo que encontraron á mano; que el prefecto ó inspector han sido insultados, provocando á veces la intervención policial”.⁴⁹

En desacuerdo con Uriburu, el diputado Cortes Funes explicó que “toda la cuestión [...] se reduce á la mayor ó menor vigilancia que se tiene en los Colegios. [...] los niños, por sus propios instintos, no pueden adquirir buenas costumbres [...] tienden al mal. [...] Todo esto se remedia cuando la vigilancia... es poderosa”. Para otros como Cané “La vigilancia, por más estricta que se haga, nunca puede llegar á analizar, momento por momento, día por día y hora por hora, los actos de los alumnos encerrados en un Colegio”⁵⁰, en tanto Leguizamón opinaba que “Es difícil [...] sostener que la vida de encierro, disciplinada y claustral que se hace en un establecimiento de educación de internos, deje de producir [...] una mala disciplina ó... una mala administración. Estos inconvenientes los remedia solo una autoridad vigilante, un cuidado prolijo, una atención asidua; talvez no es el gobierno el que pueda llevar hasta sus últimas conclusiones este sistema de una atención completa, asidua, sobre todos los detalles, y en este sentido, al Poder Ejecutivo mismo le conviene que el internado no exista”.⁵¹

El proyecto fue aprobado en Diputados y rechazado en Senadores, donde la defensa del internado realizada por Gerónimo Cortés (Córdoba), miembro informante de la Comisión de Legislación, no suscitó objeciones. El senador creía que “...en los colegios... todo el tiempo se encuentra metódicamente distribuido entre las horas de estudio, de asistencia á las aulas y de reposo indispensable á los niños, siendo éstos... constantemente vigilados por mu-

⁴⁸ *Ibid.*, p. 530

⁴⁹ *Ibid.*, p. 531.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 537

⁵¹ *Ibid.*, p. 534

*chos celadores. Entonces... no son exactos, ni sólidos los fundamentos bajo los cuales se procede a condenar de un modo absoluto el internado [...]. Hay muchos niños huérfanos ó abandonados que no tienen deudos de quienes recibir educación y... muchos padres incapaces ó imposibilitados de darla á sus hijos [...]. ¿Puede el Estado prescindir de la educación de esa juventud...? [...] es necesario que [...] supla por medio de los Directores de los Colegios, el defecto de los padres. Yo encuentro que suprimir el Internado, vale tanto como eximir al Estado del deber de concurrir con las familias á la educación de la juventud”.*⁵²

El rechazo de numerosos legisladores al encierro de los niños y jóvenes y al ejercicio de una vigilancia asidua sobre ellos pone en entredicho la opinión de los investigadores que han sostenido que la sanción de la Ley de Patronato en 1919 significó la legalización de la práctica “previamente existente” –presumiblemente desde la década de 1880, aunque no se suministran mayores precisiones cronológicas– de encerrar a los “menores” en instituciones. Con el fin de denunciar la intención de las elites de construir un dispositivo de control social sobre los sectores populares en general, y sobre los “menores” en particular, se ha efectuado el trasvasamiento de ciertas categorías conceptuales de la teoría sobre el poder de Michel Foucault al análisis de la sociedad argentina, operación que ha condicionado las lecturas de los documentos históricos al punto de deducir de sus contenidos, por un lado, que las elites del Centenario y sus antecesoras compartían representaciones conscientes y explícitas de los “menores” y de las instituciones a las cuales buscaban destinarlos, y por otro, que existían instituciones “disciplinarias” –según la definición de Foucault⁵³– cuyas características eran propiciadas por los contemporáneos.⁵⁴

Desde una lógica inversa a la de tales aproximaciones, el presente trabajo rechaza la existencia de categorías sociales portadoras de sentidos acabados y consensuados e inspiradoras de las prácticas de los actores sociales, e intenta dar cuenta de la construcción de la categoría social “menor” entendiéndola como el resultado de un proceso dinámico y contradictorio. Las discusiones sobre el internado nos han permitido constatar que hacia fines de la década de 1870 la suerte de ciertos niños y

⁵² DSCS. *Sesión de 1876*, Buenos Aires., Nueve de Julio, 1876, pp. 918 y 919.

⁵³ Ver Michel Foucault, *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México, 1998

⁵⁴ Ver Ciafardo, op. cit.; Daroqui y Guemureman, op. cit.; García Méndez, op. cit.; González, op. cit.

jóvenes urbanos comenzaba a preocupar a algunos legisladores que, al mismo, tiempo cuestionaban la bondad o la mera posibilidad de ejercer una vigilancia densa sobre la población infantil así como la idea de separar a los niños de sus familias. ¿Habrán tenido tales apreciaciones alguna influencia en la suerte corrida por los proyectos de creación de instituciones educativas especiales presentados durante la década de 1880? Si bien es imposible responder, el clima de opinión que los debates sobre el internado permiten reconstruir, sumado al carácter complejo de los proyectos de la década siguiente, abonan la hipótesis de que al proceso que llevó a la instalación de los conceptos de “menor” e “institución” como ejes simbólicos del sistema jurídico de menores carece de la linealidad que han tendido a asignarle algunos estudiosos.

Consideraciones finales

Para elaborar algunas conclusiones provisionarias sobre las características y el alcance del proceso de identificación de parte de los niños de la nación como “menores” entre 1875 y 1890 no debe perderse de vista la doble circunstancia de la *existencia* y del *fracaso* de proyectos legislativos innovadores. Esto significa que es necesario explicar por qué fueron rechazados sin dejar de evaluar su significación como huellas del proceso estudiado, para lo cual hemos considerado varias cuestiones.

En primer lugar, la formulación de los proyectos estuvo ligada al contexto de hondas transformaciones demográficas, sociales y culturales que resultaron de la inserción de la Argentina en la economía capitalista mundial pero no constituyó un resultado mecánico de las mismas. Los resultados de esta investigación han puesto de manifiesto que las referencias a la ciudad y la calle como ámbitos de perversión moral de la niñez y la juventud y la formulación de planes para evitarlo aparecieron desde mediados de la década de 1870 en los discursos de los legisladores, antes de que las transformaciones urbanas alcanzaran dimensiones extraordinarias y con anterioridad a la difusión del positivismo y de la criminología como claves de lectura de los fenómenos sociales entre las elites.

Creemos que la intelección temprana de la presencia de niños huérfanos y abandonados en las calles como una cuestión problemática y el diseño de proyectos para encauzarlos sólo resultan comprensibles en el marco de la definición del concepto “niño” que tuvo lugar en la etapa. El mismo se asociaba cada vez más claramente con los de “hijo” y “alumno” por lo que el incumplimiento de dichos roles por parte de determinados menores de edad redundaría en su exclusión de la categoría “niño”. Las lecturas de los fenómenos sociales del período también estuvieron in-

fluenciadas por los discursos y las prácticas extranjeras. Como hemos visto, en más de una ocasión los legisladores nacionales utilizaron ejemplos foráneos para fundamentar sus propuestas.

En segundo lugar, no existía un acuerdo generalizado entre los miembros de las elites sobre cuáles eran las obligaciones de un Estado en plena construcción con respecto a la población, o hasta donde debía extenderse su poder sobre la misma, temas que provocaban virulentas discusiones. Así, mientras algunos funcionarios sostuvieron que no era obligación del Estado ocuparse de los niños marginales, otros defendieron la necesidad de hacerlo pero desde una perspectiva que no pretendía ser exclusiva, pues era respetuosa de la patria potestad, de la existencia de instituciones particulares, y propiciaba la designación de personal no especializado para manejar las instituciones estatales.

En relación a las obligaciones del Estado es interesante detenerse en uno de los principales argumentos que se esgrimieron para rechazar los proyectos: la inexistencia de recursos para ponerlos en funcionamiento. Tal apreciación nos conduce hacia un supuesto hondamente arraigado entre las elites argentinas a lo largo de la historia con importantes consecuencias para el diseño de políticas públicas: algunos problemas y algunas personas merecen ser ignorados o ameritan una atención fragmentaria y esporádica. Consideramos que esta perspectiva resulta más adecuada para entender las políticas concretas llevadas a cabo por el Estado con respecto a algunos sectores infantiles —o su ausencia— que las interpretaciones que las hacen depender de una suerte de perverso complot urdido por los grupos dirigentes con el fin de controlar y disciplinar a parte de la población.

En tercer lugar, no existía consenso entre los legisladores sobre las características que deberían tener las instituciones de menores, o sobre la conveniencia misma de que existieran. Es cierto que en los proyectos presentados durante la década de 1880 los diputados coincidieron en el trazado de algunas de sus características ideales. Para empezar, pedían la creación de instituciones que se ocuparan exclusivamente de niños y jóvenes de cierta condición social: pobres. Por otro lado, otorgaban a la disciplina un lugar importante en ellas. En efecto, mientras Demaria proponía realizar en el edificio *“las separaciones necesarias para que puedan estar aislados los alumnos que por su mala conducta deban ser mayormente vigilados”*, Leguizamón afirmaba que los artesanos recibirán de buen gusto *“aprendices sometidos a una disciplina rigurosa”*, y definía a las escuelas como de *“reforma y corrección”*. De todos modos, no explicaron que entendían por disciplina ni como se conseguiría inculcarla en los alumnos, aunque el resto de las características de la institución puede ayudarnos a imaginar-

lo. Se trataba de establecimientos que debían transformar a los asilados en trabajadores virtuosos a través de la educación y del trabajo. Para lograrlo, el tiempo transcurrido en su interior debía ser productivo, a diferencia de lo que sucedía en el Asilo donde los huérfanos “*no se ocupan de nada provechoso*”. A tal fin, Leguizamón instaba a reflexionar sobre la institución, a reglamentar su funcionamiento y a establecer sus propósitos educativos y sociales. Así y todo, no existía un acuerdo generalizado sobre el rol del trabajo en la institución ni sobre su localización espacial ideal.

Variadas eran también las ideas sobre las repercusiones del encierro, la disciplina y la vigilancia asidua sobre los niños. Como hemos visto a propósito de los debates sobre la supresión del internado, a mediados de la década de 1870 circulaban ideas sobre los inconvenientes morales que podían producirse si los niños eran separados de las familias e instalados en instituciones donde se los sometiera a una rigurosa disciplina. Tempranamente, entonces, se instaló entre los grupos dirigentes una problemática llamada a perdurar: se intentaba prevenir el desarrollo de las nuevas formas de violencia asociadas con las transformaciones urbanas por medio de la creación de instituciones, al tiempo que se planteaba el problema de la potencialidad de engendrar violencia que guardaban las instituciones encargadas de prevenirla.

En suma, en la etapa que nos ocupa no existió un proyecto coherente ni consensuado de estigmatización de ciertos niños, sino un proceso dialéctico de definición de las categorías “*niño*” y “*menor*” en el que se alternaban impulsos de inclusión y de exclusión, lo que pone de manifiesto el carácter relacional y complejo de las construcciones identitarias y discursivas. Tanto el lenguaje que utilizaron los legisladores para designar a los niños objeto de sus proyectos como el hecho de imaginar instituciones diferentes a la escuela para educarlos constituyen marcas de un proceso de segmentación social. No obstante, el hecho de que ninguna de las propuestas haya prosperado y de que varias hayan sido reemplazadas por escuelas de agricultura destinadas a la población infantil en general podría interpretarse como una prueba de la presencia de tendencias inclusivas, aunque la circunstancia de que en ellas se ofreciera educación esencialmente laboral a un grupo de niños mientras se intentaba construir un sistema educativo claramente enciclopedista para otros nos reconduce hacia las marcas de un proceso de marginación social.

Lo antedicho nos permite afirmar que en la construcción del sistema público de educación elemental convivieron ideas diversas y hasta contradictorias sobre la población infantil, que a su vez alimentaron los pri-

meros esbozos de creación de un sistema de educación especial paralelo a aquél. Las características de los proyectos presentados ante el Congreso con tal fin constituyen una vía para reconstruir parcialmente las transformaciones operadas en el imaginario de las elites con respecto a los sectores más jóvenes de la población. En tal sentido, los intensos debates que aquellos suscitaron avalan nuestra hipótesis de que el proceso por el cual los “*menores*” se constituyeron en un grupo específico dentro de la infancia y las “*instituciones*” devinieron teóricamente esenciales en el sistema jurídico diseñado para controlarlos fue conflictivo, contradictorio, y careció de la linealidad que algunos estudiosos tienden a adjudicarle.

Infancia abandonada y delincuente.

De la tutela provisoria al patronato Público (1910-1931)

María Marta Aversa

Introducción

Este trabajo intenta abordar la cuestión social de la infancia abandonada y delincuente en la ciudad de Buenos Aires durante las primeras décadas del siglo XX. En esos años comenzó a construirse una concepción particular sobre el problema de los niños pobres asociada a mendigos, vagabundos o delincuentes, promoviendo un extenso debate que acompañó los primeros intentos de intervención pública en el área de la niñez.

Sin duda, la extensión de la pobreza era un elemento estructural de las sociedades industriales y la niñez abandonada era un rasgo saliente del problema. En este sentido, los niños fueron destinatarios directos de los procedimientos disciplinarios ejecutados desde el Estado, convirtiéndose en sujetos del discurso científico y político a la vez que en objetos de observación, prevención y control. Este desplazamiento conceptual convirtió el problema de los niños abandonados en uno de los núcleos estratégicos del proyecto modernizador, en su doble rol de futuros ciudadanos y futuros trabajadores.

Centraremos la mirada en los menores pertenecientes a los sectores populares, pues fue a ellos a quienes las autoridades e intelectuales relacionaron con la figura de abandono y delincuencia. Por tanto, este artículo se basa en un análisis de la infancia abandonada como problema social que permita vincular e interrelacionar los proyectos, leyes y dispositivos institucionales implementados desde los gobiernos con la expe-

riencia de vida de estos niños. Esta reconstrucción de la concepción de la infancia y su implicancia en la implementación de nuevas funciones del Estado se efectuó a través de una mirada crítica de los documentos públicos y privados y de las diferentes publicaciones de la época (periódicos, revistas académicas, diarios y libros). Hemos analizado a la infancia en el contexto más amplio de enfrentamientos y luchas sociales y políticas de su tiempo.

La conformación de una cuestión social de la infancia coincidió con el impacto inmigratorio y las transformaciones económicas y sociales que trastornaron el tradicional espacio urbano de la ciudad de Buenos Aires. A medida que la población porteña crecía los niños de los grupos más pobres, en tanto ocupantes de un espacio callejero, comenzaron a ser colocados en el centro de la escena motivando una variada gama de preocupaciones para los sectores dominantes.¹ Las nuevas categorías y figuras que construyeron la imagen emblemática del niño pobre como mendigo, vagabundo, delincuente, canillita o lustrabotas fueron resignificadas y conectadas con el problema de la clase obrera y el mundo del trabajo.

El problema de la infancia abarcó tanto al ámbito privado, donde la intervención del Estado se centraba sobre los niños que eran criados en situaciones consideradas promiscuas, como al espacio público en donde las autoridades operaron sobre los niños que desarrollaban actividades informales como la venta ambulante o la mendicidad. En esta intervención sobre la relación entre adultos y niños de los sectores populares se tornaban indisociables las medidas de naturaleza sanitaria y las de tipo político.² A la vista de los intelectuales y profesionales positivistas la familia obrera era identificada como un campo de prácticas consideradas potencialmente peligrosas para el orden social. Comportamientos y hábitos cotidianos como las formas de alimentarse o de alojamiento, y las condiciones de vida y subsistencia fueron percibidos como terrenos posibles donde afirmar la intervención y la acción del Estado.

Esta nueva perspectiva configuró un campo de la niñez en el que se produjo una reestructuración de posiciones y discursos del que participaron los dirigentes políticos, los agentes de las organizaciones filantrópicas y los profesionales especializados en el área de la niñez (médicos psiquiatras, abogados penalistas, criminólogos).

¹ Eduardo Ciafardo *Los niños en la ciudad de Buenos Aires (1890-1910)*, Buenos Aires, CEAL, 1992.

² Jacques Donzelot, *La policía de las familias*, Valencia, Pretextos 1990.

Pese a que el problema fue abordado desde distintas posturas ideológicas y políticas, en la mayoría de los proyectos y discusiones encontramos formulaciones que compartían algunos rasgos. Entre ellos se destaca la valoración negativa de la familia obrera a partir del cuestionamiento de ciertas costumbres en los espacios públicos (calles) y en los privados (conventillos) donde crecían y forjaban su identidad los niños más humildes. También resultaba común a estas perspectivas la conformación de un discurso de la minoridad orientado al campo jurídico y penal, en el que la figura del menor correspondía a los niños que no lograban insertarse satisfactoriamente en el sistema económico-social, y a aquellos que el sistema educativo obligatorio no podía contener y que se incorporaron tempranamente al trabajo o a la calle.³

El niño se convirtió en parte del núcleo estratégico del proyecto de ajuste a la modernización. De allí se desprendía la necesidad de fundar instituciones que encauzaran por la buena senda moral a los niños, considerando a la educación integral y el aprendizaje de oficios los pilares básicos de la integración de la infancia abandonada al proyecto político de la élite dirigente. La implementación de medidas y programas preventivos fueron encauzados en la organización terapéutica del trabajo, con el fin de transformar a los menores en futuros trabajadores y ciudadanos.

La irrupción de la cuestión de la infancia y la institucionalización de su asistencia y contención son indicativos de la nueva mirada de los sectores gobernantes, que intentaban encauzar el clima de intranquilidad social provocado por los hábitos y actitudes de los sectores populares. No obstante la intervención en este campo no fue unívoca, puesto que resultó ampliamente controversial la postulación de la necesidad de intervención estatal sobre los menores en tanto implicaba la intromisión del Estado en la esfera privada de las familias obreras.

Los discursos en torno a la infancia abandonada desplegaron un campo propio, un segmento institucional particular –instituciones, autoridades, normas, etc.– que, con el tiempo, fueron adquiriendo cierta autonomía relativa. Pero a la vez, daban cuenta de procesos políticos más amplios, como parte de una trama social que colocó a la cuestión del mundo del trabajo en un lugar central de la agenda de la élite dirigente. Los efectos sociales del fenómeno de la pobreza vinculada con las transformaciones económicas y la maduración de relaciones capitalistas no

³ Sandra Carli “El campo de la niñez. Entre el discurso de la minoridad y el discurso de la educación nueva” en Adriana Puiggrós (dir) *Escuela, democracia y orden (1916-1943)*, Galerna, Buenos Aires, 1992.

sólo despertaron discusiones y replanteos en la elite política, sino también una seria reestructuración de las relaciones laborales y de ciertas costumbres populares.

Las expresiones reformistas que apelaron a la normalización y racionalización de los modos de vida de los obreros y su entorno familiar plantean un complejo campo de estudio. En este sentido la cuestión de la infancia representaba un problema en el cual el Estado encontró razones morales y de defensa social de la nación para intervenir, sin mayores dificultades, en ámbitos privados antes regulados por los usos y creencias populares. La infancia nos obliga, entonces, a explorar un área de fricción donde la concepción de la niñez y los espacios destinados a ella (escuela, familia) elaborada por agentes públicos confrontaba con actitudes, quehaceres y vivencias de los sectores populares. No se trata simplemente de presiones externas de dominación y disciplina sino, también, de la interiorización de nuevas normas y hábitos en las relaciones privadas del ámbito familiar de las clases trabajadoras.

La situación de la infancia abandonada (1910-1931)

La expansión y modernización económica iniciada a fines del siglo XIX provocó fuertes transformaciones en las ciudades argentinas como Buenos Aires, que se convirtió en la gran metrópolis de un país en transformación. El rápido crecimiento de la población, vinculado al fenómeno de la inmigración, no sólo significó para los hombres del mundo político e intelectual una marcada expansión demográfica sino también la aparición de problemas antes desconocidos. La incorporación de nuevos espacios ocupados y la rápida urbanización acompañaron el descubrimiento de nuevos problemas que ponían en cuestión las relaciones entre lo público y lo privado a través del conocimiento de aspectos tan esenciales y cotidianos como la salud, la alimentación, las condiciones habitacionales, la organización familiar, los comportamientos vitales y el uso del tiempo libre.

La transformación de la vida urbana, la apertura hacia nuevas costumbres junto a los ciclos de la economía exportadora y la extensión de la pobreza consolidaron la incorporación de ciertas prácticas de subsistencia ligadas con la marginalidad y en algunos casos vinculadas con la delincuencia. Las lecturas profesionales de la época coincidieron en responsabilizar al medio social como un factor determinante en la criminalidad, sosteniendo que la mayor parte de los penados con familia eran los hijos menores de hogares pobres, afectados por la vagancia o la per-

versión moral: En esta lectura el conventillo resultaba el “*foco de todas las infecciones morales, promiscuidad de todos los sexos, de todas las pasiones y de todos los vicios.*”⁴

En el seno de las familias trabajadoras crecían cientos de niños que recorrían las calles en búsqueda de un sustento material. Se los veía vagando o jugando por la ciudad, ejerciendo oficios callejeros, esperando en las salidas de las iglesias y edificios públicos. El barullo de bandas de niños era un dato insoslayable del paisaje porteño que logró preocupar a los representantes de los sectores dominantes: “*No se trata de criaturas vagabundas, huérfanas sin hogar, entregadas a la vida errante en la ciudad, sino de niños de hogares pobres. De esta manera, la calle y la comisaría, son las dos aulas en donde se educan. ¿Cómo retener encerrados en los hogares pobres, sin luz y sin aire, sin patio (...) a numerosas criaturas máxime si sus padres tienen que abandonarlas para acudir a sus trabajos fuera del hogar?*”⁵

Durante estos años los niños de la ciudad de Buenos Aires, inmersos en un clima general de transformación y modernización capitalista, adquirieron una fuerte presencia que permitió que se constituyeran en una parte claramente diferenciada en el todo social.⁶ La visibilidad de los niños en las calles fue posible en especial por dos motivos: primero porque la ciudad de Buenos Aires, en comparación con otras urbes de grandes dimensiones, carecía de plazas de juegos y espacios abiertos para la recreación de los infantes. En segundo lugar, debido a que la permanencia diurna de los niños dentro de las habitaciones de los conventillos y viviendas populares colectivas, y aún su estacionamiento en la puerta de entrada de los mismos, estaba reglamentariamente prohibida.⁷

Las calles de la ciudad fueron, entonces, un escenario ocupado por grupos de niños, tanto para el esparcimiento como para el desarrollo de oficios callejeros que lindaban con la figura de la delincuencia y la vagancia. Dentro de la complejidad y variedad de los discursos que se aproximaron al tema puede establecerse una imagen paradigmática del niño pobre: el vendedor de diarios o “canillita”. Fue José Ingenieros quien en los primeros años del siglo XX realizó una investigación a pedido de la comisión directiva del Círculo de la Prensa sobre el empleo de la niñez en la difusión de los periódicos. El autor reunió para su trabajo cerca de

⁴ Vicente Sierra, “La minoridad que delinque en la Ciudad de Buenos Aires”, en *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, Buenos Aires, año IV, 1917.

⁵ “Perjuicios de la vagancia infantil”, *La Prensa*, Buenos Aires, 8 de junio de 1908, pg 8.

⁶ Eduardo Cifardo, op. cit.

⁷ Idem.

quinientos boletines de observación directa realizadas en las redacciones de los periódicos, en los depósitos de menores contraventores y en distintos refugios que existían en la ciudad. En su análisis distinguía tres grupos, entre la población de niños estudiados, a los que denominó “industriales”, “adventicios” y “delincuentes precoces”.⁸

La figura de abandono y vagancia correspondía, específicamente, a los hijos de los trabajadores: “*La familia del obrero está inhabilitada [...] para educar convenientemente a sus hijos [...] Hijo del conventillo, que no sabe cómo ni donde pasar unos ocios obligados que lo arrastran ya a la mendicidad en las calles para obtener dinero con que aplacar viglias; ya a la pillería descarada; ya a la venta de papel impreso*”.⁹ Las diferentes ocupaciones y oficios desarrollados en el espacio público –tales como las de vendedores ambulantes, mensajeros, lustradores de calzado y vendedores de periódicos– oficiaban y promovían un rápido acceso a la delincuencia infantil: “Un lío de periódicos bajo el brazo, un cajón, cepillos y pomada y... el niño está armado caballero del trabajo, y se les lanza a la calzada a conquistar el pan...y a convertirse por cientos y millares en vagos y delincuentes”.¹⁰

Las observaciones y estudios realizados por Carlos de Arenaza en la Oficina Médico-Legal de la Prisión Nacional y la Alcaldía de Menores, correspondientes a niños procesados con anterioridad a la vigencia de la ley de Patronato de Menores (10.903), intentaban demostrar que la delincuencia y la reincidencia eran rasgos distintivos entre los niños que vivían o desarrollaban oficios en la vía pública.

Si el ingreso al mundo del trabajo a través de oficios callejeros promovía la indignación y condena moral de los hombres del pensamiento liberal de la época, se pensó que la utilización del trabajo como terapia de inclusión social y promotora de valores morales permitiría la reinserción de los menores “incoregibles”, a fin de construir buenos ciudadanos para el futuro. Ante todo, se consideraba que la orientación del tratamiento de los niños hacia el aprendizaje de oficios manuales o en las tareas agrícolas resultaban mecanismos de regeneración y reeducación: “*Cuando el niño ha seguido un aprendizaje regular y logra dominar un oficio manual, no buscará en la calle, ni a ella le arrojará la inconsciente avaricia de sus padres, pues en la fábrica o en el taller, su habilidad manual será mejor retribuida y*

⁸ José Ingenieros, “Los niños vendedores de diarios en nuestra delincuencia precoz”, en *Annales del Patronato de la infancia*, Año XIII, tomo XIII, Buenos Aires, 1904.

⁹ Alberto Meyer Arana, *Por el niño pobre*, Buenos Aires, 1904.

¹⁰ Carlos de Arenaza, *Protección del estado a los menores abandonados. El trabajo de los menores en la vía pública. Delincuencia juvenil. Escuelas y reformatorios*, Buenos Aires, 1925.

*el problema de la ocupación de menores en la calzada habrá entrado en el periodo de su terminación”.*¹¹

Sin embargo, si nos alejamos de la mirada profesional y apelamos a las fuentes cuantitativas observamos que no hubo un aumento importante de la población infantil huérfana o abandonada. En 1904 había 6.678 niños de 0 a 14 años bajo la tutela de asilos públicos o privados, mientras en 1910 el total de la población huérfana era de 6.564 menores.¹² Sin duda ciertos aspectos de la infancia pobre se encuentran soslayados en las estadísticas oficiales. Por un lado, los datos en su mayoría se refieren a la Capital, con escasas referencias de las zonas periféricas. Por otro, aquellos niños que por tener cierta autonomía pudieron mantenerse al margen de las instituciones de minoridad nublán, aún más, la percepción de este tema. Dichas limitaciones ponen en evidencia la complejidad del fenómeno de la infancia abandonada durante los primeros años del siglo XX. Las autoridades públicas, los intelectuales y los profesionales del área observaron alarmados como la pobreza y la marginalidad afectaban a los niños de las familias obreras en las barriadas pobres de la ciudad más allá de las estadísticas oficiales.

Desde fines del siglo XVIII el abandono de niños fue notable, reflejando una característica perversa de la vida urbana. El hecho se agudizó después de 1883 cuando alrededor de 500 criaturas fueron dejadas en la Casa de Expósitos en el lapso de un año. El concepto de hijo legítimo arraigado tanto en la tradición religiosa como jurídica motivó que los niños huérfanos o abandonados fuesen tratados de un modo diferente. La Sociedad de Beneficencia, el Patronato de la Infancia y la defensoría de menores tenían la responsabilidad principal sobre estos niños. Si no había familias legalmente reconocidas quedaba a criterio del Estado crear las estructuras substitutivas para garantizar la protección de estas criaturas. Teniendo en cuenta que la adopción o tutela bajo familias sustitutas no era una práctica extendida durante estos años, las escasas instituciones públicas y las extendidas redes de la filantropía fueron las encargadas de retener a estos niños hasta su emancipación legal.¹³ El problema

¹¹ Idem.

¹² Censo general de población, edificación, comercio e industria de la Ciudad de Buenos Aires, 1904; Censo general de población, edificación, comercio e industrias de la ciudad de Buenos Aires, volumen II, 1910.

¹³ Donna Guy “Niños abandonados en Buenos Aires y el desarrollo del concepto de la madre (1880-1914)” en Lea Fletcher (comp) *Mujeres y cultura en la Argentina del siglo XIX*, Buenos Aires, Feminaria, 1994.

comenzó a agravarse desde principios del siglo XX cuando el fenómeno de la inmigración y el crecimiento urbano plantearon un nuevo dilema social: la irrupción de niños provenientes de hogares pobres hacinados en viviendas colectivas y con deficientes condiciones de vida material que se volcaron a las calles en búsqueda de un sustento, sea a través del empleo en algún oficio callejero o desarrollando actividades ilícitas e inmorales. Si bien desde finales del siglo XIX se tornaron evidentes los primeros signos de pobreza y marginalidad infantil, fue a partir de los primeros años del nuevo siglo cuando comenzó a configurarse un debate que cruzó las intenciones políticas y se nutrió de los nuevos marcos teóricos, en especial del positivismo, para poder observar, clasificar e implementar estrategias tendientes a superar las manifestaciones de desagregación social.

La cuestión de la infancia abandonada era vista entonces como hija legítima de la “misericordia” y el “vicio” generados en el seno de las familias inmigrantes humildes, de hogares aislados de la contención y moralización que debían brindar las nuevas instituciones destinadas a la integración de la infancia. A la vez, estas instituciones estaban encargadas de sustituir el aprendizaje tradicional en ámbitos privados hacia espacios representativos de la nueva familia burguesa y de la educación pública: escuelas, salas de asilos o lugares de enseñanza de artes y oficios.

La niñez se instaló en un campo de debate y discusión política y social cruzado por procesos más amplios que no deben estar ausentes en su análisis: la consolidación del Estado moderno, la construcción de nuevos paradigmas ideológicos, el nuevo rol de la mujer y la familia y el traspaso hacia la esfera estatal de áreas de socialización y educación antiguamente ejercidas por asociaciones privadas o comunitarias. En este contexto la infancia fue vista en su doble aspecto: por un lado como la infancia en peligro, aquella que no se ha beneficiado de cuidados y de instrucción y, por otro, como la infancia peligrosa que ya ha dado sus primeros pasos en el mundo del delito. En estas circunstancias el menor se encontraba en peligro moral en diferentes aspectos: el del abandono que conducía a la degradación física inhibiendo su futura capacidad de producción; el de la apropiación ilegítima de su trabajo y la explotación por parte de sus padres; y el resultante de su anulación como futuro ciudadano.

El Estado planteó frente a la infancia desvalida dos estrategias. En un primer momento insistió en la importancia de reestablecer la permanencia de los lazos familiares sin cuestionar las obligaciones derivadas de la patria potestad. La estructura preventiva y organizativa estuvo en manos de organizaciones filantrópicas tales como la Sociedad de Beneficencia y

el Patronato de la Infancia siendo el proveedor de recursos el Estado Nacional. Si bien existían hogares y asilos públicos las autoridades del gobierno no determinaron como prioridad la creación de nuevos establecimientos con protección estatal.

En una segunda etapa, cuando el Estado se encontró mucho más consolidado, asumió bajo su propia égida la función tutelar. Se asiste entonces a una progresiva intervención del Estado en las relaciones de familia que llega incluso a la sustitución, cuando ésta deja de cumplir la función que le es propia. Así, en 1919 la ley 10.903, conocida como la “Ley Agote”, determinó la capacidad del Estado de actuar como tutor del menor desvalido o abandonado. Con la ley adquirió sanción jurídica la nueva concepción de la infancia.

Evolución del sistema de minoridad: de la tutela al patronato.

Durante los primeros años del siglo XX la ciudad mantenía sus tradicionales centros y asilos con capacidad de albergar a los pequeños huérfanos o abandonados por sus familias. La extensión del concepto de infancia desvalida y abandonada a los miles de niños provenientes de hogares trabajadores, que desertaban tempranamente de las escuelas y se volcaban a la búsqueda de algún oficio callejero, replanteó los alcances y limitaciones del conjunto de instituciones vinculadas a esta particular problemática. Alberto Meyer Arana, miembro del Patronato de la Infancia y promotor de la protección de los niños, en su libro *Por el niño pobre* reconoció la necesidad de extender la ayuda asistencial a los menores provenientes de hogares humildes y de familias trabajadoras: *“La caridad sólo puede ser dispensada a desgraciados que apenas si conservan del mundo un vago recuerdo de los cariños que perdieron para siempre. Bien. Al lado de esas criaturas dignas de conmiseración, se hallan otras menos desgraciadas pero no felices tampoco: los ya recordados hijos de los trabajadores. Sus padres no logran darles más que una comida mezquina, que no sacia apetitos, y ni siquiera tienen la dicha de acariciarlos por las noches, porque el cansancio de la tarea, una vez terminada, los obliga a buscar reposo inmediato”*.¹⁴

En este contexto, la mayoría de los establecimientos benéficos pertenecían a congregaciones religiosas o bien a la Sociedad de Beneficencia y al Patronato de la Infancia. La vinculación entre la esfera pública y las organizaciones filantrópicas se desarrollaba a través del financiamiento

¹⁴ Alberto Meyer Arana, op. cit.

económico del Estado o bien con la donación de propiedades donde funcionaban los diferentes asilos y centros asistenciales. Estas organizaciones filantrópicas orientaron su labor específicamente al problema de la orfandad.

La asistencia social a la infancia debió moldear sus arcaicas categorías de niños huérfanos y abandonados para construir una concepción mediada por un abordaje criminológico-jurídico que condenaba los malos hábitos de mendicidad y vagancia, pero realizaba la importancia de la regeneración social de la futura ciudadanía.

En la Argentina de comienzos del siglo XX las nuevas miradas sobre la cuestión social de la infancia promovieron ciertos avances y transformaciones en materia de protección y extensión de la tutela. Los proyectos sostenidos por profesionales e intelectuales, ligados a las concepciones positivistas, muy pronto comenzaron a encontrar serias limitaciones frente a una red pública incapaz de garantizar el bienestar y desarrollo de cientos de niños huérfanos, abandonados y delincuentes. Ese nuevo universo de ideas no logró anclar en programas concretos, se trató en cambio de una política débil, que comprometió escasamente la estructura estatal durante esos años.

La debilidad edilicia de la red asistencial pública comenzó a manifestarse en la incapacidad de alojar y proteger a los menores detenidos por la policía en las calles de Buenos Aires. Si bien existía desde 1814 la figura del defensor de menores surgido a partir de las ordenanzas del Cabildo, la situación de las primeras décadas del siglo XX evidenció la necesidad de establecer marcos legislativos y jurídicos que encuadraran la protección de la infancia como obra central del gobierno. Desde 1868 el reglamento general de la Policía mandaba detener a todos aquellos menores que anduvieran en las calles, lugares públicos prohibidos, etc. Durante los últimos años del siglo XIX, los defensores de menores se quejaban de los problemas que entorpecían sus funciones al no disponer de establecimientos adecuados pues el Estado tan sólo contaba con la cárcel penitenciaria y la cárcel correccional.¹⁵

A partir del año 1892 los menores detenidos en la vía pública –tanto los niños víctimas del abandono como aquellos que habían cometido algún delito– empezaron a ser trasladados a la Penitenciaría, donde eran alojados en espacios inadecuados. Esta situación motivó la creación de

¹⁵ “Minoridad en la Argentina”, *Proyecto: chicos de la calle*, PRONATASS (Programa nacional de asistencia técnica para la administración de los servicios sociales en la República Argentina), Buenos Aires, 1993.

una Comisión Nacional de Cárceles integrada por Juan A. Argerich, Osvaldo M. Piñero y Arturo Reynal O'Connor, quienes realizaron un informe sobre los "Menores en la Penitenciaría" presentado al gobierno nacional en los primeros días de septiembre de 1892: "*Cuando la Comisión visitó el pabellón de menores, serían las 10.30 horas de la mañana [...] Algunos tirados sobre el piso de la celda dormían; otros vagaban por el pabellón*".¹⁶

Las construcciones reducidas e inadecuadas pertenecientes al Estado no estaban a la altura de las estrategias moralizadoras defendidas desde el campo intelectual-profesional del momento. Los asilos y hogares se encontraban limitados en espacio y capacidad, por tanto, los menores detenidos eran reclusos en ámbitos carcelarios poco adecuados para la contención de las diferentes situaciones de la niñez en peligro. Esta problemática resignificó el rol de las instituciones y de los reformatorios en función de la ideología normalizadora y la estrategia preventiva, abriendo el camino a un tratamiento individualizado orientado desde la educación y el trabajo.

A partir de 1905 se crearon nuevos espacios de contención y moralización: la Asociación Protectora de Niños Desvalidos y el Asilo de Menores, fundados por la Policía, y la colonia de niños varones en Marcos Paz. Esta última era un espacio en donde se volcaron los principios de los profesionales positivistas, e inició su tarea de rehabilitación y formación de los niños judicializados el 28 de junio de 1905. Este establecimiento pretendía internar a los jóvenes de 8 a 17 años, encausados o confiados por solicitud paterna, con el fin de "*educarlos moral y físicamente y darles capacidad necesaria para dedicarse principalmente a las labores rurales, agrícolas y ganaderas*".¹⁷

El reglamento de dicho establecimiento fue redactado por Alberto Meyer Arana y justificaba la creación de la colonia sobre bases pedagógicas, con la abolición absoluta de toda apariencia carcelaria.¹⁸ Sus construcciones tendrían "*un aspecto alegre y estarán rodeadas de patios, de aire, de luz, de verduras y flores*". Su régimen estaba orientado sobre el sistema de familias en núcleos de 50 menores cada uno; su instrucción se orientó a la enseñanza teórica y práctica (agricultura y ganadería) y a la pedagógica (Programa básico de las escuelas comunes). Todo menor que ingresaba a

¹⁶ Benjamin Dupont, *Patronato y asistencia de la infancia*, Buenos Aires, Patronato de la infancia, 1894.

¹⁷ Idem

¹⁸ Meyer Arana era un profesional comprometido con la situación de la niñez, muchos de sus proyectos e ideas fueron sostenidas desde el Patronato de la Infancia.

la colonia debía pasar por una sección especial destinada a la investigación “*prolija y completa de su persona y la de sus padres para efectuar su inventario físico, intelectual y moral antes de disponerse su incorporación*”.¹⁹

A pesar de estos avances, continuaron los reclamos por una mayor intervención pública en la protección de la infancia, y reiteradas veces las críticas estuvieron dirigidas hacia el escaso control de las instituciones privadas y la lentitud del gobierno en la creación de nuevos establecimientos, o hacia la ineficacia de los proyectos implementados.

Los proyectos legislativos de protección se concentraron en dos aspectos principales: en primer lugar en el cuidado del menor abandonado material o moralmente, y en una segunda instancia en la readaptación del menor delincuente. Con esta finalidad los profesionales del campo del derecho, de la medicina legal, del higienismo y de la psiquiatría priorizaron la organización de un cuerpo legislativo que protegiera a la infancia, concentrándose en la implementación de estrategias específicas y singulares, que extendían la capacidad de acción de los jueces. En relación a la cuestión del abandono o ausencia de los padres y tutores se priorizaron fundamentalmente las cuestiones de las prestaciones alimentarias, la investigación de la paternidad, la pérdida o limitación de la patria potestad y la remoción de la tutela, la protección a la maternidad y al trabajo de los menores. Con respecto a la delincuencia infantil se propuso la implementación de los tribunales de menores y un régimen jurídico aplicable sobre los niños transgresores del orden público.

En el año 1910 el diputado Luis Agote presentó dos proyectos tendientes a aportar estrategias de contención a la infancia en peligro: uno orientado al trabajo infantil en la vía pública y el otro a la figura del Patronato del Estado sobre los niños. En su forma original la propuesta constaba de 14 artículos, en los cuales se determinaban los casos puntuales en que se sometería a los menores de 17 años a la tutela del Estado y se recomendaba al Poder Ejecutivo la adopción de medidas necesarias para implementar rápidamente esta ley. Por último, se autorizaba la disposición de 100.000 pesos para ser utilizados en gastos de personal y en la adquisición de elementos de trabajo para los menores. En la lógica interna de este proyecto de ley, la infancia abandonada se encontraba interrelacionada tanto con el problema de la delincuencia infantil como con los valores y costumbres de las familias obreras o populares.

¹⁹ Costas Saturnino, “Los menores ante la nueva ciencia penal y la legislación”, en *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, Buenos Aires, año XV, 1928.

La demanda de mayor compromiso público y la necesidad estratégica de implementar soluciones condujeron a Luis Agote a presentar un proyecto reformado, con propuestas más claras y específicas, en las cuales encontramos una mayor influencia del derecho y de la criminología positivista. El 14 de agosto de 1916 se presentó en la Cámara el proyecto reformado de tutela del Estado sobre menores delincuentes. En él, Agote profundiza la discusión sobre las causas promotoras del traspaso de la soberanía de padres “incapaces” a la égida del Estado, entendiendo por abandono moral y material la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral: la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuentación de sitios inmorales o de juego, o con ladrones o gente viciosa o de mal vivir, el ejercicio de profesiones perjudiciales en la vía pública; y en general los hechos que importen por su naturaleza o repetición, la negligencia culpable de los padres, tutores o guardadores y el perjuicio físico o moral para el menor así como su conducta viciosa o incorregible.²⁰ Una vez determinadas las causas promotoras de la pérdida de la tutela sobre los hijos, el proyecto legislativo, se abocaba a reglamentar la situación de estos niños bajo el patronato del Estado y sus instituciones.

A pesar de los reiterados reclamos de organizaciones filantrópicas, instituciones públicas y de los cuerpos de profesionales e intelectuales, la ley fue aprobada y sancionada en 1919. La misma supone la constitución del primer estatuto sobre menores del país, en tanto posibilitó la reforma del código civil, la regulación del derecho y ejercicio del patronato sobre menores y la modificación del Código de Procedimientos en lo Criminal.

En este sentido, la aparición de esta ley 10.903 codificó y reglamentó la intervención pública en el área de la niñez. Su orientación jurídica magnificó la dimensión de la criminalidad infantil constituyendo una forma de tipificar la pobreza, pero sobre todo delimitando cierta parte de la población infantil como objeto de tratamiento estatal. No se trataba de contener a la tradicional infancia huérfana y desvalida sino a los miles de niños vagabundos, mendigos y delincuentes provenientes de hogares humildes donde los desajustes del modelo económico golpearon intermitentemente durante los primeros años del siglo XX. Sobre estos niños comenzaba a operar una estrategia institucional que con la reforma de 1919 intentó trascender el carácter estrictamente represivo avanzando

²⁰ Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, tomo II, reunión n° 21, 14 de agosto de 1916.

hacia un perfil más técnico. Esto implicaba atenuar el aislamiento con la instrucción, disciplinar económicamente, higienizar, moralizar y disolver los potenciales conflictos. En este marco la ley posibilitaba el surgimiento de nuevos establecimientos que deberían responder a las disposiciones legales vigentes. En septiembre de 1920, por iniciativa del diputado Agote el poder ejecutivo creó el Instituto Tutelar de menores y habilitó uno de los locales de la Alcaldía. Hacia mediados de esa década la infraestructura deficiente y escasa del Estado para dar contención de forma diferenciada a menores abandonados y a delincuentes apresuró la creación y la apertura de la Colonia Olivera.

La Alcaldía de menores dependiente del Ministerio del Interior se fundó con el ideal de crear una Escuela de observación de los menores judicializados, para su posterior ubicación en institutos acordes con la problemática individual de cada uno de ellos: “*Los pequeños se alojan dos meses para ser estudiados minuciosamente, inculcarles nociones instructivas y educativas e indicar el tratamiento adecuado*”.²¹ Detrás de este ambicioso proyecto que pondría a la Argentina a la par de las políticas criminales de Europa y Estados Unidos se encontraba Carlos de Arenaza, quien pensó dicho lugar como un espacio transitorio de detención en el cual los profesionales de la medicina legal deberían confeccionar fichas individuales para un tratamiento especializado y particular que se desarrollaría en establecimientos públicos o privados: “*Cada menor llevará en su prontuario la anamnesis, diagnóstico y tratamiento instituido [...] Al ser trasladado al establecimiento definitivo para su regeneración el personal técnico está informado de las particularidades de cada caso*”.²² La falta de presupuesto junto a la escasa coordinación de las políticas destinadas a la niñez obstaculizaron la instalación del área de observación, convirtiendo a la Alcaldía en un centro de detención permanente de los menores bajo disposición de la justicia. El optimismo primario de los legisladores y profesionales chocó, rápidamente, con la debilidad material de un Estado que se encontraba definiendo su nuevo rol interventor sobre ciertas zonas de la sociedad.

El Instituto Tutelar de menores comenzó a funcionar en junio de 1918 en un edificio cedido al gobierno por la Sociedad Protectora de Huérfanos y Desvalidos situado en la calle Curapaligüe, en Buenos Aires. Allí se establecieron tres dependencias con salones y comedores amplios, aulas,

²¹ “La Alcaldía de menores en Buenos Aires” *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, Buenos Aires, año VII, 1920.

²² *Idem*.

bibliotecas, patios y media hectárea de terreno, con capacidad para alojar a 300 niños.²³ Pero, poco tiempo después de la reglamentación de la ley 10.903 el Poder Ejecutivo remitió a la Cámara de Diputados el proyecto que determinó su nueva organización y funcionamiento. La propuesta pretendía mejorar la situación de detención de los menores y superar las deficiencias edilicias de los institutos tradicionales: “*Los grandes pabellones donde se alojan en completa promiscuidad, elementos heterogéneos de diferentes clases y condiciones, bajo la fría custodia de sus guardianes*”.²⁴

De tal manera, se estableció la existencia de dos secciones: la de la infancia abandonada o huérfana (sección tutelar) y la de los menores delincuentes (sección legal). La primera constaba de dos grandes pabellones dormitorio para 300 menores ubicados en camas superpuestas, un comedor y cinco aulas para el estudio del nivel primario. El cuidado y atención de los niños estuvo a cargo de dos prefectos y seis celadores. La segunda sección disponía de una sala dormitorio con capacidad para 25 camas, servicio de enfermería, escuela primaria y talleres de mimbtería, carpintería y zapatería. Su personal se componía de un prefecto y tres celadores.²⁵

Los atributos de tutela y patronato ejercidos por el Estado sobre los menores abandonados y delincuentes exigía inexorablemente la creación de nuevos establecimientos. Los principales exponentes de la red institucional que comenzaba a configurarse fueron la Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez y el Reformatorio de menores abandonados y delincuentes, en Olivera. El primer instituto se encontraba bajo la supervisión de Miguel A. Martínez de Hoz como presidente y Jorge E. Coll como vicepresidente. Entre los notables miembros de su Comisión Honoraria de Superintendencia encontramos personalidades como Carlos de Arenaza y Ernesto Nelson quienes, como hemos visto, participaron activamente en la lucha por lograr una legislación protectora de la infancia pobre.

La colonia Gutiérrez ocupaba una extensión de 950 hectáreas y se encontraba organizada bajo el sistema de familias tipo “hogar”, en grupos de 30 menores supervisados por un matrimonio. El plan trazado por sus

²³ J. M. Paz Anchorena, “Prevención de la delincuencia de menores” en *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, Buenos Aires, año V, 1918.

²⁴ “Mensaje y proyecto de ley sobre la construcción de casas destinadas a viviendas, escuelas y talleres para la educación y reforma de menores en la Colonia de Marcos Paz” en: *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, Buenos Aires, año VII, 1920.

²⁵ “El Instituto Tutelar de menores. Su organización y funcionamiento.” En *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, Buenos Aires, año VIII, 1921.

autoridades resaltaba el valor de la educación integral y la regeneración moral a través del trabajo: *“La abolición de castigos corporales, el estímulo a los trabajos ennoblecedores del taller y el campo, la enseñanza escolar, la moral religiosa, una adecuada alimentación, la vida sport al aire libre, el baño diario, la gran pileta de natación, los salones de esparcimiento social (lectura, juegos de damas, domino, ajedrez, etc.) y una decorosa vestimenta constituyen los ejes y complementos funcionales de esta Colonia que se ha ganado el aplauso entusiasta de quienes vienen observando de cerca su espléndida marcha ascensional”*.²⁶

Igualmente, la Colonia Olivera pretendía alcanzar el grado de establecimiento modelo en su género. Dirigida por Ismael Guerrero Cárpena se encontraba bajo la superintendencia de la Comisión de Asilos y Hospitales regionales dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. El número de menores alojados era de 400, distribuidos en el sistema de vivienda “congregado”, diferente al implementado en el Hogar R. Gutiérrez. Los reformatorios y hogares debían perseguir la misión de la pedagogía correccional, rehabilitando al delincuente y protegiendo al abandonado para preparar su reintegro al seno de la sociedad. Pero el Estado también tenía la necesidad y el deber de crear establecimientos diversos adaptados a las diferentes situaciones, unificándose en el sistema de educación agrícola o industrial: *“Las nuevas ideas van derribando las prisiones destinadas al padecimiento sistémico de los niños, proscribiendo el castigo, para sustituirlo por medios que les procuren la corrección y la enmienda [...] para transformarlos de peligrosos y nocivos en elementos útiles a la sociedad en que han de actuar. Sólo con esos fines se concibe la reclusión de los menores, pero en casas que no tengan siquiera la apariencia de cárceles, sino de sitios agradables donde se respire un ambiente purificador”*.²⁷

Los reformatorios o las colonias-hogares sintetizaban muchos de los atributos del castigo civilizado propios de las nuevas teorías criminológicas (privación de la libertad, indivisibilidad de la pena, respeto de la integridad física del internado) imprimiéndoles un giro reformista de racionalidad utilitaria.²⁸ A partir de entonces, el ingreso de un menor a algún establecimiento debía desplazar el castigo del pasado para transfor-

²⁶ César Viale, *Leyes de menores (Memoria). Anotaciones para su mejor cumplimiento en la Argentina*, Imprenta Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez, Buenos Aires, 1925.

²⁷ Saturnino Costas, “Los menores ante la nueva ciencia penal y la legislación” en *Revista de criminología, psiquiatría y medicina legal*, Buenos Aires, año XV, 1928.

²⁸ Lila Caimari, “Castigar civilizadamente. Rasgos de la modernización punitiva en la Argentina (1827-1930)” en Gayol Sandra y Kessler Gabriel (comps.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, UNGS/Manantial, Buenos Aires, 2002.

marse en un proceso de corrección gradual del pequeño, en cuya implementación el Estado tenía un papel esencial de agente transformador.

No debieron pasar muchos años para que comenzaran a surgir las voces críticas en cuanto a la forma de implementación de la ley. El Estado había anunciado formalmente el patronato público de menores pero carecía de lugares especiales para poder contener y normalizar a estos niños; además, no existían organismos centralizados que coordinaran y articularan los programas de protección, educación y formación laboral que garantizaba la tutela estatal. La política social que los hombres de la época pensaban para encauzar la problemática de la infancia se veía obstaculizada por una concepción mínima del Estado. De esta manera, el planteo de una intervención que no comprometiera a la estructura estatal, o lo hiciera sólo en parte mediante políticas de reglamentación y control, no era compatible con los desafíos y exigencias planteadas por la realidad de miles de chicos bajo la égida protectora de un Estado aún débil y cuyas redes sociales se hallaban en formación.

Fueron tres los principales problemas que comenzaron a replantear las primeras políticas públicas y que, sin duda, contribuyeron a configurar nuevas tramas ideológicas y políticas acerca de la infancia. En primer lugar, el impacto de la nueva legislación encontró escollos y obstáculos en la modernización y completa transformación que pretendió llevarse adelante en los espacios públicos y privados de contención y detención de los menores (escuelas agrícolas, de artes y oficios, colonias, hogares, reformatorios). En segundo término, la emergencia del Patronato no tuvo como contracara la implementación de políticas públicas coordinadas y centralizadas a nivel nacional. Además, el Poder Ejecutivo no ejecutó el presupuesto estipulado para permitir la construcción de nuevos lugares orientados a los menores judicializados. Por último, la ley 10.903 estatuyó máximas facultades a los jueces en lo criminal y correccional promoviendo la aparición de nuevas instancias jurídicas. Éstas determinaron una mayor burocracia y judicialización de los menores en riesgo que no lograron hacer efectiva y extensiva la protección del Estado a todos los niños en situación de abandono moral o material.

La débil red pública de protección a la infancia, la desorganización de los hogares y establecimientos públicos y privados, la ineficaz organización del presupuesto fueron cuestiones fundamentales en el debate y en la evolución política de la cuestión social de la infancia abandonada y delincuente. Fue correlativa de esta situación la insistencia sostenida por hombres del derecho y otros profesionales en la creación y fortalecimiento de áreas judiciales específicas y singulares de la problemática infantil.

De esta manera, surgieron nuevas propuestas y miradas que intentaron profundizar la reforma iniciada en 1919 por los senderos teóricos de la nueva criminología y del derecho penal que acompañaron, desde principios del siglo XX, las reflexiones de una elite atenta a los efectos sociales producidos por las transformaciones económicas y el crecimiento urbano.

En primer lugar, los tribunales de menores unificaron las nuevas demandas, críticas y reformulaciones a la legislación protectora de la infancia. La ampliación de los resortes jurídicos para fortalecer la eficacia del patronato público sobre los menores tenía como meta primordial establecer el tribunal de menores que abarcaba la jurisdicción civil y criminal. De tal manera, se suprimirían las Defensorías de menores permitiendo que los asesores entendieran en las funciones judiciales permitidas por el Código Civil. La figura del juez único, asistido por un agente fiscal y un defensor, cobraba mayor adhesión por parte de los intelectuales y profesionales, al sostener la idea del tribunal colegiado y el mantenimiento de la autoridad del juez; *“Las leyes de menores son, por su naturaleza, de excepción, pero no escapan a la coordinación y armonía con todo el sistema jurídico referente a las múltiples cuestiones que puedan suscitarse”*.²⁹ Dos figuras jurídicas eran indispensables para la implementación del proyecto: la libertad vigilada y un cuerpo de delegados que actuaran como colaboradores del juez. El procedimiento jurídico sobre los menores debía ser independiente de la acción penal evitando determinar la prisión preventiva de los niños o adolescentes, aún cuando fueran autores de delitos. De esta manera, la existencia de la figura de libertad vigilada debía permitir la contención y el seguimiento de los menores sin implementar el encierro o la prisión en espacios carcelarios.

La aparición del Patronato Nacional de Menores en 1931 significó la puesta en marcha del primer organismo público centralizado y de alcance nacional para implementar y controlar las políticas públicas de minoridad. Bajo un conjunto de nuevas directivas, el Patronato Nacional de Menores efectivizaba la segmentación institucional del área de minoridad, iniciada a principios del siglo XX, con la institucionalización y centralización del circuito de protección, atención e internación de menores. La política del Estado con respecto a la infancia intentó dar resolución a los conflictos sociales generados por la situación de un importante número de niños provenientes de hogares pobres que transitaban la ciudad, a través de la figura del Patronato y con la pérdida de la patria

²⁹ Jorge Coll, “Legislación y tribunales para menores”, en: *Infancia abandonada*, Buenos Aires, Museo Social Argentino, 1932.

potestad de los padres. De esta manera quedaba reglamentada la idea de minoridad, implementándose un status distinto y asimétrico dirigido a legitimar este nuevo espacio institucional destinado al control y protección de niños-menores que se configuraban en los márgenes de la ciudad. En el contexto de una sociedad cada vez más compleja e insegura, minada de nuevos problemas y ante una clase dirigente ansiosa por encontrar soluciones a la cuestión social, emergió una manera de entender y pensar la infancia donde confluyeron las preocupaciones políticas con ideas derivadas de la ciencia. La criminología positivista, la medicina legal, el derecho penal y la psiquiatría situaron y acompañaron la expansión de reformas públicas que reflejaron, también, un cambio más amplio en la relación entre el Estado y la sociedad.

Reflexiones finales

La cuestión social de la infancia abandonada y delincuente hizo emerger, no sólo el estudio y el diagnóstico científico y racional del problema (en términos del cuerpo teórico del positivismo), sino también la incorporación de estos sujetos en función al orden social futuro de la nación argentina: en términos de ciudadanos y trabajadores. Una operación compleja de las clases dirigentes, que no sólo apuntaba a desactivar la potencial peligrosidad social y política sino a la creación de nuevas instancias públicas destinadas a la niñez que tuvieron la función de generar en los menores la asimilación y el consenso al proyecto moderno de Nación.

En la discusión y construcción del sujeto social de los niños como menores en peligro moral o delincuentes jugaron un papel primordial los profesionales del derecho, la medicina y la psiquiatría, los filántropos, intelectuales y criminólogos positivistas. La matriz teórica del positivismo vehiculizó la construcción social-penal de la infancia pobre. Ahora bien, el proceso de construcción de una configuración teórica-profesional de la infancia posibilitó la afluencia de múltiples interpretaciones. Si bien los intelectuales y profesionales desplegaron mecanismos ideológicos y prácticos para reencauzar el problema del abandono y la delincuencia infantil —en un contexto particular signado por el desarrollo de las teorías positivistas y de las lecturas científicas de la realidad social— la manifiesta influencia hegemónica de dicho marco teórico no obstruyó la irrupción de miradas alternativas o complementarias, provenientes de la esfera judicial, de las asociaciones filantrópicas, de la iglesia e incluso de referentes u organizaciones socialistas y anarquistas.

El debate argentino construyó una imagen de la infancia que extendió sus antiguas fronteras de la orfandad a otras novedosas expresiones de la niñez, tales como los oficios callejeros, la mendicidad o la vagancia. Pero también configuró una nueva área teórica y práctica, que devino en la consolidación e institucionalización de la minoridad, que expresaba una especialización y jerarquización de la actividad positiva y civilizadora del Estado. Los nuevos roles y las novedosas instancias de intervención desarrolladas a partir de la reglamentación del patronato público posibilitaron la emergencia de las primeras discusiones y conflictos entre la red profesional de la minoridad y las autoridades políticas. Los principios teóricos positivistas y la intervención científica sobre los problemas sociales, basados en la creencia de la regeneración de los niños a través de la terapia del trabajo y la educación, encontraron severos límites en la escasez presupuestaria y el ritmo burocrático de la red asistencial.

En este sentido, la ley 10.903 fue expresión cabal de una moderna concepción del problema que implicó la determinación de un nuevo rol del Estado. Sin duda que el avance de la figura del patronato implicó cambios en la experiencia cotidiana de las familias populares, para las cuales se conformaron nuevos recorridos, nuevas autoridades y profesionales encargados de diagnosticar su estado físico, ambiental y social. Los formularios a los que hemos podido acceder los historiadores, quizás, representaron una zona de tensión para el imaginario y las prácticas populares. En efecto, muchos de los hábitos de las clases populares, considerados nocivos por la elite, fueron estrategias válidas para la supervivencia y sustento económico de la estructura familiar en tiempos de crisis económica y desempleo.

Las transformaciones legales y jurídicas a las que nos hemos referido redefinieron roles y funciones del Estado hacia la infancia abandonada y delincuente, proceso que, inevitablemente, generó tensiones, luchas, conflictos y resistencias.

II
Salud y seguridad social: orígenes y
legados

¿Estado social o Estado de compromiso? Agotamiento, crisis y reformulación de las instituciones de atención médica. Argentina 1920-1945

Susana Belmartino

Introducción

En este artículo volveré a ocuparme de un problema historiográfico que ya he intentado desbrozar en trabajos previos, vinculado al análisis de la génesis, profundidad y consecuencias de las transformaciones producidas en la sociedad argentina a partir de los años treinta del siglo XX. En general, he organizado esos acercamientos ocupándome de una problemática muy específica: las transformaciones del sector salud, las nuevas orientaciones en políticas de salud y las relaciones internas al sistema de servicios de atención médica, colocando un énfasis particular en las transformaciones producidas en las relaciones entre Estado y sociedad en la arena sectorial, que en este caso abordaré a partir del diseño institucional propio de la seguridad social médica¹. El material empírico uti-

1 He abordado el mismo problema con perspectivas relativamente diferentes en los siguientes textos. “Las obras sociales: continuidad o ruptura en la Argentina de los años 40” en Mirta Z. Lobato (ed.) *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de historia de la salud en Argentina*, Ed. Biblos/Universidad Nacional de Mar del Plata, Buenos Aires, 1996: 211-246. “La seguridad social médica en Argentina: nuevas modalidades y espacios de regulación”, en: Oscar Oszlak (comp.) *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas de juego*. Volumen 2, Eudeba, Buenos Aires, 2000: 185-215. “La emergencia del estado social en Argentina: construcción de nuevas relaciones estado /sociedad en salud”, en Adriana Alvarez, Irene Molinari y Daniel Reynoso *Historia de enfermedades, salud y medicina en la Argentina de los siglos XIX-XX*. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, 2004:257-289

lizado para ese planteo proviene de mis estudios sobre la historia del sector salud en Argentina, también ya publicados.

El interés por recuperar esa temática se vincula en buena medida al estímulo generado por algunos debates contemporáneos. No intentaré en este lugar un abordaje sistemático de tales debates, suficientemente amplios y heterogéneos como para desalentar una enumeración sistemática. En función de hacer explícita mi propia perspectiva puede bastar una referencia a las diferentes lecturas producidas en el interior de las ciencias humanas y sociales en relación a los cambios económicos, políticos, sociales y culturales producidos en el último cuarto del siglo XX, y los diferentes enfoques utilizados en esas disciplinas para interpretar su génesis y dimensionar su impacto. Mi interés particular –las transformaciones sufridas por el sistema de servicios de atención médica– se vio considerablemente apuntalado en un primer momento por el aporte de los regulacionistas, *a posteriori* por las diferentes perspectivas desarrolladas por las corrientes neoinstitucionalistas y, especialmente, por el neoinstitucionalismo histórico. Esas escuelas han desarrollado un interés común en la medida en que se ocupan de las formas o modalidades de regulación de las prácticas sociales, y procuran reconstruir e interpretar su consolidación y transformación en procesos de mediano y largo plazo.

En lo que refiere a la organización de servicios de atención médica en Argentina, su análisis como proceso histórico de larga duración a lo largo del siglo XX implica recuperar en su dinámica dos significativos momentos de cambio: dos transiciones. La primera señala el paso del modelo organizativo propio de la medicina liberal a aquel caracterizado por una mayor presencia del Estado en la provisión de servicios y el desarrollo de la seguridad social médica. Esta primera transición se inicia alrededor de los años veinte y culmina en las grandes transformaciones de los años cuarenta. La segunda, que no tocamos en este texto, se encuentra actualmente en curso. Prologada por la crisis de los años setenta, se inicia a fines de los ochenta, genera cambios sustanciales en las instituciones del sector en los noventa y, sin embargo, su final puede todavía considerarse incierto.

Mi acercamiento a esas coyunturas de crisis y reformulación del sistema de servicios no conformó una secuencia cronológica. Tuve que hacerme cargo del problema a comienzos de los años noventa, en el momento de finalizar el último libro de la serie histórica que comprende el período 1960-1985². Pensar los cambios generados a partir de la década de

² Susana Belmartino y Carlos Bloch. *El sector salud en Argentina: Actores, conflicto de intereses y modelos organizativos, 1960-1985*: Oficina Panamericana de la Salud, Buenos Aires, 1994.

1970, que sólo culminarán en nuevas instituciones/reglas de juego a partir del decenio de 1990³, planteó una nueva exigencia para mi trabajo historiográfico: volver a pensar la dinámica de los procesos históricos desarrollados a partir de los años veinte, el agotamiento de las formas institucionales vigentes y la génesis de las nuevas instituciones/reglas de juego que se plasman, también lenta y conflictivamente, a partir de los cuarenta.

Más allá de los cambios en la atención médica, el interés de la comparación no se limita al ritmo y profundidad de las transformaciones o a la distinta naturaleza de las crisis involucradas. La búsqueda de similitudes y diferencias puede avanzar también tomando en cuenta la fragilidad de las nuevas instituciones, tanto a nivel de las relaciones económicas como en función de la redefinición del régimen político. El proceso sustitutivo de importaciones industriales que permite una salida rápida de la recesión económica en la segunda mitad de los años treinta presentará signos de debilitamiento en la segunda mitad de los cincuenta. La nueva relación gobierno/partidos y gobierno/corporaciones inaugurada por el peronismo, generará sucesivas crisis de régimen político y una profunda inestabilidad institucional hasta los primeros años ochenta. Enfrentando desafíos diferentes, en la coyuntura de fin de siglo parece generarse una dinámica similar: la recuperación de las instituciones democráticas a partir de 1983 y los procesos de reconversión económica de los primeros noventa desembocarán en una profunda crisis institucional en 2001.

Ese tipo de procesos históricos puede ser abordado en términos del análisis de *coyunturas críticas*. Ese análisis suele estar acompañado en los trabajos neoinstitucionalistas por la identificación de *legados históricos*, contruidos a través de los mecanismos de resolución del conflicto político que se entabla en función de las alternativas propuestas por actores sociales y estatales para la superación de la crisis. El aporte de este tipo de enfoques reside en la construcción de una metodología de análisis del cambio institucional que procura reconocer también las permanencias o continuidades presentes en el nuevo formato de las instituciones. Procuero reproducir en este texto la recomendación formulada por Collier y

³ He descripto empíricamente e interpretado esos cambios en varios artículos. Las versiones más completas son "La reforma en Argentina". Capítulo V de *Nuevas reglas de juego para la atención médica en Argentina ¿Quién será el árbitro?* Editorial Lugar, Buenos Aires, 2000. y "La seguridad social médica y la evolución de su organización". Trabajo preparado para el *Seminario Internacional La economía argentina y su crisis (1976-2003) Confrontación de investigaciones institucionalistas francesas y argentinas*, reunido en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, 1- 2 de setiembre de 2003. Actualmente en prensa.

Collier⁴ para este tipo de estudios: anclar su elaboración en un análisis de casos, procesual, denso, sobre largos períodos de tiempo.

Intentando profundizar esa línea de análisis, me ocuparé de los procesos de cambio en las instituciones de atención médica entre los años veinte y cuarenta del siglo pasado. En función de identificar los mecanismos que operan en la crisis del anterior régimen regulatorio y la emergencia de nuevas instituciones/reglas de juego, me apoyaré en las siguientes hipótesis de trabajo.

1^a. Sin desdeñar la importancia de los cambios que se generan en la inserción de Argentina en el mundo a partir de 1930 y sus consecuencias internas, el recorte sectorial permite un acercamiento a la situación local a través de la reconstrucción de las modalidades organizativas del sistema de servicios y las relaciones construidas entre sus agentes, posibilitando la ponderación del impacto de los factores internos en la emergencia de la crisis.

2^a La relativa simultaneidad de tales movimientos en diferentes sociedades, caracterizadas en términos nacionales o regionales, no oculta la presencia de situaciones particulares que pueden ser significativas en función de la administración de la crisis, las condiciones más o menos gobernables de su superación, las alternativas de crecimiento económico y bienestar social disponibles para las respectivas poblaciones; en síntesis, la construcción de legados históricos. Desde ese punto de vista, la comparación de experiencias entre países que atraviesan dificultades similares puede servir de apoyo a determinados enfoques y para descartar otros.

3^a. La utilización de un enfoque relacional en el análisis de los intercambios entre actores sociales y actores estatales previene el riesgo de asumir perspectivas reduccionistas, colocando el peso de las transformaciones de manera exclusiva o predominante ya sea en la acción del Estado, ya en las determinaciones de la estructura social.

4^a. Reconstruir las alternativas de cambio que se debaten en la coyuntura crítica y los procesos a partir de los cuales algunas se sostienen y otras son abandonadas abre un espacio para interpretar los fundamentos –políticos, económicos, organizativos, culturales– presentes en la génesis de nuevas modalidades organizativas y nuevas instituciones/reglas de juego.

Las organizaciones de atención médica a comienzos del siglo XX. Oportunidades y límites.

Percibo la Argentina de comienzos del siglo XX como una sociedad institucional y culturalmente fragmentada. En ella, algunos intelectuales

y políticos comienzan a reconocer la importancia de la cuestión social intentando definir formas de intervención más allá de las meramente represivas, sin lograr que sus preocupaciones se integren de manera plena en la agenda de actividades del Estado. En esas condiciones no puede sorprender que las organizaciones orientadas a dar respuesta a los problemas de salud y enfermedad compartan iguales características: fragmentación, autorregulación, ausencia de intervención ordenadora por parte del poder público.

Financiamiento y provisión

En relación a estas funciones pueden identificarse en primer lugar organizaciones espontáneas de la sociedad civil dedicadas fundamentalmente a la cobertura de riesgos vitales: las mutualidades, que conforman la primera organización solidaria de financiamiento de la práctica médica operando por fuera del subsistema público.

Las mutualidades conforman un universo fragmentado y heterogéneo. No sólo se originan en diferentes referentes identitarios: nacionalidad de origen, ocupación, sindicato, gremio, adscripción al catolicismo o al socialismo, desempeño en una empresa privada o una agencia estatal, sino que también presentan fragmentación en el interior de cada nacionalidad o de los diferentes gremios.⁵ Seleccionan de manera disímil el conjunto de riesgos vitales a cubrir y las prestaciones, en dinero o especie, que brindarán en cada caso; organizan bajo modalidades diferentes sus servicios de atención médica; definen las condiciones de cobertura, el monto de las cuotas sociales, los mecanismos de elección y las atribuciones de sus comisiones directivas.⁶ Más importante aún, difieren considerablemente en relación al número de socios y la disponibilidad de capital social.⁷

⁴ Ruth Berins Collier, y David Collier, *Shaping the political arena Critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*: Princeton University Press, Nueva Jersey, 1991.

⁵ A título de ejemplo puede señalarse que en la ciudad de Buenos Aires hacia 1913 se identifican 17 mutualidades argentinas, 10 francesas, 68 italianas, 18 españolas y 24 cosmopolitas. De ese conjunto, 39 tenían identificación laboral.

⁶ La información disponible sobre 104 mutualidades de Capital Federal en 1927, indica que 14 de ellas destinaban a cobertura de atención médica más de 60% de sus gastos, 50 asociaciones entre 30% y el 60%, en otras 30, menos de 30% de sus erogaciones se destinaba a esa finalidad, por último, 10 mutualidades no ofrecían ese tipo de cobertura.

⁷ Según información del Censo de Mutualidades de 1927, dos mutualidades concentran el 25% del total de socios, y 6 55%; en el otro extremo, 55 asociaciones con menos de

Esos recursos financieros se orientan a dar respuesta a las necesidades de atención médica de sus beneficiarios utilizando diferentes vías: instalaciones propias con médicos remunerados por salario o por dedicación horaria o paciente atendido, convenios de diferente tipo y formas de remuneración con profesionales actuando en sus consultorios privados.

Como contraparte de esa función de cobertura se desarrollan los servicios de atención médica. Los médicos gozaban ya a fines del siglo XIX y comienzos del XX del prestigio y reconocimiento social que en la época se brindaba a los miembros de las escasas profesiones reconocidas. Debían ese reconocimiento a la actividad desplegada en las últimas décadas del siglo XIX por las dos organizaciones de elite que actuaban como sus representantes ante diferentes organismos del Estado, la Escuela de Medicina de la UBA y la Academia Nacional de Medicina.⁸ Los médicos practicantes desempeñaban su labor en un conjunto disperso de consultorios y pequeñas clínicas y un número reducido de sanatorios. No estaban todavía organizados en defensa de sus intereses laborales; el movimiento gremial médico comienza a consolidar sus formas organizativas recién en la primera mitad de los años veinte.

Esto puede vincularse, en parte, a la vigencia de una ideología profesional con fundamentos elitistas e individualistas, ampliamente compartida, basada en la reivindicación de la autonomía del poder político, el derecho a la autorregulación, y la legitimación de la práctica a partir de la posesión de un conocimiento especializado aplicado según los principios de un estricto código de ética cuyo control y aplicación quedaban limitados a la esfera de la conciencia de cada individuo. La vigencia de esta autorepresentación construida por los profesionales tenía aceptación generalizada tanto dentro como fuera de la profesión.

El carácter personal de la relación médico paciente, el inviolable secreto que protegía las confidencias realizadas en el interior del consultorio, y la perduración de una ideología que otorgaba prioridad a los derechos del individuo protegiéndolos de cualquier intrusión fundada en el interés social reforzaban la condición de privilegio, que sólo podía tener

500 socios cada una, que constituyen más de 50% del total de mutualidades, agrupan sólo 5,39% del total de socios. Si se considera la estratificación resultante de la disponibilidad de capital social, tres mutualidades con más de un millón de pesos de capital concentran 40% del total, y 45 sociedades (49%) cuentan como respaldo con sólo 4.5% del mismo.

8 Ricardo González Leandri., *Curar, Persuadir, Gobernar, La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires. 1852-1886*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1999.

aceptación generalizada en tanto se conservara la imagen que identificaba la función del médico con la del juez y el sacerdote, cuyos dictámenes eran inapelables y a quienes se confería presunción de buena fe basada en el reconocimiento de la existencia de una *vocación de servicio*.

Las bases científicas de esa práctica profesional no requerían todavía instalaciones complejas ni estimulaban la división en especialidades. A comienzos de siglo los servicios de atención médica constituyen una suma de instalaciones escasamente vinculadas entre sí, la mayoría de ellas integradas tan sólo por un profesional en su respectivo consultorio. Aún en los espacios donde se produce una cierta concentración de servicios no se modifican las características de relativo isomorfismo del cuerpo profesional, dotado de un bagaje de conocimientos escasamente diferenciado y con aptitud similar para dar cuenta de la mayor parte de las condiciones de enfermedad que podían motivar una consulta. El mismo profesional que atendía en instalaciones individuales acudía a organizaciones relativamente más complejas, sanatorios u hospitales, para llevar a cabo en beneficio de determinados pacientes aquellas prácticas que requerían alguna infraestructura especial, pero aun en estos casos se concentraba en un solo individuo –el tradicional médico-cirujano– el poder de decisión sobre la totalidad de prácticas que terminarían conformando el proceso de atención, y la efectivización de una parte considerable de las mismas.

Un somero registro histórico nos permite un elemental acercamiento al desarrollo de las organizaciones con mayor complejidad técnica. Hacia 1909 se registra en Buenos Aires la presencia de 20 sanatorios, que suman 724 camas. La división en especialidades es todavía embrionaria, tres de ellos atendían enfermos psiquiátricos, siete se especializaban en cirugía, 10 trabajaban sobre clínica y cirugía general. En 1912 el número de sanatorios registrados se ha elevado a 25. En 24 de ellos están en manos de profesionales la propiedad y la dirección técnica, en el restante sólo la dirección técnica. A partir de los años veinte aumenta el número de instituciones de internación especializadas –vinculadas a enfermedades del pulmón y clínica obstétrica y ginecológica– y las destinadas a brindar tecnología de diagnóstico y tratamiento. En 1935 se registra la presencia del primer Hospital de Niños de propiedad privada.

Las fuentes de la época registran también la presencia de organizaciones privadas que integran las funciones de financiamiento y provisión. Se trata de cooperativas médicas o bien de empresas controladas por legos, estas últimas operando con profesionales remunerados por salario. En ambos casos se ofrecía cobertura de atención médica a cambio de una cuota mensual.

Las empresas administradas por legos que ofrecen financiamiento y provisión de atención médica reciben entonces la condena del mutualismo, que las caracteriza como pseudo-mutualidades; de los intelectuales preocupados por cuestiones de previsión social como Augusto Bunge y Angel Giménez, que las consideran fundadas sobre la explotación del trabajo médico; y, a partir de los años treinta de los voceros del gremialismo médico que las caracterizan como “empresas de lucro privado” y “vulgares empresas de corretaje de enfermos”. Las cooperativas médicas, que parecen haberse difundido a partir de los años veinte en ciudades pequeñas, se diferencian de las anteriores por encontrarse bajo control profesional y utilizar formas cooperativas de remuneración del trabajo médico.⁹

También pueden considerarse como organizaciones integradas los hospitales de comunidad, de desarrollo temprano en la Capital Federal.¹⁰ Fundados y administrados por Sociedades de Beneficencia sus recursos provenían de cuotas abonadas por los socios. Originalmente se trataba de una contribución filantrópica, más tarde permitiría el acceso a la atención con aranceles diferenciados. De ese modo se modifica paulatinamente su función originaria, combinando beneficencia, previsión individual e incipiente actividad empresaria.

El fracaso de los proyectos de regulación:

Si se piensa en los espacios de regulación de estas instituciones y sus prácticas, los elementos más significativos residen por un lado en la plu-

⁹ Tal diferenciación, sin embargo, no parece haber sido nítida en ese momento, ni gozar de consenso generalizado. Augusto Bunge acusa en 1923 a una de ellas –La Cosmopolita, de Chivilcoy– de ser “una mutualidad simulada”. Encuentra fuera de lugar en una empresa médica los términos “socorro”, “protección” y “patriotismo”. Por otra parte, como suele ocurrir con este tipo de organizaciones multiformes, existen ejemplos que escapan a cualquier tipología. En septiembre de 1928 una crónica policial da cuenta de la existencia de un amplio local ubicado en Bernardo de Irigoyen 1328 donde funcionaban varios consultorios y una sala de operaciones, propiedad de una organización que operaba bajo el nombre de Sociedad Española de Ayuda Mutua, de la que era propietario “el sujeto Francisco Cantarella, italiano, quien en otras épocas ha dado algún trabajo a la policía”. (Pedro Acuña, *Un rimero de verdades. La profesión médica y el gremialismo*. El Ateneo, Buenos Aires, 1938: 132)

¹⁰ A los franceses corresponde la primera iniciativa, con la habilitación de un pequeño hospital en 1844, trasladado a una nueva sede en 1847 y a su ubicación definitiva en 1887. El Hospital Español se inaugura en 1877, el Italiano en 1872, con remodelaciones en 1889 y 1901, el Hospital Alemán abre sus puertas en 1878, y el Británico en 1886. Belmartino, S. y otros, *Las Instituciones... op.cit.*

alidad organizativa y el derecho reivindicado por cada organización para establecer sus propias reglas de juego; por el otro, en el control de la profesión médica sobre las condiciones de su ejercicio, incluyendo la libertad de prescripción y el establecimiento de honorarios. El médico en práctica individual, con la supervisión laxa de sus instituciones educativas y científicas, se considera dotado de la capacidad de regular su actividad. En paralelo, como ya adelanté, la profesión como cuerpo organizado en asociaciones de base científica reivindica un derecho al autogobierno que supone excluir la intervención de los legos para normar y supervisar su actividad.

El heterogéneo conjunto conformado por mutualidades y pseudo-mutualidades no es objeto de legislación reguladora hasta los años cuarenta. En las primeras décadas del siglo sólo están sometidos a una inspección laxa del Ministerio de Justicia, al igual que otras asociaciones de orden civil.

A partir de 1913 se presentan en las Cámaras, y se debaten en congresos convocados por algún sector del mutualismo, diferentes proyectos destinados a establecer un cuerpo normativo homogéneo integrado por algunas normas de orden general: una caracterización de las asociaciones con derecho a actuar como mutualidades, los fines a los que pueden orientar su actividad, su forma de gobierno, su relación con el poder político, las diferentes categorías de socios, las posibilidades de beneficiarse con exención de impuestos, el derecho a internar a sus socios en hospitales públicos gozando de aranceles especiales.

En la Cámara de Diputados se presentaron los proyectos, en 1913 y 1914, respectivamente, proyectos de Carlos Ibaguren y de Angel Giménez, en 1919 uno de Augusto Bunge y en 1935 uno más de Gimenez. El presidente Ortiz sanciona en 1938 un Reglamento de Mutualidades que no habría llegado a aplicarse, el senador Alvarez presenta en su cámara en 1941 un proyecto de ley que reproduce aquel reglamento, y finalmente el decreto n° 22.499/45 retoma los enunciados del proyecto Ibaguren, del reglamento de Ortiz y del proyecto Alvarez, crea la Dirección de entidades y le encomienda la organización del Registro de Mutualidades. Respecto a la jurisdicción de aplicación, el proyecto Ibaguren y el Reglamento de 1938 la ubican en el Ministerio de Justicia, los proyectos de Gimenez y el de Bunge lo hacían en el Departamento Nacional de Trabajo. Ambos organismos parecen haberse disputado en algún momento el control de la Inspección de Mutualidades, ubicada originariamente en Justicia.

Ese conflicto jurisdiccional se resuelve con la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión. El correspondiente decreto traslada a su órbita

los servicios de inspección de mutualidades al mismo tiempo que deja de lado toda restricción basada en la vigencia del federalismo, a partir de argumentar sobre la naturaleza de sus funciones vinculadas a los problemas de salud pública que afectan a todos los habitantes y también con la previsión social, a cargo de la Nación.

La misma dinámica, aún más poblada de proyectos de legislación no sancionados, presenta la cuestión de la regulación de la actividad profesional médica. Entre 1891 y 1944 el ejercicio de la medicina en la Capital Federal y Territorios Nacionales estuvo regido por la ley sancionada en la Provincia de Buenos Aires el 18 de julio de 1877. La ley N° 2.829 de 1891, que crea el Departamento Nacional de Higiene extendió las disposiciones de la ley bonaerense a los efectos de la vigilancia del ejercicio de la medicina y la farmacia, que encarga al nuevo organismo.

La necesidad de reformar la ley reglamentaria del ejercicio de la medicina es planteada por primera vez en el Senado de la Nación en 1897. A ese proyecto suceden muchos otros que proporcionan un hilo conductor de las perspectivas utilizadas para abordar la cuestión por funcionarios y profesionales.¹¹

La demanda de leyes que normaran el ejercicio profesional reconociendo el derecho a la autorregulación de la práctica y una esfera exclusiva de actuación para los profesionales médicos con título reconocido no se limita a las asociaciones representativas de la profesión. Los mismos funcionarios del Departamento Nacional de Higiene y cierto número de diputados y senadores sin vinculación aparente con tales asociaciones, reclaman infructuosamente la sanción de una norma que garantice a los egresados de la Facultad de Medicina la potestad exclusiva de ejercer las prácticas asociadas a la función de curar.

A medida que se complejizan las formas de respuesta social a la enfermedad los pedidos de regulación amplían sus objetivos: además de combatir el ejercicio ilegal se considera necesario controlar los excesos de

¹¹ Hemos identificado 13 proyectos de ley presentados en las dos Cámaras del Congreso Nacional entre 1897 y 1934, tres de ellos en el Senado y el resto en la Cámara de Diputados en 1897, 1901, 1905, 1907, 1910, 1912, 1916, 1918, 1921, 1923, 1926, 1933, 1934. Además, hemos tenido acceso a proyectos elaborados por la Sociedad Médica Argentina en 1907, por una Comisión Honoraria Oficial en 1934 y por el Colegio Médico de la Capital Federal en ese mismo año. En ese lapso la Provincia de Buenos Aires discutió un proyecto de ley en 1905 y en 1936 sancionó la ley n° 4.534, y la Provincia de Santa Fe sancionó su ley de ejercicio en 1932, bajo el n° 2.887. El listado completo puede consultarse en Susana Belmartino y otros. *Corporación Médica y Poder en Salud*, Argentina, 1920-1945, Organización Panamericana de la Salud, Buenos Aires, 1988: 157-158.

quienes están legalmente calificados. La represión de prácticas mercantilistas y charlatanismo ocupa un lugar importante en los proyectos presentados a partir de 1910, al mismo tiempo que se incrementan las sanciones a aplicar en los casos de trasgresión. En los años veinte los proyectos incorporan disposiciones relacionados con la matriculación obligatoria que se propone al menos en tres jurisdicciones alternativas: en el Departamento Nacional de Higiene, en una futura Dirección de Sanidad, o en organismos gestados por el gremio médico con la supervisión del Estado.

Finalmente, al igual que sucede con las mutualidades, la reglamentación tan debatida como esperada será obra de la Secretaría de Trabajo y Previsión a través del Decreto n° 6.216 del 10 de marzo de 1944, quedando el otorgamiento de la matrícula en manos de la Dirección General de Salud Pública y Asistencia Social. Volveré sobre esta cuestión más adelante en este mismo texto.

Primeros síntomas de agotamiento de las formas organizativas vigentes.

La peculiar organización de las modalidades de financiamiento y provisión de atención médica que he descripto de modo sucinto comienza a mostrar signos de agotamiento en torno a los años veinte. Antes de que se manifiesten los graves desequilibrios de los primeros años treinta, e incluso una vez superadas las dificultades propias de la primera postguerra, se registran las primeras manifestaciones de preocupación por el futuro, motivadas en particular en las tendencias observadas en la demanda de atención médica y la dinámica de su costo, la insuficiente respuesta del subsistema público a las necesidades de la población de menores recursos, y las dificultades que enfrentan algunos profesionales para lograr una inserción satisfactoria en el mercado de trabajo médico.

Si se procura identificar responsabilidades en ese desequilibrio entre oferta y demanda de atención, el primer factor a considerar radica en los cambios tecnológicos que se difunden en las primeras décadas del siglo XX y se vinculan a tres grandes conjuntos de elementos propios del proceso de atención médica: medicamentos, aparatología y fuerza de trabajo profesional.

Es fundamentalmente en función del impacto de tales cambios que el proceso de trabajo médico se hace más complejo, delimita nuevas funciones que progresivamente definen nuevos ámbitos de conocimiento y

práctica especializada, se apoya sobre aparatología que requiere instalaciones especiales y presenta economías de escala que estimulan la agrupación de profesionales en función de su uso, a la vez que potencia su capacidad de diagnóstico y tratamiento.

A partir de estos desarrollos comienza a identificarse el primer y segundo nivel de atención como instancias relativamente diferenciadas tanto por el tipo de instalación en que se realizan como por la calificación particular de los profesionales a cargo. Este proceso, y el consiguiente desarrollo de ramas auxiliares, tanto a nivel profesional como técnico, desencadena una situación de relativa ambigüedad en torno a la relación de cada profesional con sus pacientes y consecuentes conflictos por la regulación de las respectivas incumbencias.

En paralelo, consultas y prácticas aumentan y se diversifican, a la vez que crece el porcentaje de la población total que acude a consulta. La demanda de atención, contenida en organizaciones relativamente dispersas y con diferente encuadre institucional, amenaza desbordar su capacidad financiera y de administración de recursos.

En ese escenario se registró una disminución relativa de recursos destinados a honorarios profesionales y un aumento de los gastos en medicamentos, análisis de laboratorio y radiología.¹² La aparición del “específico”, esto es el medicamento producido en serie, tendió a reemplazar a la fórmula magistral prescrita para cada paciente por su médico, incrementando, al menos en una primera etapa, su precio. Los costos de atención también aumentaron como resultado no sólo del creciente uso de radiografías seriadas y de contraste, los “electrocardiógrafos” y otros aparatos más sensibles y de mejor resolución, sino también de una mayor demanda de pruebas de laboratorio por parte de los médicos. A esos cambios se sumaba la incorporación de una serie de nuevos y costosos procedimientos asociados al mejor diagnóstico de las enfermedades venéreas, la detección precoz del embarazo y las técnicas de eritrosedimentación.

En la contabilidad de las mutuales disminuyó el número de consultas domiciliarias y los profesionales dejaron de facturar las curaciones simples y la aplicación de inyecciones. Las consultas a especialistas aumen-

¹² En la contabilidad de la Asociación Obrera de Socorros Mutuos el porcentaje de gasto en atención médica se reduce de 46,28% en 1913 a 28,24% en 1937, comenzando a verificarse esa caída a partir de 1925. En compensación aumentan su incidencia en el total los rubros Medicamentos y Análisis y reacciones, mientras que, a partir de 1935 se diferencian dos nuevas fuentes de gasto: Fisioterapia y Radiología.

taron y algunas mutualidades, especialmente las que contaban un número importante de socios, crearon o consolidaron consultorios de especialidades.¹³

Estas novedades llevaron a médicos en ejercicio, administradores de hospitales y gerentes de mutualidades a tomar en cuenta el aumento de la demanda de atención médica y los problemas institucionales resultantes.¹⁴ Estos incrementos daban cuenta no sólo del empobrecimiento relativo de ciertas franjas dentro de los sectores medios urbanos afectados por la crisis económica, sino también de la mayor confianza de la población en la eficacia curativa de la medicina, la creciente toma de conciencia acerca de las consecuencias de largo plazo de algunas enfermedades y la consolidación y desarrollo de una cultura higiénica.

Los cambios en la práctica médica tuvieron efecto en la percepción generalizada de la crisis, así como en un diagnóstico negativo respecto de la capacidad de las formas organizativas existentes para responder a las nuevas necesidades y demandas sociales. El reconocimiento de estas novedades exigía la definición de nuevas reglas de juego que, a su modo, estimulaban innovaciones organizativas.

Del mismo modo que el desarrollo científico técnico es un elemento generado exteriormente e incorporado a partir de su adecuación a las condiciones locales, también el debate y la experiencia internacionales en torno a las formas sociales de cobertura de los riesgos vitales relacionados a los procesos de salud/enfermedad/atención médica son asimilados y reelaborados a nivel local: mutualismo voluntario, mutualismo obligatorio, seguro nacional, seguros sociales, empresas y cooperativas médicas, asistencialismo, previsión, responsabilidad individual, solidaridad, defensa del capital humano, se incorporan al debate en una multiplicidad de foros.

La suma de cambios, tanto intra como extrasectoriales, impacta también en las representaciones construidas por los médicos respecto a las

¹³ Nuevamente para la Asociación Obrera de Socorros Mutuos el porcentaje de consultas de clínica médica disminuyó de 75,25% del total en 1917 a 59,16% en 1940. Es muy significativo el incremento de los valores absolutos: las consultas totales (clínica y especialidades) fueron 3976 en 1917, 15.584 en 21, 117.686 en 1937 y 126.260 en 1940.

¹⁴ También hubo un significativo incremento de la atención en instalaciones públicas y de beneficencia. En Buenos Aires, entre la primera década del siglo y la de los años treinta, la población de la ciudad se duplicó, y el ingreso a los hospitales municipales se multiplicó por 3,5; las cirugías realizadas en ellos por 9; las consultas ambulatorias en hospitales y estaciones sanitarias por 15,6 y las camas disponibles para la recepción de enfermos por 4,3. En la Sociedad de Beneficencia, para el mismo lapso, las consultas se multiplicaron por 17,2, las internaciones por 3,9 y las camas disponibles por 2.

funciones asignadas a su práctica y los torna conscientes de la necesidad de legitimar su reivindicación de autonomía. Conforme a los testimonios recogidos, el alegato tradicional relativo a la existencia de una *vocación de servicio* –para mantenerse acorde con los tiempos– no podía seguir refiriéndose de manera exclusiva a la relación con el paciente, a la protección del individuo enfermo, y tenía que ganar proyección social.¹⁵

La subordinación del interés puramente individual o corporativo al interés colectivo, la preocupación por los problemas sociales vinculados a la práctica de la medicina, la formulación de diagnósticos sobre las condiciones demográficas, epidemiológicas y sanitarias de la población, y la colaboración con las autoridades en el diseño y la aplicación de políticas públicas constituirán nuevas tareas que la profesión reclama como propias, incumbencias para las que alega pericia técnica, senderos a transitar en la demostración de esa nueva vocación de servicio destinada a otorgar nueva legitimidad a la autonomía profesional y restablecer su lugar de preeminencia, tradicionalmente reconocido a sus miembros en el control de las condiciones de la salud/enfermedad/atención médica.

La repercusión del problema en la instancia estatal

Pese a la complejidad conceptual del problema y a la fragmentación del debate, fruto de su ocurrencia en múltiples escenarios y la búsqueda de respuestas a muy diferentes situaciones particulares, podría plantearse que al menos una parte del pensamiento sanitarista argentino estaba en el comienzo de los años treinta en condiciones de formular y respaldar una doctrina dirigida a fundamentar una mayor intervención del Estado en el área.

Existen múltiples indicios que permitirían formular una hipótesis en el sentido de que la salud/enfermedad y su cobertura médica se convierten en esos años en una cuestión socialmente relevante. El tema cobra progresivamente espacio en la discusión en las cámaras legislativas, en la prensa diaria, en los programas emitidos por radiotelefonía, en las demandas promovidas hacia el interior de las organizaciones gremiales.

Las fuentes disponibles permiten asumir que el inmovilismo del Estado en este campo no puede adjudicarse a la falta de reconocimiento del problema en el debate público. De manera embrionaria a lo largo de los años veinte, y con algunos matices diferenciadores en el decenio de 1930,

15 Una más amplia fundamentación de estos procesos puede encontrarse en : Susana Belmartino y otros, op. cit. .

las modalidades de organización de la atención médica, el papel que corresponde al Estado y a las organizaciones privadas en la materia, algunas cuestiones apremiantes de policía sanitaria y otros temas relativamente menores conforman agendas de cuestiones vigentes en diferentes organismos del Estado que se vehiculizan hacia la opinión pública a través de los medios.

Nuestro registro permite incluso verificar la presencia de doctrinas alternativas, que emergen de manera aislada, incapaces de restar hegemonía a la propuesta intervencionista. El discurso antiestatista se diferencia en dos vertientes relativamente netas: la que reivindica al individuo como núcleo primario, cuyas prerrogativas no deben ser anuladas en nombre de cualquier tipo de interés societal y aquélla que, aun defendiendo la prioridad otorgada a los intereses del conjunto propone una orientación antiburocrática y descentralizadora, generalmente sostenida por los socialistas.

Paulatinamente, en el interior del sector se va conformando una conciencia orientada a aceptar como necesaria la operación reguladora. En términos de doctrina, al menos, no habrá cortes netos con la década que introduce las transformaciones.

Una larga demora y las condiciones particulares de emergencia del nuevo régimen.

En este punto se hace indispensable organizar algunas hipótesis de trabajo que permitan avanzar en la descripción y explicación del desfase cronológico que se verifica entre la toma de conciencia de la necesidad de regulación y la construcción de una doctrina favorable a una mayor presencia del Estado por un lado, y la efectiva disposición de los organismos públicos a dar forma legislativa y organizativa a esa presencia.

Analistas preocupados por los cambios que se producen en forma contemporánea en otras arenas de las relaciones estado/sociedad, identifican al respecto una larga demora.¹⁶ Algo similar puede reconocerse en la arena que nos ocupa. Una primera hipótesis explicativa puede vincularse por un lado al peso de una tradición individualista, y a la fragmentación organizativa por el otro. En las primeras décadas del siglo no es posible identificar actores relevantes en la arena sectorial. Ni en el inte-

¹⁶ El ejemplo más pertinente es el argumento desarrollado por Collier y Collier en *Shaping the political arena.... op.cit.*

rior del aparato estatal ni en las organizaciones de la sociedad civil emergen en estos años actores portadores de propuestas de transformación con capacidad de aglutinar voluntades significativas tras una alternativa de cambio.¹⁷

Los protagonistas del debate sobre las deficiencias del sistema y las posibles formas de superarlas son individuos a los que cabría la calificación de *notables*. Bunge, Giménez y Aráoz Alfaro son suficientemente representativos de la categoría. Intelectuales, miembros de la clase dirigente, conocedores de la experiencia internacional en su campo de práctica, con capacidad de difundir su pensamiento a través de las revistas especializadas, el Congreso e, incluso, con llegada a determinadas agencias del aparato estatal, carecen sin embargo de la posibilidad de movilizar tras sus proyectos a segmentos significativos de la opinión sectorial. Con autoridad intelectual reconocida en el partido socialista, son tal vez responsables de la mayor inclinación a participar y aglutinarse demostrada por las mutualidades que responden a esa interpelación. Sin embargo, también en este caso, la fragmentación priva sobre el consenso alcanzado en el diagnóstico de las dificultades.

Algo similar sucede en el campo profesional. En los años veinte se consolidan las primeras organizaciones gremiales de base local que desembocarán en 1941 en una Federación Nacional. Los primeros Círculos se organizan en la ciudad de Buenos Aires respondiendo a diferentes radios de acción: sur, oeste, norte, centro, sudoeste, noroeste y nordeste. En 1936 se generará una organización federada, conformándose el Colegio de Médicos de la Capital Federal, Federación Regional.

La fragmentación es nuevamente una característica reconocida en estas primeras agrupaciones. Una gran desconfianza hacia el Estado y “los políticos” y muy diferentes referentes ideológicos, acercan y separan al mismo tiempo a los gremialistas de la Capital Federal y les impiden encontrar una fórmula eficaz de integración en el sistema político. El debate sobre las posibles formas de reordenamiento de la atención médica también está orientado por posiciones duramente enfrentadas, permi-

¹⁷ Identifico como actores “aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo de poder. En tanto mediadores son quienes definen los temas de debate y el marco intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones” (Definición original de Pierre Muller, citada por Emerson E. Merhy, *La Salud Pública como Política*, Hucitec, San Pablo, 1992: 46.)

tiendo identificar inicialmente tres tendencias, abroqueladas al parecer en los tres Círculos más activos: los del oeste, el sur y el sudoeste.

Ante la falta de consenso sobre las formas organizativas, una nueva perspectiva profesional se construye en forma molecular a partir de algunas voces que defienden un acercamiento a los poderes públicos, con la expectativa de participar en sus decisiones. La subordinación del interés puramente gremial al interés colectivo, la preocupación por los problemas sociales vinculados a la práctica de la medicina, la formulación de diagnósticos sobre las condiciones demográficas, epidemiológicas y sanitarias de la población, y la colaboración con las autoridades en el diseño y aplicación de políticas públicas son los nuevos caminos que un sector de los profesionales está dispuesto a transitar a comienzos de los años cuarenta.

En paralelo a esta diversificación de los liderazgos en las organizaciones de la sociedad civil, los años treinta transcurrieron sin la emergencia de actores con capacidad de innovar en las instituciones estatales del área social. Allí donde han sido recuperados por la investigación historiográfica –las políticas laborales de Fresco, las políticas de salud implementadas en Santa Fe bajo el ministerio de Irigoyen Freire– pueden ser leídos en términos de anticipaciones de un movimiento que se afirmaría en los años cuarenta.

Los actores y sus posibilidades de interacción en los años cuarenta

No caben dudas sobre la conformación de un nuevo actor estatal en esta década: la Secretaría de Trabajo y Previsión se constituye en poder convocante e interlocutor atento de las organizaciones sectoriales que han reclamado en vano la intervención reguladora del Estado en su área de actividad. Las respuestas a esa convocatoria, las modalidades del diálogo y los resultados del intercambio así generado, se mostrarán en el largo plazo como fundamentos constitutivos de un nuevo diseño institucional.

En este espacio sólo puedo recuperar una síntesis apretada de ese proceso de construcción de nuevas relaciones entre actores estatales y organizaciones de la sociedad civil. Si se quiere comenzar por las instituciones solidarias de cobertura de atención médica habrá que otorgar un lugar significativo a las mutualidades administradas por sindicatos, especialmente aquellos que por el número de beneficiarios, la solidez de la organización y su ubicación en la actividad económica pueden convertirse en aliados estratégicos en el proyecto político del titular de la Secretaría. El ejemplo paradigmático en este caso son los sindicatos ferroviarios y

su vinculación con Domingo Mercante, a cargo de su intervención a partir de octubre de 1943. El resultado de la política llevada adelante por Mercante será la conformación de la Dirección Nacional de Asistencia y Previsión Social para Ferroviarios, cuya génesis he historiado en un trabajo anterior.¹⁸

Los ferroviarios aceptan la negociación que les propone Mercante y obtienen así una suma de beneficios no imaginados en los años previos. La alianza que establecen con el titular de Trabajo y Previsión, sin embargo, no será incondicional. Tanto La Fraternidad como la Unión Ferroviaria defenderán la continuidad institucional entre la nueva Dirección General y las mutualidades fundadas, desarrolladas y llevadas adelante por el sindicalismo ferroviario; por consiguiente, seguirán reivindicando su derecho a gobernarlas, al control sobre sus bienes y su condición de entidades autárquicas¹⁹.

Una acogida menos entusiasta tiene la convocatoria de Trabajo y Previsión en un grupo más diversificado de mutualidades que acuden al Congreso reunido por iniciativa de la agencia estatal en 1944. El Congreso se cierra sin haber llegado a acuerdos sobre algunos temas sustantivos: la obligatoriedad de la incorporación como asociados de mujeres y niños, la consideración de la atención médica como objetivo prioritario del mutualismo, los mecanismos para la elección de autoridades, la posibilidad de autorizar el voto por poder o la asamblea de delegados, etc. La multiplicidad de pareceres y opiniones es vista como natural; no existen normas superiores ni principios generales que puedan ser violados de adoptarse una u otra de las opciones planteadas.

Los mutualistas, a la vez que reconocen la necesidad de un régimen legal que apoye su práctica sin restarles autonomía, reclaman el apoyo del Estado, no solamente moral y legal, sino también económico. La acción estatal, sostienen, debe ser concurrente con la actividad privada, no debiendo ejercerse bajo modalidades que impliquen absorción o exclusión.

¹⁸ Susana Belmartino. “*Las obras sociales....*” *op.cit.*

¹⁹ En otro lugar he descrito el proceso de gestación y consolidación de las primeras obras sociales sindicales (Susana Belmartino y otros, *op.cit.*) En ese texto se introducen ejemplos del contrapunto tácito que se despliega en las inauguraciones de servicios entre funcionarios del Estado y dirigentes sindicales. Los primeros enfatizan la idea de ruptura, de revolución social gestada por el movimiento de junio de 1943; los sindicalistas, por su parte, reivindican la continuidad y fortalecimiento de la ayuda mutua practicada por los ferroviarios a lo largo de sesenta años.

En esa tónica, el decreto 22.499/45 se limita a establecer que los estatutos reglamentarán la composición de los órganos directivos de fiscalización, sus atribuciones y deberes, la duración de sus mandatos y la forma de elección. Del mismo modo se faculta a cada asociación para determinar las condiciones que deben reunir los socios en relación a profesión, oficio, o empleo, nacionalidad, edad, sexo u otras circunstancias. Sólo en reducidas ocasiones se sanciona una orientación prescriptiva, por ejemplo, cuando se prohíbe toda cláusula que restrinja la incorporación de argentinos o los coloque en situación de inferioridad.

También se ubica entre las organizaciones convocadas a colaborar con la Secretaría al gremio médico, en este caso a través de la Mesa Directiva de la Confederación Médica de la República Argentina (COMRA). Los dirigentes gremiales habían reaccionado con optimismo a partir de las primeras entrevistas con funcionarios de la nueva administración. Ese entusiasmo se empañó en parte por la limitada receptividad de los funcionarios de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, creada en octubre de 1943. Vuelve a encenderse cuando encuentran un interlocutor atento en el nuevo Secretario de Trabajo y Previsión, que los invita a formar una Comisión integrada por las diferentes profesiones con incumbencias en salud y encargada de organizar un cuerpo de legislación destinado a satisfacer aspiraciones profesionales de larga data.

Esa vinculación privilegiada y algunos resultados concretos de la colaboración establecida no bastan para aglutinar al gremio tras la expectativa de nuevas conquistas. Por el contrario, buena parte de su dirigencia ve con sospecha la colaboración con el gobierno por parte de algunos de sus pares. Los miembros de la Mesa Directiva de la COMRA y de la Comisión Oficial radicada en Trabajo y Previsión publican un informe de sus actividades que concluye con un descargo y un nuevo llamado a la unidad.²⁰ Las disidencias internas sin embargo se agudizan, y culminan en los agitados días de octubre del 45 con un reclamo por la pronta normalización de las instituciones constitucionales.

²⁰ “No olvidemos que las reivindicaciones gremiales son obra exclusiva de los mismos gremios y que ellas se obtienen en razón directa de la capacidad de acción de cada uno de los integrantes [...] y es por ello que una vez más les decimos: *en estos momentos en que el gobierno nacional nos brinda la oportunidad de intervenir en la solución de nuestros problemas hay que actuar con absoluta prescindencia de la posición política, social, o ideología individual, en obsequio de una alta política gremial colectiva.*” “Informe final” Revista de la Federación Médica de la República Argentina IV 42: 8-10, noviembre de 1944:10; énfasis en el original).

Estos resultados de la interacción entre la Secretaría de Trabajo y Previsión y las organizaciones –dispersas, fragmentadas, volcadas sobre sí mismas– que agrupaban a diferentes agentes en el campo de financiación y provisión de la atención médica, no pueden ser interpretadas como meramente coyunturales o episódicas. Por el contrario, como intentaré argumentar a continuación, constituirán la base a partir de la cual lo que en esos años puede haberse concebido como Estado social, se consolidó tan sólo como Estado de compromiso.

Nuevas relaciones estado/sociedad en el campo de la seguridad social médica

Puede ser útil en este punto recuperar algunas perspectivas de análisis político con capacidad de apoyar la construcción de este relato. En primer lugar quiero hacer referencia a la afirmación de Theda Skocpol, quien enfatiza la necesidad de abordar históricamente los procesos de formación del Estado y los patrones de organización política, si lo que se procura son explicaciones fundadas sobre las diferencias observadas en el diseño de políticas sociales, tomando en cuenta además las distintas formas de abordaje de las transformaciones producidas en la sociedad y la actividad económica. La perspectiva defendida por Skocpol rechaza la consideración de los políticos y administradores como meros agentes de otros intereses sociales. De allí surge la caracterización de *actores estatales*, con posibilidad de hacer contribuciones independientes al desarrollo de las políticas sociales de una nación.²¹

Otro aporte importante de la literatura sobre instituciones es el análisis organizado a partir de la presencia de “coyunturas críticas y senderos

²¹ La cuestión merece una cita extensa. “Dado que los Estados son organizaciones dotadas de autoridad y recursos –recolectores de ingresos, centros de autoridad cultural y detentadores de los medios de coerción– son lugares de acción autónoma, no reducibles a las demandas o preferencias de cualquier grupo social. Tanto los funcionarios elegidos como los nombrados tienen sus propias ideas e intereses organizativos o de carrera, y diseñan y trabajan por políticas que fortalecerán estas ideas o intereses, o al menos no las perjudicarán. Por supuesto los funcionarios elegidos o nombrados son sensibles de muchas maneras a las preferencias sociales y normalmente quieren promover la salud de la economía. Sin embargo, políticos y funcionarios están también comprometidos en luchas internacionales y domésticas (incluyendo las intraestatales), y tienen que llevar adelante esas luchas utilizando las capacidades de las organizaciones en las que están ubicados.” Theda Skocpol “The Origins of Social Policy in the United States. A Polity-Centered Analysis”, en: Lawrence C. Dodd, Calvin Jillson *The Dynamics of American Politics*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1994:182-207: 192.

de desarrollo”. Kathleen Thelen²² observa que la frase incluye dos afirmaciones relacionadas pero analíticamente diferentes. La primera involucraría argumentos sobre momentos fundantes de construcción institucional que llevan a los países a lo largo de diferentes caminos de desarrollo. La segunda sugiere que las instituciones continúan evolucionando en respuesta a las condiciones cambiantes del ambiente y las maniobras políticas en marcha, pero en formas que están limitadas por las trayectorias pasadas. Katznelsohn por su parte caracteriza los trabajos que adoptan esta estrategia analítica como *configurativos*, en tanto no consideran los procesos políticos de manera aislada sino que en mayor medida focalizan en los mecanismos a través de los cuales el ordenamiento temporal de los procesos y sus interacciones influyen en los resultados.²³

Por último, me interesa poner énfasis en la necesidad de reemplazar el análisis funcional por una perspectiva histórica de conflicto político en torno al mantenimiento/reformulación de reglas de juego. Desde el primer punto de vista podría afirmarse que una forma institucional se considera agotada cuando sus efectos dejan de generar los resultados esperados por los principales actores con protagonismo en el sistema. Si se considera un desarrollo de ese tipo puede cometerse el error de dar por garantizada la eficacia de las nuevas reglas de juego establecidas para reemplazarla. El análisis político, en cambio, tendrá en cuenta que la afirmación de nuevas instituciones depende de la fuerza relativa de las diferentes organizaciones involucradas, las estrategias de negociación y confrontación aplicadas, la presencia de motivaciones no explicitadas y la siempre presente posibilidad de ocurrencia de consecuencias no queridas por ninguno de los agentes en conflicto. En esa perspectiva los procesos para los que se procura interpretación se observarán como procesos históricos, situados, contingentes, de final abierto.

Los posibles legados históricos.

Los mecanismos de vinculación entre Estado y los actores sociales en el momento de construcción del proyecto peronista modelarán la conformación de instituciones en el campo de la seguridad social médica a lo largo de las décadas siguientes.

²² Kathleen Thelen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics” en: *Annual Review of Political Science*, 1999, 2: 369-404

²³ Ira Katznelson, “Structure and Configuration in Comparative Politics”, en: Mark Lichbach, Alan Zuckerman (eds.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997: 81-112.

En la relación sindicatos/estado poco de novedoso se puede agregar a la abundante bibliografía disponible. El aporte, si alguno puede hacerse, se limita necesariamente a la arena sectorial. El surgimiento de la obra social ferroviaria abre el camino para el futuro desarrollo de las obras sociales, que con el correr de los años se transformarán en el núcleo dinámico del sistema de servicios de atención médica.

Fundadas en un mecanismo de *solidaridad grupal*, base de la fragmentación organizativa de comienzos de siglo en Argentina y de las primeras experiencias de seguro de enfermedad tanto en Europa como América Latina, estas organizaciones de cobertura de atención médica se constituyeron sobre la oposición a los principios doctrinarios reconocidos de manera generalizada en ese momento como fundamento de los sistemas de financiamiento de la atención médica: *universalidad, integralidad, gratuidad, oportunidad, eficacia*. Las nuevas reglas de juego posibilitaron, en su reemplazo, la afirmación de características con capacidad de resistir todos los intentos de racionalización : *fragmentación* (múltiples instituciones, tanto en la financiación como en la provisión de servicios, sin vínculos que las interrelacionen ni formas de coordinación que faciliten una distribución adecuada de los diferentes niveles de atención, evitando la superposición en algunas áreas y la no disponibilidad en otras), *heterogeneidad* (existencia de normas particulares para cada organización, que suponen diferencias en la captación de recursos, en las formas de su utilización y en los derechos reconocidos a la población a cargo) *ineficacia* (predominio de la orientación curativa, centrada en las instalaciones de mayor complejidad en detrimento de las prácticas preventivas y la expansión de la atención primaria) *ineficiencia* (dispersión de recursos en múltiples organizaciones, incremento del gasto administrativo, discrecionalidad en la gestión, presencia de organizaciones con un número de beneficiarios insuficiente para una adecuada cobertura del riesgo de enfermar).

La capacidad de negociación del sindicalismo logró, en 1970, la extensión del sistema bajo su control a la totalidad de la población de trabajadores en relación de dependencia. Esto significó la cristalización de las modalidades de ejercicio de la solidaridad basadas en los vínculos laborales que habían sido ya superadas en países cercanos, como Brasil y Chile.

La relación Estado/profesión médica, por su parte, a partir del quiebre de la vinculación entre los dirigentes de COMRA y la Secretaría de Trabajo y Previsión circula por canales muy diferentes para encauzarse, paradójicamente, en una evolución similar. La organización gremial

médica debe hacerse cargo a mediados de los años cuarenta de las dificultades de su condición de opositora al emergente movimiento peronista y a la necesidad de redefinir su integración en las organizaciones asistenciales sometidas a un rápido proceso de cambios. Clausurada la posibilidad de influir en la reorganización del sistema de servicios a partir de una vinculación privilegiada con los representantes del poder político, la profesión se repliega defensivamente, abandona el debate público, condena el interés y la confianza tardíamente depositadas en la acción del Estado.

La insistencia en la conveniencia de desempeñar una función técnico-política, que comenzaba a adquirir centralidad en el discurso de la profesión médica a comienzos de los cuarenta, se transforma, una década más tarde, en reivindicación técnico-corporativa. A comienzos de los años cincuenta la percepción de la profesión médica sobre los ejes de su inserción social ha cambiado: si bien lo técnico sigue autorizando la demanda por reconocimiento del ejercicio de una función social trascendente, la política habría desnaturalizado –conforme su argumento– la búsqueda del bien común, y restado legitimidad a la centralización del poder estatal. El eje de la preocupación se traslada a la defensa de los derechos de la profesión en una sociedad que parece desconocerlos, desestimando su verdadero valor. La eficacia técnica se convierte en fundamento de la demanda corporativa.

Desde esos primeros años cincuenta las organizaciones gremiales médicas se involucran en conflictos con sus principales antagonistas en el mercado de la cobertura de atención: obras sociales, mutualidades, compañías de seguro de accidentes de trabajo. Paulatinamente se transforman en intermediarias de la relación entre sus miembros y ese tipo de organizaciones, logrando unificar las voluntades antes dispersas a partir de la consolidación de un control oligopólico sobre esas fuentes de financiamiento del trabajo profesional. Operando en los vacíos dejados por la débil capacidad de regulación del sistema demostrada por las agencias estatales, terminarán en los primeros años setenta construyendo una alianza flexible con la CGT –instituida desde comienzos de los 60 en representante de las obras sociales ante el poder político– que en un trabajo anterior he caracterizado como un *pacto corporativo*.

En el clima de inestabilidad política y económica de la Argentina post peronista, caracterizado por el enfrentamiento de diferentes proyectos de desarrollo que no consiguen afianzarse como consecuencia de una lógica de veto recíproco, el modelo de organización de la atención médica sancionado en 1970 por la ley 18.610 y regulado por los acuerdos al interior

y entre corporaciones, tiene un prolongado período de formación, una década de auge y prosperidad en la que construyó las condiciones de su agotamiento, y una lenta agonía que concluyó en las convulsiones de la hiperinflación en 1989-1990.

¿Estado social o Estado de compromiso?

La tiranía del espacio me impide desarrollar una argumentación más extensa. Creo, sin embargo, haber colocado al menos esquemáticamente los fundamentos que me llevan a caracterizar las políticas de seguridad social médica entre 1940 y 1990 como manifestación de una lógica de compromiso entre actores estatales y actores sociales operando en la arena sectorial. Es posible, tal vez, construir historias diferentes para otras arenas de política social. En el que constituye mi objeto de estudio las nuevas reglas de juego que ordenan las relaciones entre beneficiarios, financiadores y proveedores de atención médica no parecen estar orientadas a consagrar los atributos generalizadamente aceptados como característicos de la ciudadanía social.

El diseño institucional que ordenará el sistema de servicios de salud hasta el fin de los años ochenta se generó a partir del debilitamiento de la capacidad reguladora y financiera del Estado, el consiguiente retroceso del subsistema público y la construcción de un sistema de seguridad social médica apoyado en los enfrentamientos y compromisos entre dos grandes conjuntos de organizaciones corporativas: la CGT y las organizaciones médico gremiales y médico empresarias, que proporcionan la base técnico-organizativa y proveen las prestaciones del futuro sistema. El mantenimiento de la solidaridad grupal no permitió el acceso igualitario y universal de la totalidad de la población beneficiaria a la atención médica, correlato sectorial de la lógica de ciudadanía expresada por la consigna *un hombre/un voto*.

Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo*

Daniel Lvovich

En la literatura relativa a los orígenes del estado social argentino se ha señalado que el carácter fragmentario del sistema de seguridad social diseñado en la década de 1940 se debió a la negativa de los sindicatos a aceptar la formación de un seguro social universal que habría implicado perder los beneficios alcanzados a través del control de sus propias cajas de jubilaciones. Esta perspectiva sostiene que las demandas obreras habrían sido aceptadas por Perón debido a su necesidad de mantener y expandir el apoyo sindical a su gestión. En contraste, la burocracia estatal especializada y sectores empresariales preocupados por el desarrollo industrial habrían impulsado la conformación de un sistema de tipo universalista, considerado como más racional que el finalmente plasmado para el caso argentino.¹

Sin embargo, estas afirmaciones parten de unos supuestos que, a nuestro entender, resultan problemáticos. En primer lugar, la apreciación del

* Una parte significativa de la búsqueda de las fuentes empleadas en este artículo ha sido realizada por Mariana Barattini, Marina García, Griselda Meng y Verónica Mossier, quienes se desempeñaron en distintas etapas como asistentes de investigación o becarias del proyecto de investigación "La política social social del peronismo clásico, 1943-1955". Distintas versiones de este trabajo recibieron los provechosos comentarios de Mirta Lobato, Susana Belmartino, Claudia Danani, Juan Carlos Torre y Ernesto Bohoslavsky a quienes agradezco.

¹ Esta postura ha sido expuesta minuciosamente por el historiador australiano Peter Ross en su tesis doctoral: *Policy Formation and Implementation of Social Welfare in Peronist Argentina, 1943-1955*, University of New South Wales, 1988.

seguro social universalista como la culminación evolutiva necesaria de todo sistema de protección social, un modelo respecto al cual toda diferencia no sería sino una deficiencia. Criticar este supuesto no implica desconocer las manifiestas inequidades que supone un sistema fragmentario –cuyas prestaciones dependerán de la capacidad económica y de presión frente al Estado de cada colectivo– sino señalar que los dispositivos universalistas fueron el resultado de particulares coyunturas históricas y constelaciones de fuerzas sociales que lo posibilitaron, con lo que la pregunta por la posibilidad de su implantación debería dar cuenta de los intereses que la fomentarían u obstaculizarían.

El segundo problema reside en analizar al sindicalismo como el único actor con intereses en el diseño de las políticas sociales, mientras las posturas de los otros sectores aparecen como la manifestación de una racionalidad no cuestionada. El tercero es el resultado de un análisis que no tiene en cuenta la centralidad del modo en que la coyuntura política determina las capacidades, intereses y objetivos de cada uno de los actores sociales involucrados, y el modo en que los escenarios previos moldean y condicionan los posteriores.

Partimos, en cambio, de advertir que “el maduro estado de bienestar solidario, que protege a todos por igual contra cualquier riesgo, sólo surgió excepcionalmente”², abandonando la perspectiva que ve en aquél un modelo universalmente reproducible, para centrar la atención en el modo específico en que en cada caso se construyeron los sistemas de seguridad social. Junto a ello, el reconocimiento de que los trabajadores no son el único grupo con intereses en la política social implica el ingreso al universo de análisis del conjunto de las clases y sus intereses en el desarrollo o el bloqueo de las políticas sociales.³ Como ha mostrado convincentemente Baldwin, no existe correspondencia necesaria alguna entre las aspiraciones obreras y el modelo universalista de protección.⁴ A partir de ello, consideramos que las preguntas pertinentes se dirigen menos a las características formales del sistema elegido en cada caso, que a la relación entre los intereses de las diversas fuerzas sociales involucradas.

En la misma dirección compartimos la noción de que “la solidaridad, en aquellas pocas ocasiones en que ha sido realizada, ha sido el desenlace de un interés propio recíproco y generalizado. No la explica la ética,

² Peter Baldwin, *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo. 1875-1975*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, p.23

³ Idem, pp. 29 - 30.

⁴ Ibidem, p. 187.

sino la política”.⁵ Por ello, es la confluencia o la contradicción entre estos intereses la que determina el modo que asumen finalmente los sistemas de seguridad social. Sin embargo, estos intereses no pueden definirse de manera previa a su inserción en una trama política que los moldea, delimita y define.⁶

Así, la estructura general de las instituciones políticas proporciona acceso e influencia a algunos grupos y alianzas mientras niega acceso e influencia a otros grupos y alianzas. Esto significa que “el grado de éxito que logra cualquier grupo o movimiento activo políticamente es influido no sólo por la conciencia de sí y la ‘movilización de recursos’ de esa misma fuerza social” sino también por “...las oportunidades relativas que las instituciones políticas existentes ofrecen al grupo o movimiento en cuestión y, simultáneamente, de las que niegan a sus adversarios y competidores”.⁷

Por último, resulta de singular importancia para nuestro análisis el modo en que las políticas previas contribuyen a condicionar los escenarios futuros. Así, Skocpol afirma que “las políticas nuevas afectan a las identidades sociales, los objetivos y las capacidades de los grupos que consecutivamente pugnan o se alían en la política”.⁸ Baldwin agrega al respecto que los derechos adquiridos por los trabajadores condicionan fuertemente la posibilidad de reformas que impliquen un recorte de las conquistas alcanzadas.⁹

⁵ Idem, p.467.

⁶ Theda Skocpol, *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996, pp. 60 - 61

⁷ Idem, p. 91. Tal perspectiva se articula igualmente con el cuestionamiento a las implicancias teleológicas de los enfoques “desarrollistas” presentes en la vertiente de estudios del populismo, que Adelman denominó *coyunturalistas*. Al respecto, ver Jeremy Adelman, “Reflections on Argentine Labour and the rise of Perón” en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 11, N° 3, septiembre de 1992, y María Moira Mackinnon y Mario Petrone, *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Centenaria*, Eudeba, Buenos Aires, 1998, pp. 31 – 32.

⁸ Ibidem, p. 96

⁹ Baldwin, p. 467. El caso analizado por este autor guarda analogías con el que analizamos aquí, ya que sostiene: “Las opciones en política social, una vez elegidas, ejercen una influencia determinante en el posible curso ulterior de los acontecimientos. Decisiones adoptadas con facilidad en ciertas circunstancias eliminaron disputas posteriores. [...] Los derechos adquiridos por los obreros franceses y alemanes impidieron que esas naciones emulasen el igualitarismo de tasa uniforme y financiación por medio de los impuestos, característico de las reformas anglo-escandinavas ...”

Recogiendo estas perspectivas, el objetivo de este trabajo reside en considerar el modo en que en los años previos a la conformación del peronismo se configuraron el escenario político en que se debatiría el sistema de protección social y los intereses que cada sector social desarrolló al respecto. Sostendremos que las políticas desarrolladas a fines de la década de 1930 y los derechos adquiridos por algunos segmentos de la clase trabajadora confluían como factores que incidirían en los años iniciales del peronismo para explicar la conformación de un sistema de protección social fragmentario.

En este sentido, pensamos que es posible extender al conjunto del sistema de seguridad social argentino la hipótesis de Susana Belmartino acerca del hondo arraigo de las tradiciones culturales de los sectores populares que explican la fragmentación y heterogeneidad de las instituciones de cobertura de atención médica.¹⁰

Orígenes de las cajas jubilatorias y primeras propuestas de seguro social

Hacia mediados de 1943 el corazón del sistema de seguridad social argentino estaba configurado por una serie de cajas de previsión. A principios del siglo XX sólo los trabajadores de la administración pública central (militares, maestros y administrativos) poseían sistemas de jubilaciones y pensiones.¹¹ En 1904 la ley 4.349 unificó los regímenes del Estado y creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, normalizando cotizaciones y prestaciones de manera de garantizar el equilibrio actuarial del sistema. Esta ley inauguró un nuevo escenario de la protección social, dando origen a un sistema previsional de capitalización colectivo cuyas características eran la obligatoriedad, la profesionalidad y las prestaciones proporcionales a las remuneraciones. Se trató de una

¹⁰ Susana Belmartino, "Las obras sociales: continuidad o ruptura en la Argentina de los años 40"; en Mirta Z. Lobato, (editora): *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de historia de la salud en Argentina*; Biblos, Buenos Aires, 1996, pp. 222-223.

¹¹ El 9 de junio de 1853 se sancionó el primer régimen orgánico de pensiones para empleados públicos. En 1877 se dictó la primera ley de jubilaciones (Ley 870) que sólo comprendía a los ministros de la Corte Suprema y jueces de sección, en 1885 la ley de jubilaciones para maestros, modificada al año siguiente, y en 1887 la ley 2219 creó la jubilación para los empleados públicos nacionales. José María Goñi Moreno, "Antecedentes históricos de la previsión social argentina" en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UBA)*, Año VIII, tercera época, N° 36, nov. - dic de 1953, pp. 1451-1461.

norma particularista, que teñiría con su influencia como modelo el modo de estructuración del sistema argentino. Sin embargo, como sostiene Patricia Flier, implicó una ruptura con las instituciones de beneficencia sostenidas sobre prácticas discrecionales, al que se opone un sistema basado en normas relativamente automáticas en su aplicación y dirigidas al asalariado antes que al pobre o miserable.¹²

En 1915 se creó la caja de jubilaciones para los trabajadores ferroviarios. Tras la Semana Trágica de 1919 se presentó un proyecto de ley de Caja de jubilaciones y pensiones para los trabajadores de servicios públicos de empresas privadas, aprobado en 1921 con el N° 11.110, a la que se sumó en 1923 la ley 11.232, que creó una caja similar para los empleados bancarios.

A diferencia de estos casos, la ley 11.289 sancionada en 1923, que establecía un régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores industriales, comerciales y de servicios debió ser derogada ante la oposición de las centrales obreras. Tal actitud no implicaba un rechazo al beneficio jubilatorio sino a la idea del descuento salarial como fuente del financiamiento de la seguridad social, así como a la consideración de otras demandas como más perentorias que las previsionales.¹³ Por su parte, los sectores patronales nucleados en la Asociación Nacional del Trabajo acompañaron el rechazo obrero a la ley, ya que ésta involucraba la participación empresaria en la financiación del sistema.

La opinión conservadora comenzó por entonces a esgrimir un argumento que reaparecería en las décadas siguientes: frente a la que consideraban excesiva liberalidad de las cajas jubilatorias presentaban la opción de los seguros sociales –tomando como ejemplo el caso europeo–, que proveerían unas modestas prestaciones que no comprometerían el erario público ni impactarían negativamente sobre los hábitos de esfuerzo laboral de la población.¹⁴ Sin embargo, tal disposición no llegó a plasmarse en proyectos legislativos hasta comienzos de la década de 1940, lo que nos permite sostener que la postulación de la necesidad del establecimiento de un seguro social fue empleado en ocasiones como un instrumento discursivo apto para justificar la oposición a medidas sociales específicas más que como una alternativa real a tales iniciativas.

¹² Patricia Flier, “El desarrollo de la seguridad social en Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”; en Panettieri, José (compilador): *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*; Eudeba, Buenos Aires, 2000, p.121.

¹³ Idem, pp.133 - 134.

¹⁴ *La Nación*, 2 de mayo de 1925, p.4 ; 6 de mayo de 1925, p.4, 13 de mayo de 1925, p.4.

Finalmente, en 1939 se crearían las dos últimas cajas del período: la de periodistas (ley 12.581) y la de la Marina Mercante (ley 12.612). En el período previo al Golpe de Estado del 4 de junio de 1943 las seis cajas de previsión abarcaban a un segmento minoritario de la población. Para 1939 las cajas de jubilaciones, pensiones y retiros nacionales contaban con 537.444 contribuyentes, cifra que se elevó a 646.147 en 1942. En 1939 estas cajas pagaban 71.154 jubilaciones y 62.888 pensiones, mientras tres años después los beneficiarios eran 87.874 y 58.431 respectivamente.¹⁵

Como alternativa al modelo de las cajas previsionales, las propuestas de establecimiento de un seguro social nacional que llegaron al Parlamento resultaron en las primeras cuatro décadas del siglo XX de exclusiva inspiración socialista. En 1917 la bancada legislativa del PS presentó a la Cámara de Diputados, con la firma de Augusto Bunge, un proyecto de Ley Básica de Seguro Nacional. El proyecto de Bunge planteaba el establecimiento de un sistema de cobertura universal basado en el concepto de seguro, capaz de proveer protección a la población ante las contingencias de vejez, invalidez, enfermedad y desocupación de los ciudadanos.¹⁶ Si Bunge consideraba como un antecedente favorable a su proyecto la “fuerte tradición de previsión popular” existente en el país, que brindaba un suelo cultural receptivo a su iniciativa, no dejaba de considerar las fuertes resistencias que provocaría, en particular por parte del conservadurismo político y de los prestadores de servicios que se podrían ver afectados, como las empresas de asistencia médica y compañías de seguros.

En 1923 fue sancionada la ley básica del Seguro Nacional, que disponía la conformación de una comisión parlamentaria con amplias facultades de investigación para el estudio y redacción, en el plazo de dos años, de una ley orgánica de Seguro Nacional.¹⁷ Tres años después, al expedirse esa comisión, *La Nación* advertía que mientras el sistema jubilatorio tendía a formar “una clase compuesta por hombres que vivirían en la ociosidad” y atentaba contra la necesidad de “desarrollar en la masa popular la inclinación a la labor intensiva”, el proyecto ahora presentado resultaba adecuado ya que “el régimen de los seguros sociales no hará a

¹⁵ CONSEJO NACIONAL DE POSGUERRA, *Ordenamiento Económico - Social*, Kraft, Buenos Aires, 1945, pp.32 - 33.

¹⁶ Ver al respecto Augusto Bunge, *Proyecto de Código de Seguro Nacional*, Talleres Gráficos de L. Rosso y Cía, Buenos Aires, 1917.

¹⁷ Flier, op. cit, p.139.

los obreros y empleados promesas contrarias al bien común y que serían además, irrealizables”, ya que “las prestaciones por invalidez y la prestación de servicios de asistencia social serán su objeto”.¹⁸

La circunstancia de que jamás se hayan aprobado estas disposiciones confirmó en definitiva las previsiones pesimistas de Bunge, quien en 1929 presentó un proyecto de alcances mucho más modestos que el anterior –disponía la creación de pensiones estatales de carácter obligatorio a la ancianidad y la invalidez y un sistema de seguros voluntarios de enfermedad, maternidad y pensiones complementarias– que sin embargo tampoco logró sanción parlamentaria.

En el mismo sentido se orientaron sectores de la burocracia estatal. Una de las recomendaciones del Congreso realizado por el DNT en marzo de 1931 fue la sanción de una ley nacional de seguros sociales, obligatorio y facultativo, destinada a cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, muerte, vejez, orfandad, cargas de familia y desocupación involuntaria.¹⁹ También en la provincia de Córdoba alcanzó estado legislativo, aunque jamás llegó a sancionarse, un proyecto de inspiración conservadora de seguro social provincial, presentado por el gobernador Cárcano.²⁰

A lo largo de la década de 1930 sectores del movimiento obrero manifestaron en distintas ocasiones su aspiración al establecimiento de un seguro social. En esta dirección, el programa mínimo de la Confederación General del Trabajo defendía la instauración de un seguro nacional que atendiera los riesgos de enfermedad, desocupación, vejez, invalidez y protección a la maternidad e infancia para la clase trabajadora.²¹ En sucesivas tomas de posición en contra del establecimiento de la caja de

¹⁸ *La Nación*, 12 de febrero de 1926, p.10. Pocos meses después, Atilio Dell’Oro Maini –secretario general de la Asociación Nacional del Trabajo– postulaba las virtudes moralizantes del seguro social, a cuya aplicación, sin embargo, postergaba para el momento en que diera sus frutos “la educación moral y técnica de las masas populares”. *La Nación*, 19 de mayo de 1926, p.6. Sobre Atilio Dell’Oro Maini y la ANT, ver : RAPALO, María Ester “Los empresarios y la reacción conservadora en Argentina: las publicaciones de la Asociación Nacional del Trabajo, 1919-1922” en: *Anuario del IHES* “Prof. Juan C. Grosso”, N°12, 1997.

¹⁹ José Bonifacio Medina, *La centralización de los servicios sociales en la Argentina*, s/e, Buenos Aires, 1945, p.157

²⁰ José González Galé, *Previsión Social*, Buenos Aires, Losada / Academia de Ciencias Económicas, 1946., P.134 Y DSCDN, 1941, t.III, p.253.

²¹ “Programa mínimo de la CGT” aprobado por el Comité Confederal el 26 de abril de 1932. *Boletín de la CGT*. N° 6, 25 de junio de 1932.

jubilaciones para periodistas, postura crítica que se basaba en el particularismo de dicha opción, en la creencia en que sólo un sector de dicha actividad lograría alcanzar unos beneficios jubilatorios que se tornarían inaccesibles para el grueso de sus trabajadores, tanto el sindicato gráfico como la propia CGT proponían como alternativa el establecimiento de un seguro social.²² Sin embargo, esta demanda no llegó a convertirse en una bandera central del movimiento obrero en aquel período, concentrado en cambio en reivindicaciones más inmediatas vinculadas centralmente a la cuestión salarial y de las condiciones de vida.

De la crisis de las cajas jubilatorias al debate sobre la centralización y el seguro social

A comienzos de la década de 1940 la constatación del estado de crisis de las cajas jubilatorias resultaba un tópico común al conjunto del arco político argentino. Sin embargo, el diagnóstico compartido acerca de la crítica situación del sistema no implicó una identificación común de las causas de tal situación.

Todos los actores involucrados hacían notar que el problema más importante de las cajas radicaba en su situación deficitaria, atribuida generalmente a la endeblez de los cálculos actuariales. En una nota elevada por el Poder Ejecutivo Nacional a la Cámara de Diputados en julio de 1940 se señalaba el estado deficitario de la totalidad de las cajas, destacando entre los factores que gravitaban negativamente sobre las mismas el creciente número de jubilados y pensionados y la gran liberalidad con que se habían otorgado los beneficios. A partir de tal constatación, el gobierno deducía que "... sin incurrir en verdaderas exacciones, es absolutamente imposible pretender que tanto los afiliados en actividad como los jubilados y pensionistas –sobre todo estos últimos– puedan financiarse por si solos sus propios beneficios".²³

Por su lado, la Unión Industrial Argentina criticaba el sistema de cajas de jubilación por la temprana edad de retiro y por lo que se consideraba excesiva generosidad de los montos jubilatorios, que en esta óptica conservadora obligan "a la colectividad a sostener en edad de plena

²² CGT, 25 de enero de 1935, p.2 ; 1º de febrero de 1935, p.2, 7 de junio de 1935, p.1 en FLIER, op. cit., pp.148-151 y DSCDN ,1946, Tomo III, Sesión del 16 de agosto de 1946, p.82

²³ Nota del PEN a la HCDN del 22 de julio de 1940, DSCDN, 1940, T. II, pp.513-515, sesión del 26 de julio de 1940.

actividad todavía, a personas que por haber ocupado puestos bien remunerados no pueden ser consideradas como necesitadas de aquella ayuda colectiva”.²⁴ Los empresarios nucleados en la UIA se habían opuesto a la mayor parte de las leyes laborales, y habían logrado hasta entonces impedir la generalización de las jubilaciones y pensiones, las vacaciones pagas y los seguros colectivos. En diversas ocasiones la UIA manifestó su opinión en el sentido de que no debería haber una edad fija para el retiro de los trabajadores.²⁵ Sólo en 1938, Luis Colombo aceptó “en principio” la idea de las jubilaciones, siempre que el sistema “no grave en forma desproporcionada y onerosa al caudal público, creando el parasitismo social a costa de la población que produce”.²⁶ Resultó una constante en la época que los empresarios se opusieran a la legislación laboral sobre la base de que esta elevaría sus costos y, por lo tanto, los precios al consumidor.²⁷

Tal disposición no resulta sorprendente no sólo por la defensa estrecha de sus intereses de clase sino por tratarse de un período en el que el impacto del pensamiento keynesiano era poco relevante, si tenemos en cuenta que en el Plan Pinedo ni siquiera mencionaba las ideas keynesianas, a las que tampoco había referencias en el debate que generó.²⁸

En ocasión del tratamiento parlamentario del proyecto de ley de jubilaciones de comercio, industrias y actividades civiles, el diario *La Prensa* manifestaba en sus páginas los fundamentos de la oposición conservadora al sistema de cajas:

¿Cómo se puede jubilar a los 50 años de edad a todos los trabajadores —y hasta a los patrones— cuando no es posible hacerlo ni con el propio personal de la administración pública? ¿Y cómo prometer beneficios de ningún orden sin un censo previo, sin saber cuántos son los afiliados y sin establecer las respectivas contribuciones? Es claro que tales reparos no han gravitado mayormente sobre

²⁴ Nota de la UIA respecto a la ley de caja de jubilaciones para Comercio, Industria y Actividades civiles, DSCDN, 14 de agosto de 1941, tomo III, p.157.

²⁵ Javier Lindemboim, “El empresariado industrial y sus organizaciones” en: *Desarrollo Económico*, vol. 16, N° 62, julio-septiembre de 1976, p. 189.

²⁶ Citado en Paul H. Lewis, *La Crisis del capitalismo argentino*, FCE, Buenos Aires, 1993, p.156. Luis Colombo fue presidente de la UIA desde 1926 hasta 1946, cuando se retiró a consecuencia de su enfrentamiento con Perón. De simpatías conservadoras y fluidos contactos con el poder, Colombo contó con un amplio consenso interno. Ver : Jorge Schvarzer, *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, CISEA/ Imago Mundi, Buenos Aires, 1991, pp.59-60.

²⁷ Lewis, op. cit., p.157.

²⁸ Jorge Schvarzer, *La industria que supimos conseguir. Una historia político - social de la industria argentina*, Planeta, Buenos Aires, 1996, p.188.

los firmantes del despacho, como que, en su mayor parte, la financiación del régimen proyectado reposa en el producto de nuevos impuestos y en el establecimiento de aportes obreros y patronales, irrisorios para quienes van a jubilarse dentro de 5 años y a gozar de tributos pagados por todo el país, y sencillamente confiscatorios para la totalidad de la población trabajadora joven y que deberá sufragar sea como impuestos, sea como aporte propio, semejante régimen.²⁹

Por su parte, el Partido Socialista, aun reconociendo la endeblez técnica de las cajas de previsión vigentes, sostenía a través de uno de sus voceros parlamentarios que la oposición sistemática del conservadurismo a la creación de nuevas cajas de jubilaciones implicaba "... desconocer la realidad del país y mantener el régimen de desigualdad existente, toda vez que la inmensa mayoría de sus habitantes no goza de tal clase de beneficios, creados para gremios determinados en las pocas cajas existentes".³⁰ También en la óptica de funcionarios de la OIT el principal problema residía en la carencia de sólidas bases actuariales. Sin embargo, observaban que si el sistema significaba la existencia de privilegios para una parte de la población, otros casos latinoamericanos –como el uruguayo– mostraban que podría servir como base para expandir el sistema a través de su ampliación a otros grupos profesionales.³¹

No resulta sorprendente, ante estos diagnósticos, que los actores involucrados en la temática coincidieran en la necesidad de mejorar los cálculos actuariales a fin de optimizar el basamento financiero de las cajas, aun cuando cuestiones como las relativas a la edad apropiada para el retiro o al monto de las jubilaciones y pensiones continuaran siendo objeto de polémicas. Frente a la crítica situación de las cajas se abrió paso en el debate la necesidad de un cambio estructural en el sistema, el que abarcaba una gama de posibilidades que iban desde la centralización del mismo al desarrollo de un seguro social que, englobando el seguro médico y la previsión de otros riesgos, permitiera una radical transformación de los modos de intervención social del Estado.

Resulta evidente que el clima internacional de ideas del período resultó altamente influyente en la polémica. En tal sentido resulta importante señalar que la totalidad de los actores involucrados en el debate sobre el sistema de protección social más conveniente para la Argentina jamás dejaban de recordar a algunas de las iniciativas desplegadas con-

²⁹ *La Prensa*, 20 de septiembre de 1940, p.10

³⁰ Juan A. Solari, DSCDN, 1941, t.III, p.261.

³¹ Maurice Stack, "Los seguros sociales en América Latina", *CGT*, 7 de noviembre de 1941, pp.2 y 6.

temporáneamente por distintos países o conferencias internacionales. Entre aquellas se destacaban los informes de la Junta de Seguridad Social, la ley de seguridad social de Roosevelt sancionada en 1935 y la ley Wagner Murray en Estados Unidos, el Plan Marsh en Canadá y, fundamentalmente, el Plan Beveridge. Las más relevantes entre las instancias internacionales que influyeron sobre el debate argentino fueron la doctrina elaborada por las Conferencias de la Organización Internacional del Trabajo desde 1919, la promesa de un sistema de seguridad social para todos los pueblos presente en la Carta del Atlántico, las orientaciones sobre la seguridad social que se habían desarrollado en las Conferencias del Trabajo de los Estados americanos miembros de la O.I.T. reunidas en Santiago de Chile en 1936 y La Habana en 1939, la Conferencia Interamericana de Previsión Social reunida en Lima en 1940 y la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social reunida en Santiago de Chile en 1942. Esta última resultó particularmente influyente, ya que sus recomendaciones tendían a la unificación de las instituciones de previsión y asistencia social “dentro de un sistema de seguro social obligatorio” con financiación tripartita, que cubriera los riesgos de salud para todos los asalariados y trabajadores independientes y sus familias, y un seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales “a cargo exclusivo del patrono”, así como su coordinación o unificación con el sistema de seguros de invalidez, vejez y muerte y de protección a la maternidad, infancia y adolescencia.³²

Cajas Jubilatorias y Seguro social en el Parlamento

Abandonados los intentos legislativos socialistas por lograr la implementación de un régimen de seguro social ante la constatación de la imposibilidad de obtener respaldo a esa iniciativa, esa bancada fue la más ferviente defensora de la estrategia de centralizar los fondos previsionales y coordinar las funciones de las cajas, aunque esta perspectiva trascendió las filas de aquel partido.³³ El proyecto unificador más importan-

³² “Las resoluciones de la primera conferencia interamericana de seguridad social” en *Boletín del Museo Social Argentino (BMSA)*, Año XXXI, entregas 247 - 248, enero - febrero de 1943, pp. 3 - 15.

³³ En el caso socialista, propuestas de inspiración centralizadora habían sido presentadas al Parlamento a mediados de la década de 1930. Tal fue el caso del diputado Pena, quien en ocasión del debate parlamentario sobre las reformas a introducir en la ley de jubilaciones y pensiones civiles en 1935 manifestó que había llegado el momento en que el congreso argentino se ocupara de unificar los cuatro sistemas de jubilaciones vigentes. *La Vanguardia*, 24 de septiembre de 1935, p.1

te del período fue presentado por la bancada socialista en noviembre de 1940. Se trató de un propuesta, fundamentada por el diputado Solari, que proponía la creación de una Comisión Nacional de Previsión Social que tuviera a su cargo el estudio y redacción de un proyecto de ley de jubilaciones, pensiones, retiros y subsidios que unificara los regímenes ya establecidos con anterioridad. Tal proyecto de ley debería fijar las bases para desarrollar una administración única de las cajas, reorganizar financieramente los aportes, alcanzar un régimen definitivo de beneficios por función o tareas, desarrollar los criterios para el reconocimiento de servicios prestados en otras cajas, establecer subsidios de maternidad y desempleo y un régimen de préstamos para la construcción de vivienda propia. Si la necesidad de la creación de la CNPS se explicaba por la urgente necesidad de reajustar el caótico régimen jubilatorio no se presentaba empero como un fin en si mismo, sino como un paso necesario para el establecimiento de un seguro social al que, sin embargo, no se creía posible desarrollar en el corto plazo. En palabras de Solari, "... para instituir en el país el seguro social o preparar el terreno que facilite o imponga su implantación, es necesario iniciar la tarea con los materiales que nos ofrece la legislación vigente".³⁴

El proyecto fue vuelto a presentar por Solari el 24 de junio de 1942, quien agregó a la fundamentación la "angustiosa situación por que atraviesa la Caja de Jubilaciones Ferroviarias".³⁵ Seguramente debido a la central importancia de los trabajadores ferroviarios en la economía nacional, a su marcado peso en el seno del movimiento obrero, a la capacidad de presión de las empresas del sector y al hecho de que de acuerdo a la legislación el Estado nacional debía hacerse cargo del déficit financiero de las cajas, en esta segunda ocasión el proyecto Solari logró obtener cierta repercusión. En efecto, aunque no obtuvo sanción parlamentaria, en julio de 1942 el Poder Ejecutivo designó una comisión para estudiar los problemas relacionados con las Cajas Nacionales de Jubilaciones y proyectar las bases económicas y legales de un régimen de retiros que comprendiera a todas las cajas existentes. El decreto establecía que esa comisión debía proyectar los ajustes financieros que correspondieran, y considerar la posibilidad de extender aquel régimen a toda la población trabajadora del país.³⁶ En los informes preliminares de dicha Comisión se observa la necesidad de federar o fusionar las cajas en una sola organi-

³⁴ DSCDN, 1940, tomo V, 27 de noviembre de 1940, pp.91 y ss.

³⁵ DSCDN, 1942, tomo III; *La Vanguardia*, 27 de julio de 1942, p.4.

³⁶ *La Prensa*, 15 de julio de 1942, p.10

zación.³⁷ Sin embargo, la estrategia centralizadora no logró, en definitiva, imponerse en el Parlamento.

Este fracaso en la implementación de un proceso centralizador de las cajas contrasta con repetida reclamo de la urgencia de su puesta en marcha, lo que puede constituirse en un indicador acerca del extendido consenso sobre su necesidad. En tal sentido, la UIA consideró en el propio año 1940 la necesidad de alcanzar "...una solución de conjunto que resuelva de una vez para siempre, el complejo problema de las jubilaciones y pensiones, de la multiplicidad de las cajas, creando un Instituto Nacional de Previsión que sea el máximo auxiliar técnico del Estado y el máximo exponente de los intereses de empleadores y empleados en esta materia".³⁸ El hecho de que se haya empleado el argumento de la necesidad de centralizar los servicios jubilatorios como una herramienta útil para sustentar posiciones contradictorias muestra lo extendido del consenso implícito desarrollado al respecto. Tal circunstancia se manifestó en 1941 en ocasión del debate sobre el proyecto de ley de creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los empleados del Comercio, de la Industria y las Actividades Civiles, momento en que el diputado Onsari fundamentó su apoyo a la iniciativa socialista afirmando que aunque era partidario de la creación de un instituto que abarcara a todos los sectores del trabajo no existía en el momento otro recurso que brindar soluciones parciales, mientras el diputado conservador De Miguel se oponía al establecimiento de una nueva caja en nombre de la necesidad de la creación de un Instituto Nacional de Previsión Social que incluyera tanto a trabajadores cuanto a empresarios, aunque supeditando su establecimiento hasta un futuro indefinido en que el grado de conciencia al respecto del pueblo y los dirigentes lograra un desarrollo apropiado.³⁹

Peter Ross sostiene que el Partido Socialista no podía trascender la propuesta de unificar los fondos planteando en cambio un sistema de seguro social, para conservar el apoyo de los sindicatos. Tal propuesta, en su perspectiva, formaba parte de una política pragmática y evolucionista, que buscaba el apoyo de los trabajadores –que no querían resignar los beneficios alcanzados– y de los conservadores, que intentaban reformar los fondos existentes.⁴⁰ Sin embargo, el historiador australiano no

³⁷ CONSEJO NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, *Discurso del Presidente Dr. Ramón J. Cárcano en el acto de la toma de posesión*, Buenos Aires, s/d, p.6.

³⁸ *Argentina Fabril*, N° 862, octubre de 1940, p.50

³⁹ DSCDN, 1941, t.III, pp.265 y 270-275.

⁴⁰ Ross, op.cit.,pp.28 - 29

toma en cuenta que los socialistas presentaron también iniciativas para el establecimiento de un seguro social, mientras también los conservadores adherieron a proyectos de centralización de los fondos. Sin descartar el carácter pragmático y evolucionista del P.S. –que de hecho presentaba cada iniciativa en el área como un paso en la construcción del seguro social– no se debe dejar de considerar que desde el punto de vista de la adhesión de sus bases sociales y electorales la perspectiva centralizadora resultaba de más dificultosa concreción que el establecimiento de cajas por sector, lo que podría haber implicado, en sentido contrario, un cierto distanciamiento entre el socialismo y las demandas específicas de los trabajadores no sujetos a ninguna forma de protección.

Ante la imposibilidad del sector socialista de alcanzar éxito en el Parlamento para sus propuestas de unificación de las cajas previsionales, la estrategia que se dio su bloque parlamentario residió en proponer la creación de cajas organizadas por grandes sectores de actividad, en reemplazo del criterio que agrupaba a los trabajadores en formas organizativas de menor dimensión. Se trataba de dos grandes proyectos: el de creación de la Caja Nacional de Previsión para obreros de la industria, presentado en mayo de 1941 y el de creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los empleados del Comercio, de la Industria y las Actividades Civiles, presentado en agosto de ese año y que obtuvo media sanción de la cámara baja. La primera debía englobar a todos los asalariados industriales, incluyendo a los de los sectores de electricidad, construcción, minería y extracción –unos 800.000 trabajadores según los cálculos socialistas–, y la segunda tanto a los empleados en los distintos sectores de la economía como a obreros comerciales, excluyendo la mano de obra industrial, con lo que la caja propuesta tendría un número de afiliados no menor a las 700.000 personas. En ambos casos los beneficios que acordarían las cajas serían: retiro ordinario, retiro voluntario, retiro extraordinario por invalidez y pensión por fallecimiento del afiliado o sus derecho-habientes. Se financiarían estas con aportes obreros y patronales, más los que el Estado resolviera efectuar, y estarían gobernadas por directorios tripartitos con participación estatal, de los gremios obreros y las organizaciones patronales.⁴¹

Sostenían los voceros socialistas que con ello se daban pasos graduales hacia la construcción de un sistema de seguro social, cuya consecución debía alcanzarse en base a la legislación e instituciones vigentes. En contraste, tanto la UIA como la Bolsa de Comercio de Buenos Aires inter-

⁴¹ DSCDN, 1941, t.I, pp.101 - 121 y t.III, pp.188 y ss.

vinieron activamente en el debate, fundamentando su negativa a la creación de nuevas cajas tanto por su disidencia respecto a los modos de financiación propuesto y a las edades fijadas para el retiro de los trabajadores como por manifestar su preferencia por un sistema de seguro social. La UIA manifestó en la ocasión: “Hemos combatido y combatimos el sistema jubilatorio elegido, por ser partidarios del seguro social tendiente a conseguir para el mayor numero posible de asalariados un mínimo de prestaciones que les garantice y compense de los daños inherentes a la pérdida del salario”, mientras que la Bolsa de Comercio manifestaba la necesidad de desarrollar “un estudio previo y exhaustivo de las condiciones del medio en que habría de aplicarse”.⁴² Si estas posturas eran consideradas por el PS como meras maniobras dilatorias tendientes a evitar la aprobación de cualquier ley previsional, las representaciones patronales le criticaban a éste su afán electoralista. Un punto ríspido del debate en la ocasión radicaba en la edad jubilatoria, fijada por el proyecto en los cincuenta años. Voceros sindicales defendían tal límite de edad con dos argumentos: la lucha contra el desempleo de los hombres mayores de cuarenta años, muchas veces desplazados de los puestos laborales por personas más jóvenes, y el hecho de considerar “ilógico fijar un término mayor cuando en cinco de las seis más importantes cajas de jubilaciones existentes [...] la edad límite es de cincuenta años”.⁴³ La aspiración del sector sindical se planteaba en función de los derechos adquiridos previamente por otros grupos de trabajadores, que se constituían en modelos a los que se consideraba a todas luces legítimo alcanzar.

¿Resultaba el retiro a los cincuenta años una aspiración razonable como planteaban los sindicatos o un privilegio inadmisibles, tal como señalaban las entidades patronales? Si se considera la esperanza media de vida de la población, tal límite de edad no parecía en absoluto una pretensión descabellada. De acuerdo al Censo Nacional de Población de 1947, la esperanza de vida promedio para los varones era de 56,9 años y 61,4 para las mujeres. En los distritos más poblados y con mayor desarrollo la esperanza de vida era algo superior: en Capital Federal 59 años para los varones y 65 para las mujeres, en la Provincia de Buenos Aires 61 y 65 años respectivamente, y en Santa Fe 61 y 65 años.⁴⁴ Si se considera en cambio la probabilidad media de vida por grupo de edad, la expecta-

⁴² DSCDN, 1941, t.III, pp. 156-157 y 339-340.

⁴³ “Por la integridad del proyecto de ley de jubilaciones para empleados de comercio”, *CGT*, 29 de agosto de 1941, p.5

⁴⁴ Presidencia de la Nación. Ministerio de Asuntos Técnicos. *IV Censo General de la Población*, 1947, p. LIII.

tiva de vida resultaba mayor, ya que en 1947 era de 22 años para el grupo de 50 años de edad (20 para los varones), 18 para el de 55 años (17 para los varones) y 15 para los de 60 años (14 para los varones).⁴⁵ Posibilitando los datos estadísticos interpretaciones muy diversas, y careciendo antes de 1947 de datos censales actualizados –los anteriores correspondían a 1914– las posiciones en torno a la edad de retiro no encontraron una base sólida sobre la que asentarse, lo que provocó que la elaboración de un Censo resultara una demanda formulada por los más distintos actores.

Independientemente de este problema el concepto de seguro social resultaba polisémico, ya que mientras el socialismo se refería con ello a un sistema de amplia cobertura frente al riesgo para los trabajadores, las patronales tomaban como referencia al modelo europeo vigente en el período, mucho menos liberal en sus prestaciones que los sistemas jubilatorios locales, tal como lo manifestaban desde hacía dos décadas distintos voceros de la opinión conservadora.

Sin embargo, y de manera simultánea, distintos sindicatos intentaban –tal como reconocía el propio diputado Juan A. Solari– sancionar leyes de jubilaciones para sus afiliados en línea con la resolución tomada por el Congreso Ordinario de la CGT reunido en 1939, que propiciaba la creación de cajas de jubilaciones y pensiones por gremios o industrias hasta tanto se implantara el seguro social.⁴⁶ La estrategia de los sindicatos apuntaba a la obtención en el corto plazo de un sistema de protección previsional para sus afiliados, en función de su capacidad de presión y del desarrollo de diversos vínculos con determinadas agencias del gobierno conservador y de los bloques parlamentarios. Ejemplo de este caso resultó el sindicato de empleados de comercio, que en 1940 había desarrollado una intensa campaña al respecto que incluyó una manifestación de miles de personas frente al Congreso.⁴⁷ Tras la media sanción lograda por el proyecto Solari el sindicato dirigido por Borlenghi realizó diversas acciones destinadas a lograr su tratamiento por el Senado, desde gestiones ante el presidente de esa Cámara hasta una campaña con actos en todo el país con tal finalidad, y la obtención de opiniones favorables de especialistas de la OIT y funcionarios de otros países latinoamericanos.⁴⁸

⁴⁵ Idem, p. LII. En el propio censo se señala el carácter poco fiable de los datos censales sobre los que se calculó la probabilidad media de vida por grupos de edad.

⁴⁶ DSCDN, 1941, t.III, pp.106 y 121

⁴⁷ Idem, t.I, p.245

⁴⁸ CGT, 24 de octubre de 1941, pp. 3 y 5 ; 10 de julio de 1942, p.3.

De tal modo, entre 1940 y 1942 el Sindicato de Empleados de Comercio, agrupaciones sindicales de obreros y empleados de frigoríficos, el Sindicato Obrero de la Industria del Calzado, la Federación Argentina de Agentes Comerciales y el Sindicato Obrero Gastronómico solicitaron al parlamento la creación de cajas de jubilaciones y pensiones para sus respectivos sectores, presentándose en el mismo período proyectos legislativos para la creación de cajas de jubilaciones y pensiones para empleados de seguros y para empleados y obreros de sociedades exportadoras o acopiadoras de cereales, de una Caja Nacional de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios para el personal de las empresas frigoríficas, de una Caja de Pensiones de ex servidores del Estado, y para que los docentes de escuelas provinciales y municipales pudieran acogerse a los beneficios de la caja de jubilaciones y pensiones civiles.⁴⁹ Aunque en el período no se creó ninguna de las cajas solicitadas, la dinámica parlamentaria nos muestra una tensión entre las iniciativas de tipo centralizador del socialismo frente a la multiplicación de las demandas de índole particularista de los distintos grupos de trabajadores. Sin embargo, como muestran declaraciones públicas del secretario general del Sindicato de Empleados de Comercio, Angel Borlenghi, la demanda de la creación de una caja específica no significaba el abandono de la perspectiva de la creación de un sistema de Seguro Social.⁵⁰ Se trataba en definitiva, de conjugar las aspiraciones que se consideraban inmediatamente realizables, dados los precedentes del caso, en el seno de una visión reformista de más amplio alcance. En un sentido similar, a instancias del propio Borlenghi, la Confederación de Trabajadores de América Latina aprobó una resolución que sostenía:

... tiene derecho la clase obrera a un descanso a cierto límite de edad, sin que haya llegado a la completa ancianidad, que además, la cesantía de los trabajadores se produce cada vez a edad más temprana, por lo que es indispensable la creación de cajas de previsión (...) que para vencer las dificultades para el amparo de la totalidad de los trabajadores es aconsejable el sistema de cajas por gremios, lo que conducirá al seguro social.⁵¹

⁴⁹ DSCDN, 1940, t. I, pp.106-108, 159 - 161; t.II, pp.789 - 790 ; t.III, pp. 46-63 ; t.IV, p.339 ; 1941, t.I, pp.106, 108, 809, 896, t.II, pp.633, 1942, t.I, pp.152, 545, 675, 715, t.II, p.982. *CGT*, 4 de julio de 1941, p.4.

⁵⁰ "Partió para el Brasil Angel Borlenghi. Hizo declaraciones respecto al problema de las jubilaciones". *La Fraternidad*, N° 745, 20 de junio de 1942, p.532. La nota cita declaraciones a *United Press* en las que formuló una encendida defensa del Seguro Social, citando el ejemplo de Gran Bretaña y del ministro Ernest Bevin, para mostrar que el Seguro puede instalarse en momentos de crisis.

⁵¹ *CGT*, 2 de enero de 1942, p.3.

La media sanción alcanzada por el proyecto de creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los empleados del Comercio, de la Industria y las Actividades Civiles provocó la oposición de distintos sectores que resultaban particularmente críticos del sistema previsional. González Galé señalaba que el proyecto había producido “en los organismos patronales una explicable alarma”, y debido a que no podían oponerse a él porque la idea de amparar al trabajador resultaba inobjetable “han tratado de obtener modificaciones sustanciales que lo hagan viable o, mejor aún, de reemplazarlo por una verdadera ley de seguro social”.⁵² En efecto, en la ocasión alcanzaron estado legislativo distintos proyectos tendientes al establecimiento de regímenes de seguro social.

En septiembre de 1941 un grupo de diputados radicales encabezados por Fabián Onsari y Juan I. Cooke presentaron un proyecto de ley de creación del Instituto Nacional de Previsión y seguro Social (INPSS), que cubriría los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, accidentes, paro o despido y muerte, protección a la maternidad y pensiones a la vejez. El proyecto estipulaba que el seguro sería obligatorio para todos los trabajadores que ganaran menos de \$ 400 por mes o \$ 4.800 por año, y facultativo para los que ganaran más o trabajasen por cuenta propia.⁵³ Sólo una semana después, el diputado conservador Florencio Lezica Alvear presentó su proyecto de ley de creación del Seguro Nacional Obligatorio, de alcances más modestos que el anterior ya que su finalidad era “prevenir las enfermedades de sus afiliados, reparar las consecuencias de las mismas y de la maternidad y procurar indemnizaciones en caso de invalidez, ancianidad y muerte de sus afiliados”.⁵⁴ La cobertura del seguro se dirigía a un segmento de la población de menores rentas que el considerado por el proyecto Onsari, ya que resultaba obligatorio para los asalariados, cuentapropistas o propietarios cuyos ingresos no superaran los \$2.400 anuales, con la excepción de los empleados públicos.

Ese mismo mes, la Tribuna Libre Técnico Industrial —entidad que nucleaba a un heterogéneo conjunto de entidades gremiales de pequeños y medianos industriales, productores agrícolas y comerciantes vinculados al mercado interno— elevó al Congreso un proyecto de ley de creación de la Caja Nacional de Amparo y Previsión Social (CNAPS). El proyecto contemplaba otorgar los siguientes beneficios: asistencia médica, hospitalaria y farmacéutica, subsidios familiar y por maternidad, jubila-

⁵² González Galé, *op. cit.*, p. 67.

⁵³ DSCDN, 1941, t.V, pp.226-247, sesión del 24 de septiembre de 1941.

⁵⁴ *Idem*, pp.553-559.

ciones por límite de edad y extraordinaria, y pensiones por invalidez y muerte cubriendo situaciones de orfandad y viudez. La propuesta de la Tribuna Libre Técnico Industrial –impulsada por Félix F. Delrío, presidente de la cámara de la industria del calzado– se diferenciaba del conjunto de los proyectos en danza en el período por dos aspectos fundamentales: la cobertura de la CNAPS abarcaría al conjunto de la población del país –con la excepción de los empleados y obreros afiliados a otras cajas y de los funcionarios y empleados públicos– mientras su financiación no dependería de las cotizaciones de los afiliados sino del aporte del Estado nacional, sobre la base de un impuesto a las transacciones comerciales.⁵⁵

En la misma semana, Torcuato Di Tella, vocal de la junta ejecutiva de la UIA, presentó a la Cámara de Senadores dos proyectos de ley hechos suyos por el Consejo Directivo de esta entidad referidos al establecimiento de un sistema de seguro social y de asignaciones familiares.⁵⁶ El proyecto de Caja Nacional del Seguro Obrero desarrollado por Di Tella preveía que la cobertura abarcara al personal permanente de los establecimientos industriales de la Capital Federal y los territorios nacionales, mediante seguros de enfermedad, asistencia médica y farmacéutica del afiliado y su familia, invalidez, vejez y muerte, financiados con aportes mensuales obligatorios de los empleados y de los empleadores –3% y 4% del salario, respectivamente– a lo que se sumarían aportes estatales, mientras el régimen de asignaciones familiares se dirigía a un universo similar, financiado por aportes patronales y estatales.

⁵⁵ DSCDN ; 1942, t. I, pp.781 y ss., inserción del 6 de junio de 1942. La nota está fechada el 23 de septiembre de 1941. Ver también Félix Fortunato Delrío, *Amparo y Previsión Social*, Buenos Aires, s/d, 1942.

⁵⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación (DSCSN), 1941, t.1, pp. 106 y 381 y *Anales de la UIA*, N°874, p. 74. La nota al Senado está fechada el 23 de septiembre de 1941. Poco más de un año antes la UIA había manifestado: “no estimamos oportuna la consideración de nuevas leyes de carácter social, mientras se encuentre en preparación un proyecto del Código Nacional de Trabajo, cuya sanción es una necesidad sentida y un anhelo de los industriales que representa esta entidad”. *Anales de la UIA*, N° 859, julio de 1940, p.38. Una confirmación de que el cambio en la actitud de la UIA tuvo relación con la media sanción lograda por el proyecto Solari parece desprenderse de que la UIA hizo suyo el plan de Seguro Social Obrero de Di Tella justamente en septiembre de 1941, en ocasión de la celebración del Día de la Industria. Ver Eduardo Coghlan, “Hacia la seguridad Social en la Argentina. Una comparación sugestiva” en : *Revista de Economía Argentina*, año XXVI, N° 307, tomo XLIII, enero de 1944, pp. 5-10.

Por último, en junio de 1942, Rómulo Bogliolo presenta en nombre de la bancada socialista un proyecto de ley de creación de la Caja Nacional de Seguros de enfermedad, desocupación y pensiones a la vejez.⁵⁷ Bogliolo señalaba en su fundamentación que, dado que la existencia de las cajas había creado derechos para más de medio millón de trabajadores, “lo conveniente es buscar la mejor manera de llegar a mejorar las condiciones de vida de las clases populares” desarrollando un sistema de seguro social que conserve lo existente, a la par que garantice la atención de la salud, la provisión del equipamiento médico adecuado y el trabajo e ingresos dignos para los médicos.⁵⁸

Distintas motivaciones explican la efervescencia en torno al seguro social en 1941 y 1942. Respecto de los proyectos presentados por los partidos políticos se debe tener en cuenta tanto el clima de época favorable a tales iniciativas como el cálculo acerca del rédito electoral que la presentación de tales iniciativas podrían acarrearles. Sin embargo, las diferencias en el universo a cubrir por el seguro según las propuestas de socialistas, radicales y conservadores y consiguientemente en sus costos dan cuenta de la pretensión de establecer sistemas dirigidos al grueso de los trabajadores en los dos primeros casos o sólo para el segmento de menores ingresos en el segundo. Si estos proyectos no resultaban competitivos con las cajas previsionales existentes, el de la UIA presentado por Di Tella se presentaba como una alternativa al modelo vigente. Como sostiene con acierto Ross, el sector de Di Tella estaba interesado en un proyecto industrial nacional y veía en los altos costos de las cajas un factor que incidía negativamente sobre la capacidad de consumo popular y sobre la acumulación de capital de la burguesía. También el retiro en edad temprana conspiraba contra la productividad de cada trabajador. Por lo tanto, intentaba resolver el problema a través de un esquema integrado que brindara protección social frente a los riesgos pero a través de prestaciones menos generosas. Aun teniendo en cuenta tales objetivos, resulta difícil no percibir en esta propuesta de la UIA una simple estrategia de bloqueo de la iniciativa parlamentaria que había logrado media sanción, teniendo en cuenta los antecedentes de la entidad en materia social y su conducta al respecto en los meses posteriores.⁵⁹

⁵⁷ Nota de la UIA al presidente de la HCDN Dr. José Luis Cantilo del 24 de junio de 1942 en *Anales de la UIA*, N° 883, julio de 1942, p.83.

⁵⁸ DSCDN, 1942, t.I, pp.861 y ss., sesión del 12 de junio de 1942.

⁵⁹ Ross, op.cit., pp.28 - 29. Lejos estuvo la UIA en los meses subsiguientes de apoyar la sanción de leyes sociales. En 1942, la entidad empresaria solicitó que se modificara un

En este aspecto podemos encontrar una primer clave de la lógica de la oposición del sector del movimiento obrero que contaba con cobertura previsional al establecimiento de un seguro social: no se trataba sencillamente de una defensa particularista de intereses frente a la posibilidad de la extensión de los beneficios al conjunto de la población, sino de la oposición frente a proyectos que implicaban una notable disminución en los montos a percibir tras el retiro de la actividad laboral.

Por su parte, el proyecto Delrío –único en plantear un seguro de tipo universal– pretendía extender los beneficios del sistema al conjunto de la población, brindando servicios a sectores que podían financiarlos de manera individual, e implicaba una redistribución regresiva de la renta dado el modo de financiación propuesto. En un sentido similar al señalado por Baldwin, este proyecto no se sustentaba en un universalismo abstracto sino en la demanda de cobertura social de un sector de la burguesía relativamente débil, que requería un sistema que se ajustara a sus necesidades.

El período previo al golpe de junio de 1943 dejó delimitado un escenario que enmarcaría la confrontación sobre la política social en los años

proyecto de ley de salario familiar reduciendo las sumas a percibir y se elevara la cantidad de hijos requerida para recibir la prestación. Ese mismo año reclamó que se reformara la ley de trabajo de menores, en particular su artículo 5to., “que al limitar las horas de trabajo de los menores en las fábricas y en los talleres” impedía “que éstos pudieran dedicarse al aprendizaje de oficios”. En el mismo mes, se opuso a la sanción de una ley de salario mínimo sosteniendo que “son tan graves los problemas que gravitan sobre nuestra clase industrial por la falta de materia prima, dificultades en obtener combustible, paralización del intercambio internacional, etc. que no se trata de analizar si tal o cual salario sería o no remunerador, sino de luchar para que ese salario mayor o menor exista. De seguir las cosas en el estado actual, el problema que se presenta para el estado y la sociedad, será en general el inherente a combatir y auxiliar la desocupación”. Agregaban observaciones jurídicas, al sostener “que es equivocado unificar situaciones diversas como son las que corresponden contemplar al derecho administrativo, derecho civil, comercial e industrial además de incluir al servicio doméstico”. Concluía la publicación de la UIA: “Toda tentativa de legislación de carácter unilateral, es decir, que tenga en cuenta solamente el interés de un sector y olvide los intereses de los otros y de la comunidad, además de ser perjudicial para la sociedad, está condenada a fracasar en la práctica. Los defensores de la teoría de los salarios altos, dice Rutten, Senador de Bélgica, creen que, aumentando los salarios, se aumenta al mismo tiempo la capacidad de consumo de las masas, lo cual llevaría consigo un acrecentamiento paralelo y no interrumpido de producción. Es bien conocido el mentís, casi trágico, dado por los acontecimientos actuales a esta hipótesis. Por eso el Soberano Pontífice recuerda que ‘un nivel de salarios o demasiado alto o demasiado bajo engendra igualmente el paro obrero’”. *Anales de la UIA* N° 878, febrero de 1942, p.7; N° 884, agosto de 1942, pp.74 y 79 – 86.

posteriores. Para los sectores del movimiento obrero que habían estado a punto de obtener un sistema jubilatorio y vieron frustrada tal intención, el concepto de seguro social tal como era formulado por las centrales empresarias quedó claramente asociado a la negativa a satisfacer sus demandas. Y las agrupaciones empresarias, en particular la UIA, reiterarían en los primeros años del régimen militar las estrategias y argumentos que habían probado su éxito en oportunidades anteriores. Si esta característica prefiguró el escenario en que se daría la disputa al respecto en los primeros años del gobierno de Perón, la vigencia del sistema de cajas jubilatorias operó como un límite a la capacidad estatal de configurar políticas sociales nuevas, dada su consideración como derecho adquirido o como una aspiración legítima por distintos grupos de trabajadores.

Tras el golpe de 1943

Tales escenarios y percepciones no cambiarían tras el golpe de Estado de junio de 1943, cuando la opción entre jubilaciones y seguro social opondría a las representaciones obreras y patronales. En este sentido resulta relevante que las primeras manifestaciones del desacuerdo de la UIA con la política social del régimen militar, tras un entusiasta apoyo en los primeros meses, se relacionó justamente con esta problemática. En efecto, en ocasión del Día de la Industria de 1944 la UIA reiteró su apoyo a la gestión del gobierno, aunque advirtió que las soluciones a los problemas sociales se debían dar “dentro de conceptos de orden y de posibilidades económicas”. La advertencia de Colombo se refería al proyecto de creación de un sistema de jubilaciones que se debatía en el gobierno, problema ante el que la UIA exigía una “drástica solución” previniendo que “sería poco alentador que por la precipitación de quienes han de beneficiarse, se edificara sobre la arena”.⁶⁰

A mediados de ese año, Perón había anunciado ante una concentración obrera en Concepción del Uruguay sus objetivos de unificación de las cajas jubilatorias y posterior creación de régimen de seguro social:

Otro punto importante a resolver [...] es el seguro y la jubilación. Pensamos que en este país debe llegar el día—y ha de llegar pronto—en que ningún hombre que haya trabajado alcance la vejez o la invalidez sin tener su medio de vida asegurado por el Estado, quien debe organizar las fuerzas necesarias para mantener a los hombres que han consumido su vida en el trabajo. [...] En este sentido, existen en el país no menos de sesenta cajas de jubilaciones [...] Este panorama

⁶⁰ *Revista de la UIA*, N° 909, setiembre de 1944, pp. 8 - 12.

de las cajas de jubilaciones ha de desaparecer: hemos de refundirlas y crear un instituto único para todas las cajas [...] Racionalizando todas estas cuestiones han de ser mejor ajustados y mejor administrados los bienes que estas cajas poseen y que son cuantiosos. Establecido esto, hemos de llegar al seguro general para todos los habitantes de la República”.⁶¹

En la revista de La Fraternidad se elogiaba la reforma por considerarla “una justa y encendida aspiración nacional”. No obstante, reclamaban la participación sindical en el gobierno del nuevo sistema: “Los obreros ferroviarios tienen su Caja porque la conquistaron. Merecen, pues, la intervención directa en su cuidado”.⁶²

Pese al aparente consenso el conflicto no tardó en aparecer, y el problema de las características del sistema a adoptar se encontró en su epicentro. Para la CGT la reforma debía comenzar por extender el alcance de las leyes existentes al conjunto de los trabajadores. En septiembre de 1944 el secretariado confederal de la central obrera realizaba una campaña nacional, “bregando por una ley de jubilaciones para todos los obreros y por la extensión de los beneficios de la ley 11.729 (vacaciones anuales pagas, indemnizaciones por despido, enfermedad, etc.) para todos los obreros industriales”.⁶³ En contraste, apelando a los argumentos que venía sustentando desde antes del golpe, la UIA manifestaba su apoyo a un sistema de seguro social. El Día de la Industria de 1944 publicó en los principales diarios una solicitada a página entera, con el título *La Unión Industrial auspicia el seguro social que cubra todos los riesgos del trabajador* En efecto, la UIA –cuyos representantes participaban de la comisión que se creó en el ámbito de la Dirección General de Previsión Social de la STP para el estudio y la redacción de un anteproyecto de ley de jubilaciones y pensiones del personal del comercio y de la industria–, señalaba:

las directrices claramente expuestas por el presidente del Consejo Nacional de Previsión Social [...] acerca de la orientación de nuestra legislación hacia el seguro social y expresa que el consejo directivo de la UIA se declara conforme con la contribución patronal prevista por dicho proyecto, a condición de que sea destinada a la creación de un sistema de seguro social serio y completo.⁶⁴

De modo que la UIA planteaba nuevamente la necesidad de optar entre un seguro social que “no puede ofrecer más que pensiones módicas a una edad avanzada” y un sistema de jubilaciones que “hace brillar el

⁶¹ *La Fraternidad* ; 20 de julio de 1944, p.30.

⁶² *La Fraternidad* , 20 de julio de 1944, p.7

⁶³ *La Fraternidad* ; 20 de septiembre de 1944, p.26.

⁶⁴ *Revista de la UIA*, N° 909, setiembre de 1944, pp. 63 y ss.

espejismo de una apetitosa pensión antes de haber llegado a la vejez”. Este último se caracterizaba en la perspectiva empresarial como un régimen de privilegio que dedica recursos a un “tratamiento de reposo, generoso y prematuro”. El sistema propuesto por la UIA debía financiarse por aportes obreros y patronales –reduciendo los aportes estatales al mínimo indispensable– y abarcaría “el seguro de enfermedad [...] la ayuda mediante subsidios o préstamos a los trabajadores en paro forzoso, coordinada con un amplio servicio de colocaciones, la coordinación del seguro de invalidez permanente, sin solución de continuidad, con el de enfermedad o incapacidad temporal, la protección, dentro del seguro social a la maternidad, a la infancia y a la adolescencia”.⁶⁵ También debería incorporar, en un planteo destinado a aliviar las cargas patronales, las indemnizaciones por enfermedad, maternidad, despido y accidentes de trabajo.⁶⁶

Sin embargo, sólo dos meses después, la creación de la Caja de Jubilaciones para Empleados de Comercio descartaba esta perspectiva y consolidaba el sistema vigente.⁶⁷ Se ha destacado en ocasiones que la creación de esta nueva caja significó una derrota de las tendencias universalistas y centralizadoras a manos del poder de veto sindical. Pero, es preciso señalar que, en su contexto, la disyuntiva no oponía los polos de universalismo y particularismo sino los de la creación inmediata de una caja jubilaria contra la posibilidad de la instauración de un sistema de seguro social en un futuro poco predecible, con lo que las posibilidades de elección del sindicalismo no resultaban demasiado amplias. Un matutino porteño daba cuenta de la problemática al señalar que “Cuando se ataca al régimen de las jubilaciones se le opone el del seguro social”, al que calificaba como “un *expediente* para cubrir precariamente parte de los riesgos de la clase más necesitada”.⁶⁸

Tal hipótesis se refuerza si consideramos que la Comisión Pro Unidad Sindical de la CGT, unos pocos meses antes, no había incluido en su programa mínimo mención alguna a la creación de nuevas cajas, planteando en cambio la necesidad de adoptar un plan de seguridad social que contemplara la atención de la maternidad, infancia y adolescencia y vejez y los riesgos de incapacidad física temporaria o definitiva para el

⁶⁵ Idem

⁶⁶ Ibidem

⁶⁷ Decreto ley 31665 del 22 de noviembre de 1944, *Revista de Trabajo y Previsión*, año I, N°4, pp.1417- 1432.

⁶⁸ Citado en González Galé, op. cit, p.29, p. 123

trabajo.⁶⁹ En esta perspectiva, la creación de una nueva caja no era el resultado de una aspiración ideológicamente precisa sino de la percepción de que las condiciones políticas impedirían la concreción de otro tipo de objetivos en el corto plazo.

Pero justamente los breves plazos que exigían el aprovechamiento de esas condiciones fueron los que provocaron, una vez más, que la ausencia de una planificación a largo plazo sobre bases sólidas fuera la norma. De tal modo, para los críticos de la nueva caja, no sólo las contribuciones requeridas (11 % para los empleadores y 8% para los empleados, más lo recaudado por un impuesto sobre las ventas) resultaban excesivas y determinarían un aumento de precios al consumidor, sino que la ausencia de cálculos actuariales y de estudios financieros y demográficos revelaban la endeblez del régimen.

Pese a ello, la creación de esta caja no era vista en su momento como la clausura de la posibilidad de establecer un régimen de seguros sociales. En tal sentido señalaba *La Prensa*:

La jubilación de los empleados de comercio, de acuerdo con la información oficial, no es sino el comienzo de una acción social a cargo del Instituto Nacional de Previsión, que tiene a estudio la implantación de un sistema de seguridad social para todos los trabajadores. Tan plausibles propósitos no deben ser malogrados; convendrá, por lo tanto, rever el asunto, y hacer un estudio integral del mismo, en beneficio de la propia iniciativa que debe tomarse como un ensayo sujeto a revisión legal.⁷⁰

Sin embargo, en diciembre de 1944, cuando ese decreto-ley fue promulgado, la ruptura entre la UIA y el Secretario de Trabajo y Previsión se hizo evidente. Pronto la Sociedad Rural sumó su voz a la de los industriales y se pronunció contra la promulgación del Estatuto del Peón.⁷¹ Las principales centrales patronales publicaron una solicitada el 22 de diciembre en la que manifestaban su oposición al decreto-ley de jubilaciones de comercio, en el que criticaban la “liberal largueza” que fomenta una “peligrosa desigualdad” del régimen previsional argentino.⁷²

El período comprendido entre el 17 de octubre de 1945 y las elecciones de febrero de 1946 estuvo signado por una marcada polarización de

⁶⁹ *La Fraternidad*, Año XXXVII, N° 786, 5 de marzo de 1944, “CGT. Declaración pública sobre unidad sindical”, p.136.

⁷⁰ *La Prensa*, 7 de abril de 1945, p.6

⁷¹ Juan Carlos Torre, *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*, Sudamericana/ Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1990, p. 93.

⁷² Dardo Cúneo, *Comportamiento y crisis de la clase empresarial*, CEAL, Buenos Aires, 1984, pp. 147 y 158.

la vida política argentina. En la campaña electoral los principales ejes de confrontación política –la apropiación de distintas nociones de democracia por ambos bloques, las acusaciones cruzadas de fascismo y de representar a la oligarquía y al imperialismo– contrastaban, en los aspectos programáticos, con una marcada coincidencia de los proyectos económicos y sociales. Tanto la coalición peronista cuanto la Unión Democrática –cuyo programa fue redactado por radicales, comunistas y socialistas– defendían las políticas industrialistas, la intervención del Estado en la economía, la redistribución de la riqueza y la profundización de las políticas sociales y laborales. La U.D. proponía algunas medidas ausentes en el programa laborista, como la reforma agraria. Formaban parte del programa de la U.D. un “régimen de asistencia y seguros sociales, jubilaciones y pensiones”, y la “defensa, ampliación y perfeccionamiento de las conquistas obtenidas por los trabajadores, para que la justicia social sea el signo cierto de la democracia argentina”.⁷³

Por su parte, el programa del Partido Laborista sostenía la necesidad de extender “el régimen jubilatorio a los trabajadores de la industria, del campo y del servicio doméstico; a las profesiones liberales y a todo otro sector de los trabajadores actualmente desprotegidos”. Complementaban tal postulado con la propuesta de coordinar “las leyes del trabajo y la previsión social y ampliación de las mismas, tendiente a organizar un sistema de previsión que cubra todos los riesgos de los habitantes del país, compatible con el de la jubilación ya arraigado en el mismo”. El laborismo proponía asimismo ampliar “el régimen de medicina preventiva y curativa, farmacéutica y hospitalaria a cargo del Estado, hasta llegar a la socialización de la misma”.⁷⁴ En la formulación laborista queda clara la demanda del partido de base sindical: expandir los derechos conseguidos por un segmento de los trabajadores e incorporarlos a una trama más amplia de seguridad social, sin resignar en cambio los derechos adquiridos.

La posición sindical no variaría tras el triunfo electoral del peronismo. De tal modo, cuando el presidente del Instituto Nacional de Previsión Social, Ricardo Riguera, elevó en marzo de 1946 a la consideración de los integrantes de la Cámara Gremial de esa institución un proyecto de Seguro Social Integral, la opinión sindical fue que dicho proyecto:

73 Programa de la Unión Democrática, en Alberto Ciria, *Partidos y poder en la Argentina moderna (1930 - 1946)*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1985, pp. 182 - 184.

74 Programa del Partido Laborista para las elecciones del 24 de febrero de 1946, reproducido en Elena Pont : *Partido Laborista : Estado y Sindicatos*, CEAL, Buenos Aires, 1984, pp. 134 - 138.

... no consultaba la idea fundamental [...] el pensamiento de las representaciones gremiales, ni el sentir de la masa trabajadora, pues siendo nuestro país floreciente y rico, una concepción de la índole propuesta (Seguro Social Integral) no podría servir de solución, donde ya imperaba con benéficos resultados el sistema de tipo jubilatorio, más acorde con el principio sostenido de mantener, en la pasividad, un proporcional equilibrio económico para el afiliado al régimen de previsión.⁷⁵

En agosto de 1947, la Cámara Gremial consideraba, en cambio, prioritaria la tarea de alcanzar una mayor equidad del sistema a través de “la equiparación de aportes y beneficios para todos los beneficiarios y contribuyentes de las actuales Secciones que integran el Instituto”.⁷⁶

Con la asunción de la presidencia por Perón y la reanudación de la vida parlamentaria la cuestión del seguro social no tardó en plantearse en la cámara de Diputados. En julio de 1946 los laboristas Cipriano Reyes y Gustavo Gericke presentaron un proyecto de Creación de una Comisión Parlamentaria Mixta encargada de proyectar una ley de socialización de la medicina, y en agosto los mismos diputados presentaron el proyecto de creación de una Caja Nacional de Amparo y Previsión Social basado ampliamente en la promovida por la Tribuna Libre Técnico Industrial en septiembre de 1941.⁷⁷ Ambas iniciativas estaban desde el principio condenadas al fracaso, teniendo en cuenta que Gericke y Reyes fueron los dos únicos diputados nacionales que habían resistido la disposición de Perón de mayo de 1946 que instaba a disolver el Partido Laborista e integrarse al Partido Único de la Revolución Nacional.⁷⁸

Finalmente, el 21 de octubre de 1946 fue presentado el Primer Plan Quinquenal ante la Asamblea Legislativa. José Figuerola comenzó su alocución sobre los aspectos previsionales del Plan de Gobierno con una severa crítica al sistema de cajas, que no difería de las que distintos sectores habían formulado en el lustro precedente:

En materia de previsión social, el Plan de Gobierno contiene una revolución, pero una revolución de orden puramente interno. En la Argentina no existe un sistema de previsión que tenga verdadero carácter social. Las cajas de jubilaciones

⁷⁵ Nota del presidente de la Cámara Gremial del INPS Sr. Ceferino López a los Camaristas, acompañando el Informe de la Comisión Conjunta encargada del estudio del “Proyecto de Seguro Social Integral” del Dr. Ricardo Riguera. Fondo Luis Gay, Archivo Historia del Movimiento Obrero de la UTDT.

⁷⁶ Informe de la Comisión Conjunta encargada del estudio del “Proyecto de Seguro Social Integral” del Dr. Ricardo Riguera, p.2. Fondo Luis Gay, Archivo Historia del Movimiento Obrero de la UTDT.

⁷⁷ DSCD, 1946, T :III, 31 de julio de 1946, p.176 ; 16 de agosto de 1946, pp.76-86.

⁷⁸ Pont, pp. 50 - 55, Torre, 226 – 237.

empeñadas en convertir a todos los ciudadanos en rentistas representan un sistema antisocial [...] El régimen jubilatorio actual representa un sistema de privilegio para los trabajadores de crecido sueldo, porque obtienen pensiones de jubilación excesiva, cuya formación les interesa a ellos personalmente pero no interesa en nada a la comunidad.⁷⁹

Sin embargo, considerando la previsible oposición por parte de los trabajadores ya incluidos en esquemas previsionales, Figuerola advertía que “a fin de que nadie pueda sentirse herido en sus intereses” el régimen de las cajas de jubilaciones quedaría subsistente para afiliados, “sin perjuicio del derecho de éstos a optar por el nuevo régimen si lo consideran preferible”.

En la introducción al proyecto se señalaba la intención redistributiva del sistema propuesto, que contrastaba con el carácter “antisocial” de las cajas, que afectaba a los trabajadores de menores ingresos “cuyas cuota-parte podrían ser rebajadas si el mayor aporte de los trabajadores (o los ciudadanos) de más elevados ingresos se destinase bien a disminuir las cuotas, bien a elevar las pensiones de los económicamente más débiles”.⁸⁰ Esta intención distributiva, no obstante, tenía como contracara la propuesta de elevar la edad de retiro y disminuir el monto de las pensiones por vejez, cuyos valores –de entre 70 y 90 por 100 del salario promedio de los últimos años de actividad– se consideraban excesivamente generosos y económicamente insostenibles, sobre todo en comparación con las asignaciones previstas en el plan Beveridge, que no alcanzaban a 25% de la retribución de los activos.⁸¹

Respecto a la financiación, el proyecto establecía que sería compartida por los tres niveles del Estado y por los beneficiarios del seguro. Las prestaciones serían iguales para todos los ciudadanos, pero las contribuciones serían diferentes según “una escala fuertemente progresiva de porcentaje con arreglo a la cuantía de los ingresos y también según que estos sean renta de trabajo o de bienes”. Con la excepción de las cajas del ámbito público de los tres niveles del Estado, las cajas de jubilaciones existentes no podrían hacer nuevas afiliaciones, quedando como régimen a extinguir. Sus afiliados podrían optar por continuar en ellas o darse de baja para incluirse en el nuevo régimen.⁸²

⁷⁹ PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, SECRETARÍA TÉCNICA, *Plan de Gobierno, 1947 - 1951*, tomo I, Buenos Aires, 1946, pp. 53-55.

⁸⁰ PLAN QUINQUENAL DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE PERÓN, 1947 - 1951, p.66.

⁸¹ *Idem*, pp. 66 - 68.

⁸² *Plan de Gobierno, 1947 - 1951*, tomo I, pp.312-316.

No fue el proyecto de Seguro Social el que despertó la oposición obrera –de hecho, la CGT participó de distintos actos oficiales y manifestaciones de apoyo al Primer Plan Quinquenal⁸³– sino la noticia de que el nuevo sistema implicaría la desaparición inmediata de las cajas existentes. Cuando trascendió una iniciativa en tal sentido, la Asamblea General de Delegados de La Fraternidad aprobó una resolución señalando su negativa a auspiciar la liquidación de su Caja de Jubilaciones.⁸⁴ Luis Descalzo señalaba que mientras la jubilación resultaba “un merecido descanso después de un determinado número de años de labor” con un monto jubilatorio proporcional al sueldo, el seguro social “es un amparo a la vejez o a la invalidez y requiere siempre una edad muy avanzada para el retiro” representando además un subsidio muy bajo, el indispensable para evitar la caída en la mendicidad del anciano o el inválido. Por ello, y destacando que el proyecto preveía conservar la autonomía de las cajas militares y de empleados públicos, llamaba a evitar la transferencia de la caja de jubilaciones ferroviaria “como una garantía para obtener el régimen jubilatorio de los treinta años de servicio y cincuenta de edad”.⁸⁵

Por supuesto, existieron también sindicatos favorables a la implementación del Seguro Social Universal. Un exponente es el pequeño Sindicato de Obreros Marroquinos, cuya Asamblea aprobó una serie de proposiciones a la CGT que incluían el acuerdo con “que se implante el Seguro Social tal como lo expone el Primer Plan Quinquenal”, y el señalamiento del carácter beneficioso de la unificación de las cajas de jubilaciones. No obstante este apoyo, la Asamblea reclamaba que se fijara la edad jubilatoria de manera que “al obrero le queden algunos años de vida para descansar y disfrutar del resto de vida que aún les queda”.⁸⁶ De tal modo, el acuerdo con el nuevo régimen no implicaba la disposición a resignar los derechos que se consideraban adquiridos.

Pocos días después de la presentación del Plan, el propio Perón sostendría en distintas ocasiones que las cajas existentes no corrían riesgos,

⁸³ En diciembre de 1946 se realizó un acto en el Teatro Colón en el que Perón explicó el PPQ a dirigentes y militantes de distintas organizaciones sindicales y de la CGT, mientras el 24 de enero de 1947 la Central Obrera realizó una manifestación de apoyo al Plan. CGT, 1º de diciembre de 1946, pp. 6 - 7 y 16 de enero de 1947, pp. 6 - 7

⁸⁴ Descalzo, Luis, “El Seguro Social y sus consecuencias para la Caja Ferroviaria”, *La Fraternidad*, 5 de enero de 1947, p. 3.

⁸⁵ *Idem*, p. 6.

⁸⁶ CGT, 16 de enero de 1945, pp. 6 - 7. La Asamblea también solicitaba la participación de los obreros en la dirección de las fábricas y en las ganancias.

ya que el nuevo esquema extendería –y no reemplazaría– las prestaciones sociales vigentes.⁸⁷ Tal admisión parecía implicar el abandono del proyecto universalista.

La oposición sindical al seguro social no se dirigió fundamentalmente al proyecto de presentado en octubre de 1946, sino al impulsado por el senador Tessaire en julio de 1947 que planteaba significativas diferencias con el anterior. En efecto, el proyecto de Tessaire estipulaba en su artículo 1°: “Créase el seguro social en el que se fusionan todas las cajas civiles de jubilaciones existentes en el territorio nacional, incluso aquellas creadas por aportes especiales y particulares, cualquiera sea su denominación y finalidad”.⁸⁸ La financiación del sistema perdía buena parte de la intención redistributiva presente en el proyecto de ley de bases, ya que se obtendría de un aporte de 3% sobre remuneraciones y su contraparte por los empleadores –privados o estatales– complementándose con un impuesto del 1% a las transacciones comerciales y financieras.

El proyecto, presentado por uno de los legisladores más cercanos a Perón, y en momentos en que éste había logrado disolver el Partido Laborista y cooptado a la CGT, parecía directamente inspirado por el Presidente, dispuesto a avanzar en la centralización del poder. En el contexto de la sorda lucha desatada al interior del conglomerado peronista en los años 1946 y 1947 por el control de los recursos de poder y por la definición de las formas organizativas partidarias,⁸⁹ el proyecto de julio de 1947 no podía ser evaluado sólo en su dimensión de propuesta legislativa específica sino también como un escenario sobre el que se dirimirían las disputas políticas más generales del período. De hecho, Tessaire era desde septiembre de 1946 presidente del Partido Único de la Revolución, y su larga gestión se caracterizó por su escasa capacidad para resolver conflictos políticos.⁹⁰

En la Conferencia Extraordinaria de apoyo al Primer Plan Quinquenal convocada por la CGT, el proyecto de seguro social fue rechazado con el argumento de que el sistema vigente garantizaba un nivel de vida decente y suficientes años de vida para disfrutarlo, y el líder ferroviario Ceferino López –antes presidente de la Cámara Gremial del INPS– volvía

⁸⁷ *La Prensa*, 1° de noviembre de 1946, citado en Ross, op. cit., p.51, Secretaría de Trabajo y Previsión, *Boletín Mensual* N°4, enero de 1947, pp. 155 - 163.

⁸⁸ DSCS, 1947, T.I, 25 de Julio de 1947, pp. 619 -625.

⁸⁹ Ver al respecto Moira Mackinnon, *Los años formativos del partido peronista*, Siglo XXI/ Instituto Di Tella, Buenos Aires, 2002.

⁹⁰ *Idem*, pp. 76 - 77.

a señalar los escasos beneficios del seguro social y la tardía edad de retiro en relación con las cajas jubilatorias.⁹¹ En ninguna de estas críticas existía una oposición de principios a un sistema universalista sino un cuestionamiento a los modos de financiación, y a los montos y modalidades de las prestaciones propuestas. En definitiva, podemos observar una continuidad del rechazo a la aceptación de una restricción de los derechos alcanzados por los segmentos más beneficiados de los trabajadores.

A ello se sumó que, tanto en el caso del gobierno de Perón como en el de sus antecesores, no se apeló a formas alternativas de financiación del sistema, de carácter fuertemente redistributivo que, sin embargo, formaban parte del utillaje teórico del período.

Podemos mencionar como ejemplo de ello a Dino Jarach, quien señalaba que si se consideraban “razones sustanciales de justicia en la distribución de la riqueza” el sistema de seguridad social no podía basarse en el seguro obligatorio. El costo de la seguridad social debería entonces recaer sobre categorías diferentes a las que soportan la carga en el sistema de seguro, básicamente los trabajadores y consumidores. Por tanto, “la única solución consiste en la financiación mediante el impuesto personal progresivo sobre el rédito o mediante un suplemento al impuesto a los réditos existentes con destino especial a los ingresos al fondo de seguridad social, o mediante un aumento de las tasas del impuesto a los réditos sin destino especial”. Si en Argentina se decidiera financiar un programa de seguridad social de esta manera –sostenía– sería menester cambiar el sistema tributario existente fundado sobre impuestos indirectos, derechos aduaneros e impuestos al consumo, por un sistema progresivo basado en la imposición directa.⁹²

También, los miembros del Instituto Argentino de Investigaciones y Estudios Económicos señalaban que la incidencia del seguro social y las

⁹¹ CGT, *Anuario del Trabajo*, 1948, en *Idem*, p. 52.

⁹² Dino Jarach, economista italiano exiliado en Argentina que desde 1943 dictó la cátedra de Finanzas y fue Director del Instituto de Economía y Finanzas de la Universidad de Córdoba, definía la seguridad social como “... el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o la pérdida de la capacidad de trabajo le impidan conseguirlo con sus propios medios”. En su perspectiva “la finalidad del programa de seguro social es una mejor distribución de los réditos” (Dino Jarach *Problemas Económico-Financieros de la Seguridad Social*, Depalma, Buenos Aires, 1944, p. 6 y 10). Jarach veía en el seguro social un elemento más en un sistema de planificación estatal que, en una perspectiva keynesiana, debía atender como objetivo central al desarrollo de estrategias anticíclicas.

jubilaciones recaía en gran parte sobre los trabajadores por sus efectos sobre la disminución del ingreso, la contracción de las empresas o la reducción de su personal, debido a que los aportes a ambos sistemas representan cargas sobre el costo del trabajo, el recargo del precio de los bienes de consumo y el aumento de los costos de producción. En función de estas perspectivas señalaban la procedencia de un sistema universal de seguridad social financiado a través de un impuesto a los réditos.⁹³

Tampoco el gobierno intentó compensar el sacrificio de los derechos adquiridos por los trabajadores a través de la oferta de otras conquistas. Como ejemplo, podemos señalar que la gran agitación desplegada entre 1943 y 1945 por parte del movimiento obrero en torno a la participación en las ganancias sólo encontró en el Primer Plan Quinquenal una tibia expresión, en la que se ofrecía a los empresarios una adhesión voluntaria a un régimen de accionariado obrero.

Ni interés corporativo descarnado ni negativa a aceptar un sistema más racional, los orígenes del fragmentario modelo de seguridad social argentino se encuentran entonces –y tal como fuera señalado por Luis Cerutti Costa– en el rechazo de las organizaciones sindicales a la “especie de salario de hambre” que implicaba la oferta de reemplazar a la jubilación con el seguro social.⁹⁴

En la década de 1930 se había configurado una panoplia de aspiraciones sindicales y un escenario en torno al problema de la seguridad social que había posicionado a los diversos actores en función de intereses disonantes y contradictorios. Promediando la década de 1940 el modelo de las cajas jubilatorias comenzó a abarcar a crecientes contingentes de trabajadores debido a las características de una coyuntura más propicia a los intereses sindicales que a las iniciativas empresariales.

Si –como sabemos hoy– ello acarreó numerosos problemas en el futuro, su reemplazo por otro sistema no habría significado necesariamente un esquema más “racional” o más “justo”, ni mucho menos la instauración de un modelo libre de intereses sectoriales. Es que, en definitiva, el carácter fragmentario del sistema naciente no resultó una aproximación defectuosa a un modelo superior sino la plasmación dificultosa de uno

⁹³ INSTITUTO ARGENTINO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ECONÓMICOS, *Seguridad Social para la Argentina*, Buenos Aires, 1946. Folleto de la Revista Economía, N°3, año 2, noviembre de 1945)

⁹⁴ Luis Cerutti Costa, *El sindicalismo. Las masas y el poder*, Buenos Aires, Trafac, 1957, p. 159.

de los muchos proyectos disponibles, resultado del compromiso de los intereses de los actores que podían ponerlo en marcha en una particular coyuntura.

Las voces que cuestionaron la política sanitaria del peronismo (1946-1949)

Karina Inés Ramacciotti

Introducción

La política sanitaria argentina entre 1946 y 1955 ha sido analizada desde el punto de vista de sus “logros y fracasos”. Entre sus logros se destacó la centralización de instituciones sanitarias, la erradicación del paludismo gracias al uso del DDT, la duplicación del número de camas dentro del sistema hospitalario, la creación de hospitales, la disminución de la tasa de mortalidad infantil y la realización de campañas educativas.¹ A la hora de interpretar estas medidas, que tendieron a la elevación sanitaria de ciertos núcleos poblacionales, se apeló al papel racional que habría desempeñado el neurocirujano Ramón Carrillo quien ocupó, a partir de mayo de 1946, la Secretaría de Salud Pública (en adelante SSP). En marzo de 1949, cuando la reforma constitucional lo permitió, pasó a ocupar el Ministerio de Salud Pública hasta su renuncia en 1954.

Según estas interpretaciones, el dinamismo y la efectividad del organismo estatal se vieron resquebrajados durante los años cincuenta. La literatura académica explicó esta suerte de limitación política y social buscando explicaciones por fuera del funcionamiento de la SSP. Por ejemplo, la atención que el presidente Juan Domingo Perón otorgó a las demandas sanitarias de los sindicatos ferroviarios fue entendida como un

¹ Véase un balance de los logros del plan sanitario de la Secretaría y posterior Ministerio de Salud en Juan Carlos Torre y Elisa Pastoriza, “La democratización del bienestar” en *Los años peronistas (1943-1955)*. Sudamericana, Buenos Aires, 2002. También: Peter Ross, *Policy Formation and implementation of Social Welfare in Peronist Argentina, 1943-1955*. Tesis de doctorado, University of New South Wales, Sidney, 1988.

límite en el desenvolvimiento de plan sanitario. Dentro de esta misma línea se ha sostenido que la intervención sanitaria de la Fundación Eva Perón perjudicó la expansión de los servicios sanitarios. Otras explicaciones giran en torno de los efectos de la crisis fiscal de 1950 sobre las áreas de intervención estatal susceptibles de ser cubiertas por la actividad privada.²

Estas posturas visualizan la formulación del plan sanitario como un todo homogéneo y coherente, perspectiva que en ocasiones oculta las tensiones y conflictos que estuvieron presentes en la implementación de las medidas sanitarias, tanto como el modo en que las voces disonantes pudieron haber incidido sobre los cambios en la política sanitaria.³ Rescatar este aspecto permitirá ver los aspectos técnicos y políticos del plan sanitario, pero al mismo tiempo indagar sobre las percepciones y formas de pensar lo social. Desentrañar esta trama de relaciones puede ayudar a comprender el espesor y la complejidad de la política sanitaria y las disputas existentes en el supuestamente unívoco discurso sanitario peronista. Para una primera aproximación al tema tomaremos como ejes centrales el papel del hospital y la llamada “bioestadística” dentro del sistema sanitario, y las estrategias en torno a la educación sanitaria.

El recorte temporal empleado no es casual, ya que el período 1946-1949 fue, por un lado, el momento de cristalización de muchas ideas y prácticas fragmentadas de los años previos y, por otro, constituyó una etapa formativa de las políticas sanitarias.

Los hospitales y las estadísticas bajo la lupa

Desde fines del siglo XIX, la combinación –no exenta de conflictos– entre las diferentes estrategias de intervención sanitaria estatal, tales como las campañas de saneamiento urbano o de vacunación y los efectos de la llamada revolución pasteuriana, permitieron limitar los procesos infec-

² Mariano Plotkin, *Mañana es San Perón. Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946-1955)*, Ariel, Buenos Aires, 1994; P. Ross, *op. cit.*, y Susana Belmartino, “Transformaciones internas al sector salud: la ruptura del pacto corporativo” en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, abril-junio 1995, N° 137.

³ Cabe señalar que Belmartino y otros rescatan las críticas de la oposición parlamentaria a instancias de la sanción de las leyes 13.012 y 13.019. Según estos autores los argumentos de la oposición no llegaron a constituirse en una propuesta alternativa. De esto desprenden que “la oposición se disgregó” frente a la existencia de un “proyecto político desde el oficialismo”. S. Belmartino y otros, *Fundamentos Históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina, 1940-1960*. Organización Panamericana de la Salud, Rosario, 1991, p. 68.

ciosos en las “casas de la muerte” o “casas de enfermedad”.⁴ Durante el transcurso del siglo XX, se fue abandonando la práctica de operar en el domicilio del paciente o en casas alquiladas especialmente para tal fin ya que el afianzamiento de las prácticas de la antisepsia y de la asepsia influyeron para que los hospitales se convirtieran en centros quirúrgicos. En sintonía con esta idea Diego Armus y Susana Belmartino sostienen que el hospital había dejado de ser el lugar donde los pobres iban a morir y se intentaba la tarea de curar.⁵

Hasta la década de 1930 la única opción para limitar los procesos infecciosos producidos en los hospitales era la destrucción de los mismos. Este había sido el final de los “viejos” hospitales Rawson, Ramos Mejía y Fernández. En contraposición a esta práctica, a mediados de los años cuarenta se consideró más útil y racional anexar camas dentro de los pabellones. La gestión inaugurada por Ramón Carrillo no estuvo ajena a esta tendencia. Un eje de la acción de la SSP fue la expansión del número de camas dentro de la estructura hospitalaria existente y la creación de nuevos centros asistenciales en el contexto del “Plan de emergencia sanitaria”.⁶ El secretario de Salud consideraba que eran necesarias de una a tres camas por cada cien habitantes. Estas estimaciones se sustentaban en un informe norteamericano publicado en 1933 en la revista *Hospital Moderno* en donde se intentaba demostrar que para el continente sudamericano era menester construir 11 camas por cada 1000 habitantes.⁷

Este análisis fue aplicado a la realidad argentina y se desprendió que se necesitaban 90.000 camas. La expansión numérica de camas en el

⁴ Como sostiene Ricardo González Leandri, los primeros modos de intervención higiénica establecidos a partir de la década de 1850 fueron utilizados siguiendo el itinerario de las epidemias. Ricardo González Leandri, “Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XXI” en Juan Suriano (Comp.), *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, Editorial Manantial, Buenos Aires, 2000.

⁵ Un estudio de este proceso en: Diego Armus y Susana Belmartino, “Enfermedades, médicos y cultura higiénica”, en Alejandro Cattaruzza, (Director), *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*. Sudamericana, Buenos Aires, 2001.

⁶ El 17 de agosto de 1946, en la visita del presidente Perón al Hospicio de las Mercedes, el secretario se refirió a la necesidad de poner fin de inmediato a las deficiencias de alojamiento sanitario, *La Nación*, 17 de agosto de 1946, p. 4.

⁷ Secretaría de Salud Pública, *Plan Analítico de Salud Pública*, Buenos Aires, 1947, p. 145.

⁸ Adriana Marshall, *Políticas Sociales: El modelo Neoliberal*, Legasa, Buenos Aires, 1988, p. 84.

servicio hospitalario era vista como un elemento democratizador de la salud pues esta disponibilidad era particularmente importante para los sectores de bajos recursos. El hecho de que la población más humilde, generalmente, no asistiera al servicio médico al surgir los primeros síntomas de una enfermedad tenía como contrapartida su mayor tendencia a la internación hospitalaria.⁸ Frente a esta estimación cuantitativa, valorativa, entrecruzada por los avances en las técnicas de esterilización se consideraba que en vez de demoler los hospitales había que crear diferentes pabellones para incrementar el número de camas.

Estas ideas vertidas en conferencias y diferentes declaraciones a la prensa se vehiculizaron por medio del decreto 16.242 de 1947 que transfirió el Departamento de Arquitectura Hospitalaria, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, a la SSP. Así es que la construcción, conservación y ampliación de todas las obras hospitalarias, en curso y las planeadas para el futuro, pasaron a depender directamente de la SSP. Esta medida amplió la jurisdicción administrativa y económica de este organismo. Asimismo intentó satisfacer una demanda proveniente de los médicos y los farmacéuticos, vinculada a la ineficacia de los anteriores organismos sanitarios dada la falta de una organización sanitaria centralizada y a la escasa independencia financiera que poseían.⁹

En ocasión de cumplirse el primer año de gestión del Dr. Carrillo se organizó la llamada “Primera Caravana Sanitaria”. Su objetivo era, por un lado, satisfacer las demandas hospitalarias y, por otro, a partir del despliegue visual y discursivo realizado por la SSP, mostrar a un organismo público “eficiente, racional y dinámico” que sólo pretendía buscar el bien común al margen de intereses electorales o partidarios. En dicha ocasión, 60 camiones partieron de Plaza de Mayo llevando materiales sanitarios con destino a establecimientos hospitalarios del interior. Asimismo se concretó la inauguración de 11 hospitales que habían sido proyectados durante la gestión de la Dirección Nacional de Salud Pública. A partir de entonces y hasta 1952 se planificaron y concretaron 98 obras sanitarias.¹⁰

Entre las obras realizadas durante la gestión de Carrillo se destacaron la creación de hospitales generales, en donde se daba asistencia a enfer-

⁹ Vese al respecto “La creación de la Secretaría de Farmacia Bioquímica e Industria farmacéutica” en *Revista Farmacéutica*, Año LXXXIX, Agosto de 1946, Tomo 88, N° 8, p. 345. Gregorio Aráoz Alfaro, *Organización Técnica de la Sanidad Nacional*, Establecimiento Tipográfico de A. Guidi Buffarini, Buenos Aires, 1939.

¹⁰ Ministerio de Salud Pública, *Memoria correspondiente al período 1946-1952*, Talleres Gráficos, Buenos Aires, 1952.

mos de variadas dolencias e incluían servicios de maternidad y pediatría, los hospitales para enfermedades específicas tal como el Hospital Nacional de Odontología o los diseñados para grados diferentes de enfermedad. Como ejemplo de ello el Hospicio de las Mercedes fue destinado para los enfermos mentales agudos y subagudos, mientras que para los crónicos se planificó la construcción de un pabellón especial en *Open Door*.¹¹

En junio de 1947, en plena etapa de inauguración de hospitales, Florencio Escardó cuestionó la política de la SSP. La relevancia de tomar en cuenta la mirada de Escardó radica en que fue un reconocido pediatra socialista que, desde sus diferentes espacios de inserción profesional, se comprometió con el estudio y con el planteo de soluciones vinculadas tanto a cuestiones sociales como a diferentes aspectos de la organización sanitaria. En efecto, desde sus artículos editoriales publicados en la revista *Roche* logró establecer un diálogo con la publicación de la SSP, *Archivos de la Secretaría de Salud Pública*. Esta relación se puede establecer hasta 1948, luego de este año disminuyeron sus artículos con tintes políticos.

En 1946 abandonó el cargo de profesor titular de la cátedra de Pediatría en la Facultad de Ciencias Médicas debido a su disconformidad frente a la presencia de veedores en las aulas. Este desplazamiento político reforzó su mirada crítica hacia las iniciativas del gobierno. No obstante sus demandas eran escuchadas ya que, como demostraremos, se generaron modificaciones en el entramado estatal.

Escardó no sólo se desempeñó como pediatra, docente y periodista, sino que también escribió el guión del film “La cuna Vacía” (1949).¹² Entre 1957 y 1958 ocupó el cargo de decano de la Facultad de Ciencias Médicas y, en 1959, fue nombrado vicerrector de la Universidad de Buenos Aires.

Desde este polifacético lugar de producción Escardó se refirió a la organización sanitaria del peronismo y sostuvo que “la cama, considerada como función, es tal vez la menos importante y la última de las realizaciones hospitalarias [...] la cama sola es la “contre-façon” de un hospital; por eso carece de todo significado cuando se quiere hacer una valo-

¹¹ *La Prensa*, 16 de abril, p. 16

¹² Clara Krieger sostiene que en esa película se pueden desprender elementos críticos hacia las autoridades de turno a pesar que se remite a la reconstrucción de la vida de Ricardo Gutiérrez. Por un lado se desprende un marcado heroísmo de la figura del médico y, por otro, aparece una constante apelación a la necesidad de intervención del Estado en el área sanitaria. Véase Clara Krieger, *El realismo en el cine del período peronista (1945-1955)*. 2004, mimeo.

ración hospitalaria [...]”. Desde su óptica, la cama hospitalaria era un concepto puramente funcional técnico. Para el pediatra, las necesidades de urgencia debían complementarse con los servicios que completaran la asistencia de los enfermos tales como la radiología, la cardiología, las transfusiones, los laboratorios y los servicios de oftalmología. En este sentido, Escardó visualizaba que estos servicios se iban agregando al sistema sanitario con una lentitud lamentable, y señalaba el desfase existente entre la atención sanitaria brindada en la Capital Federal y en el interior del país. En especial remarcaba “el retraso, la omisión o la incuria [que] se hacen más urticantes y dolorosos en varios puntos de la Patagonia”.¹³

Para reafirmar su argumento opinaba que hacer énfasis en la cama y no en los servicios de diagnóstico y tratamiento generaba una realidad en la cual el “enfermo esperaba para ser estudiado un tiempo quíntuple o décuple de lo que en rigor sería menester; de este modo todo hospital se transforma sin quererlo en un hotel o en un asilo en razón de una realización que resulta de un planteo erróneo y de una utilización abusiva”.¹⁴ En efecto, este aspecto no era menor tanto en el diseño como en la implementación de la política sanitaria ya que, a partir de 1950, uno de los aspectos que se evaluó en los centros asistenciales fue el promedio de días que permanecían internados los enfermos. Este índice permitiría ajustar el presupuesto asignado a cada establecimiento.¹⁵

Las críticas de Escardó sobre la ausencia de servicios que complementarían la internación de los enfermos serían retomadas años más tarde por el diario *La Prensa*. Este periódico, hasta su expropiación en 1951, nos permite indagar sobre las estrategias y los recursos utilizados para oponerse a ciertas iniciativas del gobierno. Entre las mismas se destacaron los temas referidos a la libertad de prensa, el uso de papel y el caso de la Corte Suprema de Justicia. *La Prensa* intentó elevar los valores de la democracia liberal, los derechos de algunas minorías y la libertad de expresión.¹⁶ Además, entre los periódicos de época, era el único que dedicaba algunas páginas a los problemas sanitarios. Los tópicos fueron tanto la creación como el cierre de hospitales, la difusión de información sobre las campa-

¹³ Florencio Escardó, “El concepto de hospital” en *Servicio Bibliográfico Roche*, N° 4, año 5, junio 1947 y F. Escardó, “La medicina y su realidad” en *Servicio Bibliográfico Roche*, N° 5, año 15, julio de 1947.

¹⁴ F. Escardó, “El concepto de hospital”, op. cit.

¹⁵ Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, *Síntesis Estadística*, 1954, p. 5.

¹⁶ Claudio, Panella, (ed.) *La Prensa y el peronismo. Crítica, conflicto, expropiación*. Ediciones de Periodismo y comunicación, UNLP, La Plata, 2001.

ñas de vacunación y sus resultados. También se brindó cobertura de los brotes epidémicos de peste bubónica (1946) y de viruela (1949).¹⁷

Así es que el diario *La Prensa* se convirtió en uno de los principales demandantes de respuestas por parte del Estado para resolver diversos aspectos de la cuestión sanitaria.¹⁸ En mayo de 1949 se informaba sobre el cierre del hospital de Santa Elena en el departamento La Paz, en la Provincia de Entre Ríos. El nosocomio tenía capacidad para 28 pacientes. El cierre se debió a la falta de elementos indispensables para la atención sanitaria, tales como películas radiográficas, ciertos elementos quirúrgicos y medicamentos. En un tono crítico el artículo sostenía que “No se concibe que ésta haya sido motivada por la falta de dinero, pues cuando un gobierno asume la responsabilidad de sostener hospitales tiene que hacerlo de acuerdo con presupuestos bien calculados y, a lo sumo, puede restringir los gastos para que el sostenimiento no resulte excesivamente dispendioso”.¹⁹

Indudablemente la propuesta estatal de construir hospitales e incrementar el número de camas permitió una rápida satisfacción de necesidades sanitarias vinculadas a las “urgencias” de los sectores más humildes. No obstante, tanto las ideas de Escardó como las menciones de *La Prensa* nos permiten avanzar sobre los límites de la política sanitaria. Ambas voces ponían el foco en los aspectos menos visibles pero considerados también importantes para la atención hospitalaria. Esto es, tanto a las dificultades existentes para concretar el sostenimiento de un tratamiento que demandara servicios complementarios a la mera asistencia médica como a los alcances territoriales de la asistencia sanitaria.

Desde otro ángulo, la información suministrada por *La Prensa* nos ayuda a relacionar el proceso de formulación con el de la implementa-

¹⁷ El diario *La Nación* trató el tema de la peste bubónica de 1946 pero no así el de la viruela de 1949. Este último brote se intentó ocultar por medio de las autoridades sanitarias ya que sostenían que los casos registrados no eran de viruela sino de alastrim, una enfermedad benigna. Véase Karina Ramacciotti, “Sombras de la política sanitaria argentina: Los brotes epidémicos en Buenos Aires (1946-1953)” en *Workshop Historia de la salud y la enfermedad*, Mar del Plata, Marzo de 2004.

¹⁸ Juan Suriano advierte la necesidad de que la prensa se convierta en un objeto de análisis en sí mismo debido a que por medio de sus artículos, crónicas e investigaciones se denuncia y se pone en locución la cuestión social. Véase Juan Suriano, “Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social” en Julián Bertranou y otros (comp.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Prometeo, Buenos Aires, 2004, p. 43.

¹⁹ “Hospital clausurado por falta de elementos”, *La Prensa*, 21 de mayo de 1949.

ción de la política. El cierre o la demolición de un hospital no se condecía con las recomendaciones técnicas que se desprenden del Plan Analítico de Salud Pública de 1947. En el mismo se estipuló que en los hospitales con 20 o 30 camas ubicados en zonas rurales “no sería cosa lógica que el gobierno nacional hiciera una construcción nueva para entrar en competencia con la ya existente”. Utilizando cálculos económicos se llegó a la conclusión que la mejor estrategia sería fortificar lo que ya se tenía construido. Para el caso preciso de este hospital se había planificado anexas 80 camas, lejos se estaba de plantear su clausura.²⁰

Como se desprende de los hechos aquí comentados se puede concluir que la existencia de un diseño de política pública no garantiza su plena aplicación pues existe una distancia entre la operación abstracta y la realidad. Esta distancia no siempre está vinculada con los beneficios biológicos de las personas sino con mecanismos de legitimación política. La SSP tenía la atribución de limitar o ampliar las partidas presupuestarias hacia los centros asistenciales. El primer caso dio lugar al cierre del hospital (como el de Santa Elena). Este tipo de práctica fiscalizadora se observa en entidades, tanto privadas como pertenecientes a la Sociedad de Beneficencia, en las cuales se pedía la intervención a las autoridades nacionales para luego nacionalizarlas. Por medio de esta práctica, entre 1947 y 1948, fueron intervenidos e incorporados a la SSP múltiples hospitales.²¹

La falta de equipos de diagnóstico y de tratamiento médico disponible fue una limitación también percibida por las autoridades sanitarias de la provincia de Buenos Aires. En las *Memorias del Ministerio de Salud y Asistencia Social* de la provincia de Buenos Aires se publicaron, en forma reiterada, denuncias sobre la escasez de fondos para la compra de materiales requeridos para las instituciones hospitalarias tales como medicamentos y películas radiográficas. Los remedios derivados de la penicilina y las películas radiográficas eran importadas. Su dependencia del comercio exterior ocasionaba complicaciones debido a su encarecimiento por las altas tasas aduaneras así como por las trabas existentes en los mecanismos de importación. Frente a estas dificultades, no resultaba extraño que

²⁰ *Plan Analítico de Salud Pública*, op. cit.

²¹ Durante 1949 existen varios ejemplos en este sentido. Véase “Política en los hospitales”, *La Prensa*, 23 de julio de 1949, p. 5; “Difícil situación de muchos hospitales privados”, *La Prensa*, 6 de diciembre de 1949; “Subsidios y sueldos que no se pagan”, *La Prensa*, 27 de julio de 1949, p. 4; “Otro hospital privado que pasa al dominio fiscal”, *La Prensa*, 10 de diciembre de 1949, p. 8.

los medicamentos importados alcanzaran la fecha de vencimiento antes de poder sortear todos los mecanismos burocráticos que los autorizaban a salir a la venta. Para combatir la carencia de penicilina el gobierno autorizó su elaboración a los laboratorios norteamericanos *Squibb* y *Sons*. Para los medicamentos de uso frecuente se creó la dependencia Especialidades Medicinales del Estado (EMESTA), que tenía a su cargo la comercialización de 15 especialidades medicinales tales como sueros, vacunas y complejos vitamínicos. Para el caso de las películas radiográficas solo se constituyó una comisión para estudiar la capacidad técnica de producción local de este insumo, pero ello no se llegó a concretar.²²

Otro núcleo de reclamos presentes en las *Memorias* de la Provincia de Buenos Aires fue la necesidad de contar con los recursos humanos adecuados. En consonancia, la División de Medicina Escolar denunciaba la imposibilidad de realizar el programa mínimo de asistencia sanitaria con los elementos disponibles: “hay un solo especialista de pulmones, un solo equipo radiológico; y [...] los consultorios odontológicos [...] están precariamente dotados”. Luego agregaba que “difícilmente se pueda atender bien a esta enorme masa de gente dispersa en una superficie tan vasta, con sesenta médicos, cuarenta y cinco dentistas, sesenta visitadoras de higiene y doce enfermeros”.²³ Esta observación apuntaba a señalar la falta de equilibrio existente entre las necesidades de la población, las dimensiones territoriales y el personal técnico necesario para satisfacer las demandas sanitarias. El periódico platense *El Día* también denunció la falta de médicos. Sostenía que en la provincia de Buenos Aires existían núcleos de población “tan pobremente atendidos que, en un momento dado, pueden quedar sin asistencia particular ni oficial”.²⁴

Aunque la propuesta sanitaria había intentado combinar la centralización en términos normativos y administrativos con la descentralización en materia de ejecución, estas referencias nos permiten rescatar la conflictiva relación entre la propuesta rectora en el nivel nacional y la práctica en el nivel provincial. Las limitaciones presupuestarias que se reflejaban en la falta de medicamentos, equipos y médicos repercutió en la

²² *Memoria*. op.cit., p. 268 y 316. Sobre el análisis de los conflictos políticos en torno a la fabricación de medicamentos puede consultarse: Pfeiffer, Ana Teresa y Campins, Mónica, “La producción de medicamentos durante el peronismo y el conflicto con los laboratorios Massone. ¿Problema tecnológico o político?”, en *Ciclos*, N°27, 2004.

²³ Ministerio de Salud y Asistencia Social de la Provincia de Buenos Aires, *Memoria*, 1947-48, p. 65

²⁴ “El servicio médico en las pequeñas poblaciones”, *El Día*, 16 de julio de 1947.

llegada de la política sanitaria en el orden regional. Los reclamos y las tensiones entre los niveles nacional y provincial fueron más evidentes ante la aparición de brotes epidémicos tales como la viruela, la peste bubónica o la poliomielitis.²⁵

La función del hospital también repercutió en el diseño arquitectónico y fue objeto de diferentes opiniones. Carrillo opinaba que los hospitales debían convertirse en centros asistenciales, pero también debían ocuparse de las cuestiones de medicina preventiva. Consideraba que la medicina asistencial debía sanar al enfermo para reintegrarlo a la sociedad. Por medicina preventiva o social entendía la “lucha” contra todos los factores indirectos que atentaban contra la “vida colectiva” que eran la nutrición, la educación y la vivienda.²⁶ De ahí que el 20 de noviembre de 1947 por medio de la resolución N° 5078 se estipularon los criterios para la construcción hospitalaria. Estos se basaron en: centros de salud, unidad sanitaria, centro sanitario y ciudad Hospital. Esta intención planificadora no se plasmó en la práctica. Según las *Memorias del Ministerio de Salud*, en 1952 sólo se había avanzado en la construcción de los centros de salud, importantes en términos de la descentralización en la atención que se pretendía lograr, pero no se construyeron los centros sanitarios y las ciudades hospitales.

A la hora de interpretar los “fracasos” de la política sanitaria es necesario también evaluar la incidencia de las miradas críticas sobre el cambio de rumbo y la estimación exagerada de las capacidades humanas y materiales que estuvieron presentes a la hora del diseño sanitario.²⁷ De

²⁵ Las tensas relaciones entre las normativas sanitarias nacionales con las limitaciones locales no fue explorado aún por la historiografía a pesar que los estudios locales están ganando peso dentro del campo académico. En este sentido es interesante el aporte de Adriana Valobra, “De cronopios y de famas. La atención del binomio madre-hijo en la política sanitaria bonaerense durante la gobernación de Domingo Alfredo Mercante, 1946 y 1952”, en Panella, Claudio (comp.), *El gobierno de Domingo Mercante. Un caso de peronismo provincial*. La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2005, en prensa.

²⁶ Estas definiciones fueron muy frecuentes en diferentes instancias discursivas. Véase por ejemplo “Discurso pronunciado por Ramón Carrillo en la Asamblea de Directores de Centros de Salud” en *La Prensa*, 15 de marzo de 1949.

²⁷ El planeamiento sanitario era complejo y sólo a modo de ejemplo vamos a describir en que consistían los planeados centros sanitarios y las Ciudades hospitales. Los primeros debían contar con tres pisos y debían estar ubicados en extensos territorios de las zonas urbanas que podían ocupar desde media hasta nueve manzanas (sí incluían campos de deportes). Las denominadas ciudades hospitales ubicadas en zonas rurales o suburbanas eran los centros de internación propiamente dichos que ocuparían de 50 hectáreas a

este modo es menester matizar la interpretación centrada en el presupuesto de la existencia de un “plan racional” que no se pudo realizar a causa del pragmatismo de Perón y la “irracional” intervención sanitaria de la Fundación Eva Perón.

Es en este sentido que nos interesa la mirada de Florencio Escardó, quien pensaba que “el hospital es y debe ser por definición un establecimiento típicamente asistencial”. Aunque reconocía la necesidad de que a dicha función prioritaria se sumaran otras de índole social o educativa, éstas debían permanecer en un rol complementario. Esta idea incidía en las dimensiones que debería tener un centro sanitario. Según Escardó las necesidades locales serían las que determinarían el tamaño de los hospitales. Esta concepción se oponía a la práctica arquitectónica de la SSP basada en la construcción de edificios tipo monobloques.²⁸

En contraposición, el pediatra apuntaba a realzar las necesidades sanitarias del medio local al sostener que la construcción de edificios grandes era “brillante, espectacular y agradable” pero “en muchas oportunidades éstos no guardaban relación con el estado sanitario del medio”. Pensaba, además, que en las decisiones en torno a la construcción de hospitales estaban ausentes los criterios de planificación, pues aquéllas se debían “al criterio personalista, concepto capitalino, amor a las grandes realizaciones aparentes, indefinido soslayamiento de la realidad por ausencia u olvido de los acusadores rubros de la bioestadística [...] los que exhiben enormes edificios llenos de ventanas y cromados están simplemente atrasados en la realidad cultural de la medicina”.²⁹

En concordancia Escardó enfatizó la necesidad de relevar las demandas sanitarias del país por medio de un análisis bioestadístico. En caso contrario, toda acción sanitaria sería “fantasía, intuición genial o burocracia”. Según el pediatra, el relevamiento estadístico debería hacerse teniendo en cuenta la composición etaria, sexual y económica de la población de la zona. De este modo, cuestionaba el incremento de inversión en los hospitales sin tener una idea precisa sobre su incidencia en relación con las necesidades de las personas. Al respecto sostenía “se

5.000 hectáreas. En ellos, además de los monoblocks para internados, se planificaba construir un centro cívico, viviendas para el personal, iglesia, cine y teatro, parque, Hogar y Escuela de *Nurses*. Además, debían convertirse en un centro económico por tal razón era relevante la construcción de un frigorífico y talleres.

²⁸ F. Escardó, “El concepto de hospital”, op. cit.

²⁹ F. Escardó, “Una apariencia significativa” en *Servicio Bibliográfico Roche*, agosto de 1946, N°6, año 14, p. 41-42.

pueden plantear programas de lucha costosísimos contra enfermedades cuya importancia con respecto a la población no conocemos o mantenemos departamentos de profilaxis contra males que hace un siglo que no existen entre nosotros”.³⁰

Escardó denunció la inexistencia en el país tanto de cifras sobre la proporción de población infantil como de estadísticas sobre mujeres en posibilidad de gestar. Según él, la determinación cuantitativa de la mujer, en cuanto a su rol esencial de madre, era fundamental para poder determinar la relación que debería tener el dispensario infantil y el obstétrico en el plan sanitario nacional.³¹

En enero de 1947 un funcionario de la SSP, Juan Sivori, publicó un extenso artículo en los *Archivos de la Secretaría de Salud Pública* sobre la importancia del estudio estadístico. Para el autor conocer con exactitud la existencia, evolución y enlace de los distintos hechos higiénicos, económicos, sanitarios, sociales y geográficos, sería una condición ineludible para tener una visión clara y completa de las características de cada provincia y territorio, de sus progresos y sus necesidades. Agregaba cifras sobre el número de camas, la cantidad de parteras y médicos existentes en el sistema sanitario.³² Sin embargo, en mayo de 1947, ante la convocatoria por parte de la SSP de la Conferencia Sanitaria Nacional –cuyo fin explícito fue coordinar, unificar ideas y directivas con respecto a la construcción de hospitales entre la nación y las provincias– la SSP no había brindado un registro estadístico oficial sobre las necesidades de la población y los servicios sanitarios existentes.³³ Las construcciones hospitalarias habían sido consideradas en función de registros estadísticos fragmentarios realizados en general por los médicos. Es posible pensar que las lealtades políticas entre los funcionarios locales y nacionales habrán influido para la conformación de la agenda pública en torno a las decisiones en materia de obras sanitarias.

En sintonía con la propuesta de Escardó, *La Prensa* consideraba que era necesario recabar información detallada sobre la nómina de servicios existentes, y de los recursos dedicados a la asistencia sanitaria local. Asi-

³⁰ F Escardó, “Una apariencia significativa”, op. cit. Idem

³¹ F Escardó, “La respuesta válida” en *Servicio Bibliográfico Roche*, N°9, año 14, noviembre 1946, p. 61-62.

³² Julio Sivori, “Concepto y antecedentes de la estadística sanitaria” en *Archivos de la Secretaría de Salud Pública*, Vol. I, N°2, enero 1947.

³³ “Considero un interesante temario la Conferencia Sanitaria Nacional” en *Archivos de la Secretaría de Salud Pública*, Vol.1, N° 6, mayo de 1947, p. 81-84.

mismo, reclamaba conocer cuales eran los criterios implementados por la SSP para la elección de determinadas zonas para la construcción de los hospitales. Como vemos, Florencio Escardó y *La Prensa* estaban demandando respuestas por parte del Estado en torno a las construcciones hospitalarias y la relación existente entre éstas y las necesidades locales. No obstante ello, también estaban en juego diferentes miradas sobre el papel atribuido a la estadística sanitaria. Por un lado, según las perspectivas de Escardó y de *La Prensa* un acercamiento estadístico nominativo ligado a la observación local y al recuento directo de los fenómenos locales eran de mayor eficacia para la planificación sanitaria; mientras que las autoridades sanitarias eran más proclives al desarrollo de una estadística fundada en la utilización de porcentajes extrapolados a partir de fenómenos de amplitud global.³⁴

Cabe preguntarse si estas críticas repercutieron en el proceso de implementación de las políticas sanitarias. Algunos indicios permiten aventurar una respuesta positiva. Desde fines de 1946 y durante 1947 fueron constantes los reclamos sobre la necesidad de registros estadísticos más actualizados. Así es que, hacia fines de 1947, se conformaron la Dirección de Demología Sanitaria y la Comisión Coordinadora de Demología Sanitaria en la SSP, que reemplazaron a la División de Bioestadística y Geografía Médico Social creada con la Dirección Nacional de Salud Pública en 1943. Las nuevas dependencias estatales estuvieron bajo la supervisión del agrimensor Cecilio Morales. Una de sus primeras tareas fue la elevación de un censo de enfermos de lepra en la provincia de Buenos Aires. No obstante, esta dependencia estuvo abocada al relevamiento y procesamiento de información del Censo Nacional de Población de 1947, y fue recién en febrero de 1948 cuando estuvo en condiciones de relevar información bioestadística.³⁵

Las debilidades en materia de estadística sanitaria oficial permitieron que las decisiones en el área se tomaran en función de la búsqueda de apoyos políticos locales. Esta práctica parece evidenciarse en la elección de ciertas zonas en materia de construcción hospitalaria, así como en el cierre o la intervención a determinadas instituciones. No obstante, una planificación estatal que pretendía modernizar antiguas prácticas debía

³⁴ Maurizio Gribaudi estudia esta disputa interinstitucional en la conformación de los Organismos de Salud e Higiene Pública en Francia. M. Gribaudi, "L'action publique dans les domaines sanitaire et social en France 1800 a 1900 ", mimeo, s/d

³⁵ *Memoria*, op. cit., p. 127, 250 y 258. La falta de estudios estadísticos fue un reclamo de la oposición parlamentaria en los debates de diciembre de 1946. S. Belmartino y otros, *op. cit.*

incorporar el estudio sistemático del hecho sanitario. Se consideraba que la estadística constituía el apoyo más seguro para obtener una eficiente política sanitaria. De ahí la conformación de espacios institucionales que, con diferentes temporalidades y atribuciones efectivas, incidieron en el intento de legitimar la gestión sanitaria en particular y la gestión pública en general.³⁶

En este punto es interesante marcar las diferencias en la constitución de espacios institucionales. Mientras en el ámbito laboral la conformación de áreas oficiales de medición se puede rastrear desde las primeras décadas del siglo XX, cuestión que según González Bollo permitió que “los poderes políticos tuvieran una lente con la cual producir visibilidad sobre una estructura social en transformación”,³⁷ en el área sanitaria las instituciones de medición oficial se constituyeron a partir de los años cuarenta. Recién en los años cincuenta se elaboraron los primeros estudios técnicos sobre el análisis y la sistematización del hecho sanitario. Muestra de ello fue la síntesis sanitaria de las instituciones nacionales y provinciales (1954) y la elaboración de la estadística epidemiológica (1954).³⁸

Las campañas sanitarias

Desde fines del siglo XIX diferentes corrientes de pensamiento compartían la necesidad de erradicar las prácticas “vulgares” de los sectores

³⁶ La problemática de la estadística en la Argentina fue estudiada por Hernán Otero, “Estadística censal y construcción de la nación. El caso argentino, 1869-1914”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera Serie, n° 16-17, 2° semestre de 1997 y 1° de 1998. Véase también Hernán Otero (Director), *El Mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población siglo XIX-XX, Siglo XXI*, Buenos Aires, 2004.

³⁷ Hernán González Bollo, “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943”, en Hernán Otero (Director), *op.cit.*, pp. 331-381.

³⁸ En 1952 se publicaron los siguientes trabajos elaborados por la Dirección de Demología Sanitaria: “Tendencia seguida por la natalidad y por sus tasas específicas”; “Fertilidad conyugal y reproductividad femenina”; “Tendencia seguida por la mortalidad y por sus tasas específicas”; “Cocientes corregidos y normalizados”; “Síntesis demográfica, médico-social y sanitaria de las provincias y territorios”; “Cálculo de la población presente y futura por edades y sexo por el método de Cánada Bowley”; “Principales índices de consumo de la población argentina y su evolución y comparación con otras regiones del mundo” en *Memoria*. *op. cit.*, p. 128 y Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, *Estadística Epidemiológica*, 1954.

populares, ya que eran juzgadas ajenas a los criterios considerados racionales. Los fines últimos de este adoctrinamiento variaban según la vertiente ideológica. Para los círculos anarquistas el eje consistía en generar un individuo diferente, despojado y liberado de los límites y los prejuicios impuestos por la educación religiosa y burguesa. Para los socialistas la promoción educativa y cultural del proletariado beneficiaba el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases trabajadoras. Los Círculos Obreros, entre otros grupos católicos, brindaron asistencia social con el fin de neutralizar la propaganda socialista y anarquista entre los trabajadores.³⁹

Las asociaciones femeninas se ocuparon de brindar conocimiento a las madres para mejorar el cuidado que éstas dedicaban a sus hijos. Pero más allá de la inquietud común entre estas agrupaciones estaban, por un lado, quienes consideraban que la moralización de los sectores populares podía servir como un instrumento de control y, por otro, aquellos que consideraban las reformas sociales como un mecanismo de difusión de un socialismo moderado y optimista.⁴⁰

Durante la década de 1920 cobró mayor impulso el desarrollo de la educación sanitaria. Fue en EE.UU. donde se publicó una gran cantidad de trabajos especializados y se sistematizaron las tareas sanitarias con la constitución de agencias estatales. En Argentina, durante esos mismos años, continuaron las prácticas provenientes de organizaciones de la sociedad civil. Tal es el caso de la Liga Argentina de Profilaxis Social, creada por el Círculo Médico Argentino y el Centro Estudiantes de Medicina, quienes dictaron conferencias en escuelas, fábricas, talleres y en los cuarteles militares; distribuyeron volantes, afiches, y proyectaron películas.⁴¹ También debe destacarse la experiencia realizada en 1938 por el Centro de Investigaciones Tisiológicas bajo los auspicios de Roque Izzo y Floren-

³⁹ Para un estudio sobre el anarquismo en la Argentina puede consultarse: Juan Suriano, *Anarquistas: cultura y política libertaria en Buenos Aires. 1890-1910*, Buenos Aires, Editorial Manantial, 2001. Sobre las preocupaciones por la higiene en la clase trabajadora puede consultarse: Dora Barrancos, *La escena iluminada. Ciencias para trabajadores. 1890-1930*. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1996, Capítulo IV. Sobre la acción de los círculos católicos y sus propuestas reformistas véase Héctor Recalde, *La salud de los trabajadores en Buenos Aires 1870-1910*, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario, S/E Capítulo VII.

⁴⁰ Eugenia Scarzanella, *Ni gringos ni indios. Inmigración, criminalidad y racismo en Argentina 1890-1940*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 1999.

⁴¹ Alfredo Fernández Verano, *Para una Patria Grande un Pueblo Sano*, Talleres Gráficos, Buenos Aires, 1939, p. 178.

cio Escardó, quienes diseñaron una campaña difundida en periódicos, radio, medios de transportes y escuelas. En 1923, en la esfera estatal el Departamento Nacional de Higiene, bajo la dirección del Dr. Gregorio Aráoz Alfaro, constituyó la sección de Propaganda Higiénica y Educación Popular.⁴²

Indudablemente, a pesar de existir antecedentes en materia de educación sanitaria, con la creación de la SSP esta tendencia se amplió y quedó evidenciada en la sanción de la ley 13.039 de 1947 que “declaró obligatoria la difusión y enseñanza de los principios de la higiene en los medios civiles, militares, escolares, industriales y comerciales del país”, y en la creación de la Dirección de Política y Cultura Sanitaria. Entre sus funciones se contaba la orientación en materia de aplicación de la política sanitaria. Subordinada a dicha institución se hallaba el Instituto de Educación y Propaganda Sanitaria, que tenía como tarea la preparación de los elementos de divulgación necesarios.⁴³

Pero es interesante destacar el sentido que Carrillo le atribuía a la educación sanitaria. La intervención médica dentro de la estructura estatal incidía directamente en el estado sanitario de las personas. La difusión de conceptos científicos, supuestamente neutrales, incidirían, a futuro, en la constitución de un “hombre argentino ideal” e idealizado. Con optimismo sobre las posibilidades de difusión de los conocimientos técnicos y la aceptación pasiva de dichos consejos, consideraba que los individuos iban a “comprender su responsabilidad frente a la sociedad, su deber de colaboración con el médico y con el funcionario sanitario”.⁴⁴ De ahí la importancia otorgada a la difusión de conocimientos sobre la nutrición, la higiene y la propagación y prevención de ciertas enferme-

⁴² Muchos médicos que integraban el grupo burocrático profesional también estuvieron involucrados en otras iniciativas originadas en la sociedad civil. Véase D. Armus y S. Belmartino, en *op. cit.* p. 281.

⁴³ Ley 13.039 del 2 de octubre de 1947 en *Memoria*, *op.cit.*, p. 242 y Resolución 2.083 del 26 de junio de 1947. Tomado del *Boletín Administrativo de la SSP*, abril-junio de 1947, año II, N° 5, p. 186. Entre sus funciones la institución “tendrá a su cargo orientar la aplicación de la Política Sanitaria [...] el estudio de los índices sanitarios, el trámite de asuntos sanitarios internacionales, el registro de conferencias y congresos sanitarios nacionales; igualmente coordinará la acción y planes de trabajo de varias comisiones” entre las que se encontraba la Comisión de Educación y Propaganda Sanitaria.

⁴⁴ R. Carrillo, *Clasificación Sanitaria de los Enfermos Mentales*, Talleres Gráficos del Ministerio de Salud Pública, Buenos Aires, 1950 y R. Carrillo, “Discurso pronunciado al inaugurarse las Primeras Jornadas de Higiene y Medicina Social 14 de noviembre de 1950” en R. Carrillo, *Contribuciones al conocimiento sanitario*, Eudeba, Buenos Aires, 1974, p. 145.

dades, entre las cuales demandaban mayor atención el alcoholismo, la sífilis, la brucelosis, el bocio y las llamadas enfermedades profesionales. Por eso las tareas de difusión sanitaria en las fábricas tuvieron como horizonte el apuntalamiento de los varones jóvenes, quienes eran considerados fundamentales para potenciar el anhelado proceso de industrialización.

En este sentido se desarrollaron dos tipos de estrategias. La primera de ellas apuntó a realizar inspecciones sanitarias con el objeto de controlar las condiciones de higiene en las fábricas. Entre noviembre de 1946 y principios de 1948 se realizaron inspecciones sanitarias en frigoríficos, cámaras telefónicas subterráneas, depósitos ferroviarios, cementeras, fábricas de aceite, establecimientos mineros e ingenios azucareros. Como resultado la SSP determinó que los trabajadores ocupados en las cámaras telefónicas subterráneas estaban expuestos a una ventilación deficiente, a niveles altos de humedad y a fuertes emanaciones de gas. Este informe llevó al Poder Ejecutivo a declarar este trabajo insalubre, y por lo tanto decretó la reducción de la jornada de trabajo sin disminución del sueldo.⁴⁵

Esta atribución, de policía sanitaria, que poseía la Dirección de Higiene y Medicina del Trabajo fue modificada a principios de enero de 1948. Por medio de la resolución 6.186 no sólo cambió el nombre del departamento –pasó a denominarse Dirección de Medicina Tecnológica– sino que sus atribuciones quedaron limitadas a cuestiones técnicas, científicas y de educación sanitaria. Las funciones de “policía del trabajo” pasaron a la órbita de la Secretaría de Trabajo y Previsión.

A partir de esta modificación en las atribuciones de la SSP, que llevaron a un reajuste de las situaciones de poder establecidas dentro de las instituciones estatales, fue más claro el rol mediador del organismo sanitario en beneficio de las demandas provenientes de los sectores industriales. En ocasión de las denuncias por parte de la Cámara Argentina de la Industria Metalúrgica sobre el incremento del trabajo a desgano y del ausentismo por enfermedad simulada, la SSP condenó oficialmente estas prácticas que “limitaban la eficiencia del trabajador” y representaban “una acción perjudicial para la producción y la economía del país”. Como consecuencia se creó una “Comisión para la lucha contra el ausentismo obrero por mañerismo”. Esta dependencia, bajo la orientación del Dr. Américo Montenegro, realizó un estudio sobre las “Causas psíquicas del

⁴⁵ Decreto del Poder Ejecutivo 23.664 /46 en *Boletín Administrativo de la Secretaría de Salud Pública*, Año I, N° 3.

ausentismo”, en donde se afirmaba que el “deseo de indemnización” y de “beneficio material” favorecido por las leyes protectoras había generado “reacciones psíquicas de enfermedades simuladas”.⁴⁶

Puede destacarse que en esta evaluación técnica estaban presentes las demandas, los miedos y los prejuicios provenientes de los industriales. Esto nos permitiría relativizar la supuesta autonomía que tendrían los funcionarios estatales a la hora de planificar las políticas públicas y pensar en las limitaciones inherentes a las miradas técnicas, al estar teñidas de premisas que marcan la percepción y evaluación de la realidad.

En diciembre de 1949, en el discurso inaugural del Congreso Americano de Medicina del Trabajo, Carrillo reconoció la importancia de regular el ausentismo con el objeto de aumentar la productividad laboral. El flamante Ministro de Salud sostuvo que: “El ausentismo es un problema difícil de resolver porque las masas obreras, con un erróneo concepto, se han habituado a invalidarse temporalmente, no por enfermedades sino por indisposiciones, cuyo límite con la enfermedad es difícil precisar”.⁴⁷ Aconsejó como medida aleccionadora remunerar sólo 50 % de los salarios en los tres primeros días de ausencia por enfermedad. Probablemente estas afirmaciones entraban en tensión con el reconocimiento por parte del Poder Ejecutivo de los “Derechos del Trabajador” y su inclusión en la Constitución Nacional. No obstante, esta situación da cuenta del dinamismo de las agencias estatales. Las mismas no actúan en el vacío sino que se engarzan con demandas de diferentes actores y, consecuentemente, las posiciones que las instituciones asuman en el proceso de resolución de cuestiones vinculadas a los intereses en pugna definirán la naturaleza de su intervención.⁴⁸

La segunda estrategia en materia de difusión sanitaria –más desarrollada en función del recorte de las atribuciones de policía sanitaria– fue la realización de conferencias en diferentes empresas. En ellas se entrega-

⁴⁶ Resolución 19.530 del 5 de setiembre de 1949 en *Memoria*, p.80 y 328 y Américo Montenegro, “Causas psíquicas del ausentismo” en *Archivos de Salud Pública*, Vol. VI, N° 1, julio de 1949. Sobre los problemas del trabajo a desgano puede consultarse: Claudio Belini, *La industria durante el primer peronismo (1946-1955) Un análisis de las políticas públicas y su impacto*, 2003. Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, mimeo.

⁴⁷ R. Carrillo, “Discurso pronunciado el 1 de diciembre de 1949 en el Congreso Americano de Medicina del Trabajo” en R. Carrillo, *Contribuciones al conocimiento sanitario*, Eudeba, Buenos Aires, 1974, p. 93

⁴⁸ Oscar Oszlak, “Notas críticas para un teoría de la burocracia estatal” en Oszlak, Oscar, *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Paidós, Buenos Aires, 1984.

ron folletos ilustrativos, se emitieron cortometrajes y se repartieron las cartillas “Salud y Trabajo”.⁴⁹ A través de estos medios se intentaba estimular la responsabilidad que tenían los trabajadores varones en torno a las precauciones que debían tomar para evitar enfermedades y accidentes laborales.

En estos actos de divulgación sanitaria uno de los recursos utilizados por la SSP fue la colocación de afiches. Los mismos colaboraban en la divulgación de conocimientos higiénicos pero también jerarquizaban al organismo estatal dentro del entramado estatal.⁵⁰ Estos soportes visuales fueron criticados por Escardó al señalar que “la agitación cartelera” que producían no guardaban “relación alguna con la realidad del problema y sólo [eran] fruto, sin lógica, de una alarma injustificada [...]”. La práctica enseña que tales carteles más incitan la neurosis que educan la conciencia”. Escardó criticó las connotaciones propagandísticas tendientes a desencadenar sólo una respuesta de tipo emocional e impugnó, además, el carácter preventivo de las propagandas por el énfasis alarmista de los mensajes. Según él, la prevención, debía centrar su atención en mostrar “positivamente” las soluciones a las enfermedades. Es decir, al cuestionar la función educativa de los afiches, Escardó estaba impugnando al mismo tiempo la iniciativa oficial en materia de política preventiva.⁵¹

La ausencia de mayor información en las campañas sanitarias fue un aspecto criticado por el diario *La Prensa*. En la primavera de 1948 se produjo un brote de viruela, y en sus páginas se mencionó como una “buena noticia” la aceptación de la vacuna por parte de la población como mostraban las largas colas de las personas que esperaban ser vacunadas en los hospitales. Pero se destacó, en un tono crítico, la ausencia de información sobre los efectos de las vacunas. La fiebre y el enrojecimiento que producía la “linfa vacunal” eran interpretados, por los inoculados, como reacciones de la enfermedad. Según el diario la aclaración sobre estas reacciones sería estimulante para quienes aún no se habían vacunado.⁵²

Otras posturas que cuestionaron las propagandas sanitarias, provinieron de sectores allegados al gobierno. Por ejemplo, Noel Sbarra y Adolfo

⁴⁹ Secretaría de Salud Pública, Dirección de Medicina Tecnológica, *Salud y Trabajo*, s/d

⁵⁰ Para un análisis de la campaña de afiches véase Karina Ramacciotti, y Adriana Valobra, “...Plasmar la raza fuerte...” Relaciones de género en la campaña sanitaria de la Secretaría de Salud Pública de la Argentina. (1946-1949) en Ramacciotti, Karina y Valobra Adriana (Comp.), *Generando el Peronismo. Estudios de cultura, política y género (1946-1955)*, Proyecto Editorial, Buenos Aires, 2004.

⁵¹ F. Escardó, “Propaganda y Alarma” en *Roche*, agosto de 1948.

⁵² “La vacunación antivariólica”, *La Prensa*, 12 de noviembre de 1948.

Griffo señalaron, apoyados por la Comisión de Educación Sanitaria del Primer Congreso Nacional de Higiene y Medicina Social, la necesidad de realizar una exploración sanitaria-social que diera cuenta de las necesidades y de los problemas sanitarios presentes en cada región así como las limitaciones técnicas y políticas: “No se enviará desde una División de Educación Sanitaria [...] un aparato de proyecciones cinematográficas si en la población no existe corriente eléctrica ni el modo de obtener un generador”.⁵³ Esto señala las limitaciones de uno de los medios más importantes como la publicidad y, tal vez, menos onerosos en virtud de los éxitos que esperaba alcanzar.

El artículo de Escardó generó una reacción política que puede seguirse a través de varios indicios. Uno de ellos es la respuesta que la SSP vertió en los *Archivos de la Secretaría de Salud Pública* a través de un artículo de Oscar Camaño y Juan Rígoli (Director de Higiene Social, el primero; Jefe de la Sección de Educación Sanitaria, el segundo). Los autores detallaron minuciosamente las actividades y objetivos de las instituciones que dirigían. Destacaron que la “alarma” presente en la campaña era sólo una parte de una estrategia más amplia. Asimismo, en un segundo artículo, la Dirección de Higiene Social solicitó en diciembre de ese año que la empresa *Roche S.A.*, responsable de la revista, se retractara de las opiniones vertidas.⁵⁴ Evidentemente, aquí se estaba jugando la misma razón de ser del discurso articulado en torno a la campaña y su propia legitimidad. Además, quienes manifestaban una posición comprometida con ese discurso sintieron que el cuestionamiento apuntaba tanto al campo científico como al político.

El otro indicio de los problemas políticos fueron los cambios en la estructura burocrática de la SSP. Al generarse el conflicto con Escardó el Director de Cultura y Política Sanitaria, el Dr. Juan Aleandri, fue removido de sus funciones aparentemente en relación directa con las voces disonantes en torno a la campaña.⁵⁵

⁵³ Noel Sbarra y Adolfo Griffo, “La Exploración Sanitaria-Social como tarea previa a toda campaña de educación y propaganda higiénica” en *Revista de Sanidad Militar*, 1947-1948, tomo I, vol. I, p. 75. Noel Sbarra fue director de la Misión Médico Social del Instituto de Colonización de la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno militar surgido en 1943, y luego director de la Casa Cuna de La Plata durante la gobernación de Mercante.

⁵⁴ Oscar Camaño y Juan Rígoli, “Educación sanitaria” en *Archivos de la Secretaría de Salud Pública*, Vol. IV, N° 5, noviembre de 1948, p. 458-479 y “A propósito de un artículo en la revista *Roche*” en *Archivos de la Secretaría de Salud Pública*, diciembre de 1948, Vol. IV, N°6, p. 573.

Asimismo este detonante generó que la revista *Roche* bajara el tono de los comentarios políticos. Después de 1948 sólo apareció un artículo con tintes políticos. Esta intervención proveniente del ámbito científico médico y representada por Florencio Escardó trasunta estrategias políticas e institucionales más amplias que involucran los intereses de la industria farmacéutica, particularmente de la empresa *Roche*.

La última referencia de Escardó vinculada a estos temas en el contexto político de la época se produjo en 1950, en vísperas de celebrarse el 10 de diciembre como *Día del Médico*, cuando escribió una nota que trataba de jerarquizar el rol del médico en la sociedad y ponderó la necesidad de mantener la práctica médica libre de la interferencia estatal. El pediatra vinculó el origen de la conmemoración con la Declaración de los Derechos Humanos sancionada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Esta asociación ocultaba los acontecimientos del proceso político local, ya que la elección de ese día remitía al reconocimiento estatal del gremio médico en 1947. Esta disputa por el origen de la efeméride invalidaba el reconocimiento oficial del gremio médico, y al defender el status “individual” y “privado” de la práctica profesional estaba oponiéndose a la política de “socialización de la medicina” auspiciada desde la esfera gubernamental, que pretendía instaurar la figura de un médico de cabecera obligatorio financiado por el Estado.⁵⁶

Así como las fábricas se convirtieron en un escenario desde el cual se difundieron recomendaciones sanitarias, las escuelas y las familias también se convirtieron en pilares que podían sostener la salud de la nación.

⁵⁵ Aleandri fue reemplazado por Dr. José Lo Zito, quien hasta ese momento había ocupado el cargo de director de Difusión y Propaganda Sanitaria. Véase Resolución 11.844 en *Boletín Administrativo de SSP*, julio-septiembre 1948, Año III, N° 10. La remoción del cargo de Aleandri se puede inscribir en una jugada política por la cual Lo Zito aprovecha la ausencia de Aleandri (que se encontraba de licencia por su casamiento) para lograr un ascenso. Entrevista a Laura Aleandri, hermana de Aleandri, realizada por Karina Ramacciotti en Buenos Aires el 7 de mayo de 2003.

⁵⁶ Escardó estuvo en contra de la llamada “socialización de la medicina”. Consideraba que el médico se caracterizaba por “manejar lo individual” y durante el desenvolvimiento de su profesión debía destacarse por el desarrollo de la “personalidad individual”, pues de su opinión dependía la vida de muchos enfermos. Así es que era el propio oficio médico el que tendía al manejo de las individualidades. Esto es interpretado como un límite para la agremiación médica. Véase, Florencio Escardó, “El individualismo médico” en *Servicio Bibliográfico Roche*, N° 4, año 13, Junio de 1945, p. 25-26. Para conocer las opiniones de los médicos en torno a la nunca sancionada ley de socialización de la medicina Susana Belmartino y otros, *Corporación médica y poder en salud en Argentina, 1920-1945*, Organización Panamericana de la Salud, Rosario, 1988.

Esto quedó evidenciado en las charlas sobre la alimentación durante mayo de 1949. En la conferencia inaugural del ciclo “Política Alimentaria” realizada en el Teatro Colón, Carrillo sostuvo que por “hábito o por comodidad” se habían eliminado de la dieta las leches, las frutas y las verduras. La eliminación de los llamados “alimentos protectores” repercutía en el debilitamiento de los pueblos y en la decadencia del potencial biológico. Esto traía aparejada la formación de una “raza raquíta y decadente proclive a la extinción”.⁵⁷

Esta campaña fue diseñada para ser aplicada durante el ciclo escolar en las escuelas, y durante los meses de receso en las colonias de vacaciones. Enmarcada dentro de un clima de época que apuntalaba el reconocimiento de los derechos de los niños, la infancia fue considerada como “la única privilegiada” de la política social por ser la depositaria de la futura grandeza del país.⁵⁸ En sintonía, desde la perspectiva estatal se consideró que la ayuda alimentaria dirigida directamente a los niños por medio de la creación de comedores escolares era de mayor utilidad. Así es que se aumentaron los subsidios destinados a servicios escolares de alimentación.⁵⁹

La “educación alimentaria popular” enseñaría la “utilización racional” de los alimentos para evitar “la mala inversión de los recursos disponibles”. El énfasis en la “irracionalidad” popular se sustentaba en el diagnóstico de las autoridades sanitarias según el cual las familias “malgastaban en vicios” parte de sus salarios. De esto se desprendía que el alcoholismo crónico y el juego atentaran contra todo criterio racional alimentario. La escuela, al “sacar al niño de la familia, aunque sea por una hora” iba a “propender a la corrección de nuevos hábitos”. Al mismo tiempo, los niños al regresar a sus hogares difundirían estos consejos entre sus

⁵⁷ Ministerio de Salud Pública, *Política Alimentaria Argentina*, Buenos Aires, Departamento de Talleres Gráficos, 1951 y R. Carrillo, *El criterio biológico en el ordenamiento económico de la alimentación*, Departamento de Talleres Gráficos del Ministerio de Salud Pública, Buenos Aires, 1949.

⁵⁸ Esta postura era compartida por el amplio espectro ideológico. Recordemos que en 1923 se declararon los derechos de los niños en la Conferencia de Ginebra. Estos fueron incluidos en la Declaración de los Derechos Humanos sancionada por las Naciones Unidas en 1948. En 1948 la SSP envió representantes al IX Congreso Panamericano del Niño, realizado en Caracas, y creó el Consejo del Niño con el fin de “ampliar e intensificar la acción a favor de la infancia, especialmente en el primer año de vida”. Decreto 40.319 del 23 de diciembre de 1947 y Resolución 8.695 del 21 de abril de 1948 en *Memoria*, op. cit., p. 252-267.

⁵⁹ Resolución 29.168 del 13 de noviembre de 1950 en *Memorias*, op.cit., p. 388.

familiares. Según esta interpretación, los comportamientos inadecuados de los padres con respecto a la educación de los hijos convertían a los maestros en actores claves para promover el cambio deseado. Sin embargo, los docentes debían recibir de los médicos los conocimientos científicos por medio de un “Ciclo de Conferencias” y de “Cursos de Dietología y cocina popular”.⁶⁰ De esta lectura se desprende un cuestionamiento al rol tradicional de la familia. Esto es el rol del varón-padre en cuanto la garantía de satisfacer las necesidades materiales de su familia por medio de la obtención de un salario en el ámbito público; y el rol de la mujer-madre, como la responsable de brindar cuidados y protección a los hijos.

Esta desvalorización de la función de la familia generó críticas por parte de la Unión de Mujeres Argentinas (UMA). Esta agrupación femenina filocomunista desde su revista *Nuestras Mujeres* criticó la llamada “política alimentaria”. Sostuvo la posibilidad de que “el pueblo carezca de conocimientos sobre el valor nutritivo de los alimentos. Es posible que la mayoría de la gente desconozca con exactitud la cantidad de vitaminas que contiene una naranja o un tomate”. Pero defendieron el rol de la mujer como madre, y a partir de este papel social la atribución de ciertos conocimientos inherente a su condición. Desde esta esencialización del papel de la mujer la UMA cuestionó la impugnación que se les estaba haciendo desde la SSP: “no hay una sola madre, que no conozca el valor alimenticio de las frutas y las verduras; y que hace ingentes sacrificios para que su hijo pueda comer una manzana o una naranja”.⁶¹

Este tipo de cuestionamientos nos induce a pensar en la distancia existente entre estas recomendaciones “científicas” y la realidad de estas mujeres, así como la impugnación y la falta de visibilidad de estas reali-

⁶⁰ Héctor Enrique Guaita, “El presupuesto familiar y la alimentación del escolar” en *La escuela y el problema de la nutrición del escolar*, Buenos Aires, 1949, p. 86.

⁶¹ *Nuestras Mujeres*, 1 de junio 1949. p. 7. La Unión de Mujeres Argentinas (en adelante UMA) fue un movimiento social que aglutinó a mujeres vinculadas con el Partido Comunista Argentino. No obstante, la UMA intentó superar las estructuras partidarias logrando involucrar a mujeres no insertas en partidos políticos así como también a las de otras corrientes ideológicas. La UMA mantuvo distintas instancias de confrontación con el gobierno peronista y la revista *Nuestra Mujeres* da cuenta de ello. Un estudio sobre la UMA: Adriana Valobra, “La UMA en marcha. El Partido Comunista Argentino y las tradiciones y estrategias de movilización social en el primer gobierno peronista: el caso de la Unión de Mujeres Argentinas (UMA)”, en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, Número 61, Vol. 31, Primavera 2006, en prensa.

dades permite deducir el limitado uso de estas recomendaciones. La UMA se postuló en contra de los consejos debido a la imposibilidad de lograr una alimentación “equilibrada” a causa del constante encarecimiento de los productos de consumo popular y el desfase que existía con relación a los salarios.⁶²

Es necesario destacar que el gobierno también contempló en su agenda los problemas producidos por la carencia y el alza en los precios de ciertos productos de la canasta familiar (leche, pan, carne) y el aumento de los alquileres. En sintonía con estas preocupaciones, en junio de 1946 Perón anunció la campaña para abaratar ciertos productos de la canasta familiar y una “lucha” para castigar la especulación y los movimientos alcistas.

Compartiendo la mirada crítica vinculada a la distancia existente entre los consejos científicos y el aumento y la carestía de los productos de primera necesidad, el diario *La Prensa* publicó un artículo editorial titulado “Consejos impracticables sobre alimentación” donde se sostenía que los consejos alimentarios eran útiles, pero que la campaña educativa tenía “efectos ilusorios o teóricos” ya que “el régimen alimentario inapropiado” no se debía a una “deficiente educación popular”. De lo contrario se consideraba necesario ajustar la “selección de viandas” a las posibilidades económicas y a la existencia de víveres: “de poco a de valer que se recomiende mayor consumo de leche, manteca, huevos y verduras [...] cuando es notorio que ninguno de esos alimentos puede adquirirse en las cantidades necesarias ya sea por que periódicamente escasean ya porque debido a sus precios se han colocado fuera del alcance de las personas de pocos recursos y aún de las de más holgadas posición”.⁶³

Estos comentarios fueron contestados por funcionarios del organismo sanitario. El Dr. Germinal Rodríguez, consejero municipal por el Partido Socialista Independiente en los años treinta y fiel colaborador de Carrillo, sostuvo al respecto que los obreros “mostraban insatisfacción porque no podían adquirir una heladera o una bicicleta” debido al aumento de precios, pero sostenía que estas demandas no eran “necesidades sino vanidades”. Por lo tanto responsabilizaba a los trabajadores por la inflación dada su incapacidad de ahorro y sus compras “superfluas”.⁶⁴

⁶² “Informe sobre los derechos de la mujer argentina” en *Nuestras Mujeres*, 1 de Febrero de 1949, p. 4.

⁶³ “Consejos impracticables sobre alimentación”, *La Prensa*, 23 de mayo de 1949, p. 5.

⁶⁴ Germinal Rodríguez, “Los alimentos dentro del presupuesto obrero y su relación con los salarios” en *Archivos de Salud Pública*, Vol. V, N° 5, mayo, 1949, p.564.

Tanto las recomendaciones alimentarias como los comentarios de Rodríguez entraban en colisión con el relevamiento estadístico proveniente del Instituto Nacional de la Nutrición. En el *Boletín* del mencionado instituto existía un estudio sobre el costo de la alimentación. En el mismo queda demostrado el costo creciente de los productos considerados necesarios para satisfacer las necesidades nutricionales. Según este relevamiento en 1946 se gastaba 105,37 % del sueldo en alimentos, en 1947 para adquirir los mismos productos se necesitaba 129%, para 1948 146% y en 1949 el porcentaje ascendía a 199%.⁶⁵

Este aspecto ilumina sobre los escasos vínculos de comunicación entre las dependencias técnicas de la SSP. A pesar de contar con este recurso informativo, que daba cuenta del aumento de precios, no era tenido en cuenta para la planificación sanitaria en materia de alimentación relativizando el peso del conocimiento técnico dentro del diseño de la política pública.

En síntesis, tanto la UMA como *La Prensa* compartieron la necesidad de dar a conocer conocimientos científicos en torno a la alimentación nutritiva. Es indudable que el saber de los médicos había ganado un espacio relevante en la sociedad y las resistencias de ésta ya no se ubicaban en el cuestionamiento de la práctica ni del saber médico. Sin embargo, la UMA lo impugnó como un avasallamiento de los poderes de las madres en tanto organizadoras del ámbito doméstico y en la imposibilidad económica de realizar esos consejos. *La Prensa* compartió este último aspecto con la UMA, ya que enfatizó el aumento de la inflación y su incidencia erosiva en la capacidad de consumo.

Como vemos la propuesta en materia de educación sanitaria encontró miradas encontradas, tanto en cuanto la eficacia en la transmisión de la información sobre las formas de prevenir ciertas enfermedades como también en la distancia existente entre las recomendaciones técnicas y la vida concreta de las personas. Estos diferentes cuestionamientos incidieron en los conflictos interinstitucionales, tales como los cambios en las atribuciones de ciertas dependencias o los relevos de funcionarios. Así es que nos parece fructífero continuar rastreando el diálogo entre la política sanitaria y las repercusiones que ésta tuvo tanto desde el punto de vista técnico como desde la percepción de quienes se sintieron afectados por la misma.

⁶⁵ Instituto Nacional de la Nutrición, "El costo de la alimentación", Enero y febrero 1946, 1947, 1948, 1949. Para los cuatro años se tomaron en cuenta los mismos alimentos.

A modo de síntesis

En este trabajo escuchamos algunas de las voces que cuestionaron diferentes aspectos de la política sanitaria durante los primeros cuatro años de gestión de Ramón Carrillo. Estas miradas estaban atravesadas por una oposición política a las autoridades de turno, sin embargo también estaban presentes diferentes posturas en torno a la planificación sanitaria. Profundizar sobre como estas miradas repercutieron en la agenda estatal durante los primeros años del peronismo permite ver una mayor fluidez en el proceso de diseño e implementación de la política sanitaria.

Este período fue considerado por la historiografía con un período activo por el papel supuestamente técnico y libre de intereses políticos que pudo desempeñar el neurocirujano. A partir de las miradas provenientes del campo médico, de la prensa periódica, de las autoridades provinciales y de la Unión de Mujeres Argentinas visualizamos que la política sanitaria no remite solo a la acción “racional” de un grupo de “expertos” que desde sus conocimientos técnicos aplican un conjunto de saberes supuestamente neutrales y que busca sólo concretar el bien común al margen de las negociaciones políticas. Como se ha demostrado para el caso de las construcciones hospitalarias y las campañas sanitarias, las medidas se fundamentaban tanto en pretendidos estudios y prácticas científicas previas realizadas en el ámbito local y en el internacional, como también en una dinámica que excedía la mera técnica y se vinculaba en un diagnóstico de la sociedad y a partir de éste con la búsqueda de poder, apoyo y legitimidad política.

Las reacciones estudiadas nos permiten por un lado avanzar sobre el alcance y las limitaciones existentes en materia sanitaria a partir de fuentes escasamente transitadas hasta el momento, y por otro lado evaluar como estas miradas incidieron en los cambios al interior y al exterior de las instituciones. Las modificaciones en las atribuciones, la creación de dependencias y los cambios de funcionarios son índices del grado de permeabilidad de las dependencias estatales a las demandas de diferentes grupos.

Asimismo, este estudio ayuda a conjeturar sobre las causas de la pérdida de dinamismo de la SSP. La historiografía ponderó principalmente los factores externos a la política sanitaria, visualizados en tanto instancias que limitaron las estrategias encaradas desde la SSP. De este marco conceptual se desprendió que la intervención sanitaria de la Fundación Eva Perón o la relación pragmática de Perón con los sindicatos representaron trabas para el desenvolvimiento de la política sanitaria. A la luz de

estas voces disonantes nos interesa continuar rastreando cómo en el propio desenvolvimiento de esta política existieron también cuestionamientos y limitaciones internos, lo que permite armar un campo mucho más complejo de lo que tradicionalmente se ha evaluado. Precisamente estos elementos forman un entramado de relaciones político-institucionales donde la puja de poderes y competencias teje la urdimbre sobre la que se despliegan las políticas sociales.

Es interesante iluminar los matices al interior de la política sanitaria peronista y evitar las causas universales que tienden a generalizar y ponderar sólo los datos cuantificados, para lograr así hurgar en la riqueza de los procesos históricos.

Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de seguridad social para América Latina: el caso de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Patricia Flier

América Latina es una tierra en llamas en la década de 1930. En la región hay crisis económica, crisis social, crisis política, crisis de valores, soldaduras de dos o más de ellas: en definitiva, se trata de una crisis orgánica, como señaló Waldo Ansaldi¹. Vientos de renovación parecen soplar por doquier generando tiempos de profundas transformaciones y cambios, muchos de los cuales resultan fundamentales para entender el proceso histórico de la región durante las décadas siguientes.

En la década de 1930 se inició un nuevo período histórico que se extendió hasta mediados de los años 1970, donde el desarrollo de las políticas sociales resulta un elemento incuestionable –pero tan sólo uno más– para su definición. Se constata la construcción de un nuevo escenario político en el que se inscribe la intervención activa del Estado en el plano económico y social, que algunos autores gustan definir como los tiempos de construcción del Estado keynesiano, con amplio desarrollo de políticas de seguridad social; mientras otros prefieren –con las limitaciones especiales del caso para América Latina– referirse al ámbito de aparición, desarrollo y crisis del “Estado de Bienestar”.

Más allá de las diferencias de conceptualización, aparece la existencia de un nuevo “modelo de relación de los actores sociales” al que Hobsbawm ha llamado “acuerdo a tres bandas” (entre capital y trabajo presidi-

¹ Waldo Ansaldi (editor), *Tierra en llamas. América Latina en los años de 1930*. Ediciones Al Margen, La Plata, 2003.

do formal o informalmente por los gobiernos).² Al señalar un nuevo “modelo de relación” no nos referimos a una acabada y cristalizada matriz de relaciones entre los tres actores mencionados, sino a una serie de tendencias históricas que recorrieron con fuerza este período y que indican formas particulares de interacción entre los sujetos implicados, que modelaron incluso la forma en que asumieron los conflictos sociales, y que repercutieron sobre el nivel y calidad de vida de los trabajadores. Estas tendencias incluyeron la creciente intervención del Estado en la regulación de diversas esferas de la vida social; la aceptación progresiva por parte de la clase empresarial de la necesidad de tal intervención para el desarrollo del capitalismo; la integración creciente de los sindicatos a las estructuras del Estado; el descrédito de las políticas liberales, sobre todo de la creencia en la capacidad del mercado para transformarse en un eficaz mecanismo de regulación de la vida económica y social; y el auge de los objetivos de pleno empleo y de gradual universalización de la seguridad social.

En este marco este trabajo intenta recortar como ámbito de observación el desarrollo de las políticas de seguridad social, para presentar una revisión descriptiva de los temas abordados en las Conferencias Interamericanas de Seguridad Social, ya que las recomendaciones emanadas de las mismas nos permiten observar las tendencias imperantes en este complejo campo en América. De tal modo podremos observar la manera como que fueron delineando tópicos medulares vinculados al debate en torno al tránsito de los seguros sociales hacia la seguridad social, al papel de las políticas sociales y los posibles usos e inversiones de los fondos que generan las instituciones de seguridad social.

Nuestro interés está centrado en el análisis de la influencia y alcance de las recomendaciones de organismos internacionales en el campo de la Seguridad Social con respecto a la adopción de medidas de este tipo en América. En este sentido, se puede comprobar que ha sido una práctica tradicional y enriquecedora para las naciones americanas buscar referencias para sus sistemas en las experiencias de los países europeos y en las recomendaciones que realizan los organismos internacionales. Legisladores argentinos, particularmente los diputados socialistas, realizaron fuertes e importantes ejercicios de indagación en experiencias extranjeras para presentar proyectos vinculados a las conquistas de beneficios sociales para la clase obrera. Entre muchos otros casos, podemos resaltar

² Eric Hobsbawm, *Historia del Siglo XX. 1914-1991*. Crítica Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1995, p.271 y siguientes.

el trabajo de Augusto Bunge para la elaboración del proyecto de Ley Básica del Seguro Nacional en la Cámara de Diputados en 1917.³

El clima internacional de ideas de entreguerras influyó de manera notable, pues la totalidad de los actores involucrados en el debate no dejaban de recordar algunas de las iniciativas desplegadas contemporáneamente por distintos Estados o conferencias internacionales. Entre aquellas se destacaban los informes de la Junta de Seguridad Social, la Ley de Seguridad Social de Roosevelt sancionada en agosto de 1935 y la ley Wagner Murray, en Estados Unidos, y el Plan Marsh en Canadá. El Plan Beveridge fue particularmente importante por su intención de eliminar o al menos reducir al mínimo la pobreza y los riesgos de la vida de los trabajadores, en un intento de compatibilizar la supervivencia del capitalismo —e incluso su mayor pujanza— con la democratización del bienestar.

El foro más relevante como fuente de consulta ineludible es la Organización Internacional del Trabajo, creada al término de la Primera Guerra Mundial, en la Conferencia de Paz de abril de 1919. Esta organización tripartita, única en su género, que reúne en sus órganos ejecutivos a los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores es el organismo de mayor referencia y gravitación en el señalamiento de los rumbos de la seguridad social a nivel internacional.

Sin embargo, los Estados americanos debieron crear un organismo intergubernamental que se preocupara de la problemática del seguro social teniendo en cuenta las particularidades de la región. En efecto, el tránsito del modelo primario exportador al de industrialización por sustitución de importaciones en el plano económico, y el de la dominación oligárquica hacia el populismo en el político, generaron un escenario de enormes transformaciones, nuevas demandas y reacomodamientos. Las migraciones internas, los procesos de urbanización e industrialización, la institucionalización del movimiento obrero y las luchas por la ampliación de la ciudadanía modifican profundamente el escenario latinoamericano, abriendo nuevas problemáticas y reclamando novedosas formas de intervención estatal.

La situación de rápidos progresos y cambios continuos en la legislación y en la marcha de la Seguridad Social posibilitaron la creación de una Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), organismo que trabajaría en plena concordancia y relación con la OIT pero que

³ Véase Augusto Bunge, *Las conquistas de la Higiene Social. Informe presentado al Gobierno Nacional*. 2 Tomos. Talleres Gráficos de la Penitenciaría, Buenos Aires, 1910.

tendría como objetivo central el trabajo de complementación y de ayuda mutua en el plano regional americano.

La violencia que atravesó la región en la década de 1930 –la insurrección aprista en Trujillo en 1932, las Guerra del Chaco y de Leticia, la represión de la insurrección campesina en El Salvador– tornaron a la búsqueda de la paz en un objetivo central para la convocatoria de las Conferencias Interamericanas. Los participantes señalaban que la protección integral de los individuos se había convertido en el eje de la política social, y que la nueva concepción de la seguridad social formaba parte del esfuerzo de los pueblos para garantizar la libertad y a través de ella asegurar el derecho a la felicidad y a la paz. La “Declaración de Santiago de Chile” lo señalaba como objetivo: “Las decisiones de América en orden a la nueva estructura de la seguridad social, constituyen su aporte a la solidaridad del mundo en la conquista del bienestar de los pueblos y al logro y mantenimiento de la Paz”.

Estas Conferencias se proponían en el “orden del día” el abordaje de aquellos problemas que presentaban un interés inmediato para las administraciones e instituciones de seguridad social del mayor número de países de América, además de considerar proposiciones y reunir informaciones documentales que podrían servir como disparadores de discusiones o trabajos futuros y facilitar el intercambio de experiencias. Entre otros objetivos se destacaba que estos encuentros debían actuar como estímulo, incentivo y guía para otros países que trataban de alcanzar para sus regímenes un nivel a tono con las necesidades de sus pueblos y con la importancia adquirida por la seguridad social en el mundo. Aun más, durante la primera reunión de la Conferencia en Santiago de Chile en 1942 nació un Programa Continental de Seguridad Social cuya lectura detenida nos permite observar, por un lado, cambios que trascienden la descripción tradicional de este campo de acción y que preanunciaban el nuevo papel que le asignarían los estados nacionales a la seguridad social, y por otro, el intento de generar un bloque americano de solidaridad ante un mundo convulsionado que eventualmente podría requerir posiciones políticas conjuntas.

El texto señala que:

- a) Una política de seguridad social de América debe promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y de mantenerlas en un alto nivel, a incrementar la producción de las rentas nacionales y distribuir las equitativamente, a mejorar la salud, alimentación, vestuario y educación general y profesional de los trabajadores; b) La salud, la capacidad y bienestar de los trabajadores de una nación americana interesa también a las demás naciones americanas, por lo que se impone una acción concertada de los organismos de

la seguridad social en resguardo del capital humano, garantía de la integridad y defensa continental; c) Esta acción involucra la necesidad de constituir entre las naciones de América un acervo común de los elementos necesarios para la continuidad de su acción social, para el mantenimiento de la unidad y para hacer frente en ese orden a toda clase de eventualidad y d) Un acuerdo continental de los organismos de seguridad social, establecerá nuevos vínculos de seguridad en la solución de los problemas que afectan más profundamente el destino y la conciencia de los pueblos y reforzará la fe en el futuro de América.⁴

Existió una diferencia fundamental entre los alcances de las resoluciones de la CISS y las de los congresos de la OIT. En estos últimos, los países miembros debían ratificar el o los convenios sancionados. Ahora bien, la ratificación de un convenio internacional es un acto legal y oficial, por medio del cual un Estado miembro de la Organización Internacional del Trabajo se obliga a tomar las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de determinado convenio. En cambio, los alcances de las recomendaciones de la CISS eran sugerencias que se extendían a los países miembros que si bien fueron seriamente estudiadas, debatidas y votadas otorgaban la libertad y la voluntad de velar por su adopción de acuerdo a las posibilidades y necesidades nacionales.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social

A fines de 1940, con motivo de la inauguración oficial del Hospital Obrero de Lima construido por la Caja Nacional del Seguro Social de Perú se reunieron en su capital algunos de los principales dirigentes de las instituciones de seguros sociales de América, quienes decidieron la conformación de un Comité Interamericano de Iniciativas en Materia de Seguridad Social con el fin de estudiar, en estrecha colaboración con la Oficina Internacional del Trabajo, la posibilidad de establecer con carácter permanente un organismo de estudio e intercambio de informaciones entre los institutos de seguridad social de los países de América. Ese organismo debía encargarse de la preparación de manuales en los que se analizaran los diversos aspectos de la Seguridad Social que desarrollaban las diferentes naciones. Tales estudios debían a su vez servir de base a la conformación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

En septiembre de 1942, por invitación del gobierno de Chile, se celebró en Santiago la primera reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, con la presencia de delegados de veinte países de América, representantes del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo y de los directores de la Oficina Internacional

⁴ C.G.T., Año VIII, número 437, edición del 25 de septiembre de 1942, p. 8.

del Trabajo, la Oficina Sanitaria Panamericana y del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia. Se trataron temas técnicos que respondían a las preocupaciones inmediatas de algunos de los países americanos como la aplicación del seguro social a los trabajadores agrícolas, a los independientes y al personal doméstico; la eficacia y economía de las prestaciones médicas del seguro de enfermedad y el funcionamiento de las pensiones de invalidez. También se abordó la defensa de la salud a través del seguro social y sus relaciones con los problemas de sanidad y asistencia social; los regímenes financieros más recomendables en función de la magnitud del campo de aplicación del seguro y la necesidad de organizar un sistema uniforme de bioestadística.

Como resultado de este encuentro surgió la “Declaración de Santiago de Chile”, que resumía los principios y aspiraciones sobre seguridad social en el continente. Esta Declaración auspiciaba la creación de la CISS, la aprobación de sus estatutos y la adopción de trece resoluciones sobre el seguro social. Se recomendaba así a los países participantes que dirigieran sus políticas hacia un régimen de seguro integral, que unificase y generalizase sus beneficios dentro de un sistema de seguro social obligatorio. En este espíritu, se propiciaba la creación de un seguro nacional de salud financiado por el Estado, los empleadores y los trabajadores, y de un seguro social obligatorio contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El sistema debía ser administrado con la participación de patrones y obreros.

Un elemento importante a señalar es que este abanico de recomendaciones cumplía diferentes objetivos según los avances de cada país miembro; para algunos sería un inventario de los avances ya realizados en la materia, para otros, serviría como punto de partida para mejoras legislativas y para otros actuaría como señal de etapas ya superadas por los cambios implementados en los últimos años. Más allá de ello, esta declaración puede ser considerada como un hito de la seguridad americana teniendo en cuenta que sus participantes consideraron que “las nuevas estructuras de la seguridad social constituyen el aporte americano a la solidaridad del mundo en la conquista del bienestar de los pueblos”.⁵

Además, se constituyó un comité provisional encargado de preparar los reglamentos y de colaborar con la formación del Comité Permanente;

⁵ *Informe de Secretario General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Segunda reunión, 10-22 de noviembre de 1947. Montreal, Oficina Internacional del Trabajo, 1947.*

se decidió la publicación periódica del *Boletín Provisional* como órgano de difusión para todas las instituciones del continente y propuso iniciar, paralelamente, un trabajo de relevamiento de experiencias a través de visitas y de foros permanentes de discusión en pos de la construcción de una agenda para las políticas de seguridad social. Como parte de esta estrategia se celebró en 1943 en Montreal una Consulta de Seguridad sobre servicios de manutención y médicos. Entre otras muchas sugerencias recabadas para el mejor funcionamiento del organismo se recomendaba incorporar en el reglamento la categoría de Miembro Corresponsiente, y la inclusión en esa condición de Sir William Beveridge, autor del ya muy conocido plan de seguridad social, así como también la de John Winant, ex director de la Oficina Internacional del Trabajo. Se realizaron, además, otras visitas para conocer diversas instituciones de seguridad social en Estados Unidos, cuyas observaciones fueron publicadas en el *Boletín Provisional*.

En 1944 se llevó a cabo en Filadelfia la 26° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que en el campo de la seguridad social fijó en la “Declaración de Filadelfia” los nuevos problemas y principios derivados de la guerra: el seguro de medios de subsistencia, la extensión de beneficios tanto al trabajador como a toda su familia, la atención médica y la colaboración internacional administrativa que sirvieron de base a las Recomendaciones 67 y 69 de la OIT.

En noviembre del mismo año se realizó en Montreal una reunión de Actuarios de las Instituciones de Seguro Interamericano, donde se trataron algunas consideraciones generales sobre el seguro privado y sus analogías con el seguro social; los principales problemas socioeconómicos y biométricos del seguro social –el crecimiento de la población asegurada, las variaciones de sueldos y salarios– los problemas actuariales propios de los diversos países y otros aspectos técnicos.

En 1945 apareció el *Manual Interamericano de Instituciones de Seguridad Social* que contenía monografías de las diversas instituciones existentes en cada país, con una ligera síntesis de las actividades de las organizaciones internacionales vinculadas con la seguridad social del hemisferio. Como ejercicio de balance, que demuestra las principales realizaciones de cada una de las naciones, dejaba descubiertas importantes asignaturas pendientes: ausencia de informaciones o datos estadísticos y la diferencia de conceptos y terminologías técnicas entre diversos países.

En julio de 1945 se realizó en la ciudad de México la reunión constitutiva del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, con

la presencia de los delegados de todos los países americanos, representantes de la OIT y de la Unión y de la Oficina Sanitaria Panamericana. Se crearon dos comisiones técnicas: una relacionada con las estadísticas del seguro social y la otra con los problemas médicos; se aprobó el reglamento de la Conferencia y se fijó la ciudad de Río de Janeiro como sede de la siguiente reunión en donde se considerarían, por pedido de los miembros, los problemas de la desnutrición infantil y la inversión de los fondos de las instituciones del seguro social, el seguro de riesgos profesionales y el seguro de desempleo.

Así, en 1947 se reunió en Río de Janeiro la Segunda Conferencia Interamericana de Seguridad Social donde se aprobó el reglamento definitivo de la CISS y se abordaron los temas vinculados a la necesidad de impulsar el desarrollo de la industria y del empleo como garantía de la expansión de la seguridad social y, particularmente, se acordó poner en marcha un programa con un plan práctico de acción para el fomento de los servicios sociales en América. Fueron objeto de atención –formando parte de las recomendaciones– la reiteración de la necesidad de la ampliación del seguro social a los trabajadores agrícolas, la urgencia de contar con información estadística y de estandarizar la terminología usada en la seguridad social. Dos temas más fueron largamente debatidos: la necesidad de implantar servicios de empleo e impulsar la instauración del seguro de desempleo y la de impulsar leyes que establecieran el seguro social contra el riesgo de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, además de la organización sistematizada de su prevención. Se presentó también un documento introductorio para la discusión acerca de las inversiones de los fondos de las instituciones de seguro social.⁶

La Tercera Conferencia se llevó adelante en Argentina en 1951, y produjo la “Carta de Buenos Aires”. Allí se reiteró que los programas de seguridad social tienen por objeto elevar el nivel de vida de la población por medio del desarrollo económico, el mejoramiento de las condiciones sanitarias y el progreso de la cultura, recomendando la coordinación de la política social con la política económica y sanitaria. Se prestó especial atención a las cuestiones vinculadas a los métodos de percepción, servicios de inspección y sistema de control para el pago de las cotizaciones; a la coordinación de las prestaciones médicas de los riesgos de enfermedad y de invalidez –señalando la importancia de tender a sistemas unificados–; a la necesidad de implementar programas de educación y capa-

⁶ *Informe del Secretario General Sr. A Flores Zorrilla a la Segunda Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, Río de Janeiro, 10-22 de noviembre de 1947.

citación del personal administrativo del Seguro Social; a la inversión de partes de las reservas de los recursos aportados por el Seguro Social en planes de construcción de viviendas para población de escasos recursos; y finalmente, por pedido de la delegación argentina, se propuso preparar un texto con una Declaración Universal de los Derechos del Trabajador para ser elevada a la OIT como aporte americano a los trabajadores del mundo. En la siguiente Conferencia, realizada en la ciudad de México, se analizó la necesidad de la extensión del seguro social a los trabajadores del campo, la incumbencia de las prestaciones familiares, los problemas médicos y farmacéuticos del seguro y el estudio de una terminología común en el campo de la seguridad social.

Sin duda, las intenciones de estas conferencias se entroncaban con los objetivos del convenio N° 102 de la OIT, adoptado en 1952 y denominado “Norma Mínima de la Seguridad Social” que plasmaba las nuevas tendencias al intentar dar un nuevo impulso a los regímenes de seguro social, superando la fase de búsqueda del bienestar de los trabajadores y sus derechohabientes para intentar abarcar ahora a la totalidad de los ciudadanos. Por primera vez en un texto internacional se hace una definición jurídica y una valuación económica de lo que debe ser la acción protectora de la Seguridad Social, tanto en su extensión como en la intensidad de la protección. Impulsaba la revisión de las realidades nacionales en torno a la cobertura, la universalidad, la financiación y la administración en esta materia. Desde entonces las ocho ramas de la acción protectora se han mantenido estables en su concepción. Su redacción representa la lucha mundial contra la pobreza así como la protección laboral ante enfermedades profesionales y accidentes de trabajo. Proyectaba la seguridad social según el espíritu de la Declaración de Filadelfia, que apuntaba a “extender las medidas de la Seguridad Social como garantía de ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”. Revisaba y mantenía la hipótesis del “Riesgo Social” como factor ordenador, generador de equidad, de justicia social, de bienestar y de ciudadanía social. Avanzaba en la realización de la universalidad como política social adecuada, proponiendo la unificación y coordinación de un sistema de servicios y prestaciones de Seguridad Social Nacional, la financiación sobre responsabilidades tripartitas y la fijación de tasas mínimas reales, englobando las eventualidades de toda la población, demarcando diferencias estructurales con el negocio de los servicios y prestaciones de origen privado y proyectando la protección de los derechos individuales a los derechos sociales.⁷

Del Seguro Social a la Seguridad Social

El concepto de Seguridad Social indica un nuevo contenido en la idea de protección social y es posible recorrer su evolución a partir de las Conferencias Interamericanas. Los Seguros Sociales surgieron como “medios para remediar los males que pertenecen a un orden especial de fenómenos sociales que se cumplen en la realidad concreta y temporal de la sociedad”.⁸ Surgidos a fines del siglo XIX, fueron los intentos de respuesta a una economía capitalista industrial deshumanizada. Se trata de una idea basada en la protección biológica de los asalariados que insertos en un medio inseguro veían disminuidas sus probabilidades de vida. En los seguros sociales subyace la idea de la seguridad ante los infortunios y en su formación intervienen dos conceptos básicos que se asientan en la teoría del “riesgo”; uno económico, que cubre mediante indemnización la subsistencia del obrero incapacitado en su facultad de ganancia y otro biofísico que se bifurca en una política preventiva que vela por la estabilidad biológica del individuo y su capacidad productiva, y una política reparadora que tiende a reintegrar al trabajador al campo de su actividad. El seguro social privilegia la cobertura del asalariado sobre la base de reglas de aplicación automática en el caso de daño ocasionado e impone a los beneficiarios potenciales la carga de su financiamiento, lo que inducía a percibir como un derecho adquirido su futuro reclamo.⁹

Dicho de otra manera, “los seguros sociales están basados en la protección biológica del hombre considerada en su proyección centrífuga hacia la colectividad; por ello es que el seguro de enfermedad representa el fundamento mismo de los seguros sociales. En el orden político, es la protección contra las enfermedades el medio de conservación de las fuerzas activas de la nación, en lo filosófico esa protección asegura la personalidad y la felicidad humana; y en lo social, regula el equilibrio del potencial humano y vela por la preservación de sus reservas vitales, en razón del crecimiento moral y material de la población y el desarrollo del progreso social”.¹⁰

⁷ *Informes Sociales de la O.I.T.*, Vol. VIII, N° 1-2, julio de 1952, p.70. Informe de F. Alexander.

⁸ Ricardo Moles, “Importancia de las investigaciones sociales en América” En: *Hechos e Ideas*, N° 87, julio de 1951, p.357.

⁹ Véase: Patricia Flier. *El desarrollo de la Seguridad Social en Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible.* En: José Panettieri (Comp). *Argentina: trabajadores entre dos guerras.* Eudeba, Buenos Aires, 2000.

¹⁰ Ricardo Moles, *Op.cit.* p.359

La primera reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social fue taxativa al respecto. En la Declaración de Santiago de Chile se afirmó: “Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la seguridad social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos”.¹¹

Esta orientación basada en la protección hacia el trabajador fue paulatinamente ampliando su alcance, cubriendo a grupos mayores de trabajadores y extendiendo las prestaciones de seguridad al grupo familiar. En la Conferencia Internacional de Trabajo en Filadelfia de 1944 se enunció el principio de universalidad del seguro social hacia el cual se deberían encaminar todos los países: “Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica, y en igualdad de oportunidades”.¹²

La posguerra impuso un nuevo escenario a la seguridad social y obligó a los técnicos a revisar viejos conceptos válidos en la teoría de los seguros sociales. “En los seguros sociales teníamos un campo de aplicación limitado que sólo abarcaba a sectores definidos como trabajadores, en la seguridad social, en cambio el ámbito de protección encuadra a toda la población, sin divisiones sociales o económicas” señala Moles.¹³ En el transcurso de la década de 1940 puede observarse un avance en la idea de la igualdad, debida a los sacrificios impuestos por la guerra. El desarrollo de prácticas de solidaridad nacional, regulación pública del consumo, control de mercados y una distribución más equitativa de las cargas que impuso la etapa bélica permitió el florecimiento de ideas más universalistas y esquemas de protección más solidarios.

Los contemporáneos resaltaban que la protección integral del individuo se había convertido en el eje de la política social y que los tres principios de la medicina social (prevención, curación y rehabilitación) habían pasado también a ser objetivos de la seguridad social, y que esta nueva concepción formaba parte del esfuerzo de los pueblos para garantizar la libertad, y a través de ella asegurar el derecho a la felicidad y a la paz. La “Declaración de Santiago de Chile” lo señalaba como objetivo:

¹¹ *Rumbos para la Seguridad Social*. Cuaderno N° 9, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México, noviembre de 1953, p.12.

¹² *Idem*, p.15

¹³ Ricardo Moles, *op.cit.* p.357

“Las decisiones de América en orden a la nueva estructura de la seguridad social, constituyen su aporte a la solidaridad del mundo en la conquista del bienestar de los pueblos y al logro y mantenimiento de la Paz”.¹⁴

Ahora bien, en cada Conferencia se observa el señalamiento de la necesaria adecuación de las recomendaciones generales a las situaciones históricas de cada región o país. Las orientaciones definidas de la seguridad social, que nacen de un estado de necesidad o de un malestar colectivo originado por fenómenos que se dan en el presente, deberían ajustarse a las condiciones reales de cada país. Es decir, que dentro de una concepción ideal de la seguridad social sus principios tenían validez universal pero, en su aplicación concreta, aquellas recomendaciones no podían sustraerse de los factores que conforman el medio social particular de cada país y que le imprimirían una nota específica.

En la presentación a la III Conferencia Interamericana de Seguridad Social, el delegado argentino Eduardo Stafforini señalaba que la política social de los países americanos difería de la de los países europeos pues estos, mediante sus planes de política sociales, persiguen una mejor distribución de la renta nacional para hacer frente a las necesidades más urgentes; en cambio los países americanos procuran el bienestar del hombre por una acción dirigida principalmente a la preservación de su salud, el desarrollo de su cultura y a la elevación del nivel de vida, mediante la explotación de las fuentes nacionales y el aumento de la producción.¹⁵

Si las políticas de intervención del Estado en América impulsaron el desarrollo industrial –creando las condiciones para el surgimiento de las diferentes burguesías nacionales, la implantación de políticas tendientes a regularizar el ciclo económico y así evitar las fluctuaciones dramáticas en el proceso de acumulación–, su preocupación estaba centrada en el ámbito de la acumulación de capital, de la producción y de la distribución primaria del ingreso. En tanto que la institución central era el pleno empleo y aun cuando ello acarrearía beneficios para el trabajador como una menor competencia en el mercado laboral y una mayor capacidad de negociación, respondía a una lógica de producción y rentabilidad económica. La instalación del Estado keynesiano estaba concebida como un mecanismo que aseguraba un óptimo de producción y de ganancias más

¹⁴ *Rumbos para la Seguridad Social* op.cit. p. 13

¹⁵ Eduardo R. Stafforini, Orientaciones para el desarrollo de la seguridad social en las Américas. En: *Hechos e Ideas*, Año XI, Tomo XXI, Nº 85, 1951, p.149. Informe de la delegación Argentina a la III Conferencias Interamericana de Seguridad Social.

que un instrumento de redistribución progresiva del ingreso, aun cuando ciertas formas de empleo público tendieran a ese fin.¹⁶

En contraste, el desarrollo del Estado de Bienestar en los países europeos fue beneficiado por una etapa de desarrollo económico que brindó las bases materiales para mejorar el nivel de vida de las clases trabajadoras y, así, avanzar en un proceso general de democratización social y en la instalación de un conjunto de instituciones públicas destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto, y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. En el campo específico de la Seguridad Social permitió el desarrollo de la nueva concepción, ya que posibilitó actuar en el terreno de la distribución secundaria del ingreso mediante transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidios a productos de consumos básicos), provisión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestaciones de servicios (salud o educación) cubiertos en su mayoría por fondos del Estado. Estas diferencias en el desarrollo económico y en las capacidades de las naciones del mundo fueron apuntadas en cada Encuentro Internacional, fijando que para el caso americano la necesidad de responder a los condicionantes previos no debía constituirse en un obstáculo permanente para desarrollar una serie de intervenciones políticas, que tendieran a adecuarse a las recomendaciones de los países centrales en materia de seguridad social.

En general es posible observar que los países americanos se habrían de manejar dentro de un sistema de seguro social, más o menos desarrollado, con diferencias apreciables entre ellos con relación a los beneficios acordados a quiénes serían los beneficiarios y a los porcentajes fijados para su financiación. Un recorrido por las presentaciones e informes técnicos de las delegaciones a las Conferencias permite observar cómo la preocupación de los expertos comenzaba a centrarse en el papel más activo del Estado en el campo de la Seguridad Social, recomendando que estas acciones debían traducirse en políticas de defensa de la personalidad humana y en el respeto a la dignidad del hombre.

A fines de la década de 1940 y principios de la de 1950 el pensamiento social reconocía que el fundamento de las prestaciones se asentaba en el “derecho” de los individuos, y especialmente de los trabajadores, a

¹⁶ Ernesto Isuani, Rubén Lo Vuolo, y Emilio Tenti Fanfani, *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Miño y Dávila / Ciepp, Buenos Aires, 1991, p.16.

gozar de los beneficios de la Seguridad Social. La concepción de ésta como un derecho subjetivo del hombre frente a la sociedad, tenía especial significación, y se traducía en diversas realizaciones de la época. La incorporación en las Cartas Constitucionales de cláusulas que reconocen el derecho de los individuos a ser amparados contra los riesgos económicos y sociales que pudieran amenazarlos en su existencia individual o familiar señala una posición definida al respecto, demostrando que el derecho a la seguridad social puede ser considerado como una tendencia creciente de sus legislaciones.

Muchos países americanos consagraron en sus Constituciones el Derecho a la Seguridad Social.¹⁷ Estas declaraciones concretaban, fijaban y difundían en el medio social las aspiraciones o pensamientos dominantes de la época como principios rectores, y señalaban el rumbo a seguir por las acciones de los gobiernos al tiempo que aseguraban una unidad de concepción en los distintos ordenamientos legislativos. Su incorporación en los textos constitucionales implicaba el reconocimiento de los derechos sociales como atributos inalienables e imprescriptibles de la personalidad humana. Por otro lado, ese reconocimiento de derechos traía obligaciones para los poderes públicos y contribuía a la formación o consolidación de una conciencia social, facilitando así la consecución de los fines de la seguridad social. En la Tercera Conferencia se recomendaba: “Consideramos oportuno que [se] confirme la tendencia de los países americanos de incluir en sus Constituciones preceptos referentes a los derechos relacionados con la seguridad social y sus consiguientes obligaciones a cargo de la sociedad y del Estado. Así también consideramos

¹⁷ La Constitución de los Estados Unidos de Brasil, promulgada el 18 de septiembre de 1946, en 18 incisos de su artículo 147 establece las bases de la legislación del trabajo y la previsión social; la República de Colombia reforma su Constitución en 1945 y fija derechos sociales en el Título III: “De los Derechos Civiles y Garantías Sociales; en la República de Costa Rica (reforma en 1944) en el Título “De las Garantías Sociales” artículos 51 a 65; República de Cuba promulgada en 1940 en Título VI “Del Trabajo y de la Propiedad; República de El Salvador (enmienda de 1945) Título “Familia y el Trabajo”; Guatemala, sancionada en 1946, Capítulo II, Sección Trabajo, Empleado Públicos, Familia, Cultura; Estados Unidos Mexicanos (1917) Título Sexto “Del Trabajo y la Previsión Social”; Nicaragua sancionada en 1948, Título IV “Derechos y Garantías” artículo 83 Garantías a los obreros y empleados; Panamá sancionada en 1946 Título III Derechos y Deberes individuales y Sociales, Capítulo I al VI; Perú incorpora los Derechos Sociales en 1920 en los Artículos 45 al 51; República Oriental del Uruguay (modificación en 1940) en la sección II “Derechos, Deberes y Garantías” artículo 7 al 63; entre otros. Extraído de Eduardo Madariaga, “Los Derechos Sociales en las Constituciones de América”, en: *Hechos e Ideas*, N° 49 y 64 y 65 julio y agosto de 1949., p.310

conveniente que declare que estos preceptos deben referirse exclusivamente a principios básicos y generales”.¹⁸

Las legislaciones americanas dieron importancia primordial al requisito de la “prestación de trabajo” para el reconocimiento de algunos beneficios sociales. El arraigo de estos sistemas, aparentemente reñidos con el principio de “necesidad”, ha de buscarse en el convencimiento generalizado de que los servicios sociales debían alcanzar con mayor amplitud a los trabajadores. Es decir, los beneficios sociales se debían otorgar exclusivamente en función del trabajo. Los dilemas de los expertos que participaban en estas Conferencias Internacionales se detenían especialmente en este punto. Señalaban que existía un reconocimiento generalizado de que los servicios sociales debían alcanzar con mayor amplitud a los trabajadores, hecho que ya ocurría a través del desarrollo de innumerables cajas de previsión social en muchos de los países americanos que otorgaban beneficios en función del trabajo como jubilación, vacaciones pagas, turismo social, préstamos para la vivienda propia. Sin embargo, reconociendo el tratamiento especial de esta situación de los trabajadores, ello no podría ir en detrimento de las situaciones de “necesidad” en la que pudieran encontrarse otros individuos que, por distintas razones, hubieran dejado de ser trabajadores o nunca hubieran participado en una actividad laboral. Sin olvidar la resolución de esta última problemática la atención volvió a focalizarse en la situación del trabajador y en sus derechos al establecer que, sin perjuicio de avanzar en los derechos a la seguridad social fundados en la necesidad y/o infortunio, debían fijarse los mecanismos que concretaran el mejoramiento integral de los niveles de vida de los trabajadores. Teniendo en cuenta que el trabajador contribuía de manera fundamental a la creación de la riqueza nacional, y que sin perjuicio de su remuneración tenía derecho a una justa distribución de los frutos del progreso social –como proclama la Declaración de Filadelfia–, la “prestación de trabajo” debía ser razón suficiente para atribuir el derecho de ciertos beneficios sociales que superen las exigencias de la “necesidad” o el “estado de necesidad”. Es decir, los trabajadores tenían derecho al bienestar entendido éste como la capacidad de acceso a la vivienda digna, a la alimentación adecuada, al vestido, a la educación, a la salud y al tiempo libre. Este derecho era entendido como “Derecho al Bienestar” diferente del Derecho a la Seguridad Social en su alcance estricto. La propuesta elevada por los cuerpos técnicos de la Conferencia señalaba: “En el convencimiento de que este planteo interpreta y traduce

¹⁸ Eduardo Stafforini, op cit. p.154

aspiraciones comunes de los trabajadores americanos, se aviene a las amplias posibilidades de las jóvenes economías de sus países y da fundamento a importantes ordenamientos en sus legislaciones, consideramos oportuno que esta Conferencia apoye este principio declarando que, sin perjuicio del derecho de seguridad, fundado en la necesidad debe reconocer el derecho al bienestar, fundado en el trabajo”.¹⁹

Las inversiones de los fondos de las instituciones del Seguro Social

La adopción de cualquier sistema de seguros sociales en un país genera complejos problemas sociales, técnicos, financieros y administrativos que abarcan diferentes actividades y campos de conocimiento. Requiere de estudios previos para establecer una justa proporción de las cotizaciones para el financiamiento del seguro, para analizar el nivel de aceptación de los actores involucrados afectados por estos gravámenes y para sortear las dificultades administrativas en la percepción de la cotización. Implica también la participación de especialistas que atiendan las cuestiones actuariales, que señalen el buen equilibrio y estabilidad interna del sistema y su régimen financiero, la valuación de riesgos y su cobertura tomando en cuenta los diversos tipos de seguros y el grado de evolución económica del país, su estabilidad monetaria, las posibilidades de desarrollo industrial, etc. También requiere un estudio de los problemas demográficos de las poblaciones afiliadas, la eficacia de las prestaciones otorgadas, la defensa de la fuerza de trabajo y los resultados obtenidos.

Pero aun con mucha mayor atención se deben también considerar las alteraciones a las condiciones generales del proceso económico que produce el seguro, es decir qué impactos produce la implantación de una economía de la Seguridad Social. Su introducción genera cambios en la distribución de la riqueza colectiva, restringe parcialmente el poder de consumo de una parte de la población, otorga menores utilidades al capital privado, varía el poder económico existente con anterioridad a su creación, da lugar a la acumulación de nuevos y grandes capitales, permite la posibilidad de invertir grandes sumas de dinero en obras de utilidad social y/o establecer una nueva política de inversiones públicas.

Este tópico fue objeto de atención permanente en los diferentes encuentros de la Conferencia Interamericana. Se analizaron experiencias,

¹⁹ Idem, p. 157

se discutió largamente sobre las técnicas de aplicación y sobre los innumerables problemas que estaban surgiendo en los países americanos por la improvisación en la materia y por la falta de criterios técnicos-políticos que asegurasen la sustentabilidad de los programas puestos en marcha.

Los temas económicos fueron analizados en las Organizaciones²⁰ y Conferencias Interamericanas²¹ a partir de las sugerencias que realizaron los países miembros, en particular las cuestiones vinculadas a las inversiones de sus fondos “para que se vayan estudiando nuevos caminos que contribuyan a que el Seguro Social transforme los moldes de la economía clásica y de la contribución que las instituciones de seguridad social podrían proporcionar a las políticas gubernamentales destinadas a la elevación de los niveles de vida de las poblaciones americanas, mediante una adecuada orientación de sus inversiones”.²²

Más allá de problemas específicos de cada nación, existía un consenso unánime acerca de que la inversión de las disponibilidades económicas de los seguros sociales era un asunto que desbordaba los marcos rígidos de los seguros, para convertirse en materia permanente de estudio de la economía social. También se reconocía que la Segunda Guerra Mundial había generado nuevas concepciones económicas, que los principios clásicos de la economía del seguro social demandaban reactualizaciones sobre la base de nuevas experiencias y que cada uno de estos principios debía ser adaptado a las particulares condiciones locales. Según el informe de los expertos realizado en 1938 –retomado y discutido en México en 1945– las recomendaciones efectuadas a los países miembros señalaban que las inversiones debían responder a ciertas condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez.

²⁰ La OIT recomienda la realización de una encuesta cuyo cuestionario fue enviado a los países que en esa fecha tenían una mayor experiencia en esa materia (Argentina, Brasil y Chile en América Latina) para que en la reunión de 1938 se elaboraran principios comunes y generales que podrían servir de base al manejo de las inversiones de fondos de las instituciones de seguro social En: O.I.T., *Etudes et Documents*. Serie M, N° 16, “L’investissement des fonds des institutions d’assurances sociales”

²¹ Ver: Resolución F y K de la Conferencia de Santiago en 1942; la conferencia de Filadelfia; la reunión de Actuarios Interamericanos de 1944, la Conferencia Interamericana de Chapultepec sobre Problemas de la Guerra y de la Paz en la 8° Recomendación de la Resolución LVII al sugerir que “si las leyes y la política económica de cada país lo permiten, al hacer esas inversiones se tome en cuenta la conveniencia de constituir empresas de producción de artículos sanitarios, alimenticios y de vestuario, al mismo tiempo que deben atenderse al rendimiento mínimo exigido por la capitalización de los fondos del seguro social y al desarrollo de las economías nacionales”

²² Segunda Reunión en México del Comité Interamericano de Seguridad Social (1945)

Con respecto al primer punto, el texto presentado por los expertos señalaba que el seguro obligatorio debía preocuparse por conseguir que los deudores de las instituciones de seguro pagaran puntualmente el interés comprometido a entregar y que reembolsaran exactamente en su vencimiento los capitales prestados. Para ello se recomendaban las garantías hipotecarias o prendarias, y también las garantías personales o de empresas perfectamente financiadas, y sobre todo la garantía estatal. Esta última dividía a los tratadistas. Algunos sostenían que el Estado no sólo no debía descuidar el cumplimiento de sus obligaciones si no que por razones de política social debía acudir con su fuerza económica a impedir o amortiguar los efectos que ciertos hechos, como las crisis monetarias, pudieran tener en las reservas del seguro social. Quienes se oponían a las inversiones en fondos públicos se basaban en que éstas eran afectadas por acontecimientos políticos capaces de dañar el crédito público, o porque el Estado podía usar los fondos de las instituciones del seguro social para hacer frente a compromisos de otra naturaleza, incluso llegaron a recomendar no operar con el Estado en algunos países de América Latina.

Con respecto al rendimiento se sostenía: “Es esencial para el seguro obtener de sus inversiones el mayor rendimiento compatible con la seguridad y la liquidez reconocidas como indispensables. El rendimiento medio del conjunto de las inversiones de un mismo tipo, efectuadas durante un período determinado, no debería ser inferior al tipo de interés neto generalmente practicado en el mercado de inversiones de la misma naturaleza, pero en circunstancias particulares del seguro puede conformarse con un interés inferior cuando se trata de colocaciones de capitales cuyos rendimientos afectan a los asegurados que se beneficiarán de tales, como por ejemplo, adquisición de establecimientos de prevención o curación, construcciones de casa para obreros, etc.”.²³

La liquidez de las inversiones implicaba que las disponibilidades invertidas debían ser fácilmente obtenibles en el momento de su uso. Los expertos resaltaban que el problema más importante que debía afrontar un programa de inversión del seguro se relacionaba con su utilidad económica y social. Este tema generó debates y no alcanzó a estipular recomendaciones comunes para todas las naciones americanas. Esta acumulación de capitales por intermedio del seguro ponía así a disposición de la economía nacional dinero que podía encauzarse en procesos económicos diversos. Esta contribución a la producción nacional podía ser

²³ Informe del Secretario General..., .op.cit. p. 41

hecha en forma indirecta, mediante el aporte de nuevas cantidades al mercado de valores públicos o de valores hipotecarios y al financiamiento de obras de rendimiento colectivo, o directamente desempeñando el seguro un rol de empresario en algunas de las nuevas industrias del país.

En fin, todo el problema parecía reducirse a un equilibrio entre las diversas inversiones que debía efectuar el Seguro, debiendo responder de acuerdo a un plan preestablecido. Las propuestas de inversión fueron muchas y fueron cambiando los ámbitos de aplicación, pero fue inmutable el criterio que debía privilegiar: su “utilidad social y económica”.

En las conclusiones adoptadas en este campo se indicaba que “el seguro tiene por misión prestar, mediante inversiones, su concurso en la economía nacional, [...] coordinando con la política económica y financiera de los poderes públicos, puede colaborar a la mejora de las condiciones de higiene y vivienda y facilitando, directa o indirectamente, la creación de medios de producción nuevos, contribuir esencialmente al levantamiento del nivel de vida y a la prevención de la desocupación”.²⁴ Se entiende que los criterios de utilidad social en que debían sustentarse eran aquellas acciones ejercidas sobre la situación sanitaria, el nivel cultural y sobre las condiciones de vida: lucha contra enfermedades, mejoras en las condiciones de higiene y vivienda, desarrollo del urbanismo. etc. En cuanto a la utilidad económica los fondos podían ser colocados en “una repartición armoniosa de las producciones industriales y agrícolas [...] contribuyendo al desarrollo de las fuentes naturales, a la expansión de medios de transportes – particularmente de las rutas y de las vías fluviales en las regiones menos favorecidas y a una mejor distribución territorial de las poblaciones y la construcción de casas-habitación.”²⁵

Los empréstitos, los préstamos hipotecarios y las inversiones en fondos del Estado fueron minuciosamente tratados. También demandan un largo apartado las garantías eventuales que deberían brindar los poderes

²⁴ Ibidem, p.49

²⁵ La resolución N° 37 del CISS en el marco de la Tercera Conferencia propone que se inviertan “porcentajes razonables de las reservas de las instituciones de previsión social en la construcción de viviendas para familias de escasos recursos” ya que la vivienda es el centro de la organización familiar, contribuyendo por un lado al fortalecimiento de la salud, cuando ella reúne las características de comodidad e higiene y “así ahorra al Estado una serie de gastos de asistencia social, determinados generalmente por una vivienda antihigiénica e incómoda En : *Rumbos para la Seguridad Social..* op cit. p.68

públicos para mantener el poder adquisitivo de las prestaciones. Finalmente aconsejaban cómo encarar la gestión de las inversiones, señalando la conveniencia de centralizar las instituciones del seguro en una sola repartición. Es otra razón más que fortalece la idea inicial con relación a la necesidad de unificación de la seguridad social en un único régimen integral, tal como se lo había planteado en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad en Chile en 1942. Proyecto pensado como el método más eficaz para superar las dificultades que enfrentarían los diferentes sistemas de la región: la estratificación y la regresividad en la distribución de ingresos. Los técnicos reunidos en las Conferencias no se equivocaban al alertar sobre los sinuosos caminos que se podrían transitar en este sentido y sobre los diferentes usos que se podrían hacer con los cuantiosos fondos recaudados por las instituciones de seguridad social. En vez de asegurar y consolidar el bienestar social de la población podrían generar inequidades y privilegios reñidos con los nuevos conceptos básicos contenidos en este paradigma de la seguridad social gestado en las décadas de 1940 y 1950.

Los alcances del nuevo paradigma

Los estudios especializados que analizan la evolución de los programas de Seguridad Social en América Latina, comparando su comportamiento con los de los países desarrollados o industrializados, en particular los europeos, señalan una ilustrativa periodización. En tal sentido, Carmelo Mesa Lago demostró que América Latina fue la primera región en seguir al mundo desarrollado en la incorporación de programas de protección social, y que luego le continuaron África, Asia, Oceanía y Oriente Medio.

Sobre un estudio basado en 126 países y teniendo en cuenta la fecha de promulgación de la primera ley establecedora de programa de pensiones, constató que en 1930 72% de los países industrializados y 12% de los de América Latina y el Caribe tenían un programa de este tipo. Para 1950, la cifra era 100% de los países industrializados y 38% de América Latina. En 1970 la cantidad de países latinoamericanos había llegado a 85% y en 1980 a 100%. Si se tiene en cuenta a los programas que atienden a la protección ante la enfermedad-maternidad, en 1930 contaban con él 79% de los países industrializados y sólo 3% de los de América Latina; en 1950, 90% de los industrializados, y 47% en América Latina, en 1980 100% de los industrializados, 88% de América Latina.²⁶

²⁶ Carmelo Mesa-Lago. *Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América*

Otra reveladora tipificación ha sido aquella efectuada exclusivamente para el ámbito americano, que clasifica a sus países en tres grupos: 1) pioneros o altos, 2) intermedios y 3) tardíos o bajos. Esta clasificación sirve para varios propósitos: marca el comienzo de programas en el tiempo, identifica el grado de estratificación/unidad-uniformidad de los sistemas, determina su grado de desarrollo y evalúa su solidez y perspectivas.

Integran el grupo *pionero*, los países que introdujeron sus sistemas entre las décadas de 1910 y 1930, es decir Uruguay, Argentina, Chile, Cuba y Brasil. Aquí los programas de pensiones se establecieron en las primeras décadas del siglo XX, cuando comenzaron protegiendo a los grupos ocupacionales o sectores de la fuerza laboral más organizados. Luego fueron incorporando a sectores más amplios y menos poderosos. La característica fundamental es que la cobertura se amplió en forma gradual y fragmentada a través de la creación, para los distintos grupos ocupacionales, de subsistemas independientes llegando a cubrir al conjunto mayoritario de los trabajadores. Otra de las características de los sistemas fue la falta de coordinación global y las diferencias importantes entre los subsistemas en grado de cobertura, condiciones de adquisición de derechos y prestaciones y subsidios estatales. Debido a todo esto, este grupo llegó a tener la mayor estratificación en los sistemas de la región.

El grupo *intermedio*, introdujo los programas de Seguridad Social entre los años cuarenta y cincuenta y está integrado por Costa Rica, Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Estos países fueron influidos por las recomendaciones internacionales propuestas en este campo y en particular el Informe Beveridge, por lo tanto sus sistemas nacieron menos estratificados (más unificados y uniformes) que los del primer grupo. Finalmente, el grupo *tardío*, cuyos programas fueron creados en los decenios de los sesenta y setenta, está integrado por República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití. En general este grupo introdujo los sistemas más unificados y uniformes de la región, así como la cobertura universal.²⁷

Esta clasificación es altamente reveladora y sirve a nuestros propósitos. Da cuenta de cómo se fueron configuraron los sistemas siguiendo el clima de época reinante, sin desconocer que las situaciones políticas,

Latina y el Caribe: tendencias, problemas y alternativas para el año 2000. CIEDESS, Santiago, 1993.

²⁷ Carmelo Mesa Lago y Fabio Bertranou, *Manual de Economía de la Seguridad Social.* CLAEH, Montevideo, 1998, p. 30.

económicas y sociales en cada uno de los países de la región le fueron imprimiendo sesgos distintivos. No hay duda de que los países que integran el grupo denominado *intermedio* nacieron en momentos cuando las recomendaciones sobre la necesidad de desarrollar sistemas unificados y uniformes eran reconocidas como oportunas, ya que entre otros beneficios mejorarían las prestaciones brindadas conformando sistemas centralizados, universales y solidarios. Ahora bien, los países *pioneros* atravesaron por diferentes etapas que tenderán, aunque paulatinamente y en muchos casos con serios inconvenientes, a lograr la unidad de los sistemas, la uniformidad de los beneficios, la ampliación de la cobertura tendiendo a la universalización de las prestaciones, la equidad y racionalidad, la distribución progresiva de los ingresos y a la implantación de las inversiones de los fondos con carácter social. Todas estas medidas emanaban de las discusiones de los expertos reunidos periódicamente en las reuniones de la CISS.

Los técnicos de estos países, imbuidos de la necesidad de reformas, encontraron serios obstáculos debido a la oposición de los grupos de presión que temían perder una serie de beneficios obtenidos con el desarrollo de sistemas estratificados. El desarrollo del sistema previsional en Brasil y Argentina son claros ejemplos en este sentido. En contraposición, los países que desarrollaron sus sistemas más tardíamente, que siguieron las recomendaciones y pautas relativamente unificadoras –por ejemplo Costa Rica– lograron mayor homogeneidad en el sistema de financiamiento y en los requisitos para acceder a la protección y calidad de las prestaciones, para alcanzar uno de los niveles más altos de cobertura en América Latina.

Veamos sintéticamente estos ejemplos. En Brasil, en la década de 1920, se asistió a la génesis de las políticas de previsión social con la instalación progresiva de Caixas de Aposentadoria e Pensoes (CAP) con la Ley Eloy Chaves de 1923 que otorgó la previsión para los ferroviarios. Luego la legislación fue alcanzando lentamente a otros sectores. A partir de 1933 se realizaron grandes progresos en la consolidación de un sistema de previsión social estratificado. En ese año se creó el Instituto de Retiro y Pensiones para Marineros (IAPM), con lo cual se inició un proceso de ampliación y transformación de las cajas de Retiro y Pensiones. Las innovaciones fueron de dos tipos, por un lado, se basaban en categorías profesionales amplias y no por empresas y, por otro, la administración de las IAP no estaría sólo a cargo de empleados y patrones sino que el Presidente de la República nombraría al presidente de cada IAP, el cual tendría un

consejo de administración paritario integrado por los representantes de las organizaciones sindicales patronales y de los trabajadores.

A lo largo de la década del treinta continuó la fundación de institutos de retiro y pensiones, con lo cual se ampliaba el número de beneficiarios. Así, accedieron a los beneficios previsionales los empleados bancarios, empleados de comercio, trabajadores industriales, empleados de empresas de transportes y cargas, estibadores, y trabajadores del Estado.²⁸ De esta forma, en cinco años la previsión social se extendió a casi todos los trabajadores urbanos.²⁹

Este sistema estratificado se constituyó en un fuerte obstáculo para los intentos de reformas. La burocracia sindical defenderá los privilegios obtenidos y se opondrá fuertemente a la unificación y homologación de condiciones universales de ingresos. Como muy bien lo sintetiza Murilo de Carvalho:

Desde el final del Estado Nuevo, los técnicos de la previsión social buscaban, con el apoyo de Getulio Vargas, unificar y ampliar el sistema de manera que abarcara a todos los trabajadores. Pero a ello se oponían grandes obstáculos. Como cada instituto tenía burocracia y reglamentos propios, los que estaban en mejor situación, como los bancarios y los ferroviarios, se oponían a la unificación. Además, la burocracia de los institutos temía perder poder e influencia. Las aseguradoras privadas, que cubrían el ramo de los accidentes de trabajo, también se oponían a los cambios. Inmediatamente se archivó el proyecto de ley enviado al Congreso en 1947, con el cual se buscaba unificar el sistema.³⁰

Finalmente, cuando el golpe militar desplazó a Joao Goulart del gobierno se procedió a la unificación eliminando todo el poder que los sindicatos tenían en la administración de los fondos de jubilaciones y pensiones. Así, en 1967 se realizó la unificación de las IAP dentro de un solo Instituto Nacional de Previdencia Social (INPS). En 1974 se creará el

²⁸ Véase: Patricia Flier. Las políticas de Seguridad Social de los populismos latinoamericanos en clave comparada. El desarrollo de la previsión social en los tiempos de Vargas y de Perón En: e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos. Vol. 3, N° 11, Buenos Aires, abril-junio de 2005, en <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/elatina.htm>

²⁹ En 1948 el sistema previsional estaba constituido por 30 CAP y 6 IAP, cubriendo aproximadamente a 3.000.000 de asegurados activos, 158.000 pensionados y 171.000 dependientes. En: Dulce Pandolfi (organizadora) *Repensando o Estado Novo*, Editora FGV, Rio de Janeiro, 1999. p.79

³⁰ José Murilo de Carvalho. *El desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*. F.C.E., México, 1995, p.112.

Ministerio de Previdencia y Asistencia Social, que contará con el INPS (jubilaciones y pensiones) y el INAMPS (salud) como los dos pilares fundamentales de la seguridad social brasileña.³¹

Argentina recorrerá un derrotero similar. También había conformado un sistema estatificado y heterogéneo en el que los expertos buscaron reorientar el diseño original, asignatura que sólo fue posible en el marco de un gobierno dictatorial a fines de la década de 1960. El intento más significativo en pos de la unificación y centralización fue el Instituto Nacional de Previsión Social creado por decreto 29.176/44. Se trataba del organismo nacional al que se le asignaba “la alta finalidad social de realizar en todo el país los objetivos del Estado en materia de seguridad biológica y económica de las personas frente a los riesgos sociales y profesionales, en función de una solidaridad autorizada”, teniendo a su cargo organizar la prevención de los riesgos, proporcionar los medios y medidas adecuadas frente a la disminución o pérdida de la capacidad de ganancia del trabajador, a los efectos de que el Estado “no en forma de limosna, sino en forma de expresión de alta solidaridad social, se haga presente para reparar el daño material y alentar moralmente al hombre y hogar en desgracia”.³² Para ello incorporaba a las distintas Cajas de jubilaciones como secciones del Instituto, y los beneficiarios pasaban a ser afiliados, ahora, del Instituto. El decreto establecía que el control del organismo estaba administrado por un Directorio, una Cámara Gremial y un Consejo Técnico

La relación entre las Cajas y el Instituto fue conflictiva, ya que la tensión entre universalismo y particularismos se manifestó claramente en este terreno, en particular a través de la defensa sindical de los privilegios obtenidos. La puja terminó con la sanción de la ley 14.236, de 1954, que significó la reforma del Instituto y que retrotrajo la situación al estado anterior a su creación. De acuerdo con esta ley, las Cajas recuperaron su autonomía y el Instituto debió reducir su amplia lista de facultades a la de decidir en recursos de apelación. Durante el gobierno del general Perón se masificó el sistema de previsión social, se amplió la cobertura al conjunto de los trabajadores mediante las cajas de empleados de comercio (1944), la del personal de la industria (1946), de trabajadores rurales (1954) y la de trabajadores autónomos (profesionales, empresarios e in-

³¹ Jorge Feldman y otros, op. cit. p.111

³² La política desarrollada por la Secretaría de Trabajo y Previsión. Síntesis completa de la legislación desde el 4 de junio de 1943 hasta el 3 de junio de 1946. En: *Hechos e Ideas*. Año VI. Tomo XI, N° 42, agosto de 1947, p. 112.

dependientes) también en 1954. El sector más vulnerable y con menos capacidad de presión como el del personal del servicio doméstico, obtuvo su Caja en 1956.³³

Durante la primera mitad de la década de 1960 se tornó evidente la necesidad de reestructurar el sistema. Había concluido la etapa “fácil” de masificación y maduración acelerada, en la que se había confiado en que las dificultades se resolverían por sí mismas logrando un equilibrio. El colapso financiero había llevado al incumplimiento de las prestaciones, lo que condujo a una avalancha de juicios por parte de los beneficiarios que recibieron sentencias judiciales favorables. Ante este escenario, el gobierno de facto declaró la inembargabilidad de los bienes de las cajas jubilatorias e inició el inevitable camino de la reforma. La unificación del sistema se produjo durante el gobierno militar del general Onganía, cuando el sistema estaba colapsado, lo que creó el marco para la acción del gobierno de facto. Los objetivos eran claros: combatir la evasión, eliminar la presencia sindical en la administración de la Cajas, homogeneizar beneficios y requisitos para obtenerlos y distribuir uniformemente sobre la actividad económica el sostenimiento de la pesada carga previsional. Apuntaba a lograr que todos los trabajadores pudieran recibir beneficios equivalentes con las mismas erogaciones, eliminando los privilegios. Para ello se reordenaba la administración y se estatizaba el sistema. En 1970 se logró la unificación normativa, administrativa y financiera con la reducción de trece a tres el número de Cajas de jubilaciones, la disolución del Instituto Nacional de Previsión y la creación de la Secretaría de Seguridad Social como el organismo estatal a cargo de la conducción del sistema. Sin embargo, pese a algunos cambios, la estructura general del sistema de previsión social (aunque relativamente centralizado en términos de la gestión administrativa) mantuvo la estratificación, los regímenes especiales y el reciente índice de evasión.³⁴

El caso costarricense resulta altamente contrastante con los anteriormente reseñados. La Seguridad Social en sus comienzos presentaba la tendencia a la fragmentación que habían experimentado los países del grupo pionero. Sin embargo, la situación cambia drásticamente a partir de la presidencia de Rafael Calderón Guardia con la creación de la Caja

³³ Sergio Fiscella. Evolución histórica y aspectos financieros de la Seguridad Social argentina. En: *La Seguridad Social en Argentina*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social. *La seguridad social en Argentina*, México, 1995, p.9

³⁴ Guillermo Alonso. *Políticas y seguridad social en la Argentina de los '90*. Miño Dávila Editores- FLACSO, Madrid, 2000, p.62

Costarricense de Seguro Social (CCSS) que se convierte en el eje fundamental de la seguridad social.

El proyecto inicial de la Caja fue redactado en 1940 por el Dr. Guillermo Padilla Castro a pedido del presidente Calderón Guardia. El texto fue “estudiado en Chile, donde se fortaleció con la experiencia de quienes habían fundado el primer Seguro Obrero Obligatorio de América y también lo habían visto fracasar por condiciones propias del medio”.³⁵ La Ley 17 de 1941 convierte a la Caja como la institución encargada de velar por la seguridad y bienestar de la clase laboral, con los conceptos de cobertura familiar y rural.

Un reconocido profesional que impulsa el desarrollo de la Medicina Social en Costa Rica, con la inclusión de los servicios médicos a la Caja, relata cómo la experiencia americana nutrió a los especialistas:

justamente en este momento, alrededor de 1950, comenzamos a regresar al país quienes fuimos formados en diferentes universidades del Continente (americano). La mayoría conocimos allí la filosofía de la Seguridad Social y aprendimos que era un instrumento de desarrollo social, técnico y científico, que representaba toda una nueva escuela de pensamiento.³⁶

Indica con mayor detalle que:

Los que regresábamos conocíamos el nacimiento del sistema de Seguridad Social de Gran Bretaña, los seguros sociales de México y Chile y las nuevas corrientes ideológicas, que habían culminado con la creación de la Organización de las Naciones Unidas y su Carta de Derechos Humanos, que establece entre otros, el derecho universal a la salud.³⁷

El proyecto vinculado a la centralización del sistema reconoce antecedentes, subraya este médico graduado en la Universidad de Chile:

El impacto que había causado la apertura del Servicio Nacional de Salud en Gran Bretaña en 1948, como parte de un sistema integral de Seguridad Social, era material constante de estudio. Y como si fuera poco, en 1953, el Senado de Chile aprobó el proyecto de ley que le remitió el Colegio Médico para la creación de un sistema nacional de salud, dependiente del Ministerio de Salud, que ejecuta tanto la parte preventiva como asistencial y donde las diferentes

³⁵ Guido Miranda Gutiérrez. Nacimiento y desarrollo de la Caja Costarricense de Seguro Social. En: *La Seguridad Social en Costa Rica*, Serie Monografías 2, CISS, México, 1993. p.13

³⁶ Guido Miranda Gutiérrez. op. cit. p.17.

³⁷ Guido Miranda Gutiérrez. Seguridad Social y Liberación Nacional. En: *Raíces del Partido Liberación Nacional*, <http://www.pln.or.cr>

mutuales, a falta de una sola entidad aseguradora, compraban servicios para sus afiliados.³⁸

Otro avance importante en la dinámica institucional la aporta la Junta Directiva de la Caja, durante la gestión de Figueres entre 1953-1959. Estaba presidida por el ministro de Trabajo Otto Fallas, quien contaba con especialistas convencidos de la doctrina de la Seguridad Social: el Lic. Alfonso Carro y el representante obrero Claudio González. En 1956 ambos promovieron, como parte de la política del grupo que conducía el Estado, la extensión del beneficio del Régimen de Enfermedad y Maternidad a la familia del trabajador, a la esposa o compañera y a los hijos menores de doce años, además de los padres que fueran dependientes del trabajador. Justamente se producen en este período una serie de contactos e intercambios gravitantes: la visita que hicieron en 1953 el vicepresidente de Chile Dr. Blanco Cervantes y el ministro de Salud Dr. Rodrigo Loria a la Junta Directiva de la Caja para “*buscar una forma de cooperativizar*” la prestación de servicios médicos, y la visita en 1959 del Dr. Benjamín Viel, profesor de Salud Pública de la Escuela de Medicina de la Universidad de Chile, uno de los estructuradores del Servicio Nacional de Salud de ese país, para que impartiera una serie de conferencias que ayudaran a formar criterio sobre lo que representaban en ese momento los diferentes modelos de salud y atención de las personas:

Las conferencias y mesas redondas efectuadas en las noches en el antiguo local del Colegio de Médicos y las discusiones de grupo en las mañanas en la Biblioteca del Hospital Central, en las que se analizó los modelos de Gran Bretaña, Estados Unidos, Rusia, Chile y Perú, con comparaciones con nuestra situación, ayudaron en mucho a definir la conveniencia de unir las dispersas unidades nacionales en un solo sistema.³⁹

Ya en la década de 1960 se produjeron hechos trascendentales: a) se rompió el tope de las cotizaciones sobre los salarios b) la universalización de los beneficios del Régimen de Enfermedad y Maternidad para toda la población del país y, c) la apertura del Hospital México.

El primero permitió aumentar el tope de cotizaciones de cuatrocientos a mil colones, lo que tuvo un enorme significado. En el proceso de su crecimiento, la Caja había llegado a su máximo límite financiero y esta medida era trascendental para su expansión horizontal y vertical. De haberse mantenido el tope en los 400 colones se habría seguido incorporando solamente a la población que cotiza proporcionalmente menos y

³⁸ Idem.

³⁹ Ibídem

consume más, tanto por la estructura familiar como por constituir el grupo de mayor riesgo. Por otro lado, el fortalecimiento por la mayor capacidad financiera le abrió la posibilidad de contratar servicios en los hospitales de la Juntas de Protección Social, para extender a la población asegurada en las áreas rurales, facilitándose así la extensión de servicios.

El segundo, implicó la extensión a todos los costarricenses de los beneficios del Régimen de Enfermedad y Maternidad, lo que equivalía a universalizar esas prestaciones extendiéndolas a los trabajadores independientes y al sector indigente. La repercusión de esta medida fue significativa, ya que al crearse una responsabilidad directa del Estado en salud se creó también toda una apertura hacia las fuentes de financiamiento y las formas de gastos, hacia la prestación de servicios y la atención de la salud como derecho del ciudadano como tal y no como privilegio de un grupo determinado.

El tercero se produjo en 1969, al inaugurarse el Hospital México como centro de más alta calidad técnica y asistencial del país, dotado de todos los recursos para que la medicina institucional asumiera desde entonces la conducción de la responsabilidad de la reparación de la salud de los costarricenses.⁴⁰

En síntesis, podemos observar la fuerte influencia de los tópicos analizados en la CISS en la formulación del Sistema de Seguridad de Costa Rica. Tal sistema está impregnado de los nuevos principios en este campo y se constituyó en el primer país americano que siguiendo estos lineamientos logró la universalidad de servicios:

La universalización de servicios médicos fue un hecho relevante. En América, con la excepción de Canadá que lo trasplantó como parte del Imperio Británico y Cuba, que lo estableció como parte de una estructura política obligatoria, ningún otro país ha logrado la universalización de las prestaciones.⁴¹

En cambio, en el caso de los países pioneros, que intentaron centralizar y dar uniformidad al sistema, el peso de los grupos de presión configuró un fuerte límite a la universalización, la equidad, la solidaridad y racionalidad, pilares básicos del concepto de Seguridad Social, y fueron inexorablemente un límite a la construcción de la ciudadanía social.

La coyuntura abierta en la década de 1930 implicó notables cambios y reacomodamientos en el plano económico social en América Latina. En particular, la intervención del Estado demandó nuevas políticas para aten-

⁴⁰ La Seguridad Social en Costa Rica Op. Cit. p.23

⁴¹ Guido Miranda Gutiérrez. op. cit, p.24

der los problemas sociales generados y, en este sentido, la búsqueda de nuevos paradigmas en el campo de las políticas sociales y en particular en el de la Seguridad Social ganó centralidad en la agenda política. En los inicios de la década de los años 1940 se constituye la CISS, organismo internacional que continúa hasta la actualidad, reuniendo periódicamente a los expertos a debatir sobre las características de los sistemas imperantes, los alcances y las limitaciones, los cambios y las reformas propuestas en los modelos y programas de la Seguridad Social. Es decir, la cobertura, las prestaciones, la administración, el financiamiento de los sistemas de seguridad social. Diez años después las cartas estaban expuestas, reiterándose las posiciones a favor de la unificación, centralización y uniformidad de los sistemas, la universalización de las prestaciones, la equidad, la racionalidad, la distribución progresiva de los ingresos e inversiones de los fondos con carácter social.

A este foro concurrieron representantes de las administraciones de los diferentes países americanos quienes volcaron en sus instituciones –en mayor o menor medida– las recomendaciones de allí emanadas. Los derroteros fueron diversos, sin embargo los avances en este campo fueron significativos.

Sin embargo, la trayectoria previa en el campo de las políticas sociales resultó un factor determinante: sólo en los países en los que la seguridad social se comenzó a construir a partir de la década de 1940 o 1950 resultó posible la concretización sistemática de los postulados de la CISS.

En los otros casos, las sucesivas reformas no pudieron eliminar la cobertura baja y desigual, los altos gastos totales, la fragmentación que generó prestaciones y condiciones de acceso desiguales, altos costos y deficiencias administrativas y los desequilibrios actuariales y financieros, que dieron argumentos para que los mentores del nuevo paradigma en la década de 1980 pudieran arrasar con las conquistas obtenidas por los trabajadores.

Sobre los autores

Juan Suriano es Profesor de Historia y Doctor en Historia graduado por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Investigador en el PEHESA-Instituto Ravnani. Director y editor de la revista *Entre pasados*. Director de la colección *Nueva Historia Argentina* publicada por Sudamericana. Director de la colección *Los Partidos Políticos* de la editorial EDHASA. Director de la Maestría de Historia del IDAES-Universidad Nacional de San Martín. Profesor en el IDAES, la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA y en la Maestría de Ciencias Políticas de la UNLP. Es autor de numerosos artículos publicados en revistas académicas nacionales e internacionales. Sus últimos libros son: *Atlas Histórico Argentino* (con Mirta Zaida Lobato, Sudamericana, 2000), *La cuestión social en la Argentina, 1870-1943* (La Colmena, 2000), *Anarquistas. Cultura y política libertaria en Buenos Aires, 1890-1910* (Manantial, 2001), *La protesta social en Argentina* (también con Mirta Zaida Lobato, FCE, 2003), y *Dictadura y democracia, 1976-2001* (director de tomo, Sudamericana, 2005).

Daniel Lvovich es Profesor de Historia graduado por la Universidad Nacional del Litoral, y Doctor en Historia graduado por la UNLP. Actualmente se desempeña como investigador docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento e investigador adjunto del CONICET. Es autor de numerosos artículos publicados en revistas académicas y en libros en Argentina y otros países. Sus libros son: *El Mundo del Trabajo: Neuquén 1884-1930* (coautor, Educo, 1994) y *El Mundo del Trabajo: Neuquén 1930-1970* (también coautor, Educo, 1998), *Nacionalismo y Antisemitismo en la Argentina* (Ediciones B, 2003), y *El nacionalismo de derecha: desde sus orígenes a Tacuara* (Claves para todos, 2006).

Mirta Zaida Lobato es Profesora de Historia y Doctora en Historia graduada por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Investigadora en el PEHESA-Instituto Ravnani y en el Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género (IIEGE), profesora en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA y en la Maestría de Ciencias Sociales del Trabajo de la misma universidad, y en el IDAES-Universidad Nacional de San Martín. Es autora de numerosos artículos publicados en revistas académicas nacionales e internacionales. Sus últimos libros son: *Política, médicos y enfermedades* (Biblos, 1996), *El progreso, la modernización y sus límites, 1880-1916* (Sud-

americana, 2000), *Atlas Histórico Argentino* (con Juan Suriano, Sudamericana, 2000), *La vida en las fábricas* (Prometeo, 2001), *La protesta social en Argentina* (con Juan Suriano, FCE, 2003), y *Cuando las mujeres reinaban. Belleza, virtud y poder en la Argentina del siglo XX* (Biblos, 2005).

Agustina Prieto es Licenciada en Historia. Se desempeña como investigadora en el Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario y profesora de Historia Latinoamericana y Argentina en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la misma universidad. Su tema de investigación es la emergencia de la “cuestión obrera” en la ciudad de Rosario entre 1890 y 1912. Recientemente ha publicado “Usos de la ‘Cuestión Obrera’, Rosario, 1901-1910”, en Juan Suriano (compilador), *La cuestión social en Argentina. 1870-1943* (La Colmena, 2000), “Los trabajadores”, en Ricardo Falcón y Miriam Stanley (compiladores) *Historia de Rosario*, (Homo Sapiens, 2001, vol. 1), y “El poder público municipal y la cuestión de la salud de los trabajadores. Rosario, argentina 1887-1927”, en Claudia Agostoni y Elisa Speckman Guerra (editoras), *De normas y transgresiones. Enfermedad y crimen en América Latina. 1850-1950* (UNAM, 2005), y “El socialismo indiano de Bialet Massé: ideas y proyecciones”, en *Entrepasados* N° 26, año XIII, principios de 2004.

María Carolina Zapiola es Profesora de Historia graduada por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Becaria doctoral del CONICET. Investigadora-docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento en el área Sociedad, Cultura y Derecho: Argentina (del período tardo-colonial hasta mediados del siglo XX). Su proyecto actual se titula “La invención del menor. Representaciones, discursos y políticas públicas de menores en la Argentina, 1876-1921”. Es profesora de las materias Historia del Siglo XX e Historia Latinoamericana en la UNGS.

María Marta Aversa es Profesora y Licenciada en Historia graduada por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Se desempeña actualmente como ayudante de primera en la cátedra de Historia Latinoamericana de la carrera de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, y en la cátedra Problemas Latinoamericanos Contemporáneos de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Su tema de investigación está referido a los mecanismos de intervención pública sobre los menores. Ha publicado “La cruz y la espada: el papel de la iglesia en el terrorismo de estado”, en colaboración con Yolanda Colon, en Gustavo Guevara, Juan

Luis Hernández (compiladores), *La guerra como filigrana de la América Latina contemporánea* (Editorial Dunken, 2004).

Susana Belmartino es Licenciada en Historia y tiene un Doctorado de Universidad por la Universidad de Aix-Marsella, Francia. En la actualidad está a su cargo la cátedra de Historia Argentina siglo XX en la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario. En la misma institución es Investigadora del Consejo de Investigaciones. (categoría B). Se ha dedicado a reconstruir la historia del sistema de servicios de atención médica en Argentina, con énfasis particular en la seguridad social médica. También se ha ocupado de analizar los procesos de toma de decisiones vinculados a políticas de salud, cuestiones de sociología de la profesión médica y, muy especialmente, los procesos de reforma de la atención médica durante los años 1990. Ha publicado en el país y en el exterior libros y artículos relativos a esos temas. Entre 1978 y 2003 fue investigadora *senior* del Centro de Estudios Sanitarios y Sociales de Rosario, y formó parte del equipo de redacción de *Cuadernos Médico Sociales*.

Karina Inés Ramacciotti es Profesora y Licenciada en Historia graduada por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Doctoranda y becaria de la misma UBA. Se desempeña como jefa de trabajos prácticos en el Departamento de Humanidades Médicas de la Facultad de Medicina (UBA). Integrante del proyecto UBACyT (2004-2007) “Cultura, Identidad y Política en el mundo de los trabajadores. 1870-1955”, dirigido por Mirta Zaida Lobato y Juan Suriano. Ha compilado, junto a Adriana Valobra, *Generando el Peronismo. Estudios de género, cultura y política* (Proyecto Editorial, 2004), y participado como autora en *Sueños de Bienestar en la nueva Argentina: Estado y política pública durante el peronismo, 1946-1955* (Imago Mundi, 2004).

Patricia Flier es Investigadora y miembro del consejo científico del Centro de Investigaciones Socio Históricas (CISH) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Profesora adjunta de Historia Social Argentina en esa facultad. Coordinadora académica del Doctorado en Historia de la UNLP. Compiló, junto a Bruno Groppo, *La imposibilidad del olvido. Recorridos de la memoria en Argentina, Chile y Uruguay* (Al Margen, 2001).

En los últimos años el escaso interés de los historiadores por estudiar las políticas sociales ha comenzado a revertirse. La crisis y el desmantelamiento del Estado social trajeron consigo la necesidad de comprender el entramado de ideas y prácticas que lo constituyeron y conocer mejor la propia construcción y desarrollo de ese Estado. Posiblemente sea esta situación la que alentó a algunos historiadores a volver la mirada sobre los problemas planteados por la cuestión social y las políticas sociales del pasado. Este libro se inscribe en el marco de estas nuevas preocupaciones, y la variedad de los trabajos compilados da cuenta de la multiplicación de las preguntas y la apertura de nuevas áreas a la investigación histórica. Este volumen es el resultado de la colaboración entre dos equipos de investigación: el Proyecto UBACYT “Trabajadores, cultura y política en Argentina, 1890-1945” de la FFyL de la UBA y el Proyecto de Investigación “La política social del peronismo clásico” de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Ambos equipos organizaron en los últimos años diversas jornadas en las que se presentaron y debatieron distintos aportes a este campo de estudios, muchos de los cuales integran hoy este libro.



prometeo
libros



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

www.prometeolibros.com

