

X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

Aportes desde la historiografía para el estudio de las políticas sociales.

Karina Ramacciotti y Carolina Biernat.

Cita:

Karina Ramacciotti y Carolina Biernat (2013). *Aportes desde la historiografía para el estudio de las políticas sociales*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/503>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

X Jornadas de Sociología de la UBA
20 años de pensar y repensar la sociología.
Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI
1 al 6 de julio de 2013
Mesa 45 Miradas sociológicas desde y hacia las políticas sociales

Aportes desde la historiografía para el estudio de las políticas sociales

Carolina Biernat, Universidad Nacional de Quilmes- CONICET
Karina Inés Ramacciotti, Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género- Facultad de
Filosofía y Letras- Universidad de Buenos Aires- CONICET.

Durante los últimos años, se produjo un giro hacia un mayor nivel de intervención estatal en el área social que ha puesto en cuestión el modelo neoliberal en vigencia desde fines de la década del ochenta. Sea que asistamos a un momento de transición hacia un nuevo tipo de Estado benefactor, como sostienen algunos, sea que se trate solo de un momento de debilidad del modelo dominante, como creen otros, las discusiones académicas y políticas en torno a qué debe entenderse por intervenciones sociales del Estado se multiplican. El objetivo de este libro es contribuir a este debate desde el análisis de su proceso de construcción durante la primera mitad del siglo XX. Lejos de esta propuesta está la de buscar en la historia “las fórmulas ideales” para pensar las políticas sociales actuales, ni la de posicionar en el mítico panteón de los héroes nacionales a otros personajes que brinden seguridad y confianza frente a un presente cargado de incertidumbres. Si bien la coyuntura nos interpela constantemente, no buscamos en el pasado la clave interpretativa de un supuesto momento dorado e idealizado que pretendemos remozar.

Así pues, entendemos a la intervención social del Estado desde una perspectiva histórica y social, de ninguna manera atribuible a una categorización abstracta, universal y única. Su construcción es producto de un proceso histórico en el cual al mismo tiempo que se reconocen los derechos sociales de las personas se van creando nuevas demandas sociales que hacen modificar el cursor de las agendas políticas y sociales. Así por ejemplo, a partir de la consolidación de los Estados modernos, la educación, la previsión social, la salud y la vivienda fueron las cuestiones consideradas prioritarias para lograr la integración social y así evitar que “el progreso económico condujera a una disociación social” (Castel, 1997). Sin embargo, a medida que se asume la responsabilidad pública de responder a estas necesidades, aún si en la práctica los resultados distan de ser aplicados en forma universal, surgen nuevas demandas en torno a otros derechos como la reproducción responsable, la recreación o el acceso a la comunicación.

Nuestras observaciones parten de la base de la comprensión de la política social como el conjunto de concepciones ideológicas que se plasman en diseños normativos e institucionales que buscan limitar las consecuencias sociales producidas por el libre juego de las fuerzas del mercado. Concepciones que, al mismo tiempo, son útiles para construir legitimidad política. Asimismo, están destinadas a obtener el histórico y cambiante significado atribuido al llamado “bienestar” de la población (Ramacciotti, 2010).

Dentro de este encuadre, nuestra perspectiva teórica considera al Estado como un ámbito atravesado por una gran diversidad de intereses puestos en juego por los distintos actores sociales que luchan por su fracción de poder. Es decir, el Estado se presenta como una esfera en la cual las fuerzas políticas negocian, pactan o imponen sus conveniencias, y guarda en su interior un juego contradictorio de intereses que pueden generar relaciones conflictivas con otros actores de la sociedad civil y también con otras áreas administrativas. En este sentido, una política es un conjunto de

acciones y de omisiones destinada a obtener determinados fines pero, como hemos dicho, en el mismo proceso de implementación se generan otras demandas que vuelven a interpelar a los diferentes actores sociales y políticos. La formulación e implementación de una política social es interpretada como el resultado o la síntesis de los múltiples intereses de tales actores. Esto nos permite entender cómo las normas, las reglamentaciones o los cambios en las atribuciones e injerencias de las agencias estatales de un período responden a relaciones sociales que expresan necesidades de un momento determinado. Auscultar en la complejidad histórica de este fenómeno nos lleva a preguntarnos constantemente en las líneas de fuga y de continuidad entre lo que en la actualidad se considera “novedoso” pero que hunde sus raíces en tiempos pretéritos.

Las instituciones del Estado son consideradas como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes cuyo carácter “público” –derivado de los objetivos formales de “interés general” que persigue y de la autoridad legítima estatal que invocan sus actos– permite percibirlo como un sistema diferenciado. Esta caracterización no debe ocultar las enormes dificultades que plantea la atribución de determinados rasgos a un sistema compuesto por unidades que poseen entre sí notables diferencias en términos de autonomía, funciones, tamaño, clientela, jurisdicción y recursos. Pero esa misma heterogeneidad puede, a la vez, proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y la compleja red de relaciones cambiantes y los vínculos que se establecen con la sociedad civil (Oszlak, 1984). En ese sentido, el aporte de Guillermo Alonso sobre el análisis de las redes clientelares en América Latina permite revisar los procesos históricos desde una postura renovada. Generalmente se asoció el clientelismo con prácticas tradicionales, con sesgos autoritarios y que se contradicen con el funcionamiento del sistema democrático. Por el contrario, Alonso plantea que dado los niveles de pobreza y exclusión son las redes del clientelismo las que permiten resolver muchas de las cuestiones sociales más acuciantes y se convierten en un sustituto para la gestión efectiva de programas asistenciales en ausencia de mecanismos institucionales efectivos (Alonso, 2011).

Siguiendo esta línea de pensamiento, las agencias estatales –y aquellas que se encuentran en las fronteras de lo que habitualmente se considera como estatal– son consideradas actores políticos que constituyen, en sí mismos, un terreno de lucha que convoca a otros actores –individuos, grupos, sectores, asociaciones de beneficencia, intereses corporativos, gremiales– quienes se alían o se enfrentan en torno a intereses que si bien pueden no estar en línea directa con sus expectativas les dan un espacio de negociación para otras demandas y reclamos o crean un escenario para mantener el orden social. De este modo, las posiciones que se asuman en el proceso de resolución de cuestiones vinculadas a los intereses en pugna definirán tanto la naturaleza de su intervención social como la consecuente inclusión de determinados núcleos poblacionales y la marginación de otros. El trabajo de Claudia Daniel, compilado en este volumen, da cuenta de este complejo fenómeno al analizar la relación entre los técnicos estadísticos del Departamento Nacional de Trabajo, encargados de cuantificar el campo de las relaciones laborales, con las organizaciones obreras y patronales y de qué modo los actores sociales incorporaron y capitalizaron políticamente los instrumentos estadísticos, tanto para empujar el avance de las protecciones sociales y las regulaciones del Estado en materia laboral como para intentar ponerle un freno a esas políticas.

Por otra parte, tanto las inclusiones como las exclusiones se desarrollan a partir de una dinámica histórica, lo que implica que el estatus de ciudadanía no se logra de una vez y para siempre y para un colectivo único y “universal”. Por ejemplo, y sólo para tomar un caso paradigmático que retomaremos más adelante, las diferentes posiciones de los varones y de las mujeres respecto de la adquisición de los bienes y servicios sociales no tuvieron la misma cronología. Esta desigualdad genérica, que será planteada en el artículo de Adrián Cammarota, nos lleva a plantearnos algunas

inquietudes en torno a la caracterización teórica que visualiza la concreción del “Estado de Bienestar”, que habitualmente se lo asocia con los años del peronismo clásico. La idea de “universalización de las prestaciones sociales” para el caso argentino trajo aparejado el ocultamiento de aquellos problemas que afectaban estrictamente a las mujeres. Por ejemplo, las reformas solicitadas desde los años cuarenta en torno a una mayor ampliación de las prestaciones de la Caja de Maternidad quedaron subsumidas y diluidas dentro de planteos “universales” que intentaron proteger a todos los trabajadores por igual a través del seguro social, pero invisibilizaron aquellos riesgos específicos que enfrentan las mujeres y/o siguieron reforzando el lugar tradicional de la mujer como cuidadora y reproductora de la Nación (Biernat, Ramacciotti, 2011).

Así pues, consideramos que indagar sobre a quienes incluyen pero también excluyen las políticas sociales es una vía para reflexionar las formas de lograr mecanismos de ampliación de los derechos sociales y por lo tanto de la ciudadanía social. Las lógicas de exclusión efectivas de personas de diferente sexo, de capacidades diferentes, de distinto grupo étnico/nacionalidad abre un campo para ser indagado tanto por la sociología como por los estudios históricos. A partir de estas premisas, los artículos que se presentan en esta compilación se esfuerzan por eludir las reconstrucciones históricas que se apoyan en paradigmas explicativos perfectos y universales que en ciertas ocasiones escaparon de la evidencia empírica y de las relaciones históricas específicamente conformadas. Más allá de las similitudes existentes en la forma de satisfacción de esas necesidades, existe un proceso local cuyas particularidades hacen que merezca ser estudiado. Por ello es preciso resaltar en qué medida un transcurso histórico distinto imprime un matiz específico a la política social. Así por ejemplo, desde diferentes ámbitos de las Ciencias Sociales existe la tendencia a asimilar al peronismo con el Estado de Bienestar, con lo que se rehúsa a una especificación conceptual e histórica. Estos estudios tienden a realizar una descripción simplificada que deja al margen el análisis de los problemas políticos y las dinámicas y particularidades regionales (Romero, 1994; Lo Vuolo y Barbeito, 1999; Moreno, 2000 e Isuani, 2007).

En este sentido, el aporte de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1995) brinda un enfoque que complementa y ensancha el espectro de análisis de las políticas públicas, ya que define como campo de estudio el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones no sólo ante el Estado, sino también ante otros actores y sus políticas particulares, sean éstos clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos e individuos. Aunque también sería interesante pensar, como lo muestran los trabajos de María José Ortiz Bergia y Daniela Testa aquí compilados, las diferentes posiciones políticas de varones y mujeres y el variado conjunto de asociaciones de ayuda social subsidiadas por recursos públicos pero administradas de forma privada que perduraron al margen de los intentos de centralización estatal. Esto supone relaciones bidireccionales de poder, influencia y negociación de las políticas. Cada una de las partes implicadas centra el debate en torno de la defensa de su cuota de poder basándose en la negociación secreta y en el debate público. Estos enfoques son importantes para estudiar las políticas sociales, las agencias de control e intervención social y la formación de cuerpos de profesionales al interior del Estado tal como se desprende del papel de los saberes estadísticos en el artículo de Claudia Daniel. De este modo, el Estado se convierte en un objeto de estudio fragmentado en distintos ámbitos. No obstante, el análisis de las reparticiones estatales no debe hacernos perder los diálogos, las relaciones y las superposiciones que son constitutivas del accionar estatal y que, como lo demuestra Jeremías Silva, permite reflexionar sobre cómo las políticas sociales se vinculan con las de seguridad y control social.

Los artículos que constituyen esta compilación, a partir de preguntas renovadas y de una variada y nutrida cantidad de fuentes históricas, permiten esbozar una posible forma de abordar el estudio de las políticas sociales en la que se tienen en

cuenta un conjunto de consideraciones. La primera está relacionada con las lógicas políticas que habilitan que en un momento determinado sea posible pensar en las soluciones a demandas particulares tales como el acceso a la educación secundaria, vivienda, ayuda social o vacunas con el objetivo de integrar a ciertos núcleos poblacionales; no obstante lo cual, ello no derive mecánicamente en la sanción de un marco normativo y administrativo. La segunda, y como consecuencia de la primera, es la observación de cuáles son las particularidades históricas que posibilitan pasar del terreno de las ideas y los debates al de la enunciación política y, de esta última fase, a la de normativa y posterior creación de instituciones públicas en las cuales los saberes profesionales cobran una mayor legitimidad. La tercera dimensión a tener en cuenta es cómo la implementación de muchas de estas políticas se ven cruzadas por las relaciones conflictivas (o no) con otras áreas administrativas que pueden atribuirse a las críticas formuladas por diferentes actores, a la escasez de presupuesto o a la reorientación en los objetivos políticos. Por último, auscultar cómo múltiples factores conducen a establecer nuevas prioridades y cambios en los objetivos previamente enunciados y cómo éstos, a su vez, contribuyen a reforzar la legitimidad del poder político (Biernat, 2007; Ramacciotti, 2009).

Campos de análisis

El estudio de la política social en la Argentina presenta una serie de desafíos por diversos motivos. En primer lugar, se trata de un nuevo interés para las Ciencias Sociales, ya que los aportes más enriquecedores salieron a la luz a partir de la restauración de la democracia en 1983. En segundo lugar, existen varias tradiciones que ayudaron a definir y a construir los difusos límites de esta área de investigación. En este cruce de perspectivas se encuentran, principalmente, los trabajos relacionados con el aspecto económico, que pusieron el foco sobre los costos y los beneficios del sistema social y que, en particular, estudiaron cómo las diferentes políticas llevadas a cabo por el Estado “mejoraron/empeoraron” la situación económica-financiera del sistema (Cortés Conde, 1979).

La Sociología y la Ciencia Política colaboraron al esclarecimiento teórico de conceptos claves tales como Estado y Política social. En este sentido, los debates surgidos en Europa a partir de la década de 1970, a la luz del desmantelamiento de los Estados de Bienestar, tuvieron una incidencia notoria en el ámbito local. El debate en torno a las condiciones de su surgimiento y agotamiento fue y sigue siendo tratado dentro de diferentes marcos teóricos y políticos. El amplio abanico de justificaciones abarca las posturas más diversas: liberales, conservadoras, socialdemócratas, marxistas, además de los aportes realizados desde la escuela durkheniana (De Felice, 1985).

El investigador Gøsta Esping-Andersen (1993) fue un referente en las discusiones locales. Según su visión, el Estado de Bienestar es producto del éxito de la movilización política para alcanzar la plena ciudadanía. El principal objetivo de las políticas de bienestar es eliminar o, al menos, reducir la desigualdad, modificando radical o parcialmente las consecuencias negativas que provoca en los individuos el funcionamiento del sistema productivo. Dentro de esta corriente de pensamiento, el mercado sobresale como uno de los terrenos creadores de la desigualdad social, de manera que, cuando el Estado de Bienestar asume la tarea de mantener la integración y la cohesión social, se asigna a sí mismo el papel de actuar como mecanismo distributivo y redistributivo de los escasos recursos disponibles por medio del desarrollo de los servicios colectivos y de una fiscalidad progresiva. Este autor distinguió tres modelos de Estados de Bienestar: el modelo liberal (residual) para caracterizar la intervención social del Estado en países sajones (EEUU e Inglaterra), el modelo conservador (corporativo) para referir al estilo de política social prevalente en el continente europeo, y el modelo social-demócrata (institucional-estatal) para designar al de los países escandinavos.

Este intento de realizar una clasificación de los distintos Estados de Bienestar permitió pensar en las características particulares que asumía la intervención social en América Latina y en la Argentina en particular. Así pues, surgieron nuevas tipologías locales que proponían mixturas diferentes. La investigación de Carmelo Mesa Lago y Julián Bertranou (1998) fue un aporte en este sentido, ya que analizó el sistema de seguridad social implementado en América Latina, vinculó el surgimiento de los regímenes de seguridad social con explicaciones de índole económica asociadas al incremento de la productividad, a la necesidad de capacitar a la mano de obra y al fortalecimiento del mercado interno. También incorporó factores de tipo político como, por ejemplo, la presión ejercida por determinados grupos para obtener concesiones del Estado.

Si bien en estas interpretaciones existe una enunciación acerca de la importancia de dar cuenta de la matriz histórica de los procesos sociales y se vierten líneas analíticas y teóricas sofisticadas, adolecen del defecto de evitar la profundización en las variables políticas locales ya que posan su mirada en desarrollos generales que suelen dejar de lado las dimensiones más específicas que constituyen el proceso de construcción del Estado y sus cambios. Asimismo, no se logran visibilizar los posibles diálogos transnacionales que no siempre encajan en estos esquemas comparativos. Es probable que, al estar guiado por la urgencia de resolver la coyuntura y de planificar y proponer reformas dentro de instituciones y marcos legislativos poco flexibles, el interés central opaque la búsqueda de explicaciones históricas a pesar de reconocer su importancia.

Los trabajos que abordaron el tema desde una perspectiva histórica a partir de la cual analizaron las diferentes etapas del desarrollo de las políticas sociales en la Argentina se manejaron con, por lo menos, dos hipótesis. La primera de ellas señala que a partir de la conformación del Estado nacional se modernizó la intervención social y, en un devenir progresivo, se plasmaron determinados derechos e instituciones: la educación, la vivienda, la salud y, por último, la previsión social. Se supuso que tanto la ampliación de los derechos como la modernización administrativa influyeron en la superación de las anteriores formas basadas en la beneficencia pública y el clientelismo político. Este esquema interpretativo, basado en la dicotomía entre tradicionalismo y modernidad, analizó al peronismo como el momento de mayor expansión en lo referido a la intervención social y como la concreción de la ciudadanía social (Germani, 1971).

La segunda supuso la traslación al ámbito local de conceptualizaciones teóricas acerca de las características que asumió el Estado en el contexto de la Segunda Posguerra. En este marco, el peronismo se asemejó a un ejemplo de Estado de Bienestar. Esta comparación, que obvió el debate sobre las características que asumió el Estado en la Argentina cuando aún los efectos redistributivos no habían alcanzado un piso mínimo sostenible a lo largo del tiempo, intentó saldar la ausencia de discusión y remitió a la adjetivación del concepto o a su entrecomillado. Así, surgen expresiones como “pseudo Estado de Bienestar”, “Estado de Bienestar imperfecto”, “Estado de Bienestar a la sudamericana”. Estas soluciones de compromiso no resolvieron el debate pendiente ya que, como en toda traslación teórica, el uso de este esquema escapa a la evidencia empírica y a las relaciones históricas. Más allá de las semejanzas existentes entre los servicios ofrecidos por otros Estados, existen tradiciones, actores, y un sistema político partidario, condicionados todos por un transcurso particular que es preciso dar a luz (Isuani y Tenti Fanfani, 1989 y Moreno, 2004).

A fines de la década de 1980 la socióloga Adriana Marshall advirtió sobre los riesgos que se corre al asociar al peronismo con los Estados de Bienestar surgidos en los países capitalistas centrales. Según ella, en la Argentina no se estableció el “acuerdo social” que posibilitó en los países capitalistas avanzados la emergencia de un Estado que cumpliera un rol de aparente benefactor y que garantizara

transferencias del capital al trabajo vía las contribuciones del primero al financiamiento de servicios sociales para los asalariados. Por cierto, brindó una sugerente hipótesis sobre el llamado “modelo histórico de intervención social del Estado en la Argentina”. Para Marshall (1988), desde 1940, tanto los gobiernos civiles como los militares y los más o menos populistas mantuvieron el énfasis sobre el papel subordinado que debía desempeñar el Estado frente a la actividad privada. Su aporte fue importante, ya que por medio de la idea del rol subsidiario del Estado introdujo algunos elementos para pensar que tanto los gobiernos democráticos como los militares estimularon a las iniciativas privadas y que no se podía asociar las medidas sociales únicamente a la existencia de gobiernos democráticos. La necesidad de lograr bases consensuales más firmes llevó a los gobiernos militares a mantener las partidas presupuestarias destinadas a ciertos programas sociales. Paralelamente, sin embargo, las protecciones laborales decayeron y se abandonó la oferta pública de servicios sociales. En el terreno sanitario, advirtió muy atinadamente que las políticas inauguradas por el peronismo anticiparon aspectos del rol subsidiario que tendría el Estado en los años posteriores (Marshall, 1988 y Ramacciotti, 2009: 118).

Otra de las tradiciones que ayuda a comprender la política social en Argentina está constituida por los estudios provenientes de la historia social. Éstos, surgidos a partir de la década de 1980, centraron la atención en la descripción de las condiciones sociales de los sectores populares y de los trabajadores a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Estas indagaciones permiten introducirnos tanto en las diferentes estrategias que implementaron los grupos más postergados para sobrevivir, como en las reacciones del Estado para paliar los efectos nocivos que traía aparejados la modernización. Así es que, desde la sede historiográfica, el impulso de Leandro Gutiérrez fue clave, ya que surgieron una serie de trabajos focalizados en el déficit de viviendas en la ciudad de Buenos Aires a fines del siglo XIX y los conflictos sociales generados como consecuencia de esa situación (Gutiérrez, 1983; Suriano, 1984 y Armus y Hardoy, 1990).

Asociado con el tema de la vivienda surgió el interés por las condiciones de salubridad. Las problemáticas recorridas fueron las consecuencias del hacinamiento y de la falta de infraestructura sanitaria, las percepciones sociales asociadas a las epidemias, los efectos de las enfermedades relacionadas con el mundo del trabajo, las respuestas del Estado frente a las urgencias epidémicas y las propuestas técnicas y políticas de los médicos higienistas (Recalde, 1988 y Armus, 1990).

Estas dos perspectivas –la historia de la vivienda y la historia de la salud y la enfermedad– no se agotan en los años ochenta y pareciera ser que a mediados de los noventa cobran mayor impulso. En el trabajo de Anahi Ballent (2005) encontramos observaciones acerca de los estilos arquitectónicos, las influencias internacionales, la constitución de espacios institucionales y las demandas de los grupos profesionales y su relación cambiante con los políticos. Rosa Aboy (2005), centrada especialmente en la política de vivienda colectiva del peronismo, indaga la relación entre las prescripciones estatales y las apropiaciones individuales o socio-familiares. Trabajos más recientes como el de Marcelo Jerez (2010) dan cuenta de las particularidades de las políticas de vivienda en los ámbitos provinciales.

La historia de la salud y la enfermedad retoma las líneas inauguradas en los años ochenta. Esto es, el estudio sobre las políticas de salud, la conformación y consolidación de grupos profesionales, la complejidad institucional en el ámbito sanitario, las representaciones socioculturales asociadas a las enfermedades y el proceso de erradicación de endemias y epidemias. Los aportes existentes se centraron en Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Tucumán (Lobato, 1996; Álvarez, Molinari y Reynoso, 2004; Salvatore, 2007; Moreyra, 2009, Ortiz Bergia, 2009; Álvarez 2010; Carter 2012). Recientemente ha surgido una línea de estudio interesante que analiza la presencia del Estado en los Territorios Nacionales y en las provincias y las relaciones entre las políticas públicas emanadas de las agencias nacionales y los

“nuevos espacios”, percibidas por las élites reformistas de principios de siglo. Estas producciones intentan quitarle el lugar predominante que ha tenido el Estado central en la historiografía. Dejar de mirarlo desde sus ciudades capitales y desde las agencias del Poder Ejecutivo Nacional. A partir de ello se ofrece una representación de todo aquello que el Estado no pudo hacer, de aquellos lugares a los que no pudo llegar. Se proponen recorrer las periferias de los centros urbanos desde donde también se opera, con sus relaciones e identidades propias, en la actividad cotidiana del Estado (Carbonetti 2005, Di Liscia, 2010, Agnese 2011).

Otro eje que está cobrando cada vez más interés es el del rastillaje sobre el peso de las ideas eugenésicas en la delimitación de las políticas públicas argentinas a pesar de las consecuencias dejadas por el horror del nazismo (Palma 2002, Ramacciotti y Valobra, 2004; Biernat, 2005 y Miranda y Vallejo, 2005). Asimismo, las múltiples estrategias de construcción individual y colectiva de apropiación del cuerpo, las sexualidades y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos ocupan un lugar cada vez más notorio tanto en los ámbitos académicos como en los lugares desde los cuales se piensan y se diseñan las políticas públicas (Felitti, 2000 y Pecheny y Petracci, 2006).

En el marco de renovación historiográfica de esta década se constituyó un panorama novedoso acerca de las diferentes problemáticas sociales, las ideas y los proyectos políticos que intentaron dar respuesta a los dilemas asociados a la modernización. Estas ventanas para mirar la relación entre Estado y sociedad, probablemente sin pretenderlo, llevaron a pensar cómo desde la propia constitución del Estado existían políticas sociales y matizaron la tradicional asociación que vinculaba la ampliación de la ciudadanía social únicamente a partir de 1943 y por las reformas introducidas por el primer peronismo. Coincidimos con Juan Suriano (2004) cuando sostiene que los historiadores y los científicos sociales estuvieron influenciados por el paradigma creado por T.H. Marshall, que determinaba la conquista de diversos derechos en sucesivas etapas para la sociedad europea. Así, el contenido sustancial de los derechos y la proporción de la población que disfrutaba del estatus de ciudadano se incrementaban progresivamente (Marshall y Bottomore, 1998). En el caso argentino, el esquema inglés se reproducía desfasado en el tiempo, ya que se asociaba la consagración de los derechos civiles con la sanción de la Constitución en 1853; los derechos políticos, con la aprobación de la Ley Sáenz Peña en 1912 y los derechos sociales, a partir de 1943, debido a las políticas implementadas por Perón.

En los años noventa, en un claro intento de matizar esta asociación mecánica y acumulativa, diversas investigaciones indagaron sobre la política social durante la primera mitad del siglo XX. En efecto, surgieron trabajos que abordaron la mayor complejidad institucional. Así pues, pareciera ser que la ampliación de la ciudadanía política a partir de la sanción de la Ley Sáenz Peña y la llegada del radicalismo al poder no trajo aparejado un aumento del gasto social. Según demuestra Martín Campos, éste se mantuvo al mismo nivel que durante el período anterior, y la lógica clientelar predominó como forma de satisfacer las necesidades sociales. Si bien surgieron diversos proyectos, especialmente durante la presidencia de Marcelo Torcuato de Alvear, éstos no contaron con el consenso necesario para modificar las concepciones y el armado administrativo (Campos, 2007).

Si bien en los años treinta primaron prácticas políticas fraudulentas, el Estado asumió nuevos roles en el área social, lo que llevó a ampliar sus capacidades, su entramado normativo y su legado institucional. En el ámbito sanitario, Diego Armus y Susana Belmartino (2001) demostraron cómo el proceso de modernización –plasmado en la instalación de hospitales en la ciudad de Buenos Aires y en la erradicación de ciertas endemias y epidemias– colaboró en lo respectivo al reconocimiento de los derechos sociales y en la ampliación de los contenidos de la ciudadanía social. En el ámbito urbano, Anahi Ballent dio cuenta de las políticas de transformación territorial motorizadas a partir de la acción estatal. Esta activa presencia del Estado permitió el paisaje de renovación y de cohesión nacional previo al peronismo (Ballent, 2005).

Estas últimas indagaciones dieron paso al entendimiento de una arena estatal más compleja e interventora durante las primeras cuatro décadas del siglo XX. El supuesto de la existencia de un Estado con visos de una mayor modernidad administrativa y más eficaz a la hora de resolver problemas sociales condicionó la mirada que se tuvo sobre la intervención social del peronismo. Esto es: en la lógica de continuidad y cambio eran escasas las novedades de la política social implementadas por ese gobierno. Es decir, pasó de interpretarse al peronismo como el inaugurador de la ciudadanía social a comprenderlo como el último eslabón de una evolución casi naturalizada. Los proyectos sociales y las instituciones surgidas desde fines del siglo XIX fueron entendidos como la guía de la integración social de las masas. Sólo era menester marcar la notoria expansión del alcance de las anteriores ideas durante la experiencia peronista y las trabas políticas reinantes entre el presidente, su esposa y los sindicatos. Éstas fueron entendidas como obstáculos que limitaron la supuesta racionalidad subyacente en los planes técnicos y políticos diseñados en los años previos (Ross, 1993). Si bien este paradigma matiza y problematiza la traslación del esquema del inglés T. Marshall a la realidad local, ya que queda claro que no se puede asociar la obtención de la ciudadanía social sólo a las reformas sociales iniciadas en 1943, aún mantiene un problema: cómo dar cuenta de la particularidad de la política social peronista.

Otro aporte para reflexionar sobre la política social desde el punto de vista histórico es aquel que analiza el rol de las instituciones benéficas y/o religiosas en la construcción de la asistencia social que, en ciertas oportunidades, tuvieron fronteras difusas y cambiantes con el Estado. Estos trabajos permiten visualizar el conjunto de acciones y concepciones ideológicas destinadas a obtener el cambiante significado atribuido al llamado bienestar de la población. Además iluminan sobre los mecanismos de integración de los sectores excluidos antes de la consolidación del Estado. No obstante ello, el peronismo es visto como el inicio de la “verdadera” política social y como el punto final de la intervención social del Estado (Moreno, 2004 y Guy, 2011).

Ahora bien, es necesario marcar que durante los años noventa surgieron investigaciones provenientes de los estudios de género. Mirta Lobato (2000), Dora Barrancos (2002) y Marcela Nari (2004) señalaron la necesidad de recorrer el diseño de la política social teniendo en cuenta la diferenciación realizada, dentro del pensamiento político y social de una época particular, sobre los roles, las funciones y el poder determinados por las diferencias biológicas. Como señalamos en la introducción, esto implica la entrada de marcas genéricas como un elemento preformativo y constitutivo de toda política social. Además, permiten pensar a la política social como un campo que, si bien tiende a la inclusión, lleva consigo al mismo tiempo una lógica de exclusión, marginación y subordinación para las mujeres. Estas autoras demuestran cómo, a partir del naturalizado rol de madres, las mujeres aprendieron a luchar por sus derechos civiles, sociales y políticos e influyeron en los cambios normativos vigentes. Asimismo, nos permitieron reflexionar cómo de la mano de las mujeres, ya sea aquellas que lideraban los movimientos feministas como las que estaban al mando de las Sociedades de Beneficencia, se armó un entramado social y político en el cual ellas fueron gestando lo social antes de la llegada del peronismo (Pita, 2009 y Guy 2011).

En esta línea fueron notorias las repercusiones que tuvieron en el ámbito local las lecturas críticas sobre la inclusión de las mujeres que se efectuó en Europa y en Norteamérica. Los estudios de las políticas natalistas, maternalistas y cómo éstas influyeron ideal y efectivamente para otorgar medidas para fomentar la nupcialidad, estimular el aumento de los índices de natalidad de la población local y el otorgamiento de beneficios que tendieran a protección de las madres y a sus hijos fueron un horizonte a seguir en los debates locales (Koven y Mitchel, 1980 y Bock, 1993).

Así pues, en Argentina, el debate giró alrededor de maneras distintas de comprender al peronismo. Por un lado, están los aportes que analizaron los

grandilocuentes enunciados políticos y concluyeron que el peronismo fue pronatalista en la medida en que incentivó los nacimientos (Torrado, 2003; Bianchi, 2001 y Di Liscia, 1999). Por otro aquellos que, buceando en las publicaciones periódicas oficiales, en la propaganda sanitaria, en los fallos nacionales en conflictos de aborto y en las medidas efectivas de subsidios a las mujeres durante el embarazo, pusieron en evidencia las distancias entre lo dicho y lo hecho en materia de promoción a la natalidad (Barrancos, 2002 y Valobra y Ramacciotti, 2004). De todos modos, el hecho de que la Argentina no haya asumido una política pro-natalista durante la primera mitad del siglo XX, no implica la inexistencia de políticas inclusivas hacia las mujeres (Biernat y Ramacciotti, 2008 y 2011).

Estas cuestiones conducen también a reflexionar sobre las diferentes temporalidades en las que se les reconocieron a las mujeres los derechos laborales, civiles y políticos. Este desfase genérico da cuenta de los límites existentes a la hora de pensar en el principio de igualdad dentro de la llamada república democrática. Esta diferencia temporal en la adquisición de los derechos se combina con la existencia de una gran demora entre la legislación y el mejoramiento real en la vida de las personas. Esto es, la declaración de los derechos laborales o los vinculados a la defensa de la salud maternal de las trabajadoras no implicaron una inmediata aplicación. En este sentido, coincidimos con Luciano Andrenacci (2003) cuando sostiene que cada expansión de la capacidad política, así como cada neutralización de las desigualdades socioeconómicas, son fruto de un conflicto que la coagulación jurídica no cierra del todo. En función de esto creemos necesario analizar: cómo se trasladó el conflicto al campo de la efectiva aplicación de las medidas tendientes a solucionarlas, cómo incidieron los cambios políticos en los procesos de implementación, cuáles fueron las dificultades de coordinación, los problemas de accesos a los /las reales beneficiarios/as, y cómo incidieron las modificaciones institucionales y normativas a partir de las cuales se procesaron los ulteriores cambios.

En línea con lo anterior, los estudios sobre las infancias en la Argentina son recientes e invitan a reflexionar acerca de cómo se pensaron las formas de integrar o excluir a las situaciones de extrema pobreza infantil tales como el abandono, la orfandad, la delincuencia, la ilegitimidad y el trabajo infantil. Las indagaciones han seguido, a grandes rasgos, dos vertientes analíticas. Por un lado, se encuentran los trabajos que analizaron las reformas penales e institucionales como parte de la puesta en marcha de estrategias de control social impuestas desde el Estado y sus elites dominantes (Quaglia, 2000 y Ruibal, 1990). Por otro lado, un conjunto de exploraciones han realizado nuevas preguntas a la idea de justicia, crimen y castigo. Éstas no auscultaron las instituciones de encierro como mecanismos de poder y de control social promovidas por las elites dominantes sino que –posicionados en la intersección de las ideas y de las prácticas políticas– revisaron la tensión constante entre ellas. En este sentido, los ámbitos de socialización de la infancia –escuelas, orfanatos, institutos de menores– son espacios de encarnación de saberes y de relaciones de poder jerárquica en los que se aprehenden esas imposiciones pero, también, lugares en los que se desarrollan estrategias de resistencia (Lionetti y Míguez, 2010; Guy, 2011; Cosse et al., 2012). Si bien este conjunto de obras introduce una perspectiva matizada y enriquecedora en torno a la relación entre el Estado y las instituciones educativas, de beneficencia y del sistema de minoridad; aún se torna difícil percibir las prácticas y experiencias de dichos sujetos.

Debates

En el cambio de siglo, un debate historiográfico tomó cuerpo y generó una división en el campo académico. Éste se vincula con la existencia de diferentes miradas sobre el origen de las iniciativas que hicieron posible la política social a fines del siglo XIX. Una de estas posturas es la sustentada por Juan Suriano (2000), quien demostró que fue el conflicto social el que motorizó la conformación de instituciones estatales y políticas. Es decir, la acción de los sindicatos, el estallido de huelgas, la

presencia de grupos socialistas y anarquistas en el espacio público fueron elementos que llamaron la atención y preocuparon a los políticos y al gobierno, lo que puso en evidencia tanto las falencias de la organización del trabajo como la ausencia de instituciones. Según esta perspectiva, la movilización social condujo al Estado hacia el camino de la construcción de políticas sociales.

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

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

Una perspectiva que abrió líneas para pensar el rol de los saberes profesionales en el armado de las políticas públicas fue el aporte de Eduardo Zimmermann (1995) quien sostuvo que fue el clima de ideas imperante a principios del siglo XX –guiado por el desarrollo de las ciencias sociales– el que introdujo en los proyectos legislativos y en los debates parlamentarios la necesidad de que el Estado interviniera en la resolución de los problemas sociales. Los denominados “liberales reformistas” o “reformistas sociales” apostaban a un camino intermedio entre el liberalismo a ultranza y el estatismo. Estos intelectuales propusieron, desde diferentes orientaciones ideológicas, canalizar las demandas laborales por vía parlamentaria, así como diseñar políticas para frenar los efectos no deseados de la modernización del país. La ley y sus instituciones se convertían en un instrumento idóneo para recrear un sentido de comunidad nacional por encima de las tensiones sociales y las particularidades étnicas de la sociedad argentina en el cambio de siglo (Palermo, 2004).

En sintonía con esta línea, Ricardo González Leandri (2004) aborda el proceso de profesionalización de los médicos en el Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX. Según él, los profesionales de la salud fueron los responsables de ocuparse de proponer soluciones técnicas y morales a los efectos sociales producidos tanto por las epidemias como por el hacinamiento, la marginalidad, la prostitución y las llamadas “enfermedades sociales”. Basado en esa afirmación señala que el proceso de construcción histórica de la higiene resultó paralelo a la profesionalización médica. En esta trayectoria los profesionales contaron con el apoyo y la legitimación del Estado, ya que esta “reducida pero influyente elite” fue la que tuvo una gran incumbencia en el diseño de la política estatal y en la consolidación de instituciones públicas. Según Diego Armus (2000), los médicos higienistas lograron mayor legitimidad al momento de intervenir luego de la sensación de pánico generada por los azotes epidémicos de fines del siglo XIX; más allá de que existiera un clima de ideas que apuntaba la

necesidad de que el Estado interviniera para mitigar los efectos de las enfermedades infectocontagiosas. La participación estatal se organizó tímidamente a partir de la percepción de caos producido por los altos niveles de mortalidad ocasionados por los reiterados brotes epidémicos. Es precisamente esta sensación sobre la enfermedad la que la convierte en un problema social. De esta confluencia se fue forjando una nueva concepción de la salud, ya no solo como una responsabilidad individual, sino también como un derecho y un deber. Un derecho de los ciudadanos, y un deber y una responsabilidad del Estado.

Estos dos últimos aportes, centrados en el área de la salud, introdujeron la posibilidad de pensar la relación entre la idea vigente de enfermedad y de pobreza con la creación del entramado institucional y la definición de políticas públicas hacia fines del siglo XIX y principios del XX. Asimismo, pusieron sobre el tapete la relación cambiante, ambigua y difusa entre el rol profesional y las necesidades del Estado. En ese último sentido, y más centrado en el siglo XX, Belmartino, Bloch, Persello y Carmino (1991) estudiaron el papel que asumió la corporación médica y la presión que ejerció para que el Estado impulsara medidas sanitarias.

Susana Belmartino (2005) enriqueció esta perspectiva a partir de la inclusión del marco teórico del neoinstitucionalismo. Esta corriente de la Ciencia Política se distancia del marxismo, ya que entiende que el desarrollo institucional responde a múltiples intereses y no sólo se explica por las modificaciones en la estructura económico-social o por las presiones de algún grupo social. Pero esta corriente teórica parte del supuesto implícito de que una institución liderada por “técnicos” posee mayor racionalidad, cierta coherencia administrativa y, por lo tanto, puede tener mayor “autonomía” para delimitar los efectos de las decisiones políticas asociadas a las presiones electorales y a las relaciones clientelares. Así pues, el Estado es considerado como un actor con objetivos propios, que no necesariamente reflejan de manera mecánica los intereses o demandas de los grupos dominantes. El neoinstitucionalismo corre el riesgo de invisibilizar las variadas y densas alianzas políticas que permiten a muchos “técnicos” ocupar puestos en la administración pública y desde esas plataformas vincularse con proyectos ideológicos más amplios. Asimismo, impide ver cómo los conflictos y las demandas provenientes de diferentes actores sociales se entretajan con el Estado y sus funcionarios impulsando así cambios de rumbo en la política.

Douglas Ashford (1989) propicia una crítica interesante a esta corriente. Remarca que, al centrarse en el tema de la “autonomía”, estos aportes deslizan en su entendimiento la idea de que existen Estados fuertes y Estados débiles. Los Estados fuertes disponen, presumiblemente, de capacidades para canalizar y reorientar las fuerzas sociales (y hasta el mismo conflicto social), y las ponen al servicio de objetivos nacionales, mientras que los Estados débiles tambalean o tienen que recurrir al establecimiento de controles totalitarios para hacer frente al malestar social.

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

Muestra de este interés es la compilación de artículos realizada por Federico Neiburg y Mariano Plotkin (2004). En la introducción, los autores sostienen que, además de observar la conformación de las ciencias sociales y las propuestas de los intelectuales en torno de cómo pensar la sociedad, es menester profundizar en la conformación del conocimiento social a partir de la confluencia de los saberes de la sociedad producidos en el ámbito académico y las demandas del Estado. El eje de su preocupación está puesto en la relación entre los recursos creados por los especialistas para ordenar el mundo social y en cómo éstos pueden sustentar las acciones del Estado, legitimando así el diagnóstico de problemas sociales y la

formulación de soluciones. Esta propuesta se centra en subrayar los pasajes y la circulación de individuos, ideas, modelos institucionales y formas de intervención entre el mundo académico y el Estado.

Más recientemente Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (2009) hacen una síntesis bibliográfica y una sugerencia metodológica en torno a cómo estudiar al Estado. Nos interesa destacar dos de esas seis propuestas. Una de ellas es la idea de no considerar al Estado como un actor único y auto-consciente, como si fuera una persona. La segunda, es la de “personalizar al Estado” escapando a las propuestas que buscan agrandar las figuras de determinados personajes. Esto es rastrear trayectorias, intereses, redes de relaciones de quienes cotidianamente con sus actos producen y actualizan sus prácticas cotidianas dentro de sus formaciones institucionales y en interlocución con [las] normas.

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

Así pues, los conflictos sociales y las demandas realizadas pueden motorizar la implementación de modificaciones en la legislación y en el armado institucional. No obstante ello, la relación entre las demandas del Estado y los conocimientos ofrecidos por los ámbitos profesionales no constituye un tema menor; si bien escoger esta última línea de análisis implica el riesgo de pasar por alto las demandas sociales y perder de vista como éstas influyen en los cambios de rumbo de las políticas. Profundizar en el complejo abanico de los reclamos posibilitaría analizar a la política social como el resultado de los intereses de distintos actores que procuran brindar respuestas sobre cuestiones consideradas prioritarias en un momento determinado.

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

Esto introduce en el análisis el alto contenido de subjetividad en el interior de los saberes profesionales. El hecho de apelar a los modernos conocimientos de la Medicina, la Abogacía, la Sociología o la Economía y la existencia de un cuerpo altamente profesionalizado y reconocido dentro del ámbito académico no garantiza la mejor política social, ya que dichos espacios están atravesados por disputas profesionales, sociales y políticas que son llevadas y reproducidas al interior de la arena del Estado. Con gran tino, el sociólogo Antonio Camou (1997) despejó la cuestión cuando expresó que, en el marco del proceso de elaboración de políticas públicas, todo aspecto técnico de importancia conlleva cuestiones de política, y, paralelamente, cualquier cuestión política relevante implica la resolución de

importantes aspectos técnicos. De este modo, aspectos técnicos y aspectos políticos son como dos puntas de un mismo ovillo.

Nuestra propuesta

Como hemos tratado de mostrar, el estudio de la historia de la política social en la Argentina es un interés reciente dentro de la historiografía y hay indicios que marcan un campo en expansión y crecimiento. Sin lugar a dudas esta temática intenta obtener su especificidad a partir del cruce entre los aportes del ámbito de las ciencias sociales y aquellos de la historia social. Ambos espacios académicos presentan diferencias ya que las ciencias sociales están pensando en la coyuntura, no sólo en la enunciación de la política sino en la puesta en práctica de un conjunto de dispositivos que permitan implementar un determinado diseño. La historia social, por su parte, se acerca a esta temática a partir de la descripción de las condiciones de vida de los sectores populares en los inicios del Estado nacional. Esta propuesta apunta a comenzar un largo camino para saldar algunas de las ausencias que se visualizan en el campo.

La primera de ellas es que faltan investigaciones que pasen de la descripción de situaciones regionales a la búsqueda de nudos problemáticos más amplios. Por otro lado, muchos de los trabajos que hoy abordan el análisis de la política social en las provincias, traducen acríticamente esquemas nacionales a esquemas provinciales. Superar estas falencias sería una vía para comenzar a realizar trabajos comparativos no sólo en el ámbito nacional sino también con otros países.

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

Como sostuvimos, centrarse en las demandas sociales, en las propuestas de los profesionales y en las prácticas de las élites estatales son vías complementarias que deben ser aplicadas para el estudio de la política social según el momento histórico.

Asimismo es menester pensar el proceso complejo y cambiante de centralización estatal a partir de otro tipo de periodización. Es necesario incluir las diferentes temporalidades genéricas en la ampliación de la ciudadanía social. Asimismo, si bien el peronismo retomó ideas y tradiciones ideológicas previas, es imprescindible avanzar en la fluidez de ideas y prácticas durante los primeros años de su gobierno.

El estudio de la política social espera nuevas preguntas para recorrer fuentes ya visitadas o bien para examinar documentos aún no explorados. Además, quedan aún por escudriñar las tensiones y los significados políticos presentes en la modernización de los sesenta implementada por gobiernos militares. Etapa en la que también desde la ciencia política y la sociología se intentan dar algunas respuestas pero que, como lo sugiere Laura Golbert (2010) en su trabajo, desde la historia todavía queda mucho por indagar.

Es en este sentido que hemos pensado esta compilación que intenta ser un abordaje multidisciplinario al análisis de la construcción de la política social en la Argentina. Teniendo en cuenta la permanencia de los debates en torno a la intervención estatal en la esfera social cada artículo inicia con un problema de la actualidad y, a partir de allí, intenta buscar sus raíces en el pasado. Problemas como la tensión entre lo público y lo privado y entre los distintos niveles de gobierno, la presión y negociación por parte de distintos actores por adentro y por fuera de la órbita estatal, la incorporación de las dimensiones provinciales y la redefinición de nuevos sujetos de derechos, son los ejes en torno a los cuales se articula nuestra propuesta.

Bibliografía

Aboy, Rosa (2005), *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales. 1946-1995*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Agnese, Graciela (2011), *Historia de la fiebre hemorrágica en Argentina. Imaginario y espacio rural (1963-1990)*, Rosario, Prohistoria.

Alonso, Guillermo (2011), "Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino" en: Alma Idart, *Estado Benefactor y políticas sociales. Historia e implementación de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*, Buenos Aires, Biblos, pp. 103-120.

Álvarez, Adriana, Irene Molinari y Daniel Reynoso (editores) (2004), *Historias de enfermedades salud y medicina en la Argentina de los siglos XIX-XX*, Mar del Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata.

----- (2010), *Entre muerte y mosquitos. El regreso de las plagas en la Argentina (siglos XIX y XX)*, Buenos Aires, Biblos.

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

Armus, Diego (1990), "Enfermedad, ambiente urbano e higiene social entre fines del siglo XIX y comienzos del XX", en: Diego Armus, *Mundo urbano y cultura de los sectores populares*, Buenos Aires, Sudamericana, p. 251-258.

----- (2000), "El descubrimiento de la enfermedad como problema social" en: Mirta Lobato (Directora), *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Buenos Aires, Sudamericana.

----- y Jorge Enrique Hardoy (1990), "Conventillos, ranchos y casa propia en el mundo urbano, en D. Armus (comp.), *Mundo Urbano y Cultura de los sectores populares*, Buenos Aires, Sudamericana.

----- y Belmartino, Susana (2001), "Enfermedades, médicos y cultura higiénica" en: Alejandro Cattaruzza (dir.), *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930- 1943)*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 283-330.

Ashford, Douglas (1989), *La aparición de los Estados de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Ballent, Anahi (2005), *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes-Prometeo.

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

-----; Bloch, Carlos; Persello, Virginia y Carmino, María Isabel (1991), *Organización Panamericana de la Salud*, Buenos Aires, Publicación N 27.

Barrancos, Dora (2002), "Iniciativas y debates en materia de reproducción durante el primer peronismo (1946-1952)", en SEPOSAL, Salta.

Bianchi, Susana (1993), "Las mujeres en el peronismo (Argentina 1945-1955)" en: Georges Duby y Michelle Perrot. (directores), *Historia de las mujeres. El siglo XX*, t. 5, Madrid, Taurus, 1993.

Biernat, Carolina (2005), "La Eugenesia argentina y el debate sobre el crecimiento de la población en los años de entreguerras", *Cuadernos del Sur*, N° 34, Bahía Blanca, Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur.

----- (2007), *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos.

----- y Ramacciotti, Karina (2008), "Las madres y sus hijos en foco" en: Carolina Barry, Karina Ramacciotti y Adriana Valobra, *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la exclusión*, Buenos Aires, Biblos.

----- (2011), "La protección a la maternidad de las trabajadoras en Argentina: aspectos legales y administrativos de la primera mitad del siglo XX", *Manginhos*, Río de Janeiro, Vol. 18, diciembre.

Bock, Gisela (1993), "Pobreza femenina, derechos de las madres y estados del bienestar 1890-1950" en: Duby, Georges y Michelle Perrot (directores) *Historia de las mujeres. El siglo XX*, t. 5, Madrid, Taurus.

Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (2009), *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina, de 1880 a la actualidad*, Buenos Aires, Universidad de General Sarmiento-Prometeo.

Campos, Martín (2007), *La política social argentina en el período 1915-1932*, Buenos Aires, (mimeo).

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

Carbonetti, Adrián (2005), "La conformación del sistema sanitario de la Argentina. El caso de la provincia de Córdoba, 1880-1926", *Dynamis*, Madrid, 25, pp. 87-116.

Carter, Eric (2011), *Enemy in the Blood. Malaria, Environment, and Development in Argentina*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Castel, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

Cortés Conde, Roberto (1979), *El progreso argentino (1880-1914)*, Buenos Aires, Sudamericana.

Cosse, Isabella; Llobet, Valeria; Villata, Carla y Zapiola, María Carolina (editoras) (2012), *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil, siglos XIX y XX*, Buenos Aires, Teseo.

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

Di Liscia, María Herminia (1999) "Ser madre es un deber (maternidad en los primeros gobiernos peronistas)" en: Villar Daniel et all. (1999), *Historia y Género. Seis estudios sobre la condición femenina*, Buenos Aires, Biblos.

Di Liscia, María Silvia (2010), "Instituciones 'portátiles'. La sanidad pública en los Territorios Nacionales (1880-1910)" en: Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano

(compiladores), *Un Estado con rostro humano*, Prometeo, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Esping-Anderesen, Gøsta (1993), *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnánim.

Felitti, Karina (2000), "El placer de elegir. Anticoncepción y liberación sexual en la década del sesenta" en: Fernanda Gil Lozano, Valeria Pita y M. Gabriela Ini, *Historias de las mujeres en la Argentina*, t. II. Buenos Aires, Taurus, pp. 155-172.

Germani, Gino (1971), *Política y sociedad en una época en transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Paidós, (4 edición).

Golbert, Laura (2010), *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

González Leandri, Ricardo (2000), "Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires" en: Juan Suriano (compilador), *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, pp. 217-242.

Gutiérrez, Leandro (1983), "Los trabajadores y sus luchas" en: Luis Alberto Romero y José Luis Romero, *Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Abril.

Guy, Donna (2011), *Las mujeres y la construcción del Estado de Bienestar*, Buenos Aires, Prometeo.

Isuani, Aldo (2007), *El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable*, mimeo.

----- y E. Tenti Fanfani (1989), *Estado Democrático y política social*, Buenos Aires, Eudeba.

Jerez, Marcelo (2010), *El primer peronismo en Jujuy: vivienda, ciudad y peronismo (1943-1953)*, Jujuy, Tesis de doctorado defendida en la Universidad Nacional de Tucumán.

Koven, Seth y Mitchel, Sonya (1980), "Womanly Duties: Maternalist Policies and the Origins of Welfare States in France, Germany, Great Britain, and the United States", *American Historical Review*, vol. 95.

Lionetti, Lucía y Míguez, Daniel (2010), *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, Rosario, Prometeo.

Lobato, Mirta (editora) (1996), *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de Historia de la salud en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos.

----- (2000), "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*, Buenos Aires, La Colmena.

Marshall, Adriana (1988), *Políticas Sociales: El modelo Neoliberal*, Buenos Aires, Legasa.

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

Mesa Lago, Carmelo y Bertranou, Julián (1998), *Manual de Economía de la Seguridad Social*, Montevideo, CLAEH.

Miranda Marisa y Gustavo Vallejo (compiladores) (2005), *Darwinismo social y eugenesia en el mundo latino*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Moreno, José (compilador) (2000), *La política social antes de la política social. Caridad beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX*, Buenos Aires, Trama/ Prometeo.

----- (2004), "Dos Siglos de política social en el Río de la Plata: un panorama de su construcción" en: Julián Bertranou, Juan Manuel Palacio y Gerardo Serrano (compiladores), *En el país del no me acuerdo*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 69-81.

Moreyra, Beatriz (2009), *Cuestión social y políticas sociales en la Argentina. La modernidad periférica. Córdoba, 1900-1930*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

Nari, Marcela (2004), *Políticas de maternidad y maternalismo político, Buenos Aires, 1890-1940*, Buenos Aires, Biblos.

Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (2004), "Intelectuales y Expertos. Hacia una sociología histórica de la producción del conocimiento sobre la sociedad en la Argentina" en: Federico Neiburg y Mariano Plotkin, *Intelectuales y expertos*, Buenos Aires, Paidós, pp. 15-30.

Ortiz Bergia María José (2009), *De Caridades y Derechos. La construcción de políticas sociales en el Interior Argentino. Córdoba (1930-1943)*, Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos Segreti, Córdoba.

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

----- y Guillermo O'Donnell (1995), "Estados y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" N°4 Cedes Clacso.

Palma, Héctor (2002), *Gobernar es seleccionar, apuntes sobre la eugenesia*, Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones.

Palermo, Silvana (2004), "Ciencia, reformismo y los derechos del trabajador-ciudadano: la regulación estatal del trabajo ferroviario según Bialek Massé", *Entrepasados*, año XIII, N° 26, pp. 31-52.

Pecheny, Mario y Mónica Petracci (2006), "Derechos Humanos y sexualidad en Argentina", *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, año 12, N° 26, pp. 43-69.

Pita, Valeria (2009), "Política, conflictos y consensos en torno al brazo asistencial del Estado argentino. La Sociedad de Beneficencia de la Capital, 1880-1910" en: Eraso, Yolanda (compiladora), *Mujeres y Asistencia Social en Latinoamérica, siglos XIX y XX. Argentina, Colombia, México, Perú y Uruguay*, Córdoba, Alción Editora.

Quaglia, María Dolores (2000), "Corrupción y prostitución en Buenos Aires (1870-1914)" en: Moreno, José Luis (compilador), *La política social antes de la política social, Caridad beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX*, Buenos Aires, Trama/ Prometeo.

Ramacciotti, Karina (2010), "Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado" en: *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N°3, Mar del Plata.

----- (2009), *La política sanitaria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos.

----- y Adriana Valobra (2004), "Plasmar la raza fuerte. Relaciones de género en la campaña sanitaria de la Secretaría de Salud Pública de la Argentina (1946-1949)" en: Ramacciotti Karina y Adriana Valobra (compiladoras), *Generando el peronismo. Estudios de Cultura, Política y género (1946-1955)*, Buenos Aires, Proyecto Editorial, pp. 19-64.

Recalde, Héctor (1988), *La salud de los trabajadores en Buenos Aires (1870-1910)*, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario.

Romero, Luis Alberto (1994), *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Ross, Peter; (1993), "Justicia social, una evaluación de los logros del peronismo clásico", *Anuario del IEHS*, VIII, Tandil.

Ruibal; Beatriz (1990), "El control social y la policía de Buenos Aires, 1880-1920", *Boletín Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, Buenos Aires, N 2.

Salvatore, Ricardo (2007), "Sobre el surgimiento del estado médico legal en la Argentina (1890-1940)", *Estudios Sociales*, 20.

Suriano, Juan (1984), "La huelga de Inquilinos de 1907 en Buenos Aires" en: Diego Armus (compilador), *Sectores populares y vida urbana*, Buenos Aires, Clacso.

----- (2000), "Una aproximación a la definición de la cuestión social en argentina" en: Juan Suriano (compilador), *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, pp. 1-29.

----- (2004), "Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social" en: Julián Bertranou, Juan Manuel Palacio y Gerardo Serrano (compiladores), *En el país del no me acuerdo*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 33-58.

Torrado, Susana (2003), *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-200)*, Buenos Aires, de la Flor.

Lo Vuolo Rubén y Alberto Barbeito (1999), *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, Miño y Dávila/Ciepp.

Zimmermann, Eduardo (1995), *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina. 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana.