

Fernando J. Remedi - Mario Barbosa Cruz

Cuestión social, políticas sociales y construcción del Estado social en América Latina, siglo XX



ÍNDICE

Fernando J. Remedi y Mario Barbosa Cruz <i>Introducción</i>	9
Beatriz I. Moreyra, <i>La modernidad periférica: actores y prácticas en las instituciones de protección social. Córdoba (Argentina), 1900-1930</i>	17
Fernando J. Remedi, <i>El "problema del servicio doméstico" en la modernización argentina. Córdoba, 1910-1930</i>	51
Franco D. Reyna, <i>La irrupción y difusión de la educación física en la Córdoba de entre siglos</i>	73
Vanesa Teitelbaum, <i>Cultura y manifestaciones en los centros obreros de Tucumán y Santiago del Estero en los umbrales del siglo XX</i>	93
Ivette Orijel, <i>Descontento ciudadano. Demandas y quejas de los sectores medios de la ciudad de México en el Porfiriato tardío</i>	119
Mario Barbosa Cruz, <i>Empleados públicos en la ciudad de México: condiciones laborales y construcción de la administración pública (1903-1931)</i> ..	137
Luz María Uhthoff López, <i>Hacia una política asistencial. La creación de la Secretaría de Asistencia Pública en México, 1937-1940</i>	159
Joel Vargas-Domínguez, <i>Entre la nación y el mundo: la nutrición en México en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre alimentación de 1943</i>	175
Geraldo Márcio Timóteo, <i>Efeitos da aquisição habitacional sobre o processo segregação/integração social e espacial em conjuntos habitacionais de interesse social - O caso da População como Trajetória de Rua</i>	193

Introducción

*Fernando J. Remedi**

*Mario Barbosa Cruz***

Este volumen colectivo comprende un conjunto de trabajos de la autoría de historiadores de la Argentina, México y Brasil que establecieron lazos de intercambio académico a partir de la concreción del simposio titulado “Cuestión social, políticas sociales y construcción del Estado Social en América Latina, siglos XIX y XX”, en el marco del 54 Congreso Internacional de Americanistas (ICA), realizado en la ciudad de Viena (Austria) en el año 2012. El simposio constituyó el punto de partida de un acercamiento académico que permitió establecer ciertas instancias efectivas de intercambio entre historiadores y grupos de investigación histórica de los tres países aludidos que transitan un mismo territorio de indagación, el de la historia social, y que comparten, con matices y especificidades propias de cada uno de ellos, algunas inquietudes y unos presupuestos teórico-metodológicos básicos.

En este sentido, los trabajos que integran este libro participan -en grados variables y cada uno a su manera, según el caso considerado- de una tendencia predominante desde hace unas décadas dentro de la historia social contemporánea que consiste en la reincorporación de lo político y, como parte integrante de ella, la reintroducción del Estado a su propio territorio de investigación, marcando así un auténtico cambio de época, alejándose de los senderos que había transitado dicha especialización disciplinar desde la segunda posguerra mundial hasta el decenio de 1980. En dicho lapso, la historia social había excluido, o por lo menos arrinconado, a la dimensión política de la totalidad social que pretendía examinar con aspiraciones de dar cuenta de la globalidad.

En realidad, en términos estrictos, la política nunca había abandonado del todo a la historia, incluso a la por entonces dominante historia social. Más bien había

* Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti” (CEH), Unidad Asociada al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de Córdoba (UNC) - Universidad Católica de Córdoba (UCC).

** Departamento de Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Cuajimalpa, México.

declinado su antigua o acostumbrada centralidad, que había preservado durante muy largo tiempo, siendo desplazada hacia la posición de una dimensión subordinada a otras instancias de la totalidad social en el marco de concepciones que establecían una primacía de lo económico o material que influía fuertemente sobre lo social y determinaba lo cultural y lo político. Sin embargo, desde los años 1980, la historia política experimentó un nuevo florecimiento y notorios cambios que permiten aludir a una historia política profundamente renovada y, más en general, lo que se produjo fue un retorno de lo político a una posición central dentro la disciplina en su conjunto, más allá de sus distintas especializaciones.

Parte decisiva de dicha renovación fue la radical redefinición del objeto de estudio, porque lo político comenzó a concebirse en términos del problema del poder y de todos los hechos y circunstancias afines a él. Esto conllevó un significativo descentramiento de la mirada tradicional, que había reducido el fenómeno político a "la política", reclusiéndola dentro del ámbito estricto de las relaciones formales de poder, del Estado, las camarillas dirigentes y los vínculos interestatales, con un abordaje de dichas cuestiones desde una perspectiva factual y acontecimental. Por contraposición, la radical redefinición de lo político, ahora identificado directa e inmediatamente con el poder, abrió sus fronteras hacia todas las direcciones, derramándose sobre el territorio de lo social y empapándolo en su totalidad. Se puede observar una "omnipresencia de lo político",¹ que atraviesa el tejido social en toda su extensión y penetra hasta sus más recónditos y privados -incluso íntimos- rincones. Así, se fue imponiendo con rapidez entre los historiadores la convicción de que era necesario "atender a la insoslayable dimensión política de la vida social".² En consecuencia, lo político se fue desplazando con velocidad desde los márgenes hacia el centro del territorio del historiador, llegando incluso a convertirse para muchos en el lugar de gestión de lo social global, vale decir, en el nuevo sitio de inteligibilidad de lo social en su conjunto.

La concepción extendida de lo político es tributaria, en buena medida -aunque no exclusivamente- de los planteamientos foucaultianos acerca del poder, que supusieron una descentralización radical del mismo, el cual permea toda la trama social, es omnipresente e inmanente a la sociedad. Esa concepción del poder, entendido como capacidad para ejercer influencia sobre las acciones de otros, dio paso a una "microfísica del poder", destacando así su capilaridad, su presencia y circulación por todo el tejido social, alcanzando incluso hasta los espacios más recónditos y privados de la vida cotidiana. Esto alentó un cambio decisivo de perspectiva, "abrió las puertas de la política" -para usar la expresión de Geoff Eley y Keith Nield- desplazándola del terreno convencional de las instituciones (el Estado, los parlamentos, los partidos, las organizaciones públicas) para llevarla a una dimensión social mucho más amplia y menos manejable; dio lugar a una amplia percepción de la presencia y los efectos de "lo político" dentro de los aspectos corrientes de la vida social, incluidos espacios anteriormente considerados como "no políticos", tales como el barrio, el lugar de trabajo, la familia, el hogar. Dichos

¹ María Fernanda G. DE LOS ARCOS, "El ámbito de la nueva historia política: una propuesta de globalización", *Historia Contemporánea*, núm. 9, 1993, p. 40.

² Xavier GIL PUJOL, *Tiempo de política. Perspectivas historiográficas sobre la Europa moderna*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 2006, p. 86.

ámbitos, entre otros, ya habían sido considerados como “objeto de políticas”, a través de la ley, la beneficencia y la seguridad social, pero ahora se empezaban a visualizar como lugares de identificación política y de resistencia, espacios en los que el poder se organizaba, se ejercía y se contestaba.³ De este modo, los historiadores sociales comenzaron a percibir, también en términos de poder, relaciones y espacios o ámbitos sociales que por lo común hasta ese momento habían examinado desde otras ópticas, pero “despolitizadas”: las relaciones familiares y las de género, las jerarquías laborales, las disputas sobre el control del lugar de trabajo, las escaramuzas sobre el ocio público, las actividades asistencialistas de la beneficencia, la Iglesia y el Estado, etc. empezaron a ser comprendidas y analizadas también en términos de poder (buscado, deseado, obedecido, impuesto, desafiado, resistido).

El influjo sobre la historiografía de las concepciones foucaultianas acerca del poder disparó el reconocimiento de la omnipresencia de lo político a la vez que conllevó su extrema descentralización, su estallido, su atomización, su dispersión en una miríada de poderes de distinta naturaleza, magnitud, intensidad y capacidad, emplazados todo a lo largo y ancho del mundo social. Esto contribuyó, junto a otras circunstancias historiográficas, a la fragmentación o “desmigajamiento” de la historia-síntesis, de ambiciones globalizantes, que había disfrutado de extendido consenso entre los historiadores hasta mediados de los años 1970. Por otra parte, las formulaciones foucaultianas sobre el poder permitían repensar, de modo más complejo, las tradicionales antinomias entre lo político y lo social, entre el Estado y la sociedad y, en última instancia, entre la historia política y la historia social.

Desde inicios del decenio de 1980, en el territorio de la historia social, la sociedad y lo político se encontraron, en un juego recíproco, a través del Estado. El Estado es indisoluble de la sociedad en la emergió y se configuró y prestarle atención a él implica mirar hacia todo el universo de sujetos que conforman el tejido social, porque los comportamientos de todos ellos son condicionados, en diversos modos y grados, por las reglas de juego (instituciones) definidas desde el Estado. Recíprocamente, la sociedad goza de la capacidad de influir sobre el Estado y su acción institucionalizadora y dichas reglas de juego son el resultado (siempre inestable) de las relaciones de fuerza, las tensiones, los consensos y los conflictos entre numerosos actores, estatales y de la sociedad civil. En última instancia, se puede sostener -siguiendo a Alain Guery- que el Estado siempre pone en obra, adaptándolos o pervirtiéndolos, modos existentes de voluntad, de actuación y de saberes que una sociedad elabora y en la cual ese Estado se configura y desarrolla.⁴

De este modo, los procesos, las situaciones, los acontecimientos sociales pueden ser examinados también -aunque no solamente- desde la perspectiva de cambios en el alcance del poder del Estado, concibiendo a éste como sistemas más amplios de regulación e intervención que incluyen el gran proceso de reproducción social, de la construcción y reconstrucción de las relaciones sociales en sus frentes más amplios.⁵ En este sentido, los historiadores sociales contemporáneos conciben al Estado como un actor crucial en la conformación y evolución de las estructuras

³ Geoff ELEY, Keith NIELD, *El futuro de la clase en la historia ¿Qué queda de lo social?*, Valencia, Universitat de València, 2010, p. 168.

⁴ Alain GUERY, “L'historien, la crise et l'Etat”, *Annales HSS*, núm. 2, 1997, p. 250.

⁵ Geoff ELEY, Keith NIELD, *El futuro de la clase... cit.*, p. 169.

y coyunturas, mediante sus políticas sectoriales y sus relaciones con los distintos grupos sociales. Esto supuso considerar el involucramiento del Estado en la sociedad desde una perspectiva más amplia, menos institucionalizada, expandiendo notablemente los límites del gobierno hasta alcanzar asuntos y ámbitos sociales tan diversos como los relativos al mundo del trabajo, las condiciones materiales de existencia, la sociabilidad, el ocio, los consumos culturales, la sexualidad, la vida privada y la familia, entre muchos otros. Los historiadores sociales comenzaron a atender a las diversas e históricamente cambiantes modalidades de despliegue de la acción estatal destacando su penetración más diversificada y extendida, capilar, menos evidente, incluso hasta más insidiosa, en la sociedad. La historia social dejó entonces de concebirse como el estudio de una larga duración despolitizada y, en cambio, surgió dentro de ella una preocupación central por esclarecer cómo, en distintos contextos temporales y espaciales, el Estado afectó la vida cotidiana de los sujetos y grupos sociales y qué es lo que éstos hicieron frente a ello.

Lo anteriormente expuesto conlleva la necesidad de tomar distancia de la perspectiva tradicional que ofrecía una imagen reificada del Estado, lo consideraba a veces como una abstracción, lo más a menudo como una entidad monolítica y unitaria, y en cambio desvelar “la multiplicidad de rostros estatales”, para utilizar la expresión de Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano.⁶ En otras palabras, esto implica considerar los distintos niveles o instancias del Estado -nacional, regional, local- pero también deconstruirlo analíticamente en sus unidades constituyentes más básicas o elementales, vale decir, sus múltiples agencias (ministerios, secretarías, reparticiones, oficinas, delegaciones, etc.), examinando su accionar, sus iniciativas, su gestión, la de sus funcionarios, su propia historia, con la aspiración de construir explicaciones más satisfactorias acerca del desenvolvimiento histórico de las intervenciones estatales en lo social, la orientación y el alcance de las mismas, sus posibilidades y limitaciones, su consistencia y sus incoherencias, sus logros, sus fracasos y sus insuficiencias.

Por otra parte, para una explicación más convincente del involucramiento del Estado en la sociedad resulta muy atractiva la propuesta de los dos autores antes aludidos de contemplar lo que ellos denominan el “rostro humano del Estado”, centrarse “en la actividad de los sujetos concretos que habitan y dan vida al Estado, que ‘son’ el Estado”.⁷ Esto resulta especialmente conveniente para algunas figuras, líderes o “padres fundadores” de organismos estatales que tuvieron una gravitación decisiva sobre la trayectoria de los mismos, un influjo determinante en la definición de sus agendas, modos de intervención y producción de resultados. Finalmente, es muy estimulante visualizar al Estado como “un espacio polifónico”⁸ en el cual se relacionan y expresan grupos, en el interior de la instancia estatal, pero que a su vez mantienen contactos, intercambios y encuentros con actores y ámbitos situados fuera de ella, en el terreno más estrictamente social.

⁶ Ernesto BOHOSLAVSKY, Germán SOPRANO, “Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina”, Ernesto BOHOSLAVSKY, Germán SOPRANO (ed.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010, p. 27.

⁷ *Ibid.*, p. 30.

⁸ *Ibid.*, p. 24.

En este sentido, cabe apuntar que la reintroducción del Estado dentro del territorio de la historia social en ocasiones promovió una apreciación excesivamente estatal(ista) de las diversas modalidades de intervención social, descuidando muchas otras manifestaciones de las mismas, motorizadas por actores no estatales, de la sociedad civil, que sin embargo también son muy significativas para la comprensión del gran proceso de producción y reproducción de la sociedad en su conjunto. Así, en el caso específico de la historiografía social referida al estudio de la construcción de las políticas sociales y del Estado Social en América Latina hasta hace poco prevaleció una mirada “desde arriba” concentrada, excesivamente (en especial para algunos períodos), en las iniciativas y los cursos de acción que se impulsan desde el Estado, descuidando sus relaciones con las promovidas desde otros ámbitos como la beneficencia, la Iglesia, las sociedades mutuales y las vecinales, los sindicatos de trabajadores, las asociaciones empresariales, entre otros. En algunas tradiciones historiográficas se discutió ampliamente sobre este asunto. Incluso, se criticaron estas perspectivas, algunas de ellas relacionadas con tradiciones revisionistas de la historia oficial pero que mantuvieron una mirada muy “estatalógica”. Es el caso de la historiografía que buscó “revisar” la participación popular en la Revolución Mexicana, no sólo en la lucha armada sino en los alzamientos y movimientos sociales. Estos trabajos fueron criticados porque, si bien exploraban otros ámbitos del Estado, mostraron una visión concentrada de la acción y sobre todo de los procesos de centralización del Estado. Como dicen Gilbert Joseph y Daniel Nugent, estos estudios “han vuelto a meter al estado, pero han dejado a la gente fuera”.⁹

En contraposición, desde hace un tiempo se extiende entre los historiadores sociales la idea de que en la concepción, gestación e implementación de las políticas sociales y en la construcción del Estado Social en América Latina intervinieron, de distinto modo y con variable gravitación en el tiempo, actores numerosos, diversos, cambiantes, portadores de intereses particulares, generadores de prácticas sociales y culturales y representaciones propias, dotados de dinámicas específicas, que interactuaron entre sí de manera históricamente cambiante, dibujando fronteras móviles, difusas y lábiles entre el Estado, la sociedad civil y el mercado en la provisión de bienestar social.

Dentro de esa pauta general, los actores menos atendidos hasta ahora por la historiografía social resultan ser, aunque parezca paradójico, los grupos o las categorías sociales hacia los cuales se direccionaron las distintas formas de intervención y regulación social, desplegadas desde el Estado y/o la sociedad civil, se trate de pobres, marginales, asistidos, menores, ancianos, delincuentes, locos, enfermos, entre muchos otros. La cuestión central aquí no es su presencia o ausencia dentro de las narrativas histórico sociales, sino el escaso protagonismo otorgado a esos actores dentro de ellas, porque por lo común aparecen sólo como meros “objetos”, destinatarios, receptores pasivos de las diversas formas de intervención social provenientes del Estado y/o de organizaciones de la sociedad civil que buscaban su control, disciplinamiento, regulación, instrumentalización, explotación, aprovechamiento, etc.

⁹ Gilbert M. JOSEPH, Daniel NUGENT, “Cultura popular y formación del estado en el México revolucionario”, Gilbert M. JOSEPH, Daniel NUGENT (comp.), *Aspectos cotidianos de la formación del estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*, México, Era, 2002, pp. 38-39.

No se trata únicamente de hacer sólo una historia de abajo hacia arriba, en donde se privilegie la perspectiva de estos actores reproduciendo los modelos de las historias hechas *desde y sobre* la acción de los gobiernos o la perspectiva de los héroes o los gobernantes. En este sentido, se puede recuperar la propuesta de E. P. Thompson en relación con una historia hecha de abajo hacia arriba, es decir, una historia que recupere las relaciones sociales establecidas con los demás sectores. Una historia más plenamente social debe contemplar un papel más activo de "los de abajo", interrogándose acerca de sus lógicas de comportamiento, sus propias prácticas de apropiación material y simbólica de esas modalidades de intervención social, sus usos y formas concretas de usufructuarlas, sus resistencias a los intentos por controlarlos e instrumentalizarlos, sus capacidades de presión, sus negociaciones con "los de arriba", sus demandas, concepciones y representaciones específicas. Los sectores populares, los pobres, los marginados, los excluidos, los asistidos, entre otros, fueron también actores efectivos de los procesos sociales, constructores -desde su posición en el tejido social y a partir de su participación en múltiples contextos- de la sociedad de su tiempo, no pueden ser concebidos solamente como destinatarios de prácticas (de control, disciplinamiento, represión, violencia, confinamiento, exclusión, marginación, estigmatización, discriminación, segregación, protección, asistencialistas, entre otras) provenientes "desde arriba". En suma, se impone la necesidad de restaurar el protagonismo activo de esos sujetos sociales que también co-participaron, aunque desde una posición subordinada, en la construcción de las formas de intervención social y en la reproducción de la sociedad y del orden vigente. Esta perspectiva, sin descuidar el marco institucional, insiste en la capacidad de agencia de estos actores, en las posibilidades de acción en medio de las restricciones estructurales. Ya desde la década de 1980 se aludía a la necesidad de encauzar la historia social en este sentido, en un balance entre la historia de las estructuras y la historia de las experiencias.¹⁰ Algunos hablan, incluso, de estudiar la participación de estos sectores en la construcción del Estado, tomando en cuenta sus efectivas posibilidades y sus límites. Hay autores que aluden incluso a una construcción continua del Estado en donde haya una imbricación permanente de la cultura dominante y la cultura dominada. Esta perspectiva corresponde a una visión ampliada de lo político en la que se indagan "los rasgos políticos de todas las relaciones económicas, culturales y 'privadas'".¹¹

Los presupuestos explicitados en estas breves páginas están presentes, con variada intensidad, en todos los trabajos contenidos en este volumen colectivo, cuya temática convocante es una inquietud historiográfica que define una agenda de investigación y es a la vez una cuestión que nos concierne en tanto integrantes de la sociedad. Aunque parezca obvio decirlo, la realidad social contemporánea, en sus múltiples dimensiones, nos inspira en tanto historiadores profesionales para volver nuestra mirada al pasado con novedosos interrogantes. En este sentido, las circunstancias económicas, sociales y políticas de los países latinoamericanos en

¹⁰ Jürgen KOCKA, "La historia social, entre la historia de las estructuras y la historia de las experiencias", Jürgen KOCKA, *Historia social y conciencia histórica*, Madrid, Marcial Pons, 2002, pp. 65-86.

¹¹ Philip CORRIGAN, "La formación del estado", Gilbert M. JOSEPH, Daniel NUGENT (comp.), *Aspectos cotidianos de la formación... cit.*, p. 25.

el viraje del siglo XX a la actual centuria estimularon el interés de los científicos sociales, y los historiadores en particular, por la indagación sistemática de las interacciones -dinámicas, históricamente cambiantes- entre el Estado y la sociedad, más concretamente, por el Estado, las políticas públicas y su incidencia en el gran proceso de reproducción de la sociedad en su conjunto. En términos generales, la realidad latinoamericana del período indicado, con los matices propios de cada caso, estuvo marcada por la crisis y el desguazamiento del Estado social, las discusiones en torno a los límites y las modalidades estatales de intervención social, el retroceso de las políticas públicas sociales y, como contrapartida, una creciente mercantilización del acceso a los bienes y servicios básicos y un retorno a un primer plano -en una visión de larga duración histórica- de las modalidades no estatales de atención de lo social, para enfrentar fenómenos emergentes como la precarización laboral y de las condiciones materiales de existencia, el crecimiento de la indigencia y la pobreza estructural, la pauperización de segmentos de los sectores medios y la “nueva pobreza”.

Por otra parte, la experiencia latinoamericana de los años más recientes hasta el presente demuestra palmariamente que el crecimiento económico no deviene automáticamente en desarrollo social, que sus articulaciones son mucho más complejas que lo que indicaba la “teoría del derrame”, y que el Estado es un agente clave -por acción u omisión- en la reproducción y transformación de la sociedad en su conjunto. De otro lado, también interesa la acción y omisión de los diversos sectores sociales y sus relaciones con el Estado, su capacidad de agencia y sus relativas posibilidades de incidencia.

La indagación sistemática y la reflexión continuada acerca de esta cuestión desde nuestra particular perspectiva de historiadores creemos que puede contribuir con pistas significativas a la comprensión de la realidad social contemporánea y, además, colaborar en la tarea de pensar formas más eficaces y sostenidas de articular crecimiento económico y justicia social, de imaginar y construir modalidades alternativas de organización social que sean más inclusivas, igualitarias y equitativas, en síntesis, más humanistas.