
RESEÑAS / BOOK REVIEWS

Biernat, Carolina y Ramacciotti, Karina (ed.). Políticas sociales. Entre demandas y resistencias. Argentina 1930-1970. Editorial Biblos, Buenos Aires, 2012, 208 páginas. [ISBN 978-987-691-052-1]

Copyright: © 2016 CSIC. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Attribution (CC BY) España 3.0.

El libro organizado por Carolina Biernat y Karina Ramacciotti se ocupa de hacer la historia de diversos sectores de política social en Argentina, entre 1930 y 1970. Pero más allá de “hacer historia”, el libro aporta a comprender el papel que le cabe a las intervenciones sociales del Estado en el proceso histórico de configuración de las tramas de relaciones sociales, no porque del Estado emane un poder ajeno a la voluntad, sino porque las políticas (esas intervenciones) son las formas de institucionalización de lo que las autoras que organizan el libro definen ya en las primeras páginas. Esto es, institucionalización de las concepciones y disputas expresadas y actuadas por agentes diversos; agentes, a su vez, interesados y con intereses en hacer frente, de algún modo, a las consecuencias que se derivan de la mera organización de la vida social por el mercado. Como ellas recuerdan, el poder político mismo depende de cuan eficaces sean estos recursos, en la definición, determinación y delimitación de “problemas sociales” y, eventualmente, en su solución. En ese sentido, coincidimos en que lo que las políticas sociales hacen por la legitimidad del poder, depende principalmente de lo primero, (es decir, de la definición, determinación y delimitación de los problemas), pues eso incluye el ámbito de responsabilidad de la “solución” y atención de los mismos: los hogares y las familias; las sociedades benéficas y demás organizaciones civiles, religiosas, sindicales; o las agencias estatales.

Como bien dicen Biernat y Ramacciotti, en las políticas sociales se juegan las demandas y presiones de grupos diversos (y debe agregarse, además, sus intereses y resistencias), por medio de las proposiciones, los diagnósticos, las problematizaciones que producen también los cuerpos de profesionales implicados en las cuestio-

nes que serán objeto de intervenciones del Estado (economistas, sociólogos, trabajadores sociales y, cada vez más, todos ellos “especialistas en políticas sociales”).

Estas disputas por las que se configuran “políticas” (y se hace la sociedad; es decir, relaciones y sujetos en relación) son tratadas en cada uno de los capítulos del libro, que tienen en común partir de problemas o cuestiones contemporáneas o que cobran actualidad, para escarbar en el pasado (en un tramo de su hacer), interrogándose por el modo como se manifestaba, trataba o emergía el problema en ese entonces. Ese tramo de la historia corresponde a un período que va de 1930 a 1970. Es decir, desde la década que antecedió a la conformación del movimiento político liderado por Juan Perón, pero cuando ya se vislumbraban transformaciones en la sociedad -entre otras cuestiones, las migraciones internas volvían a modificar la composición social y cultural de las principales ciudades-; se expresan problematizaciones -como los reiterados señalamientos acerca de la limitada capacidad e ineficiencia de las sociedades benéficas en la gestión y prestaciones de asistencias varias-; y, en consecuencia, presiones e intentos de mayor control e intervención por parte de agencias del Estado. Cuestiones todas que luego serán politizadas o resueltas en la forma del Estado peronista, que en lo que tiene que ver con las instituciones de política social y la centralidad del sujeto trabajador, se prolongarán bajo los gobiernos de orientación desarrollista y hasta los primeros 70 (aunque entonces no serán iguales los fundamentos discursivos que sostenían las apuestas a la integración).

Las y los autores de los capítulos del libro abordan las políticas sociales desde la historia, como ya fue dicho. Sin embargo, sus preocupaciones se acercan

bastante a las que nos planteamos los “no historiadores”, que gracias a lo que ellos/as hacen podemos comprender lo que llamamos el carácter precario o siempre inacabado de las instituciones, advertir cuáles son las novedades (si es que las hay) que traen los debates y las propuestas contemporáneas y, sobre todo, en qué configuraciones ideológicas ya normalizadas se sostienen estas propuestas.

Este abordaje de diversas políticas desarrolladas en distintos momentos de la historia del Estado argentino es particularmente atrayente de las investigaciones del equipo que dirigen las coordinadoras y que se manifiesta en el libro, aunque difiera la profundidad que cada autor logra sobre esta dimensión del análisis.

Así, en el capítulo “Juventud, género y educación en la mira del primer peronismo” escrito por Adrian Camarotta, se puede advertir el paulatino desarrollo de un nuevo “sujeto” (la juventud) dotado de ciertos atributos y “cultura” propia, que se va configurando como sujeto de políticas específicas durante el peronismo de mediados del siglo XX. Probablemente también, aunque el autor no lo dice directamente, como sujeto-actor político del peronismo en “la resistencia” (luego del golpe militar de 1955 y durante el exilio de su líder en España), “juventud maravillosa” que buscaba su regreso y sujeto de la revolución, en los 70. Dice Camarotta que el proyecto pedagógico de aquel peronismo continuaba la línea de los valores de la nacionalidad y la moral cristiana, y que la escuela media (y la Unión de Estudiantes Secundarios), fueron el medio disciplinador de la nueva juventud, formada en la doctrina que respecto de la nación, la moral y la hombría, inspiraba o dictaba Perón. Quizás allí haya que buscar las fuentes del lugar y el papel de “la juventud” en la historia posterior del peronismo (y del país). Una duda deja este capítulo, respecto de la hipótesis que afirma que “el peronismo habría tardado en reconocer a la juventud como sujeto político”, en comparación con los procesos de posguerra en los países desarrollados. Si es cierto que inicialmente “los únicos privilegiados eran los niños”, también la formación de la UES es contemporánea de la emergencia de “la juventud” en el mundo triunfante de la posguerra.

En el mismo sentido indicado hasta acá —el de la construcción de categorías sociales— Claudia Daniel, en el capítulo sobre “Las estadísticas en la construcción del Estado nacional (1930-1943)”, muestra el lugar que le cabe a este campo de conocimiento en ese proceso, aunque “parece” dedicarse a organizar y recolectar datos sobre los sujetos y sus condiciones, sin otra conexión con la política que la de ofrecer infor-

mación fidedigna. Como no podía ser de otra manera, el problema disparador del capítulo es la controversia desatada en los últimos años en torno al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y a la credibilidad de sus datos. Pero lo que principalmente se muestra en este texto —contrariamente a aquel parecer— es el modo como el lenguaje de la estadística va constituyéndose en lenguaje de la política, así como sus datos y procedimientos metodológicos, se van convirtiendo en las armas del conflicto de intereses capital / trabajo, para la normalización y delimitación de la cuestión social. Las estadísticas ofrecerán el lenguaje en el que esta cuestión se expresa, siendo el “costo de vista” el meollo de la misma durante el período que estudia Daniel. Y si la incorporación de los obreros a ese lenguaje y al modo de representación estatal de la cuestión social era relevante para su gobierno, puede agregarse también, parafraseando a E. P. Thompson cuando se refiere a la medición del tiempo¹, que los representantes obreros, las organizaciones sindicales y los trabajadores en general, “aprendieron” a luchar con la medición de sus condiciones de vida. Y así como las estadísticas sociales se constituyeron en el fundamento sobre el que se va proponer y justificar la política social (las decisiones en la materia, los planes y sus alcances), también ellas serán el fundamento de las reivindicaciones planteadas por los trabajadores y sus organizaciones. La relevancia de este capítulo radica en que permite ampliar así la perspectiva acerca de la lucha social, sus actores y herramientas. Y también porque pone en escena el papel de los especialistas: las controversias metodológicas son, indefectiblemente, controversias políticas, lo que no le resta validez teórica y metodológica a las mediciones técnicas que se impongan o acuerden en cada campo de especialidad (dando por descontado la veracidad de los datos que se construyan).

Este tipo de abordaje caracteriza una parte del libro. En tanto que otros capítulos traen otra cuestión interesante: contra la tendencia a generalizar a partir del Estado nacional, se ocupan de mirar políticas sociales desde y en algunas provincias.

De Córdoba, lo hace María José Ortiz Bergia, haciendo foco en la “Asistencia benéfica y gobiernos peronistas en Córdoba”, en la coyuntura de los años 40. Y lo que muestra, es la paulatina configuración de la nueva política social en la que lo propiamente asistencial será el espacio de acción recortado para estas organizaciones, en tanto que la intervención en campos que adquirirían una mayor envergadura por sus alcances y también por la profesionalización y dominio de un sa-

ber –como es la cuestión de la salud y su definición y control por los médicos– se van a convertir en ámbitos de gestión directa del Estado. En este caso, cuando los hospitales pasan a su órbita. Asistencia social y voluntariado serán en adelante, ámbitos subordinados de la política social, aún cuando emergen entonces nuevos actores de la sociedad civil (las unidades básicas peronistas, las mujeres militantes de la Unión Cívica Radical, las esposas de gobernadores y presidentes en su función de “primeras damas”), que también contribuyeron a limitar el poder de la beneficencia clásica. En cuanto a la Fundación Eva Perón, que fue expresión y el verdadero órgano de la política social del peronismo de entonces, tenía alcance nacional y también, por lo tanto, actividad en las provincias. También es posible reconocer en este capítulo, el modo como se metamorfosea el lenguaje, al unísono del sujeto que se nombra y los atributos que se le asignan. Así, paulatinamente desaparecen “los mendigos” y los “pobres vergonzantes” como sujetos de políticas; y sus “asilos” devienen “hogares” (de ancianos, de niños), etc. Estos hallazgos, que corresponden a lo ocurrido en el estado cordobés, deberían permitir una hipótesis de mayor alcance acerca de cambios que se imbrican en procesos de transformación cultural.

Otro Estado provincial puesto en foco es Jujuy, en este caso por Marcelo Jerez, que en el capítulo sobre “Política de vivienda en Jujuy durante el primer peronismo”, se ocupa de la reiterada insuficiencia habitacional en la provincia, problema que eclosiona en una toma de tierras del ingenio azucarero Ledesma y posterior represión policial, en 2011. Por cierto, este acontecimiento es un analizador que cruza el poder económico y político en la región: sin considerar la presencia del Ingenio Ledesma no puede comprenderse realmente a los Estados de las provincias del noroeste argentino, de modo que la elección de ese hecho es ya destacable en este capítulo. Trae, además, información interesante sobre la generalización de ciertos estilos y concepciones de la vivienda en los años 50, que se manifiesta en las ciudades jardín que construyó el peronismo, como Ciudad Evita, en el Partido de la Matanza, en las cercanías de la ciudad de Buenos Aires.

Por su parte, otros dos capítulos se caracterizan por centrarse en el desarrollo de algunas políticas sociales puntuales. Daniela Testa, en “¡SOS vacunas! Tensiones entre Estado y sociedad civil (1957-1971)”, se ocupa de los avatares de las campañas de vacunación antipoliomielíticas, desde la primera campaña nacional masiva, en 1957, hasta el operativo de 1971, pasando por el de 1963. Lo que dejan en claro estos

avatares, es que en esta materia de prevención de la salud, la intervención del Estado fue, ante todo, como “reacción”. Es decir, estos operativos se suceden a epidemias, con secuelas de un importante número de población afectada que sufrirá parálisis. Particularmente, la última y a partir de la cual efectivamente se reducirán los casos de esta enfermedad, se sucede a un escándalo, en la provincia de Tucumán, que deja en claro la ineficiente actuación de los agentes de salud, con consecuencias para las poblaciones más pobres. Muestra, asimismo, una constante: la atribución de la responsabilidad a las familias.

Finalmente, el capítulo (que no es el último) que escribe Jeremías Silva, sobre “Formación de los agentes penitenciarios durante el peronismo”, advierte acerca de un ámbito de acción estatal (la aplicación del castigo) que parece fuertemente resistente a su humanización: si el autor no especificara el período de estudio, los problemas que se planteaban en los años de 1940 (falta de capacitación de estos agentes, superpoblación de las cárceles, deshumanización de los presos), no tienen términos muy diferentes a los diagnósticos actuales, a pesar de la reforma penal que él estudia y la creación de la Escuela penitenciaria, dos medidas tomadas durante ese período. También los términos en los que Roberto Petinato, Director General de Institutos Penales de la Nación e impulsor de las mismas, denunciaba esas condiciones y fundamentaba sus propuestas. En ese sentido, Petinato podría inscribirse hoy en las filas de los letrados “garantistas”. La duda que deja planteada este capítulo es conceptual, al tratar “dentro de las políticas sociales” a las de “control social”. No porque la relación que puede establecerse entre sentidos y efectos que adquieren algunas medidas en cada campo no sean pertinentes de ser problematizadas, sino porque cierta línea de estudio de las políticas sociales las trata llanamente como políticas de control social, ignorando la complejidad de los procesos históricos, la naturaleza de las instituciones y el problema del orden y la acción política y social en los Estados capitalistas modernos.

Como puede advertirse, el libro reúne la producción de un equipo que conjuga el interés por reconstruir la historia de las políticas sociales, reconstruyendo “historias” de ámbitos o de eventos particulares. Hay distintos modos de abordar esos objetos. La manera como se presenta esta reseña no corresponde al orden en que las organizadoras dispusieron los capítulos, sino a una lectura también analítica del libro, cruzado por abordajes y, en algún sentido, también diferencias en la construcción del objeto. No obstante,

una lectura transversal permite, en síntesis, destacar los aportes más sustantivos de estas investigaciones acerca de (1) lo que las políticas (y la producción de las políticas y problemas) aportan a la configuración de la sociedad y, de manera correspondiente, a la constitución de sujetos sociales; (2) respecto de la estrecha relación entre la producción de categorías de análisis y las políticas (por lo tanto, de la producción de los campos de especialistas y el campo político);

(3) asimismo, a la problematización de la relación entre espacios distintos de la acción estatal; y (4) a la particularidad de las tramas de relaciones locales que redefinen las políticas sociales nacionales.

Estela Grassi

Prof. Titular FCS-UBA

NOTAS

1. "Tiempo, disciplina de trabajo y capitalismo industrial", en *Tradición, revuelta y conciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*, Ed. Crítica, Barcelona, 1984.