

JUAN MANUEL CERDÁ*

Fernando J. Remedi y Mario Barbosa Cruz (2014). *Cuestión social, políticas sociales y construcción del Estado social en América Latina, siglo XX*. Distrito Federal, México: Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos S. A. Segreti, Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. 216 pp. ISBN: 978-987-45554-2-7.

En este libro se analiza, desde una perspectiva histórica, la protección y la acción social destinada a los sectores vulnerados durante el siglo XX en América Latina, a partir de estudios de caso en tres países: Argentina, México y Brasil. En particular, los trabajos que componen este volumen abordan aspectos centrales de la construcción de las políticas estatales y el papel de los diferentes actores involucrados en este proceso. La temática resulta relevante por tratar uno de los asuntos centrales de la renovación de la historia social latinoamericana. Es una recopilación de estudios en la que se realiza un planteamiento conceptual uniforme que enriquece la discusión a la vez que incrementa la posibilidad de hacer comparaciones entre los procesos sociales verificados en los tres países más grandes de la región.

Al mismo tiempo, el libro contiene una propuesta compleja en la que se combina la pluralidad de voces con líneas argumentativas que favorecen el diálogo entre los diferentes trabajos, así como [también](#) con la [bibliografía existente](#) sobre el tema. Este es uno de los aspectos más relevantes de la propuesta, ya que permite al lector poner en contexto el estudio particular de casos en un análisis historiográfico actualizado. El libro permite, a su vez, extraer conclusiones sobre algunas dinámicas comunes y sobre las divergencias que ocurrieron en los procesos de construcción de las políticas sociales en la región. Debe

* Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Centro de Estudios de la Argentina Rural, Universidad Nacional de Quilmes (CEAR-UNQ). Correo electrónico: jmcerda@unq.edu.ar.

resaltarse el uso de las diferentes escalas de observación —nacional, estatal, local— que, junto al estudio del comportamiento de diversos grupos sociales, ofrecen una mirada compleja y problematizada de las acciones que los diferentes sectores involucrados en estos procesos desarrollaron en América Latina.

Este subcontinente es el más desigual del mundo. En algunas ocasiones se sostuvo que el subdesarrollo se debía a la escasa organización de la sociedad civil, a una clase política fragmentada y a liderazgos personalistas que dieron como resultado la aparición de regímenes populistas. En este libro se tiende a matizar esta visión. Por un lado, se describe una sociedad civil movilizadora por diversos grupos, intelectuales, políticos u organizaciones intermedias, preocupados por la inacción y por la forma concreta en la que se materializó la intervención del Estado. Por otro lado, se muestra cómo diversos actores sociales han cooperado para el desarrollo e implementación de dichas políticas. En el entrecruzamiento de estos dos planteamientos se puede observar cómo la construcción del Estado social en América Latina fue producto de los acuerdos entre la sociedad civil y los gobiernos, que se convirtieron en programas de asistencia específicos para los pobres. De este modo, el Estado toma “forma humana”, se corporiza, en un espacio de disputa por el poder de las corporaciones, la burocracia estatal —en sentido weberiano— y la sociedad civil.

A partir de este enfoque, la estructura de esta compilación se desarrolla a través de dos líneas de análisis: la primera, relacionada con una perspectiva “institucionalista” y, la segunda, por un conjunto de trabajos que se concentran en el estudio de los actores sociales: promotores, beneficiarios de la asistencia social o grupos más o menos homogéneos. En la primera línea se encuentran los trabajos de Uthoff López, Vargas Domínguez y Moreyra; mientras que en la segunda se reúnen los textos de Remedi, Reyna, Teitelbaum, Orijel, Barbosa Cruz y Timóteo.

En particular, el trabajo de Beatriz Inés Moreyra titulado “La modernidad periférica: Actores y prácticas en las instituciones de protección social. Córdoba (Argentina) 1900-1930” realiza una minuciosa reconstrucción de la tipología y la vida interna de las instituciones asistenciales en la provincia de Córdoba (Argentina) a comienzos del siglo XX. La autora analiza los documentos de diversos establecimientos —tanto religiosos como laicos— con el objetivo de visibilizar el entramado de relaciones sociales y la configuración de representaciones que cada uno de los actores intervinientes afianzaron sobre sí mismos (los benefactores) y sobre los otros (beneficiarios). De este modo, en el texto no solo se reconstruyen los discursos institucionales oficiales, sino también el de sus asistidos y sus espacios relacionales, muchas veces invisibilizados en la historiografía tradicional.

Por su parte, el trabajo de Uhrhoff López, “Hacia una política asistencial. La creación de la Secretaría de Asistencia Pública en México, 1937-1940”, cuestiona la idea tradicional de la construcción de un Estado benefactor en el México posrevolucionario. El análisis se basa en los discursos del gobierno y en los documentos de creación de la Asistencia Pública. A partir de esto, la autora da cuenta de un proceso de intervención social complejo, contradictorio, lento pero progresivo desde 1917 hasta finales de la década de 1940. Sin embargo, la autora sostiene que con el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se implementa un servicio público de atención de la salud para los sectores más pobres que lo aproxima a los parámetros de los Estados de bienestar modernos.

Esta idea se retoma en el capítulo de Joel Vargas Domínguez, titulado “Entre la nación y el mundo: La nutrición en México en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Alimentación de 1943”. Vargas Domínguez se concentra en el estudio de las redes científicas para analizar cómo los flujos de información y conocimiento se entrecruzaron dentro de un campo disciplinar específico. El gobierno construye un discurso que se asume como “subdesarrollado” para solicitar la cooperación internacional. Esta postura, que en principio

podría ser interpretada como una subordinación a los organismos internacionales es, en opinión del autor, una estrategia de la administración para obtener financiamiento internacional para sus proyectos sociales. Esto fue acompañado por un discurso “modernizador” que pretendía cambiar la cultura alimentaria de los mexicanos — incorporando los patrones alimentarios de Estados Unidos— con el objetivo de introducir al país en el desarrollo mundial. Como afirma el autor, este discurso fue co-construido desde un lado y otro de la frontera, entre México y Estado Unidos.

En el libro también se analiza el accionar de grupos específicos que pusieron en la agenda de los gobiernos el problema social a lo largo del siglo XX. En esta línea se inscribe el trabajo de Vanesa Teitelbaum titulado “Cultura y manifestaciones en los centros obreros de Tucumán y Santiago del Estero en los umbrales del siglo XX”. Aquí se analizan las organizaciones de trabajadoras como formadoras de una conciencia social, en el marco de la construcción del movimiento obrero del norte argentino. Los centros obreros constituyeron un mecanismo fundamental de formación de la clase trabajadora moderna —rol clásico que adoptó el movimiento organizado—, pero también formaron parte del apoyo que recibieron las reformas sociales que se impulsaban desde el Estado argentino. De este modo, los centros obreros fueron parte importante de una nueva conciencia de clase dando origen al movimiento obrero en una región periférica de la Argentina.

En el capítulo titulado “El ‘problema del servicio doméstico’ en la modernización argentina. Córdoba, 1910-1930”, Fernando Remedi estudia el cambio de la configuración de las relaciones sociales del servicio doméstico a comienzos del siglo XX. El autor afirma que si bien la mercantilización del servicio doméstico no fue completa, es posible observar cómo la modernización de la economía tuvo efectos significativos sobre esta actividad. En particular, este trabajo analiza cómo los actores involucrados fueron transformando su posición: de benefactores a empleadores y de beneficiarias a empleadas. Por otro lado, este proceso

produjo una ruptura de los lazos de solidaridad que existían en el paso entre ambos grupos y estigmatizó a las empleadas domésticas como portadoras de peligro social. Dicho peligro no solo estaría asociado a los aspectos materiales, sino también a los de la salud y el bienestar de la familia contratante.

El trabajo de Orije Ivette, “Expresiones disconformes: Quejas y demandas de la clase media de la ciudad de México en el porfiriato tardío”, se enmarca en el estudio de las clases medias, una línea de investigación que se está desarrollando en la última década en América Latina. En este caso, a partir del estudio de la prensa periodística, se analiza el proceso de modernización que dio lugar a la configuración de una serie de reclamos por mejoras en las condiciones de vida de los sectores medios del Distrito Federal de México. A partir de la documentación existente, la autora infiere que los sectores medios comenzaron durante el porfiriato un proceso de construcción de una ciudadanía particular con diferencias con respecto de las otras clases sociales. Este planteamiento, que podría asociarse al de la formación de la clase obrera, resulta original porque capta por primera vez sus demandas y la construcción de los espacios de sociabilidad de los sectores medios en una de las ciudades más importantes de América Latina.

Finalmente, la construcción de una burocracia estatal que actuó sobre los sectores más vulnerados de la sociedad cruza los capítulos de Mario Barbosa, Geraldo Marcio Timóteo y Franco D. Reyna. El trabajo de Mario Barbosa Cruz, “Empleados públicos en la ciudad de México: Condiciones laborales y construcción de la administración pública (1903-1931)”, analiza las condiciones de trabajo de la burocracia que, por diferentes razones, ha sido escasamente estudiada en América Latina. En general, la burocracia estatal ha quedado al margen de los estudios sobre el movimiento obrero, de sus particularidades y de sus intereses. Sin embargo, como lo han demostrado diversos trabajos sobre el surgimiento de los Estados de bienestar en los países desarrollados (Theda Skocpol o Gosta Esping Andersen, entre

otros), la burocracia ha sido muy importante en el desarrollo de este. Mario Barbosa Cruz retoma esta concepción y realiza un exhaustivo estudio de las fuentes administrativas durante un periodo altamente conflictivo como lo fueron los años postrevolucionarios. Se afirma que el cambio de régimen político y el proceso revolucionario reforzaron un modelo burocrático-clientelar al cual algunos agentes del Estado debieron enfrentarse. En principio, la burocracia luchó contra una estructura social y cultural que se resistía a la intervención del Estado debido a una preferencia de los sectores beneficiarios por las relaciones personales entre ellos y los dirigentes políticos. De esta manera, ciertos empleados del gobierno debieron, primero, conseguir consolidar su lugar dentro del Estado para, luego, avanzar hacia la construcción de un nuevo Estado que llevara adelante políticas públicas destinadas a los sectores pobres, pero menos mediatizadas e influidas por el poder político.

El papel del Estado y de la sociedad en su conjunto también es analizado por Geraldo Marcio Timóteo en el capítulo titulado “Efeitos da aquisição habitacional sobre o processo segregação/integração social e espacial em conjuntos habitacionais de interesse social –O caso da população com trajetória de Rua”. Aquí serán los asistidos quienes, a pesar de ser identificados como “ciudadanos de derechos” por parte de los funcionarios, son estigmatizados por amplios sectores de la sociedad civil como “habitantes de la calle”. Este trabajo muestra cómo las políticas de inclusión social son resistidas por los sectores que no reciben la asistencia o por aquellos que sienten amenazados sus intereses individuales, más allá de que existiera o no un peligro real sobre ellos. Este trabajo nos enfrenta al hecho de que si bien el programa produjo una considerable mejora en la calidad de vida de las familias de la calle, su efecto sobre el bienestar de las familias benefactoras estuvo limitado por la estigmatización social hacia estos grupos.

Por el contrario, Franco Reyna, en el capítulo “La irrupción y difusión de la educación física en la Córdoba de entre siglos”, estudia cómo el Estado parece haber influido y

modelado a la sociedad civil, en general, y a los menores, en particular, a partir de la inclusión de la educación física en la educación inicial. Este capítulo analiza, en específico, cómo la eugenensia y el higienismo influyeron en la educación con el fin de “mejorar” las aptitudes sociales de los sectores más pobres de la sociedad. La educación física, si bien estaba expresamente indicada para los “niños débiles, ociosos o vagos” con el fin de transmitirles un modelo moral y físico burgués, terminó imponiéndose a todos los niños. A diferencia de lo ocurrido en Brasil, aquí la inclusión de la educación física no produjo resistencias, producto del discurso de la modernidad y de la universalización de su alcance.

En síntesis, a lo largo de los nueve capítulos se analizan diversos aspectos de los modelos o proyectos de asistencia social que tuvieron lugar en Argentina, México y Brasil a lo largo del siglo XX. Estos trabajos contribuyen a comprender cómo los vínculos de interdependencia social y de protección hacia los más pobres han dado forma a un cuerpo social complejo que, a su vez, estuvo asociado a la heterogeneidad de condiciones sociales de América Latina. Los estudios reunidos en este libro muestran los intentos que han realizado los diferentes gobiernos para construir un Estado de bienestar y cómo la construcción de ciudadanía ha sido un proceso complejo, contradictorio, inconcluso y menos lineal de lo que se ha planteado en los primeros estudios sobre América Latina. Finalmente, este conjunto de trabajos deja nuevos interrogantes y propone líneas de investigación adicionales que podrían profundizar en el estudio de la compleja red de actores sociales, de instituciones y de ideas que influyeron sobre el desarrollo y alcance de las políticas sociales en América Latina.