

## INTRODUCCIÓN

### 1. PENSAR LA CUESTIÓN SOCIAL TEMPRANA

La cuestión social es un tema que, por múltiples motivos, plantea serios y renovados desafíos al historiador contemporáneo. En primer lugar, por sus distintas facetas y vertientes, ya sea por el conflicto social y cultural que presupone —la pugna histórica entre el capital y el trabajo— como por la acción colectiva y las distintas estrategias institucionales a que ha dado lugar: las iniciativas inconexas de los estados liberales decimonónicos y, en el siglo xx, los estados benefactor/providencia, social o de bienestar europeos, y los sistemas híbridos latinoamericanos.<sup>1</sup> En segundo lugar, por el tipo de actores que en ella participan en los distintos momentos de su desarrollo. Por un lado los receptores, no necesariamente pasivos, de controles y ayudas promovidos para paliar los efectos que la llamada cuestión social producen sobre la vida cotidiana de los habitantes. Por otra parte, aquellos que, al presionar desde distintos ámbitos para obtener mejoras sociales, se convirtieron en impulsores de procesos de colectivización de servicios y de gestación de políticas públicas. A ambos se agrega un tercer grupo muy heterogéneo, que puede clasificarse como el de los ideólogos, agentes, promotores, o gestores de la cuestión social, que se encuentra tanto entre los sectores populares, como entre los intelectuales, profesionales y técnicos. Este grupo de ideólogos e impulsores debe su trayectoria y perfil a los distintos países o regiones a la manera específica que en estos se desarrolló la cuestión social. En este aspecto, las interpretaciones se han sofisticado mucho en los últimos años. De visiones ancladas en exceso en las ideas de unos políticos reformistas, inconta-

---

<sup>1</sup> Clauss Offe (2006) enmarca bien la cuestión al considerarla un producto de la crisis de legitimidad, propia de las sociedades capitalistas, provocada por el carácter irresoluble de la tensión entre igualdad jurídica y desigualdad social y económica.

minados en su propia conformación por el conflicto social, y en los temores de los sectores dominantes ante la irrupción de nuevos actores populares con conciencia específica de tales, se ha pasado a otra donde los actores principales de la cuestión social, tanto populares como de elite y tanto grupales o asociativos como institucionales, son analizados como múltiples y variados.<sup>2</sup>

Los profundos cambios sociales recientes, sobre todo aquellos que atañen a la estructura misma de los estados nacionales en un mundo crecientemente globalizado, han conducido a los científicos sociales y a los historiadores a plantearse nuevos problemas y enfoques con respecto a la importancia histórica de la cuestión social y sobre la manera más eficaz de abordarla. Relevante en ese sentido ha sido la pérdida de certezas con respecto a fenómenos que la sociedad occidental había de alguna manera naturalizado. Puede citarse, por ejemplo, el paulatino desplazamiento de la centralidad del trabajo, como factor social aglutinante y eje de las políticas públicas, los sensibles cambios recientes en las ideas de riesgo, cohesión y solidaridad social y en conceptos como el de «clase», tan caros para algunos grupos y sectores.

Motivadas por esta nueva situación social y cultural, han surgido importantes reflexiones teóricas por parte de autores como Robert Castel, Jaques Donzelot o Bruno Latour, quienes plantean la premura de ahondar en los procesos de largo plazo que se encuentran en su base.<sup>3</sup> La obra de Castel es muy clara en este aspecto e introduce desafíos metodológicos cruciales, al abogar por una sociología convertida en historia del presente. Lo mismo puede decirse de los trabajos de Christian Topalov, de singular influencia reciente sobre el estudio de actores clave en el surgimiento de la cuestión social.<sup>4</sup>

Estas reflexiones se asientan sobre una nueva forma de mirar el pasado, que sería imposible si no se contara con la existencia previa de una rica tradición de estudios de historia social —historia de la sociedad en términos de Eric Hobsbawm—, e historia cultural, fundamentalmente británica y en menor medida francesa y estadounidense, cuya trayectoria e imbricada relación con los cambios sociales y políticos recientes ha sido reseñada de una manera tan eficaz por Geoff Elley.<sup>5</sup> También incide en ellas la existencia de otra sólida tradición, en este caso de estudios

---

<sup>2</sup> RUESCHEMEYER y SCOKPOL, 1996; SURIANO, 2007, 69-67.

<sup>3</sup> CASTEL, 2006; DONZELOT, 2007; LATOUR, 2005.

<sup>4</sup> TOPALOV, 1999.

<sup>5</sup> ELEY, 2008. Es importante señalar algunos trabajos cruciales de esa corriente de estudios, por ejemplo HOBBSBAWM, 1971, 30-45; THOMPSON, 1989; JONES, 1971; STEEDMAN, 1992, 617-653; LAWRENCE y TREICHER 1992; WILLIAMS, 1980.

sociológicos, orientada a desentrañar los orígenes y complejidades de los Estados de Bienestar.<sup>6</sup>

Pero las nuevas miradas sobre la construcción de lo social en el pasado se muestran plenas de tensiones de distinto tipo, a causa de la importancia de los elementos que lo constituyen. Las urgencias del presente, y más aún las políticas, no son a veces consejeros absolutamente fiables. Adentrarse en lo «social remoto» requiere una visión que prime ante todo los matices, que son los que permiten recuperar o revisar la especificidad de determinados períodos y las disyuntivas a las que a veces, no sin cierta perplejidad, se enfrentaron sus protagonistas. Pero una mirada enfocada necesariamente hacia los actores sociales debe también abordar los procesos que conforman su trayectoria. Existe en esta alternativa, que las propias características de la cuestión social como problema histórico conducen a sus extremos, un importante desafío. Este ha sido aceptado plenamente por los tres autores de este libro.

Este ensayo conjunto se ocupa del surgimiento de una temprana cuestión social en Buenos Aires en el siglo xix. Se asienta sobre una corriente de estudios sociales y culturales que se ha consolidado de manera importante en las últimas décadas en la historiografía argentina. A partir de unas primeras aproximaciones que colocaban el énfasis en historiar la experiencia de los sectores populares en la época del fin de siglo xix y comienzos del xx, se abrió un amplio abanico de temas a estudiar bajo perspectivas renovadas: desde las condiciones de vida y la experiencia urbana, hasta el mundo del trabajo, y de las mujeres trabajadoras hasta el conflicto social y huelguístico, los esbozos de primeras políticas sociales y la identificación de sus heterogéneos impulsores.<sup>7</sup>

Dentro de esa estela y desde otras corrientes interpretativas paralelas, trabajos como los de Salvatore, Suriano y Zimmerman, entre otros, se dedicaron en forma más específica a analizar las condiciones de emergencia de la moderna cuestión social.<sup>8</sup> Se ampliaba así un campo de estudios que fue seguido luego por otras iniciativas que ayudaron a su

---

<sup>6</sup> No fue casual que Peter Baldwin, en un trabajo ya clásico, planteara la necesidad fundamental de volver hacia atrás en el tiempo y analizar las tradiciones, negociaciones sociales y cristalizaciones institucionales que posteriormente darían lugar a la instauración de regímenes de bienestar. BALDWIN, 1992. Otros autores que pueden ser incluidos dentro de esta corriente, como de Swan, también han insistido en la necesidad de recurrir a explicaciones históricas de largo plazo. DE SWAN, 1992; BALDWIN, 1992; ASHFORD, 1989; LINDERT, 2004.

<sup>7</sup> ARMUS, 1984, 37-65; GONZÁLEZ LEANDRI, 1989 y 1984, 251-258; SABATO y ROMERO, 1992; LOBATO, 2007.

<sup>8</sup> SALVATORE 1995; SURIANO, 2000; ZIMMERMANN, 1995.

desarrollo al tomar aspectos o áreas concretas del fenómeno.<sup>9</sup> Un punto de inflexión con respecto al perfil temático del tema lo marcó la publicación de una serie de textos compilados por Juan Suriano, que llevó precisamente por título *La Cuestión social en Argentina*.<sup>10</sup> Al hablar de punto de inflexión nos referimos también a su relación con determinados temas y al tipo de tratamiento concreto a través del cual se pretende abordarlos aquí, sobre todo en cuanto a su especificidad cronológica.

En la introducción de ese volumen se planteaba como punto importante el problema del marco cronológico pertinente para estudiar la cuestión social. Según las aproximaciones de unos y otros, se observaba ya que durante la segunda mitad del siglo XIX, bastante antes de los cruciales años ochenta, se constataban indicios de una toma de conciencia de problemas sociales que reclamaban una respuesta pública, en particular en torno a la higiene, la salud y la educación. Esto llevó a Juan Suriano a plantear que la cuestión social, si bien se identifica con los desajustes económicos, políticos y morales producidos a partir de la crisis económica de 1890, manifiesta sus primeros síntomas al menos dos décadas antes.<sup>11</sup> En ese mismo volumen, Ricardo González Leandri indicó que los problemas sanitarios y médicos que surgieron en la ciudad de Buenos Aires durante las décadas de 1860 y 1870 formaban parte de una cuestión social temprana.<sup>12</sup> En ese desplazamiento, que marcaba la importancia de procesos sociales previos a su consolidación como cuestión connotada principalmente por un conflicto de base laboral, las perspectivas de Ricardo González Leandri y Juan Suriano se cruzaron con la trayectoria de Pilar González Bernaldo de Quirós, que si bien se orientaba hacia el estudio de la política en un período más temprano, su afán por definir una mirada social de la misma la llevaba a realizarse preguntas cuya respuesta sólo podía ser hallada extendiendo el marco cronológico fijado inicialmente. Esto la condujo, ya en el terreno más específicamente social, a destacar la importancia que adquirió la Municipalidad de Buenos Aires durante la década de 1850 en el proceso de especialización de las instituciones de beneficencia y su relación con diferentes asociaciones culturales y del incipiente laicado en la construcción de políticas de socorro y asistencia.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> LOBATO, 1996; GONZÁLEZ LEANDRI, 1999.

<sup>10</sup> SURIANO (comp.), 2000.

<sup>11</sup> SURIANO (comp.), 2000, 1-29.

<sup>12</sup> GONZÁLEZ LEANDRI, 2000, 217-243. Entre los trabajos que abrieron este tipo de pistas, véase LOBATO (ed.), 1996.

<sup>13</sup> GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, 2001, 2007 y 2008.

Es a partir de esas primeras pistas y de la reconsideración temática de algunas cuestiones clave, como la propia idea de salud, pobreza y asistencia, a las que se sumó la aparición de otros trabajos orientados en el mismo sentido,<sup>14</sup> que surgió la idea de plantearse «la cuestión social temprana» como un momento histórico particular cuyo sentido no debía necesariamente buscarse en la institucionalización que ésta toma hacia principios del siglo xx.

## 2. LA «CUESTIÓN SOCIAL» COMO OBJETO

Este ensayo fue concebido como un ejercicio de exploración que permitiese trazar los perímetros conceptuales y temporales a partir de los cuales definir la cuestión social temprana como objeto histórico. Por razones expositivas, se ha privilegiado el estudio de un caso y la elección de la ciudad de Buenos Aires no es sin duda fortuita.

En efecto, la urbe porteña protagonizó durante la segunda mitad del siglo xix una profunda transformación física y humana. La población creció durante estos años con suma rapidez y en el lapso de treinta y dos años casi se multiplicó por cuatro.<sup>15</sup> La magnitud del crecimiento poblacional porteño se evidencia claramente al comparar cifras con otros casos urbanos. En 1887 Buenos Aires igualaba en población a ciudades como Bruselas, Birmingham o Varsovia, y superaba a Lyon, Baltimore, Budapest, Burdeos, Dublín, Hamburgo, Marsella, Leeds, Milán, Manchester, Ámsterdam o Melbourne.<sup>16</sup> Por otro lado, en el lapso de los dieciocho años que median entre 1869 y 1887 la ciudad creció a un ritmo anual del 7,3%, que representaba un porcentaje mayor al de otras grandes ciudades como Chicago (6,8% anual entre 1870 y 1880), Boston (5,2% entre 1860 y 1880) o la vecina Rosario, que también aumentó su población de manera notable al 6,7% anual en el mismo período señalado.<sup>17</sup> Este crecimiento ponía cotidianamente a prueba los titubeantes ensayos institucionales destinados a ordenar y administrar la populosa urbe.

---

<sup>14</sup> Por ejemplo: MORENO (comp.), 2000; MORENO, 2009.

<sup>15</sup> De 90.076 habitantes en 1854 la ciudad de Buenos Aires saltó a 177.787 en 1869 y a 404.000 en 1887. GOROSTEGUI DE TORRES, 1972, 125; Ciudad de Buenos Aires, *Censo General de Población, Edificación, Comercio e Industrias, 1887*, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1889, t. I, 122.

<sup>16</sup> Ciudad de Buenos Aires, *Censo General de Población, Edificación, Comercio e Industrias, 1887*, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1889, t. II, 399- 401.

<sup>17</sup> PANETTIERI, 1982, 35.

Los temas que preocupan entonces se relacionaban con el hacinamiento y la falta de higiene en las viviendas y los lugares de trabajo (ya fuera en talleres, fábricas, comercios o en el propio domicilio); la mala calidad de la alimentación debido a la adulteración de numerosos productos; la contaminación del agua; la falta de higiene en la ciudad y la carencia de dispositivos sanitarios y de salubridad eficientes, generadoras de una cantidad de enfermedades «físicas y morales». Todo ello explica la centralidad que tendrá la ciudad de Buenos Aires, y en particular su gobierno municipal, en la formulación de una cuestión social a la que debía darse una respuesta institucional.

Cabe sin embargo señalar que las especificidades del caso elegido no permiten extrapolar las conclusiones alcanzadas a otros ámbitos municipales, y mucho menos al conjunto de la república. Su condición de ciudad que hospeda a las autoridades nacionales primero, y capital federal luego, explica la importancia que ciertos problemas urbanos tendrán en la agenda política nacional. Al incorporar la especificidad de estas contingencias, este ensayo intenta definir los elementos que llevan a plantear la morfología social en término de problema. Las crisis parecen ser momentos particularmente propicios para ello, razón por la cual nos propusimos también indagar lo que éstas vehiculizan o desencadenan.

A pesar de nuestras comunes inquietudes por la historia de la sociedad, los autores de este ensayo nos hemos orientado hacia distintas facetas y problemas —la política, la salud y el mundo del trabajo—, e incluso hacia períodos diferentes. Por tanto, voluntariamente no hemos querido hacer de este libro un ejercicio de síntesis, ya que nos habría llevado a allanar las diferentes visiones que cada una de nuestras distintas aproximaciones permite desarrollar. Nos encontramos pues frente a un desafío doble: por un lado el de dar cuenta, a partir de diferentes herramientas metodológicas y conceptuales, de la existencia en Buenos Aires de una cuestión social temprana y, por otro, el de pensar la articulación de las distintas instituciones, actores y temporalidades que estos acercamientos destacaban.

El itinerario recorrido, desde su inicio en unos primeros seminarios de discusión hasta el complejo proceso de redacción conjunta y elaboración final de los resultados parciales alcanzados, permitió un fructífero y enriquecedor entrelazamiento de perspectivas. Éste se dio con respecto a la índole de los distintos temas abordados, a la importancia que se decidió otorgar a ciertos problemas y encrucijadas concretas y, sobre todo, en cuanto a la consideración de las formas específicas de la cuestión social temprana. Dicha convergencia se observa en primer lugar en