

Zimmermann, Eduardo (1994) *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana. "Introducción"

Introducción

En 1910 un observador británico se basaba en sus apuntes sobre la cuestión social argentina para elaborar un argumento general en torno a las dificultades que presentaban los debates sobre estos problemas:

La cuestión en las condiciones de vida del pueblo (...) es una cuestión casi imposible de responder (...) Dos investigadores con el mismo conocimiento de un país recopilarán estadísticas y elaborarán completos volúmenes, llegando uno a la conclusión que el pueblo vive extremadamente bien, y otro que vive en extrema destitución (...) Uno está tentado a pensar que en la cuestión sobre las condiciones de vida del pueblo son las ideas las que determinan qué es lo bueno y lo malo.¹

Para este observador, así como para otros numerosos observadores de estos problemas, en los debates sobre la cuestión social era el pensamiento, las ideas, y no las estadísticas, lo que determinaba los juicios de valor de los participantes. La cuestión social pasaba a ser algo distinto que una serie de fenómenos cuantificables objetivamente, en gran parte por esa imposibilidad de arribar a conclusiones certeras que fueran compartidas por todos sobre las condiciones de vida de la población; se transformaba en un debate ideológico-político, donde interpretaciones esencialmente subjetivas sobre la sociedad, el Estado y los individuos, pasaban a sustituir a la estadísticas sobre precios y salarios como actores principales². En términos similares en la Argentina, más allá de las discusiones en torno al progreso o deterioro de las condiciones de vida de la población,³ esta "cuestión social" fue interpretada como una parte

1 W. a. Hirst, *Argentina* (Londres: T. Fisher Unwin 1910), pp. 125-26:

"The Condition of the People question... is a question almost imposible to answer... Two inquirers with equal knowledge of a country will collect statistics and compile elaborate volumes, and one will come to the conclusion that the people are extremely well off and the other that they are in extreme destitution (...) One is tempted to believe that in the Condition of the People question there is nothing either good or bado, but thinking makes it so..."

2 Los argumentos de Hirst retomaban una tradición de crítica a la idea de que la Economía Política y las estadísticas sociales podían por sí solas abarcar el fenómeno de la cuestión social, crítica iniciada en la Inglaterra victoriana por Thomas Carlyle, principalmente en *Chartism* (1838) y *Past and Present* (1843): la cuestión social aparecía allí redefinida como un problema moral más que material, que podía ser solucionado solamente por la reinstalación de un principio de autoridad en lugar de los postulados de la democracia y la economía política. También desde el socialismo fabiano se ensayaron críticas a la capacidad de la economía política para ofrecer respuestas a los nuevos problemas. En 1905 H. G. Wells describía la ciencia económica como "a floundering lore walloring in a mud of statistics", totalmente incapaz de aportar una solución genuina. H. G. Wells, *A Modern Utopia* (Londres: T. Fisher Unwin, 1905), p. 86. En dos brillantes estudios, Gertrude Himmelfarb ha rastreado la historia intelectual de los debates en torno a la cuestión social en Inglaterra, desde fines del siglo dieciocho hasta comienzos del siglo veinte, rescatando esa línea de crítica moral de esos problemas. Véase Gertrude Himmelfarb, *The Idea of Poverty England in the Early Industrial Age* (Londres: Faber and Faber, 1984); y *Poverty and Compassion. The Moral Imagination of the Late Victorians* (Nueva York: Alfred A. Knopf, 1991).

3 La literatura en la historia social y económica argentina sobre este punto es abundante. Véase Ezequiel Gallo "Argentina: Society and Politics, 1880-1916", y Roberto Cortés Conde "The Growth

integrante de un desafío más amplio a los fundamentos del orden político, económico y social de comienzos de siglo.

Los orígenes de la llamada “cuestión social” argentina se remontan a la última década del siglo diecinueve. Este término describe – y describía durante el período – el conjunto de consecuencias sociales del proceso de inmigración masiva, urbanización e industrialización que transformó al país, entre las que se contaron problemas en áreas de vivienda, sanidad y salud pública, el aumento de la criminalidad urbana, la protesta obrera y el surgimiento de nuevas corrientes ideológicas que desafiaban la validez de las instituciones políticas y económicas vigentes. James Morris ha señalado acertadamente en su estudio sobre el caso chileno que el término “cuestión social” tiene una connotación histórica o temporal precisa: se refiere a un proceso “temprano” de conflicto social y transformaciones intelectuales.⁴ En el caso argentino, no sería del todo arbitrario delimitar ese período entre el cambio de siglo y la Primera Guerra Mundial, cuando estas discusiones en torno a la sanidad urbana, la medicina social y la salud pública, la criminalidad, y las relaciones entre el Estado y las organizaciones obreras, se constituyeron en una parte importante de un debate más amplio sobre la reforma institucional del país.

Como tantos otros temas de la historia argentina, los orígenes de la cuestión social deben conectarse con la inmigración masiva llegada al país durante este período. Entre 1870 y 1914 llegaron a la Argentina alrededor de seis millones de personas, de las cuales aproximadamente la mitad se asentó en forma permanente. En 1914 casi un tercio de la población del país (29,8%) había nacido en el extranjero, siendo los italianos y españoles casi un 80% de ese total. De gran relevancia para el desarrollo de la cuestión social fue la concentración de la población de los centros urbanos. Hacia el cambio de siglo la tasa de población urbana de la Argentina se había elevado notablemente: de 42,8% en 1895 al 57,3% en 1914 (la misma tasa en los Estados Unidos en 1910 era de 46,3%). Dado el crecimiento explosivo experimentado desde la última década del siglo diecinueve, los centros urbanos en general, y la ciudad de Buenos Aires en particular, se convirtieron en el escenario de la cuestión social: entre 1895 y 1914 la población de la ciudad de Buenos Aires creció de 660.000 habitantes a 1.570.000 habitantes. De acuerdo con el *Censo de la Ciudad de Buenos Aires* de 1909, la tasa anual de crecimiento demográfico de la ciudad entre 1904 y 1909 (5,8%) era, con excepción de Hamburgo (6,1%), la más alta del mundo occidental.⁵ Inevitablemente, entonces, los problemas sociales surgidos en la Capital Federal resaltaban en mayor grado que los problemas en otras ciudades o en las zonas rurales.⁶ La alta concentración urbana promovió una serie de problemas comunes a las grandes ciudades del mundo occidental: por una parte, la urgencia en solucionar las necesidades básicas de los inmigrantes en materia de vivienda y salud; por otra, los aumentos registrados en las estadísticas

of the Argentine Economy, c. 1870-1914”, ambos en *The Cambridge History of Latin America*, editada por Leslie Bethell, vol. V (Cambridge: Cambridge University Press, 1986) para una visión general del período y una completa bibliografía.

4 James O. Morris, *Elites, Intellectuals, and Consensus. A Study of the Social Question and the Industrial Relations System in Chile* (Ithaca, New York: Cornell University, 1966), pp. 78-79. Para la definición de este término en el caso uruguayo véase Jorge Balbis, “El Estado uruguayo ante la emergencia de la ‘cuestión social’ (1890-1916)”, en Jornadas Rioplatenses de Historia Contemporánea, *El reformismo en contrapunto. Los procesos de modernización en el Río de la Plata (1890-1930)* (Montevideo: CLAEH, 1989), pp. 235-258.

5 Comparada con la ciudad de Nueva York, la población de Buenos Aires era menor, pero la tasa de crecimiento anual era levemente mayor (5,7% y 5,8% respectivamente). *Censo Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*, 1909, p. xi. Véase también *Tercer Censo Nacional*, 1914, vol. I, pp. 119, 123.

oficiales en áreas de “alta sensibilidad” como la criminalidad, la prostitución, la mendicidad y el alcoholismo, agregaron una dimensión moral al debate sobre la cuestión social. Por último, el surgimiento de las primeras organizaciones obreras y sus campañas reivindicativas, y las amenazas del terrorismo anarquista introdujeron un fuerte contenido político-ideológico que se sumaba a los reclamos por una transformación del sistema político argentino que habían cobrado fuerza desde la Revolución del Noventa y el surgimiento de una oposición articulada en la Unión Cívica Radical y otras fuerzas desgajadas del oficialismo.

La estructura institucional montada por el liberalismo, que actuaba como principio unificador en el debate político desde la segunda mitad del siglo diecinueve, comenzó a recibir en el cambio de siglo fuertes embates en tres frentes principalmente: en el plano filosófico, la asociación del liberalismo con el positivismo científico lo hacía pasible de la crítica idealista en su búsqueda del desarrollo material⁷; en el plano político-institucional, la insatisfacción con las prácticas políticas usufructuadas por los gobiernos liberales originaba fuertes demandas de parte de los grupos excluidos y de quienes aspiraban a una mejora institucional a través de la reforma del sistema (línea que culminaría eventualmente con la ley Sáenz Peña)⁸; por último, el surgimiento de esta cuestión social originaba un debate sobre la capacidad de las instituciones liberales clásicas para proveer soluciones a los nuevos problemas. Ideas establecidas sobre la evolución de las instituciones políticas y sociales argentinas, y sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad fueron debatidas en ese contexto por una generación de políticos e intelectuales guiados por un nuevo espíritu de reforma, que José Luis Romero llamaría “el espíritu del Centenario”. En este proceso de transformación ideológica el impacto de la cuestión social fue indudable.⁹

¿Cómo puede medirse dicho impacto sobre los políticos del período? Si el criterio a utilizar como guía fuera la recepción del tema hicieron los libros de texto de historia argentina, la relevancia de estos problemas sería casi nula frente a los temas clásicos de la historia política referentes a la construcción de la nación.¹⁰ Esta subvaloración del tema por parte de la

6 Así, los debates sobre la cuestión social a nivel nacional tendían a enfocar los desarrollos que tenían lugar en Buenos Aires principalmente. Para algunas consideraciones sobre los cambios sociales en otras ciudades del interior del país, véase Ezequiel Gallo, *La Pampa Gringa* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1983), pp. 269-313; Michael Johns, “The Urbanisation of a Secondary City: The Case of Rosario, Argentina, 1870-1920”, *JLAS*, vol. 23, parte 3, octubre de 1991, pp. 489-513; Ricardo Falcón, “Elites urbanas, rol del Estado y cuestión obrera” (Rosario, 1900-1912), *Estudios Sociales* No. 3, 2do. Semestre 1992, pp. 87-106; Mark D. Szuchman, *Mobility and Integration in Urban Argentina. Córdoba in the Liberal Era* (Austin: The University of Texas Press, 1980), pp. 31-46; James R. Scobie (completado y editado por Samuel L. Baily), *Secondary Cities of Argentina. The Social History of Corrientes, Salta and Mendoza, 1850-1910* (Stanford: Stanford University Press, 1988), pp. 154-208.

7 Sobre el surgimiento de este “nuevo idealismo” en el pensamiento social latinoamericano de comienzos del siglo véase Charles Hale, “Political and Social Ideas in Latin America, 1870-1930”, *The Cambridge History of Latin America*, editada por Leslie Bethell, vol. IV (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), pp. 367-441.

8 Sobre este punto, Natalio Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1977).

9 José Luis Romero, *El desarrollo de las ideas en la sociedad argentina del siglo XX* (Buenos Aires: Ediciones Solar, 1983), pp. 55-95. Héctor Recalde ha sostenido que la cuestión social fue el factor más importante en las transformaciones políticas e ideológicas que sobrevinieron hacia el Centenario. Cf. *Higiene pública y secularización* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1989), p. 5. Véase también Hobart A. Spalding Jr., “Aspects of Change in Argentina, 1890-1914”, tesis doctoral, Universidad de California, Berkeley, 1965.

10 Cf. Fernando Devoto, “Idea de nación, inmigración y ‘cuestión social en la historiografía académica y en los libros de texto de Argentina (1912-1974)”, *Estudios Sociales* No. 3 (2do. Semestre 1992), pp.

historiografía “tradicional”, sin embargo, no justificaría caer en un extremo de signo opuesto, presentando a estos problemas como la preocupación excluyente en las mentes intelectuales y políticos del período. Algunos de los temas involucrados, como la salud pública o la vivienda, fueron percibidos como desafíos que estaban siendo contestados exitosamente, y su evolución – principalmente en Buenos Aires – como una prueba de que las condiciones locales eran, en términos relativos, buenas. Otros problemas, como el aumento en la criminalidad urbana, o el terrorismo anarquista, experimentaban variaciones en el grado de urgencia con el cual eran enfrentados, ocupando un lugar central de esa “cuestión social” (llegando a justificar la aparición de una denominación propia, la “cuestión obrera”, de uso frecuente) que, lejos de ser superado, permanecería como un legado de creciente importancia para la política argentina de las décadas siguientes.

Por otra parte, se ha mencionado ya que, más allá de las consecuencias objetivas que los cambios sociales produjeron, el impacto de la cuestión social como un fenómeno de cambio cultural e ideológico fue apreciable. Para muchos de los actores, la aparición en el debate público de estos temas era una señal que debía ser valorada como muestra de progreso. Así, se sostenía en 1905:

El industrialismo es uno de los buenos barómetros de la civilización más adelantada, y dentro de él está la llamada clase obrera, afectada por la *cuestión social*, que no es otra cosa que el conjunto de fenómenos de orden sociológico y jurídico, que la lucha por la mejora de esta clase ha venido a producir.

Y aun en 1910, un año que constituiría un pico de tensiones y conflictos sociales, el diputado Adrián Escobar no dudaba en afirmar en el Congreso que “ser una gran nación equivale a tener planteada la cuestión social”.¹¹

Esta percepción de la importancia de estos cambios sociales y de las necesarias respuestas que debían darse desde el gobierno se vio fortalecida por una similar evolución en la percepción de la política del período: los reclamos de reforma del sistema político y de las prácticas cívicas que surgieron después del noventa convergieron con las demandas de reforma social que se intensificaron a partir del cambio de siglo (en parte porque, como se verá más adelante, las demandas en ambos campos eran emitidas desde las mismas fuentes).

Este trabajo apunta a recrear ese proceso de transformación que los nuevos fenómenos sociales produjeron en las elites intelectuales y políticas de la Argentina del cambio de siglo, y el surgimiento de una corriente liberal reformista que se extiende por distintos agrupamientos políticos tanto del oficialismo como de la oposición y que convive, además, con otras vertientes reformistas de distinta raigambre ideológica, como la socialista, o la católica. Por reformismo debe entenderse aquí una actitud de predisposición a introducir cambios en las instituciones vigentes, que en materia de política social se traducía en una decisión de abandonar los principios de *laissez faire* que supuestamente habían caracterizado al liberalismo decimonónico, pero manteniendo una rígida oposición al cambio revolucionario-radical que pretendía alterar por completo los fundamentos del sistema, cayendo en el llamado “socialismo de Estado” o en los peligros de la anarquía. El reformismo introdujo en el debate sobre la cuestión social un elemento nuevo: la discusión en torno a los límites de la intervención estatal en materia social

9-30.

11 La primera cita es de C. Moyano Gacitúa, “La delincuencia argentina ante algunas cifras y teorías”, *APyC*, vol. IV, 1905, p. 179; la cita de Adrián Escobar en *DSCD*, 1910, vol. I, p. 80.

trascendía en esa perspectiva la disyuntiva entre los términos “individualismo” y “colectivismo”, en la que estaba planteada, y se concentraba en las posibilidades de una “vía media” que iluminada por una combinación de nuevos principios filosóficos y científicos culminaría en una redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad que atenuara o eliminara los rasgos más peligrosos del conflicto social.¹²

Esta corriente puede caracterizarse a través de la identificación de ciertos rasgos distintivos: 1) en cuanto a su base social, puede identificárseles como profesionales (principalmente abogados y médicos), con fuerte vocación por la vida intelectual y vinculaciones o activa participación en el mundo académico (que no excluía – más bien todo lo contrario – la actividad política); 2) ideológicamente fueron liberales de firmes convicciones progresistas, frecuentemente anticlericales; sus posturas frente a la solución de la cuestión social se dirigieron a la búsqueda de un camino intermedio entre el *laissez faire* ortodoxo y el socialismo de Estado; 3) sus posturas reformistas en lo social se basaron en el “legalismo”, o la convicción de que la política parlamentaria era el ámbito propio para la búsqueda de las soluciones al conflicto social; en un “cientificismo” que acentuaría la importancia de las ciencias sociales como guías de la política estatal en la materia, y por último en un enfoque “internacionalista” que procuraba adaptar a las condiciones locales los numerosos precedentes extranjeros sobre el tema e insertar al reformismo argentino en las instituciones internacionales dedicadas al tema.

Respecto a este último punto, he intentado ubicar los debates sobre la cuestión social argentina en un contexto profundamente marcado por los antecedentes extranjeros en la materia.. En 1896 Roberto Payró apuntaba la inevitabilidad de las raíces europeas de la cuestión social argentina:

como si entre nosotros no demostrara la experiencia que todo gran movimiento europeo tiene su repercusión, su eco inseparable: aún estamos bajo su dominio moral, y su 1789 tuvo efectos americanos, si 1870 influyó nuestra marcha de nación, no hay que extrañar que la cuestión social, tan debatida, tenga proyecciones argentinas.¹³

Los ejemplos de los Estados Unidos y las llamadas regiones de asentamiento reciente – Canadá, Australia y Nueva Zelandia – proporcionaron ejemplos adicionales, reforzados por la percepción de un similar proceso de desarrollo. Dada la receptividad de la sociedad argentina a los desarrollos intelectuales y políticos provenientes tanto de Europa como de estas otras regiones, y la habilidad de los grupos interesados para adaptar a las condiciones locales tales desarrollos, se produjo un intenso proceso de “transferencia de tecnología social”: la copia o la adaptación de nuevas instituciones, tanto estatales como privadas, vinculadas al estudio y tratamiento de los nuevos problemas sociales.¹⁴

Los capítulos 1 y 2 describen los rasgos principales del orden político liberal-conservador y los fundamentos ideológicos del mismo que servirían de marco para el surgimiento de las corrientes

12 Sobre los distintos debates surgidos en torno a la oposición individualismo-colectivismo en el pensamiento social y político del cambio de siglo véase Stefan Collini, *Liberalism and Sociology. L. T. Hobhouse and Political Argument in England, 1880-1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979), cap. 1, pp. 13-50. Para un estudio sobre las vinculaciones entre los cambios en filosofía y teoría política que dieron origen a la *vía media* entre esos dos términos véase James T. Kloppenberg, *Uncertain Victory. Social Democracy and Progressivism in European and American Thought, 1870-1920* (Oxford: Oxford University Press, 1986).

13 Roberto Payró, “La prensa socialista”, *Anuario de la Prensa Argentina 1896* (Buenos Aires, 1897), pp. 51-52.

14 El concepto de “transferencia de tecnología social” está tomado de E. P. Hennock, *British Social Reform and German Precedents* (Oxford: Clarendon Press, 1987), p. 6.

reformistas. Como veremos, lejos de constituir un orden homogéneo y cerrado, el sistema político que permitió el surgimiento de corrientes renovadoras impulsadas por principios progresistas, que en el campo social se identificarían con los valores del “nuevo” liberalismo de comienzos de siglo.

Los capítulos 3 y 4 examinan el papel que los intelectuales y académicos cumplieron en la conformación del reformismo social, tanto en el surgimiento de nuevas instituciones dedicadas a la materia, como el Museo Social Argentino, como en la elaboración de nuevos principios desde las cátedras universitarias de sociología, economía o derecho. El surgimiento de la sociología como la ciencia “total” de la sociedad, el reemplazo de los postulados individualistas de la economía política clásica por la nueva “economía social”, nuevos desarrollos de teoría jurídica que introdujeron conceptos con la “defensa social” en derecho criminal, o el “riesgo profesional” y la “obligación social” en materia civil, transformando la noción tradicional de responsabilidad, el prestigio académico de la medicina social, o la creación del mencionado Museo Social Argentino, fueron algunas de las señales del impacto que este nuevo lenguaje político de “lo social”, introducido al debate político desde las incipientes ciencias sociales argentinas, produjo en la sociedad argentina de comienzos de siglo.

Las preocupaciones por la raza y la herencia biológica, que habían adquirido un aura de prestigio científico por su asociación con el darwinismo, otorgaron a los debates sobre la reforma social un mecanismo por el cual las barreras ideológicas entre las distintas posiciones podían ser superadas. Los argumentos utilizados por quienes fundamentaban distintas propuestas de legislación social podían diferir de acuerdo a los distintos alineamientos políticos, pero el “biologicismo” se constituyó frecuentemente en un lenguaje común con el cual podían expresarse estas propuestas, uniendo de este modo a liberales, conservadores y socialistas, y otorgándoles un importante respaldo en términos de respetabilidad intelectual. Los capítulos 5 y 6 están dedicados a las formas en que ese lenguaje biologicista afectó los debates sobre la cuestión social, principalmente a través de dos disciplinas de gran influencia: la higiene pública y la criminología. Esta última contribuyó con algunos elementos claves, como el concepto de *defensa social*, que determinarían las respuestas que los grupos gobernantes adoptaron frente al anarquismo.

El anarquismo fue interpretado como un fenómeno caracterizado por la superposición de la cuestión obrera y la criminalidad, y existió una fuerte tendencia a desplazarlo del primero al segundo de estos términos. Este proceso, alimentado por el accionar de los propios anarquistas por una parte y por la influencia de los precedentes extranjeros en materia de control de la inmigración considerada “peligrosa”, culminó en una serie de decisiones orientadas a la exclusión del anarquismo del debate sobre la cuestión social, y a la erradicación de la sociedad argentina de sus representantes. El capítulo 7 describe el proceso de sanción de las leyes por las cuales se implementó esa decisión, y el papel que la policía y los tribunales jugaron en este proceso de exclusión del anarquismo.

Las actitudes hacia la “cuestión obrera” tuvieron como contrapartida de la decisión de excluir al anarquismo, un acercamiento hacia las posturas más moderadas en materia de reforma social del Partido Socialista. Entre liberales reformistas como Joaquín V. González o José Nicolás Matienzo y los dirigentes socialistas existían, además de compartidas preocupaciones por la cuestión social, otros puntos de contacto que facilitaban el acercamiento, que iban desde la condena a ciertas prácticas políticas imperantes, hasta la participación en las mismas instituciones académicas (y, podría agregarse, igual distanciamiento de las posiciones del catolicismo social). En materia de proyectos de legislación social y laboral, la colaboración

entre socialistas y liberales reformistas tuvo numerosos ejemplos, particularmente desde 1904, año en que se incorpora Alfredo Palacios a la Cámara de Diputados y en que se presenta el proyecto de ley nacional del trabajo, impulsado por Joaquín V. González. Los capítulos 8 y 9 analizan las distintas respuestas a la cuestión obrera que se extienden desde las propuestas de Miguel Cané y Carlos Pellegrini, pasando por el proyecto González y la legislación sancionada posteriormente, hasta la creación y evolución del Departamento Nacional del Trabajo.

En las conclusiones, finalmente, se ensayan algunas reflexiones sobre la declinación del reformismo liberal y sobre las consecuencias que la desaparición de ese enfoque de la cuestión social tuvo respecto al surgimiento de nuevas líneas de acercamiento entre Estado y sociedad en la Argentina contemporánea.