



Reflexiones sobre el estudio de las políticas de protección social en la Argentina de la primera mitad del siglo XX

Reflections on the study of social protection policies in Argentina in the first half of the twentieth century

Pablo Maddalena*

Palabras clave

Accidentes de trabajo

Políticas sociales

Historiografía

Estado

Resumen

Este trabajo se propone un recorrido por las principales producciones historiográficas que se ocuparon de abordar las políticas de protección social en Argentina durante la primera mitad del siglo XX. Una mirada puesta en las interpretaciones que los estudios históricos proporcionaron sobre la sanción de la Ley N° 9688 de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de 1915, entendida ésta como un elemento constitutivo en materia previsional, posibilita una doble contribución. Por un lado, comprender las preocupaciones que llevaron a que distintos autores analizaran las formas sobre las cuales se diseñaron y materializaron las primeras políticas sociales. Por el otro, translucir de qué forma la historiografía discutió la sanción de la Ley en cuestión como método para repensar la manera en que se producía una metamorfosis del Estado, cuyas novedosas instituciones adquirirían atribuciones que permitían a su funcionariado una intervención cada vez más marcada en materia de protección social. Así, será posible establecer un balance respecto de los avances que la historiografía propició para lograr el conocimiento de ese Estado y de las políticas sociales que desde sus agencias se implementaron, sugiriendo a su vez posibles interrogantes para delinear una nueva agenda de investigación que, circunscripta al tema de accidentes laborales, pueda también replicarse hacia el entendimiento de las políticas de protección social en su conjunto.

* Profesor de Historia, maestrando IDAES - UNSAM. Contacto: pdmaddalena@yahoo.com.ar
El autor desea agradecer las valiosas sugerencias de Karina Ramacciotti, los comentarios de los evaluadores anónimos de la revista y las observaciones de su equipo editorial.

Key words*Accidents at work**Social policy**Historiography**State***Abstract**

This paper proposes a route through the main historiographical productions to address social protection policies in Argentina during the first half of the twentieth century. A look on the interpretations that have given us the historical studies about the law 9688 of Accidents and Occupational Diseases (1915), understood as a constitutive element in social security matters, allow a double contribution. On the one hand, to understand the concerns that led to different authors to analyze the ways on which they were designed and materialize early social policies. On the other, show us how historiography discussed the question of how the law allowed a way to rethink the change of the State, the new functions its institutions acquired, allowing an increased intervention in social protection. In this direction, it will be possible to take account of the advances that the historiography propitiated in order to increase the knowledge about the State and about the social policies that its agencies implemented. Suggesting possible questions to delineate a new research agenda that starting from the particular topic of work accidents, could also lead towards a new understanding about the policies of social protection as a whole.

Las políticas de protección social ocuparon un lugar de importancia en la vida pública argentina, en la medida en que fueron entendidas por gran parte de la ciudadanía como la consecuencia del accionar de un Estado “benefactor” que se propagó durante los dos primeros gobiernos de Juan Perón (1946-1955). Para las ciencias sociales, la restauración del sistema democrático que se vivió en Argentina desde 1983 facilitó la instalación de un ambiente propicio para que la producción de conocimiento sobre las políticas sociales refloreciera luego de la hostilidad con que la dictadura militar azotó a gran parte de los ámbitos académicos y de la comunidad. Así, la necesidad de repensar el rol que debía ocupar el Estado instó a que disciplinas como la sociología y la ciencia política suministraran los cimientos analíticos para interrogar la manera en que se fueron constituyendo los parámetros de protección social a lo largo de la historia, buscando establecer un diálogo con el pasado que brindara herramientas para contribuir a un rediseño de las políticas públicas que debían recomponer las bases de un nuevo orden social en el país.

En sincronía con ello, una copiosa producción historiográfica se ocupó de revelar la manera en la cual la construcción de un Estado social, que se materializó du-

rante la década peronista, fue posible en la Argentina; pero en la búsqueda por discutir la originalidad de aquellas políticas sociales, desde la disciplina también se otorgó relevancia a lo acaecido durante las décadas bisagra entre los siglos XIX y XX, cuando pueden datarse los inicios de la transformación del Estado liberal decimonónico. En este último sentido, proliferaron estudios en los cuales la comprensión de lo que los contemporáneos definieron como *cuestión social* se vio favorecida, y aspectos como la inmigración, la criminalidad urbana, la salud pública, las condiciones de habitabilidad, la formación del movimiento obrero y las mutaciones que sufrían las relaciones laborales, fueron puestos de relieve. También se atendió al rol que desempeñó el Estado al tratar cada una de esas problemáticas por medio del delineado de políticas de protección social, por las cuales entendemos, siguiendo a Laura Golbert y a Emilia Roca, “al conjunto de acciones públicas destinadas a proteger a los trabajadores de determinados riesgos (accidentes de trabajo, enfermedad, desempleo, vejez, asignaciones familiares) así como las focalizadas en la atención de la pobreza”.¹ El análisis que presentamos se inscribe en esta temática, la cual es abordada desde dos lugares. En primer término, a partir de un enfoque que pone en el centro a la implementación estatal de las políticas sociales, particularizando en los casos de accidentes de trabajo que encontraron su marco legal en Argentina a través de la sanción de la Ley N° 9688 promulgada en 1915. En segundo término, recuperando elementos metodológicos que ayuden a visitar las posibles formas de interpelar al Estado en su rol de promotor de políticas públicas. Así, desde esas dos vertientes se busca contribuir al entendimiento de la manera en que durante los años iniciales de la centuria pasada se producía una metamorfosis del Estado, cuya elite dirigente estaba cada vez más dispuesta a intervenir en materia de protección social, inmiscuyéndose en prácticas antes circunscriptas a los ámbitos no gubernamentales como fueron los casos de las mutualidades. Si bien el movimiento obrero y las asociaciones empresarias influyeron a la hora de poner en agenda la necesidad de arbitrar sobre la protección en casos de accidentes laborales, el rol desempeñado por los cuerpos políticos y técnicos de los distintos espacios estatales fue determinante para la producción de saberes, la sanción de la norma y la definición de sus contenidos. Por ello, analizar el tema de los accidentes de trabajo a su vez intenta aportar al conocimiento del quehacer de los expertos de la época y por su intermedio relevar aspectos de las condiciones laborales a la que se encontraban expuestos los trabajadores a principios del 1900.

El artículo tiene el objetivo de recorrer las producciones historiográficas que se ocuparon de la implementación de las políticas sociales durante la primera mitad del siglo XX y que a su vez permiten repensar cómo desde las estructuras estatales fueron gestionados los accidentes de trabajo en ese período. Aquellas explicaciones fueron refractando las distintas preguntas que se hicieron quienes investigaron la temática, y que a los fines de este trabajo, se pueden pensar en

¹ GOLBERT; LANARI; ROCA, 2012: 26.

tres momentos: 1) Los estudios ya clásicos que vieron la luz editorial durante los primeros pasos del retorno democrático analizaron la relación entre el Estado y los trabajadores quizás en pos de sugerir que era posible la instauración de políticas reformadoras que permitiesen la reposición de los derechos laborales, luego de la brutal derrota de la dictadura sobre quienes trazaron la posibilidad de un camino revolucionario hacia un nuevo orden social. 2) Los enfoques que poniendo por centro a la *cuestión social* recuperaron las fórmulas con las cuales las elites estatales, tanto técnicas como gubernamentales, fueron pensando las políticas públicas delineadas para atender las nuevas problemáticas emergentes de una sociedad que se transformaba; la flexibilización de las condiciones laborales que se agudizaron en el país a medida que la década de 1990 avanzaba, y el colapso del sistema de seguridad social llevó a estos estudios a analizar de qué manera era posible afrontar las demandas que provenían de una nueva cuestión social. 3) Las publicaciones que por medio del tratamiento de los accidentes de trabajo pudieron insinuar respuestas a los interrogantes que, a lo largo del último lustro, se hizo la historiografía a la hora de redefinir los objetivos de la historia social; en ese sentido, los intersticios existentes entre la historia del Estado y la historia intelectual fueron explorados para revelar las formas de circulación y recepción de ideas, la constitución de saberes técnicos, y las opiniones no siempre homogéneas que se avizoraron en las distintas instituciones estatales. A continuación, y siguiendo el esquema propuesto, se inicia un recorrido por las producciones historiográficas más relevantes para el conocimiento de las variables que hicieron posible la sanción de la ley de accidentes de trabajo en Argentina, sometiéndolas al interrogante de cómo esa literatura académica pensó al Estado, aunque no necesariamente ello conformara parte de sus intereses.

Los estudios clásicos sobre la legislación del trabajo a principios del siglo XX

Los trabajos precursores en relevar la manera en que se cristalizaron las primeras leyes destinadas a normar las relaciones laborales a fines del siglo XIX y principios del XX siguieron una matriz más bien descriptiva que analítica, en tanto se preocuparon por reponer cuestiones que habían pasado por alto a los ojos de los enfoques históricos más que a problematizarlas. Los aportes de José Panettieri, Ernesto Isuani y Ricardo Falcón se centraron en interpelar un período del pasado que para ellos fue trascendental, ya que lo consideraron como el momento formativo de la clase trabajadora argentina, que se extendió desde la década de 1890 hasta las vísperas de la Primera Guerra Mundial. Los tres análisis insinuaron que la emergencia de la legislación laboral del cambio de siglo fue una conquista del movimiento obrero que se vio beneficiado del reformismo estatal. Ello fue argumentado desde distintas fuentes documentales, ya que si bien los tres no desconocieron la historia *militante* del movimiento obrero, Isuani reconstruyó su objeto de estudio a partir de los diarios de sesiones legislativas, mientras que Panettieri y Falcón añadieron las producciones del Departamento Nacional del Trabajo (DNT), sobre las que pusieron el acento y

sugirieron un archivo de consulta impostergable para la historiografía abocada al mundo laboral de principios de siglo XX. Falcón, además atraído por reconstruir la vida de los trabajadores tanto en el ámbito productivo como fuera de él, fijó su perspectiva en la prensa obrera, intentando escuchar otras voces distintas a las emergentes de la órbita estatal. Panettieri, Isuani y Falcón publicaron sus producciones en el contexto de retorno democrático, luego de los límites a la circulación de conocimiento académico impuesto por la última dictadura militar. Esta situación puede encontrar una explicación a partir del interés de los tres autores por identificar la existencia de caminos proclives a conformar las bases de la legislación obrera en momentos de conflictividad social pero por vías alternativas al sendero revolucionario, como parte de un intento por recomponer la confianza hacia las posibilidades de transformación de una sociedad que debía reconstituirse.

Panettieri² mostró que la implementación de la legislación proletaria comenzó mucho antes del advenimiento del peronismo, y si ello fue posible se debió a la participación de dirigentes socialistas como Alfredo Palacios, que llevaron las demandas obreras al Parlamento. Su enfoque fue relevante al momento de insinuar la formulación estatal de las políticas sociales, destacando entre otros aspectos el rol del DNT al evidenciar el desarrollo de los accidentes en el país. Para estudiar este caso, su propuesta fue más bien descriptiva y careció de una interpelación que problematizara sobre los intereses que se pusieron en juego con la sanción de la Ley. En cambio, un señalamiento revelador del autor fue mostrar las opiniones disímiles que existieron en la justicia e insistió en que ya desde una década antes a que la ley N° 9688 fuera promulgada, la doctrina del riesgo profesional que regiría en la norma estaba siendo aplicada cada vez con mayor frecuencia por algunos jueces, aunque las cámaras de apelaciones en lo civil muchas veces terminaron revocando dichas sentencias, comprobando la heterogeneidad de opiniones que existía en el ámbito judicial sobre el tema.

La tesis doctoral que Ernesto Isuani presentó en la Universidad de Pittsburgh en 1979 y se transformó en libro para mediados de la década del ochenta³, tuvo como objetivo explicar el origen de las políticas públicas vinculadas a la seguridad social, que a principios del siglo XX tuvieron su máxima expresión en la cobertura de accidentes de trabajo, y en la instrumentación del sistema jubilatorio. El autor formuló el interrogante de si dichas políticas sociales fueron una consecuencia de la presión ejercida por el movimiento obrero sobre el Estado, o constituyeron una iniciativa estatal. Isuani conceptualizó al Estado en un sentido weberiano, y a su vez lo representó como el portavoz de una opinión unívoca, que tomando la iniciativa de otorgar tratamiento al tema de los accidentes buscó reducir la agitación obrera. El autor asignó a la Ley de accidentes una valoración positiva en la composición de un *corpus* legislativo en materia laboral, pero pasó

² PANETTIERI, 1984: 53-63.

³ ISUANI, 1985: 7-22 y 41-83.

por alto el señalamiento que Panettieri ya había realizado sobre la existencia de intersticios jurídicos que permitieron establecer la doctrina del riesgo profesional y se manifestaron favorables a la indemnización del obrero lesionado en el ejercicio de una tarea para un tercero, aún antes de la sanción de la ley N° 9688. El principal aporte de Isuani fue dar cuenta de las voces provenientes de distintos espacios políticos y sociales que durante más de una década contribuyeron con sus opiniones al modelado de la legislación. A partir de ello el autor dispuso de argumentos para sostener que existía un consenso a la hora de establecer un marco normativo para la gestión de los accidentes de trabajo, aunque no pudo aproximar una respuesta a por qué fueron necesarios más de una decena de proyectos presentados al Parlamento hasta que fue tratada y aprobada la ley. Isuani, al igual que Panettieri, pensó al Estado como un actor omnipotente que a principios del siglo XX dispuso del instrumental necesario para instituir un orden social indispensable que garantizara el crecimiento económico.

A su vez, la tesis doctoral presentada por Ricardo Falcón en la *École des Hautes Études en Sciences Sociales* de París⁴ a comienzos de 1985, puso en evidencia la cuestión de los accidentes de trabajo y las condiciones de higiene laboral, desde una mirada centrada en dar cuenta lo que acontecía en la cotidianidad del mundo de los trabajadores. Así se diferenció de los estudios de Isuani y Panettieri que pusieron por foco de sus perspectivas a las opiniones circulantes en el seno de la vida política argentina sobre cómo legislar en materia de derecho laboral con el fin de aplacar la creciente conflictividad social, a costa de relegar a un segundo plano las penurias de la vida obrera. Para Falcón, el Estado fue pensado como un observador que por medio de sus brazos asistenciales representados por el DNT y por los funcionarios con *expertise* sobre las temáticas laborales, describió las situaciones en que los trabajadores desarrollaban sus tareas. Falcón mostró que ramas productivas como la construcción, los establecimientos dedicados a la fabricación de fósforo, los trabajadores del transporte y las actividades portuarias, presentaron mayores peligros para los obreros, y deslizó una sugerente advertencia al analizar no sólo lo que ocurría en Buenos Aires, sino reparando en las situaciones que se vivían en otros centros urbanos como Córdoba, Rosario y Tucumán.

Si bien se hizo hincapié en el tratamiento que Panettieri, Isuani y Falcón le dieron a la cuestión de los accidentes de trabajo, los aspectos señalados también podrían ser repuestos a la hora de recorrer las interpretaciones que los autores deslizaron sobre un cúmulo de políticas sociales que fueron diagramadas en Argentina a comienzos del siglo pasado. La centralidad que adquirió el Estado en estos estudios fue un camino necesario para que las investigaciones subsiguientes pudieran repensar la composición del edificio gubernamental, estableciendo su injerencia en el delineado de las políticas públicas y fundamentalmente desentrañando sus estructuras para sugerir que ante la inconveniencia de entender

⁴ FALCÓN, 1986: 17-42.

al Estado como un espacio monolítico, resultaba plausible preguntarse por el rol jugado por sus cuerpos técnicos y políticos que produjeron saberes y sostuvieron opiniones no siempre concordantes. A su vez, quienes volvieron a poner en agenda la necesidad de comprender a las políticas sociales de principios del siglo XX, dispusieron de una serie de herramientas teóricas que les permitió analizar desde un enfoque renovado la manera en que el Estado materializaba sus políticas públicas.⁵

El legado historiográfico de las aproximaciones a la cuestión social

Con el advenimiento del presente milenio, la necesidad de interpretar la crisis y el desmantelamiento de un Estado que –si bien con interrupciones– hacía medio siglo que había trazado los principios organizativos de su política social, renovó el interés de la historiografía por conocer los aspectos fundantes que hicieron posible el desarrollo de ese Estado.⁶ La precariedad laboral y la exclusión social se vieron favorecidas por las políticas de desprotección que, visibles durante la última dictadura militar, tuvieron su punto álgido en la década de 1990, demandando a las ciencias sociales reflexiones sobre los orígenes del Estado social y sobre sus vías de sustentabilidad en el tiempo. Se aceptó con ahínco que los saberes sobre los hechos pasados eran relevantes para el diseño de las políticas públicas, afirmándose que la intervención de la interpretación histórica actúa como una proveedora de elementos que facilitan la orientación de quienes están imbuidos en el diseño cotidiano de las políticas sociales.⁷ Ahora bien, si ello fue una cuestión de consideración para que la producción en este campo historiográfico se viera incrementada en los últimos diez años, dos aproximaciones al tema ya habían planteado con anterioridad un nuevo enfoque sobre cómo interpelar al Estado en la puesta en marcha de las primeras políticas de protección social.

Las contribuciones provenientes de dos líneas interpretativas que emergieron de las plumas de Eduardo Zimmermann y de Juan Suriano, signaron gran parte de los estudios sobre las políticas sociales puestas en práctica durante el cambio de siglo. Zimmermann sostuvo que la *cuestión social* produjo transformaciones en las elites intelectuales y políticas argentinas –tanto en las voces oficiales, como en las del socialismo, los círculos católicos y el radicalismo–, permitiendo el surgimiento de una corriente liberal reformista influyente sobre las estructuras de gobierno y

⁵ Sólo a modo enunciativo se referencian algunas obras que, tanto en el plano nacional como en el internacional, resultaron impostergables para repensar el papel del Estado en la generación de políticas sociales: O'DONNELL y OSZLAK, 1981; O'DONNELL, 1984; OSZLAK, 2004. En un plano más general, otras contribuciones indispensables fueron las obras de CASTEL, 1997; SKOCPOL, 2007.

⁶ LVOVICH y SURIANO, 2006: 10-11.

⁷ GOLBERT, 2004: 28.

dispuesta a introducir cambios en la institucionalidad vigente.⁸ La importancia de su trabajo radicó en el intento por identificar quiénes fueron esos reformadores, ya que tal interrogante habilitó a buscar en los ámbitos profesionales, particularmente de abogados y médicos, los posibles vínculos existentes entre la academia y la política. Zimmermann se inmiscuyó en distintos espacios de producción de conocimiento técnico existentes en diversas esferas del Estado. Así dejó sentadas las bases para profundizar sobre las ligazones existentes entre los grupos intelectuales y poseedores de un saber técnico específico con la política pública,⁹ y la manera en que este conocimiento se puso al servicio del Estado.¹⁰

Suriano, por el contrario, puso el acento en la importancia de las demandas provenientes de la clase obrera como promotoras de la atención de la *cuestión social* por parte del Estado.¹¹ Seguidamente, (junto a Mirta Lobato) realizó aportes impostergables sobre el entendimiento del rol del DNT¹² en la promulgación de la legislación obrera de los primeros años del novecientos. Lejos de mostrarlo como una agencia estatal monolítica, Suriano destacó las diferencias que existieron en el tenor de las políticas laborales impulsadas por la entidad, producto de las gestiones efectuadas por los distintos funcionarios que la presidieron. Al mismo tiempo, planteó la porosidad existente entre el Poder Ejecutivo que, al igual que las agrupaciones patronales y obreras, no le otorgaron relevancia a un novato DNT; la superposición de funciones con otras esferas estatales como el Departamento Nacional de Higiene, a la hora de inspeccionar las condiciones de higiene industrial de las distintas actividades productivas, también fueron puestas de relieve. La fragmentación de la agencia laboral fue evidenciada en el rastreo de las disidencias existentes entre una organización que detentaba injerencia nacional y los departamentos provinciales, que mostraron la importancia de observar la actuación del Estado desde una perspectiva también regional.¹³

Tanto Zimmermann como Suriano fueron capaces de analizar la administración estatal desde el rol que jugaron las agencias que lo componían y, hacia el interior de ellas, su funcionariado técnico. Prestaron especial atención en mostrar cómo se diseñaron y gestionaron las políticas laborales y se detuvieron a escrutar sobre qué conocimientos se sostuvo la necesidad de implementar una legislación que arbitrara los casos de accidentes de trabajo, para lo cual indagaron las distintas producciones de esos cuadros técnicos y rastrearon la generación de saberes en el ámbito transnacional. Zimmermann demostró la recepción que las

⁸ ZIMMERMANN, 1995.

⁹ NEIBURG y PLOTKIN, 2004.

¹⁰ PLOTKIN y ZIMMERMANN, 2012.

¹¹ SURIANO, 2000.

¹² LOBATO y SURIANO, 2014.

¹³ SURIANO, 2012.

ideas francesas sustanciadas en la Ley gala de 1898 tuvieron en la Argentina para dar lugar al principio jurídico de riesgo profesional.¹⁴ A su vez, Suriano refirió a la admiración que los expertos del DNT tenían sobre la legislación alemana y a la injerencia que en materia de accidentes recibieron de la ley española de 1900, para terminar sosteniendo que el mundo fue un taller de observación para el funcionariado argentino, que a su vez tuvo cierto reparo en reproducir los ejemplos foráneos sin someterlos a una adaptación a las especificidades locales.¹⁵ Ambos autores se detuvieron en dar cuenta del papel de la legislación sobre accidentes como elemento constitutivo de las propuestas que quienes ocuparon lugares de relevancia en el gobierno llevaron a cabo con la finalidad de atender a la *cuestión social*. Al mismo tiempo, la forma en que la recepción de las ideas generadas en Europa tuvo lugar en Argentina arrojó luz respecto de cuáles fueron los moldes sobre los que se instituyó la ley N° 9688. Estos aportes imprescindibles a la hora de entender el trazado de las políticas sociales (que refracta en el diseño de la gestión sobre accidentes) no se detuvieron en los disensos y discusiones existentes al tiempo de sancionarse la legislación que se promulgó en 1915, obnubilando a las opiniones encontradas sobre el tema que se dieron en ámbitos diferentes de producción de conocimiento sobre lo que acontecía en el mundo laboral.

Sin embargo, estas aproximaciones a las políticas sociales de principios del siglo XX no fueron suficientes para revertir la situación de relego historiográfico respecto de la temática que se vivía con el cambio de milenio. La inexistencia de un campo delimitado de análisis que pusiera el foco en la protección social provocó, en cierta medida, que la cuestión fuera iluminada casi siempre como un ingrediente más dentro de perspectivas más amplias como las que precisaron su objeto de estudio en torno al mundo del trabajo, el movimiento obrero, la conflictividad social¹⁶ y los saberes de los cuerpos técnicos estatales. Todas esas propuestas si bien imprescindibles para comprender la construcción de una política social, no fueron del todo suficientes en tanto postergaron su visualización a un lugar subsidiario respecto de otros fines que para esas investigaciones resultaron primordiales. Los balances historiográficos sobre la producción de conocimiento respecto de las políticas sociales mostraron que eran atendidas siguiendo una disparidad de intereses, percepción ya evidente para mediados de la primera década del siglo XXI: mientras políticas vinculadas a la vivienda, la salubridad, las relaciones de género, fueron objeto de interés con cierta frecuencia, áreas como la protección social aún continuaba exenta de la atención de la Historia.¹⁷ En este último sentido, los trabajos reseñados en el presente apartado se proponen como una búsqueda por saldar parte de la deuda historiográfica para con el abordaje de las políticas de protección social,

¹⁴ ZIMMERMANN, 2013.

¹⁵ SURIANO, 2013.

¹⁶ SURIANO, 2004: 41-42.

¹⁷ RAMACCIOTTI, 2005: 139.

al mismo tiempo que rescatar ciertas herramientas analíticas que aplicadas a los accidentes puedan ayudar a repensar la forma en que se compusieron otras políticas sociales.

Nuevas miradas historiográficas para analizar un viejo problema

Los inspiradores señalamientos respecto de la poca atención que la protección social de principios del siglo XX había despertado en la historiografía no estuvieron acompañados por ningún tipo de programa sistemático que insinuara posibles directrices en respuesta a qué enfoques podían adoptarse para completar esa falencia. Esta aseveración encontró unas pocas excepciones, como las sugestivas herramientas que propusieron Carolina Biernat y Karina Ramacciotti para lo que comprendieron debía ser una mirada renovada sobre las políticas sociales. A los fines de este artículo interesa rescatar la perspectiva teórica de las autoras a la hora de considerar al “Estado [como] un ámbito atravesado por una gran diversidad de intereses puestos en juego por los distintos actores sociales que luchan por su fracción de poder”¹⁸, con quienes compartimos que sólo en la comprensión de esas presiones divergentes es posible visualizar una resultante a través de la cual se formulaba o no una política social. Esta afirmación permite pensar a las instituciones estatales como parte de un entramado más amplio –el Estado–, pero con notables diferencias entre sí en términos de sus recursos, autonomía, jurisdicciones, tamaños y funciones, lo cual amerita registrar a su vez los espacios de superposición de atribuciones que implican complementariedades pero también competencias en sus quehaceres. Ahora bien, a partir de esos planteos cabría preguntarse en qué medida estos enfoques repercutieron en una nueva mirada hacia el tema de los accidentes de trabajo que fuera capaz de añadir nuevos elementos de valor para un entendimiento cabal del tema y en un término más ampliado para precisar los marcos configurativos de las políticas sociales.

En los últimos años, unas pocas producciones tomaron en consideración a la manera en que se diseñaron desde el Estado una serie de dispositivos legales que procuraron reparar a los trabajadores que sufrieron un accidente o una enfermedad profesional como consecuencia de llevar a cabo una labor para un tercero. Los análisis de Laura Golbert y Emilia Roca¹⁹ se sirvieron de estudiar la forma en que se sancionó la Ley de Accidentes de 1915 para argumentar, desde su actual lugar de funcionarias promotoras de políticas públicas, la necesidad de un sistema de protección integrado. Historiaron la seguridad social en Argentina para establecer continuidades y rupturas con dos momentos que entendieron como de consolidación de los derechos sociales: la década peronista (1946-1955) y el período kirchnerista abierto en 2003. Estas autoras suministraron herramientas teóricas para analizar las políticas sociales y realizaron un aporte de suma importancia al relevar

¹⁸ BIERNAT y RAMACCIOTTI, 2012: 10.

¹⁹ GOLBERT y ROCA, 2010.

los impactos que tuvieron en la sociedad las puestas en práctica de los lineamientos estatales. Este último aspecto interpela al investigador social en tanto le demanda una mirada que exceda el entendimiento de los postulados de los distintos marcos normativos y registre además los alcances prácticos de la legislación.

Desde una perspectiva ligada a la historia de las instituciones laborales, María Ester Rapalo²⁰ exploró el accionar de la Asociación del Trabajo y a partir de la puesta en vigencia de la Ley de Accidentes de Trabajo le fue factible reconstruir las estrategias que aquella organización patronal diligenció para limitar los alcances de la norma: la presión de ciertos sectores del empresariado sobre los ámbitos judiciales, y los vínculos existentes entre los representantes del capital y los círculos políticos, revelaron la importancia de mirar más allá de las normas y las producciones de conocimiento que refractaron desde el Estado, sugiriendo detenerse en las posibilidades reales de puesta en práctica de la ley.

Otro estudio que aportó al conocimiento del tema fue el de Line Schjolden,²¹ (Universidad de Bergen, Noruega) quien sustentando su planteo en la importancia que el poder judicial tuvo a la hora de regular las relaciones laborales por sobre el legislativo y el ejecutivo, revisó en forma parcial la jurisprudencia existente en materia de accidentes laborales. La autora intentó reconstruir el rol de los jueces, para demostrar que dicha esfera estatal lejos de interpretarse como un espacio de opiniones uniformes estuvo signada por disidencias, y que los dictámenes emergentes de la justicia se correspondieron a cada una de las voces de los funcionarios que la componían, más que a una perspectiva unívoca. Schjolden procuró identificar a los jueces con sus nombres propios, y reconstruyó el diálogo entre la producción jurídica y otras esferas estatales como el DNT, aunque lo hizo en base a las opiniones coincidentes más que a las discrepancias, destacando el sentido de complementariedad entre las agencias estatales más que los lugares de competencia.

Pocos autores tomaron la Ley de Accidentes de Trabajo de 1915 como centro de atención para analizar la conformación del Estado social de principios del siglo XX. La causa de tal falencia puede encontrarse en que la historiografía aceptó a los estudios de Panettieri, Isuani y Falcón como presupuestos paradigmáticos que hasta pocos años atrás parecieron haber dicho todo lo posible sobre las formas de diseño de las políticas sociales. Recientemente nuevas miradas para investigar el fenómeno están ampliando el conocimiento sobre los accidentes laborales. Por un lado, Victoria Haidar utilizó el concepto de la biopolítica en el sentido dado por Michel Foucault y lo trasladó a lo que ocurría en el mundo laboral argentino, donde la elite dirigente y los expertos vieron que el obrero podía ser exigido en el trabajo hasta el límite de sus capacidades productivas, como

²⁰ RAPALO, 2012.

²¹ SCHJOLDEN, 2009.

sinónimo de la búsqueda de conservación de la fuerza laboral hasta el grado de su óptimo rendimiento.²² A su vez, dicho estudio se interrogó sobre la matriz que llevó al Estado liberal a intervenir en el plano social; para ello tomó en cuenta la manera en la cual el influjo del pensamiento positivista de la época demandó un diagnóstico acabado de la cuestión social con un fuerte sentido empirista. Esta propuesta actuó como disparador para desentrañar las estructuras estatales y la intervención de una serie de expertos y “hombres prácticos” en la generación del conocimiento sobre accidentes y enfermedades laborales: las contribuciones de Juan Bialet Massé, Juan Alsina y Pablo Storni al Código de Trabajo redactado por Joaquín González en 1904 permiten discurrir las conexiones entre los saberes técnicos y la retórica política.²³ Haidar desarrolló una estrategia de investigación que se ligó a escudriñar en los ámbitos institucionales desde donde se produjeron saberes relacionados con los accidentes laborales; así, se evidenciaron espacios de superposición de funciones y competencias extrainstitucionales entre los Departamentos Nacionales de Higiene y del Trabajo, que pugnaron por monopolizar atribuciones a la hora de manifestar sus opiniones sobre la materia. El recorte temporal realizado por la autora, quien detiene su estudio en el momento de sanción de la Ley, le impide analizar las estrategias de reingeniería estatal que se deslizaron sobre la norma luego de 1915.

Por otro lado, los trabajos de Karina Ramacciotti interrogaron cuidadosamente, por medio de la legislación y las formas de regulación de los casos de accidentes de trabajo la manera en que el Estado fue inspirando respuestas a una cuestión social que en Argentina adquiriría distintos matices. Las relaciones entre el Estado y los cuerpos técnicos y administrativos, representados en el análisis de la autora por médicos y juristas del DNT y de su par de Higiene, fueron interpeladas en pos de determinar el vínculo entre los saberes y las políticas públicas, en el abanico temporal que se extendió entre la sanción de la ley N° 9688 y el derrocamiento del peronismo en 1955.²⁴ Este enfoque le permitió a Ramacciotti mostrar cómo la agencia laboral fue adquiriendo funciones que hasta entonces habían estado circunscriptas a la órbita sanitaria. El Estado fue pensado como el producto de la presión ejercida por un conjunto de actores que modelaron su forma; pero también como el objeto que permitió reflejar que en su seno se pusieron en juego otras lógicas sociales como las relaciones de género, cuestión sobre la cual ahondaron Florencia D´Uva y Ludmila Sheinkman, quienes precisaron las desigualdades existentes entre el trabajo femenino y el masculino, y se detuvieron en la manera en que ello se trasladó a la sanción legislativa.²⁵ Ramacciotti también estudió la temática propia de los accidentes de trabajo a la luz de la recepción que en Argentina tuvieron las

²² HAIDAR, 2008: 20.

²³ *Ibidem*: 59-60.

²⁴ RAMACCIOTTI, 2014b: 294.

²⁵ D´UVA y SCHEINKMAN, 2013.

ideas generadas en ámbitos transnacionales, a partir de lo cual determinó las distintas vías por las cuales circuló la información referida a los avances que en materia legislativa y en el plano de las opiniones técnicas se bosquejaban en Europa.²⁶

Los estudios realizados por Pablo Maddalena se han cimentado en una lectura atenta de los proyectos que se presentaron en el Parlamento antes de la sanción de la Ley N° 9688 de 1915, poniéndolos en diálogo con las producciones de los cuerpos técnicos del DNT para rastrear los acercamientos y distancias existentes entre los espacios políticos e intelectuales a la hora de diseñar una política social como lo fue la de accidentes de trabajo.²⁷ La manera en que fue pensado el Estado estuvo cimentada sobre dos premisas: por un lado, se intentó un proceso de desarticulación de los saberes del funcionariado estatal y de la retórica política para revelar las opiniones no siempre coincidentes acerca de la conveniencia de sancionar una norma que regulase los casos de accidentes laborales; por el otro, se entendió al Estado como un lugar de disputa de intereses socioeconómicos y políticos, cuyas relaciones de fuerza modelaron los alcances y limitaciones de la ley.

Los análisis de Ramacciotti, D´Uva y Scheinkman, y Maddalena buscaron reconstruir trayectorias personales e institucionales como forma de poner en primer plano a quiénes constituyeron ese Estado, y se corrieron de una visión que hiciera de él un hacedor de políticas públicas en sí mismo, como si fuera un actor con voz unívoca. A su vez, eludieron una mirada simplista focalizada en las relaciones y conflictos entre el Estado y la sociedad, entendidos como dos esferas de intereses dicotómicas. Sin desatender que la forma que adquiere el Estado es producto de las relaciones de clases sociales sobre las que se estructura, complejizaron la perspectiva en tanto comprendieron que allí también se ponían en juego otras lógicas sociales como las profesionales y las de género. Las relaciones que las agencias estatales tuvieron con espacios no gubernamentales –como los ámbitos académicos o la resolución de litigios por accidentes a través de canales privados– también fueron puestas de relieve, al igual que las tensiones, complementariedades y competencias entre los organismos públicos con funciones similares. Ello así, podría afirmarse que estos análisis que pusieron por centro el tema de los accidentes de trabajo a principios del siglo XX sugirieron aportes novedosos a la comprensión del tema. Una de las causas primordiales de esa renovación estuvo vinculada a la matriz de investigación que utilizaron esos estudios para desentrañar la composición del Estado. No obstante, lejos está de entenderse que son abordajes suficientes para interrumpir el camino metodológico sugerido para continuar problematizando el sentido de las políticas sociales de las décadas iniciales del siglo XX.

²⁶ RAMACCIOTTI, 2014a.

²⁷ MADDALENA, 2013.

Propuestas que demandan nuevas líneas de investigación

Las obras escogidas son interpeladas como representativas del aporte historiográfico sobre la forma en que se pensó el Estado a la hora de implementar políticas sociales a principios del siglo XX, rescatando en particular las formas en que se interpretó la gestión de accidentes laborales. A partir de ellas es posible extraer una serie de conjeturas y deslizar nuevas preguntas que contribuyan al entendimiento de las políticas previsionales en la Argentina. En primer lugar, resulta plausible afirmar que los accidentes de trabajo y temáticas que le son afines como las enfermedades profesionales, las condiciones de seguridad e higiene laboral y la difusión de seguros obreros contra accidentes, suscitaban poca atención de parte de la historiografía, en relación a la relevancia que adquiere el tema, ya que por su intermedio es factible avizorar las relaciones entre el capital y las fuerzas productivas, y el rol desempeñado por el Estado en el arbitraje de la conflictividad que emergía del mundo del trabajo. Algunos estudios exploraron la temática sólo de manera tangencial y como instrumento para poner en evidencia otras cuestiones como la historia de las instituciones laborales o las relaciones entre el Estado y la clase obrera de principios de siglo, y sólo las voces de Schjolden, Haidar, Ramacciotti, D´Uva-Scheinkam y Maddalena pusieron al tema en el centro de sus análisis. En segundo lugar, los enfoques históricos de la evolución de los accidentes no miraron más allá de la primera mitad del siglo XX y el tema sólo fue vuelto a poner en agenda de las investigaciones sociales en torno a 1995, momento en que se sancionó la ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, aunque con una mirada centrada en la implementación de las políticas públicas, alejada de todo diálogo con las problemáticas que la producción historiográfica identificó sobre el tema. Este recorte temporal se debió al cariz disruptivo que se otorgó al peronismo en tanto momento componedor de derechos laborales dentro de los cuales también se pensó a la legislación sobre accidentes de trabajo, a pesar que ésta no sufrió modificaciones de relevancia a lo largo de casi toda la centuria. En tercer lugar, se hace necesario indagar qué intereses pusieron en juego los distintos actores sociales a la hora de sancionar la ley N° 9688 que fue propuesta al Congreso por voces representantes del socialismo, del radicalismo, de los industriales y de los conservadores. Por último, resulta aún necesario examinar aspectos que den cuenta de los vínculos entre el empresariado y las aseguradoras contra accidentes, del rol de los sindicatos como patrocinantes legales de los obreros accidentados, de las formas en que se implementaban las indemnizaciones, de lo que ocurría en el interior del país, y de la repercusión que instituciones como la Organización Internacional del Trabajo tuvieron para ir redefiniendo el tema. Al mismo tiempo, agudizar la exploración de las fuentes médicas y jurídicas puede aportar una mirada que reponga a los trabajadores en su rol de sujetos protagónicos de la temática estudiada.

Entendiendo que aún quedan por ser pensados muchos aspectos de la historia de la protección social en Argentina, es necesario preguntarse en qué medida la

historiografía debería adquirir un campo de análisis específico ligado a las políticas sociales, para que este tema deje de ser considerado casi exclusivamente para fines ligados con otros enfoques historiográficos como los del mundo del trabajo o de la conflictividad social. Sólo de esta forma será posible significar a la protección social en una larga duración, estableciendo continuidades y rupturas a través del tiempo y contribuyendo a comprender el papel que el Estado desempeñó a través de los dirigentes y funcionarios de sus agencias al momento de trazar las directrices que guiaron su intervención en la materia.

Fecha de recepción: 11 de septiembre de 2014

Fecha de aprobación: 31 de octubre de 2014

Bibliografía

- BIERNAT, Carolina; RAMACCIOTTI, Karina (2012) "Introducción. Preguntas y herramientas para el análisis de las políticas sociales", en BIERNAT, Carolina; RAMACCIOTTI, Karina (ed.), *Políticas sociales, entre demandas y resistencias: Argentina, 1930-1970*, Buenos Aires, Editorial Biblos, pp. 9 a 36.
- CASTEL, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- D' UVA, Florencia; SCHEINKMAN, Ludmila (2013) "De lisiadas y tullidos. Trabajadoras y trabajadores ante la Ley de Accidentes de Trabajo de 1915", en: *Trabajadores. Ideologías y experiencias en el movimiento obrero. Revista de historia*, N° 4, Buenos Aires, pp. 1 a 28.
- FALCÓN, Ricardo (1986) *El mundo del trabajo urbano (1890-1914)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- GOLBERT, Laura (2004) "Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en Argentina", en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, pp. 25 a 32.
- GOLBERT, Laura; LANARI, María Estela; ROCA, Emilia (2012) *¿Piso o sistema integrado de Protección Social? Una mirada desde la experiencia argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- GOLBERT, Laura; ROCA, Emilia (2010) *De la sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- H AidAR, Victoria (2008) *Trabajadores en riesgo. Una sociología histórica de la biopolítica de la población asalariada en Argentina (1890-1915)*, Buenos Aires, Prometeo.
- ISUANI, Aldo (1985) *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- LOBATO; Mirta Zaida; SURIANO, Juan (2014) "Trabajo, cuestión social e intervención social", en LOBATO, Mirta Zaida; SURIANO, Juan (comps.), *La Sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 9 a 56.

- LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (2006) "Introducción", en LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (ed.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica: Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, Prometeo Libros, pp. 9 a 23.
- MADDALENA, Pablo (2013) "Los estudios sobre la cuestión de los accidentes laborales y la injerencia del Departamento Nacional del Trabajo en la promulgación de la Ley N° 9688: desde principios del siglo XX hasta 1915" (XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Mendoza, 2 al 5 de octubre de 2013).
- NEIBURG, Federico; PLOTKIN, Mariano (2004) "Introducción", en NEIBURG, Federico y PLOTKIN, Mariano (comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 15 a 31.
- O'DONNELL, Guillermo (1984) "Apuntes para una teoría del Estado", en: OSZLAK, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires, Editorial Paidós, pp. 199 a 205.
- O'DONNELL, Guillermo; OSZLAK, Oscar; (1981) "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en: *Documentos de CEDES/CLACSO*, N° 4, Buenos Aires, pp. 90 a 137.
- OSZLAK, Oscar (2004) *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Editorial Ariel.
- PANETTIERI, José (1984) *Las primeras leyes obreras*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- PLOTKIN, Mariano; ZIMMERMANN, Eduardo (2012) "Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX", en PLOTKIN, Mariano; ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 9 a 28.
- RAMACCIOTTI, Karina (2005) "Una mirada sobre el estudio de la política social en Argentina", en: *Nuevo Topo*, N° 1, Buenos Aires, pp. 123 a 140.
- RAMACCIOTTI, Karina (2014a) "Influencias internacionales sobre la gestión de los accidentes de trabajo en Argentina. Primera mitad del siglo XX", en: *e-I@tina*, Vol. 12, num. 48, Buenos Aires, julio-septiembre 2014 (en línea). <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina> (acceso 1° de octubre de 2014)
- RAMACCIOTTI, Karina (2014b) "¿Soldados del trabajo o ciudadanos? La ley de accidentes de trabajo en Argentina", en LOBATO, Mirta Zaida; SURIANO, Juan (comps.), *La Sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 293 a 317.

RAPALO, María Ester (2012) *Patrones y obreros: la ofensiva de la clase propietaria, 1918-1930*, Buenos Aires, Siglo XXI.

SCHJOLDEN, Line (2009) "Sentencing the Social Question: Court – Made Labour Law in Cases of Occupational Accidents in Argentina, 1900-1915", en: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 41, num 1, pp. 91 a 120.

SKOCPOL, Theda (2007) "El Estado regresa a primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en ACUÑA, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete - Proyecto de Modernización del Estado, pp. 169 a 202.

SURIANO, Juan (2000) "Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina", en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000, pp. 1 a 29.

SURIANO, Juan (2004) "Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social", en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, pp. 33 a 58.

SURIANO, Juan (2012) "El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Yrigoyen", en PLOTKIN, Mariano; ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 35 a 62.

SURIANO, Juan (2013) "El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del Trabajo y las influencias internacionales", en: *Revista de Indias*, 2013, vol. LXXIII, N° 257, pp. 107 a 130.

ZIMMERMANN, Eduardo (1995) *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana.

ZIMMERMANN, Eduardo (2013) "'Un espíritu nuevo': la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930)", en: *Revista de Indias*, vol. LXXIII, N° 257, pp. 81 a 106.