

AÑO XXII, NÚMERO 87, INVIERNO 2021-2022

istor 87

REVISTA DE HISTORIA INTERNACIONAL



Historias de seguridad social

Sara Hidalgo (coordinadora)

Patricia G. Flier, Pablo Landa, Aldo Marchesi,
Steven Palmer, Lisa Singleton y Ángela Vergara.
Además, reseñas de Luis Barrón y Miguel Canseco



9 771665 171015

\$ 100.00



Director fundador Jean Meyer

Director David Miklos

Consejo editorial Catherine Andrews,
Luis Barrón, Adolfo Castañón, Clara García,
Luis Medina, Pablo Mijangos, Rafael Rojas,
Antonio Saborit y Mauricio Tenorio

Diseño y formación Natalia Rojas

Corrección Pilar Tapia
y Nora Matadamas

Consejo honorario

Yuri Afanasiev † Universidad de Humanidades, Moscú

Carlos Altamirano Editor de la revista *Prisma* (Argentina)

Pierre Chauvin † Institut de France

Jorge Domínguez Universidad de Harvard

Enrique Florescano Secretaría de Cultura

Josep Fontana † Universidad de Barcelona

Luis González † El Colegio de Michoacán

Charles Hale † Universidad de Iowa

Matsuo Kazuyuki Universidad de Sofía, Tokio

Alan Knight Universidad de Oxford

Seymour Lipset † Universidad George Mason

Olivier Mongin Editor de *Esprit*, París

Manuel Moreno † Universidad de La Habana

Daniel Roche Collège de France

Stuart Schwartz Universidad de Yale

Rafael Segovia † El Colegio de México

David Thelen Universidad de Indiana

John Womack Jr. Universidad de Harvard

- *Istor* es una publicación trimestral de la División de Historia del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- El objetivo de *Istor* es ofrecer un acercamiento original a los acontecimientos y a los grandes debates de la historia y la actualidad internacional.
- Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad de sus autores. La reproducción de los trabajos necesita previa autorización.
- Los manuscritos deben enviarse a la División de Historia del CIDE. Su presentación debe seguir los atributos que pueden observarse en este número.
- Todos los artículos son dictaminados.
- Dirija su correspondencia electrónica al editor responsable: david.miklos@cide.edu
- Puede consultar *Istor* en internet: www.istor.cide.edu
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México.
- Certificado de licitud de título: 11541 y contenido: 8104.
- Reserva del título otorgada por el Indautor: 04-2000-071211550100-102
- ISSN: 1665-1715
- Impresión: Impresión y Diseño, Suiza 23 bis, Colonia Portales Oriente, 03570, Ciudad de México.
- Contacto: 5550814003 / 57279800 ext. 6091 editorial@cide.edu



Portada: Vista general del
Centro Médico Nacional
(Instituto Mexicano del Seguro
Social, Centro Médico Nacional,
IMSS, México, 1964).

ISTOR, palabra del griego antiguo y más exactamente del jónico. Nombre de agente, istor, “el que sabe”, el experto, el testigo, de donde proviene el verbo istoreo, “tratar de saber, informarse”, y la palabra istoria, búsqueda, averiguación, “historia”. Así, nos colocamos bajo la invocación del primer istor: Heródoto de Halicarnaso.

ÍNDICE

3 Introducción

SARA HIDALGO, Historias de la seguridad social en América Latina

Dossier

- 11 ÁNGELA VERGARA, Identificar al cesante: Categorías sociales y asistencia en Chile durante la Gran Depresión (1930-1934)
- 41 PATRICIA G. FLIER, El desarrollo de la seguridad social en Argentina: Los seguros sociales, del modelo ideal al posible
- 75 LISA SINGLETON, La Organización Internacional del Trabajo y la seguridad social en América Latina, 1930-1950
- 105 STEVEN PALMER, Populismo médico: El doctor Calderón Guardia y los cimientos de la seguridad social en Costa Rica
- 135 ALDO MARCHESI, Crisis y pobreza en el Uruguay de la redemocratización (1980-1989): La democracia como fin del Estado de bienestar

Textos recobrados

- 171 PABLO LANDA, Tres viñetas sobre la idea de hogar en la Unidad Santa Fe

Reseñas

- 179 LUIS BARRÓN, En contra de los mitos fundacionales
- 185 MIGUEL CANSECO, Acefalía política: Desmembramiento y experimentación política en las colonias hispanoamericanas

189 *Cajón de sastre*

JEAN MEYER

197 *Colaboradores*

INTRODUCCIÓN

Historias de la seguridad social en América Latina

Sara Hidalgo

Desde hace ya varias décadas, nos hemos acostumbrado a hablar de la seguridad social —un esquema de seguro obligatorio, financiado con deducciones del salario, que protege a los trabajadores y sus familias en momentos de enfermedad, maternidad, accidentes o muerte— en América Latina como un problema en busca de solución. Desde al menos la década de 1980, activistas, estudiosos del tema y organizaciones internacionales comprometidas con la justicia y el desarrollo social, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), advertían sobre las graves fallas de cobertura de estos sistemas en la región, que dejaban fuera de su red de protección a la mayor parte de la fuerza laboral; la falta de uniformidad que existía en los beneficios que ofrecían, tanto al interior de cada país como a nivel regional, y la no siempre satisfactoria calidad de sus servicios —por ejemplo, las cuantías de pensiones de retiro—, particularmente a partir de las crisis económicas que ocurrieron durante la década de 1980.¹ Aunque en las primeras dos décadas del siglo XXI la tendencia regional fue la de un alza en la cobertura de estos sistemas, hasta la fecha poco más de la mitad de la fuerza laboral todavía no tiene ningún tipo de cobertura de seguridad social —ahora llamados trabajadores informales— y las desigualdades en la calidad y cantidad de beneficios

Sara Hidalgo es profesora-investigadora en la División de Historia del CIDE.

¹ Véase por ejemplo el estudio que el economista y especialista en seguridad social Carmelo Mesa-Lega realizó para la CEPAL en 1985. *Desarrollo de la seguridad social en América Latina: Estudios e informes de la CEPAL*, núm. 43, Santiago de Chile, CEPAL, 1985.

persisten.² Además, nuevas señales de alarma, como el envejecimiento de la población y la proliferación de nuevas formas de empleo no asalariado, ponen en riesgo la viabilidad del seguro social en la región.³

Pero la seguridad social en América Latina no siempre se vio como un problema. Al contrario, durante las décadas de 1930 y 1940, muchos vieron la región como una de las más prometedoras para la instauración, consolidación y expansión de un Estado de bienestar fundado primordialmente en la seguridad social para los trabajadores. Este modelo, que para entonces no era aún hegemónico, había nacido en la Alemania bismarckiana a finales del siglo XIX como parte de una política laboral que buscaba incorporar al régimen a las nuevas masas de trabajadores industriales de las ciudades. El seguro social de la Alemania imperial estuvo compuesto por tres piezas centrales, legisladas a lo largo de la década de 1880: el seguro de salud para trabajadores (1883), el seguro contra accidentes de trabajo (1884) y el seguro para el retiro y la discapacidad (1888), que otorgaba pensiones en estas circunstancias.⁴ Estos seguros se establecieron como obligatorios (para ciertos sectores económicos que se ampliaron durante las siguientes décadas) y estaban financiados por medio de deducciones automáticas al salario por parte de los empleadores, los propios trabajadores y, en algunos casos, el Estado. Antes de su establecimiento, muchos sindicatos de trabajadores habían creado asociaciones de ayuda mutua que proporcionaban beneficios similares a sus agremiados, pero un aspecto crucial del esquema ideado por el canciller Otto von Bismarck era precisamente que el Estado adquiriera cierto control sobre la asignación y distribución de estos beneficios. El objetivo de este tipo de “socialismo estatal” era “contener a las clases trabajadoras al reconocer su existencia pero atacar su base organizacional”, en ese

² Véase por ejemplo Santiago Levy, *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2008; Markus Frölich, David Kaplan, Carmen Pagés, Jamele Rigolini y David Robalino, *Social Insurance, Informality, and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs*, Oxford, Oxford University Press, 2014; CEPAL, “Employment Situation in Latin America and the Caribbean: Universal Social Protection in Labour Markets with High Levels of Informality”, Santiago de Chile, CEPAL, 2015.

³ Organización Internacional del Trabajo, *Presente y futuro de la seguridad social en América Latina y el Caribe*, Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018, pp. 12-13.

⁴ Michael Stolleis, *Origins of the German Welfare State: Social Policy in Germany to 1945*, Nueva York, Springer, 2013.

momento ligadas al Partido Socialdemócrata, al que el gobierno imperial acusaba de usar sus fondos de previsión para financiar huelgas.⁵

El experimento alemán ofreció así una solución a la llamada “cuestión social”, o la preocupación que la concentración de clases trabajadoras en las ciudades, generada por un rápido proceso de urbanización e industrialización, despertaba entre las élites. Pronto se volvió una suerte de parámetro para reformistas, autoridades y organizaciones obreras en varios lugares del mundo. El impulso internacional más importante, sin embargo, vino desde la OIT, una agencia especializada de la Sociedad de las Naciones, fundada en 1919, a raíz de los tratados de paz que siguieron a la Primera Guerra Mundial, con la misión de establecer estándares mínimos para los trabajadores. Desde un inicio, su enfoque en el trabajo asalariado y las redes profesionales de sus funcionarios llevaron a la OIT a elegir y estandarizar un esquema de protección social similar al alemán.⁶ No obstante, al menos hasta la Segunda Guerra Mundial este modelo, enfocado en los trabajadores, tuvo que competir con soluciones de protección social, sobre todo en los países anglosajones y escandinavos, que estaban financiadas por el erario público en vez de los fondos reunidos por las contribuciones de trabajadores y patronos, y destinadas a proveer un estándar mínimo de vida a todas las clases populares (y no solo de los trabajadores que cotizaban).⁷

En cambio, la mayoría de los gobernantes latinoamericanos vieron desde la década de 1920 el modelo alemán promovido por la OIT con buenos ojos. A su juicio, la seguridad social para trabajadores ofrecía varias ventajas fren-

⁵ George Steinmetz, *Regulating the Social: The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany*, Princeton, Princeton University Press, 1993; George Steinmetz, “Workers and the Welfare State in Imperial Germany”, *International Labor and Working-Class History*, núm. 40, 1991, pp. 18-46.

⁶ Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston y Jasmien van Daele (eds.), *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919-2009*, Ithaca y Ginebra, ILR Press/Cornell University Press/International Labour Office (ILO), 2009; Jeremy Seekings, “The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America, and the Caribbean, 1919-1959”, en Jasmien van Daele, Magaly Rodríguez García y Geert van Goethem (eds.), *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*, Berna, Peter Lang, 2010; Sandrine Kott, “L’OIT: la justice sociale dans un monde global? Une histoire en tension”, *Revue Internationale de Politique et Développement*, núm. 11, 2019.

⁷ Véase J. Seekings, *op. cit.*; E.P. Hennock, “The Origins of British National Insurance and the German Precedent, 1880-1914”, en Wolfgang J. Mommsen y Wolfgang Mock (eds.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850-1950*, Londres, German Historical Institute, 1981, pp. 84-106.

te a un modelo de protección y asistencia más amplio. En primer lugar, su esquema de financiamiento basado en contribuciones del sector privado (trabajadores y patrones) requería una inversión menor por parte del Estado. Este esquema también ofrecía una ruta que creían probada para mantener la estabilidad política y social en un momento en que los gobiernos de la región trataban de embarcarse en un proceso de industrialización acelerada.⁸ Así, desde la década de 1920, países como Chile, Uruguay y Cuba comenzaron a implementar esquemas de seguridad social para ciertos grupos de trabajadores, sobre todo en el sector industrial, basados en el modelo bismarckiano. Otros gobiernos, como el mexicano, peruano y venezolano, no lograron instaurarlo hasta la década de 1940, después de años de intentos fallidos. Para la siguiente década, aunque con importantes diferencias en los beneficios y su provisión, todos los países de la región habían establecido alguna versión de estos sistemas, así como un *órgano* regional, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), para discutir aspectos técnicos de los mismos.⁹

En ese periodo, el establecimiento de la seguridad social en la región causó enorme esperanza entre varios actores dentro y fuera de la región. Autoridades gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones obreras, líderes empresariales e intelectuales abrazaron el establecimiento de estos sistemas como el comienzo de una nueva era para la región, que ayudaría a modernizarla y mitigar las desigualdades sociales seculares. Como dijera uno de los arquitectos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), fundado en 1943, este representaba la cúspide de una larga trayectoria de reforma social y había llegado para aumentar el poder adquisitivo, bienestar y “felicidad humana de todos los hogares de la población trabajadora”.¹⁰

⁸ Sobre este proceso, véanse por ejemplo Paulo Drinot, *The Allure of Labor: Workers, Race, and the Making of the Peruvian State*, Durham, Duke University Press, 2011; Barbara Weinstein, *For Social Peace in Brazil: Industrialists and the Remaking of the Working Class in São Paulo, 1920-1964*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1996; Joel Wolfe, *Working Women, Working Men: São Paulo and the Rise of Brazil's Industrial Working Class, 1900-1955*, Durham, Duke University Press, 1993.

⁹ Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1978.

¹⁰ Miguel García Cruz, “Felicidad humana y seguridad social”, *El Nacional*, 25 de febrero de 1944.

El fervor inicial tendió a oscurecer la escasa cobertura que los sistemas de seguridad social tuvieron desde el principio. En México, por ejemplo, aunque las autoridades tendían a hablar del seguro social como un beneficio para todas las clases trabajadoras y populares, el IMSS comenzó cubriendo únicamente a 136 mil trabajadores, y pasaría más de una década para sobrepasar el millón. Parte del problema radicaba en el abismo que existía entre la arquitectura institucional de la seguridad social y la realidad social y económica de América Latina; este esquema de protección social presuponía la existencia de relaciones de trabajo asalariadas, de donde se harían las deducciones para alimentar los fondos del seguro. Sin embargo, al promediar el siglo XX este tipo de relación laboral era la excepción más que la regla en la mayoría de los países latinoamericanos.¹¹ Aun así, las autoridades y organizaciones obreras en estos países esperaban que el mosaico de relaciones laborales tradicionales que caracterizaban a las economías locales desaparecerían, para ceder el paso a una economía moderna, industrial, basada en el trabajo asalariado. Aunque no del todo infundadas, el paso del tiempo mostró que estas expectativas fueron al menos exageradas y la cobertura de los sistemas de seguridad social menor a la esperada en un inicio.¹²

Los textos reunidos en este *dossier* cuentan diversos aspectos de esta historia. El primero, a cargo de Ángela Vergara, recrea los esfuerzos que el gobierno chileno realizó para mitigar el desempleo en masa causado por la Gran Depresión. Estos incluían la distribución de familias obreras enteras en albergues y comedores públicos y el desplazamiento de trabajadores desempleados a obras públicas, y requirieron un esfuerzo estatal inusitado por clasificar e identificar a los individuos merecedores de estos beneficios entre la masa de migrantes pobres que llegaron a las ciudades principales. La libreta de seguro social —el esquema había sido iniciado en Chile, para algunos grupos de trabajadores, desde la década de 1920— pronto se volvió

¹¹ Sobre las frustraciones que esto causó a los funcionarios de la OIT, véase Aaron Benanav, “The Origins of Informality: The ILO at the Limit of the Concept of Unemployment”, *Journal of Global History*, vol. 14, núm. 1, 2019, pp. 107-125.

¹² Santiago Levy y David Kaplan, “The Evolution of Social Security Systems in Latin America”, en Markus Frölich *et al.*, *op. cit.*

una de las formas más importantes en esta selección, pues mostraba que la persona en cuestión era en verdad un trabajador que merecía la asistencia. La pertenencia al seguro social también creó jerarquías de beneficiarios, pues el sistema de seguridad social chileno diferenciaba entre una aristocracia de trabajadores de cuello blanco y una masa de obreros con beneficios menores. Durante los años de la Depresión, estas jerarquías se perpetuaron y profundizaron, pues los propios trabajadores de cuello blanco usaban su estatus para presionar a las autoridades con el fin de recibir una ayuda que les permitiera mantener su nivel de vida. Así, el texto de Vergara aborda un aspecto que la historia social sobre el Estado de bienestar y la seguridad social en distintos lugares del mundo ha enfatizado en años recientes, que es el de la forma en que estos esquemas tendieron a segmentar a la población de acuerdo con los tipos de derechos sociales a los que tenían acceso —es decir, lograron lo contrario a la mitigación de las desigualdades que las autoridades esperaban.¹³

El segundo ensayo, de Patricia Flier, se concentra en las disputas políticas alrededor de la instauración del seguro social en Argentina entre las décadas de 1910 y 1930. El caso argentino es ilustrativo porque muestra que el establecimiento de este tipo de modelo bismarckiano de seguridad social estaba lejos de ser un destino ineludible para las naciones latinoamericanas. En Argentina, como en otros países de la región, el Estado era el principal interesado en establecer este esquema; los empresarios también lo veían con buenos ojos en tanto que prometía reducir huelgas causadas por reclamos alrededor del pago de indemnizaciones y pensiones de jubilación. Sin embargo, aunque un sector minoritario del movimiento obrero apoyó la iniciativa, las distintas tentativas para implementar el proyecto nunca pudieron concretarse debido a que la mayoría de los trabajadores, muchos

¹³ Alice Kessler-Harris, *In Pursuit of Equity: Women, Men, and the Quest for Economic Citizenship in 20th-Century America*, Nueva York, Oxford University Press, 2001; Eileen Boris, "The Racialized Gendered State: Constructions of Citizenship in the United States", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, vol. 2, núm. 2, 1995, pp. 160-180; Linda Gordon, *Pitied but Not Entitled: Single Mothers and the History of Welfare, 1890-1935*, Toronto, Maxwell Macmillan International, 1994; Susan Pedersen, *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State: Britain and France, 1914-1945*, Nueva York, Cambridge University Press, 1993; Linda Gordon, "Who Deserves Help? Who Must Provide?", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 577, núm. 1, 2001, pp. 12-25.

de ellos organizados en centrales influidas por el anarcosindicalismo, se negaban a hacer contribuciones de sus bolsillos y resentían el control estatal que este esquema adquiriría sobre la distribución de estos importantes beneficios y prestaciones. Así, el modelo bismarckiano centralizado y unificado nunca logró reemplazar el control sindical de la previsión social, con una fragmentación y desigualdad de beneficios entre las distintas cajas que persiste hasta hoy.

Como muestra el texto de Lisa Singleton, los funcionarios de la región interesados en instaurar un modelo de seguridad social para trabajadores se encontraron un aliado importante en la OIT durante la década de 1930. En ese momento, la OIT buscó estrechar relaciones y mostrar su relevancia ante los países latinoamericanos, sobre todo conforme las organizaciones ginebrinas perdían vigencia en Europa después de la Gran Depresión y el ascenso de los fascismos. En una serie de misiones las autoridades de la OIT descubrieron el gran interés que existía por parte de las autoridades y algunas organizaciones obreras en estos países por expandir y mejorar los sistemas de seguridad social, donde los había, e implantarlos donde aún no existían. La relación que se desarrolló, sin embargo, no fue una de simple imposición de un modelo europeo a los países latinoamericanos. Los expertos de la OIT desarrollaron un diálogo real sobre diversos aspectos del seguro social, escucharon las preocupaciones de estos gobiernos, ofrecieron ayuda técnica, y auspiciaron nuevos foros donde los gobiernos, representantes obreros y empresariales de la región pudieron discutir estas cuestiones de modo permanente.

Una de las grandes preocupaciones de las autoridades latinoamericanas, que no necesariamente compartían sus contrapartes europeas, era utilizar la seguridad social para expandir un sistema de salud pública, entonces todavía escueto. El texto de Steven Palmer nos ofrece una mirada novedosa al estudiar los orígenes del seguro social en Costa Rica como una historia médica y no de política laboral, que incluyó a un gremio médico poderoso y a una población que llevaba años exigiendo mejores servicios de salud. Fue precisamente uno de estos médicos prominentes, Rafael Ángel Calderón Guardia, el que al llegar a la presidencia en 1940 instauró un esquema de seguridad social para trabajadores que incluyó una amplia cobertura médica además de las prestaciones económicas tradicionales (indeminizaciones, pensiones de

jubilación, etc.). Junto con otras reformas sociales, la instauración del esquema de seguridad social estuvo enmarcado en un lenguaje de inclusión nacional y espiritualismo que resonaban profundamente en la población costarricense.

El ensayo de Aldo Marchesi nos lleva al momento de crisis de estos sistemas. En Uruguay, como en otros países del cono sur, la crisis del Estado de bienestar estuvo acompañada de procesos dictatoriales que coartaron los derechos sindicales y sociales de la población y profundizaron los problemas de pobreza y desigualdad en la región. Como muestra el autor, el objetivo de reconstruir el Estado de bienestar fue uno de los aspectos centrales de los nuevos gobiernos democráticos que siguieron a la dictadura; sin embargo, en esta búsqueda funcionarios, intelectuales, redes de expertos y organismos internacionales crearon un nuevo paradigma de política social enfocado no en la expansión de la seguridad social sino en políticas para reducir la pobreza basadas en mediciones técnicas y programas focalizados que se han vuelto parte del paisaje institucional de la región.

Por último, para la sección de textos recobrados, Pablo Landa presenta tres viñetas, que surgen de un trabajo etnográfico realizado por el autor entre 2011 y 2012, sobre la vida en la unidad de vivienda Santa Fe del IMSS. Fundada en 1957 como el primer complejo de vivienda del instituto y diseñada por el arquitecto Mario Pani, la Unidad Santa Fe cristalizó todas las expectativas de modernización y transformación social y urbana de las autoridades posrevolucionarias. Aunque los usos que los habitantes dieron al espacio no siempre se alineó con estas aspiraciones, las viñetas muestran la forma en la que el Instituto Mexicano del Seguro Social atravesó la relación entre hogar, comunidad y nación en el México contemporáneo. ❧

Dossier

IDENTIFICAR AL CESANTE

Categorías sociales y asistencia en Chile durante la Gran Depresión (1930-1934)

Ángela Vergara

La Gran Depresión envolvió a Chile en una profunda crisis económica, política y social. En julio de 1931, una ola masiva de protestas obligó al general Carlos Ibáñez del Campo a abandonar el poder y los siguientes quince meses estuvieron marcados por experimentos políticos e intervenciones militares.¹ La caída de los mercados mundiales repercutió en el sector exportador, cientos de oficinas salitreras cerraron y miles de trabajadores y sus familias fueron desplazados.² Durante los dos primeros años de la crisis, según informó el Banco Central, las exportaciones cayeron en 85 por ciento y las importaciones, en 87 por ciento. El costo de la vida aumentó más de 27

Ángela Vergara, Departamento de Historia, California State University, Los Ángeles (Estados Unidos).

¹ Después de la renuncia de Ibáñez, Juan Esteban Montero gobernó hasta junio de 1932, primero como presidente interino y luego como presidente electo. Entre junio y octubre de 1932, se sucedió una serie de gobiernos militares y la breve república socialista. En octubre de 1932, Arturo Alessandri, quien había gobernado el país entre 1920 y 1924 y en 1925, ganó la elección presidencial. Brian Loveman, *Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism*, Nueva York, Oxford University Press, 2001, pp. 186-188.

² Sobre el impacto económico de la Gran Depresión en Chile, véase Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel, *Un siglo de historia económica de Chile, 1830-1930*, Santiago, Editorial Universitaria, 1990; Gabriel Palma, "Chile 1914-1935: De economía exportadora a sustitutiva de exportaciones", *Estudios Cieplan*, núm. 12, 1984, pp. 61-88; Manuel Marfán, "Políticas reactivadoras y recesión externa, 1929-1938", *Estudios Cieplan*, núm. 12, 1984, pp. 89-119; Michael Monteón, *Chile and the Great Depression: The Politics of Underdevelopment, 1927-1948*, Tempe, Center for Latin American Studies Press, Arizona State University, 1998; Óscar Muñoz Gomá, *Chile y su industrialización: Pasado, crisis y opciones*, Santiago, Cieplan, 1986; Luis Riveros, *La Gran Depresión en Chile, 1929-1932*, Santiago, Universidad de Santiago, 2009.

por ciento en 1932.³ La cara más visible de la crisis fue la cesantía, que llegó a afectar a casi 120 mil personas en 1932.⁴ En Chile, el país latinoamericano que más y en forma más prolongada sufrió los embates de la crisis mundial, la depresión del 29 demostró los límites de su dependencia del mercado exportador y los costos sociales y humanos de este modelo económico.

Para hacer frente a las consecuencias sociales de la crisis, el Estado organizó un sistema profesional y de alcance nacional de distribución de ayuda. El Comité de Cesantía, formado en agosto de 1931, distribuyó raciones de alimentos a miles de familias cesantes y habilitó albergues a lo largo del país. La Dirección del Trabajo, el organismo público a cargo del cumplimiento de la legislación social y de la recolección de estadísticas laborales, transportó a los desocupados desde las salitreras a otras localidades del país, expandió el sistema de colocación pública y vigiló la operación de los trabajos de emergencia.⁵ En Chile, como en otros países del mundo occidental, las instituciones de bienestar y la intervención estatal en los lugares de trabajo se expandieron durante el periodo de la Gran Depresión. Estas formas de intervención establecieron nuevas relaciones entre los trabajadores y las instituciones públicas y contribuyeron a crear un consenso más amplio sobre el papel social y económico del Estado.

³ Banco Central, *Séptima Memoria Anual Presentada a la Superintendencia de Bancos: Año 1932*, Santiago, Dirección General de Prisiones, 1933.

⁴ *El Barómetro Económico* informó en diciembre de 1932 que había más de 120 000 personas registradas como cesantes en el país. Dado que esta cifra solo representaba el número de personas que se registraban en las oficinas de colocación, la revista estimaba que el desempleo podía llegar a 180 000 personas. “La situación económica del país”, *Barómetro Económico*, 6 de diciembre 1932. La falta de estadísticas precisas y confiables para este periodo dificulta calcular la tasa de desempleo. De acuerdo con el censo de 1930, la población chilena era de 4 287 445 personas y la población activa de 1 241 013. Con base en el censo y en los datos de *El Barómetro Económico*, el índice de desempleo era entre 8.8 y 12.6 por ciento en 1932. República de Chile, *Resultados del X Censo de la Población efectuado el 27 de noviembre de 1930*, Santiago, Dirección General de Estadística, 1931.

⁵ La Oficina del Trabajo fue creada en 1907 y estaba a cargo de vigilar todos los temas relacionados con los trabajadores, los lugares de trabajo y el cumplimiento de la legislación social. En un inicio, la oficina era parte del Ministerio de Industria y Obras Públicas, pero en 1924 pasó al nuevo Ministerio de Bienestar Social y en 1932 al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Marco Antonio Rodríguez Rojas, *La Inspección General del Trabajo: El surgimiento de la fiscalización laboral 1924-1934*, Santiago, Dirección del Trabajo, 2010; Juan Carlos Yáñez Andrade, *La intervención social en Chile y el nacimiento de la sociedad salarial, 1907-1932*, Santiago, RIL Editores, 2008.

Para controlar y profesionalizar la distribución de la ayuda social, los profesionales del bienestar recogieron información, identificaron a las personas y clasificaron sus necesidades básicas. No solo los debates más amplios sobre la pobreza y el desempleo determinaron la organización de los servicios de emergencia, también los esfuerzos de los propios trabajadores para negociar la entrega de beneficios transformaron la distribución de ayuda social. A partir de los documentos de archivo de la Dirección General del Trabajo y de las intendencias (gobierno regional), así como memorias, tesis y artículos escritos por visitadoras sociales, este ensayo traza cómo los agentes del Estado identificaron y clasificaron a los hombres, mujeres y niños trabajadores durante un periodo de crisis. Si identificar y separar a los cesantes de los pobres y los indigentes se convirtió en una tarea ardua, los profesionales del bienestar creían que el proceso de identificación era la base de un método científico que garantizaba que los recursos eran asignados en forma justa y a las personas que los merecían. La forma en la cual el Estado definió e identificó a los cesantes determinó la distribución de la ayuda directa, la organización de los trabajos públicos y el desmantelamiento de los programas de emergencia en 1932-1934.

Desde una perspectiva más amplia, este artículo muestra cómo el Estado, los empleadores y la sociedad describieron, clasificaron y contaron a los trabajadores. De acuerdo con la historiografía social europea, el surgimiento de la legislación social y de los beneficios sociales requirieron que los gobiernos desarrollaran sistemas complejos de identificación de las personas. Los Estados comenzaron a exigir a los trabajadores una identificación para realizar ciertos trabajos, acceder a beneficios, migrar o simplemente confirmar su estatus de trabajadores y no de vagos. De esta forma, la identificación se convirtió en un componente central del proceso de formación de la clase obrera.⁶

⁶ Brodwyn M. Fischer, *A Poverty of Rights: Citizenship and Inequality in Twentieth-Century Rio de Janeiro*, Stanford, Stanford University Press, 2008; Martha Lampland, "Classifying Laborers: Instinct, Property, and the Psychology of Productivity in Hungary (1910-1956)", en Martha Lampland y Susan Leigh Star (eds.), *Standards and Their Stories: How Quantifying, Classifying, and Formalizing Practices Shape Everyday Life*, Ithaca, Cornell University Press, 2009, pp. 123-142; Gerard Noiriel, *Les ouvriers dans la société française*, París, Éditions du Seuil, 1986. En el caso de Brasil, Brodwyn M. Fischer demuestra la importancia de los documentos de identificación para acceder a los beneficios sociales durante la era de Getúlio Vargas; no tener una identificación, señala Fischer, creó nuevas formas de marginalidad.

Asimismo, otros trabajos historiográficos han demostrado cómo la estadística y los censos crearon nuevas categorías (raza, etnicidad, ocupación, salario) para clasificar a las personas; estas categorías, a su vez, se convirtieron en expresiones cuantitativas de cómo la sociedad definía a los trabajadores y el trabajo.⁷ Durante el siglo XIX, los Estados latinoamericanos y los empresarios usaron las leyes contra la vagancia y las campañas contra la mendicidad para disciplinar a los pobres, imponer un nuevo orden social y responder a las demandas de mano de obra. Por lo general, estas leyes requerían que las personas llevaran consigo una carta de identificación que confirmara su estatus de trabajador.⁸ Durante la Gran Depresión, el Estado chileno utilizó una definición de cesante para asignar recursos y, a la vez, utilizó las nuevas políticas sociales y la entrega de beneficios para disciplinar a los trabajadores. Sin embargo, las demandas de las familias obreras, sobre todo aquellas ubicadas en los márgenes sociales y geográficos de la nación, lograron muchas veces moldear las políticas de bienestar y limitar la capacidad del Estado para influir y transformar la sociedad.⁹

LA IDENTIFICACIÓN DEL POBRE: LOS ALBERGUES Y LAS OLLAS

Durante las dos primeras décadas del siglo XX, los reformadores sociales creían que la caridad era una práctica controvertida y problemática. Si se daba mucho, durante mucho tiempo o a la persona errada, la caridad podía socavar el deseo de las personas de trabajar. Por el contrario, un sistema profesional de ayuda social prevenía la desaparición de los hábitos físicos y

⁷ Manfredi Alberti, *La scoperta dei disoccupati: Alle origini dell'indagine statistica sulla disoccupazione nell'Italia liberale (1893-1915)*, Florencia, Firenze University Press, 2013; Elizabeth Hutchison, "La historia detrás de las cifras: La evolución del censo chileno y la representación del trabajo femenino, 1895-1930", *Historia*, núm. 33, 2000, pp. 417-434.

⁸ Donna J. Guy, "Women, Peonage, and Industrialization: Argentina, 1810-1914", *Latin American Research Review*, vol. 16, núm. 3, 1981, pp. 65-89; Enrique Ochoa, "Coercion, Reform, and the Welfare State: The Campaign against Begging in Mexico City during the 1930s", *Americas*, vol. 58, núm. 1, 2001, pp. 39-64; Ricardo Donato Salvatore, *Wandering Paysanos: State Order and Subaltern Experience in Buenos Aires during the Rosas Era*, Durham, Duke University Press, 2003.

⁹ En su estudio sobre el trabajo infantil, Ann Blum sugiere la necesidad de examinar las tensiones entre las políticas estatales y las prácticas de las familias obreras. Este artículo contribuye a este debate desde el análisis sobre cómo las políticas contra el desempleo chocaban con las formas tradicionales de subsistencia. Ann S. Blum, "Speaking of Work and Family: Reciprocity, Child Labor, and Social Reproduction, Mexico City, 1920-1940", *Hispanic American Historical Review*, vol. 91, núm. 1, 2011, pp. 63-95.

morales de trabajo y fomentaba los valores sociales y familiares. En la década de 1920, en medio de una ola de disturbios sociales y huelgas, los precursores de la cuestión social apoyaron el establecimiento de los primeros servicios sociales, las campañas de salud pública, los programas de bienestar y paternalismo industrial, así como las leyes del trabajo. Durante la Gran Depresión, frente al desempleo masivo, el desplazamiento de grandes masas de trabajadores, los brotes de epidemias, la escasez de alimentos y la pobreza generalizada, la profesionalización de la asistencia social se volvió una tarea urgente.¹⁰

Para los expertos de los sistemas de bienestar, las experiencias anteriores, aunque breves, de desempleo masivo habían demostrado que la distribución ilimitada de ayuda social podía tener un efecto negativo e irreversible en la nación.¹¹ En 1923, Jorge Baraona, un abogado y militante del Partido Conservador, publicó uno de los primeros estudios sobre el problema del desempleo en Chile. En su estudio titulado *El paro forzoso*, Baraona señalaba que, a comienzos de la década de 1920, “la forma de atender a los cesantes por el Estado” había agravado las consecuencias de la crisis salitrera.¹² Baraona criticaba la política indiscriminada del gobierno de abrir albergues y hospedar a la gente en condiciones de hacinamiento y poco higiénicas y sin distinción de edad, habilidad física o sexo. En los albergues, escribía Baraona, los hombres perdieron “las facultades para el trabajo”, se volvieron ociosos, se radicalizaron y, con el tiempo, se negaron a trabajar. “Esta multitud de parados”, explicaba el abogado conservador, “prontos siempre para la revuelta social, son un peligro constante para la industria y el comercio y ahuyentan los capitales extranjeros y aun los nacionales que se van a inver-

¹⁰ La Gran Depresión aceleró el proceso de profesionalización de la ayuda que se había iniciado a finales del siglo XIX. Donna J. Guy, *Women Build the Welfare State: Performing Charity and Creating Rights in Argentina, 1880-1955*, Durham, Duke University Press, 2009; Macarena Ponce de León Atria, *Gobernar la pobreza: Prácticas de caridad y beneficencia en la ciudad de Santiago, 1830-1890*, Santiago, Editorial Universitaria/Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos/Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2011.

¹¹ Entre 1914 y 1915 y después entre 1920 y 1923, la industria salitrera, el sector exportador más importante de Chile, experimentó varias crisis que expulsaron a miles de trabajadores de las provincias del norte de Tarapacá y Antofagasta. En las ciudades de Santiago y Valparaíso, las autoridades abrieron albergues y ollas, que fueron criticadas por muchos. J.C. Yáñez Andrade, *La intervención...*, *op. cit.*

¹² Jorge Baraona, *El paro forzoso*, Santiago, Editorial Cervantes, 1923, p. 157.

tir en nuevas empresas industriales”.¹³ En los años siguientes, reformadores sociales y políticos como Baraona insistirían en que se enfrentara el desempleo en forma distinta.

La preocupación de Baraona reflejaba un debate transnacional más amplio sobre cómo diferenciar entre el verdadero cesante (aquellos que habían perdido su trabajo a causa de circunstancias externas a su voluntad) y el cesante voluntario (aquellos que no querían trabajar).¹⁴ Esta preocupación crecía en tiempos de crisis económica, cuando no solo la línea que separaba a ambos grupos se diluía, sino que muchos temían que los trabajadores cesantes se convirtieran en vagos.¹⁵ En 1931, Santiago Macchiavello Varas, un abogado experto en política económica de la Universidad de Chile, describió los distintos tipos de desempleo que existían en la sociedad moderna. Su texto principal, *Política económica nacional*, revela algunas de las ideas más comunes sobre desempleo de la época. Influido por Manlio Andrea D’Ambrosio, un conocido economista italiano y autor de *La passivité économique* (1912), Macchiavello Varas distinguía entre los ociosos voluntarios, quienes podían trabajar, pero no querían, y los ociosos involuntarios, quienes querían trabajar, pero no encontraban ocupación. Aquellos que se resistían a trabajar, señalaba el autor, eran una amenaza social y económica para la sociedad, por lo que el Estado, a través de la educación y leyes especiales, debía realizar un esfuerzo por incorporarlos a la mano de obra formal; por el contrario, los ociosos involuntarios era un grupo diverso e incluía a personas desocupadas por causas físicas y biológicas (sexo, edad, incapacidad, enfermedad), y factores sociales y económicos.¹⁶

¹³ *Ibid.*, pp. 159-160.

¹⁴ Sigrid Wadauer, *The History of Labour Intermediation: Institutions and Finding Employment in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, Nueva York, Berghahn Books, 2015.

¹⁵ A causa de estos temores, los países occidentales fueron reacios a establecer sistemas de seguro de desempleo y, cuando lo hicieron, establecieron criterios estrictos para acceder a los beneficios. Véase por ejemplo, John Burnett, *Idle Hands: The Experience of Unemployment, 1790-1990*, Londres y Nueva York, Routledge, 1994; David F. Crew, *Germans on Welfare: From Weimar to Hitler*, Nueva York, Oxford University Press, 1998; Daniel Nelson, *Unemployment Insurance: The American Experience, 1915-1935*, Madison, University of Wisconsin Press, 1969; Robert Salais, Nicolas Baverez y Bénédicte Reynaud, *L’invention du chômage: Histoire et transformations d’une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, París, Presses Universitaires de France, 1986.

¹⁶ Santiago Macchiavello Varas, *Política económica nacional: Antecedentes y directivas*, Santiago, Establecimientos Gráficos Balcells, 1931, p. 110.

En Chile, los efectos de la depresión del 29 fueron largos y profundos. Para enfrentar los altos índices de cesantía y pobreza, los reformadores sociales y las autoridades públicas creían que era necesario establecer un método de identificación moderno, un sistema de control que llegase a todo el país y que garantizase que se entregara la ayuda social a las personas que la necesitaban. Para lograr estos objetivos, señaló la Dirección del Trabajo en 1931, era necesario contar con los datos precisos (estadísticos) y “con el conocimiento [...] sobre la situación de necesidad de los empleados y obreros cesantes”.¹⁷ Esta información haría posible separar entre aquellos que merecían asistencia y aquellos pobres que no merecían o trataban de abusar de la ayuda fiscal. Además, los datos crearían una suerte de mapa que guiaría a los expertos en el diseño de programas de emergencia y protegería el tejido social y moral del país durante la crisis; sin embargo, la organización de la ayuda y los esfuerzos por ejercer un control estricto sobre las familias obreras enfrentó varios obstáculos.

Un primer obstáculo para la política de asistencia del gobierno fue la realidad de una infraestructura social y pública rudimentaria y con escaso financiamiento. A pesar de que existía cierto consenso sobre el rol social del Estado, eran las instituciones privadas de caridad y religiosas las que entregaban la mayor parte de la ayuda social. Estos organismos estaban dispersos, tenían diferente grado de éxito y no estaban coordinados.¹⁸ El primer desafío era diseñar una respuesta nacional a la crisis y coordinar los esfuerzos de las instituciones privadas y públicas, para ello, el presidente de la república, Juan Esteban Montero, estableció el Comité Central de Ayuda a los Cesantes en agosto de 1931. Bajo la dirección del Ministerio de Bienestar Social, el comité incorporó a los organismos públicos y privados que entregaban ayuda, incluyendo a la Iglesia Católica y a los gremios de empresarios. Su misión era coordinar y unificar las respuestas a la crisis social y vigilar la distribución de las donaciones privadas y los recursos públicos, para eso trabajó directamente con la Dirección del Trabajo, las autoridades provin-

¹⁷ Tomás Lawrence, “Circulares”, *Revista del Trabajo*, agosto de 1931, s.p.

¹⁸ Al igual que en otros países del mundo, la primera respuesta a la crisis provino de las autoridades locales y solo a medida que la crisis se agravaba, el Estado comenzó a centralizar la ayuda. Eric Strikwerda, *The Wages of Relief: Cities and the Unemployed in Prairie Canada, 1929-1939*, Edmonton, Alberta University Press, 2013.

ciales (intendencias, gobernaciones y municipalidades), la policía y las instituciones médicas y sanitarias.

El escaso desarrollo de los métodos de identificación modernos en el país también entorpeció el establecimiento de un sistema moderno de ayuda social. A pesar de que, en muchos países, la identificación de las personas se había convertido en un mecanismo importante de control estatal y gobernabilidad, en Chile las formas modernas de identificación eran aún muy incipientes.¹⁹ A comienzos del siglo XX, la penitenciaría y la investigación criminal utilizaban el método Bertillon y la dactiloscopia para identificar a los presos. En 1918, el Ministerio del Interior organizó un sistema nacional de identificación y abrió oficinas en Santiago y cuatro ciudades de provincia (Valparaíso, Iquique, Talca y Concepción).²⁰ Sin embargo, con excepción de los residentes extranjeros y los reclutas militares, la mayoría de los chilenos no necesitaba o no quería una tarjeta de identidad. Existían además otros documentos de identificación. Con el establecimiento de la seguridad social en 1924, se comenzó a distribuir la llamada libreta, que incluía el nombre y la historia laboral del imponente y las deducciones que realizaba el empleador; no obstante, para asistir a los cesantes y sus familias se requería más información. A partir de los datos que contenía la libreta del seguro social más aquellos que se obtenían en entrevistas con las personas desempleadas, la Dirección del Trabajo elaboró un sistema para identificar a las personas que recibían ayuda. La recolección de nuevos datos sobre la gente que acudía a las instituciones públicas en busca de ayuda contribuyó a establecer una nueva forma de relacionarse entre la ciudadanía y los servicios sociales del Estado.

La Gran Depresión, escribiría una asistente social, fue una “calamidad nacional” equivalente al terremoto de 7.8 que arruinó el sur de Chile en 1939.²¹

¹⁹ En un principio, los Estados solo utilizaban el nombre y las características físicas para identificar a los individuos y se prestaba atención sobre todo a los rasgos físicos, sexo y raza. A comienzos del siglo XX, la expansión de la fotografía y el desarrollo de la biométrica y la dactilografía permitió usar nuevas técnicas científicas para identificar y clasificar a las personas. Ilse Abouty y Vincent Denis, *Historia de la identificación de las personas*, Barcelona, Ariel, 2011.

²⁰ Enrique Prieto Lemm, *La identificación de las personas*, Santiago, Imprenta de la Bolsa, 1922.

²¹ Escuela de Servicio Social Elvira Matte Cruchaga, *El servicio social ante las grandes calamidades nacionales: Crisis económica de 1932, terremoto de 1939*, Santiago, Imprenta El Esfuerzo, 1940.

Entre finales de 1929 y agosto de 1931, más de sesenta mil trabajadores cesantes y sus familias abandonaron las oficinas salitreras, una masa humana que requeriría alimentos, refugio y servicios básicos. La sensación de emergencia se percibía con especial intensidad en el puerto de Valparaíso y en la capital del país, que no solo eran las puertas de entrada a las ciudades del sur sino además el destino final para cerca de veintiún mil personas.²² Pero el desempleo y la pobreza no solo aquejaban a los migrantes salitreros; muchos trabajadores urbanos perdieron su empleo, y sus familias necesitaban alimentos y dinero para pagar el alquiler. En Santiago, una ciudad de casi medio millón de habitantes en 1930, las visitadoras sociales distribuían ayuda a casi veinte mil familias a finales de 1931 y organizaron más de veinte centros de distribución de alimentos en la ciudad.²³ En Valparaíso, seis ollas de pobres servían un promedio de veinticuatro mil raciones de alimentos por mes durante 1932, mientras que, en Antofagasta, puerto al norte del país, cerca de cuarenta mil personas recibían alimento en abril de 1933.²⁴

La Dirección del Trabajo delegó en las voluntarias de las escuelas de asistencia social la administración de los albergues y la distribución de la ayuda. En medio de la crisis, las dos escuelas de asistencia social habían puesto a disposición del gobierno sus recursos y a sus estudiantes, la mayoría de ellas mujeres de clase media. Algunas de las estudiantes fueron contratadas, pero la mayoría trabajó en forma voluntaria. En la Oficina Central de Socorros, ubicada en el centro de la capital, las visitadoras sociales se dedicaban a identificar e inscribir a las personas necesitadas. A diferencia de los países europeos, pocos chilenos tenían una carta de identidad,²⁵ y las

²² *Revista del Trabajo*, 6 de agosto de 1931.

²³ “Las visitadoras sociales y el problema de la cesantía”, *Servicio Social*, 1931.

²⁴ Sobre Valparaíso, véase Juan Carlos Gómez Leyton, “Crisis, hambre y socialismo: Chile, 1931-1932”, *Andes*, núm. 5, 1987, pp. 101-159, esp. p. 133. Sobre Antofagasta, véase “Número de racionados en la provincia. Semana del 2 al 8 de abril de 1933”, Archivo Histórico Nacional de Chile (AHNCh), Intendencia de Antofagasta, vol. 88. Para otras miradas regionales sobre la crisis en Chile, véase Ernesto Bohoslavsky, “Casa tomada: Pobreza, desempleo y asaltos populares en el sur de Chile en los ’30”, *Entre pasados*, núm. 23, 2002, pp. 101-122; Igor Goicovic, “La crisis económica de 1929 y el retorno de los salitreros: Efectos políticos y sociales en el Valle del Choapa (1929-1938)”, *Espacio Regional*, vol. 1, núm. 8, 2001, pp. 51-68.

²⁵ En octubre de 1924, el gobierno militar reorganizó los servicios de identificación y los consideró un elemento esencial de toda sociedad moderna. El Decreto Ley 26 estableció que todos los hombres mayores de 21 años debían ser identificados de acuerdo con los

visitadoras sociales debían realizar las tareas de identificación y de asistencia.²⁶ En una rápida entrevista, la voluntaria entregaba al solicitante un número de identificación y anotaba la fecha, la ocupación de la persona, la dirección, y el nombre y la edad de todos los miembros de la familia. Después de organizar todas las solicitudes por barrio, se procedía a realizar una visita a domicilio. Durante la visita, la visitadora observaba con cuidado y completaba una “encuesta detallada de las condiciones higiénicas, morales y económicas en que se encontraba la familia y poder así iniciar la acción social requerida”.²⁷ De vuelta en la oficina, la voluntaria se reunía con la visitadora jefa y juntas determinaban la cantidad y el tipo de ayuda que la familia requería. En los días posteriores a la entrevista, el postulante (jefe de familia o trabajador soltero) recibía una tarjeta de identificación que, señalaba la asistente social Adriana Izquierdo, lo “acreditaban como indigente digno de socorro”.²⁸

El carnet de socorro incluía la información de la persona y contenía páginas en blanco donde las distintas instituciones registraban la fecha y la cantidad de ayuda entregada. El registro detallado de la ayuda buscaba evitar que una persona recibiera demasiado o más de una vez. A pesar de los enormes esfuerzos que el sistema requería para operar, los expertos consideraban todas las etapas, incluido el contacto inicial, la encuesta, la visita a domicilio y la entrega del carnet, elementos esenciales para construir un sistema de asistencia moderno y prevenir los abusos.²⁹ En la oficina central, las visitadoras sociales organizaron un catálogo para sistematizar y centra-

sistemas Juan Vucetich (dactilografía) y Alphonse Bartillon (biométrica), y obtener y renovar una tarjeta de identificación cada cinco años. Además de las mujeres, la ley dejó fuera a las personas religiosas que vivían en monasterios y claustros, los presos, los internos en hospitales y asilos, y todos aquellos considerados no aptos para trabajar. Sin embargo, su obligatoriedad fue pospuesta dos veces: en 1925 fue pospuesta hasta enero de 1926, y en 1928 hasta 1930, Ministerio del Interior, Decreto Ley 26, 7 de octubre de 1924; Ministerio del Interior, Decreto Ley 460, 1925; y Ministerio del Interior, Ley 4,237, 10 de enero de 1928. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, www.bcn.cl. El costo de una identificación también fue un obstáculo para acceder a ella, la identificación más barata costaba tres pesos, el equivalente al salario de un día en un trabajo público de emergencia.

²⁶ “Las visitadoras...”, *op. cit.*

²⁷ Escuela de Servicio Social Elvira Matte Cruchaga, *op. cit.*, p. 7.

²⁸ Adriana Izquierdo Phillips, “Como se organizó la ayuda a los cesantes y la participación que en ella correspondió a la Escuela de Servicio Social Elvira Matte Cruchaga”, Santiago, Escuela de Servicio Social Elvira Matte Cruchaga, p. 6.

²⁹ “Las visitadoras...”, *op. cit.*

lizar la información, el cual llegó a incluir la información de cerca de seis mil familias. Conocido como el Fichero Central, el catálogo no solo garantizaba el funcionamiento del sistema sino además era una forma de producir y transmitir conocimiento sobre las personas.³⁰ Cuando la Dirección de Cesantía cuestionó a dos visitadoras sobre la administración de la olla de La Legua, ellas respondieron que personalmente visitaban el hogar de cada familia que tenía un carnet de socorro y aseguraron que “en cumplimiento de nuestro deber jamás otorgamos un carnet a persona alguna sin antes haber comprobado fehacientemente en el terreno que esta gente verdaderamente tenía necesidad de que el Supremo Gobierno la ayudase”.³¹

El funcionamiento del Fichero Central reflejaba la profesionalización y la práctica del servicio social de comienzos del siglo XX.³² Leo de Bray, una visitadora social belga que se instaló en Chile y fundó la Escuela de Servicio Social de la Junta de Beneficencia, creía que la esencia del servicio social era “la individualización de los que piden ayuda”. Para De Bray, la “observación [permitía a la visitadora] distinguir muy luego, en la masa de solicitantes, cuáles son los que necesitan de una atención especial”.³³ Las escuelas locales habían incorporado el estudio de los casos sociales, método desarrollado por la pionera de los estudios de servicio social en Estados Unidos, Mary Murphy, y enseñaban a sus estudiantes a observar, identificar y evaluar a las personas como sujetos individuales que vivían en situaciones físicas, ambientales, sociales y familiares específicas. En sus contactos diarios con los trabajadores y las familias empobrecidas, las visitadoras entregaban ayuda, pero también transmitían una forma moderna de acceder a los beneficios sociales, basada en la identificación y la burocracia, que definiría el funcionamiento de las nuevas instituciones de bienestar del siglo XX.³⁴

³⁰ Desafortunadamente el archivo del Fichero Central que mencionan las visitadoras no se mantuvo.

³¹ Carta de Graciela Núñez y Sara Silva a la Dirección de Cesantía, Santiago, 26 de enero de 1933, AHNCh, Intendencia de Santiago, vol. 829.

³² María Angélica Illanes, *Cuerpo y sangre de la política: La construcción histórica de las visitadoras sociales, Chile, 1887-1940*, Santiago, Lom, 2005.

³³ Leo de Bray, *Asistencia social y cesantía*, Santiago, Imprenta Universitaria, 1934, pp. 43, 45.

³⁴ En las empresas privadas, las visitadoras sociales también contribuyeron a crear departamentos de bienestar. Cristina Moyano, “La visitadora social: Tradición y modernidad en la gestión del bienestar, 1920-1950”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux Mondes Mondes Nouveaux. Novo Mundo Mundos Novos. New World New Worlds*, 2016.

Muy pocas visitadoras trabajaban fuera de Santiago. En las ciudades de provincia, entonces, la distribución de la ayuda estaba en manos de instituciones y autoridades locales tales como la policía, los bomberos y el personal de salud. A pesar de que los recursos eran más escasos fuera de la capital, el Estado dictó que, para ejercer un control estricto sobre la distribución de la ayuda, todas las provincias debían contar, identificar y registrar a los cesantes. A finales de 1932, la Dirección del Trabajo inspeccionó los servicios de cesantía en varias ciudades del país y concluyó que el grado de eficiencia variaba mucho de lugar a lugar. La Serena, una ciudad de treinta y dos mil habitantes y ubicada a casi cuatrocientos kilómetros al norte de Santiago, distribuía raciones diarias de alimento a 4769 personas. La distribución era relativamente eficiente, señalaba el inspector de la Dirección del Trabajo, porque el “control lo hacía la visitadora social por medio de visitas a esta gente en sus domicilios y estableciendo la necesidad de cada uno de ellos”.³⁵ Sin embargo, en otros lugares, el inspector se encontró con registros incompletos y enormes obstáculos para distribuir la ayuda en forma eficiente. A 132 kilómetros al norte de La Serena, en el pequeño puerto de Chañaral, el inspector advirtió a la Dirección del Trabajo que “no existía el carnet de racionamiento ni se había hecho ninguna investigación seria para comprobar la efectividad de las necesidades de parte de los que acudían al auxilio fiscal”. El inspector se lamentaba que las personas que recibían ayuda eran en su mayoría “personas indigentes que jamás en su vida han trabajado”.³⁶

Además de identificar a las personas que solicitaban ayuda fiscal, las autoridades públicas definieron y midieron sus necesidades. A causa de la inflación, el desempleo y la escasez de algunos productos, una de las tareas más urgentes era alimentar a miles de familias. Para el gobierno, esto no solo era una obligación moral, social o humanitaria sino también una forma de prevenir que la inflación y la escasez causaran más protestas y revueltas.³⁷

³⁵ Informe de los Servicios de Cesantía de La Serena, 22 de diciembre de 1932, Archivo Nacional de la Administración del Estado (Arnad), Dirección del Trabajo, Providencias (DT), vol. 365.

³⁶ Carta de Artemio Gutiérrez Prieto, Santiago, 16 de diciembre de 1932, Arnad-DT, vol. 365.

³⁷ Rodrigo Henríquez Vásquez, *En “estado sólido”: Políticas y politización en la construcción estatal: Chile, 1920-1950*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2014.

Por su parte, los médicos también advertían que la desnutrición aumentaba las enfermedades contagiosas, la mortalidad infantil y la degeneración física de la clase obrera. La entrega de alimentos era un tema social y de salud pública y se convirtió en el centro de la asistencia social. Al igual que otros beneficios, sin embargo, se requería supervisar en forma estricta su distribución, para lo cual se necesitaba medir y pesar la cantidad exacta de alimentos y nutrientes.

Para establecer un sistema eficiente de distribución de alimentos, los nutricionistas y los médicos desarrollaron un modelo de ración. Las raciones se calculaban de acuerdo con el tamaño de la familia, la edad y, hasta cierto punto, la clase social y el estatus del grupo familiar. Para prevenir el derroche de productos o que algunos los revendieran, se estableció que todos los albergues y las ollas del país debían preparar raciones con igual cantidad y contenido de alimentos.³⁸ Los documentos sugieren que las autoridades públicas dedicaron mucho tiempo a establecer y manejar el sistema de racionamiento, el cual requería, por ejemplo, la distribución de utensilios, ollas y cucharones de igual tamaño a lo largo de todo el país. El sistema de racionamiento también buscaba controlar a las autoridades locales, determinar con exactitud el presupuesto y prevenir abusos. A finales de 1932, se diseñó una ración estándar para todos los albergues y las ollas del país. Con pocas variaciones, el personal de emergencia preparaba una comida que incluía 100 gramos de proteína (frijoles, garbanzos, lentejas o carne) y carbohidratos que podían ser harina (25 gramos), fideos (25 gramos), papas (200 gramos), chuchoca (60 gramos) o mote (60 gramos). En algunos casos, la ración podía incluir verduras y frutas, pero rara vez se incluía leche. Los condimentos estaban limitados a grasa, ají y sal. Cada adulto recibía además una porción de pan, y los bebés una ración semanal de avena (560 gramos) y azúcar (280 gramos).³⁹ Si bien las protestas por la mala calidad y la poca cantidad de comida eran recurrentes, las autoridades insistían en que la

³⁸ La historiografía del trabajo ha comenzado a prestar mayor atención al problema de la alimentación. Paulo Drinot, "Working-Class Identity: Restaurantes Populares and Populism in 1930s Peru", *Americas*, vol. 62, núm. 2, 2005, pp. 245-270; Enrique Ochoa, *Feeding Mexico: The Political Uses of Food since 1910*, Wilmington, Scholarly Resources, 2000; Juan Carlos Yáñez Andrade, "'Alimentación abundante, sana y barata': Los restaurantes populares en Santiago (1936-1942)", *Cuadernos de Historia*, núm. 45, 2016, pp. 117-142.

³⁹ "De las raciones standar", AHNCh, Intendencia Cautín, vol. 417.

ración estándar cubría las necesidades diarias de proteína y energía que necesitaba una persona adulta y sana.

En casos excepcionales, las profesionales del bienestar tomaban en cuenta las características del solicitante y entregaban los ingredientes para preparar una cena en la casa. Esta práctica muestra cómo la clase y el estatus social influían sobre la distribución de la ayuda y, en términos más amplios, la construcción de un sistema de asistencia social. En Chile, la fuerza de trabajo estaba legal y culturalmente dividida entre los obreros y los empleados. Los primeros realizaban trabajos manuales, mientras que los empleados incluían a un grupo diverso de oficinistas del sector público y privado y, con el tiempo, trabajadores calificados.⁴⁰ Los empleados se denominaban “trabajadores de cuello y corbata”, pero su salario era por lo general insuficiente para mantener su estatus, apariencia y forma de vida.⁴¹ La legislación laboral chilena, aprobada en la década de 1920, creó dos tipos paralelos de sindicatos y sistemas de seguridad social y, con ello, profundizó la división entre ambos sectores. Durante la Gran Depresión, los empleados cesantes exigieron ser considerados miembros de la clase media, y señalaron que para mantener su estatus social requerían un trato y una asistencia preferencial. Hasta cierto punto, este era un esfuerzo de autoidentificación, una demanda social que fue supervisada por las visitadoras sociales y los inspectores del trabajo.

Las familias de los empleados recibían un carnet de racionamiento distinto al de los obreros, con el cual podían acceder a alimentos no preparados y un subsidio de renta. Se trataba de proteger el estatus de los empleados y evitar la vergüenza de esperar en la fila de la olla. Para acceder a este beneficio, señalaba Rosa Pellegrini, la persona debía “tener comprobante de empleado particular o público o ser, a juicio de la visitadora social, persona que por su condición social no pueda ir a la olla”.⁴² En muchos casos, las visitadoras sociales y otras autoridades rechazaban las peticiones de supuestos

⁴⁰ República de Chile, Código del Trabajo.

⁴¹ D.S. Parker, *The Idea of the Middle Class: White-Collar Workers and Peruvian Society, 1900-1950*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1998; D.S. Parker y Louise E. Walker, *Latin America's Middle Class: Unsettled Debates and New Histories*, Lanham, Lexington Books, 2013; J. Pablo Silva, “The Origins of White-Collar Privilege in Chile: Arturo Alessandri, Law 6020, and the Pursuit of a Corporatist Consensus, 1933-1938”, *Labor*, vol. 3, núm. 1, 2006, pp. 87-112.

⁴² Rosa Pellegrini, “El servicio social y los cesantes”, *Servicio Social*, 1932.

empleados porque la documentación no acreditaba su estatus. La entrega de alimentos crudos tenía un fin social preciso, y para quienes no eran empleados ir y ser visto en la olla no afectaba su estatus social o condición moral.

Los enormes esfuerzos que realizó el Estado para identificar las necesidades de los cesantes durante la Gran Depresión reflejaban el temor de que los pobres se acostumbraran a vivir de la caridad y perdieran sus hábitos de trabajo. Para los expertos del bienestar, entregar la ayuda adecuada contribuía a proteger a quienes merecían ayuda y separarlos de aquellos que no querían trabajar. Sin embargo, si las visitadoras sociales podían proteger a las mujeres y a los niños, los hombres necesitaban volver al trabajo.⁴³ Para De Bray, “el jefe de familia que no puede cumplir con su tarea principal que es la de ganar el pan de su mujer y de sus hijos [...] pierde su propia estimación, se siente disminuido a los ojos de los suyos y por este motivo llega a ser más susceptible y más irritable”. De hecho, a De Bray le preocupaba que el hombre cesante abandonara a su familia, comenzara a beber, y aceptara “ser definitivamente un fracasado”.⁴⁴ Como sugieren las palabras de De Bray, las ideas de género y familia también influían en cómo las instituciones públicas entendían la pobreza y el desempleo. El hombre era el proveedor de la familia, y las mujeres y los niños eran dependientes o cargas familiares. A través de programas sociales, el Estado —señala la historiadora Karin Roseblatt— construyó un tipo de familia moderna en la que el hombre era el jefe y sustento económico del hogar y la mujer cuidaba las labores domésticas y reproductivas. Pero esta imagen de familia moderna coexistía con los temores tradicionales de la élite y sus sospechas de que los obreros eran revoltosos, inestables y susceptibles de aceptar la influencia de ideas radicales.

⁴³ En el caso de Alemania, David Crew demostró que las ideas de género influyeron en los programas de emergencia y reforzaron el rol del hombre como jefe de familia. En Chile, la historiografía también ha demostrado la influencia de las ideas de familia y género tanto de las políticas empresariales como del Estado. David F. Crew, *Germans on Welfare: From Weimar to Hitler*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, pp. 195-197; Thomas M. Klubock, *Contested Communities: Class, Gender, and Politics in Chile's El Teniente Copper Mine, 1904-1951*, Durham, Duke University Press, 1998; Karin Alejandra Roseblatt, *Gendered Compromises: Political Cultures and the State in Chile, 1920-1950*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2000.

⁴⁴ L. de Bray, *Asistencia social...*, *op. cit.*, p. 47.

EN EL CAMINO: IDENTIFICAR AL TRABAJADOR MIGRANTE

Entre 1930 y 1934, los funcionarios públicos registraron a los hombres cesantes y recolectaron información que creían indispensable para asignar transporte, trabajo y otros beneficios. La Dirección del Trabajo mantenía oficinas e inspectores a lo largo del país y, desde comienzos de la crisis económica, asumió la responsabilidad de proteger, distribuir y ubicar a los cesantes en las obras públicas y trabajos de emergencia. Un rol fundamental lo cumplió el servicio de colocación, el cual estaba a cargo de mantener un registro de todos los desempleados y las ofertas de empleo, conectar a los cesantes con posibles empleadores y recopilar información estadística sobre los niveles de desempleo en el país.⁴⁵ Junto a los esfuerzos de la Dirección del Trabajo, el Ministerio de Fomento inició a finales de 1931 un ambicioso programa de obras públicas y, a partir de 1932, reactivó la minería del oro. Entre 1932 y 1934, cerca de treinta mil cesantes trabajaron en obras públicas y entre veinticinco mil y treinta mil hombres fueron empleados en los lavaderos de oro.⁴⁶

Los esfuerzos del Estado para identificar, controlar y colocar a los cesantes en las obras públicas chocaban con las estrategias de sobrevivencia de los trabajadores, tales como la migración o el abandono de las faenas. Frente a la amenaza de la cesantía prolongada, muchos intentaban migrar a otras ciudades. Esta no era una práctica nueva, sino que provenía de la larga tradición de los peones chilenos, especialmente los trabajadores salitreros, de usar la migración y la movilidad laboral como estrategias para adaptarse a las malas condiciones de trabajo y los ciclos económicos.⁴⁷ En algunos casos, los empleadores tenían la responsabilidad legal de cubrir los costos de movilización de los trabajadores despedidos, pero si no, los cesantes solicitaban ayuda pública para pagar los pasajes de ferrocarril o el vapor. El desplaza-

⁴⁵ Ministerio de Industrias y Obras Públicas, "Servicio de Colocación", en Moisés Poblete Troncoso y Óscar Álvarez Andrews (eds.), *Legislación social obrera chilena: Recopilación de leyes y disposiciones vigentes sobre el trabajo y la previsión social*, Santiago, Imprenta Santiago, 1924.

⁴⁶ Teodoro Schmidt, *Los trabajos públicos y la cesantía 1931-1934*, Santiago, Imprenta Nascimento, 1934; Ángela Vergara, "'Busquemos oro'. Trabajo, lavaderos de oro y ayuda fiscal durante tiempos de crisis, Chile 1930-1936", *Tiempo Histórico*, vol. 6, núm. 11, 2015, pp. 75-92.

⁴⁷ Sergio Alberto González Miranda, *Hombres y mujeres de la pampa: Tarapacá en el ciclo del salitre*, Santiago, Lom Ediciones, 2002.

miento de personas durante la crisis fue masivo. En agosto de 1931, la Dirección del Trabajo informó que cerca de sesenta mil personas habían abandonado los distritos salitreros, un número que escapaba cualquier posibilidad de mantener registros.

La entrega de pasajes se convirtió en una forma de ejercer control sobre los migrantes. Antes de entregar pasajes gratis, las autoridades locales exigían prueba de que el solicitante había perdido su trabajo y que tenía alguna posibilidad de empleo en el lugar de destino. Si bien en los archivos de la Dirección del Trabajo se encuentran numerosas listas de personas que recibieron o les fueron negadas las solicitudes de pasaje, no está claro cuánto control podían ejercer las autoridades sobre una población itinerante y si estas listas y registros lograban prevenir la movilidad o fiscalizar las solicitudes de los cesantes. La Dirección del Trabajo requería la siguiente información para otorgar pasajes gratuitos: nombre completo, estado civil, edad, número de identificación, libreta de seguro social, cantidad de bultos, lugar de embarque y destino, y razones para el viaje.⁴⁸ Sin embargo, en la mayoría de los casos, las listas solo incluían los nombres y los lugares de embarque y destino, y a veces el estado civil y la ocupación. Muy pocos casos incluían el número de identificación, lo cual sugiere que el sistema nacional de identificación era aún privilegio de unos pocos.

Los esfuerzos para supervisar y regular la movilidad sugieren las dificultades de ejercer control en tiempos de crisis e inestabilidad.⁴⁹ Entre 1931 y 1933, las autoridades provinciales y municipales se quejaban constantemente ante la Dirección del Trabajo de la llegada de hombres que habían recibido pasajes gratis pero no tenían vínculos familiares ni empleo en la localidad. Por ejemplo, en la ciudad de Concepción, el intendente denunció la llegada de “individuos, que en muchos casos son vagos y de malos antecedentes, constituyen una población flotante muy difícil de vigilar”. Para prevenir la llegada de este tipo de individuos, el intendente solicitaba a las autoridades nacionales ejercer un control más estricto sobre los viajeros y

⁴⁸ Dirección del Trabajo, 9 de junio de 1931, Arnad-DT, vol. 255.

⁴⁹ De acuerdo con la Dirección del Trabajo, desde el comienzo de la crisis salitrera en 1930, un total de 58 394 personas abandonaron el norte. Esta cifra incluía a 28 967 hombres, 11 167 mujeres y 18 260 niños. “Los obreros cesantes de las salitreras”, *Revista del Trabajo*, agosto de 1931.

solo subsidiar a aquellos que “comprueben fehacientemente que en el punto hacia donde se trasladan cuentan con un trabajo cierto que les asegure el sustento o, por lo menos, con el hospedaje que pueda ofrecerles algún pariente”.⁵⁰ Sin embargo, no existía consenso en qué tipo de evidencia debía presentar un cesante para poder migrar y hasta qué punto el Estado tenía la autoridad de limitar la movilidad de las personas.

La Dirección del Trabajo se esforzó por colocar a los cesantes en alguna faena y, cuando estas no existían, en trabajos públicos de emergencia. Para ello, la institución les exigió que se registrasen en las oficinas de colocación y que llevasen consigo un certificado de registro. Este nuevo tipo de identificación incluía un número de registro, nombre completo y ocupación u oficio. Los cesantes debían presentar este documento para solicitar empleo, renovar su inscripción todos los años para mantener su estatus de desempleado y comunicar al inspector del trabajo los cambios de dirección.⁵¹ Con esta información, el Estado esperaba poder asignar mejor los recursos públicos, diseñar programas de empleo de emergencia y controlar la migración interna. Pero el sistema descansaba en la autoidentificación y, en la mayoría de los casos, los cesantes evitaban registrarse, migraban o era imposible ubicarlos, lo cual transformaba el proceso de identificación en una labor agotadora. Para las autoridades públicas y las élites locales, las formas de subsistencia de los cesantes y su negativa a registrarse eran una evidencia de la falta de disciplina y la resistencia al trabajo de los sectores populares.

En las oficinas de colocación y los trabajos públicos, las autoridades trataron de disciplinar a los cesantes y controlar su movilidad geográfica. A partir de 1932, muchos funcionarios públicos comenzaron a utilizar el término “cesantes profesionales” para referirse a aquellos cesantes que navegaban el sistema para recibir ayuda y evitaban trabajar. El caso de Sergio Labarca reflejaba el conflicto entre los servicios de cesantía y los trabajadores sin empleo. En febrero de 1932, el inspector del trabajo de San Fernando, ciudad al sur de Santiago, señaló que Labarca era un hombre sin trabajo que se había registrado como cesante, pero se negaba a aceptar las numerosas ofertas de trabajo que le había ofrecido la oficina de colocación. Frente a esta situación,

⁵⁰ Renato Valdés, intendente, Concepción, 1 de julio de 1931, Arnad-DT, vol. 246.

⁵¹ Ministerio de Bienestar Social, “Servicio gratuito de colocación para obreros”, AHNCh, Intendencia Concepción, vol. 1954.

el inspector lo acusó de ser un “cesante profesional” y le asignó un trabajo en una obra de construcción ubicada a las afueras de la ciudad y un salario de cinco pesos diarios. Asimismo, Labarca fue eliminado de la lista de distribución de raciones de alimentos. Sin embargo, Labarca tenía una familia que dependía de él, y la oficina se aseguró de que la familia permaneciese en la ciudad y recibiera parte del salario de cinco pesos para poder sobrevivir.⁵²

El caso de Labarca demuestra cómo el estatus familiar influía en el acceso a los beneficios y las ofertas de trabajo. Aunque no existían normas precisas que discriminaran contra los trabajadores solteros, las oficinas de colocación preferían dejar a los hombres casados con sus familias y asignarlos a trabajos de construcción en la ciudad. Al igual que las empresas privadas, la Dirección del Trabajo consideraba a los hombres casados más estables y los veía como una forma de disminuir la inestabilidad laboral y aumentar la disciplina en el lugar de trabajo. Sin embargo, estas prácticas eran inconsistentes y, como en el caso de Labarca, la Dirección del Trabajo destinaba a muchos trabajadores casados a sitios de construcción aislados y lejos de sus familias. Pero, al mismo tiempo, muchos cesantes utilizaban su estatus de hombres casados para rechazar ofertas de empleo en zonas aisladas o en los lavaderos de oro o para exigir mejores salarios y beneficios como habitación y comida. En algunos lugares, los salarios para los trabajadores casados eran más altos, pero en otros no había diferencia. Muchos documentos no diferenciaban entre trabajadores casados y solteros y, en la práctica, los trabajadores, los inspectores del trabajo y los administradores de las faenas negociaban a nivel local el significado de las obligaciones y los beneficios familiares.

Aquellos que rechazaban las ofertas de trabajo alegaban sobre los salarios o las condiciones de trabajo, o causaban problemas en los albergues o en las faenas y eran rápidamente identificados y eliminados de las listas de la oficina de colocación. En una época de profunda inestabilidad y persecución política, los esfuerzos por controlar a los cesantes se politizaron, y las autoridades tendían a identificar a los trabajadores que causaban problemas como una amenaza al orden social. Si algún cesante o dirigente era arrestado, la policía tendía a informar a la Dirección del Trabajo y argüía que los sospechosos tenían ideas políticas peligrosas o integraban las filas del Partido

⁵² San Fernando, 14 de junio de 1932, Arnad-DT, vol. 302.

Comunista. Por ejemplo, luego de algunos incidentes en la oficina salitrera de Pampa Unión respecto a los términos del traslado de cesantes, la policía arrestó a dos trabajadores a quienes acusó de tener “ideas comunistas muy manifiestas”.⁵³

Si bien el Estado consideró que los trabajos públicos podían evitar las peores consecuencias sociales, morales y económicas que causaba el desempleo, también veía con preocupación que los trabajadores pasaran a depender de la ayuda fiscal y consideraba el exceso de intervención pública en el sector privado como algo negativo. Esta preocupación se manifestó sobre todo en el tema de los salarios. Los salarios en los trabajos públicos de construcción y en los lavaderos de oro, las dos obras de emergencia más importantes, eran bajos y solo debían garantizar la subsistencia. Un salario de subsistencia aseguraba que el desempleo no se convirtiera en una opción. Las cartas de las autoridades locales y de los ingenieros que administraban los trabajos públicos reflejan una preocupación constante por impedir que los trabajos públicos atrajeran a personas que ya tenían un empleo. En el puerto de San Antonio, el ingeniero de la provincia pensaba que los salarios en los trabajos de emergencia no debían exceder los tres pesos diarios para los hombres solteros y los cuatro pesos diarios para los casados. Un salario más alto, señalaba el ingeniero, “crearía la profesión de cesantes, ya que ni la industria particular ni la agricultura podrían pagar dichos jornales”.⁵⁴ Sin embargo, en la práctica, los bajos salarios, la distancia y las medidas disciplinarias volvieron los trabajos públicos poco atractivos, y las autoridades tenían que hacer esfuerzos para retener a la fuerza laboral.

A pesar de los bajos salarios y las malas condiciones de trabajo, la expansión de los trabajos de emergencia, sobre todo entre finales de 1932 y comienzos de 1933, preocupó a los propietarios agrícolas, quienes temían perder a sus trabajadores durante la temporada de cosecha. En diciembre de 1932, el Ministerio del Interior ordenó que todos los trabajadores en las obras públicas fueran identificados y clasificados. Esta medida buscaba garantizar que las obras de construcción solo contratasen cesantes y prevenir que los peones agrícolas abandonaran sus labores. Una comisión especial, la

⁵³ Pampa Unión, 24 de septiembre de 1930, AHNCh, Intendencia Antofagasta, vol. 88.

⁵⁴ Santiago, 9 de febrero de 1933, AHNCh, Intendencia Santiago, vol. 834.

Comisión Clasificadora de Obreros Cesantes, visitó las obras públicas para asegurarse de que todos fueran cesantes y, en forma especial, que no se hubiese peones agrícolas trabajando.⁵⁵ En Maipú, una comunidad rural ubicada a las afueras de Santiago, el alcalde señaló que la clasificación de los cesantes permitiría identificar a “los que sean aptos para las labores agrícolas y así eliminarlos del presupuesto que destina el fisco para su manutención”.⁵⁶ Asimismo, en Puente Alto, al sur de Santiago, la autoridad local informó que algunos peones agrícolas habían encontrado trabajo en las labores de construcción “por su aparente mejor remuneración y pocas horas de faena”. Para prevenir una escasez de brazos en la agricultura local, la autoridad municipal de Puente Alto recomendaba revisar las libretas del seguro social y solo contratar personas provenientes de las provincias del norte.⁵⁷ La comisión clasificó a los trabajadores de acuerdo con la última ocupación mencionada en la libreta del seguro social. Incluso, según algunas fuentes, los agricultores entregaban a la comisión los nombres de aquellos trabajadores que habían abandonado sus campos. Durante el verano de 1933, las autoridades locales continuaron inspeccionando los trabajos públicos para identificar, despedir y expulsar a los peones rurales.

A pesar de ser trabajos de emergencia, las obras públicas ofrecían salarios más altos y condiciones menos opresivas que el mundo rural, y muchos peones agrícolas probablemente buscaron mejores oportunidades. Si bien las obras de construcción no podían crear una escasez de brazos en una época de altos índices de desempleo, sí podían exponer a los trabajadores agrícolas a nuevas ideas políticas y experiencias laborales.⁵⁸ Aunque no está claro en las fuentes si los propietarios rurales se referían a los inquilinos o a los peones estacionales (la comisión clasificadora utilizaba el término genérico de “agricultores”), su preocupación pone en evidencia los temores de transformar y modernizar las relaciones laborales en el campo.

Los trabajadores cesantes cuestionaron a las autoridades públicas y sus políticas de asistencia y bienestar social. El gobierno creía que la migración

⁵⁵ Ministerio del Interior, circular 79, 7 de diciembre de 1932, AHNCh, Intendencia, vol. 837.

⁵⁶ Maipú, 12 de diciembre de 1932, AHNCh, Intendencia Santiago, vol. 837.

⁵⁷ Puente Alto, 15 de diciembre de 1932, AHNCh, Intendencia Santiago, vol. 837.

⁵⁸ Sobre trabajo rural, véase Brian Loveman, *Struggle in the Countryside: Politics and Rural Labor in Chile, 1919-1973*, Bloomington, Indiana University Press, 1976.

se había transformado en una forma de vida y sobrevivencia para muchos cesantes, para lo cual utilizaron el término “turismo” de cesantes. A pesar de los esfuerzos por imponer mecanismos de control y vigilancia, los cesantes escapaban a la supervisión del Estado, abandonaban los trabajos públicos y se desplazaban libremente por el país. En 1933-1934, a medida que el país lograba una mayor estabilidad política y económica, se intentó, una vez más, contar e identificar a los cesantes y controlar a la clase trabajadora.

CONTROL Y RESISTENCIA DURANTE EL GOBIERNO

DE ARTURO ALESSANDRI, 1932-1938

En octubre de 1932, después de más de un año de inestabilidad política, la ciudadanía chilena apoyó la candidatura presidencial de Arturo Alessandri. En diciembre, Alessandri asumió su segundo periodo como presidente. El país estaba en crisis, el desempleo era masivo, miles de familias recibían raciones de alimentos, y los altos índices de pobreza amenazaban con volverse permanentes. A diferencia de los gobiernos anteriores, Alessandri aplicó medidas económicas draconianas y redujo el gasto público para controlar la inflación.⁵⁹ Asimismo, el nuevo gobierno creía que no había razones económicas que explicasen los altos índices de desempleo y alegaba que la mayoría de las personas que recibía alimentos o residía en los albergues no quería o no estaba apta para trabajar. En los años siguientes, el gobierno supervisó en forma estricta la distribución de ayuda y estableció nuevos métodos de identificación. En forma paralela, el gobierno desató una represión violenta contra los movimientos políticos y sociales a lo largo de todo el país.⁶⁰

Para controlar la distribución de ayuda, el gobierno volvió a contar e identificar a los pobres. En enero de 1933, se ordenó una inspección de todos los servicios de cesantía y una reclasificación de las personas que to-

⁵⁹ Jaime Rosenblitt, “El Ministerio de Gustavo Ross y la configuración del Estado Nacional Desarrollista”, *Historia*, núm. 29, 1995-1956, pp. 405-421.

⁶⁰ Uno de los peores casos de represión durante el gobierno de Alessandri fue la masacre de cientos de trabajadores rurales e indígenas en Ranquil. Jaime Flores, “Un episodio en la historia social de Chile 1934: Ranquil, una revuelta campesina”, tesis, Santiago, Universidad de Santiago, 1993; Thomas M. Klubock, “Ranquil: Violence and Peasant Politics on Chile’s Southern Frontier”, en Greg Grandin y G.M. Joseph (eds.), *A Century of Revolution: Insurgent and Counterinsurgent Violence during Latin America’s Long Cold War*, Durham, Duke University Press, 2010, pp. 121-151.

davía residían en los albergues o recibían raciones de alimentos. Una nueva comisión, establecida en marzo de 1933, definió “como cesante al obrero que por motivos ajenos a su voluntad y teniendo capacidad moral para trabajar en conformidad a las Leyes Sociales en vigencia, no puede hacerlo y por lo tanto no puede obtener lo suficiente para subvenir a sus necesidades”. De acuerdo con esta definición, no eran cesantes “los mendigos, los inválidos, los maleantes y sobre todo las numerosas mujeres abandonadas por sus maridos y por ende numerosos niños abandonados por sus padres”.⁶¹ En términos prácticos, esta definición implicaba que la Dirección del Trabajo no era responsable de sostener a las personas indigentes. Sin embargo, quién debía hacerse cargo de ellos y qué tipo de ayuda debían recibir no quedaba claro en las instrucciones del gobierno. En 1933, el Departamento de Cesantía insistía en que alimentar y cuidar a aquellas personas que no tenían la capacidad para trabajar siempre había sido responsabilidad de “la caridad privada, por las instituciones religiosas y las de beneficencia” y, por lo tanto, dichas instituciones debían volver a hacerse cargo.⁶² Pero, cuando se ordenó cerrar los albergues, el intendente de Temuco solicitó una extensión del plazo, ya que no existían instituciones de caridad en dicha ciudad, y la medida afectaría sobre toda a mujeres y niños que no tenían adonde ir.⁶³

Además de reclasificar a las personas que recibían ayuda, se restringieron los beneficios para obligar a los hombres cesantes a buscar trabajo. En mayo de 1933, las nuevas normas comenzaron a regular los traslados y la entrega de pasajes de ferrocarril, con lo cual se esperaba “evitar el abuso del turismo que se ha producido a través de la República”. La Dirección del Trabajo definió en forma estricta quién podía recibir este beneficio y a dónde se podía viajar, prohibiendo además la migración a las ciudades del norte y de los empleados domésticos.⁶⁴ Si bien las nuevas reglas intentaban controlar a los trabajadores, también era una medida para prevenir que los empresarios utilizaran los fondos del Estado para movilizar la mano de obra. De acuerdo

⁶¹ Comisión de Cesantía, Santiago, 6 de diciembre de 1933, AHNCh, Intendencia Cautín, vol. 417.

⁶² Santiago, 7 de febrero de 1933, AHNCh, Intendencia Cautín, vol. 417.

⁶³ Alfredo Rodríguez, intendente, Temuco, 26 de febrero de 1933, AHNCh, Intendencia Cautín, vol. 413.

⁶⁴ Santiago, 23 de mayo de 1933, AHNCh, Intendencia Antofagasta, vol. 88.

con el Código del Trabajo, los empleadores tenían la obligación de cubrir los costos de transporte, incluyendo pasaje de ida y vuelta, desde el lugar de origen al lugar de trabajo. La ley laboral también estipulaba que el Estado solo subsidiaba los costos de transporte cuando no existía obligación patronal.⁶⁵ Sin embargo, muchos empresarios evadían esta responsabilidad y recargaban las responsabilidades públicas.

En un escenario en el cual el Estado y la élite estaban preocupados de que los cesantes se convirtieran en vagos, un grupo de 56 personas llegó a la estación de ferrocarril de Victoria, un pueblo pequeño en la provincia de Cautín ubicado a más de 600 kilómetros al sur de Santiago. Si bien la presencia de cesantes y sus familias se había convertido en algo habitual durante la crisis, muchos resentían la llegada de personas extrañas y ajenas al lugar. En octubre de 1933, la llegada de un nuevo grupo de cesantes causó temor y descontento entre la población local. Muchos habitantes alegaron que su pueblo se había convertido en el último destino de los cesantes. Sus miedos aumentaron cuando las autoridades descubrieron que entre las 56 personas había quince menores de edad, quienes no tenían ningún vínculo con el resto de los viajeros. ¿Quiénes eran estos niños? ¿Cómo habían terminado en un vagón de tren repleto de cesantes? En los días y semanas siguientes, las autoridades locales, regionales y nacionales intercambiaron cartas y telegramas en un esfuerzo por identificar a los menores de edad.

Una reconstrucción detallada del diálogo epistolar sobre la llegada de los niños permite desentrañar los diferentes esfuerzos, desafíos y obsesiones que influían en el proceso de identificar a las personas durante un tiempo de inestabilidad económica y migraciones masivas. La primera evidencia respecto a este caso es una carta de Jorge Sepúlveda fechada el 11 de octubre de 1933. Sepúlveda era el inspector del trabajo del departamento de Victoria, una de las unidades administrativas de la provincia de Cautín. En su carta al inspector provincial de Cautín, Sepúlveda denunció la llegada intempestiva de los niños y adultos, a quienes las autoridades nacionales habían identificado erróneamente como cesantes. El 2 de octubre, señaló Sepúlveda, el gobernador de Cautín había recibido un breve telegrama de parte de los servicios de cesantía en Santiago, en este se anunciaba “la imperiosa

⁶⁵ República de Chile, Código del Trabajo, pp. 9-10.

FIGURA 1. Los “cesantes” enviados a Victoria



Fuente: Fondo Dirección del Trabajo, Providencias 6451-6750 de noviembre a diciembre de 1933, vol. 387. La foto está adjunta a un documento (n 1394) fechado Temuco, 16 de octubre de 1933.

necesidad que existe de descongestionar algunas provincias” y redistribuir a los cesantes y sus familias a lo largo del país. Sin ninguna otra advertencia —según explicaba el informe de Sepúlveda—, el domingo 8 de octubre a las dos de la madrugada, un vagón con 56 personas llegó a la estación de Victoria. El grupo incluía quince menores entre diez y quince años, 25 jóvenes entre 16 y 20 años, y 17 adultos entre 21 y 36 años. Todos eran hombres, y si bien algunos de los niños eran hermanos, ninguno tenía lazos de parentesco con los adultos. Alarmado por este descubrimiento, Sepúlveda calificó a los niños de vagos y disputó la versión oficial de que eran cesantes y tenían derecho a viajar y recibir ayuda fiscal.⁶⁶

Sepúlveda se dedicó a estudiar y describir a los niños, a quienes consideró física y moralmente inhabilitados para trabajar. En su informe, incluyó una fotografía para demostrar su posición y sugirió que la apariencia física de

⁶⁶ Jorge Sepúlveda, inspector departamental del Trabajo, Victoria, 11 de octubre de 1933, Arnad-DT, vol. 387.

los niños era una evidencia clara de sus peores temores (figura 1). En sus “pequeños y débiles cuerpos [hay] señales de cuchilladas” y, aunque no tenía ninguna evidencia, Sepúlveda concluía que muchos eran “fugados del Reformatorio de Valparaíso”. Por el contrario, los niños señalaban que habían sido engañados por la policía y enviados lejos del puerto, en donde tenían familia, hogar y una dirección formal. Algunos incluso decían tener un oficio y trabajo. Con la información entregada por los propios niños, Sepúlveda confeccionó una lista que incluía el nombre, la edad, la dirección, la ocupación, los datos familiares y, en algunos casos, una breve descripción física. El inspector nunca consideró a los niños como cesantes, no porque fueran menores de edad sino porque eran vagos y peligrosos y podían corromper a la población local.⁶⁷ Nadie discutió su estatus de menores, una omisión que reflejaba el debate sobre la infancia obrera. Si bien Chile había comenzado a desarrollar políticas de protección a la infancia desvalida, estas coexistían con la criminalización de la pobreza, el abandono y la vagancia infantil.⁶⁸

El 16 de octubre, el inspector de la provincia de Cautín escribió a la Dirección del Trabajo en Santiago y adjuntó el informe escrito por Sepúlveda, la lista de los niños y la fotografía. El inspector provincial consideraba la fotografía una evidencia clave para demostrar que los niños eran vagos y no cesantes legítimos. Él mismo se preguntaba, “¿cómo podríamos ofrecerlo [trabajo] a jente [sic] como la que se enumera, sin salud, sin profesión conocida, tarados física y moralmente?”⁶⁹ El 15 de noviembre, el presidente de los servicios de cesantía de Santiago, G. Bustamante, quien era responsable de haber enviado a los cesantes al sur, se refirió a la controversia sobre los menores en una carta al ministro del Trabajo. Bustamante señala que cuando el gobierno había ordenado evacuar y cerrar el albergue de Valparaíso, se envió mucha gente al sur, pero su oficina nunca había recibido ninguna queja. Insistía entonces en que estas personas no eran vagos, pero tampoco tenían hogar y, como provenían del Albergue Aduana en el puerto de Val-

⁶⁷ Jorge Sepúlveda, inspector departamental del Trabajo, Victoria, 11 de octubre de 1933, Arnad-DT, vol. 387.

⁶⁸ Para una historia de la infancia en Chile, véase Jorge Rojas Flores, *Historia de la infancia en el Chile republicano, 1810-2010*, Santiago, Ocho Libros, 2010.

⁶⁹ Inspector provincial del Trabajo, Temuco, 16 de octubre de 1933, Arnad-DT, vol. 387.

paraíso, eran probablemente cesantes.⁷⁰ Si bien reconocía que algunos estaban enfermos o no eran aptos para trabajar, él creía que la mayoría eran trabajadores honestos. La dirección de cesantía aseguró al ministro que no habían cometido ningún error y prometían verificar las direcciones entregadas por los menores. Después de verificar la información, se concluyó que los niños eran vagos, pero porque estaban viviendo en el albergue tenían derecho a ciertos beneficios.⁷¹ El 19 de diciembre, Sepúlveda volvió a referirse al caso. Insistió en que los niños no eran cesantes sino vagos. Como evidencia, citó los problemas que habían causado en la zona.⁷² El intercambio de cartas y telegramas continuó durante algunas semanas, y luego cualquier noticia sobre el destino de los menores desaparece de los archivos.

La historia de los menores en Victoria ilustra cómo las autoridades públicas percibían el problema del desempleo y sus consecuencias sociales. Como en el caso de estos niños, los inspectores buscaron por todos los medios establecer una diferencia clara y estricta entre los cesantes y los vagos y los indigentes. Sin embargo, estos esfuerzos chocaban con las formas tradicionales de sobrevivencia de los sectores populares. Estos conflictos se evidencian en un documento de la Comisión de Cesantía de enero de 1934. El documento identificaba cuatro situaciones irregulares que entorpecían la distribución de ayuda y la colocación de cesantes: 1) las personas que prestaban o vendían la tarjeta de racionamiento, 2) los cesantes que recibían racionamiento pero se escondían cuando eran llamados a trabajar, 3) las personas a quienes se les había cancelando el racionamiento, pero se reinscribían en otra ciudad y 4) los cesantes que eran empleados en los lavaderos de oro y que al abandonar las faenas se llevaban las herramientas y volvían a inscribirse en otra ciudad. Dada la gran cantidad de irregularidades en la distribución de ayuda y en la organización de los trabajos de emergencia, muchas personas que eran cesantes no recibían asistencia, por lo tanto, se requería un nuevo sistema de identificación. Con el fin de establecer un

⁷⁰ Bustamante (presidente de la Comisión de Cesantía), Santiago, 15 de noviembre de 1933, Arnad-DT, vol. 387.

⁷¹ Bustamante (presidente de la Comisión de Cesantía), Santiago, 5 de diciembre de 1933, Arnad-DT, vol. 433.

⁷² Jorge Sepúlveda, inspector departamental del Trabajo, Victoria, 19 de diciembre de 1933, Arnad-DT, vol. 443.

sistema de identificación eficiente y científico, la Dirección de Cesantía encomendó la labor al Servicio Nacional de Identificación.

A partir de enero de 1934, todos los cesantes debían ser correctamente identificados de acuerdo con las nuevas reglas. Con esta medida se buscaba expandir también el alcance del recientemente creado Servicio Nacional de Identificación. El gobierno exigió una nueva tarjeta de racionamiento e instruyó a las autoridades locales no otorgar raciones de alimentos o beneficios a quienes no acudían con la identificación requerida. Si un cesante se negaba a identificarse, perdería acceso a todos los beneficios. En teoría, los gabinetes de identificación contaban con la tecnología y la burocracia para recoger y procesar más información e incluía una fotografía, las huellas dactilares, los nombres de los padres, el estado civil y el lugar y la fecha de nacimiento. Su objetivo era entregar a todos los chilenos una forma moderna de identificarse. Asimismo, las oficinas de identificación podían revisar si el postulante había recibido ayuda en el pasado o tenía antecedentes criminales. Al imponer estas nuevas formas de fiscalización e identificación, el gobierno esperaba ejercer más “control sobre el cesante que redundará en beneficio directo de él, porque suprimiremos [*sic*] la vagancia del trabajador”.⁷³ Así, durante el año 1934, el gobierno se abocó a reclasificar a las personas necesitadas, identificar a los hombres aptos para el trabajo y designar como indigentes no aptos para el trabajo a las mujeres abandonadas y a los niños pequeños. Los indigentes ya no eran un problema que concernía a las autoridades del trabajo.⁷⁴

CONCLUSIONES

Durante los años de la Gran Depresión, el Estado comenzó a preocuparse por identificar a los pobres y los cesantes. En los albergues, las ollas, las oficinas de colocación y los trabajos públicos, los funcionarios públicos y los voluntarios se esforzaban por medir las necesidades y distribuir o restringir los beneficios de acuerdo con el género, el origen y la clase social del solicitante. El énfasis en identificar en forma precisa a los pobres, así como en medir sus necesidades demuestra la compleja interacción entre los temores

⁷³ Comisión de Cesantía, Santiago, 25 de enero de 1934, AHNCh, Intendencia Cautín, vol. 417.

⁷⁴ Comisión de Cesantía, Santiago, 13 de febrero de 1934, AHNCh, Intendencia Cautín, vol. 417.

históricos de la élite y las ideas modernas sobre el trabajo y la familia. Los estereotipos tradicionales de los peones chilenos permanecían arraigados en la mentalidad de la élite, que continuaba viendo a los trabajadores como borrachos, promiscuos, inestables y flojos. La crisis económica reforzó la creencia de que era necesario domesticar y controlar a los hombres pobres y consolidar los valores de la familia moderna y el trabajo asalariado.

Las muchas historias sobre los hombres, las mujeres y los niños que interactuaron con el Estado entre 1930 y 1934 demuestran cómo la identificación no solo era una técnica, sino que implicaba una negociación sobre la identidad de las personas y su posición social. Esta reflejaba la tensión permanente entre el control y la modernización, la ansiedad social y el progreso científico y técnico, y entre las normas sociales tradicionales y las ideas modernas de familia que influirán en la construcción de la política social en Chile. A finales de la década de 1930, la identificación se había convertido en el mecanismo para acceder a todo tipo de beneficios sociales; sin embargo, la desconfianza en los hábitos y las formas de vida de la clase obrera también permaneció vigente y convenció a muchos políticos que legislar sobre el seguro de desempleo no era razonable en un país como Chile. ❧

EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA

Los seguros sociales, del modelo ideal al posible

Patricia G. Flier

Este artículo estudia el desarrollo del modelo de seguridad social en Argentina, a través de un rastreo minucioso de las iniciativas en materia de asistencia y previsión social en los tiempos de entreguerras. Este periodo de la historia argentina ha sido poco transitado por la historiografía, razón por la cual representa un desafío importante. En el texto nos abocaremos a indagar el desarrollo de las políticas de seguridad social con el interés de observar las razones por las cuales fueron formuladas, e identificar a los grupos y actores sociales que tomaron la iniciativa. El aporte original está en la recuperación de las diferentes alternativas presentadas y debatidas en la Cámara de Diputados de la Nación, reconociendo los variados posicionamientos ideológicos e intereses de los distintos sectores sociales involucrados en la construcción del modelo de seguridad social. Pero nos interesa fundamentalmente indagar sobre las aspiraciones y demandas del movimiento obrero y su efecto en los niveles de vida de los trabajadores.

En la Argentina de finales del siglo XIX y principios del XX las sociedades mutuales y los sindicatos prestaban asistencia a sus miembros en caso de invalidez y enfermedades y contribuían a sostener a las familias de los trabajadores fallecidos. Pero muy tempranamente el Estado irrumpió en escena creando Cajas de Jubilaciones y Pensiones para las diferentes categorías ocupacionales. Este proceso, que arrancó a principios del siglo XX, se extendió hasta mediados de la década de 1940, cuando la seguridad social experimentó una significativa expansión.

Patricia G. Flier, FAHCE, Universidad Nacional de la Plata (Argentina).

Como carácter distintivo y en relación con los modelos de seguridad social, la República Argentina se caracterizó por la elección y adopción de un modelo que presentó pluralidad o fragmentación de instancias a cargo de la protección contra riesgos sociales, es decir que introdujo varias instituciones que atendieron a los diferentes grupos ocupacionales. Decimos que se eligió y adoptó porque existió un modelo alternativo, presentado por la bancada socialista del Parlamento argentino en la segunda década del siglo XX, que propuso un modelo centralizado y de alcance nacional, tendiente a brindar seguridad e igualdad de cobertura a todo el conjunto poblacional. Sin embargo, este artículo muestra cómo, a pesar de los reiterados intentos de ciertos grupos obreros y de algunas concesiones para lograr el desarrollo del modelo, no pudo imponerse el seguro social nacional centralizado.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ESCENARIO

Durante el siglo XIX solo los militares, los altos escalafones de la administración pública y los maestros públicos habían recibido el beneficio de jubilaciones y pensiones.¹ En 1904 se extendió la cobertura a todos los trabajadores de la Administración Central, con la sanción de la Ley Núm. 4349, y la creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones que cobijó a los funcionarios, empleados y agentes civiles que desempeñaban cargos en la administración pública, cuyas remuneraciones figuraran en el presupuesto anual de gastos de la nación: el personal del Consejo Nacional de Educación, empleados del Banco de la Nación y del Hipotecario Nacional, magistrados judiciales, ministros de Estado y los que se desempeñaran en cargos electivos y que se acogieran a esta ley, siempre que acreditaran veinte años de servicio, a los que se sumaban el personal de los ferrocarriles de la nación.²

Es interesante observar el financiamiento de esta caja, ya que la ley establece que el fondo estará cubierto con el descuento forzoso de 5 por ciento sobre los sueldos, con el importe de la mitad del primer sueldo, con el importe de multas, sueldos vacantes, donaciones y legados, y con la renta

¹ Se trataba de beneficios que el erario público concedía a determinados empleados del Estado, para obtener una pensión de jubilación después de cierto tiempo de servicio. La pensión no requería aportes previos de los beneficiarios y estaba representada por la totalidad del sueldo en actividad.

² *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación* (en adelante DSCD), 1904, pp. 679-684.

de diez millones de pesos en fondos públicos a 6 por ciento de interés que aportaría el Estado. El artículo 11 fija que los fondos de la caja deberían ser depositados en el Banco de la Nación y que serían invertidos en títulos de la deuda nacional, de manera que produjeran el mayor interés y la más frecuente capitalización.

Esta ley inaugura un nuevo escenario de protección social, aunque de alcance limitado a los trabajadores vinculados con el sector público nacional, y dio origen al seguro social argentino, basado en un sistema de capitalización colectivo. Estos regímenes poseen como características principales la obligatoriedad, la profesionalidad y las prestaciones proporcionales a las remuneraciones. Su financiamiento se realizaba por aportes y contribuciones, calculándose un porcentaje sobre la nómina de salarios. Se presenta, así, una ruptura importante con las instituciones de beneficencia; las leyes de pobres eran estigmatizantes y discrecionales. El seguro social, en cambio, se basaba en reglas no discriminatorias y relativamente automáticas en su aplicación ante el daño ocasionado. Estaba dirigido al asalariado antes que al pobre o miserable y, por último, competía con los beneficiarios potenciales al contribuir con su financiamiento, con lo que fortalecía el derecho a reclamar el beneficio.

Este es un punto importante del nuevo escenario, ya que permite avizorar algunos cambios reclamados en relación con los nuevos roles que debía asumir el Estado, tendientes a lograr la racionalización de la acción asistencial. Sin embargo, como todo proceso de innovación, no se realizó sin obstáculos. Lento fue el proceso, signado por la presentación de proyectos de leyes sociales, sobre todo a cargo de los diputados socialistas; la mayoría se durmieron en las comisiones, sin alcanzar a imponerse como marcos legales. De un importante abanico de instrumentos legales se consiguió que en 1905 tomara fuerza de ley el descanso dominical, y en 1907 la ley de protección del trabajo de la mujer y el menor. La “cuestión social”, que abarcaba un número importante de problemas —tales como vivienda, salud pública y criminalidad, entre otros—, alcanzó su clímax; los reclamos obreros fueron crecientes y se presentaban muestras de un incipiente conflicto social.

En este marco, un grupo de los hombres imbuidos del “espíritu del Centenario” conformaron la corriente de pensamiento reformista que intentó dar respuestas a la cuestión social, no solo como un conjunto de problemas objetivos y cuantificables en las estadísticas económicas y sociales, sino

fundamentalmente como un desafío intelectual de gran importancia. Lo que estaba en juego era un nuevo modelo de relación entre el Estado y la sociedad; esta generación reformista, en sus tres vertientes principales —liberal, católica y socialista— se planteó una creciente intervención en el plano social. Este nuevo lenguaje político —según Eduardo Zimmermann— contenía una extensión de las actividades en materia social sin introducir un concepto revolucionario en el discurso político del momento. El surgimiento de la sociología como ciencia “total” de la sociedad, el reemplazo de los postulados individualistas de la economía política clásica por la nueva “economía social”, los nuevos desarrollos de la teoría jurídica que introdujeron conceptos como la “defensa social” en derecho criminal, o el “riesgo profesional” y la “obligación social” en materia civil, transformaron la noción tradicional de responsabilidad, el prestigio de la medicina social o la creación de instituciones como el Museo Social Argentino fueron algunas señales de la repercusión que este nuevo lenguaje político de “lo social” produjo en la sociedad argentina de comienzos de siglo.

La introducción de esta corriente reformista social modificó en gran medida, y a largo plazo, las relaciones entre Estado y sociedad; sin embargo esto no produjo un abandono de los fundamentos liberales en la política, la economía y la cultura, que los propios actores reconocían como vigentes. En este sentido, tampoco la llegada del radicalismo al poder afectó mucho esta confluencia entre liberalismo y reforma social.³

LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL: LA PREVISIÓN SOCIAL
 En 1915 surgió la primera caja de jubilaciones para trabajadores del sector privado: los trabajadores ferroviarios. En el mismo año, se sancionó una ley que contemplaba la indemnización por accidentes de trabajo para todas las categorías ocupacionales. Prolongados debates preludian sus sanciones; un recorrido por estos nos permite reconocer los diferentes posicionamientos ideológicos en las Cámaras de Diputados y Senadores, la postura del Poder Ejecutivo, así como algunas voces del movimiento obrero y las presiones de los empresarios.

³ Eduardo Zimmermann, “Los intelectuales y el reformismo liberal”, *Desarrollo Económico*, núm. 124, enero-marzo de 1992, p. 563.

Luego de intentos sistemáticos de la bancada socialista en favor de leyes de protección a la clase obrera, que inexorablemente fracasaban año tras año, sobre todo a partir de 1912, la situación de peligro que planteaba la “economía nacional”, la postura intransigente de los ferroviarios en reclamo de mejoras en los salarios y en las condiciones de trabajo, crearon el clima propicio para otorgar a este sector de trabajadores el beneficio jubilatorio a cambio de detener las huelgas que afectaban al sector capitalista más dinámico del país.

El diputado radical Rogelio Araya, de la Unión Cívica Radical, tuvo como misión defender el proyecto de ley que había sido devuelto por el Senado con modificaciones sustanciales. Así, en la sesión del 9 de junio de 1915, explicaba las razones que sustentaban su posición. En primer lugar, sostenía que no aceptar las modificaciones introducidas por los senadores implicaría un nuevo aplazamiento de una ley que consideraba ineludible dictar; en segundo lugar creía que esta era transitoria, como un avance de una ley orgánica de jubilaciones y pensiones de obreros ferroviarios. En sus palabras, “considero que es un asunto que debemos resolver inmediatamente, porque si así no lo hiciéramos, correríamos en peligro de que esta ley no se sancionara jamás y, por hacer lo mejor, dejaríamos de hacer lo bueno”. Por último, destacaba la necesidad de dar al personal de esta industria —debido a su rol estratégico en la economía nacional— la tranquilidad que la previsión y la protección otorga a los recursos humanos.⁴

El centro del debate se instaló alrededor del artículo 11 del proyecto de ley, una innovación sustancial que introdujo la Cámara de Senadores y que ponía en entredicho el derecho de huelga: “los empleados u obreros que voluntariamente abandonen sus servicios o los presten de modo que se interrumpa o perturbe la continuidad o regularidad de la marcha de los ferrocarriles serán considerados como separados del servicio y deberán ser sustituidos, perdiendo todo derecho que hubieran adquirido a las jubilaciones, pensiones o retiros a que esta ley se refiere y a los aportes que hubieren hecho, sin perjuicio de las demás responsabilidades en que pudieran haber incurrido”.⁵ Así, este artículo introdujo el debate sobre el derecho a la huelga

⁴ DSCD, 9 de junio de 1915, p. 398.

⁵ DSCD, 21 de junio de 1915, p. 591.

y especialmente el derecho a la misma en los servicios públicos, obligando a pensar y a recorrer la variada jurisprudencia aplicada en el mundo en búsqueda de las herramientas necesarias, en los modelos y experiencias extranjeras. Se trataba de posicionarse frente a la posibilidad de coartar o permitir el derecho a huelga de los trabajadores cuando, en palabras de Araya, “ya no son solo los intereses particulares de los gremios o de capitalistas los que están en juego; son, en primer lugar, los intereses nacionales, toda la riqueza del país, todo su trabajo, los que padecen por consecuencia de la huelga”.⁶

Es así como el proyecto de ley sobre jubilaciones se transforma en el paradigma de relación entre los actores sociales: trabajadores, capital y Estado, y dispara una serie de problemáticas que escondían, en primer lugar, el reclamo genuino de un sector del trabajo que esperaba una reglamentación sobre las condiciones de trabajo y la recomposición salarial frente a la carestía de la vida y, por otro, la aspiración a una recompensa por la labor efectuada, la seguridad y la estabilidad ante el riesgo y la vejez. El capital que buscaba tanto el disciplinamiento de la fuerza de trabajo como una mayor acumulación y el Estado que terciaba en la disputa esperaban aplacar la “cuestión social” con el menor costo posible para los empresarios.

Se demuestra claramente la presión de las empresas ferroviarias que trataron de aplazar su dictado por el perjuicio económico que demandaba el desembolso de divisas que provocaría su sanción. Pero conforme el tiempo transcurría, la agitación continuaba y se avizoraba el inexorable tratamiento en la legislatura, les quedaba aún una importante jugada. Los empresarios aceptarían el dictado de una ley de protección social a cambio de terminar con las huelgas. Recuerda el diputado Zaccagnini las presiones en la Cámara de Diputados cuando se trazaban los primeros esbozos del proyecto de ley de jubilaciones en 1912, la presencia del doctor Frías, en representación de las empresas ferroviarias, que sugería e insistía en que “el anteproyecto contenía una omisión y que si el propósito de la comisión era evitar huelgas, debería empezar ante todo por dejar excluidos de los beneficios de la ley a los empleados que abandonen el trabajo después de haber agotado los medios conciliatorios prescriptos de las leyes en vigencia”.⁷

⁶ *Ibid.*, p. 395.

⁷ *Ibid.*, p. 577.

Esta sugerencia no triunfó entre los diputados; mejor suerte le cupo en la Cámara de Senadores tres años después. Esta “sugerencia”, propuesta e impuesta por el sector capitalista, fue la base del artículo 11 que incorporó la Cámara Alta al proyecto. Cuando vuelve a la Cámara Baja, los diputados solicitan al Poder Ejecutivo que se pronuncie puntualmente sobre el tema.⁸ Así, el ministro de Obras Públicas, invitado a participar en la sesión del 14 de junio de 1915, explicaba que el amplio apoyo al proyecto se debía a que “aseguraba, consolidaba y mejoraba el servicio de todos los ferrocarriles del país, que son el eje de la riqueza, el eje de todos los elementos de actividad social”.⁹ Sin embargo, hacía explícita la mención de que los fondos de la caja de jubilaciones se formaba con aportes de los obreros, las empresas y la producción general mediante el aumento de tarifas. Por lo tanto, la sanción de esta ley, en tiempos de crisis de la economía mundial y en especial la reinante en el país, generaría mayor carestía. Recordaba que la crisis ya se percibía claramente en la disminución del tráfico, en la menor cantidad de jornadas de trabajo para los obreros, en la reducción de salarios y en la disminución de entradas de ganancias para las empresas. El vocero del Poder Ejecutivo, sin embargo, apoyaba firmemente la ley porque:

El funcionamiento especial de los ferrocarriles, su importancia decisiva en el desarrollo económico del país, hacen de él un instrumento principal del progreso, un elemento indispensable para que pueda moverse el complicado organismo de la actividad nacional. El servicio que prestan es tan indispensable para la vida de la Nación, que no puede dudarse un instante que existe un alto interés de Estado en asegurar el funcionamiento regular y permanente de sus servicios, tiene a su vez la obligación de tomar las medidas necesarias para que dicho objetivo pueda ser alcanzado.¹⁰

Cuando el diputado socialista Enrique Dickmann indagó específicamente sobre la opinión del Poder Ejecutivo sobre los cambios introducidos por los senadores en el artículo 11, el ministro expresó que el Poder Ejecutivo se adhirió oportunamente al artículo mismo.¹¹ Dickmann se opuso a lo que

⁸ Se trata de Manuel Moyano, quien se desempeñó durante muchos años como abogado de una de las más poderosas empresas ferroviarias del país.

⁹ DSCD, 14 de junio de 1915, p. 449.

¹⁰ *Ibid.*, p. 451.

¹¹ *Idem.*

llamó una “ley defectuosa, insuficiente, incompleta, que en cambio de una hipotética y futura jubilación, desde ya quita a los obreros un derecho fundamental”, refiriéndose a la huelga.¹² Cierra su disertación con una clara sentencia:

declaro que los socialistas, al votar la promesa de ley de jubilaciones, hemos votado el principio del seguro social —no hemos querido obstaculizar ni por un solo momento— pero no aceptamos renunciar a los derechos de la clase obrera por la simple promesa de un proyecto de ley. Nosotros nos oponemos a este artículo 11 reivindicando para todos los empleados ferroviarios el más amplio derecho de asociación y huelga, que es la salvaguardia, en nuestro país, de los salarios y de las condiciones de vida de la clase obrera, que no tiene otra propiedad que su fuerza humana de trabajo.¹³

A los efectos de clarificar aún más los objetivos perseguidos por este proyecto, el diputado de Tomaso recuerda que el proyecto no venía desde abajo, sino que era producto del temor a que continuaran las huelgas:

fue presentado al Congreso argentino sin que lo solicitaran los ferroviarios, a raíz de una gran agitación obrera. Fue necesario que los numerosos trabajadores de ese gremio se agitaran, después de una larguísima gestión amigable, con el fin de reclamar, cesando el trabajo, mejoras en sus salarios y en sus condiciones de labor, para que el Parlamento argentino [...] por primera vez intentara siquiera tratar de los intereses genuinos, peculiares y propios de esa gran masa humana, ha nacido este proyecto de ley que discutimos y que pretende destruir la asociación y arrebatar el derecho de huelga de los ferroviarios, de una huelga, por así decirlo. Él es la repercusión directa e inmediata de un gran conflicto que preocupó hondamente a la opinión pública durante casi tres largos meses y que mostró al mismo tiempo que la solidaridad de los trabajadores y el descuido de que habían sido objeto por parte de las empresas y el Estado, la connivencia del Estado con esas empresas para salvar sus intereses pecuniarios.¹⁴

La posición de los diputados socialistas consistía pues, en rechazar de forma tajante las modificaciones impuesta por el Senado, y en defender la sanción que la Cámara de Diputados había dado oportunamente. Concluía el legis-

¹² DSCD, 14 de junio de 1915, p. 452.

¹³ *Ibid.*, p. 455.

¹⁴ *Ibid.*, p. 458.

lador, denunciando la trampa que significaba este proyecto para la sociedad; una vez que el Parlamento argentino pretendía legislar en favor de los trabajadores, se engendra un proyecto que “lo único que quiere es tener un medio legal para destruir la asociación de los trabajadores ferroviarios y para impedir que ellos, colocados en el caso extremo de defender su salud y la vida amenazada por las malas condiciones de trabajo, se encuentren maniatados ante el peligro de perder su jubilación y las sumas deducidas de sus salarios”.¹⁵

En relación con el papel del Parlamento argentino frente a la “cuestión social” resulta muy interesante la intervención del diputado Bravo, quien reflexionaba sobre la preocupación ante las medidas de protección de la clase trabajadora. En primer lugar, se detenía a analizar los tiempos que requerían la sanción de leyes de importancia social. Recordaba el largo peregrinaje de los proyectos de leyes como la de accidentes de trabajo que, desde 1902 y ya transcurridos trece años, anduvo en las carpetas de las comisiones de la cámara sin tratarse; la ley reglamentaria del trabajo de la mujer y del menor que tardó más de tres años en aprobarse y la misma suerte habían corrido las de descanso dominical y la de creación del Departamento Nacional de Trabajo, como oficina de coordinación e informes para el estudio de las cuestiones sociales de la República. Este escaso interés por las cuestiones que beneficiaban a los obreros contrastaba con la celeridad de la misma institución para el dictado de leyes de represión, como la Ley de Residencia o la de Defensa Social, que solo requirieron 24 horas. Por otro lado, analizaba la posición del Poder Ejecutivo frente a las necesidades de los trabajadores —a través del apoyo expreso y la presión en la Cámara de Senadores para la incorporación del artículo 11— y la posición del radicalismo frente a la cuestión obrera donde conspicuos diputados radicales realizaban grandes esfuerzos de oratoria para acreditar su amor hacia los trabajadores ferroviarios y, al mismo tiempo, prestaban su voto al mencionado artículo, olvidándose con premeditación de la actitud histórica de las empresas, que no dudaban en despedir a los obreros más antiguos en edad y en años de servicio o en esgrimir diferentes estrategias que perjudicaran a los trabajadores.¹⁶

¹⁵ *Ibid.*, p. 458.

¹⁶ *Ibid.*, p. 462.

Ahora bien, ¿cuáles eran las demandas y expectativas de los trabajadores ferroviarios? En primer lugar, mejoras en las condiciones de trabajo y aumento concreto en los salarios; luego, una ley de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, frente a la posibilidad de una herramienta legal que les daría protección era desatinado desaprovecharla, pero ante las condiciones leoninas que el Senado, el Ejecutivo y los empresarios imponían, se levantaron las voces de oposición. En la asamblea llevada a cabo el 31 de julio de 1914 por la Liga Ferroviaria Argentina y La Fraternidad, el secretario general de esta última, después de dar las razones fundamentales por las cuales el gremio se oponía a la sanción de la ley con el artículo 11, se expresaba de esta manera:

El gremio de maquinistas y foguistas es uno de los más vehementes en anhelar la jubilación; en este deseo coinciden todos sus componentes, sin distinción de ideas y sin distinción de temperamentos; pero como un solo hombre se levantan ante el artículo 11 [...] No pretendemos hacer la apología de la huelga [...] pero queremos libertad de acción para cuando el trabajo se nos haga imposible, por carecer de leyes nacionales que reglamenten el tiempo que debemos trabajar y qué descanso nos corresponde. El artículo viene a ser algo así como un estado de sitio para los ferroviarios [...] Queremos la jubilación, pero no una mordaza. Se anhela una recompensa a la labor efectuada, pero no una amenaza para anular muchos años de esfuerzo.¹⁷

Por último, después de agotadoras jornadas de labor parlamentaria, la suerte estaba echada. En la sesión del 21 de junio se procedió a la votación de los artículos modificados por la Cámara de Senadores y, al tratarse el 11, el diputado Dickmann solicitó que la misma se realizara en forma nominal. Así se expidieron por la afirmativa 35 diputados y por la negativa 30, quedando de esta manera aprobado el polémico artículo y aprobado el proyecto de ley que llevará el número 9653.¹⁸ Surgía entonces la primera ley de jubilaciones y pensiones para trabajadores del sector privado que prestaban

¹⁷ Se incorporan a los antecedentes del proyecto denuncias concretas de los trabajadores ferroviarios efectuada por la comisión directiva de La Fraternidad que dan cuenta de abusos padecidos por los obreros, vinculados con las excesivas jornadas, suspensiones, despidos y multas injustificadas así como reiteradas violaciones a la ley de ferrocarriles; véase DSCD, 21 de junio de 1915, pp. 584-586.

¹⁸ *Ibid.*, p. 583.

un servicio público, donde se presentaba el curioso fenómeno que Augusto Bunge describía un día antes de su sanción: “que la República Argentina sería el único Estado en que una ley de equidad y previsión social es hecha instrumento de opresión político-económica”.¹⁹

EL GOBIERNO RADICAL Y LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Ernesto Isuani plantea que la iniciativa estatal como explicación única del surgimiento de la seguridad social puede sostenerse hasta las elecciones de 1916 que conducen a la Unión Cívica Radical al gobierno. Esto es así no por la reducción de conflictos como resultado de la acción estatal, sino porque comienza a prevalecer entre los sectores de trabajadores la lógica de la “imitación”. Es decir, una vez conseguido el beneficio jubilatorio para los ferroviarios, otros grupos ocupacionales, los de mayor capacidad organizativa y presión, comenzarán a demandar ese beneficio. Así surgen cajas para los trabajadores de servicios públicos, bancarios, periodistas, marina mercante, etc. Estos sectores conforman una especie de “aristocracia” laboral para la cual la seguridad social era relativamente apetecible.²⁰

Sin embargo, esta ola “imitativa” presenta importantes matices —que no fueron observados por el autor antes citado— que tienen que ver con diferencias importantes vinculadas con el papel que se le asigna a la política social. Un solo ejemplo al respecto tiene que ver con el proyecto de ley de jubilación y pensiones de los trabajadores de las empresas de tranvías, correos, teléfono, gas y electricidad, es decir empresas privadas que prestan un servicio público en la Capital Federal. El 28 de julio de 1915 tocó al diputado radical Tomás de Veyga la responsabilidad de presentar ante la Cámara su proyecto de ley de jubilaciones, retiros y subsidios del personal permanente de dichas empresas. Pocos días después, el 6 de agosto, la bancada socialista presenta el proyecto de jubilación para los empleados y obreros tranviarios. Veyga explica que la idea de este proyecto “flotaba en el ambiente metropolitano” desde el mismo día en que se sancionó la ley de jubilaciones para los ferroviarios y que se trataba de extender mayores beneficios a este sector de trabajadores porque

¹⁹ Luego 10.650, promulgada en 1919.

²⁰ *La Vanguardia*, 20 de junio de 1915.

es bien conocida la situación precaria en que se encuentran estos servidores, que no tienen absolutamente esperanza alguna para la vejez y solo en determinados casos reciben un subsidio, por accidentes de trabajo, que no comprenden todos los motivos de invalidez [...] y cuando ya cansados, vencidos por la fatiga, ceden al empuje de los que vienen detrás, o por disidencias en el trabajo son arrojados del servicio por sus jefes, ningún amparo tienen contra las injusticias del superior.²¹

El diputado sostenía que con esta ley se buscaba colocar a esos trabajadores en análogas condiciones a la de los empleados municipales, y así extender los principios de humanidad, justicia y previsión que anidaban en las ordenanzas municipales, por cuanto que estos realizaban funciones de verdadero carácter público, aunque subordinadas al sector privado. Hemos sostenidos reiteradas veces que el apartado central para el régimen de previsión es el del financiamiento de la cajas. En este sentido, este proyecto adoptaba el mismo criterio utilizado por la caja de los ferroviarios, es decir que la contribución quedaba a cargo exclusivamente de los beneficiarios (2 por ciento del sueldo mensual) y de los usuarios de estos servicios, y asegura puntualmente que: “las empresas particulares a ningún desembolso estarán obligadas, como tampoco la comuna”.²²

Al mismo tiempo se presentaba el proyecto de la bancada socialista, que proponía una estrategia diferente, tendiente, en palabras de Nicolás Repetto a “asegurar a los obreros condiciones tales de trabajo que hagan imposible todo conflicto de importancia”.²³ En este sentido se diseñaba un programa integral de política social cuyo objetivo inmediato era dar respuestas a las demandas reales y más urgentes de los obreros. Dicho programa constaba de dos partes: la primera tendía a establecer la jornada legal de trabajo, el salario mínimo, reglamentar las condiciones de trabajo de los tranviarios y estimular la organización gremial de esos obreros a partir de asociaciones de trabajadores con reconocimiento legal. La segunda parte del programa contemplaba la instauración del régimen de jubilación.

²¹ Ernesto Isuani, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL), 1985, p. 117.

²² DSCD, 28 de julio de 1915, p. 234.

²³ *Ibid.*, p. 234.

La historia reciente en materia de jubilación, especialmente la de los ferroviarios argentinos —a la que ofrecieron tenaz resistencia y oposición en el Parlamento— así como el estudio de los diferentes sistemas de seguridad desarrollados a escala mundial,²⁴ le brindaban importantes elementos para redactar este proyecto. Explicaba el legislador que el proyecto trataba de resolver con claridad y ventajas para los obreros las cuestiones que se referían a seis puntos nodales: la edad y años de servicio, las circunstancias que anticipan la jubilación, la devolución de las contribuciones a los obreros que se retiran de las empresas, la fijación del salario medio, la contribución de los empleados y obreros, y la representación de los trabajadores en la administración del fondo de jubilaciones. Cada uno de estos apartados merece una atención pormenorizada, en especial la precisión del monto de las pensiones de retiro que gozarían los obreros una vez cumplidos los requisitos de edad y años de servicio establecidos por la ley y el artículo que autoriza a los empleados u obreros que abandonen el servicio, voluntariamente o por cualquier causa, a reintegrarles íntegramente las contribuciones mensuales con sus intereses capitalizados. “Esta cláusula reviste la mayor importancia porque al asegurar a los obreros que abandonan el trabajo la devolución de lo que legítimamente les pertenece, pone a las empresas en la imposibilidad absoluta de ejercer venganza, tomar represalias o cometer actos peores”.²⁵

Para fijar la suma con la que debían contribuir los trabajadores, la empresa y el Estado para la conformación de la caja, el legislador proponía tener bien determinados tres elementos: la edad en que se acordase la jubilación, los años de servicio exigidos y el monto de retiro. Además se debían conocer las tasas de mortalidad y aplicar prácticas actuariales que asegurasen los fondos suficientes.

El proyecto de Repetto proponía el funcionamiento de la caja con aportes de 5 por ciento del sueldo del personal, 5 por ciento de los sueldos pa-

²⁴ *Ibid.*, p. 489.

²⁵ El diputado Repetto realiza un minucioso rastreo de los diferentes regímenes desarrollados en Europa. Especialmente se enfoca en Inglaterra, que había adoptado el seguro obligatorio con contribución exclusiva del Estado, la ley francesa de 1909 relativa a jubilaciones de ferroviarios y, sobre todo, el Instituto Nacional de Previsión español en los atinentes, las reglas técnicas del seguro y las experiencias actuariales concretas en la asignación de pensiones. DSCD, 6 de agosto de 1915, pp. 495-496.

gados por las empresas y 2.5 por ciento sobre los sueldos pagados por la municipalidad.

Para redactar este programa, el diputado Repetto señalaba que se había reunido con numerosos obreros y empleados de tranvías para conocer sus expectativas y demandas. También había realizado visitas a la compañía, observado el trabajo en los talleres y las líneas subterráneas para tener un conocimiento acabado de las condiciones de trabajo. Pero fundamentalmente, había buscado contar con las observaciones que los mismos empleados podían realizar de este proyecto, ya que iba dirigido a mejorar de manera sustancial las condiciones de vida de los tranviarios. Como estrategia partidaria procedió a publicar en la prensa periódica los proyectos de manera anticipada a su tratamiento en la Cámara; a los cuatro días de su publicación fue presentado el proyecto del diputado radical Veyga.

Esta aparición conjunta de dos proyectos de ley sobre jubilaciones permiten encontrar las posiciones diferentes frente a la “cuestión social”. El proyecto socialista tendía a reducir la contribución que recaía sobre los obreros, mientras que, sostenía Repetto, “el proyecto presentado por el señor diputado radical, representa un espécimen del sistema contrario, es decir que tiende a cargar todas las contribuciones sobre los obreros y sobre el consumidor, dejando completamente libre al capital”.²⁶ Pasaba así el estudio de las propuestas a la comisión de legislación. Lo paradigmático de esta situación radica en que los diputados socialistas querían atender los reclamos concretos de los trabajadores en primera instancia, y que estaban vinculados con mejoras a las condiciones de trabajo y aumento salarial y, en este marco, procuraban avanzar sobre las condiciones para sobrellevar la vejez y la invalidez. En cambio, los radicales seguían respondiendo al modelo cuyo objetivo central era acallar la protesta social.

Así, estas discusiones muestran que las políticas de seguridad social no surgían como respuestas a demandas y conflictos desarrollados por el movimiento obrero para obtener *este* tipo de beneficios, sino más bien como iniciativa estatal para cumplir determinados objetivos respecto al movimiento obrero, incluido el de frenar conflictos provocados por otro tipo de demandas.

²⁶ *Ibid.*, p. 494.

Nuevamente la agitación obrera de 1919 incita a los diputados radicales a reiterar la presentación del proyecto de ley para los trabajadores de empresas particulares pero que prestan servicios públicos. Los argumentos son extremadamente similares a los sostenidos en tiempos de sanción de la ley para los ferroviarios:

Además, el Estado, cuando se trata de obreros afectados a servicios tan importantes como son los de los tranvías, teléfonos, alumbrados [...] tiene el deber de colocarlos en una situación próspera en el presente que los tranquilice en lo que concierne a su porvenir. Muchas son las razones de esta obligación del Estado [...] El Estado tiene el deber, señor presidente, para que los mencionados obreros no se encuentren en situaciones de producir huelgas u otros conflictos capaces de interrumpir los servicios con grandes y lamentables perjuicios para la comunidad. Últimamente, los habitantes de esta capital hemos podido apreciar en toda su intensidad y gravedad las pérdidas y serias dificultades que ocasionaron esas interrupciones.²⁷

Este proyecto se convierte en ley durante el segundo gobierno de Hipólito Yrigoyen en 1921. Así, surgieron las cajas de jubilaciones y pensiones, por medio de la Ley núm. 11.110, para los trabajadores en empresas de servicios públicos (tranviarios, telefónicos, telégrafos, gas, electricidad). De nueva cuenta el Senado incorpora una cláusula beneficiosa para los empresarios: las empresas estaban facultadas para realizar un aumento en las tarifas de los servicios que prestaban para compensar la contribución de 8 por ciento que la ley requería a los empresarios. Se favorecía al capital, ya que su inversión era subvencionada por los usuarios. En la misma línea, dos años después recibieron el beneficio jubilatorio los empleados de bancos y compañías de seguros con la Ley núm. 11.232. Estos sectores conformaban una especie de “aristocracia” laboral para la cual la seguridad social era relativamente apetecible.

LOS “OTROS” TRABAJADORES: CUANDO UNA LEY DE PROTECCIÓN SOCIAL SE RECHAZA

No sucedía lo mismo, en cambio, con el núcleo mayoritario de los trabajadores. En 1923, bajo la presidencia de Marcelo T. de Alvear, se promulgó

²⁷ *Ibid.*, p. 499.

la Ley núm. 11.289, que establecía jubilaciones y pensiones para los trabajadores industriales, comerciales y de servicios. Esta ley debió ser derogada por la campaña de las principales centrales obreras que llegaron a declarar y realizar una huelga general para forzar su eliminación. Esta actitud no significaba un rechazo al beneficio jubilatorio, sino más bien a la idea del descuento salarial como fuente de financiamiento de la seguridad social. Otras reivindicaciones aparecían como más inmediatas o urgentes y seguramente la capacidad de previsión no era generalizada entre los trabajadores. Solo los sindicatos más fuertes, que ya habían conseguido algunos éxitos en términos de salario y condiciones de trabajo, podían mostrar interés en participar en el financiamiento de beneficios más “sofisticados” como jubilaciones y pensiones.

Sin embargo, nuevas cuestiones importantes se tramaban en el rechazo a la ley y algunas tenían que ver con las diferentes corrientes ideológicas en la organización sindical. El contenido de esta ley promulgada por el Poder Ejecutivo en 1924, era el siguiente:

a) Se creaban cajas que abarcaban a empleados y obreros mercantiles, obreros y empleados industriales, empleados y obreros del periodismo y de las artes gráficas, empleados y obreros de la marina mercante.

b) Aseguraba a los afiliados: jubilación ordinaria, jubilación extraordinaria por incapacidad para el trabajo por acto de servicio y pensión por fallecimiento a la familia del obrero o empleado.

c) Se establecía que los obreros aportarían 5 por ciento del sueldo y los empleadores 8 por ciento, además de ingresos adicionales.

d) Con los fondos y rentas de la ley las cajas atenderían el pago de los beneficios establecidos, ya que podían invertir en títulos nacionales y préstamos para la construcción de viviendas.

e) Los empleadores actuaban como agentes de retención y deberían depositar mensualmente las recaudaciones en el Banco de la Nación.

f) La administración de las cajas estaría a cargo de un directorio formado por un presidente designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, cuatro representantes titulares de las empresas, cuatro de los afiliados y otros tantos suplentes. Los directores durarían en su mandato tres años.

g) Las jubilaciones y pensiones serían inembargables.

h) Centralizaría los regímenes jubilatorios ya existentes.

Como puede observarse, los alcances y el contenido de la ley eran similares a las anteriores dictadas en el país en materia de previsión social; sin embargo, la Unión Sindical Argentina (USA) rechazó de plano su sanción. Julio Godio sostiene que es un axioma político que una concepción política errónea puede subsistir durante un tiempo, en tanto no sea confrontada con hechos políticos que muestren incontrastablemente su falsedad. Esto ocurrió en 1924 y colocó a la USA en una situación en extremo comprometida: se refiere a su posición opuesta a la ley de jubilaciones. La USA, impregnada de resabios antiestadistas y verbalistas revolucionarios, no pudo entender el verdadero significado progresista de esta ley y solo pudo responder con un comportamiento de rechazo abstracto a la medida.²⁸ Esta actitud contradecía el comportamiento sustentado por el sindicalismo, proclive a las negociaciones entre obreros y empresarios, así como el apoyo puntual del Estado en los conflictos entre capital y trabajo a través del arbitraje; pero se negaba, en concordancia con el anarcosindicalismo, a que el Estado interviniese en forma permanente en las relaciones laborales y se oponía en forma permanente a las regulaciones legales.

En el primer congreso ordinario de la USA, el 24 de abril, se aprobó por amplia mayoría una resolución contraria a la Ley 11.289 y se declaró una huelga general para el 3 de mayo. La proclama de la USA rezaba:

No han bastado las categóricas manifestaciones de repudio evidenciadas por los sindicatos en innumerables actos públicos para que el gobierno desista de su terco empeño de imponer compulsivamente el cumplimiento de la ley 11.289 [...] El Poder Ejecutivo no ha tenido en cuenta para nada la voluntad de los trabajadores, no obstante aducir que legislaba en beneficio de ellos; es ridículo que pretenda imponer dicho “proteccionismo”, cuando los trabajadores protegidos lo rechazan [...] El Comité Central, dando cumplimiento a la resolución adoptada en el reciente congreso de la USA, ha fijado el día 3 de mayo como fecha inicial del paro general. Ningún explotado debe traicionar este movimiento. ¡Que la paralización del trabajo el día 3 de mayo sea absoluta!²⁹

²⁸ DSCD, 1919, p. 390.

²⁹ Julio Godio, *El movimiento obrero argentino, 1910-1930: Socialismo, sindicalismo y comunismo*. Buenos Aires, Legasa, 1988, p. 156.

La huelga comienza tal como estaba previsto, pero el día 5 de mayo la Asociación Nacional del Trabajo se pliega a la huelga, expresando su simpatía por los huelguistas; muchos patrones también cierran los locales en apoyo al paro. Los patrones rechazan la ley porque significa involucrar a los empresarios en un sistema paraestatal de seguridad social y para ello no dudaban en aliarse a la USA. En este escenario, enfrentado con trabajadores y empresarios, el Poder Ejecutivo resolvió anular la medida y enviar la ley a revisión de las Cámaras, que era lo mismo que archivarla, tal como ocurrió. Ahora bien, ¿cuáles eran los argumentos de los sindicalistas para rechazar esta ley? Su postura fue explicitada en las páginas de *Bandera Proletaria* en seis artículos publicados en la edición de febrero de 1925. En primer lugar, con el título “La hora de la jubilación” se impone el ángulo anarquista: se rechaza “toda ley” en tanto “fuerza bárbara que esgrime la burguesía”. La USA se opone a esa ley en nombre de la supresión del capitalismo: “conviene repetir, por lo tanto, que no protestamos por una ley, sino protestamos contra el régimen entero de arriba abajo, de abajo arriba”.

Otro argumento para el rechazo se sustentaba en que “todo lo paga el obrero [...] No tocará para nada al sagrado propietario”. Además, sus miembros creían que la ley era, por un lado, necesaria para el Estado para recaudar fondos que ya no podía extraer de los empresarios y, por otro, que con esa ley el trabajador perdía su libertad frente al Estado.

Por la ley, el trabajador no solo pierde su libertad, sino también su dinero. Su libertad (el escaso girón de libertad elemental, sin la cual la vida se hace imposible) muere bajo los preceptos legales y se esclaviza más al patrono, al Estado y al capital. Enfrascado en el afán jubilatorio, muchos indecisos se harán carneros y muchos firmes tornarán indecisos. El derecho a huelga, derecho precario por cierto, pero que daba un pequeño aliento y alivio, ha sido suprimido.

Este último móvil de que los obreros se iban a hacer carneros, por estar “enfrascados en el afán jubilatorio” era débil, pues lo mismo podía suceder si se acordaba lo propuesto por la USA, es decir que la jubilación figurase en el contrato colectivo de trabajo y estuviera a cargo de la empresa. Esto último podía llevar a los jubilados a trabajar en caso de una huelga de los asalariados activos, si esta hacía peligrar el futuro de la empresa garante de las jubilaciones.

En el fondo, y siguiendo a Godio, tras estos sucesos se podía observar que la posición de la USA reflejaba los profundos vínculos ideológicos entre el sindicalismo y el anarquismo en relación con la naturaleza y el rol del Estado pero, al mismo tiempo, reflejaba las diferencias entre ambos, porque para el anarquismo la solución de fondo era la “revolución social” y para el sindicalismo el logro de convenios colectivos que amparasen a trabajadores pasivos y activos.³⁰

El Partido Comunista Argentino (PCA) se suma a la posición de la USA; en cambio, el Partido Socialista, que entendía que era difícil rechazar una ley que protegía la vejez de los trabajadores,³¹ criticaba la dirección sindicalista de la USA. La oposición más dura provino de la Unión de Obreros Municipales (UOM), liderada por el socialista Francisco Pérez Leirós. La UOM rompe con su afiliación a la USA, seguida por la Unión de Obreros Curtidores. La poderosa UOM resuelve no acatar a la USA y exige la aprobación de la Ley 11.289. Así se plantean rupturas y escisiones del reformismo obrero. La USA quedó limitada a los sindicalistas con el apoyo de los comunistas. Debido a la confusión reinante en la dirección del movimiento obrero y un comportamiento errático, no se auguraban mejoras sustanciales para los trabajadores.

La sanción de esta ley así como su posterior derogación nos permiten visualizar otros elementos centrales que se perseguían en el desarrollo de las políticas de seguridad social en el país; por un lado, su utilización en el campo de la disputa partidaria y la conquista de votos en la Capital Federal y, por otro, la definición del modelo de seguridad social a instaurarse en el país. El proyecto de ley comenzó a gestarse en 1921 con la presentación del diputado Pereyra Rosas; en 1922 lo presentaba el diputado Vergara, ese mismo 1922 el Poder Ejecutivo eleva su proyecto de jubilación para empleados y obreros de comercio, industriales, periodistas y compañías de seguros. Cuando la comisión de legislación analiza los diferentes proyectos surgen dos dictámenes: el de la mayoría perteneciente a la bancada radical y el de la minoría de la bancada socialista. El socialista Augusto Bunge

³⁰ Sebastián Marotta, *El movimiento sindical argentino: Su génesis y desarrollo*, vol. III, Buenos Aires, Lacio, 1960, p. 164.

³¹ J. Godio, *op. cit.*, p. 163.

denunciaba el fin electoralista que perseguía el proyecto en vísperas de las elecciones de diputados y senadores nacionales en la Capital Federal, que se celebrarían el 7 de marzo de 1924. No dudaba el diputado socialista en explicitar el carácter clientelista de este marco legal, que solo perseguía lograr los votos de los trabajadores capitalinos. La ley 11.289 fue sancionada el 22 de noviembre de 1923.

Sin restarle la importancia a la disputa partidaria en la conquista del electorado porteño, el cuestionamiento de los socialistas obedecía a razones de mayor peso. Se trataba de establecer un modelo diferente de seguridad social para el país, por el cual se trabajaba desde la primera presentación, en septiembre de 1917, del proyecto de Ley Básica del Seguro Nacional³² en la Cámara de Diputados con la firma de Augusto Bunge. En mayo de 1919 se solicitaba a la comisión legislativa un pronto despacho, “dado el carácter urgente que en la presente situación social tiene esta clase de leyes”.³³ El paso más importante hacia la concreción de este proyecto fue la sanción de la ley básica del Seguro Nacional que llevó el número 11.286, en 1923, por la cual se conformaba una comisión parlamentaria —con amplias facultades de investigación— para el estudio y redacción, en el plazo de dos años, de una ley orgánica de seguro nacional.

³² “La noticia de la sanción del Senado ha producido, entre los más directamente interesados, una satisfacción muy explicable. Creen resuelto con ella, por lo menos en principio, uno de los más tremendos problemas que el mundo capitalista plantea a los trabajadores asalariados: la vida asegurada para cuando llegue la vejez o incapacidad para ganarse la subsistencia diaria, una invalidez prematura, e igual garantía para la compañera y los hijos menores en caso de muerte de su sostén. ¿Son realmente fundadas esas esperanzas? ¡Ojalá lo fueran! El Partido Socialista había reclamado el retiro a la vejez para todos los trabajadores, el seguro social completo: enfermedad, maternidad, invalidez, desocupación. Todos los trabajadores son obligados a contribuir con 5 por ciento de sus salarios, pero tienen probabilidades de poder hacer efectivo el derecho a la jubilación que acordará la futura ley aquellos que tengan la suerte de probar, con los correspondientes certificados, las distintas ocupaciones que puedan haber tenido durante treinta años o más”. *La Vanguardia*, 22 de noviembre de 1924 (*apud* J. Godio, 1988).

³³ El proyecto de ley se desarrolla en cinco libros. Primera parte: Del seguro social. Asistencia social. El seguro nacional alemán. Cómo surgió el seguro. La legislación. Resultados conseguidos. El seguro nacional inglés. Antecedentes. La ley de seguros. Resultados. Conclusiones. Segunda Parte: Hacia el seguro nacional argentino. Elementos del problema. La oportunidad. El seudoliberalismo nacional. Los obstáculos. Cuestiones fundamentales. Nuestra previsión popular. La ley de Seguro Nacional. DSCD, 21 de septiembre de 1917, pp. 289-572.

En 1924 Bunge presentó un proyecto de ley que contemplaba la suspensión de la polémica Ley 11.289 hasta tanto el Congreso se pronunciara sobre el despacho que debía formular la comisión constituida para dictar la ley básica de seguro nacional.³⁴ El diputado Bunge explicaba que se perseguía suspender la aplicación de la ley —que de hecho era un fracaso— y no su derogación, para que se mantuviera latente el reconocimiento formal del derecho de los trabajadores al retiro por vejez e invalidez, que forma parte del seguro social “a fin de que ese reconocimiento en principio contribuya a asegurar la sanción del seguro social completo y genuino, única institución que puede hacer efectivo el derecho a retiro de todos los trabajadores, y que ha preparado la Ley 11.286, sancionada simultáneamente con la de jubilaciones gremiales”.³⁵

EL SEGURO SOCIAL NACIONAL, DE LO IDEAL A LO POSIBLE

Ahora bien, ¿de qué se trataba este Seguro Social Nacional? Los seguros sociales a los que tendía el proyecto de Bunge se basaban en una fórmula que combina tres elementos: el seguro individual, la mutualidad y la asistencia pública.³⁶ El seguro social consiste en un instrumento técnico financiero de previsión social, contributivo o previsional, caracterizado por la obligatoriedad del aporte. El proyecto en cuestión se trataba del intento más acabado de desarrollar un sistema de cobertura universal, que basada en la idea del seguro pretendía lograr no solo la seguridad de la población sino extender también la igualdad de protección ante las contingencias vinculadas con la vejez, la invalidez, la enfermedad y la desocupación de los ciudadanos. Su diseño demandó enormes esfuerzos y dedicación de uno de los hombres más lúcidos del partido socialista, con una obra monumental que recogía con minuciosidad la experiencia mundial en esta materia, la cual era estudiada para ser volcada en el país. El autor señalaba que cinco eran las cuestiones que había que estudiar y resolver.

Primero, la organización: ¿qué principios de organización son preferibles en nuestras circunstancias?, ¿la descentralización, la autonomía y la base

³⁴ DSCD, 30 de mayo de 1919, p. 264.

³⁵ DSCD, 25 de junio de 1924, p. 673.

³⁶ *Ibid.*, p. 674.

popular, como en Alemania e Inglaterra?, ¿la administración exclusivamente burocrática y centralizada, como la ley francesa de retiros?, ¿o un sistema mixto, como en Austria y sobre todo en Hungría? La segunda cuestión sería su radio de acción: ¿qué extensión debe abarcar el seguro nacional desde el principio?, ¿todos los asalariados en todo el país o solo determinadas categorías o en determinadas zonas? Después venía la cuestión de las formas de previsión: ¿debería comprender todas las formas de previsión colectiva, seguros de maternidad, enfermedad, invalidez, vejez, accidentes, desocupación o solo una o varias, y en este último caso, cuáles? La cuarta cuestión era la determinación del costo: ¿qué valor deben tener los beneficios que se instituyan?, ¿uniformes para todos los asegurados, sea cual fuere su salario, o proporcionales a este; invariable o con un máximo y un mínimo fijos?, ¿cuál sería su costo, inclusive el de su administración? En quinto y último lugar estaba el tema de las reservas: ¿de dónde deben proceder los recursos, en qué proporción pueden contribuir el Estado, los patrones y los asegurados?, ¿en qué forma deben percibirse y administrarse?³⁷

Estas cuestiones no podían resolverse de forma aislada. Cada tópico encerraba grandes dilemas y tomas de decisiones que debían tender a dar respuesta a las necesidades locales. “Para que las creaciones de la ley tengan la mayor vitalidad posible, es indispensable tomar como punto de partida las costumbres y las instituciones ya existentes, buscando en ellas, en unos casos, simientes para seleccionar, en otros el suelo más adecuado para el transplante”, señalaba Bunge en su presentación. No escapaba al legislador que un requisito indispensable para el éxito del modelo era su adecuación a la realidad argentina de la segunda década del siglo XX. Decía: “ninguna institución puede ser robusta y benéfica, por plausible que parezca en principio, si no está cimentada sobre la realidad inmediata, planeada para satisfacer necesidades efectivas y adaptadas a las condiciones de tiempo y lugar”.³⁸

Lo que no escapaba a la percepción del diputado, sin embargo, era que estaban elaborando un instrumento de política social que rompía con viejas usanzas y tradiciones, y que se pretendía cimentar un nuevo modelo de

³⁷ Manuel Ossorio y Florit, *Seguros sociales*, Buenos Aires, 1942, p. 29.

³⁸ DSCD, 21 de septiembre de 1917, p. 420.

relación de los actores sociales. Todo cambio produce resistencias y a este experto observador de la realidad nacional no se le escapaba ninguna de ellas. Dos preguntas iniciales guiaban su propuesta, una vinculada con la oportunidad de la instauración del Seguro Nacional en el país y, la otra, el tamaño de los obstáculos para el desarrollo de una nueva política de seguridad social. La experiencia internacional, en especial el sólido desarrollo del seguro social en Alemania e Inglaterra, daba los argumentos para explicar la legitimidad del sistema, como una institución de “incalculables beneficios de orden económico, higiénico, social, político y hasta moral”; sin embargo, el legislador se preguntaba:

¿Estamos capacitados para afrontar el seguro nacional?, ¿habrá en ese conjunto enorme suficientes aptitudes de iniciativa y contralor, suficiente espíritu solidario para que su obra sea fecunda, por el único modo en que puede serlo una vasta acción colectiva?, ¿ha alcanzado nuestro pueblo el nivel cultural y moral a su altura? ¿Sería oportuna una reforma, cuando se ha planteado entre nosotros alguna ley de trabajo, ha salido a relucir el inevitable argumento proteccionista de los capitalistas?

Se debía prever la resistencia de las empresas de asistencia médica, las compañías de seguros, los grandes y pequeños empresarios de la industria y el comercio, los terratenientes y los pequeños agricultores, porque a cada uno, de diferente manera y en distintos grados, el seguro social los afectaría. Sin embargo, ocupaba un lugar destacado entre las preocupaciones del autor la resistencia que pondrían los propios trabajadores. Entre ellos distinguía dos grupos: uno, el constituido por aquellos que fijarían su oposición basados en el rechazo al descuento de una fracción del salario —por pequeño que fuera—, por el descontento por los tipos de beneficios otorgados y por considerar excesivos los montos fijados para costearlos, pero con los cuales se podía dialogar y demostrar la distancia que va desde lo deseable a lo posible y el valor científico de las bases económicas del proyecto. El otro grupo, constituido por los “extremistas” y los “inertes” presentaba mayores dificultades. Así, Bunge se preguntaba: “¿cómo convertir a los que no creen sino en la acción directa, individual y violenta, y rechazando la labor metódica constructiva, tienden de hecho a la inercia lo mismo que los inconscientes? ¿Cómo despertar a los que, en su ignorancia, tardarán mucho tiempo en conocer y comprender lo más elemental de la organización prevista y sus

beneficios; a los analfabetos y esclavizados por la superstición y el temor, que van donde los conduce la voz de mando?”³⁹

No estaban erradas las preocupaciones del diputado socialista sobre las resistencias que provocaría la sanción de este proyecto de ley. Nunca se convirtió en ley. Sin embargo, la percepción del posible éxito del seguro social estaba basada en lo que él denominaría una “fuerte tradición de previsión popular” existente en el país. Los pilares de este proyecto serían las sociedades de socorros mutuos que, de hecho, contenían las bases del seguro social. El Censo Nacional de 1914 da cuenta de la situación de las mutualidades en el país, lo que permite al autor de este proyecto —luego de un arduo trabajo de depuración y consolidación de datos— clasificar en tres grandes grupos las entidades de previsión popular: mutualidades, cajas de empresas y las denominadas seudomutualidades. Las primeras tenían como objeto exclusivo el seguro mutuo de sus socios, con igualdad de derechos para todos los que pagaran las mismas cuotas; sus cuerpos directivos eran la representación genuina y expresa de la voluntad de los socios y se renovaban periódicamente. Las cajas de empresas estaban constituidas por empresas —las más importantes las ferroviarias—. La administración era mixta, con representación de la empresa y los asegurados en el directorio o bajo exclusiva dirección de la empresa. Esta contribuía a los gastos en mayor o menor proporción, según los casos. Las seudomutualidades, eran sociedades con estatutos de mutualidades, cuya administración no estaba en manos de los asociados. Utilizaban aproximadamente 30 o 40 por ciento de los ingresos para el mantenimiento del personal de dirección y administrativo. Eran empresas comerciales que combinaban otros fines —por ejemplo políticos o religiosos—. ⁴⁰ Los datos del Censo Nacional demuestran que un poco más de 10 por ciento de los trabajadores de la Capital Federal estaban efectivamente asegurados contra la enfermedad. En instituciones mutualistas poseían cobertura de enfermedad aproximadamente 95 000 afiliados, la mayoría hombres adultos. Las cajas atendían aproximadamente a 76 000 asegurados pero con prestaciones de carácter precario, pues estas se extendían a los empleados en la empresa o en la institución que

³⁹ *Ibid.*, p. 419.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 418.

administraba la caja. Un solo ejemplo de esto: las empresas ferroviarias, que se caracterizaban por dar ocupación a trabajadores temporales, con alta rotación y niveles muy bajos de estabilidad, lo que demostraba el efecto irregular de la cobertura.

A pesar del alcance limitado de los seguros, el autor del proyecto rescataba la experiencia acumulada por la población de trabajadores, quienes reconocieron naturalmente las bondades de la asociación ante la indiferencia del Estado para estimular su desarrollo, sobre todo en la ausencia de disposiciones legales que facilitaran la organización de las sociedades mutuales, estableciendo derechos y obligaciones y las resguardaran de otros tipos de emprendimientos comerciales.

Esto demuestra a las claras que la población laboriosa está preparada para una organización nacional de la mutualidad; pero demuestra también que la única manera de conseguirla es con una legislación que obligue a todas entidades de previsión popular a darse un carácter mutualista genuino y a constituirse sobre bases estables [...] La única solución posible de estos diferentes aspectos económicos y sociales, urgentemente requerida, es el seguro obligatorio, con la contribución conjunta de los trabajadores, de los patrones y del Estado.⁴¹

El proyecto de Ley Básica del Seguro Nacional constaba de 18 artículos en los cuales se instituía una comisión interparlamentaria que tendría a su cargo el estudio y la redacción del proyecto de codificación con arreglo a las bases que la misma ley determinaría (art. 1); el seguro nacional se organizaría “bajo la forma de mancomunidad de la población laboriosa, instituida por el Estado a los fines de la previsión de los riesgos que comprende y la administración de su asistencia por los mismos asegurados, con el concurso pecuniario y moral de los empleadores y del Estado” (art. 2).

Comprendía dos tipos de beneficios: los ordinarios y obligatorios para los asegurados y los complementarios de suscripción individual y facultativa. Los primeros incluían los seguros de maternidad, enfermedad, invalidez y ancianidad, y los segundos, los seguros contra la desocupación, para viudas y huérfanos, accidentes y de vida (art. 3). Los seguros ordinarios estarían financiados por el gobierno nacional y las cotizaciones periódicas

⁴¹ *Ibid.*, p. 424.

del salario de los trabajadores. El monto de las cotizaciones debería calcularse según el sistema de repartición para los seguros de enfermedad y maternidad y según el sistema de capitalización para el seguro de invalidez y ancianidad, conforme un mecanismo que estipulaba al efecto (art. 4).

Contarían con el seguro obligatorio aquellos trabajadores cuyo sueldo fuera inferior a 2 400 pesos anuales. Los empleados y otros profesionales no comprendidos en la obligación tendrían el derecho a ser asegurados voluntarios (art. 5). Establece la responsabilidad de los empleadores acerca de las cotizaciones de los asegurados obligatorios que contrataran, pudiendo descontar de su remuneración la parte que se declare a cargo de dichos asegurados. No se autoriza la realización de descuento a aquellos asalariados cuyo salario fuera inferior a dos pesos diarios (art. 7).

La administración del seguro estará a cargo de un Instituto Nacional, con la colaboración de oficinas regionales (art. 8). Estará dirigido por un consejo integrado por representantes de los asegurados, empleadores y asesores del Poder Ejecutivo (art. 10). El seguro nacional registrará en todo el territorio nacional (art. 13) y el proyecto del código debería ser presentado para su tratamiento a la Cámara de Diputados a más tardar en el tercer periodo de sesiones consecutivo al de la sanción de esta ley (art. 14).

La característica más sobresaliente del proyecto consistía en la amplitud de cobertura de riesgos, es decir la atención de los riesgos de ancianidad, invalidez, enfermedad y maternidad, así como el seguro de desempleo, apartado central en este país donde la desocupación era un infortunio permanente para la clase obrera. Este proyecto contenía elementos constitutivos de un modelo de seguridad social (previsión y asistencia social), que no fue tratado por el Parlamento argentino. Un reconocido investigador, González Galé, sostenía “que el país no estaba, posiblemente, en condiciones de afrontar de pronto los problemas de todo orden que planteaba la implantación en block de un sistema orgánico de seguros sociales. Pero tampoco estaban en situación de sostenerse las diversas cajas de jubilaciones que se creaban mientras dormía, plácidamente, en los archivos de la comisión parlamentaria correspondiente el Código de Seguro Nacional”.⁴² Augusto Bunge, con la convicción de que su código no pasaría, presentó un proyecto

⁴² *Ibid.*, p. 433.

de ley mucho más modesto que el anterior en 1929, donde se limitaba a crear las pensiones del Estado (de ancianidad e invalidez), de carácter obligatorio y los seguros de enfermedad, maternidad y pensiones complementarias de carácter voluntario. Sin embargo, este proyecto tampoco tuvo sanción legal.

LOS TRABAJADORES Y SU PROGRAMA DE ACCIÓN

En 1932 los trabajadores organizados en la Confederación General del Trabajo (CGT) establecieron sus aspiraciones en materia de política de seguridad social en el programa de reivindicaciones inmediatas. El Programa Mínimo de la CGT⁴³ propiciaba y defendía el establecimiento del Seguro Nacional que atendiera los riesgos de enfermedad, desocupación, vejez e invalidez y protección a la maternidad de toda la clase trabajadora. Es decir, propusieron un modelo alternativo de seguridad social basado en la ampliación de beneficios y con cobertura nacional, se opusieron firmemente a la sanción de nuevas leyes jubilatorias por la inequidad manifiesta del sistema imperante y denunciaron la indiferencia de los legisladores ante las aspiraciones de los trabajadores en materia de políticas de seguridad social.

El proyecto de ley de jubilaciones para periodistas y gráficos que ocupó el escenario de la década de 1930, cuya sanción legal en 1939 vuelve a cristalizar el modelo imperante en materia de previsión, nos permite reconocer las demandas y expectativas de los trabajadores. Si bien el dictado de una ley de previsión social para los periodistas y obreros gráficos reconocía diversos intentos, la sistemática oposición de los trabajadores gráficos detuvo la sanción.⁴⁴ En 1935, el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados, que fue finalmente vetado por el Poder Ejecutivo,⁴⁵

⁴³ José González Galé, *Previsión social*, Buenos Aires, Losada, 1946, p. 65.

⁴⁴ El Programa Mínimo contemplaba: "Reconocimiento de los sindicatos por el mero hecho de existir, jornada de trabajo y vacaciones anuales pagadas, derecho de vida y seguro nacional, reforma de la ley de accidentes de trabajo, contralor obrero en las industrias y reparticiones del Estado, oficinas de colocaciones, protección a la maternidad, defensa de la infancia, estabilidad y escalafón para los obreros y empleados del Estado y entidades de carácter público, carestía de la vida y derogación de la ley 4.144; *Boletín de la Confederación General del Trabajo*, año I, núm. 1, 15 de enero de 1932, p. 3.

⁴⁵ En 1920 se había presentado el proyecto del diputado Ceballos, en 1926 el del diputado Guillot, en 1932 el proyecto del Poder Ejecutivo de la Nación, en 1933 el encargado al diputado Bunge, en 1934 el del diputado Pérez Lierós.

es paradigmático para la comprensión de los enfrentamientos en materia de seguridad social.

La prensa sindical acusaba a la Cámara de Diputados de no atender ni respetar las necesidades de los trabajadores, persistiendo en el mismo error y persiguiendo intereses alejados del conjunto de los trabajadores. “No faltó también diputado de la mayoría o minoría, de este o aquel sector, que no encontrara justificada la crítica a este sistema de legislar para un gremio determinado que ‘la tradición argentina en la materia’ ha venido siguiendo y hasta llegase a calificarlo de arbitrario y demagógico: sin embargo, ninguno tuvo el valor de oponerse a que la mistificación continúe”.⁴⁶

Al debatirse este proyecto de ley, ya se vislumbraba que “una gran cantidad de personas presuntas beneficiarias de la ley, no se beneficiarán jamás”, porque jamás tendrían los años de servicio para poder jubilarse; se reconocía que las industrias gráficas y empresas periodísticas, “excepto de las muy grandes empresas capitalistas”, eran de las más inestables en el país, y que era enorme la cantidad de trabajadores y periodistas que carecían de ocupación regular para poder estar comprendidos en ese régimen jubilatorio; se pensaba que esta legislación tenía la ventaja, en esos momentos de gran desocupación, de que “hombres de edad avanzada reposen, dejando su trabajo para dar paso a los jóvenes que desean emplear también sus fuerzas”.

Sebastián Marotta, dirigente de la Unión Linotipista Mecánicos y Afines (ULMA) denunciaba que los diputados no habían tenido en cuenta a la hora de legislar las aspiraciones de la mayoría de los trabajadores:

Lo que necesitan los trabajadores gráficos y obreros en general, no es una ley que les haga creer que dentro de cinco o diez años disminuirá el número de desocupados en virtud de que los ancianos habrán sido jubilados, sino que se les garantice desde ya trabajo o medios de subsistencia. Habría sido buena política que los parlamentarios, tomando tan solo tres puntos del programa de emergencia de la CGT: semana de 40 horas, vacaciones anuales pagas y seguro nacional y de desocupación, y de ese modo, si no hubiesen resuelto el grave problema de la desocupación, habrían contribuido a reducirlo a su expresión mínima.⁴⁷

⁴⁶ DSCD, 18 de enero de 1939, p. 643.

⁴⁷ Comisión General del Trabajo (en adelante CGT), año I, núm. 24, 28 de septiembre de 1934, p. 1.

Los trabajadores observaban y denunciaban además otros objetivos no tan explícitos de los legisladores, congraciarse con la casta privilegiada de los periodistas “en atención a favores recibidos y a recibir” a costa de los obreros gráficos y hacer que el gremio gráfico contribuya con un empréstito forzoso para satisfacer necesidades del Estado. Entonces convocaban a: ¡Gráficos a trabajar contra le ley, adhiriéndose al comité obrero contra la Ley de jubilaciones para periodistas y gráficos!⁴⁸ Frente a la aprobación del proyecto en el Parlamento, el camino de los obreros fue la oposición sistemática a una ley que respondía a un “propósito de saqueo, de asalto a mansalva contra los salarios obreros” a partir de una vasta campaña de resistencia.⁴⁹ Se realizaron actos públicos, mítines, presentaciones ante la Cámara de Diputados. En la nota presentada a la Cámara de Diputados por el secretario general del comité obrero se puede observar la posición y las razones por las cuales los trabajadores gráficos se oponían a la ley. Argumentaban que esta no reflejaba ni solucionaba el estado real del gremio. “La industria gráfica no se halla en las mismas condiciones que las industrias del transporte, luz y fuerza, del gas, telefónica u ocupaciones nacionales y municipales, que son básicas y llenan necesidades colectivas y permanentes en el desenvolvimiento general de la Nación, y cuyos empleados y obreros que ocupan, más o menos tienen estabilidad en sus puestos”. En cambio, apenas 30 por ciento de los obreros gráficos trabajaba de forma permanente en las empresas periódicas; entre 10 y 15 por ciento trabajaba en imprentas llamadas de obra; de 15 a 20 por ciento trabaja de forma temporaria. Así, este gremio argumentaba que no podía realizar los aportes necesarios para obtener beneficios de la ley. Además, muchos de estos trabajadores se movían entre la capital y las provincias, por lo que “tropezarán con otro inconveniente muy importante para incorporarse a la caja, toda vez que la proyectada ley es de carácter local y no nacional”.⁵⁰

La Confederación General del Trabajo avalaba la posición de la ULMA —entidad que agrupaba al personal de la industria gráfica y era integrante

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ CGT, año II, núm. 41, 25 de enero de 1935, p. 2.

⁵⁰ Se crea el Comité Obrero contra la Ley de Jubilaciones para Periodistas y Gráficos, constituido por R.G. Rugilo, secretario general; Domingo Torres, secretario de actas; Julio Valverdi, tesorero; H. Pena, W. Shabliko, O. Pretto y J. Durand, vocales.

de la CGT— en su repudio a la ley y, en este marco, elaboró un documento que fue presentado al presidente de la Cámara de Diputados, en el que sostenía la inviabilidad de este tipo de proyectos de leyes de retiro si antes no se consultaba con amplitud a los trabajadores que habrían de estar afectados, que si bien era rescatable la buena intención de los autores, los principios en los cuales se sustentaban eran deleznable, tanto si se prestaba atención a la futura estabilidad de la caja a crearse, como al monto de los aportes requeridos. Los trabajadores gráficos, en su inmensa mayoría, no podrían cumplir con el cómputo de los años de servicio anteriores a la ley, en consecuencia no podrían jubilarse y en cambio deberán aportar para que otros se jubilen, por lo tanto se provocaba una situación injusta e inequitativa.

El secretario general de la CGT, Luis Cerrutti, explicaba que la entidad no estaba en contra de las leyes de amparo; al contrario, las propiciaba y de hecho integran el Programa Mínimo de Acción. Su propuesta se basaba en la instauración de un seguro nacional de desocupación, enfermedad, vejez y maternidad, cuyo establecimiento ampararía a todos los trabajadores y se terminaría con la sanción de leyes incompletas que creaban cajas inestables. Entonces:

Y si la experiencia que se tiene de las leyes actuales indica que debe andarse con cuidado en materia jubilatoria, ¿por qué pretender entrar en un terreno en el cual todas las perspectivas son de que puesta en práctica no dará resultados [...] El seguro nacional vendrá a llenar un vacío y una necesidad dentro de nuestra incipiente legislación social. Su instauración significará el punto de partida de una nueva época para la clase trabajadora, especialmente la de la industria privada, hasta el momento huérfana de todo apoyo cuando llega a la ancianidad o cuando la enfermedad hace presa en ella.⁵¹

Finalmente, luego de 16 años transcurridos desde la última ley en esta materia, en 1939 se sancionaba la Ley 12.612 de jubilaciones para periodistas, que reconocía el mismo camino que se había seguido con la creación de Cajas de Jubilaciones en el país. Fue esta ley una copia de los lineamientos, etapas y alcances de las anteriores. Es decir, en primer lugar se apro-

⁵¹ CGT, año II, núm. 42, 1 de febrero de 1935, p. 2.

baba una ley básica, que solo establecía los preceptos de carácter general, en tanto dejaba la tarea de dictar la ley orgánica en el plazo de un año, una vez creadas la caja y el directorio, que tendrían la responsabilidad de realizar un censo y los estudios actuariales correspondientes; retomaba el tema del alcance obligatorio y su extensión a todo el país de las leyes sociales; excluía a los obreros gráficos y se establecía el aporte que el Estado debía efectuar para el funcionamiento de la caja.⁵² Este aspecto también caracteriza el modelo de seguridad social instaurado, es decir que la nación contribuía a beneficiar a un gremio, a expensas de la totalidad del conjunto de trabajadores. Esta situación se manifestaba aún más injusta cuanto que las cajas se integraban con los aportes que el Estado hacía en cada una de ellas o con gravámenes a los ciudadanos que no estaban incluidos en el campo de aplicación de los beneficios del seguro, como lo que sucedía con la caja de ferroviarios (Ley 10.650) en la que uno de sus ingresos estaba representado por un recargo de los fletes o los de marina mercante que tomaban una contribución de 2 por ciento del valor del importe de fletes de carga entre puertos argentinos y, en este caso, el de los periodistas, que contarían con el pago de ciertos servicios en la aduana.⁵³

La ley establecía una “equitativa” distribución de aportes para el funcionamiento de la caja: 7 ciento por parte de los empleados, 3.5 las empresas periodísticas y 5 por ciento por parte del Estado, y respondía a entender que “es más simple, más claro y hasta menos gravoso para el Estado. Nada se opone, por otra parte, a que se imponga esta contribución; no hay óbice legal alguno. Y corresponde decirlo categóricamente: sin esa ayuda iría inevitablemente al fracaso esta ley de jubilación de periodistas”.⁵⁴

⁵² CGT, año II, núm. 60, 7 de junio de 1935, p. 1.

⁵³ Para su inclusión era necesario realizar un sereno estudio que demuestre las posibilidades y alternativas para la correcta inserción, debido a la inestabilidad laboral que impedía solventar los costos y comprobar los años de servicio. Su inclusión en este proyecto auguraba dificultades y muy pocos éxitos, explicaba el miembro informante DSCD, 18 de enero de 1939, p. 653.

⁵⁴ El informe presentado por el ministro de Hacienda demostraba la viabilidad del aporte del Estado a partir de los servicios de aduana. Lo que las empresas periodísticas pagaban por los servicios de eslingaje, guinche y almacenamiento, producía 1 181 000 pesos argentinos, por lo tanto, si se considerase un aporte del Estado cercano a 5 por ciento para la caja de jubilaciones tomado de esta partida, demandaría aproximadamente 660 000 pesos, es decir más o menos la mitad de lo percibido por dicho servicio.

LA JUBILACIÓN: EL ESPEJISMO DE UNA APETITOSA PENSIÓN ANTES DE LLEGAR A LA VEJEZ

Los seguros sociales entraron en nuestro país por la puerta falsa de las jubilaciones, decía José González Galé, en 1942: “pero emprender, a sabiendas, una ruta equivocada; persistir en el error, conocido el remedio; negar las matemáticas y la lógica; desoír las enseñanzas de la experiencia [...] y, sin embargo, esa es la posición de mucha gente en materia de seguro social”.

Estos comentarios surgían de la crisis que atravesaba la Caja de Jubilaciones de los ferroviarios en 1940, que demostraba su absoluta insolvencia. El déficit de la misma ascendía a sumas aterradoras, que en cifras redondas era, en 1938, de diez millones de pesos, de 16 millones en 1939, 25 millones en 1940, y 40 millones en 1941. Si bien se reconoce que esta situación fue provocada por el incumplimiento de las empresas en relación con los aportes que debían depositar —que en ese momento coyuntural no podrían cancelar su abultada deuda— se apela al artículo 8° de la Ley 10.650 que establece: “Cuando los recursos calculados no alcanzaran a cubrir el importe total de las jubilaciones y pensiones que deberán ser satisfechas durante el año, la Nación contribuirá con la diferencia”.

Es decir que la Nación contribuiría a beneficiar a un gremio, a expensas de la totalidad del conjunto de trabajadores. Las cajas de jubilaciones estaban mal financiadas. Nunca se pretendió establecer un fondo realmente autónomo. Correspondían a una población privilegiada y un número relativamente reducido de beneficiarios. Pero ¿sería posible extenderlo a toda la población del país? ¿Se podría universalizar el privilegio? Habría que trabajar, como principio básico, fijando con rigor la edad mínima de retiro y el importe máximo de la pensión. Ya en 1924 Augusto Bunge explicaba las dificultades de las cajas así como los móviles perseguidos por este sistema. En el año 1921 se habían instituido dos cajas separadas —la de ferroviarios y la de empleados de empresas de servicios públicos— aunque hubiera bastado una sola. Tanto más que una ley es copia fiel de la otra. “Esta separación no tiene más razón de ser lógica que el interés patronal, para mantener a los trabajadores bajo más directa dependencia de las respectivas empresas separándolas en compartimentos”,⁵⁵ denunciaba el diputado socialista.

⁵⁵ DSCD, 18 de enero de 1939, p. 656.

La administración era centralizada y exclusivamente burocrática, no existían delegaciones locales con representantes seccionales de los trabajadores, no había asambleas para fiscalizar al directorio, el costo era enorme. Se diseñaron teniendo como modelo el régimen de la caja de jubilaciones públicas que ofrecía jubilaciones de privilegio —con un derecho a jubilación con 95 por ciento del sueldo del último año (que solía aumentar para ese solo efecto), sin límite de edad alguno y con solo 25 años de servicio para 80 por ciento de los funcionarios, por haberse convertido en regla el privilegio de excepción.

Así, para acercarse a este modelo, las cajas de ferroviarios y la de servicios públicos fijaron el límite de edad en 50 años —cuando 75 por ciento de los varones de 20 años sobrevive los 50 y 60 por ciento llega a los 60—, y el mínimo de años de servicio —no de aportes— en 30 para alcanzar el máximo de jubilación y todas las prestaciones fueron de efecto retroactivo con alguna anterioridad a la fecha de sanción sin efectuar ninguna diferenciación entre los jubilados del primer periodo, entre los que no habían contribuido en nada o lo habían hecho solo en parte, de aquellos que se jubilaban habiendo contribuido totalmente. El financiamiento de las cajas estaba fijado en 14 por ciento de los salarios y sueldos, de los cuales las empresas deberían contribuir con 8 por ciento, pero en realidad las costeara el público, debido a que fueron autorizadas las empresas para efectuar un aumento en las tarifas para cubrir estas erogaciones, que en el caso de las compañías telefónicas y las de alumbrado fueron más del doble que el valor de los aportes. Ahora bien, el déficit de las cajas debía ser cubierto por el Estado, es decir también lo costeara el conjunto de la población trabajadora.

Las cajas cerradas que eran un privilegio de un grupo limitado de trabajadores, que tendían a limitar la libertad de tránsito de una ocupación a otra, porque el cambio implicaba la pérdida del derecho adquirido a la jubilación y también limitaba el derecho a huelga aun cuando no existían disposiciones explícitas en su contra. Esta subvención de un valor efectivo de casi 20 por ciento de los salarios regía exclusivamente para los trabajadores de las empresas que adoptaban este sistema, y producía como efecto la detención de reclamos por aumentos de salarios que acompañaran el encarecimiento del costo de vida. Los trabajadores tranviarios, ante la carestía, no dudaban en solicitar aumento de tarifas para que se les pagara mejor.

Es decir, se asignaban privilegios a un número pequeño de trabajadores a expensas del conjunto, provocando así grandes diferencias en el conjunto de la clase obrera.

CONCLUSIONES

En este ensayo he rastreado los intentos por crear un modelo alternativo de seguridad social centralizado e igualitario para todos los trabajadores de principios a mediados del siglo XX. Como he mostrado, este modelo fue rechazado por varios sectores obreros. Para 1939, estos intentos se cristalizaban con la sanción de leyes que crearon nuevas cajas de jubilaciones para periodistas (Ley 12.581) y la marina mercante (Ley 12.612). Entonces, incluso los trabajadores que habían hecho grandes esfuerzos por mantener la propuesta del Seguro Nacional no dudaban en bajar sus banderas a la hora de conseguir este privilegio para el gremio al que representaban. El propio secretario general de la CGT, Ángel Borlenghi, peticionaba pronto despacho a la Cámara de Diputados para el proyecto de ley de jubilación de los empleados de comercio, gremio al que pertenecía.⁵⁶ A partir de 1943 se inaugura un nuevo periodo en el campo de las políticas de seguridad social en Argentina. Este escenario estaría caracterizado por la expansión importante de la cobertura; sin embargo, las causas tuvieron más que ver con la masificación de la sindicalización durante estos años que con la materialización de un proyecto revolucionario de universalización y centralización de la seguridad social para todos los trabajadores del país. Una vez más, de un modelo ideal se logró concretar el posible. Ø

⁵⁶ “Por eso decimos que mientras no sea posible conseguir el seguro social, se estimule la creación de cajas de jubilaciones por gremios o industrias. Este concepto puede parecer una innovación respecto al criterio tradicional que han sostenido generalmente las organizaciones obreras, pero se verá que es profundamente realista”, CGT, año VI, núm. 279, 1 de septiembre de 1939, p. 4.

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, 1930-1950

Lisa Singleton

Para la década de 1930, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estaba ya acostumbrada a la apatía de las naciones americanas. Hasta este momento, Europa y América habían hecho frente a sus problemas internos de forma relativamente aislada. Como sucedió en la mayor parte del mundo, la Gran Depresión despertó en el continente americano una serie de preocupaciones alrededor de las condiciones laborales y el desempleo, pero los planes de desarrollo fueron sobre todo regionales o nacionales, sin pasar por la estructura de la Sociedad de las Naciones (SN). Sin embargo, cuando la posibilidad de una institución rival de la OIT viable apareció en las Américas, el organismo ginebrino decidió recuperar la cooperación de los países en esta región.

La seguridad social pronto se volvió un aspecto fundamental de esta estrategia y más que una imposición de los expertos de la OIT, la estrategia del organismo se desarrolló durante las conversaciones con los gobiernos latinoamericanos. La OIT ya era reconocida por su apoyo al seguro social por medio de una serie de convenciones internacionales en la materia, pero ni las convenciones ni el tipo de esquema bismarckiano que el departamento de seguridad social dentro del organismo apoyaba había penetrado en la región americana como lo había hecho en Europa. Para comprender mejor el contexto americano, la directiva de la OIT visitó la región con el fin de encontrar los temas que podrían resonar positivamente entre sus líderes y

Lisa Singleton, investigadora independiente.

Traducción de Sara Hidalgo con la colaboración de Daniela Ramírez Conde.

demostrar así su relevancia. A partir de estas discusiones quedó claro que muchos gobernantes estaban dispuestos a discutir sus programas de protección social a un nivel general y nacional, y trabajar con los expertos de la OIT en la materia para formularlos, reformarlos o estabilizarlos. El seguro social se volvió así el tema principal que la OIT utilizó para reincorporar a América Latina en sus actividades.

El conocimiento experto de la OIT en políticas de seguridad social se expresó de varias formas en su relación con América Latina. La organización, por ejemplo, coordinó encuentros de alto nivel, circuló entre los participantes documentos y sondeos con antelación, para mantener un repositorio de información actualizada y estar a disposición de los gobiernos para responder preguntas técnicas concretas. Al planear cómo profundizar su presencia en las Américas, los altos mandos de la OIT analizaron con calma cómo proceder. Debido a que la región estaba al margen de los ciclos de conferencias organizados por la agencia en Ginebra, la OIT optó por replicar las estructuras de su rival en la región, la Unión Panamericana, al organizar encuentros y estudios preparatorios sobre temas interamericanos. Dos encuentros regionales, en 1936 y 1939, establecieron a la OIT como un convocante neutral y legítimo. Este papel eventualmente le permitió al organismo influir en la agenda al trabajar con ciertos países que la apoyaban, sobre todo después de 1940. Como ha mostrado la historiadora Sandrine Kott, la OIT también aumentó su capacidad de influir en la política europea de seguridad social de forma similar, primero como convocante y después con la participación en la formación de la agenda política de ciertos países. Al expandir de esta forma su mandato, el organismo se aseguró la cooperación del Consejo de Europa, un órgano regional que en algún punto amenazó con rivalizar con la OIT en temas de legislación social europea, en una experiencia similar a la de las Américas.¹ Podemos encontrar aspectos relevantes de la relación de la OIT con el panamericanismo —en especial su papel en el tema de la seguridad social— en los archivos oficiales de las conferencias y las misiones del organismo en América Latina, que serán descritos en el presente texto.

¹ Sandrine Kott, “Constructing a European Social Model: The Fight for Social Insurance in the Interwar Period”, en Jasmien van Diel, Magaly Rodríguez y Geert van Goethem (eds.), *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*, Berna, Peter Lang, 2010, pp. 173-195.

LA CONFERENCIA PANAMERICANA DE 1933 EN MONTEVIDEO

Durante la Gran Depresión, la economía interna de Estados Unidos había sufrido golpes, pero los ingresos por exportaciones a América Latina también se redujeron en 60 por ciento.² En ese contexto, muchos pensaban que era esencial recapturar estos mercados externos para lograr la estabilidad económica. Así, la política del buen vecino de 1933, que inyectó nueva sangre al sistema panamericano, contenía una serie de objetivos económicos para la región. A pesar de que Estados Unidos había decidido no formar parte de la Sociedad de las Naciones y claramente apoyaba las estructuras panamericanas, muchos otros países vacilaban de forma oportunista en sus lealtades a ambos sistemas. Esto hizo de América Latina una región prioritaria para la Sociedad de las Naciones; era una región en la que muchos sentían que la OIT debía, y podía, proceder estratégicamente.

Tan pronto se anunció la política del buen vecino, el personal de la OIT se propuso establecer un sistema de informantes que le fuera leal con base en los tres países latinoamericanos más grandes: México, Argentina y Brasil. Según los reportes de uno de ellos, la conexión con México era la más urgente debido a la revolución social que el país había vivido y a su anuncio reciente de que abandonaría la Liga.³ Además, los líderes mexicanos habían comenzado a posicionar temas sociales en la Unión Panamericana. Los políticos mexicanos cercanos al movimiento obrero organizado veían este foro más restringido como un espacio para legitimarse entre sus pares, pero donde al mismo tiempo Estados Unidos podría controlar cualquier exceso.

La Conferencia Panamericana de 1933 en Montevideo fue el primer encuentro regional para discutir soluciones a la Depresión. Durante los preparativos para la reunión, los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores en México llevaron a cabo misiones diplomáticas a Chile, Argentina y Uruguay para cabildear dos propuestas distintas. La primera era fundar una corte panamericana de justicia, aunque no parece haber tenido mucho eco. La segunda consistía en establecer una oficina panamericana del

² Archivo Histórico de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante AILO), "Report: Poblote Troncoso to Director", dossier XR62/1/1, 23 de octubre 1933, Paul A. Varg, "The Economic Side of the Good Neighbor Policy: The Reciprocal Trade Program and South America", *Pacific Historical Review*, núm. 45, febrero de 1976, pp. 47-71.

³ AILO, "Briefing: Bueno to Viple", XC41/1/1, marzo de 1933.

trabajo, que tendría funciones similares a la OIT. Esta propuesta desató debates acalorados dentro y fuera de las sesiones formales de la conferencia. El ministro chileno reaccionó en contra de la propuesta mexicana, instando a los representantes de Estados Unidos y Uruguay a rechazarla.⁴ Así, el director de la OIT, Harold Butler, consideró que era importante asistir a la Conferencia en Uruguay, aunque fuera como observador. Sin embargo, pronto se volvió claro que la OIT estaría totalmente excluida.⁵

Butler fue a Nueva York a discutir el asunto con funcionarios estadounidenses, quienes, al expresar poco interés en establecer una oficina panamericana del trabajo, enfriaron el tono inquisitorio de Butler.⁶ Durante las sesiones de la conferencia, no obstante, la propuesta mexicana obtuvo el apoyo de la delegación argentina, quienes incluso propusieron a Buenos Aires como la sede de la oficina.⁷ Butler continuó cabildeando con los gobiernos de Argentina y Brasil durante la conferencia por medio de telegramas para asegurar la colaboración con Ginebra en caso de que la propuesta fuera aceptada. Ambos gobiernos presentaron públicamente esta propuesta pero, al menos en el caso de Argentina, la directiva de la OIT no estaba convencida de que su compromiso fuera real.⁸ Las minutas de la conferencia no incluyen ningún gesto de apoyo hacia la OIT ni su postura de colaboración con el organismo. Además, los representantes del gobierno argentino seleccionaron un comité que dirigiera la nueva oficina, ignorando el deseo de la OIT de participar. De hecho, un funcionario de la OIT estaba seguro de que Estados Unidos o México estaban actuando tras bambalinas, pero no dio más información.⁹

En la OIT el personal y los corresponsales se sentaron a examinar la situación. Después de revisar los reportes sobre la situación política interna, el director de la OIT, Harold Butler, y su jefe para la región de las Américas,

⁴ AILO, "Report: Poblere Troncoso to Director", XR62/1/1, 23 de octubre de 1933.

⁵ AILO, correspondencia diversa, XR62/1/1.

⁶ AILO, "Telegram: Butler to Phelan", XR62/1/1, 13 de noviembre de 1933, y "Letter: Butler to Migone, XR62/1/1, 16 de noviembre de 1933.

⁷ AILO, "Telegram: Migone to Butler", XR62/1/1, 4 de diciembre de 1933", "Telegram: Migone to Butler", XR62/1/1, 7 de diciembre de 1933, y "Telegram: Butler to Magnusen", XR62/1/1, 7 de diciembre de 1933.

⁸ AILO, "Telegram: Butler to Bandeira de Mello", XR62/1/1, 15 de diciembre de 1933.

⁹ AILO, "Telegram: Migone to Butler", XR62/1/1, 16 de diciembre de 1933, "Letter: Childs to Mello", XR62/1/1, 5 de mayo de 1934, y "Letter: Childs to Migone", XR62/1/1, 18 de abril de 1934.

S. Lawford Childs, viajaron a ciertos países clave en la región para asegurar apoyo al organismo.¹⁰ Las misiones se organizaron en torno a tres regiones: México, América del Sur y Estados Unidos, y revelaron las dinámicas internas de los países y sus posicionamientos en materia internacional. Estas misiones fueron cruciales para recolectar información, así como para comenzar a posicionar la seguridad social en la siguiente fase de relaciones diplomáticas con la región.

LA MISIÓN A MÉXICO, 1934

Debido a su iniciativa de establecer una oficina panamericana del trabajo, Butler se dedicó a cortejar abiertamente al gobierno mexicano. En octubre de 1934 viajó a México para reunirse con las autoridades nacionales. El presidente de México le prometió a Butler que su entusiasmo respecto a una oficina panamericana del trabajo disminuiría y que su gobierno participaría más activamente en la OIT.¹¹ El meollo del asunto, sin embargo, fue el reconocimiento al gobierno revolucionario mexicano. En la cobertura de los medios a la visita de Butler, destacaron las loas a los funcionarios revolucionarios. Junto a una foto de Butler con los dignatarios nacionales, el *Christian Science Monitor*, por ejemplo, anunció que “la avanzada legislación mexicana tiene el potencial de influir las políticas laborales de la Liga de las Naciones”.¹² La prensa también reprodujo fragmentos de una carta que Butler envió al ex presidente Plutarco Elías Calles, donde reconocía los avances del país en legislación laboral.¹³

En efecto, los avances de México en la materia eran significativos. El país era miembro de la Sociedad de las Naciones y la OIT solo tres años antes, y había ratificado de forma inmediata varias de las convenciones del organismo, que habían servido como base para la redacción de la Ley Federal del Trabajo de 1931, donde se establecía un novedoso sistema de justicia para la resolución de disputas laborales, y se estipulaba un sistema de seguridad social similar al que promovía la OIT. Desafortunadamente para los funcio-

¹⁰ AILO, “Report: Poblete Troncoso”, XR62/1/1, 15 de enero de 1934, “Report Butler”, XR62/1/1, sin fecha.

¹¹ AILO, correspondencia diversa, XT61/4/1.

¹² AILO, clipping, XT61/4/2, 3 de noviembre de 1934.

¹³ AILO, varios, XC41/1/1.

narios mexicanos, las promesas de que México participaría en puestos de liderazgo en la Liga y la OIT no se habían cumplido. La iniciativa mexicana de establecer una oficina panamericana del trabajo y la amenaza de que se retiraría de la Liga, sin embargo, alertaron a la OIT; la visita de Butler y la cobertura de prensa halagüeña limaron algunas de las asperezas.

A pesar de que la Ley Federal del Trabajo había establecido el marco jurídico para un régimen de seguridad social, el proyecto no avanzó debido a obstáculos políticos internos. En 1932 y 1933 las intrigas e inestabilidad políticas llevaron el proyecto a un punto muerto, y durante 1934, cuando Butler visitó México, la presidencia estaba en transición. Unos meses después de esta visita, los líderes obreros mostraron su frustración al organizar una serie de huelgas, primero en la industria petrolera, después en la minera, la eléctrica, y la de transportes y servicios urbanos.¹⁴ Durante un periodo de seis meses, el país vivió alrededor de 300 declaraciones de huelga, lo que creó, durante el verano de 1935, una parálisis de producción de magnitudes críticas. Se culpó a Vicente Lombardo Toledano, el líder de la federación más grande, de la agitación. Si bien México había sido un país prioritario para la OIT en 1933, para 1934 resultaba claro que el país vivía una inestabilidad política que le impedía ejercer presión en institutos multilaterales como lo había hecho antes. Al interior del país, la legislación en materia laboral y de seguridad social se detuvo y se quebrantaron los canales de información con la OIT. Por ejemplo, el corresponsal Federico Bach fue marginado por el gobierno y tuvo poca información relevante que compartir y México mandó a una delegación insulsa y no confrontadora a la Conferencia anual de la OIT en 1935.¹⁵ De esta manera, el interés de la OIT en México se redujo a un simple monitoreo de las condiciones políticas internas.

LAS MISIONES A AMÉRICA DEL SUR, 1934 Y 1935

El contexto sudamericano era completamente distinto del mexicano. Uruguay, Argentina, Brasil y Chile ya habían establecido varias provisiones en materia laboral y de seguridad social, lo cual los predisponía hacia la OIT;¹⁶

¹⁴ AILO, cartas, XC41/1/1, enero, febrero y marzo de 1935.

¹⁵ AILO, varios, XR41/1/2.

¹⁶ AILO, "Report: Phelan (Mexico)", XT11/1/1, 1933, "Letter: Bach to Childs", XC41/1/1, 4 de agosto de 1935, correspondencia diversa, XC41/1/1, junio y julio de 1935.

sin embargo, el terreno político en el Cono Sur era complicado. Las misiones de la OIT ocurrieron en el contexto de la Guerra del Chaco, los problemas económicos que suscitó la Gran Depresión y la simpatía hacia los regímenes totalitarios europeos de algunos gobernantes. Al sortear estos factores, los expertos de la OIT lograron establecer una relación de cooperación con la mayoría de los líderes de la región.

Como primera tarea, el jefe regional Lawford Childs visitó Uruguay y estableció contacto con los líderes que habían organizado la reunión panamericana de 1933. A pesar de que se resistió a invitar formalmente a la OIT al encuentro, el ministro del Trabajo y Previsión Social de Uruguay, Charlone, tuvo una larga conversación con Childs. Los archivos indican que el propio Charlone influyó en la estrategia de la OIT en la región. En primer lugar, Charlone encontró la reunión panamericana fructífera y sugirió a la OIT organizar otra similar en el futuro. Los funcionarios de la OIT estuvieron de acuerdo en que las conferencias regionales debían ser el siguiente paso. En segundo lugar, Charlone reveló que su posición política se debía a su reciente reorganización del sistema de pensiones uruguayo. Los fondos nacionales de pensiones tenían un déficit considerable, que el gobierno uruguayo no podía pagar. Esto ponía en una situación delicada a la nueva administración, que enfrentó varias olas de protestas y veía una revolución comunista como una amenaza real. Charlone había navegado con éxito esta situación, y esto había redundado en una estrecha relación con el presidente. La seguridad social era el aspecto central de las reformas laborales que Charlone tenía planeadas para los próximos cinco años de su gestión, por eso propuso a la OIT que la seguridad social fuera el tema central de la reunión de miembros americanos de la organización. Childs, de hecho, reportó que Charlone estaba algo “obsesionado con el tema”.¹⁷ Aun así, el jefe del Departamento de Seguridad Social de la OIT, Adrien Tixier, recibió el permiso para hacer una visita de seguimiento en Uruguay. Tixier se reunió con Charlone y propuso que Uruguay tuviera un papel importante en las conferencias internacionales en la materia, lo cual agradó al ministro uruguayo. A partir de las conversaciones entre la directiva de la OIT y Charlone,

¹⁷ Jeremy Seekings, “The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America, and the Caribbean, 1919-1950”, en J. van Daele, *op. cit.*, pp. 145-172.

el organismo comenzó a enfocarse en las conferencias regionales y en la seguridad social.

Después de su viaje por Uruguay, Childs viajó a Brasil y Argentina. Con base en sus discusiones con Childs, Adrien Tixier hizo visitas de seguimiento a estos países a finales de 1934. En estas, Childs y Tixier se reunieron con el ministro de exteriores argentino Saavedra Lamas, quien fue sumamente receptivo a la idea de organizar una conferencia regional de la OIT, sobre todo si Buenos Aires fungía como sede.¹⁸ En aquel momento, Saavedra estaba siendo considerado para la presidencia de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones y esperaba posicionarse como un intermediario esencial entre América Latina y los organismos ginebrinos. Así, incluso cuando era extremadamente crítico de la respuesta de la Liga a la Guerra del Chaco, Saavedra también había propuesto organizar una conferencia regional en Buenos Aires que sirviera de enlace con los organismos de Ginebra. Esta propuesta está documentada por los oficiales de la OIT, pero con escaso comentario adicional.

Al resumir su viaje a Argentina, Tixier concluyó que la OIT debía proceder con cautela. Su impresión era que la legislación social argentina era algo contradictoria y demasiado descentralizada para ser efectiva. Más aún, Argentina no contaba con un Ministerio del Trabajo, lo cual significaba que las pensiones y la seguridad social se manejaban ya fuera directamente por el Ministerio de Hacienda o por asociaciones civiles y religiosas solo parcialmente acreditadas por el Ministerio de Interior y Exterior, lo cual dejaba espacio para la interferencia de intereses personales y hacía más costoso el mecanismo de provisión. Además, el compromiso personal de Saavedra con la protección de los trabajadores parecía superficial a la luz de un interés político endeble. Tanto Childs como Tixier sintieron que las reuniones en Argentina fueron fructíferas pero limitadas en términos del compromiso del gobierno con la justicia social y laboral que pudiera traducirse en un apoyo robusto hacia la OIT.

Childs y Tixier también viajaron a Brasil, donde encontraron mucho más interés en establecer medidas para la protección de los trabajadores. El ministro del Trabajo, Bandeira de Mello, con frecuencia había ofrecido su

¹⁸ AILO, "Letter: Childs to Director", XR62/1/1, 1 de marzo de 1934.

apoyo a la OIT, aunque las élites brasileñas no eran nada entusiastas. La visita de Tixier se produjo en un contexto de oposición por parte de políticos conservadores y líderes empresariales. La prensa de izquierda brasileña acusó a Tixier de representar los intereses de aseguradoras extranjeras y las organizaciones patronales abiertamente rechazaron a la OIT como una organización europea a favor de los trabajadores. Algunos funcionarios del gobierno también se opusieron al organismo por no haber invitado a ningún brasileño a sus comisiones técnicas y de expertos. De hecho, el gobierno brasileño no había pagado sus cuotas a la OIT hasta que la agencia cumpliera con ciertas demandas, que se convirtió en el tema de varios telegramas en clave secreta con las autoridades ginebrinas durante estas visitas oficiales. No obstante la tensión en el ambiente, Tixier se sorprendió genuinamente con la legislación social brasileña y sus programas de seguridad social. Después de recorrer algunas de las principales organizaciones de seguros sociales y encontrar que existían más de 160 fondos que cubrían aproximadamente a 200 000 trabajadores, Tixier aconsejó una mayor centralización y mayor sofisticación actuarial para reducir los costos, junto con una reseña alentadora respecto al compromiso cultural con la seguridad social.

La sociedad civil no recibió con entusiasmo a los funcionarios de la OIT, pero para estos, la posición del gobierno brasileño era mucho más importante. Bandeira de Mello y el ministro de Exterior Macedo Soares usaron el contexto de las cuotas vencidas a la agencia para negociar el potencial de Brasil de presidir la siguiente conferencia general de la OIT. Brasil no era miembro de la Liga, y aunque estaba claro que Argentina podía ser electa para presidir la Asamblea de la Liga, la OIT era una de las pocas instituciones internacionales disponibles para Brasil, y esto tenía el potencial de redundar en prestigio para Bandeira de Mello y Macedo Soares.¹⁹

Tixier terminó su misión en Chile, el único país que Childs no había visitado antes. En años recientes, el país había aumentado sus niveles de pobreza, desempleo y exportaciones como parte de las consecuencias de la Gran Depresión, creando una agitación política que favorecía a la izquierda. La caída del dictador Carlos Ibáñez, el establecimiento de los cien días de la República Socialista y la consiguiente elección del presidente Arturo

¹⁹ AILO, "Report (Argentina)", XT86/5/1.

Alessandri Palma habían abierto espacios democráticos para jóvenes revolucionarios preocupados por las condiciones sociales de los trabajadores. Salvador Allende, uno de estos revolucionarios, había comenzado a presionar para el establecimiento de instituciones que proveyeran atención médica y seguridad social —una causa que retomaría en el Congreso y después como ministro de Salud Pública—. Tixier reportó una acogida más amigable en Chile que en los otros países, y expresó su apoyo a las iniciativas propuestas por el nuevo gobierno. Después de visitar varias instituciones de seguridad social y observar las discusiones sobre las reformas al sistema en el Congreso, Tixier comentó que el sistema de seguridad social centralizado en Chile era el más avanzado de la región. Parecía haber apoyo genuino hacia la OIT en el tema de la oficina del trabajo panamericana, lo cual indicaba que la directiva del organismo podía confiar en los políticos chilenos. Para Tixier estaba claro que Chile era el mejor país para que la OIT diera el siguiente paso en su estrategia de incorporar a los países latinoamericanos: organizar una conferencia regional para el siguiente año.²⁰

ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos representaba la tercera región estratégica para la OIT. A pesar de que este país no era miembro del organismo, los funcionarios de la organización interactuaban con frecuencia con los intereses estadounidenses por medio de una oficina satélite en Washington. La directiva del organismo sabía que, sin el apoyo de Estados Unidos, el sistema panamericano continuaría desafiando a la OIT, así que decidieron cultivar la relación de manera cuidadosa. Tanto Childs como Tixier pasaron buena parte de 1934 y 1935 en América del Sur. En cambio, Harold Butler, el director de la OIT, dedicó personalmente su energía a cortejar a Estados Unidos.

La administración de Roosevelt había dado prioridad a temas sociales y laborales. Los líderes laborales estadounidenses, en especial el secretario del Trabajo Frances Perkins, habían convencido a Roosevelt de que unirse a la Organización Internacional del Trabajo fortalecería su plataforma política y moderaría la oposición a su agenda dentro del Congreso. Perkins presentó la salida de Alemania y la falta de participación italiana como una oportu-

²⁰ AILO, "Report: Tixier (Argentina)", XR62/1/1.

tunidad inigualable para Estados Unidos de influir en las discusiones internacionales. Después de una correspondencia cercana con Perkins, Butler viajó a Estados Unidos a principios de 1934 para negociar la entrada del país a la OIT con los funcionarios estadounidenses, incluyendo el plan de los términos financieros de su membresía y una posición de liderazgo dentro del organismo.²¹ Estados Unidos entró formalmente a la OIT en 1934 y en 1935 John Gilbert Winant fue enviado a Ginebra en calidad de subdirector.

Winant estuvo en Ginebra tres meses antes de que Roosevelt promulgara la Ley de Seguridad Social y lo llamara de vuelta para dirigir el consejo de administración del Seguro Social. Al poco tiempo, Winant quedó en medio de batallas políticas complicadas alrededor de la nueva ley, y temía que pudiera ser revertida por la Suprema Corte. Winant invitó a su colega Adrien Tixier a Washington durante estas discusiones. Su visita fue tensa, y a pesar de que Winant recurrió a Tixier para algunos aspectos técnicos de la redacción de la ley, le pidió que se mantuviera lejos de la batalla política.²² Internamente, Winant enfrentaba a la oposición por ser un republicano progresista que trabajaba para un gobierno demócrata. Así, el programa nacional de seguridad social se enfrentó a resistencia dentro de la administración de Roosevelt y entre los republicanos que representaban a su base pro empresarial. Más allá de sus preocupaciones políticas, Tixier se dio cuenta de que la redacción de la ley se había dividido entre varios comités distintos, lo cual resultaba en una falta de coherencia interna y despertaba una crítica excesiva. Tixier también tuvo la impresión de que la decisión de incorporar el programa al sistema de impuestos sobre los ingresos no se había preparado lo suficiente.

Aunque estaba consciente de que su participación debía ser limitada, Tixier sintió el peso de la responsabilidad que recaía sobre él. Sus reportes incluían preguntas a sus superiores: ¿Sería mejor que la OIT apoyara la iniciativa, aunque reciba críticas internas importantes y pueda en potencia ser revertida por la Suprema Corte? ¿Qué tipo de apoyo político le debería ofrecer a Winant personalmente, quien, de tener éxito, tenía buenas probabilidades de convertirse en presidente de Estados Unidos en las siguientes

²¹ AILO, "Report: Tixier (Brazil)", XT86/2/1.

²² AILO, "Report: Tixier (Chile)", XR62/1/1, 9 de diciembre de 1934.

elecciones y, desde esta posición, reforzar la credibilidad de la OIT?²³ Estas preocupaciones fueron subsumidas debido a la urgencia de promulgar la ley. La Ley de Seguridad Social se aprobó con éxito y, a pesar de que Winant no se presentó como candidato presidencial, regresó a Ginebra para reemplazar a Butler tras su retiro.

Los años de 1934 y 1935 estuvieron cargados con eventos políticos en la región americana. Estos dos años fueron cruciales para las actividades de la OIT en el continente, pero también para su identidad como organismo global. Después de la fuerte inversión en cultivar estas relaciones, la OIT comenzó a preparar su primera conferencia regional para los miembros americanos del organismo.

LA CONFERENCIA DE MIEMBROS AMERICANOS DE LA OIT, 1936, EN SANTIAGO
La primera conferencia regional de miembros americanos se celebró durante los primeros días de 1936 en Santiago de Chile. El primer tema de la agenda era el proceso de ratificación e implementación de las convenciones existentes de la OIT y el segundo era la seguridad social. El Departamento de Seguros Sociales del organismo preparó un reporte comparativo basado en las misiones de Tixier al Cono Sur e información recibida de los demás países sobre su legislación existente en la materia, así como un reporte sobre las “mejores prácticas” en seguros sociales. En la quinta reunión, el 6 de enero de 1936, el comité designado de Seguros Sociales discutió ambos reportes y sugirió que se aclararan los beneficios a los que se tenía derecho y algunos otros detalles de preocupación común. Un tema de discusión particularmente importante se centró en las consideraciones financieras para los gobiernos que estaban por instaurar un sistema nacional, incluyendo ejemplos de cómo habían hecho otros países para recolectar el capital que se requería para comenzar.²⁴

La conferencia pareció exitosa, pero fue interrumpida por la noticia de la resolución entre Argentina y Estados Unidos sobre la Guerra del Chaco, lo cual inmediatamente disminuyó la credibilidad de la Sociedad de las Naciones. Los políticos aprovecharon la ocasión para ensalzar el panameri-

²³ AILO, correspondencia diversa, XT61/4/1.

²⁴ AILO, correspondencia diversa, XT86/3/1.

canismo, al proponerlo como un contrapeso a la Liga. Mientras que hasta entonces parecía un hecho que la propuesta de establecer una oficina panamericana del trabajo no sería rescatada, Uruguay, con el apoyo de México, introdujo la idea en una de las sesiones.²⁵ Al cabo de unos meses, el Departamento del Trabajo mexicano se volvió abiertamente hostil a la OIT y amenazó incluso con cancelar su participación en la siguiente conferencia anual, así como con salirse de la Liga.²⁶

Estados Unidos, por su lado, claramente quería expandir el alcance de la Unión Panamericana. El 30 de enero de 1936, el presidente Roosevelt le mandó una carta de felicitaciones al presidente argentino Justo expresando su aprobación por el papel que Argentina había desempeñado en la resolución de la guerra. En la misiva, sugería una reunión panamericana “para determinar cómo resguardar la paz entre las repúblicas americanas”. Roosevelt tuvo el cuidado de explicar que un sistema panamericano solo serviría para mejorar el papel natural de la Liga, sosteniendo discusiones alrededor de “los acuerdos a los que se podría llegar para suplementar y reforzar los esfuerzos de la Sociedad de las Naciones y de todas las agencias de paz existentes o que pudieran existir para prevenir la guerra”.²⁷ Los funcionarios de la OIT se encontraron de nuevo en una posición incómoda. El jefe de la región, Lawford Childs, admitía que “la situación general de América Latina y la Sociedad de las Naciones es por supuesto una que nos genera gran ansiedad. Es muy positivo que la conferencia de Santiago se haya llevado a cabo entonces. Un poco más tarde podría haber sido demasiado tarde”.²⁸

LA CONFERENCIA PANAMERICANA DE 1936 SOBRE SEGURIDAD REGIONAL
(BUENOS AIRES, ARGENTINA) Y LA CONFERENCIA PANAMERICANA DE 1938
(LIMA, PERÚ)

El panamericanismo obtuvo apoyo después de la Guerra del Chaco y continuó siendo un foro alternativo para discutir los asuntos de trabajo de los países latinoamericanos. Como Roosevelt había propuesto, en 1936 se llevó a cabo

²⁵ AILO, “Report”, XT86/1/1, 12 de diciembre de 1935, 8 de enero de 1936 y sin fecha.

²⁶ *Record of Proceedings of the Labour Conference of the American States which are Members of the International Labour Organization, Santiago, Chile*, Ginebra, OIT, 1936.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ AILO, “Report: Bach”, XC41/1/1, 21 de abril de 1936.

una conferencia especial para discutir la paz en la región. Sin embargo, también hubo algunas discusiones sobre cuestiones sociales y económicas. Los miembros propusieron hacer un sondeo sobre los estándares de vida y los índices de producción de la región, cuyos parámetros serían determinados únicamente por la Unión Panamericana.²⁹

La siguiente conferencia panamericana tuvo lugar en Lima en diciembre de 1938. El director de la institución, el estadounidense Leo Rowe, y el subdirector Pedro de Alba, de México, presidieron el encuentro. La agenda incluía propuestas para crear una Sociedad de las Naciones y una corte de justicia interamericanas. Parecía que ninguno de los proyectos podría implementarse, pero la idea se originaba en la insatisfacción de los miembros con las instituciones existentes. Lombardo Toledano, el famoso líder obrero mexicano, había sido muy crítico de la OIT durante los meses anteriores, acusando al organismo de dejar fuera de debates importantes a los trabajadores latinoamericanos.³⁰ La delegación mexicana también intentó poner sobre la mesa el asunto de la seguridad social en la región, aparentemente con el objetivo de obtener más estandarización a lo largo de la región, pero la moción se retiró. Childs se mostró decepcionado, pues creía que discutir el seguro social en un espacio panamericano podría abrir una oportunidad para demostrar la competencia y la relevancia de la OIT en la región.³¹

A pesar de que algunas de las propuestas mexicanas no se lograron discutir, México se mostró muy activo en la promoción de una oficina paralela del trabajo. Varios informantes revelaron que la delegación mexicana, influida por Lombardo Toledano, continuó presionando para la creación de dicha oficina antes de la reunión, pero la propuesta no pasó de los subcomités.³² Al final, la propuesta de establecer una oficina panamericana del trabajo no tuvo éxito, pero la delegación mexicana logró empujar la idea de crear un instituto interamericano de economía y finanzas. El Instituto, propuesto por el embajador mexicano en Estados Unidos, Castillo Nájera, con

²⁹ *Special Handbook for the Use of Delegates to the Inter-American Conference for the Maintenance of Peace, Buenos Aires, Argentina, 1 de diciembre de 1936*, Washington, Pan-American Union, p. 1.

³⁰ AILO, "Letter: Childs to Bach", XC41/1/1, 23 de mayo de 1936. Véase también XT86/1/1 y XD/12/1/1.

³¹ *Special Handbook...*, *op. cit.*

³² AILO, "Letter", Z6/1/2, 8 de julio de 1939.

el apoyo de Cuba y Chile, tendría el claro mandato de recolectar información sobre producción y consumo agrícola, mineral e industrial, así como sobre las exportaciones e importaciones, comunicaciones y transportes, e ingresos del gobierno de todas las naciones miembros.³³ En comunicados de prensa posteriores, se reveló que el propósito del instituto sería concentrar “información social y sobre la situación de programas y problemas relacionados con el trabajo”.³⁴ Pronto quedó claro que el instituto propuesto, en efecto, se volvería una oficina panamericana del trabajo “de una forma más sustancial y peligrosa”.³⁵ Al mismo tiempo, la federación de trabajadores más grande, de la que Lombardo era líder, comenzaba a argumentar la necesidad de abrir una oficina panamericana del trabajo en los periódicos nacionales mexicanos.³⁶

Al ver cómo se desarrollaban estas propuestas, Tixier de inmediato buscó a sus contactos mexicanos en Europa, quienes no parecían estar al tanto de la propuesta de fundar una oficina panamericana del trabajo antes de la reunión. También se comunicó con Léon Jouhaux, el famoso líder obrero francés que mantenía una relación cercana con Lombardo, para que lo disuadiera de llevar más lejos esta idea. Lombardo y Jouhaux eran líderes influyentes, y algunos se referían a Lombardo como el “Jouhaux mexicano”.³⁷ No quedaba del todo claro si el proyecto de Lombardo obtendría apoyo, aunque había algo de especulación de que el Congreso Global de Organizaciones Industriales pudiera estar detrás de él.³⁸ Después de la reunión, el director de la Unión Panamericana solicitó a la OIT información sobre los sindicatos en la región. El organismo ginebrino se negó a compartir esta información.³⁹ Aun así, la oficina, bautizada como la División de Información Social y Laboral de la Unión Panamericana, se creó el primero de noviembre de 1938, con el mexicano Ernesto Galarza como director.

³³ AILO, “Memo: Childs”, XD12/3/1, sin fecha. Varios, Z6/1/1.

³⁴ AILO, “Letter: Clark to Winant”, Z6/1/2, 19 de septiembre de 1939.

³⁵ *Eighth International Conference of American States, Lima, Peru, 9 de diciembre de 1939*, Washington, Pan-American Union, 1938.

³⁶ AILO, “Telegram: JB to Winant”, Z6/1/2, 14 de junio de 1939.

³⁷ AILO, “Telegram: Childs to Winant”, X6/1/2, 8 de julio de 1939.

³⁸ AILO, “Extract from the report of the ILO’s Correspondent in Mexico for the month of May”, Z6/1/2, 22 de junio de 1939.

³⁹ AILO, “Memo: Childs to Winant”, Z6/1/2, 8 de julio de 1939.

Así, una vez más México había logrado retar el mandato global de la OIT en un foro internacional. Mientras tanto, en el Cono Sur había surgido otro intento por socavar a la OIT. El gobierno nazi en Alemania había decidido retirarse de la Liga y la OIT. Sin la posibilidad de influir en otras naciones desde ahí, el gobierno alemán esperaba poder hacerlo por medio de un organismo más pequeño llamado *Bureau international pour l'éducation du travail* (Oficina internacional para la educación del trabajo), cuya sede se encontraba en París. Esta oficina había establecido relaciones de colaboración con la OIT. Su constitución estipulaba que la organización estaba obligada a respetar el liderazgo de la OIT en asuntos de trabajo y enfocarse nada más en la educación de los trabajadores. No obstante, Alemania e Italia ya habían expresado su noción de que la relación con el organismo ginebrino era muy limitante, y presionaron por la separación total de ambas agencias. Cambiar los estatutos de la organización, sin embargo, requería apoyo externo, y los diplomáticos alemanes contactaron a representantes chilenos para pedir su apoyo en la siguiente junta administrativa del consejo. El corresponsal de la OIT en Chile, Poblete Troncoso, reportó “como se puede constatar, el gobierno alemán prepara un torpedo contra la OIT”. El gobierno chileno no apoyó el plan italo-alemán. Poco después de su reporte a Ginebra, se le dio a Poblete Troncoso la tarea de desarrollar un estudio minucioso de las condiciones de trabajo indígena en América Latina para la siguiente conferencia regional, un tema con el que la OIT comenzaba a comprometerse de forma seria, en parte para contrarrestar cualquier otra amenaza a su relevancia en la región.⁴⁰

LA CONFERENCIA DE MIEMBROS AMERICANOS DE LA OIT DE 1939, LA HABANA
Después de tal ofensiva panamericana, la OIT comenzó a planear su segunda conferencia regional, que se llevó a cabo entre el 21 de noviembre y el 2 de diciembre de 1939 en La Habana, Cuba. La directiva de la OIT había considerado pedirle a México hospedar la reunión, pero mientras la OIT se decidía por La Habana, continuaron cortejando a México.⁴¹ Dos miembros de la asamblea de la OIT, Carter Goodrich de Estados Unidos e Isidro Fabela de

⁴⁰ AILO, “Memo: Childs to Winant”, Z6/1/2, 15 de julio de 1939.

⁴¹ AILO, “Memo: Childs to Winant”, Z6/1/2, 22 de julio de 1939.

México, fueron por parte del gobierno general y Lombardo Toledano fue el vicepresidente de la conferencia, representando a todos los delegados de los trabajadores en la reunión; el liderazgo de Lombardo incrementó su creciente reconocimiento internacional.

El nombre de Lombardo Toledano se había vuelto común en la prensa internacional en virtud del papel que tuvo en la decisión del presidente mexicano Lázaro Cárdenas de nacionalizar la industria del petróleo. Esta acción había detenido de tajo a los operadores extranjeros, sobre todo compañías británicas y estadounidenses. La declaración presidencial y la cantidad de bienes expropiados causó furor internacional, vigorizó a los grupos comunistas y de izquierda radical mientras Estados Unidos se preocupaba por el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Cuando Lombardo habló en la Conferencia de La Habana, expresó su apoyo a John Winant como el nuevo director de la OIT y subrayó la importancia de la cooperación interamericana. Su discurso no hizo referencia a los acontecimientos recientes de la política mexicana. Aun así, en algún punto de la reunión un representante cubano advirtió al pleno sobre las peligrosas maniobras mexicanas para destruir al capital, lo que suscitó una acalorada respuesta de Lombardo. Poco después, el jefe del Departamento del Trabajo mexicano, Villalobos, tomó la palabra para ofrecer una elegante invitación al pleno a la siguiente conferencia regional en la Ciudad de México.⁴² Durante el resto de la reunión, este contexto político pasó a un segundo plano a favor de las discusiones técnicas sobre los temas establecidos en la agenda.

La conferencia se enfocó en tres temas principales: las condiciones de trabajo de mujeres y niños, la seguridad social y la migración (este último se discutió bajo la advertencia de su importancia para la Unión Panamericana). Villalobos fue electo para presidir el comité sobre el seguro social. El comité discutió varios asuntos relacionados con los distintos esquemas de seguridad social y también abordó las objeciones a que los fondos autónomos de instituciones públicas o semipúblicas pudieran evitar que los empleadores usaran compañías privadas de seguros. Al aclarar el asunto, Villalobos enfatizó que el término “fondos autónomos” no necesariamente indicaba administración pública ni privada.

⁴² AILO, “Confidential note: Troncoso”, XC12/1/1, 12 de noviembre de 1938.

La diplomacia de Villalobos no dejaba ver cuán controvertido era el tema en México. La idea de establecer un sistema nacional de seguridad social se había debatido durante varias administraciones, pero nunca había logrado consolidarse. Dada la posición central que los trabajadores organizados alcanzaron durante el periodo cardenista y la reciente nacionalización de la industria petrolera, el sector patronal tenía poco margen de negociación. La historiografía nacional tiende a elogiar los logros de Cárdenas en términos de política social, pero también encontró límites importantes. A dos años de terminar su periodo, Cárdenas reestructuró el partido oficial para asegurar la participación política de los trabajadores durante las siguientes administraciones. En 1939, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la agrupación más grande del país, ayudó a redactar el plan sexenal que fungiría como plataforma electoral para el futuro presidente Ávila Camacho. Este plan incluía la promesa de promulgar una ley nacional del seguro social durante el primer año de su administración. Al menos un autor atribuye a Lombardo la redacción del plan.⁴³ En discursos y actos públicos durante la campaña, Lombardo y la CTM insistían en una ley de seguridad social como la que se había formulado a mediados de 1930, financiada por los empleadores y el gobierno sin ninguna contribución de los trabajadores.⁴⁴ Los líderes de la reacción conservadora, sobre todo aquellos con conexiones con la élite empresarial regiomontana, formaron una asociación específicamente con el fin de bloquear el plan sexenal.⁴⁵ Por último, la tarea de negociar la delicada ley del seguro social tocaría a Ávila Camacho, quien tomó posesión en diciembre de 1940. Durante este periodo, existe evidencia de que el poder de los líderes obreros mexicanos preocupó a los funcionarios de la OIT.⁴⁶ La conferencia regional de 1939 trataba tanto de incorporar a México a una arena que no estuviera controlada por Estados Unidos como de las discusiones técnicas en las sesiones.

⁴³ AILO, "Memo: Childs", XD12/3/1, 12 de marzo de 1938.

⁴⁴ *Record of Proceedings of the Labour Conference of the American States which are Members of the International Labour Organization, Havana, Cuba, 21 November- 2 December 1939*, Montreal, ILO, 1941.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Stephen R. Niblo, *Mexico in the 1940s: Modernity, Politics, and Corruption*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2000.

LAS NEGOCIACIONES ALREDEDOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DURANTE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

A pesar de sus éxitos iniciales, el estallido de la Segunda Guerra Mundial y la descomposición de la Sociedad de las Naciones continuó amenazando la presencia de la OIT en la región. Estados Unidos se concentró en promocionar la cooperación interamericana por medio de una ambiciosa campaña de propaganda en América Latina —un esfuerzo que por momentos fue torpemente presentado como antieuropeo y negligente por los aliados franceses y británicos—.⁴⁷ Además, John Winant renunció como el director de la OIT y asumió el cargo de embajador de Estados Unidos ante el Reino Unido durante la guerra. A pesar de que Estados Unidos reaccionó de manera fría a la petición de la OIT de trasladarse temporalmente a Washington, D.C., la directiva del organismo negoció un espacio para establecerse en Montreal, Canadá, a partir de 1940. El campus de la Universidad de McGill fue la base desde la cual la directiva de la OIT desarrolló una estrategia para mantener vivo al organismo a pesar de la desintegración de la Liga.

Para la OIT, el continente americano continuó siendo un área esencial de su estrategia en tiempos de guerra y su capacidad para salir intacta de la misma. En particular durante 1940 y 1941, los líderes del organismo iniciaron planes para fortalecer y expandir su alcance. Hay poca documentación sobre estos años que indique que los funcionarios de la OIT hayan establecido una relación clara con políticos estadounidenses para formular estos planes. Existía cierta distancia mientras Estados Unidos evaluaba su propia posición frente a un nuevo sistema global de Naciones Unidas. Al renunciar, Winant había dejado el organismo bajo el liderazgo del irlandés Edward Phelan. Una oportunidad crucial para la OIT llegó al cabo de pocos meses, hacia finales de 1940, cuando el presidente peruano Manuel Prado y Ugarteche inauguró un gran hospital general, el Hospital Obrero de Lima (y más tarde rebautizado como Hospital Central del Seguro Social del Empleado). En la inauguración, Prado y Ugarteche propuso el establecimiento de un órgano experto en seguridad social para el continente americano.

⁴⁷ Michelle L. Dion, *Workers and Welfare: Comparative Institutional Change in Twentieth-Century Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2010.

Las negociaciones que siguieron no dejaron rastro en el archivo de la OIT, sin embargo, como resultado, los representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, México y Venezuela, así como John Winant y Oswald Stein por parte de la OIT, y representantes de la Organización Panamericana de la Salud, acudieron a una reunión en Lima a finales de 1940. En esta, los representantes votaron para crear un foro permanente para los administradores de los fondos de seguridad social. El foro se bautizó como Comité Interamericano en Asuntos de Seguridad Social y contaría con el apoyo total de la OIT.

Poco después, en la primavera de 1941, la directiva del organismo aprobó una serie de misiones a los países latinoamericanos para sondear el apoyo actual hacia la OIT. Adrien Tixier pasó dos meses en México y, durante esta larga misión, encontró que a pesar de que el recién entrado presidente había obtenido el apoyo de los contingentes de trabajadores, su primer año en el gobierno daba indicios de un giro conservador. En particular los propietarios norteños presionaban para poner fin a “la tiranía de los trabajadores organizados” y bloquear la reforma agraria.⁴⁸ Además, muchos veían el traslado a Montreal como un signo de la falta de apoyo de Washington, y un menor grado de seriedad de la organización en general. La misión de Tixier fue agotadora, sobre todo porque el gabinete presidencial y en particular los ministros de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social nunca habían ido a Ginebra y no tenían ninguna experiencia con la OIT, lo cual requirió que Tixier pasara tiempo con ambos explicando la estructura y el funcionamiento del organismo. Además, la posición de Fabela, quien hasta hacía poco había sido bastante influyente en la política mexicana y un simpatizante de la OIT, se había degradado para entonces.

La misión de Tixier reveló un cambio en la política mexicana, que incluía hacia dónde redirigía el movimiento obrero sus demandas. Lombardo Toledano, hasta entonces uno de los líderes obreros más fuertes y controvertidos de la región, comenzaba a enfrentar rivalidades internas dentro de la CTM. En febrero de 1941, cedió el liderazgo de la central obrera a Fidel Velázquez. Es bastante posible que el nuevo presidente haya motivado a Lombardo a tomar la directiva de la Confederación de Trabajadores de

⁴⁸ *Ibid.*

América Latina (CTAL), fundada a finales de 1938. En un primer momento, la CTAL prometía tener bastante potencial para el movimiento internacional de trabajadores; pero al ser manejada como un instituto independiente, no tenía conexiones estrechas con los canales diplomáticos mexicanos, de modo que, a pesar de haber hecho bastante ruido, dejó a Lombardo sin capacidad de ejercer la presión política directa que había logrado usar a su favor en administraciones anteriores.

Además de una relación distante con la Secretaría de Relaciones Exteriores, la CTAL obtuvo un escueto apoyo de la American Federation of Labor (AFL).⁴⁹ Así, Lombardo Toledano pronto se volvió una suerte de paria dentro de la estructura panamericana, que había pedido el apoyo de la AFL en su campaña de propaganda en América Latina, así como de la OIT, que había trabajado sobre las propuestas de la AFL. No obstante, en 1942 Lombardo llevó a cabo una gira extensa por América Latina, durante la cual se enfocó en un mensaje antifascista, de solidaridad americana y amistad mexicana. Lombardo visitó Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Chile, Cuba, Costa Rica, Nicaragua y otros países. En estos lugares, fue recibido por multitudes de trabajadores y ciudadanos en teatros y plazas, y sostuvo reuniones con varios presidentes y ministros.⁵⁰ La cobertura de la prensa pone de manifiesto el carisma personal de Lombardo, así como la actitud cuidadosa y prudente con la que los líderes políticos lo recibieron. El gobierno mexicano dijo no haber planeado el viaje, y no otorgó ningún tipo de fondos a Lombardo, obligando a las embajadas mexicanas en estos países a tener que ejercer sus deberes de hospitalidad sin ningún aviso previo. El viaje proporcionó a Lombardo un éxito en materia internacional al mismo tiempo que una escabrosa ley de seguridad social se debatía en la comisión presidencial sin su presencia.

La creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se había debatido durante casi una década durante distintas administraciones. A pesar de que el nuevo presidente había prometido aprobar la ley, la realidad es que tanto los contingentes obreros como los empresariales se rehusaban a ceder en asuntos concretos. Después de varios meses de negociaciones y

⁴⁹ AILO, "Letter: Bach to Childs", XC4/1/1, 14 de julio de 1939.

⁵⁰ AILO, "Letter: Tixier to Stein, annex: La position du Bureau international du Travail au Mexique", M3/8, 22 de mayo de 1941.

retrasos, la comisión de seguridad social mexicana finalmente invitó a Oswald Stein, quien recientemente se había convertido en el jefe del Departamento de Seguros Sociales de la OIT, y a Adrien Tixier a México. Esta visita ayudó a resolver el *impasse* al que había llegado la comisión. Ofrecieron cálculos actuariales que establecían contribuciones aceptables tanto para los sectores en pugna como para el gobierno. Además de sus misiones a México, Stein y Tixier recibieron peticiones para consultorías similares en 1941 por parte de los gobiernos de Perú, Ecuador y Chile.⁵¹ Como sucedió en México, en cada uno de estos países los expertos de la OIT ofrecieron apoyo con cálculos actuariales sofisticados, pero también con ideas para la planeación de grandes sistemas hospitalarios nacionales con centros médicos nacionales en las capitales y redes de clínicas en zonas rurales. Al cabo de pocos años, también México tendría una gran red de hospitales bajo la administración del IMSS. La innovación de sistemas de seguridad social diseñados para abarcar redes completas de salud pública fue un rasgo muy notorio en países con una gran proporción de población indígena con acceso limitado a atención médica. Las condiciones en México, y en menor grado las de Perú, fueron parte del contexto de las misiones de la OIT durante 1940 y 1941; pero la relación con Estados Unidos también comenzó a adquirir un nuevo significado conforme las discusiones alrededor de la creación de la Organización de las Naciones Unidas se consolidaban.

Durante el verano de 1941, Churchill y Roosevelt aprobaron la Carta del Atlántico. El capítulo quinto de la misma fue específicamente redactado como los lineamientos generales que regirían a la OIT durante la posguerra, ampliando sus facultades sobre asuntos económicos.⁵² Poco después de que Estados Unidos entrara en la guerra, a finales de 1941, funcionarios de ese país comenzaron a realizar consultas estratégicas con la directiva de la OIT, sobre todo respecto a sus planes actuales y futuros sobre política social en América Latina. El jefe del Departamento de Seguros Sociales Oswald Stein viajó a Washington en tres misiones secretas en enero, abril y junio de 1942. Los representantes estadounidenses estaban bastante preocupados con el nuevo Comité Interamericano de Seguridad Social, y los funcionarios

⁵¹ AILO, "Letter: Tixier to Stein", MI/3/8, 22 de mayo de 1941.

⁵² Sin embargo, cooperó con el Congreso de Organizaciones Industriales (CIO).

de la OIT accedieron a discutir sus planes sobre la siguiente reunión de dicho comité con el Consejo del Seguro Social de Estados Unidos, el Departamento de Estado y la Oficina de Asuntos Interamericanos dirigida por Nelson Rockefeller. Los representantes aprobaron las fechas propuestas y a Chile como anfitrión, así como la agenda específica de temas a presentar. Además, Rockefeller ofreció hacer una contribución significativa para la conferencia.

En cuanto a políticas públicas, el Consejo de Seguridad Social de Estados Unidos pidió que la OIT apoyara la integración de esquemas de seguro de instituciones caritativas o alternativas como parte de un concepto más amplio de seguridad social. La Ley del Seguro Social en Estados Unidos se había diseñado originalmente como dos programas separados: por un lado, el de Old Age Assistance (OAA) y por el otro el de Old Age Insurance (OAI). El OAA permitía a los gobiernos locales administrar programas con subsidios parciales y federales, y los beneficiarios tenían que probar su necesidad. En cambio, el programa de OAI se financiaba por medio de contribuciones obligatorias basadas en un impuesto al ingreso sin que la evaluación de necesidad jugara ningún papel. Este último programa era el más parecido al modelo de la OIT y se había llevado a cabo después de un estudio sobre programas de seguridad social en más de veinte países. Ambos programas tenían la misión de apoyar a los ciudadanos de la tercera edad, pero reformas posteriores añadieron apoyo a desempleados, subempleados y otras poblaciones necesitadas.

Después de las reuniones en Washington y con base en los programas nacionales estadounidenses, Stein formuló su marco conceptual para el reporte de la OIT de 1942, titulado *Approaches to Social Security: An International Survey*. El estudio definió los programas nacionales de seguridad social como compuestos por dos tipos distintos de actividades. El primero, la asistencia social, se definió como un sistema no contributivo de provisión para los ciudadanos en situación de necesidad. En cambio, el seguro social estaba basado en contribuciones regulares y obligatorias para un fondo por parte de los trabajadores. Los trabajadores cubiertos por el seguro social eran casi siempre empleados de grandes compañías industriales o agencias gubernamentales, por lo que era sobre todo un fenómeno urbano. Las reformas aseguraron la participación del organismo en reorganizar las sociedades de

caridad latinoamericanas para los pobres y las poblaciones fuera del contexto del trabajo industrial.⁵³

Durante su estancia en Washington, Stein y sus contrapartes estadounidenses negociaron sus próximas misiones. Los funcionarios americanos convencieron a Stein de planear su viaje por el Cono Sur de acuerdo con los intereses estratégicos impuestos por la guerra. Entre estos estaba la principal región productora de estaño del hemisferio, localizada en Bolivia. La oficina de Nelson Rockefeller ofreció financiar el establecimiento de un hospital para trabajadores y un fondo de seguro social para asegurar la producción continua en la zona. Después de su última reunión en Washington en junio de 1942, Stein viajó vía Miami a Perú, Bolivia, Chile, Argentina y Uruguay. El propio Nelson Rockefeller acompañó a Stein y participó en las discusiones con funcionarios peruanos, bolivianos y chilenos respecto al nuevo sistema de hospitales públicos, en especial en lo relacionado con el equipo nacional y las necesidades farmacéuticas.⁵⁴

La primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social se celebró en Santiago de Chile entre el 10 y el 16 de octubre de 1942. Los funcionarios de la OIT prepararon los ya mencionados *Approaches to Social Security* y tres documentos más sobre el desarrollo de la seguridad social en el continente; estos tres documentos fueron la base de la agenda de la reunión. El gobierno chileno presentó el primer reporte sobre la extensión de la seguridad social a los trabajadores agrícolas. Los funcionarios peruanos contribuyeron con un documento sobre la construcción de un sistema nacional de hospitales, una estrategia que también habían adoptado Bolivia y Ecuador. Estados Unidos preparó el documento final que examinaba el seguro de invalidez, que revisaba la legislación y las reformas recientes en la materia. Además de discutir estos documentos, el ministro del Trabajo mexicano, García Téllez, hizo una presentación formal de la nueva Ley del Seguro Social mexicana. El proyecto era quizá el más robusto y moderno de la región, y el gobierno posrevolucionario mexicano lo había puesto en el centro de su política social. Las delegaciones que acudieron a la conferencia expresaron

⁵³ Archivo Histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores (AHGE-SRE), III-402-20.

⁵⁴ AILO, "Letter: Stein to Tixier", MI 3, 24 de julio de 1941, MI 13, "Missions Oswald Stein", AILO, "Letter: Stein to Phelan", MI 13, 17 de marzo de 1941, M3/3, "Missions O. Stein".

su apoyo unánime al proyecto mexicano, refiriéndose a él como una fuente de inspiración que reflejaba los principios de la conferencia. El presidente de esta mandó un telegrama oficial de felicitación a Manuel Ávila Camacho por el proyecto.⁵⁵

Después de años de cabildear su reconocimiento internacional, la conferencia de Santiago brindó a México una plataforma para mostrar el resultado de sus largas negociaciones internas en torno al seguro social. También proporcionó a la OIT y a Estados Unidos un foro para propiciar el diálogo y presentar iniciativas específicas sobre seguridad social en la región. Desde ese momento en adelante, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social se enfocó en recopilar datos estadísticos sólidos y en proporcionar entrenamiento profesional. Aunque durante la siguiente década la conferencia rotó de sede, entre 1952 y 1963, con solo una excepción, el encuentro se llevó a cabo en la Ciudad de México.⁵⁶ El régimen mexicano de seguridad social se había expandido para incluir una amplia red de hospitales nacionales, teatros, centros de entretenimiento y novedosos proyectos de vivienda obrera que muchos veían como utópicos. Así, el gobierno mexicano logró ser la sede de la conferencia durante más de una década y crear en 1963 un Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social como un lugar de entrenamiento para expertos en la materia —una oficina que hasta la fecha participa en programas prioritarios de la OIT.⁵⁷

CONCLUSIÓN: LA OIT Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Algunas notas a manera de conclusión resultan apropiadas a la luz del activismo de la OIT en el continente americano durante las décadas de 1930 y 1940. El primer punto a recalcar es que, a pesar de tener relaciones débiles con América, la OIT trabajó arduamente por insertarse en la vida política de

⁵⁵ Geert van Goethem, “Phelan’s War: The International Labour Organization in Limbo (1941-1948)”, en J. van Daele, *op. cit.*, pp. 313-340.

⁵⁶ *Approaches to Social Security: An International Survey*, Montreal, Organización Internacional del Trabajo, 1942.

⁵⁷ AILO, “Report: Stein”, MI 13, enero, abril, junio de 1942, “Memo: Alejandro Flores Zorrilla”, MI 13, 25 de junio de 1942, “Letter: Stein to Rockefeller”, Z1/61/1/6, 1 de agosto de 1942.

la región. El organismo específicamente trató de construir relaciones con las naciones americanas para fortalecer su posición global y fue exitoso en esta empresa.

Este punto puede resultar obvio después de leer este texto; sin embargo, la perspectiva de los organismos multilaterales como actores políticos sigue siendo poco común en la teoría de las relaciones internacionales. Es muy difícil ver esta perspectiva, y buscarla ha generado la frustración profesional de los teóricos. En palabras de uno de ellos, “la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no tiene una historia completa ni un historiador en casa. Y los archivos de la organización, así como los de sus agencias especializadas, están en un estado lamentable”.⁵⁸ El padre del neofuncionalismo, Ernst Haas, desarrolló su visión de que estos tecnócratas internacionales no eran simples “receptores pasivos de nuevas tareas y autoridad [...] sino agentes activos de la tarea de expansión” al observar a la OIT.⁵⁹ El hecho de que la historia de la organización haya inspirado estas teorías audaces no es coincidencia. La OIT sobresale dentro de la ONU por tener quizá el archivo más grande y mejor organizado; además, las fuentes revelan un liderazgo intelectual ejemplar y un momento de inserción oportuno en las discusiones económicas internacionales. Este breve artículo, escrito con la perspectiva de Haas en mente, caracteriza la actividad regional de la OIT primero como intencional y después como evidencia del síndrome de lavadero o *scope creep*⁶⁰ que Haas ha logrado generalizar en los organismos como la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

Más allá de resaltar la agencia de los funcionarios de la OIT, sus motivaciones también fueron importantes. Respecto a la historia de la OIT de Laurence Helfer, factores endógenos y exógenos se aunaron para crear el “espacio estratégico dentro del cual [...] los funcionarios y empleados pueden actuar

⁵⁸ “A New Structure of Social Security”, *International Labour Review*, vol. XLVI, diciembre de 1941, núm. 6.

⁵⁹ *Preliminary Study of a Common Plan of Work for the Statistical Services of Social Insurance on the American Continent*, International Labour Organization, 1948. *Acción de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, International Labour Organization, 1942-1967, p. 43.

⁶⁰ Este término se refiere a los cambios no controlados o características no tomadas en cuenta en un proyecto y que se agregan a este; hacen que el proyecto se alargue más tiempo de lo planeado y resulte más costoso.

de forma autónoma”.⁶¹ A pesar de que el propio Helfer no suscribe ninguna teoría sobre el cambio social en particular, esta investigación indica que mucha de la actividad regional de la OIT estuvo determinada por factores externos, en particular la amenaza que la directiva veía en la duplicidad del sistema panamericano. Entre varios otros sistemas regionales, el panamericano fue el que representó una amenaza más importante para la legitimidad de la OIT como un organismo global. La falta de definición en la relación con Estados Unidos, sobre todo durante la década de 1930, fue la principal causa de preocupación de la directiva de la OIT.

El fracaso de la Sociedad de las Naciones dejó a la OIT aún más vulnerable a principios de 1940. Así, Oswald Stein accedió a muchas de las peticiones de Estados Unidos para asegurar que el organismo continuara siendo viable a pesar de que su papel en las relaciones internacionales se reevaluaba. La abierta colaboración de Stein con autoridades estadounidenses y su voluntad de mover a la OIT más allá de su perspectiva tradicional en seguridad social, inspirado en el modelo bismarckiano y socialista francés, a uno más amplio del tipo de Estados Unidos, mostraba que Stein y la OIT habían llegado a un límite específico en su autonomía en el área de política social. A pesar de que al principio el apoyo de Adrien Tixier a la legislación estadounidense sobre seguridad social de 1934 había sido tenue, la OIT comenzó a apoyar este modelo en sus documentos oficiales, revelando cómo las alianzas políticas de la organización afectaban la innovación conceptual e intelectual en la materia. El panamericanismo, y específicamente Estados Unidos, contrarrestaron la tendencia de la OIT hacia el *scope creep*.

Desafortunadamente para Stein y los futuros líderes de la OIT, la cooperación con Estados Unidos entre 1940 y 1942 no resultó como esperaban. Durante estos primeros años, los funcionarios estadounidenses discutieron un papel bastante ampliado para la OIT, sin embargo, con el paso del tiempo, el interés de dichos funcionarios en la OIT disminuyó y en cambio se incrementó por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc), que vieron como el órgano para la reconstrucción y la política económica de la posguerra. De hecho, Ecosoc se fundó en el formato origi-

⁶¹ Más información en el sitio web del instituto: <https://ciss-bienestar.org/>

nalmente diseñado para la OIT.⁶² De esta manera, la Declaración de Filadelfia de la OIT derramó idealismo y generalidades, para encubrir el hecho de que la organización estaba muy limitada en su capacidad para influir en la agenda internacional. De acuerdo con Helfer, a pesar de los intentos de la directiva de la OIT para “posicionar a la organización en la vanguardia de la regulación social y económica”, estos esfuerzos no llegaron a buen puerto e incluso llevaron al organismo “a un periodo de estancamiento institucional durante el cual la OIT se volvió cada vez menos efectiva y más disfuncional”.⁶³ Sin debatir la historiografía general de la OIT como institución, vale la pena destacar que en un acto de destreza antes de que las condiciones de la posguerra se impusieran, la directiva de la OIT encontró estrategias para incrementar su autoridad en el continente americano. En 1940, antes de la clara colaboración de Stein con las autoridades estadounidenses, hubo una decidida expansión de la política de seguridad social para incluir los sistemas nacionales de salud pública. La OIT también estableció estructuras regionales permanentes de intercambio bajo el auspicio de la organización y se aseguró de que los países continuaran conectados con su política social general.

A pesar de que buena parte de la identidad regional y global de la OIT se formó a través de su interacción con Estados Unidos, varias relaciones con otros países tuvieron un papel clave. Durante ese periodo, la relación de la OIT con México fue particularmente complicada. Las naciones del Cono Sur demostraron su apoyo a las prioridades de la organización y la mayoría de los países centroamericanos y del Caribe no se involucraron en estos temas sino hasta años después. No obstante, México fue una suerte de espinas para la OIT. Las decisiones nacionales eran con frecuencia impredecibles, pero al mismo tiempo eran influyentes en la región e incluso a escala global. Durante la mayor parte de la década de 1930, el país atravesó por conflictos internos y sus representantes se mostraron extremadamente radicales en foros internacionales, incluso al cabildear contra la OIT.

Esta espinosa relación comenzó a cambiar poco antes de que Ávila Camacho ocupara la silla presidencial en 1940. Las autoridades de la OIT

⁶² Louis Emmerij, Richard Jolly y Thomas G. Weiss, *Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges*, Bloomington, University of Indiana Press, 2001, p. 2.

⁶³ Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964. Nota de J. van Daele, *op. cit.*, p. 26.

pasaron bastante tiempo en México: establecieron relaciones fructíferas con políticos locales y otorgaron al país importantes posiciones de liderazgo en las actividades regionales. La trayectoria de México de amenaza a país modelo y, sobre todo, la forma en la que esto se relaciona con el posicionamiento de la OIT frente a Estados Unidos, sus propias batallas políticas en la posguerra y sus otros proyectos en países en vías de desarrollo son temas que aún están por investigar. Lo que queda claro, sin embargo, es que mientras que las autoridades de la OIT claramente guiaron su agencia y sus actividades en el continente contra la fuerza rival del panamericanismo durante la década de 1930, hay suficiente colaboración entre la OIT y el gobierno mexicano durante las siguientes dos décadas como para sugerir que los tecnócratas supieron usar esta relación en su propio beneficio. Si, como dijera el antiguo funcionario del organismo Robert Cox, la OIT puede compararse con una “monarquía limitada”, con un fuerte liderazgo, pero considerable autonomía, esta monarquía contaba con su séquito de consejeros y sus viajes estratégicos que reforzaban su capacidad de gobernanza.⁶⁴ Como evidencia, queda la estrategia de la OIT para integrar a los países del continente americano con la seguridad social como el principal punto de encuentro. ❏

⁶⁴ Laurence R. Helfer, “Understanding Change in International Organizations: Globalization and Innovation in the ILO”, *Vanderbilt Law Review*, vol. 59, núm. 3, p. 726.

POPULISMO MÉDICO

El doctor Calderón Guardia y los cimientos de la seguridad social en Costa Rica

Steven Palmer

Un gran acto de creación médica yace en el corazón del moderno gobierno costarricense. En 1941, un médico renombrado que en ese momento ejercía el cargo de presidente de la república, introdujo cobertura médica y de maternidad como la base de un nuevo régimen de seguridad social. Esta era la pieza central del programa de reforma social del doctor Rafael Ángel Calderón Guardia, que incluyó también la inauguración de la Universidad de Costa Rica (1940), la inclusión de garantías sociales en la Constitución (1942) y la promulgación de un código del trabajo (1943). Calderón era un miembro prominente de la segunda ola de médicos nacionales: uno de los muchos jóvenes que partieron hacia el extranjero para estudiar después de una época de recesión y restricciones de viaje que siguieron a la Primera Guerra Mundial. Se graduó de Lovaina y regresó como médico a Costa Rica en 1927, el mismo año en que se fundó el Ministerio de Salud. Así, Calderón Guardia alcanzó la madurez, tanto profesional como política, en un momento en el que los médicos experimentaban una saturación profesional y cuando el sistema de salud pública consolidaba las tenencias centralizadoras y estatistas que habían comenzado en la década anterior.

Los estudiosos casi siempre consideran la implementación de un sistema de seguridad social por parte de Calderón Guardia como una suerte de enigma histórico, y llegan a la conclusión de que no había fuerzas concretas que lo impulsaran a tomar este paso ambicioso. Las explicaciones de la

Steven Palmer, Departamento de Historia, University of Windsor (Canadá).

seguridad social caen en dos campos básicos, una perspectiva desde la izquierda argumenta que Calderón Guardia trataba de cooptar a la clase trabajadora urbana, restándole atractivo a un nuevo y dinámico Partido Comunista (a pesar de que ni el partido ni los trabajadores habían articulado una demanda en este sentido).¹ Una escuela más afín a la socialdemocracia, representada por Mark Rosenberg —el único académico que ha estudiado a detalle la creación del sistema costarricense de seguridad social— argumenta que Calderón Guardia simplemente se dio a la tarea de implementar una agenda de reformas debido a su afinidad con la filantropía católica y porque la implementación de un programa de seguridad social en Costa Rica era inevitable dado no solo el tenor reformista de la política nacional sino una acumulación de propuestas fallidas para hacer frente a la “cuestión social” durante las décadas de 1920 y 1930.²

Ambas explicaciones, en realidad, son típicas de las escuelas de pensamiento dominantes alrededor de la creación de programas de seguridad social en América Latina, que comenzó en el Cono Sur en la década de 1920. Una industrialización incipiente, así como el nacimiento de una clase trabajadora urbana con tendencias radicales, exigieron programas de seguridad social a partidos reformistas de clase media y demagogos populistas. Como afirman Patricio Márquez y Daniel Joly, con un tono un poco más izquierdoso del que podríamos encontrar en autores como Carmelo Mesa-Lago o James Malloy, “el auge de los programas médicos de las instituciones de seguridad social fue [...] una respuesta a las demandas sociales de los tra-

¹ Sobre la respuesta de Calderón Guardia a la presión de los “sectores populares”, véase Manuel Rojas Bolaños, *Lucha social y guerra civil en Costa Rica*, San José, Editorial Porvenir, 1989, pp. 44-45. Véanse también las discusiones lúcidas de José Manuel Cerdas Albertazzi, “La cuestión social y las condiciones de vida de los obreros de Costa Rica (1930-1960)”, *Revista ABRA*, núms. 21-22, 1995, pp. 59-95; y José Manuel Cerdas Albertazzi, “Salud y caja costarricense de Seguro Social”, en Jorge Mario Salazar Mora (ed.), *El significado de la legislación social de los cuarenta en Costa Rica*, San José, Ministerio de Educación Pública, 1993, pp. 267-287.

² Mark Rosenberg, *Las luchas por el seguro social en Costa Rica*, San José, Editorial Costa Rica, 1983, pp. 15-54. Véanse también Carlos Monge Alfaro, *Nuestra historia y los seguros*, San José, Editorial Costa Rica, 1974; y Jorge Mario Salazar Mora, *Política y reforma en Costa Rica, 1914-1958*, San José, Editorial Porvenir, 1981. Para una visión revisionista de la mediación estatal y el desarrollo de la política social, véase Carlos Hernández Rodríguez, “Trabajadores, empresarios y Estado: La dinámica de clase y los límites institucionales del conflicto, 1900-1943”, *Revista de Historia*, núm. 27, 1993.

bajadores durante el periodo de industrialización y sirvió como un mecanismo importante de control social”.³

El contexto de industrialización y radicalismo obrero fue, sin duda, un factor fundamental en la decisión de los gobiernos para tomar medidas que mejoraran el nivel de vida de los trabajadores y ofrecerles algunas garantías sociales. Sin embargo, este artículo argumenta que la implementación de la seguridad social en América Latina también puede narrarse como una historia médica. Y Costa Rica es un ejemplo excelente para contar esta historia, pues la industrialización fue mínima y la clase obrera no formuló ninguna demanda urgente en ese sentido, mientras que las instituciones de salud pública estaban listas para un programa de esta naturaleza, y los médicos y trabajadores del sector salud habían aumentado a tal grado que de hecho podían ofrecer los recursos humanos necesarios para que dicho sistema funcionara.

La introducción de la seguridad social al país, sin embargo, también necesitaba un liderazgo carismático con gran voluntad política, pues existía una serie de obstáculos importantes para instrumentar el sistema. El más importante era la resistencia de la profesión médica, que había obtenido algo de coherencia para la década de 1930, contaba con un liderazgo eficiente, se había expandido de forma considerable y había logrado un *modus vivendi* con el aparato de salud pública estatal, organizado alrededor de clínicas rurales. A mediano plazo, los médicos comprendieron que siempre y cuando fuera implementada de manera restringida, la seguridad social podía ser una fuente de prosperidad para su profesión, al aumentar la oferta laboral para un creciente número de rangos inferiores y aumentar su alcance hacia un mercado de ingresos bajos sin obligarlos a abandonar su clientela privada. Al principio, las grandes ambiciones que Calderón Guardia

³ Patricio V. Márquez y Daniel J. Joly, “A Historical Overview of the Ministries of Public Health and the Medical Programs of the Social Security Systems in Latin America”, *Journal of Public Health Policy*, vol. 7, núm. 3, 1986, p. 390; Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratifications, and Inequality*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1978; y James M. Malloy, *The Politics of Social Security in Brazil*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1979. Parecería que las dimensiones históricas de la política social latinoamericana no están en la agenda de los estudiosos contemporáneos, si una reseña reciente de nuevas publicaciones sirve como indicador. Véase Margaret S. Sherraden, “Social Policy in Latin America: Questions of Growth, Equality, and Political Freedom”, *Latin American Research Review*, vol. 30, núm. 1, 1995, pp. 176-190.

albergaba respecto a la cobertura del programa llevaron a la profesión médica a ejercer cierta resistencia.

Fue el atractivo populista de Calderón Guardia lo que le permitió superar estos obstáculos —un populismo cuya naturaleza era peculiarmente médica—. La retórica de Calderón Guardia resonaba con el tono espiritual, antimaterialista y antimonopólico de la cultura médica popular costarricense, incluso cuando expresaba un viejo deseo de beneficiarse de la práctica y el conocimiento médico oficial. Calderón Guardia había adquirido renombre durante su trabajo con los sectores populares de la capital —un trabajo que fue motivado por su devoción católica—. El populismo elude a la teoría; también es, en sí mismo, menos tangible que la mayoría de los fenómenos políticos y por lo mismo más difícil de recrear históricamente.⁴ Como escribió el profesor Carbell unos años antes del ascenso de Calderón Guardia, existía en Costa Rica una lucha contra los monopolios médicos y una insistencia en que curar debía ser una dimensión fundamental de la comunidad política.

LA VOLUNTAD RADIANTE DEL PROFESOR CARBELL

La confrontación de Carbell con la profesión médica ocurrió en un momento crítico para Costa Rica, América Latina, e incluso el mundo occidental. En muchos países del continente, y todos los de Centroamérica, las dictaduras militares tomaron control del gobierno durante la década de 1930. Aunque Costa Rica fue uno de los pocos países de la región donde las instituciones democráticas sobrevivieron, también pasó por un periodo de inestabilidad política —un intento de golpe de Estado en febrero de 1932, encabezado por un grupo político que había perdido las elecciones presidenciales ese año, que buscó quedarse con el control del país antes de que el nuevo presidente, Ricardo Jiménez, tomara posesión de manera oficial en mayo de 1932—. A pesar de que el golpe falló, el ambiente en la capital era tenso en espera del día de la investidura. Según la ley electoral costarricense, la victoria de Jiménez no estaba asegurada hasta que los diputados salientes en el Congreso ratificaran la legitimidad de las elecciones, y los diputados

⁴ Véase Alan Knight, "Populism and Neo-populism in Latin America, especially Mexico", *Journal of Latin American Studies*, núm. 30, 1998, pp. 223-228.

projimunistas —cuyo voto era necesario para la ratificación— estaban bajo vigilancia de una guardia armada.⁵

En este contexto explosivo, la policía secreta costarricense y los políticos a favor del régimen reaccionaron con sorpresa cuando el libro de Carbell, *El otro lado*, salió a la luz a finales de abril. Más allá de su agresión a varios miembros de la élite nacional, el libro contaba con el apoyo del general Jorge Volio.⁶ Este era un demagogo carismático que contaba con un grupo de seguidores apasionados entre las clases populares rurales y urbanas. Era el líder de un partido político, los Reformistas, que en la década de 1920 fue el primero en introducir elementos de una agenda socialdemócrata en la arena electoral. También era teósofo y activista antiimperialista: obtuvo su grado militar en 1912, después de haber peleado con patriotas nicaragüenses contra la ocupación estadounidense en ese país. Como diputado de oposición en 1932, Volio fue uno de los líderes del intento de golpe de febrero. Los rebeldes obtuvieron la amnistía del presidente saliente, Cleto González Víquez. Mientras, los primeros lectores del libro de Carbell, que se podía adquirir por la módica cantidad de un colón y medio, abrieron la portada para encontrar un prólogo del General Volio asegurándoles que las páginas contenían “una delicada miel de los jardines esotéricos de la humanidad”; el propio Volio se preparaba para tomar su encargo como diputado por San José en la tensa sesión de toma de posesión en mayo.⁷

El objetivo principal del trabajo “rigurosamente científico” de Carbell, que fue la primera entrega de un proyecto más amplio titulado *La voluntad radiante*, era describir las manifestaciones psíquicas y “supranormales” en las fuerzas oscuras que permanecían latentes en la naturaleza humana, “en

⁵ Véase Eduardo Oconitrillo, *El Bellavistazo*, San José, Editorial Costa Rica, 1983.

⁶ Véanse anuncios en *La Prensa Libre*, 2 de mayo de 1932, p. 2; y Jorge Volio, “Prólogo”, en Carlos Carballo Romero, *Hacia allá: Breve estudio sobre la medicina de hoy y de mañana, en relación con las fuerzas ocultas de la Naturaleza*, San José, Editorial Aurora, 1932.

⁷ En 1926, Volio se declaró en rebelión contra el gobierno de Jiménez, y se dirigió hacia la frontera con Nicaragua, posiblemente para preparar una invasión. Jiménez mandó arrestar a Volio, lo juzgó y después lo envió a un exilio europeo con tratamiento en una institución mental. Véanse Vladimir de la Cruz, *Las luchas sociales en Costa Rica, 1870-1930*, San José, Editorial Costa Rica, 1980, pp. 60-61; Victoria Ramírez, *Jorge Volio y la revolución viviente*, San José, Editorial Guayacán, 1989; E. Oconitrillo, *El Bellavistazo, op. cit.*; y Jorge Mario Salazar Mora, *Crisis liberal y Estado reformista, 1914-1949*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1995, p. 158.

particular las manifestaciones o exteriorizaciones de fluido neurico [*sic*] o voluntad radiante; es decir, el sexto sentido que Adán poseía y que perdió al momento de abandonar el Paraíso”. Se trataba de aislar científicamente nada menos que las cualidades que habían hecho a los humanos inmortales antes de su alienación del Creador. Estas eran las fuerzas ocultas que podían aplicarse “en la cura de enfermedades que la ciencia oficial se ha declarado impotente para tratar”.⁸ Una parte fundamental del libro de Carbell estaba compuesta por imágenes potentes y eróticas del magnetismo animal, que prácticamente en nada habían cambiado desde la era de Frantz Anton Mesmer: el cuerpo sufriente femenino extáticamente absorto por las miradas, roces, soplos y manipulaciones del operador, cuyos fluidos magnéticos ejercían un estímulo en el paciente que resultaba en la exteriorización de una voluntad radiante, un ectoplasma o aura iridiscente generado por el fluido “neurico” de la columna vertebral y emanando por la nariz, los ojos, la boca y los dedos para unificar al individuo con la inteligencia superior del mundo. Esta era la encarnación del amor universal, el sexto sentido.⁹

El hilo conductor de *El otro lado*, sin embargo, era político: una afirmación insistente en que el libro probaba “a cierto grupo de mediocridades profesionales, obstáculo para cualquier evolución en estos lares, que el OCULTISMO no es, como afirman, un pasatiempo inútil y nocivo sino más bien una ciencia positiva”. Carbell se sentía el oráculo de la nueva fase de la evolución dialéctica de las ciencias sociales. La cirugía, la radiología y la bacteriología, aunque loables, no eran nada sino “los últimos destellos de una fogata a punto de extinguirse”. Su gran error consistía en su dependencia exclusiva de un entendimiento ultramaterialista de la humanidad. Fue precisamente la tendencia subconsciente de los humanos hacia el materialismo lo que había resultado en la erosión del sexto sentido. La siguiente era, según Carbell, sería una en la que un entendimiento científico y un ectoplasma regulado mediaría entre los planos materiales y espirituales.¹⁰

⁸ Citado en “Un interesante libro del Profesor Carbell”, *La Prensa Libre*, 26 de abril de 1932, p. 5.

⁹ Carlos Carballo Romero, *Hacia allá: Breve estudio sobre la medicina de hoy y de mañana, en relación con las fuerzas ocultas de la Naturaleza*, San José, Editorial Aurora, 1932, pp. 5-7, 10-11, 43-49, 78-89.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 6-7, 26, 43, 89-100.

Para sorpresa de muchos, dentro del Congreso la transición presidencial de mayo de 1932 ocurrió sin sobresaltos. Los diputados de oposición como Volio se limitaron a emitir un voto de protesta. Es significativo que el candidato que propusieron para la presidencia, un colega en el Congreso, fuera el doctor Ricardo Moreno Cañas, un cirujano ortopedista joven, educado en Suiza, que había ganado popularidad como el jefe de cirugía del Hospital San Juan de Dios. Como la mayoría de los médicos particulares, Moreno Cañas dedicaba parte de su tiempo a tratar a los pobres sin ningún cargo; sin embargo, su popularidad quizá se debía más a la forma en la que Moreno Cañas manejó la publicidad alrededor de una serie de operaciones “milagrosas”, entre las que se encontraban la extracción dramática de una bala que estaba tocando el corazón de un hombre y la reconstrucción de la pierna de un hombre joven y pobre que sufría de una deformidad casi monstruosa. Moreno Cañas incluso había producido una película muda para documentar este último caso, incluyendo varias tomas espeluznantes del procedimiento quirúrgico. El documental se proyectó en los cines del país antes de la película principal durante principios de la década de 1930.¹¹

Aunque Ricardo Jiménez, el nuevo presidente, logró tomar posesión, existían algunas conspiraciones tras bambalinas, y Carbell participaba en estas. El 12 de mayo, Carbell dictó una conferencia de una hora y media en el canal de radio más popular de la capital como parte de su jueves de “gala”. Su plática se tituló “Costa Rica y su profecía”.¹² Con voz firme, considerada y segura de sí misma, Carbell anunció de forma dramática que el fin estaba cerca: “una ola monstruosa de ansiedad recorre el mundo”, afirmaba. Su *tour du monde* citaba como ejemplos a los comunistas soviéticos, a los chinos decadentes y los problemas entre Francia y Alemania; eran responsables por el “desequilibrio que precede a todas las liquidaciones de los sistemas de valor”. Los signos astrológicos también eran claros, en particular el efecto que Marte tenía sobre la Tierra. Carbell invocaba a las religiones asiáticas

¹¹ Véase Eduardo Oconitrillo, *Vida, muerte y mito del Dr. Moreno Cañas*, San José, Editorial Costa Rica, 1985, pp. 127-132. La película fue recientemente resguardada y proyectada en el Instituto Costarricense del Cine. “Centro de Estudios Moreno Cañas presenta ‘Anales Médicos de Costa Rica: Un caso de *geno recurvatum con anquilosis* por Dr. Ricardo Moreno Cañas’” (fecha de publicación original desconocida; resguardada en 1995).

¹² Véase *La Nueva Prensa*, 12 de mayo de 1932, p. 4.

para sostener su profecía, en la que en el año 1935 habría una evaluación apocalíptica acorde con “las visiones de Cristo el místico y de Daniel”.

Durante ese año funesto, un cataclismo natural provocaría el despertar de una nueva era. El Océano Pacífico envolvería toda Centroamérica excepto la cordillera andina. A Norteamérica le esperaba un destino similar. El istmo de Panamá desaparecería bajo los mares. Por una suerte de movimiento tectónico, Cuba, Florida y Yucatán se unirían con América Central para formar un nuevo continente sin rivales americanos. “Durante cuatro siglos, Centroamérica será el centro de las actividades mundiales, especialmente las artes, ciencias, leyes, etc., representando en la historia el mismo papel que Grecia, Egipto y Persia, porque será la cuna de una nueva civilización”.¹³

Costa Rica estaba destinada a ser el centro de “una nueva civilización, de una nueva doctrina” (el nuevo mesías, de acuerdo con Carbell, vendría en la forma de una doctrina). Durante estos cuatro siglos, un comunismo espiritual, impuesto por una “voluntad superior”, eliminaría de la faz de la tierra todo lo que es inarmónico e inútil, todo lo que obstaculiza el camino, por medio de un plan quinquenal y la persecución de todas las iglesias”. Carbell hacía un llamado “a los elegidos que se deben presentar en las filas de los seleccionados para pelear la batalla final”. Tuvo la cautela de solicitar la cooperación del gobierno de Jiménez, “que hoy comienza sus labores, bajo la presidencia de un hombre sabio y justo”. Sin embargo, al hacerlo Carbell sugería que el gobierno no tenía ningún tipo de seguridad, notando “la intensa, delicada, y muy difícil tarea que le espera en esta hora de conmoción”. Dado que *El otro lado* se había publicado dos semanas antes con el prólogo de Volio, uno de los opositores más notables y peligrosos de Jiménez, los radioescuchas habrán podido interpretar las palabras del profesor.¹⁴

Carbell fue bastante creativo al construir su mensaje: jugaba con, y a la vez invertía, uno de los temas centrales de un nacionalismo costarricense chovinista que se enseñaba a los ciudadanos desde sus primeros años de instrucción primaria. Al liquidar a Estados Unidos, Panamá (y, por exten-

¹³ Es posible que Carbell haya salvado a Cuba para ser considerado un nacional cuando lo llamaron a jugar un papel directivo en el nuevo régimen (o en el que se formaría para prepararse para el apocalipsis). Yucatán fue un importante centro teosofista y espiritista que, se pensaba, tenía un crecimiento geográfico supernatural.

¹⁴ Citado en “Costa Rica y su profecía: Una interesante conferencia por radio del eminente profesor Carbell”, *La Nueva Prensa*, 16 de junio de 1932, p. 4.

sión, a Nicaragua) de su territorio norte, cumplía con los deseos del consenso antiimperialista de la época. Todavía mejor, al hundir tanto a México como a los gigantes de América del Sur, Costa Rica ocupaba un lugar central en el terreno imperial. El discurso también tocó varios temas de índole spengleriana populares entre los intelectuales latinoamericanos durante la década de 1920. El declive de las antiguas civilizaciones imperiales señalaba el momento de gloria de las naciones latinoamericanas.¹⁵

Esta visión descartaba al comunismo soviético al mismo tiempo que preservaba la idea de un comunismo espiritual implícito en la evolución de los valores y cualidades costarricenses. Por otro lado, esta visión también eliminaba cualquier religión institucionalizada. Al menos para Carbell, esta narrativa ofrecía la mayor posibilidad de capturar la imaginación política de los ciudadanos en ese momento. Vale la pena reflexionar seriamente sobre este aspecto de su juicio, ya que el profesor había dado pruebas, en otros campos, de tener bastante astucia para leer el ánimo popular. Si tenía razón sobre esto, entonces los deseos políticos de las clases populares costarricenses en aquel contexto crítico estaban compuestos de una mezcla de socialismo patriótico con espiritualidad secular.¹⁶

La filosofía de “tercera ola” de Carbell era parte de una corriente cultural más amplia. Sus alusiones espirituales y la visión general de la historia que ofrecía tenían mucho en común con el discurso de Haya de la Torre, de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), quien, dicho sea de paso, había pasado recientemente por Costa Rica, causando un alboroto político menor. Algunos años antes, en 1928, el mentor de Haya de la Torre, José Vasconcelos, habría quizá ganado la elección presidencial con un mensaje místico que prometía la redención de una raza cósmica, aunque poco después haya sido forzado al exilio, durante el cual pasó dos meses en Costa Rica, en abril y mayo de 1930. Vasconcelos invirtió la teleología materialista de la

¹⁵ Véase Steven Palmer, “Getting to Know the Unknown Soldier: Official Nationalism in Liberal Costa Rica, 1880-1900”, *Journal of Latin American Studies*, núm. 25, 1993, pp. 45-72. Una visión clásica de principios del siglo XX inspirada por Oswald Spengler es Jorge Basadre, *La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú*, Lima, Mosca Azul, [1929] 1980.

¹⁶ Resulta interesante que en la fisonomía tradicional ocultista, la voluntad corresponda a la parte izquierda del ojo. Véase José Sanfilippo B., “Ocultismo y medicina”, *Boletín Mexicano de Historia y Filosofía de la Medicina*, vol. 12, núms. 71-74, 1990, p. 50.

“ley de tres estadios” de Augusto Comte en favor de otra filosofía tripartita de la historia que culminaba en una fase estética y espiritual.¹⁷

De mayor importancia para el contexto en el que Carbell habló, tan solo unos kilómetros al norte, otro teósofo, el general Augusto César Sandino, había inspirado a Nicaragua —y a buena parte de la opinión pública mundial— contra el imperialismo yanqui con una guerra de guerrillas mesiánica para la redención nacional, basada también en un vago comunismo espiritual. En su manifiesto “Luz y verdad”, de febrero de 1931, Sandino habló de la “gran voluntad” que había llenado el universo antes de su creación. Este era, en términos apocalípticos, un preámbulo a su lucha: “el juicio final se debe entender como la destrucción de la injusticia en el mundo, y el inicio del reino del espíritu de la luz y la verdad, el espíritu del amor”.¹⁸

El avance del general hacia una nueva política de masas de izquierda y derecha en el continente cobraba sentido en este contexto de búsqueda de una espiritualidad glamorosa —una voluntad radiante— que sería generada por la manipulación de un líder carismático. La Gran Depresión se debía leer como la prueba de un fracaso espectacular del materialismo positivista. En este contexto, era muy positivo capturar esa voluntad radiante, capaz de ascender esas paredes de la historia que atrapaban a la gente en la materialidad agotadora de su pequeño mundo. Aquí, además, en la periferia, la inteligibilidad del atractivo de Carbell debe verse como una manifestación histórica de la era del fin del positivismo, de la misma manera en la que Robert Darnton ha estudiado la relación entre el mesmerismo y la Ilustra-

¹⁷ Véase Simón Bolívar, “Contestación de un americano meridional a un caballero de esta Isla [Carta de Jamaica del 6 de septiembre de 1815]”, en Vicente Lecuna (ed.), *Obras completas*, vol. 1, La Habana, Editorial Lex, 1950, p. 171; y José Cecilio del Valle, “Sabios, capitalistas y obreros (discurso pronunciado en el acto de la instalación de la Sociedad Económica, por su director, el 29 de noviembre de 1928)”, en Rafael Heliodoro Valle (ed.), *Pensamiento vivo de José Cecilio del Valle*, San José, Editorial Universitaria Centroamericana, 1971, pp. 150, 160. Una síntesis de este aspecto de la filosofía del importante intelectual mexicano está en José Vasconcelos, *Indología: Una interpretación de la cultura ibero-americana*, París, Agencia Mundial de Librería [1930], pp. 201-229. Su controvertida estancia en Costa Rica está descrita en José Vasconcelos, *La Tormenta*, vol. 2 de *Memorias*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1983, pp. 929-939.

¹⁸ Augusto Sandino, “Manifiesto ‘Luz y Verdad’”, en Sergio Ramírez (ed.), *El pensamiento vivo de Sandino*, San José, Editorial Universitaria Centroamericana, 1974, pp. 213-214. Sobre las dimensiones espirituales y espiritistas de la lucha sandinista, véase Volker Wunderlich, *Sandino: Una biografía política*, Managua, Editorial Nueva Nicaragua, 1995, pp. 130-154.

ción, como una forma en la que los hombres comunes y corrientes vivieron estas grandes transformaciones ideológicas.¹⁹

¿Qué tan delirantes eran las ideas del profesor? Carbell había emprendido un ataque sistemático, y en apariencia exitoso, contra los “monopolistas intelectuales” de la profesión médica. En el proceso, coqueteó explícitamente con una tradición política radical de medicina alternativa que incluía una cepa revolucionaria de mesmerismo y un movimiento espiritual plebeyo heredero del socialismo oweniano de finales del siglo XIX.²⁰ La represión de curanderos alternativos era un asunto delicado capaz de generar inestabilidad política. En 1930, se había desencadenado una serie de motines en un barrio periférico de San José cuando el médico del distrito denunció a un hombre local respetado que realizaba curas milagrosas. Este episodio mostraba que los curanderos tradicionales y sus seguidores podían representar problemas para las élites.²¹

En América Latina, por supuesto, mucho más que en otras partes del mundo occidental, los médicos renombrados que Carbell atacaba como monopolistas eran también miembros de la oligarquía liberal. Así, su cruzada médica no podía dejar de ser una explícitamente política. Es una probable evidencia de la madurez y sabiduría de las clases trabajadoras de San José no haber respondido al llamado del profesor para levantarse en contra la camarilla de políticos-doctores, como también se habían quedado al margen del intento de golpe de Estado a principios de ese año —sorprendiendo incluso a los líderes del levantamiento, quienes esperaban al menos algunas demostraciones de apoyo popular—. No hay ningún reporte de

¹⁹ Robert Darnton, *Mesmerism and the End of the Enlightenment in France*, Cambridge, Harvard University Press, 1968. Un periódico de la época notó cuán extendido era el fenómeno de magos y espiritistas; véase “La invasión de los pseudomédicos”, *La Prensa Libre*, 7 de abril de 1932, p. 5. Hacia finales de la década de 1920 hubo una proliferación de otras sectas espiritistas en el país. Por ejemplo, el intento de un capítulo de la Iglesia Católica liberal, y otro esfuerzo por establecer una espiritualidad política según categorías racionales formales; véase José B. Acuña, *La Iglesia Católica Liberal (su historia, sus principios y sus fines)*, San José, Imprenta Alsina, 1927.

²⁰ Véase R. Darnton, *Mesmerism...*, *op. cit.*, pp. 106-125; y Logie Barrow, “Socialism in Eternity: The Ideology of Plebeian Spiritualists, 1853-1913”, *History Workshop*, primavera de 1980, pp. 37-69.

²¹ Francisco Enríquez, “El Curandero de Moravia”, *Actualidades del CIHAC* (Centro de Investigaciones Históricas de América Central, Universidad de Costa Rica), vol. 1, núm. 5, 1994, pp. 1-2.

disturbios populares en San José o zonas aledañas después de la conferencia de radio de Carbell; no obstante, el Ministerio de Seguridad Pública comenzó a investigar a Carbell en abril. Seguramente la policía secreta no estuvo contenta con su acto radiofónico y es probable que lo hayan instado a no seguir por ese camino.²²

Mientras el nuevo régimen se consolidaba, el gobierno forzó al profesor a salir del país vía Puntarenas. Carbell llegó al puerto del Pacífico “en la compañía de la más bella señorita, con cinturita de avispa, blanca como la nieve, y tan graciosa como una palmera”, de acuerdo con un corresponsal de *La Prensa Libre* que cubrió el evento. (“Las tareas que tiene encomendadas en compañía del doctor son para nosotros desconocidas”).²³ Quizá las masas populares no se levantaron con su mensaje político, pero Carbell se volvió entonces, más que nunca, un objeto de fascinación nacional. Un gran número de personas lo buscó en el Hotel Imperial, aunque el profesor se abstuvo de ofrecer consultas, insistiendo en que estaba muy cansado. Cuando Carbell hizo una llamada de cortesía a las oficinas del periódico local, “un número infinito de personas de todas las clases sociales” se juntaron para saludarlo y escuchar su conversación con los reporteros.²⁴

Esta suerte de ópera cómica terminó el 30 de junio con un último incidente a bordo del barco de vapor que lo llevaba a El Salvador. Aparentemente informó a su compañera de último momento que no podía llevarla con él, lo cual resultó en la visita de un abogado y amenazas de acción legal que lo mantendrían fuera del país. Como reportó el corresponsal de *La Prensa Libre*, a Carbell lo salvó la intervención de una “amable viajera, tan atractiva y graciosa como la primera”, quien contrató a un abogado que le garantizó su representación en caso de que metieran una denuncia en su contra. Con ese asunto resuelto, Carbell por fin dejó las costas de Costa Rica y, mientras los lectores leían los detalles lascivos de su partida, el profesor estaba en altamar, quizá “disfrutando una copa de vino en la compañía de su agradable salvadora.”²⁵

²² Sobre la investigación de la policía secreta, véase “De nuevo en el tapete de la discusión el profesor Carbell”, *La Nueva Prensa*, 7 de abril de 1932, p. 1.

²³ “Cómo vio nuestro corresponsal en el Puerto la última aventura del profesor Carbell”, *La Prensa Libre*, 30 de junio de 1932, p. 7.

²⁴ “Con el Profesor Carbell”, *El Heraldo*, 28 de junio de 1932, p. 4.

²⁵ “Cómo vio nuestro corresponsal...”, *op. cit.*, *La Prensa Libre*, p. 7.

En *El otro lado*, Carbell sonaba casi como un moderno filósofo francés al escribir que entre “las extrañas particularidades de la medicina” se encontraba su cruel e insensible materialismo. “El cuerpo humano —el hombre— no es nada más que una mezcla de nervios, tubos, músculos y huesos que funcionan a merced de fuerzas mecánicas, químicas, físicas y biológicas. De esta forma, y en este concepto, el cuerpo constituye sus postulados médico-terapéuticos. ¿Sabe, por causalidad, lo que es la vida?, ¿sabe cuál es su función?, ¿su objeto?”²⁶ Carbell se volvió popular al proponer ir más allá de la medicina científica —al querer subsumirla y superarla por medio de una medicina “científica”, pero fundamentalmente humana y espiritual—. Era un mago sabio que prometía la restauración de cuerpo y mente para lograr un estado de dicha colectiva, pero solo si los monopolistas que obstaculizaban el camino hacia la plenitud espiritual dejaban el campo libre. La apuesta del profesor quizá venía desde el otro extremo, del “otro lado”, para ser aceptada por los actores sentados en la mesa de negociación. Fue la propia profesión médica, en cambio, la que propuso a una serie de líderes que proponían una transformación espiritual de la comunidad política desde “este lado”, una mezcla de preocupaciones materiales y espirituales y el inicio de una nueva era comunitaria.

LA GUÍA LUMINOSA DEL DOCTOR CALDERÓN GUARDIA

Era hasta cierto punto inevitable que un doctor costarricense lograra consolidarse como un líder político masivo. Entre 1920 y 1948, 39 por ciento de los diputados del país eran médicos.²⁷ El doctor Aniceto Montero —el primero en hablar públicamente sobre la Revolución bolchevique en 1919, fundador del Partido Socialista local y líder de la Liga Cívica antiimperialista hacia finales de la década de 1920— fue el equivalente costarricense de los médicos socialistas argentinos Octavio Bunge, José Ingenieros, Alejandro Korn y Juan Bautista Justo, quienes alteraron la política del Cono

²⁶ C. Carballo Romero, *Hacia allá...*, *op. cit.*, p. 89.

²⁷ Véase Iván Molina Jiménez y Fabrice Lehoucq, *Urnas de lo inesperado: Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1999, p. 88. En Perú, para efectos comparativos, la proporción se había estabilizado en 13 por ciento entre 1919 y 1930; véase Marcos Cueto, *Excelencia científica en la periferia: Actividades científicas e investigación biomédica en el Perú, 1890-1950*, Lima, Tarea, 1989, p. 62.

Sur durante las décadas de 1910 y 1920.²⁸ Más significativo en términos del desarrollo de un populismo médico costarricense fue el doctor Francisco Vargas Vargas. Después de regresar de sus estudios en Francia en 1935, Vargas adquirió una afición vocal como líder de la Confraternidad Guanacasteca, la fuerza política que representaba al distrito de la pampa noroeste, tradicionalmente subdesarrollado y étnicamente diverso. La suya era una coalición populista con una amenaza nacionalista y separatista que no se logró contener sino hasta finales de la década de 1930.²⁹

La figura clave que precedió a Calderón Guardia, sin embargo, fue Ricardo Moreno Cañas. Con una reputación y fama al alza, para 1938 se le consideraba el principal candidato para las elecciones presidenciales de 1940, antes de que un paciente contrariado lo asesinara en su casa, parte de una ola de asesinatos que siguieron a una cirugía y que también cobraron la vida de otro miembro de la élite nacional.³⁰ Poco después de su asesinato, Moreno Cañas se volvió el objeto de un culto médico urbano-popular sin paragon en la América Latina contemporánea. Los antropólogos han analizado este culto, junto con otros como el del doctor José Gregorio Hernández en Venezuela, como ejemplos de tradiciones curativas alternas que han reivindicado la fe religiosa y lo sobrenatural en tiempos modernos —como símbolos de un impulso en contra de la medicina moderna entre las clases populares del continente—. Los rasgos religiosos del culto de Moreno Cañas eran evidentes, como lo era su naturaleza mística (después de su muerte, Moreno Cañas rápidamente se volvió uno de los espíritus más contactados por las médiums del país).³¹ Sin embargo, tanto Hernández como Moreno Cañas eran partidarios ejemplares de la “nueva medicina” representada por la bacteriología y la cirugía, y eran miembros reconocidos del gremio médico. Una hipótesis alternativa debe considerarse: que Hernández y Moreno Cañas son ejemplos de la medicalización de los cultos curativos y que su

²⁸ Véase Francisco Guerra, *El médico político: Su influencia en la historia de Hispano-América y Filipinas*, Madrid, Afrodisio Aguado, 1975, pp. 159-166. En Aniceto Montero, véase Cruz, *Las luchas sociales*, pp. 99-101.

²⁹ Juan Dávila Cubero, *Viva Vargas! Historia del Partido Confraternidad Guanacasteca*, San José, Ediciones Guayacán, 1987, pp. 44-105.

³⁰ Véase E. Oconitrillo, *Vida, muerte y mito...*, *op. cit.*, pp. 127-132.

³¹ Véase Setha M. Low, “Dr. Moreno Cañas: A Symbolic Bridge to the Demedicalization of Healing”, *Social Science and Medicine*, vol. 16, núm. 5, 1982, p. 527.

transformación en santos populares implicó la glorificación de la biomedicina, el sistema hospitalario y el propio poder de los médicos.³²

A pesar de haber sido físicamente eliminado de la escena política en 1938, el martirio de Moreno Cañas influyó en la victoria abrumadora de otro médico popular de San José en 1940, el doctor Calderón Guardia. Hijo de otro médico patricio que fue uno de los primeros presidentes de la Facultad de Medicina, Calderón Guardia estudió medicina en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, durante la década de 1920. El discurso biomédico quizá se volvía cada vez más positivista y materialista, pero Calderón Guardia muestra que los mejores médicos no necesariamente perdían sus creencias vitalistas ni su misión espiritual. Después escribiría que, “como el hijo de un médico, sentí desde una etapa temprana en mi vida el dolor y la miseria que nos rodean. Mi padre supo inspirar en mí el sentido apostólico de su profesión.”³³

En Bélgica, Calderón Guardia también participó en el seminario de Malinas. Su estancia coincidió con la nueva doctrina social de la iglesia que siguió a la publicación de la encíclica *Rerum Novarum* en 1893 (reforzada por *Quadragesimo Anno* de 1931), y el apogeo de la teología reformista del cardenal D.J. Desiré Joseph Mercier.³⁴ Parte del vasto proyecto neotomista de Mercier, que buscaba una renovación intelectual de la Iglesia Católica, era la fundación de una sociología y psicología católicas, una “síntesis de los crecientes resultados de las ciencias de observación”, pero superior al “empiricismo positivista y al espiritualismo clásico en su capacidad de explicar la matriz de los hechos establecidos de forma experimental y atestiguados por la conciencia”.³⁵ Calderón Guardia regresó a su país profun-

³² Setha Low después reconsideraría sus hallazgos tempranos; ahora determinaba que esta “medicalización” de los cultos curativos reflejaba el creciente poder del sector médico para controlar vidas, a pesar de que el impulso en contra de la medicalización seguía siendo visible. Low proponía una nueva dialéctica “medicalización-antimedicalización” y “secular-sagrado” en los cultos latinoamericanos. Setha M. Low, “The Medicalization of Healing Cults in Latin America”, *American Ethnologist*, vol. 15, núm. 1, 1988, pp. 136-155.

³³ Rafael Ángel Calderón Guardia, “Páginas autobiográficas del Dr. Calderón Guardia, presidente de la república”, *Revista de los Archivos Nacionales*, vol. 6, núms. 11-12, 1942, p. 565.

³⁴ Véase Jorge Mario Salazar Mora, *Calderón Guardia*, San José, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, 1980, pp. 20-27. Sobre Mercier, véase David A. Boileau, *Cardinal Mercier: A Memoir*, s.p.i., Peeters, 1996.

³⁵ D.J. Mercier, *Psicología: Vida orgánica y sensitiva; Vida intelectual o racional*, Buenos Aires, Ediciones Anaconda, 1942, p. 8.

damente influido por la crítica papal a los excesos del liberalismo y el materialismo, y por la búsqueda de Mercier de una síntesis social y espiritual. A su llegada, estableció una práctica privada en San José poco después de la Gran Depresión, y se conmovió con la pobreza de los pacientes que lo visitaban.³⁶

Las influencias católicas progresistas siguieron siendo su guía. En su discurso inaugural de 1940, Calderón Guardia afirmó que su nueva administración “apoyaba, en términos políticos, las doctrinas del cristianismo social, como están explicadas en las encíclicas admirables de los papas León XIII y Pío XI, y como se manifiestan en el ‘Esbozo de una síntesis social’ del cardenal Mercier”. Para Calderón Guardia, la necesidad del individuo moderno de encontrar “el principio, el impulso y la voluntad de justicia que falta en ese mundo materialista” era sumamente importante, y declaró que el código social de Malinas era su “guía cierta y luminosa” al formular su reforma social —es decir, su voluntad radiante—.³⁷ Como Carbell, el médico devoto Calderón Guardia proponía que pronto se superaría la alienación nacional y se encontraría una experiencia trascendental, en cuyo punto la política se encontraría con la condición humana fisiológica y espiritual.

Vale la pena subrayar que el populismo médico no fue un fenómeno exclusivo de Costa Rica. Su panteón latinoamericano incluye a varias figuras renombradas. Salvador Allende, por ejemplo, empezó a identificar a los pobres y a estudiar el marxismo hacia finales de la década de 1920 cuando vivía en los barrios pobres de Santiago con otros estudiantes de medicina de las provincias. En 1933, se volvió uno de los fundadores más jóvenes del Partido Socialista.³⁸ Allende construyó su liderazgo como un reformista médico, editando la revista *Medicina Social*, y publicando, mientras fungía como secretario de Salud, un libro titulado *La realidad médico-social chilena* (1940), que analizaba las condiciones de salud entre las clases trabajadoras.³⁹

³⁶ Calderón Guardia, “Páginas autobiográficas...”, *op. cit.*, pp. 566-567.

³⁷ Rafael Ángel Calderón Guardia, “Mensaje inaugural del presidente Calderón Guardia, 8 de mayo de 1940”, p. 247, y “El gobernante y el hombre frente al problema social costarricense [septiembre de 1942]”, en Luis Demetrio Tinoco y Eugenio Rodríguez Vega (eds.), *El pensamiento contemporáneo costarricense*, San José, Editorial Costa Rica, 1980.

³⁸ Véase Paul W. Drake, *Socialism and Populism in Chile, 1932-1952*, Urbana, University of Illinois Press, 1978, p. 162.

³⁹ F. Guerra, *El médico político...*, *op. cit.*, pp. 169-170.

El líder populista más importante en Panamá durante las décadas de 1930 y 1940 fue el médico educado en Harvard Arnulfo Arias, uno de los dos formidables hermanos que encabezaron la “generación del 31” y que, como miembro del gabinete y director del Departamento de Salubridad, reformó el sistema de salud pública panameño.⁴⁰ En Cuba, el ascenso de Ramón Grau San Martín en la rebelión antimachadista de 1933 se debió en buena parte a su carrera como profesor en la Facultad de Medicina de la universidad, donde estableció lazos cercanos con la Federación de Estudiantes, así como a su participación política en la Federación Médica Cubana, en la que fungió como un actor fundamental en las movilizaciones populares contra el régimen.⁴¹ La carrera médica de Juscelino Kubitschek en Belo Horizonte fue un factor importante para su ascenso en la política y su visión de transformación social.⁴² Pedro Ernesto, el alcalde de Río de Janeiro que fue también una de las estrellas más importantes de la constelación de populismo médico, fue un doctor renombrado y basó su campaña política en la década de 1930 en una plataforma de reforma médica y sanitaria.⁴³

Se podría argumentar que la profesión de estos hombres fue incidental, que fácilmente podrían haber sido abogados, como Jorge Eliécer Gaitán o, como era tradición, miembros del cuerpo militar. No obstante, había un componente médico visible en la nueva política de masas latinoamericana que fue fundamental para capturar la imaginación política de los sectores populares y, en muchos países, incluso fue la base de una expansión real de los sistemas de salud pública. Uno debe solo considerar el caso más famoso de todos. Los Perón encabezaron su propia transformación de la política argentina con el *justicialismo*, una filosofía social casi espiritual que buscaba

⁴⁰ *Ibid.*, p. 211.

⁴¹ *Ibid.*, p. 232.

⁴² *Ibid.*, p. 233; Robert J. Alexander, “Juscelino Kubitschek and the Development of Brazil”, Ohio University, Monographs in International Studies, Latin America Series, núm. 16, pp. 31-71. Es interesante que en 1958 Kubitschek dio un perdón presidencial a un famoso espiritista de Minas Gerais que había sido sentenciado por practicar ilegalmente la medicina. Véase David J. Hess, *Spirits and Scientists: Ideology, Spiritism, and Brazilian Culture*, University Park, Penn State University Press, 1991, p. 129.

⁴³ Michael L. Conniff, *Urban Politics in Brazil: The Rise of Populism, 1925-1945*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1981, pp. 34-57. Sobre este aspecto, también debo mencionar a François *Papa Doc* Duvalier, quien tenía una carrera distinguida como reformista médico y ministro de salud en Haití antes de convertirse en el líder populista de las masas negras en 1957.

crear una comunidad organizada viviendo en armonía por medio del desarrollo de la “tercera vía” entre el comunismo y el capitalismo. El sueño se realizaba a través de la unión del Perón masculino —“el conductor” (recuérdese el mesmerismo)— y la Evita femenina —la primera secretaria de Salud argentina y el contacto de Perón con los descamisados, convertida en una suerte de santa patrona semisecular de la beneficencia justicialista.

Cinco días después de la muerte de Eva Perón, un joven estudiante de medicina regresó a Buenos Aires para completar su carrera después de un largo viaje de descubrimiento. Lo logró con éxito y se convirtió en el doctor Ernesto Guevara de la Serna en abril de 1953, para embarcarse en un viaje de revolución social y espiritual que llegó a su cúspide gloriosa cinco años y medio después en las calles de La Habana que todavía transitaba el profesor Carbell.⁴⁴ De haberse conocido, el profesor de todas las formas de medicina irregular, entonces en su mediana edad, y el apuesto joven médico guerrillero, bien se pudieron haber sentado a discutir las posibles conexiones entre la “voluntad radiante” y el “nuevo hombre”.

COMPLETAR EL MODELO CENTRALIZADO DE SALUD PÚBLICA

Hacia finales de la década de 1920, el Ministerio de Salud y Protección Social de Costa Rica había logrado obtener la jurisdicción sobre casi todos los asuntos de salud pública y regulación médica, excepto uno. Desde el momento en que se volvió miembro del gabinete, Solón Núñez dedicó sus esfuerzos a dos asuntos: adquirir poder efectivo para fiscalizar el sistema y controlar las juntas de caridad, en particular la de San José. Entre 1922 y 1936, Núñez tuvo algo de suerte en el frente fiscal y logró aumentar el porcentaje de gasto público en salud de 2 a 3.5 por ciento del presupuesto,⁴⁵ pero fue incapaz de debilitar el bastión de la oligarquía filantrópica y el poder financiero en la Junta de Caridad de San José. Desde su primer discurso como ministro en 1927, articuló un elegante, aunque impaciente reproche contra el hecho “absurdo” de que las instituciones centrales de atención

⁴⁴ John Lee Anderson, *Che Guevara: A Revolutionary Life*, Nueva York, Grove Press, 1997, pp. 95-98, 120.

⁴⁵ Ana Cecilia Román Trigo, *Las finanzas públicas de Costa Rica: Metodología y fuentes (1870-1948)*, San José, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 1995, pp. 77-79.

médica y salud pública se manejaran como galas de caridad: “Resulta ilógico que los hospitales, sanatorios y asilos hayan estado bajo el control inmediato del secretario de Relaciones Exteriores [y beneficencia...] de la misma manera en la que las escuelas públicas no están manejadas por comités de damas. Ninguna de estas instituciones debería estar a cargo de organismos independientes al Estado”.⁴⁶

En 1936, el gobierno entrante de León Cortés finalmente terminó con el extraordinario ejercicio de quince años de Núñez a cargo de la salubridad pública (veinte años si contamos su periodo a cargo de la subdirección en contra del anquilostoma). León Cortés nombró a Peña Chavarría para el cargo, una apuesta fuerte dado que entraba en su apogeo de poder en el gremio médico. Al regresar de estudiar medicina en Colombia en 1924, rápidamente se consolidó como el médico científico más importante del país después de Clodomiro Picado, manteniendo un ritmo constante de publicaciones destinadas al establecimiento de una práctica de nosología nacional. Fue nombrado jefe de medicina del Hospital San Juan de Dios en 1935 y presidente de la Facultad de Medicina en 1936, seguido poco después por su nombramiento como ministro.⁴⁷

Núñez nunca había cultivado una base de poder al interior de la comunidad médica. Aunque había logrado una *entente cordiale*, siempre fue un extranjero formidable, un burócrata consumado, pero sobre todo alguien que no era “parte del club”. Peña Chavarría era el favorito de la Junta de Caridad y la Facultad de Medicina, que fue capaz de atraer a este gigante de la beneficencia al ámbito formal de las instituciones estatales de medicina. Aun así, mantuvo un buen margen de autonomía gracias a la creación de un organismo de mediación, el Consejo Nacional de Salud, Beneficencia Pública y Protección Social. Si bien logró desplazar a los arzobispos y al comité de damas, el consejo de diez personas estaba compuesto por miembros de la élite de la sociedad civil (incluidos dos médicos de la facultad) y no por tecnócratas bajo el mando del Ministerio. El primer presupuesto

⁴⁶ Citado en República de Costa Rica, *Memoria de Salubridad Pública y Protección Social correspondiente al año 1927*, San José, Imprenta Nacional, 1928, pp. vi, lviii.

⁴⁷ Véase Luis Dobles Segreda, “Reglamento del servicio técnico del Hospital San Juan de Dios”, *Revista Médica*, vol. 2, núm. 17, 1935, p. 453; y “Discurso del Dr. Peña Chavarría”, *Revista Médica*, vol. 3, núm. 21, 1936, pp. 121-22.

del Ministerio en incluir los ingresos operativos de las juntas de salud, el de 1936, confirmó los cálculos de Núñez respecto a los enormes fondos que habían controlado las juntas de caridad: la parte del gobierno representaba 45 por ciento del total, mientras que la de las juntas representaba 55 por ciento.⁴⁸

Peña Chavarría tuvo un éxito notable. Logró un incremento sustancial de la autoridad presupuestaria gubernamental en salud pública desde el principio, y después aumentó el porcentaje de gasto público en salud a 6 por ciento para 1940.⁴⁹ Su primer triunfo político, y parte de la gran centralización que ocurrió en el ámbito de la salud pública durante los años de Cortés, fue el de atraer al hospital moderno “a la maquinaria de la salud nacional” al someter a las juntas a la jurisdicción del Ministerio. Se esperaba que esta movida permitiera la coordinación de sus servicios y programas.⁵⁰ Su segundo logro en esta empresa centralizadora fue conseguir que las municipalidades más importantes estuvieran de acuerdo en permitir que sus oficinas de salud pública fueran absorbidas por el Ministerio, que tomó el control de su personal, presupuestos, espacios y políticas públicas.⁵¹

La construcción de un impresionante edificio para albergar el Ministerio simbolizó este proceso centralizador, al mismo tiempo que facilitaba los procesos logísticos internos. En este aspecto Peña Chavarría logró hacer buen uso del intento de Cortés por aliviar el desempleo y reducir la tensión social por medio de un proyecto masivo de obras públicas (esta política le ganó el apodo de “gobierno de cemento y hierro”). El colosal edificio central (todavía en uso) fue diseñado para albergar las oficinas del Ministerio de Salud Pública y Protección Social junto con varias de sus dependencias, como la Escuela de Salud Pública, las oficinas de la Fundación Rockefeller, el Departamento de Epidemiología e Ingeniería Sanitaria, el laboratorio bacteriológico, la policía de salud pública, la Cruz Roja, el Consejo de Protección de la Niñez, los dispensarios de tuberculosis y control de enfermedades venéreas, las oficinas de higiene municipal, y los centros de comidas y leche

⁴⁸ Véase República de Costa Rica, *Memoria de la Secretaría de Salubridad Pública y Protección Social, año 1936*, San José, Imprenta Nacional, 1937, p. 54.

⁴⁹ Véase A.C. Román Trigo, *op. cit.*, pp. 79-80.

⁵⁰ Véase República de Costa Rica, *Memoria, 1936...*, *op. cit.*, pp. 53.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 28-29.

para infantes. Se edificó justamente junto al Hospital San Juan de Dios, el bastión de la Junta de Protección Social de San José.⁵²

Hacia finales de la década de 1930, Costa Rica logró una reducción considerable en sus índices de mortalidad infantil. Una tendencia errática en esta dirección era visible desde la década de 1910 y es muy probable que las campañas masivas de educación higiénica en zonas rurales, implementadas por funcionarios locales y de la Fundación Rockefeller, hayan tenido un efecto directo en mejorar la salud infantil. Sin duda, una mejoría en otros índices básicos, como la expectativa de vida al nacer, es visible desde principios de la década de 1920. La aparente mejoría de la salud pública, que coincidió con la primera fase de estas campañas de higiene, pasa a segundo plano por el hecho de que, excepto entre 1923 y 1928, el lapso entre 1910 y 1935 estuvo marcado por periodos de dificultades económicas, inestabilidad política y desastres epidémicos que aumentaron la tasa de mortalidad. Entre ellos se cuentan la recesión económica que siguió a la Primera Guerra Mundial, la campaña de leva masiva de Tinoco entre 1916 y 1917, la pandemia de influenza de 1919 y la depresión económica entre 1929 y 1932. Todos estos eventos quedaron reflejados en los indicadores básicos de salud de Costa Rica.⁵³

Junto con la expansión del aparato de salud pública, la mortalidad infantil bajó de un promedio de 232 a 132 por cada mil nacidos vivos entre 1925 y 1940. Buena parte de los recursos ampliados del Ministerio se invirtieron en expandir las unidades de salud rural. Iniciado en 1928 en Turrialba y basado en el sistema promocionado por los Rockefeller para las zonas rurales de Estados Unidos, para 1936 este esquema había desplazado a la vieja institución del médico de pueblo. Fueran o no válidas las críticas, los profesionales de la salud no solían apreciar a los médicos locales; una vez que fueron marginados en la red institucional de trabajo contra el anquilostoma, entraron a una etapa de declive, estancamiento de salarios y los puestos dejaron de atraer a jóvenes de la ciencia (para reforzar esta dinámica, al

⁵² *Ibid.*, p. 61.

⁵³ Véase Héctor Pérez Brignoli, "El crecimiento demográfico de América Latina en los siglos XIX y XX: Problemas, métodos y perspectivas", *Avances de Investigación*, núm. 48, 1989, p. 12, gráfica 1; y Arodys Robles Soto, "Patrones de población en Costa Rica, 1860-1930", *Avances de Investigación*, núm. 14, 1986, pp. 14, 49.

mismo tiempo, entre 1914 y 1925, los puestos para médicos en San José volvieron a abrirse). El plan para reemplazar a los médicos locales con un núcleo más completo de acción rindió frutos durante el periodo de Peña Chavarría. Una vez más, se hizo buen uso de la expansión del sistema de obras públicas para construir la infraestructura sanitaria rural y subsidiar proyectos de ingeniería sanitaria básica. En 1936, hubo unidades de salud experimentales en Turrialba, Orotina, Grecia y Santa Cruz. Para el siguiente año, había seis más, y los 19 puestos que quedaban para médicos locales se actualizaron para incluir también a una enfermera partera.⁵⁴

Las unidades rurales integraban la infraestructura médica y de salud pública con un pequeño laboratorio y un personal que cubría toda una gama de funciones. Un médico de tiempo completo estaba a cargo, y su personal incluía a un dentista de medio tiempo, una enfermera, una partera, un técnico de microscopio, un inspector sanitario, una secretaria y una camada de trabajadores.⁵⁵ Además de los tratamientos curativos medidos por los doctores (en 1937 trataron 22 699 enfermos pobres, 8 000 afligidos por malaria, y 27 000 por anquilostoma y otros parásitos intestinales), se llevaron a cabo trabajos continuos de medicina preventiva (4 719 inmunizaciones contra difteria, viruela y tifoidea, junto con 8 000 visitas a hogares por parte de los inspectores sanitarios. Las unidades de salud trajeron a los centros rurales el modelo desarrollado por la Escuela de Salud Pública en las ciudades principales.⁵⁶ El ministerio contrató a un cuerpo de 50 enfermeras parteras para las unidades rurales, que tenían a una dedicada únicamente a asuntos obstétricos y otra para visitar hogares. Solo entre agosto de 1936 y marzo de 1937, esas trabajadoras sociales orientadas a la promoción de la salud y la atención materno-infantil hicieron 16 753 visitas a hogares.⁵⁷

En el área cafetalera de la Unión, el ministerio incluso experimentó con guarderías de tres días durante la temporada de cosecha, buscando mejorar

⁵⁴ Véase *Memoria, 1936...*, *op. cit.*, pp. 29-30; y República de Costa Rica, *Memoria de la Secretaría de Salubridad Pública y Protección Social del año administrativo 1937*, San José, Imprenta Nacional, 1938, pp. 222-232.

⁵⁵ Véase *Memoria, 1936...*, *op. cit.*, pp. 29-30.

⁵⁶ Véase *Memoria, 1937...*, *op. cit.*, pp. 222-232.

⁵⁷ Véase *Memoria, 1936...*, *op. cit.*, p. 28.

la salud de los hijos de la fuerza laboral femenina que trabajaba los campos. La gente del área vivió un importante declive en los índices de mortalidad infantil: entre 1932 y 1936, la tasa era de 152.2 por mil nacidos vivos; entre 1937 y 1942, bajó a 99.4.⁵⁸ Estos son quizá los datos más elocuentes que sostienen la declaración triunfal del Ministerio de que este declive era el resultado directo de la expansión de la infraestructura de salud pública y, en particular, la ampliación del radio de acción de las Unidades de Salud después de 1936.⁵⁹

Los días en los que la mayoría de costarricenses pasaba toda una vida sin ver a un médico estaban rápidamente llegando a su fin, incluso si la atención médica era la última que recibían. La tendencia hacia los doctores que realizaban los ritos funerarios aumentó conforme la infraestructura de salud pública maduraba: en 1927, 40 por ciento de las muertes eran “atendidas por un doctor” (esto significa que el certificado médico se autorizaba por un médico con cédula profesional), aumentando lentamente a 47 por ciento en 1936 y después brincando rápidamente a 55 por ciento para 1937.⁶⁰ Esto se debía a que, como explicaba el ministro de Salud en su informe anual, los “puestos médicos oficiales, y particularmente las unidades de salud, han extendido e intensificado sus servicios médicos gratuitos, haciéndolos accesibles particularmente para la población rural”.⁶¹ Estos “servicios médicos gratuitos” familiarizaron a la población con el cuidado de un profesional de la salud certificado, y también los llevó a esperar que el Estado pagara por dicho cuidado. Así, estaban al centro de una relación antagonista pero simbiótica entre un aparato de salud estatal cada vez más poderoso y el cuerpo de médicos nacionales, que pronto llegarían a un punto crítico alrededor de los límites de la medicina estatal subsidiada.

⁵⁸ Véase *Memoria, 1937*, p. 194; y Joaquín Feroselle Bacardí, “Resultado del esfuerzo sanitario y asistencial coordinados en la mortalidad infantil”, *Revista Médica*, vol. 10, núm. 104, 1942, p. 343.

⁵⁹ Otros proyectos similares se establecieron en países latinoamericanos donde la Fundación Rockefeller había expandido su influencia. Sobre el caso de México, véase Anne-Emanuelle Birn, “A Revolution in Rural Health? The Struggle over Local Health Units in Mexico, 1928-1940”, *Journal of the History of Medicine*, 53, núm. 1, 1998, pp. 43-76.

⁶⁰ Véase *Memoria, 1937*, p. 8.

⁶¹ Citado en *Memoria, 1937*, pp. 7-8.

CRECIMIENTO PROFESIONAL

El número de doctores que se incorporaron a la Facultad de Medicina de Costa Rica aumentó rápidamente entre las décadas de 1930 y 1940, aunque esto no logró posicionar al país entre los líderes en términos de médicos per cápita en el mundo occidental. El crecimiento ocurrió a pesar de que el país no tuvo una escuela de medicina propia hasta la década de 1960. Las incertidumbres políticas y económicas del periodo promovieron un cambio en los países a los que los estudiantes de medicina preferían acudir. Dos tendencias son notables en la formación de los médicos costarricenses. El primero fue el atractivo continuo del continente europeo a costa de Estados Unidos, que fue el destino de tan solo seis u ocho por ciento de los médicos nacionales durante estas dos décadas. A pesar de los esfuerzos de la Fundación Rockefeller por combatir lo que veían como la influencia nociva del modelo clínico francés de instrucción médica, la hegemonía estadounidense en los estilos de formación médica en América Latina fue un fenómeno que comenzó en la década de 1950.⁶²

La otra tendencia fue el ascenso meteórico de México como destino de estudios después de 1939. De ser el lugar de estudios de 9 por ciento de quienes regresaban a practicar entre 1935 y 1939, ascendió a 16 por ciento durante la Segunda Guerra Mundial y a 54 por ciento durante los primeros cinco años de la posguerra.⁶³ Este vuelco hacia México se debió a que varios destinos europeos cerraron durante la guerra y las restricciones en los viajes marítimos impedían la llegada a Estados Unidos. México, en cambio, era barato, había becas gubernamentales para estudiar en el país, y los estudiantes podían viajar por vía terrestre en lo que era sin duda un viaje arduo, pero posible. En términos del entrenamiento, seguía el “típico modelo francés”, de acuerdo con Manuel Aguilar Bonilla, quien sudó dentro de un autobús

⁶² En Colombia, el modelo clínico francés también estaba muy arraigado en la Universidad, como lo estaba en Argentina, para la frustración de los reformistas de salud pública estadounidenses. Véase Marcos Cueto, “Visions of Science and Development: The Rockefeller Foundation’s Latin American Surveys of the 1920s”, en Marcos Cueto (ed.), *Missionaries of Science: The Rockefeller Foundation in Latin America*, Bloomington, Indiana University Press, 1994, pp. 7-13; y Emilio Quevedo, *Historia social de la ciencia en Colombia*, Bogotá, Colciencias, pp. 243-244.

⁶³ Pablo Luros, “Nuestro problema médico-hospitalario”, *Revista Médica*, vol. 9, núm. 189, 1950, pp. 20-21.

durante casi una semana para llegar a estudiar a la Ciudad de México en 1937. La calidad de la instrucción era alta, pero la infraestructura de las instituciones de enseñanza no era muy sofisticada ni estaba a la altura de los estándares internacionales.⁶⁴ Uno de los resultados principales de este vuelco hacia México fue el exponer a los estudiantes costarricenses al fervor revolucionario de la medicina estatal mexicana, que requería un servicio social rural para todos los estudiantes antes de poder incorporarse de lleno a la profesión. Esta experiencia encajaba a la perfección con la expansión de la medicina estatal costarricense del periodo.

Aunque los médicos se encontraban en un mayor número de lugares en el país, casi todos los que practicaban fuera de las seis ciudades principales todavía necesitaban los puestos estatales como doctores locales o jefes de las unidades de salud. La red de médicos más extendida estaba en la provincia de Alajuela. En 1935, menos de la mitad de los diecisiete médicos que trabajaban en la provincia vivían en Alajuela, y diez de ellos estaban distribuidos en los siete pueblos secundarios. Sorprendentemente, en Guanacaste también había una buena distribución, con once doctores dispersos en siete centros, a pesar de que esta área tenía una pobre infraestructura y una fuerte presencia de la medicina tradicional. La ciudad de Catargo tenía de 13 a 19 médicos que practicaban en la provincia en 1935, y todos los doctores de Heredia vivían en el centro de la ciudad (Heredia era la más cercana a San José de tres ciudades importantes, y su comunidad médica era la más pequeña de los cuatro centros urbanos debido a la competencia que la capital le hacía).

Las ciudades de Puntarenas y Limón también albergaban a casi todos los médicos de su área. Estas últimas eran las áreas que tuvieron el mayor crecimiento de médicos entre 1935 y 1950, Puntarenas casi triplicó su número de doctores a 21. La expansión refleja el gran crecimiento poblacional de la región en virtud de que la United Fruit Company cambió sus operaciones a la costa del Pacífico; Limón, la ciudad perdedora, de todas maneras duplicó su número de médicos a doce durante el mismo periodo.⁶⁵

⁶⁴ Manuel Aguilar Bonilla, comunicación personal; y José Enrique Sotela, *Reseña histórica de la anestesia en Costa Rica*, San José, Editorial Nacional de Salud y Seguro Social, 1997, p. 9.

⁶⁵ Sobre esta triste transición, véase Ana Luisa Cerdas Albertazzi, "El surgimiento del enclave bananero en el Pacífico Sur", *Revista de Historia*, 28, 1993, pp. 117-159; y Ronny José Viales Hurtado, *Después del enclave: Un estudio de la región Atlántica costarricense, 1927-1950*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1998, pp. 125-139.

El hecho básico de la profesión fue que, durante la década de 1930 y 1940, con solo diez por ciento de la población total del país, San José albergaba al menos a la mitad de los médicos nacionales, y la tendencia era hacia una concentración mayor en la capital. En 1935, 67 de los 140 médicos de Costa Rica (48 por ciento) vivían en San José, que tenía un médico por cada mil habitantes; para 1950, 150 de los 265 médicos (57 por ciento) vivían en la capital, con un médico por cada 700 habitantes.⁶⁶ Con condiciones económicas que oscilaban entre desesperadas y débiles durante estas décadas, esta cantidad de médicos tuvo que maximizar su clientela de clase media y alta para prosperar. Estos fueron precisamente los grupos sociales a los que Calderón Guardia buscó cubrir con su primera propuesta de seguridad social, que fue diseñada para consolidar una base entre este grupo pequeño, pero políticamente importante.⁶⁷

SEGURIDAD SOCIAL

Tomando en cuenta el vector populista en la cultura curativa de Costa Rica, el desarrollo institucional, la extensión de la medicina estatal y el perfil de la comunidad médica creciente, la idea de que las reformas sociales de Calderón Guardia, y en particular la seguridad social, salieron *ex nihilo* parece bastante extraña. Aunque se necesitan más estudios para establecer la cantidad exacta, queda claro que la rápida expansión de las clínicas de salud rurales durante la década de 1930 trajo una gama de servicios médicos subsidiados por el Estado, incluyendo atención obstétrica, a una buena proporción de la población semirural. Existían clínicas similares en las ciudades, que también tenían camas de hospital y servicios obstétricos para

⁶⁶ Véase “Nómina de médicos de Costa Rica que actualmente ejercen”, *Revista Médica*, vol. 11, núm. 16, 1935, pp. 426-431; y P. Luros, “Nuestro problema...”, *op. cit.*, p. 22. Irónicamente, los mismos datos muestran que en las áreas fuera de la capital y su pléthora de practicantes, los residentes tenían el menor acceso que casi nadie más en el país a los servicios de un médico; en 1950, solo había cuatro doctores atendiendo a una población de más de 600 000. Es decir que debido a la presión centrípeta de la capital, los que vivían en su periferia tenían menos acceso a los servicios médicos de lo que tenían otros costarricenses viviendo en zonas rurales y semiurbanas.

⁶⁷ Sobre la importancia estratégica de estos sectores, véase Victor Hugo Acuña Ortega, *Los orígenes de la clase obrera en Costa Rica: Las huelgas de 1920 por la jornada de ocho horas*, San José, Centro Nacional de Acción Pastoral, 1986, pp. 9-13; y A.L. Cerdas Albertazzi, “La cuestión social...”, *op. cit.*, pp. 63-68.

las mujeres embarazadas de las clases populares. Hasta cierto punto, el programa de seguridad social de Calderón Guardia simplemente formalizó y normalizó un sistema que ya existía —uno al que muchos trabajadores costarricenses esperaban tener acceso.

Para argumentar que las reformas sociales de Calderón Guardia entre 1940 y 1941 no respondían a la evolución de fuerzas sociales e institucionales, Mark Rosenberg muestra que se realizaron después de que el presidente consultó con un grupo cercano que incluía a su padre, el doctor Rafael Calderón Muñoz; su ministro de salud, el doctor Mario Luján; Guillermo Padilla Castro, un abogado que era entonces director del Patronato Nacional de la Infancia (Pani); y el doctor Solón Núñez, quien fuera ministro de Salud hasta 1936, y retomara el puesto en 1943.⁶⁸ Considerando este elenco, es razonable proponer que las raíces profundas del Estado de bienestar costarricense se encuentran en este nexo de instituciones médicas y de salud pública.

Además de la preponderancia de médicos en el grupo cercano, estos cinco personajes eran representantes ejemplares de las corrientes de la medicina pública, privada y política del país. Calderón Guardia personificaba una nueva clase de médico practicante populista. Su padre, Calderón Muñoz, había fungido como presidente de la Facultad de Medicina, así como jefe de medicina y director del Hospital San Juan de Dios, y su carrera política incluía su paso como diputado y senador (bajo Tinoco) y presidente del Congreso.⁶⁹ Núñez, por supuesto, había sido uno de los artífices del fortalecimiento del Ministerio de Salud Pública desde su primera encarnación en el Departamento de Anquilostomiasis financiado por la Fundación Rockefeller.

Luján era un joven y revoltoso pediatra que había encabezado la reforma de vivienda y sanidad urbana desde sus puestos en la municipalidad y el Congreso desde que se graduó de medicina en Francia en 1928, y fue uno de los primeros directores de la sección pediátrica del hospital antes de volverse el ministro de Salud de Calderón Guardia. En principio, Padilla

⁶⁸ Mark Rosenberg, "Social Reform in Costa Rica: Social Security and the Presidency of Rafael Angel Calderón Guardia", *Hispanic American Historical Review*, 61, 1981, pp. 279-284.

⁶⁹ *Revista Médica*, vol. 5, núm. 110, 1943, p. 473.

Castro podría parecer el extraño dentro del clan, los orígenes del Pani se encuentran en la Escuela de Salud que había ampliado la jurisdicción del Departamento de Anquilostomiasis como parte de la obsesión de los reformistas y médicos a principios del siglo XX con la protección a la infancia y la maternidad. De hecho, no era casualidad que Luis Felipe González Flores, quien como ministro de educación inauguró la Escuela de Salud en 1914, resurgiera como el experto nacional en “paidofilaxis” y el gran promotor y primer presidente del Pani desde finales de la década de 1920 hasta la de 1930.⁷⁰

Es cierto, sin embargo, que Calderón Guardia pasó la reforma de seguridad social sin consultar a la Facultad de Medicina, cosa que generó problemas enormes en la implementación del sistema. Poco después de que Calderón Guardia tomara el cargo, Padilla Castro hizo un viaje discreto a Chile para estudiar el programa pionero de seguridad social de ese país y crear el proyecto para Costa Rica. Regresó con un esquema entusiasta para comenzar la cobertura médica de seguridad social, confiado en la infraestructura de salud pública del país (el proyecto para un hospital de seguridad social en la capital comenzó inmediatamente, y fue inaugurado en 1943). También esperaba pronto comenzar la cobertura para la mayoría de los trabajadores urbanos del país, incluidos los empleados administrativos de las ciudades, que eran precisamente la base popular de la mayoría de los médicos privados.⁷¹

Es probable que el número extraordinario de médicos en el Congreso, que llegaba a cerca de 40 por ciento de los diputados, explique la reducción del porcentaje de trabajadores de salario medio que serían elegibles para el plan cuando la comisión parlamentaria modificara el proyecto. Sin embargo, a dos años de que se creara la institución, y siguiendo una alianza entre el régimen y el Partido Comunista, aunado a una mejoría en la fortuna parla-

⁷⁰ Véase Steven Palmer, “Confinement, Policing, and the Emergence of Social Policy in Costa Rica, 1885-1935”, en Carlos Aguirre y Ricardo Salvatore (eds.), *The Birth of the Penitentiary in Latin America: Essays on Criminology, Prison Reform, and Social Control, 1830-1940*, Austin, University of Texas Press, 1996, pp. 242-246; Luis Felipe González Flores, *Paidofilaxis: Fundamentos sociales y científicos de la protección de la infancia*, San José, Imprenta Nacional, 1939.

⁷¹ Las siguientes líneas se basan sobre todo en Rosenberg, *Las luchas por el seguro social*, *op. cit.*, pp. 53-98.

mentaria de Calderón Guardia después de las elecciones intermedias, el gobierno aumentó de forma dramática el número de trabajadores elegibles para cobertura médica bajo la seguridad social. Para 1943, 20 por ciento de los costarricenses económicamente activos recibía cobertura médica en este sistema centralizado de aseguramiento estatal.⁷²

La Facultad de Medicina respondió formando la Unión Médica Nacional y amenazando con una huelga de médicos. Peña Chavarría se volvió uno de los enemigos principales del plan de seguridad social, así como del gobierno de Calderón Guardia. Este último dejó la presidencia en 1944, pero siguió siendo una figura poderosa durante el gobierno de su sucesor. Padilla Castro continuó siendo el director del Instituto de Seguridad Social y continuó con los planes de universalizar el instituto. En 1946, la Unión Médica Nacional cumplió sus amenazas, y llegaron a una negociación después de una dura disputa laboral entre el Estado y los médicos que contrataba. El conflicto polarizó aún más al país durante este periodo de fuerte inestabilidad que precedió a la Guerra Civil de 1948, y cuya causa inmediata fue el controvertido intento de Calderón Guardia de ganar una reelección con una agenda progresista.⁷³

El estilo populista de Calderón Guardia y su reforma social estuvieron en el centro de este gran rompimiento democrático de 1948. Su intento de reelección se complicó con disputas ideológicas, miedos de su potencial como dictador y acusaciones de fraude electoral. El líder de la oposición que salió victorioso de la Guerra Civil, sin embargo, no era parte de la vieja guardia política. José “Pepe” Figueres se convirtió en uno de los más grandes líderes populistas en la historia costarricense. Como una de las fuerzas detrás del partido hegemónico de Liberación Nacional, Figueres se aseguraría de que el Estado de bienestar que inició su predecesor se expandiera de forma drástica entre 1950 y 1980, y que la cobertura médica de las clases populares bajo el sistema de seguridad social llegara a ser casi universal. Vale la pena mencionar que él, también, era el hijo de un médico,

⁷² Antonio Casas y Herman Vargas, “The Health System in Costa Rica: Toward a National Health Service”, *Journal of Public Health Policy*, núm. 3, 1980, p. 266.

⁷³ Véase Yalena de la Cruz, *Guillermo Padilla Castro: Forjador de instituciones*, San José, ABC Ediciones, sin fecha; y Yalena de la Cruz, *Los forjadores de la seguridad social en Costa Rica*, San José, Caja Costarricense de Seguro Social, 1994.

Mariano Figueres, que había migrado de España en 1906 y trabajado como médico distrital en la periferia del valle Central, participando de forma activa en la campaña contra el anquilostoma antes de abrir una clínica exitosa en San José en 1917. En un eco curioso con las tendencias hacia el mesmerismo del populismo médico costarricense, la especialidad de la clínica de Mariano Figueres era nada menos que la electroterapia.⁷⁴ 

⁷⁴ Charles D. Ameringer, *A Political Biography of José Figueres of Costa Rica*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1978, p. 5.

CRISIS Y POBREZA EN EL URUGUAY DE LA REDEMOCRATIZACIÓN (1980-1989)

La democracia como fin del Estado de bienestar

Aldo Marchesi

Aunque la transición a la democracia ha sido estudiada con relativa profundidad en relación con las dimensiones políticas, institucionales y los dilemas de la justicia transicional, las maneras en las cuales el nuevo Estado democrático se enfrentó al legado social de la dictadura y la crisis económica de 1982 ha tenido poca atención en la reflexión académica. La nueva democracia enfrentó elevados niveles de pobreza y desigualdad y tuvo que dar respuestas a graves demandas sociales que los políticos reconocían como relativamente inéditas en la historia del Uruguay.

La dictadura uruguaya (1973-1985) agudizó los problemas de desigualdad, pobreza y reducción de la movilidad social ascendente que habían comenzado a surgir con cierto dramatismo durante la década de 1960. Aunque la dictadura logró un crecimiento económico sostenible luego de casi dos décadas de crisis y estancamiento (1955-1976), en el mismo periodo se produjo una caída del salario real de dimensiones históricas. Para finales de la dictadura el índice medio de salario llegó a ubicarse 57 por ciento por debajo del de 1973.¹ Además, el crecimiento económico de la dictadura fue de corto alcance. Para 1982 el país, como gran parte de las

Aldo Marchesi, Instituto de Historia, Universidad de la República (Uruguay).
Este artículo es parte de un proyecto más general titulado: Historia política e intelectual de la pobreza en el Uruguay contemporáneo (1946-2010).

¹ Juan Pablo Terra y Mabel Hopenhaym, *La infancia en el Uruguay (1973-1984): Efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental/Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y Santiago de Chile, UNICEF, Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay, 1986, p. 54.

naciones del continente, entró en una gran crisis económica vinculada con el problema del endeudamiento externo que agudizó los fuertes problemas sociales que la dictadura generaba desde 1973. Entre 1982 y 1985 el salario real bajó 28 por ciento, y el nivel de desempleo se duplicó en relación con el momento previo a la crisis.² Para 1986, a un año de recuperada la democracia, 46.2 por ciento de los uruguayos estaba bajo la línea de pobreza.³

En esos debates sobre cómo resolver los problemáticos legados sociales de la dictadura, la memoria de la tradición social del Estado uruguayo tuvo un importante protagonismo; dicha tradición estuvo asociada al batllismo. Este movimiento político, creado dentro del Partido Colorado —uno de los partidos fundacionales del Uruguay—, fue un movimiento liberal democrático fuertemente marcado por ideas de reformismo social, que incluso sedujo a inmigrantes socialistas y anarquistas a comienzos del siglo xx. El movimiento, liderado por José Batlle y Ordóñez, un miembro de una familia tradicional que renovó el Partido Colorado, marcó la tradición social que se instaló en el Uruguay contemporáneo. El primer momento de esta tradición estuvo vinculado con el comienzo del siglo xx cuando, durante la presidencia de José Batlle y Ordóñez, se avanzó en los derechos relativos a los trabajadores (leyes de ocho horas diarias, sindicatos, etcétera).

El segundo momento estará asociado al liderazgo político de Luis Batlle Berres, el sobrino de José Batlle y Ordóñez, quien a mitad de siglo renovó la tradición batllista desarrollando una serie de instituciones vinculadas con un proyecto de Estado de bienestar que ha perdurado, en versiones degradadas o potenciadas, hasta el presente. Este momento se inició en 1943 con la Ley 10.449 que estableció los consejos de salarios como mecanismo de negociación salarial tripartito (Estado, sindicatos y empresarios) para determinar los salarios mínimos, con la excepción de los trabajadores rurales y el servicio doméstico, y con el desarrollo de cajas de compensación obligatorias que debían asegurar que el núcleo familiar tuviera un ingreso mínimo; dicha transferencia fue conceptualizada como asignación familiar.

El modelo continuó en las décadas posteriores. Las leyes fueron modifi-

² Alicia Melgar y Fabio Villalobos, *La desigualdad como estrategia: La asignación de recursos en el Uruguay neoliberal*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental/CLAEH, 1986, cap. II.

³ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Evolución de la pobreza por el método de ingreso: Uruguay, 1986-2001*, disponible en: www.ine.gub.uy.

cadras para ampliar la base de quienes estaban sujetos a la normativa de los consejos de salarios, así como aquellos que se beneficiarían del régimen de asignaciones familiares. En estas décadas también se produjo la expansión de un sistema educativo público gratuito en sus tres niveles, que llevó a la universalización de la educación primaria. Las políticas de salud avanzaron en la reglamentación de un sistema mutual y el desarrollo de la salud pública de carácter universal. El sistema de jubilaciones y pensiones creado a principios de siglo se expandió para llegar a la mayoría de los trabajadores urbanos. En materia alimenticia, se desarrollaron políticas regulatorias de precios de productos de primera necesidad a través de la creación de la Dirección Nacional de Subsistencia, reforzada por un Instituto de Alimentación. Por último, también existió un limitado desarrollo de las políticas de viviendas a través del INVE y los sistemas de ahorro promovidos por el Banco Hipotecario del Uruguay.⁴

Todo este desarrollo social tuvo una repercusión efectiva en el bienestar de los sectores populares urbanos hasta los últimos años de la década de 1960. Los trabajadores rurales y aquellos sectores trabajadores urbanos no formalizados resultaron históricamente excluidos del modelo, aunque por momentos el Estado hizo esfuerzos por incorporarlos. Dicho modelo mostró signos de crisis y decadencia a finales de la década de 1960, que se agudizaron durante la dictadura. La pérdida de derechos sindicales y sociales durante la dictadura llevó a un aumento en la caída del salario real que ya había comenzado y al incremento de la informalidad laboral. De todos modos la dictadura no se animó a desarrollar una transformación estructural.

Para la década de 1980, en el retorno democrático, la memoria de aquel proyecto de Estado de bienestar fue visto como un punto de referencia al que varios querían volver. Una suerte de “edad de oro” que se instaló en la

⁴ Véase Henry Finch, “Redefinición de la utopía en Uruguay: La política del bienestar social posterior a 1940”, *Cuadernos del CLAEH*, 52, 1989, pp. 7-21; Magdalena Bertino, Reto Bertoni, Héctor Tajam, Jaime Yaffé, *Del estatismo a la regulación: Medio siglo de política económica. La economía del Uruguay 1900-1955*, Montevideo, Instituto de Economía, 2001; Amparo Menéndez Carrión, *Memorias de ciudadanía. Los avatares de una polis golpeada: la experiencia uruguaya*, 3 vols., Montevideo, Fin de Siglo, 2015; German Rama, *La democracia en Uruguay: Una perspectiva de interpretación*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987; Carlos Filgueira y Fernando Filgueira, *El largo adiós al país modelo: Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*, Montevideo, Arca/Peithos, 1994.

imaginación social del Uruguay contemporáneo desde la década de 1980 hasta el presente. El triunfo del Partido Colorado bajo el liderazgo del batllista Julio María Sanguinetti en las elecciones de 1984, luego de once años de dictadura, expresó esta idea. Sanguinetti intentó capitalizar el legado republicano y social del batllismo y se presentó como el mejor restaurador de aquella “edad de oro”, pero en los primeros años de democracia se evidenciaron los límites y dificultades para el retorno a aquel pasado idealizado.⁵

En el presente artículo me propongo contribuir a estudiar las maneras en que el nuevo Estado democrático intentó enfrentar el problema de la pobreza heredado de la dictadura y expandido por la crisis de 1982. En las políticas del nuevo Estado democrático convivieron los marcos normativos y las instituciones heredadas del Estado batllista, y los nuevos proyectos desarrollados en la nueva democracia. El partido de gobierno tuvo una relación ambigua con aquel pasado; aunque retomó algunos principios políticos en sus propuestas de gestión social, desarrolló estrategias que interpelaron algunos de los cimientos del viejo modelo. Esta propuesta de gestión social fue el resultado del encuentro de dos tipos de saberes —lo técnico y lo político— en los debates sobre la pobreza y las propuestas sobre su abatimiento a partir de las oportunidades de redefinición del Estado que ofreció el retorno a la democracia.

El trabajo recorrerá dos campos de debate donde la pobreza adquirió una particular visibilidad. Por un lado estudiaré cómo técnicos y académicos pensaron el tema de la pobreza durante la década de 1980; en este caso pondré atención a la relación entre organismos internacionales, fundaciones, centros independientes de investigación y la Dirección General de Estadística y Censo durante el primer gobierno democrático. Los circuitos a través de los cuales circularon varios técnicos y académicos durante el periodo dan cuenta de una peculiar relación con el conocimiento que no respondía únicamente a un interés por describir lo social sino de transformarlo a través de paradigmas interpretativos y políticas específicas vinculadas a definiciones desarrolladas por organismos internacionales como el

⁵ Álvaro de Giorgi, *Sanguinetti: La otra historia del pasado reciente*, Montevideo, Editorial Fin de Siglo, 2014; Juan Rial, “El ‘imaginario social’ uruguayo y la dictadura. Los mitos políticos (de-re)construcción”, en Carina Perelli y Juan Rial, *De mitos y memorias políticas: La represión, el miedo y después*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1986.

Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otros. Por otro lado, repasaré las maneras en que los debates políticos del movimiento opositor a la dictadura incorporaron esta temática y qué ocurrió con esta en el retorno democrático. Dichos debates también estuvieron relacionados con las maneras en que el tema de la pobreza se vinculó a determinados enfoques ideológicos y a lecturas particulares de la experiencia histórica previa de Uruguay, así como del presente caracterizado como “modernización”.

Por último, el texto estudiará cómo ese espacio político y técnico se encontró, dialogó y construyó nuevas maneras de gestión social a través de algunas iniciativas relativas a la medición de la pobreza y a políticas sociales específicas. Dicho paradigma será fundacional de una nueva concepción de lo social que implicó la transición del viejo Estado de bienestar al desarrollo de políticas específicas centradas en la reducción de la pobreza. A diferencia de lo ocurrido en la misma década en Chile, en el caso uruguayo ninguno de los promotores de esta transición se vieron como neoliberales sino como técnicos y políticos con sensibilidad social que debían adaptarse a las restricciones económicas de finales de la década de 1980 y principios de la de 1990.

ACADÉMICOS Y TÉCNICOS DISCUTEN LA POBREZA EN LA DICTADURA

En 1973 el presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, decía que:

El problema básico de la pobreza y el crecimiento económico en el mundo desarrollado puede articularse de forma simple. El crecimiento no está llegando a los pobres de forma igualitaria. Y los pobres no están contribuyendo al crecimiento de forma significativa. A pesar de que los países en desarrollo han pasado por una década de crecimiento sin precedentes en su producto interno bruto, los sectores más pobres de la población han recibido pocos de estos beneficios.⁶

Dicha constatación acerca de las limitaciones del crecimiento económico en relación con el desarrollo social, que ya había sido denunciada por múltiples enfoques críticos de las teorías del desarrollo y la modernización durante la década de 1960, comenzó a recibir una mayor atención por

⁶ Robert S. McNamara, Address to the Board of Governors, 24 de septiembre de 1973, Nairobi, Kenya, disponible en: <http://documents.worldbank.org>

parte de los organismos internacionales en la década de 1970. Además del Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1975 y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1976 se abocaron a trabajar en torno al problema de las necesidades básicas.

En junio de 1978 se realizaron dos reuniones en el Centro Latinoamericano de Economía Humana en Montevideo. El II Encuentro Latinoamericano sobre “Investigación y Necesidades Humanas”, promovido por la UNESCO, y las “Jornadas sobre las Necesidades Humanas en una Alternativa de Desarrollo”, patrocinada por la SID. Estos eventos eran una muestra del creciente interés en América Latina por la temática. Ahí participaron académicos de varios países, así como representantes de la UNESCO, Cinterfor-OIT, la Fundación Bariloche y la CEPAL.

Pero el debate en América del Sur se realizó en condiciones particulares debido a las limitaciones a las libertades públicas que impusieron las dictaduras. Académicos, universitarios, así como algunos de los centros de investigación, como la Fundación Bariloche en Argentina y el CLAEH en Uruguay, y miembros de organismos internacionales como la CEPAL y la OIT habían sufrido diversos tipos de persecución durante la década. La discusión de esta temática además era sensible, ya que las dictaduras habían promovido paradigmas económicos que enfatizaron el crecimiento económico a costa del desarrollo social, por lo que proponer enfoques alternativos en esos contextos resultaba problemático.

El tono de las ponencias en esta reunión daba cuenta de una primera aproximación al problema de las necesidades humanas, que se situaba entre la reflexión de corte filosófico y la teoría económica. Algunos extranjeros también planteaban los problemas vinculados a la cooperación internacional y los regímenes autoritarios. La última ponencia llamada: *Latin American Development Strategies and the “Human Needs” Dimension*, a cargo del presidente de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA, por sus siglas en inglés), Riordan Roett y Amparo Menéndez Carrión —ambos académicos de Georgetown University y lejanos al miedo del autoritarismo—, incorporaba estas dimensiones políticas. Luego de advertir acerca de los límites del crecimiento económico en relación con el desarrollo social y de las dificultades que tiene la conceptualización del concepto “human needs”, Roett

y Menéndez Carrión señalaban que los mecanismos actuales de cooperación internacional, consistentes sobre todo en la transferencia de crédito, no iban a ayudar a cumplir estos objetivos, por eso culminaban proponiendo una estrategia de los organismos internacionales que consistía en una definición mínima y operacional del concepto “human needs”, elaborar índices para la evaluación de las políticas y pensar:

Se deben reconocer algunas “estrategias de acción” alternativas que puedan superar la resistencia esperada de las élites gubernamentales en el mundo en desarrollo para comprometerse a la implementación efectiva de las “necesidades humanas”.⁷

En dicho evento también estaba Sebastián Piñera como representante de la CEPAL. Esta fue la institución del sistema de Naciones Unidas que tuvo un papel central en el desarrollo de los criterios de medición sobre estos temas en América Latina. Ese año se había iniciado el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que procuraba: “a) profundizar y sistematizar el conocimiento sobre la pobreza crítica en América Latina; b) elaborar un esquema analítico que oriente el diseño de estrategias nacionales de desarrollo que incorporen la erradicación de la pobreza crítica como uno de sus objetivos, y c) elaborar criterios y métodos para que los gobiernos puedan evaluar la eficacia de diferentes acciones y programas dirigidos a erradicar o aliviar la pobreza crítica”.⁸

A partir de dicho programa, la CEPAL comenzó a tener un rol protagónico en la reflexión técnica y académica sobre la pobreza en América Latina y sobre las políticas para su abatimiento. En 1979, Óscar Altimir, el director de la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL publicó “La dimensión de la pobreza en América Latina”, un trabajo que fue el resultado de un proyecto financiado entre la CEPAL y el Centro de Investigación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). En este se avanzó en un método para definir la línea de pobreza en América

⁷ Riordan Roett y Amparo Menéndez Carrión, “Latin American Development Strategies an the ‘Human Needs’ Dimension”, en *Investigación y necesidades humanas en una estrategia de desarrollo para América Latina*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1979.

⁸ Información del proyecto sobre pobreza crítica en América Latina. Proyecto interinstitucional, Santiago, abril de 1979, Archivo CEPAL, disponible en: <https://repositorio.cepal.org/>

Latina, que será la referencia para posteriores mediciones. Tomando como ejemplo la propuesta de línea de ingreso diseñada por Mollie Orshansky en el contexto de la lucha contra la pobreza impulsada por el presidente Lyndon Johnson en 1964, Óscar Altimir propuso un método similar para medir la línea de pobreza en el continente. Los criterios se basaban en la estimación de una canasta básica alimentaria que cubría las necesidades nutricionales con base en datos del gasto de los hogares y el cruce con el coeficiente de Orshansky.⁹

Estos eventos ilustran el contexto intelectual e institucional a partir del cual una serie de académicos uruguayos, desde centros independientes de investigación y financiados por algunos de los organismos del sistema de Naciones Unidas, así como por la estadounidense Inter American Foundation (IAF) y la canadiense International Development Research Center (IDRC) comenzaron a estudiar la pobreza en Uruguay. Un informe del IDRC escrito por Elizabeth Fox en 1980 contaba algunas de las características de estos centros. Planteaba que su trabajo era interdisciplinario y pluralista, pero reconocía un marcado énfasis por las temáticas económicas conceptualizadas en relación con lo social. Decía que, aunque en el corto y mediano plazos no tenían mayor influencia sobre los Estados, podían constituirse en el futuro en la alternativa de desarrollo ante un hipotético retorno al régimen democrático en el que estos centros podrían transformarse en la principal referencia intelectual. Aunque se reconocía el importante papel de estos centros en el contexto autoritario, advertía sobre algunos problemas que presentaba la inestable modalidad de sustento basada en la “excesiva dependencia” del financiamiento internacional.¹⁰

Fue en estos lugares y bajo estas influencias y condicionantes como empezaron a desarrollarse los primeros estudios sobre la pobreza. La progresiva liberalización política que se abrió con el plebiscito de 1980 y el brutal impacto social de la crisis de 1982 son los sucesos que explican el surgimiento de un conjunto de investigaciones y publicaciones relacionadas con la pobreza urbana en estos centros de naturaleza interdisciplinaria, integrados en su

⁹ Óscar Altimir, “La dimensión de la pobreza en América Latina”, *Cuadernos de la CEPAL*, 1979.

¹⁰ Elizabeth Fox, *Support for Social Sciences Research in the Southern Cone*, p. 10, disponible en: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/>

mayoría por economistas y sociólogos.¹¹ Hasta la década previa la pobreza urbana había sido comentada y denunciada en la discusión pública, pero no estudiada de una forma sistemática. Los únicos que se habían aproximado eran los sociólogos, pero lo estudiaban como el mero resultado de los resabios de los procesos de modernización urbana.¹² La pobreza rural sí había recibido atención de algunos intelectuales conservadores y católicos, y de sociólogos que la habían vinculado con el problema del desarrollo y el latifundio.¹³

Este incipiente interés por la pobreza urbana en la década de 1980 no se articuló en un solo campo de investigaciones. Los enfoques fueron diversos. Por un lado algunos sociólogos que venían de estudiar la relación entre lo urbano y lo rural en el marco del Ciesu se comenzaron a preocupar por el estudio sistemático del fenómeno de los asentamientos urbanos llamados “cantegriles”. Uno de los trabajos más representativo de esa línea de investigación consistió en una encuesta a 524 hogares en el año 1984. Los resultados fueron publicados con el título: *Pobreza urbana en Montevideo. Nueva encuesta en “cantegriles” 1984*.¹⁴ En dicho texto, Enrique Mazzei y Danilo Veiga discutieron ciertos sentidos comunes sobre esos espacios territoriales.

Entre otras cosas planteaban la originalidad del caso uruguayo en relación con los enfoques latinoamericanos sobre teoría de la marginalidad, ya que aquí los “cantegriles” no eran el resultado de la modernización capitalista y los procesos de urbanización. La marginalidad no estaba vinculada con la migración del campo a la ciudad sino con la expulsión desde la ciudad, como resultado de la crisis del modelo social previo. El texto concluía que el fenómeno de los “cantegriles” era un proceso en ascenso vinculado con las políticas de lo que los autores llamaban el “ajuste neoliberal” impulsado por

¹¹ Andrés Rius y Andrea Vigorito, “Las visiones de los científicos sociales entre 1950 y 1985 sobre la pobreza y la desigualdad en Uruguay”, ms.

¹² María José Bolaña, “‘Cantegriles’ montevideanos: Segregación socio-urbana en el Uruguay de 1946-1973”, tesis de maestría, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017.

¹³ Juan Vicente Chiarino y Miguel Saralegui, *Detrás de la ciudad: Ensayo de síntesis de los olvidados problemas campesinos*, Montevideo, Impresora Uruguaya, 1947; CLAEH-CINAM-MGAP, *Situación económica y social del Uruguay rural*, Montevideo, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), 1963.

¹⁴ Enrique Mazzei y Danilo Veiga, *Pobreza urbana en Montevideo: Nueva encuesta en “cantegriles,” 1984*, Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay/Ediciones de la Banda Oriental, 1985.

la dictadura, consistente en la conjugación de la reducción del salario real, el autoritarismo político y la congelación del Estado de bienestar en el periodo de la dictadura militar.¹⁵

En *Para desenmascarar la pobreza: Investigación sobre la naturaleza, evolución y perspectivas de la pobreza en el Uruguay* los sociólogos Horacio Martorelli y Constanza Moreira, en el marco de un programa de estudio sobre la pobreza en el CLAEH, se aproximaban al fenómeno desde perspectivas más generalistas en las que, a través del concepto cepalino de “estilos de desarrollo”, se incorporaban las relaciones entre estructura social y régimen político desde una perspectiva histórica.¹⁶ El enfoque repasaba los tres estilos de desarrollo que, con su particular visión de la pobreza, se habían ensayado históricamente: desarrollo social, desarrollista y autoritario. La mayoría del trabajo aportaba información sobre la transición entre el segundo y el tercer momento y argumentaba que el momento autoritario fue el que consolidó la pobreza.

Juan Pablo Terra uno de los fundadores del CLAEH, católico y dirigente del Partido Demócrata Cristiano, que había desarrollado a lo largo de su carrera una gran preocupación por la reflexión sobre la estructura social y sobre el fenómeno de la pobreza rural, se enfocó en el vínculo entre pobreza e infancia en el contexto dictatorial. En 1985 Terra, junto a Mabel Hopenhaym, publicó *La infancia en el Uruguay (1973-1984): Efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste* una investigación financiada por UNICEF donde se exploraban múltiples aspectos de la vida social de la infancia durante el periodo.¹⁷ Luego de un completo análisis acerca de cómo el ajuste estructural de la década de 1970 y el ajuste recesivo de principios de la de 1980 repercutió en un aumento de la desigualdad y la pobreza, la investigación se enfocaba en una perspectiva más particular sobre las transformaciones en el mundo familiar que habían generado dichas políticas.

Entre los cambios más evidentes estaba un mayor agrupamiento de los hogares y las consecuencias del aumento de la tasa de actividad femenina. Frente a estas transformaciones en el mercado de trabajo, la educación preescolar no se había desarrollado para atenuar dicho perjuicio en la familia.

¹⁵ E. Mazzei y D. Veiga, “A modo de conclusión”, en *Pobreza urbana*, *op. cit.*

¹⁶ Horacio Martorelli y Constanza Moreira, *Para desenmascarar la pobreza: Investigación sobre la naturaleza, evolución y perspectivas de la pobreza en el Uruguay*, Montevideo, CLAEH, 1983.

¹⁷ J.P. Terra y M. Hopenhaym, *op. cit.*

Además, el libro señalaba el aumento de problemas nutricionales en la infancia y sus consecuencias posteriores, la inversión de la tendencia decreciente de la mortalidad infantil y la falta de educación preescolar.

La mayoría de estos estudios compartían la información económica producida por algunos economistas. La economista Alicia Melgar, que fue responsable del programa de economía del CLAEH, tuvo un papel importante durante el periodo. Su investigación fue citada constantemente como la referencia central para entender los procesos de crecimiento de la desigualdad, así como los números de la pobreza a mediados de la década de 1980.¹⁸

Aunque estos trabajos presentaban cierta diversidad en los enfoques para tratar el problema de la pobreza, ya que algunos se enfocaban en el territorio mientras otros miraban a la infancia, los ingresos o su relación con el Estado, todos compartían una serie de presupuestos que resultaban puntos de partida comunes. Todos vinculaban el problema del crecimiento de la pobreza a fenómenos estructurales relacionados con políticas “neoliberales” que habían generado la reducción del salario, el aumento del desempleo y el descuido del desarrollo de las políticas públicas. Además, compartían la idea de que el carácter autoritario del régimen político había incidido en la gradual ausencia de preocupación frente al problema de la pobreza. Por último, todos los trabajos cuestionaban los principios en los que se había basado el crecimiento económico del periodo, que proponía la idea de que un aumento de la desigualdad era un paso necesario para un mayor desarrollo económico y bienestar futuro.¹⁹

POBREZA Y NUEVO GOBIERNO DEMOCRÁTICO: LOS PROBLEMAS DE LA RESTAURACIÓN DEL VIEJO ESTADO DE BIENESTAR

En febrero de 1985, dos semanas antes de que asumiera el cargo el presidente democrático Julio María Sanguinetti, los principales economistas de todos los partidos políticos opuestos a la dictadura reunidos en la llamada Concertación Nacional Programática (Conapro) redactaron un documento donde se proponían desarrollar una nueva visión de la economía que suponía una superación de lo hecho por la dictadura: “el cuestionamiento y la superación

¹⁸ A. Melgar y F. Villalobos, *op. cit.*

¹⁹ *Ibid.*

de la connotación central del neoliberalismo vigente en los últimos años: la supeditación de lo productivo a lo financiero, agravando la subordinación del país a los avatares de la situación económico-financiera internacional, que afectaron a un Uruguay vulnerable como nunca en toda su historia contemporánea”.²⁰

En lo referente a lo social, el documento se proponía la recuperación progresiva del salario real, el incremento de los niveles de beneficios sociales por hogar constituido y asignaciones familiares, el incremento de las pasividades, la reorientación del gasto público para atender necesidades esenciales de la población y el desarrollo de los controles funcionales y administrativos de los precios de los bienes que integran la canasta familiar.²¹

La preocupación social del documento parecía consensuada en el bloque opositor. Los únicos que se expresaban desde las elecciones de noviembre de 1984 en franca oposición a esta sensibilidad eran los columnistas del semanario *Búsqueda*, de inspiración neoliberal, que aunque veían con buenos ojos la liberalización y la apertura política advertían los riesgos de una agenda económica que se preocupara por la distribución antes que por el crecimiento.²²

Un repaso a los semanarios opositores como *Jaque*, una de las publicaciones más destacadas en la oposición a la dictadura y que estaba vinculada a la Corriente Batllista Independiente (CBI), una corriente renovadora del Partido Colorado, y el semanario *Aquí*, una publicación de izquierda cercana al pensamiento demócrata cristiano, entre 1984 y 1986 muestra la preocupación por el crecimiento de la pobreza ocurrido en la primera mitad de la década. Múltiples informes testimoniaban el crecimiento de asentamientos, la tugurización del centro de la ciudad, los problemas nutricionales de los niños, la decadencia de los servicios públicos de salud y las miserias y abusos psicológicos y físicos ocurridos en las instituciones de menores y enfermos psiquiátricos. Además, algunos informes advertían cómo las situaciones de pobreza en ciertas zonas de la ciudad estaban pro-

²⁰ *Jaque*, 22 de febrero de 1985, p. 6.

²¹ *Idem*.

²² Véase Mauricio Bruno, “Contra el consenso político y por la racionalidad económica: El semanario *Búsqueda* de cara a las elecciones de 1984”, en Álvaro de Giorgi y Carlos Demasi (coords.), *El retorno a la democracia: Otras miradas*, Montevideo, Fin de Siglo, 2016.

moviendo nuevas formas de delincuencia vinculadas con el mundo adolescente que tendrían consecuencias en el largo plazo.

En su mayoría los textos se podrían enmarcar dentro de lo que llamaríamos un enfoque testimonial que guardaba similitudes con las narrativas establecidas durante la década de 1960 para referirse a la pobreza;²³ estas consistían en narraciones en primera persona donde el periodista visitaba algún lugar, describía las condiciones del mismo y luego incorporaba testimonios de personas que vivían en situaciones de vulnerabilidad.

Los informes periodísticos evidenciaban el abandono estatal y las situaciones de precariedad que crecían a comienzos del decenio de 1980. En dichos informes la pobreza fue entendida como un “otro” radical al que la mayoría de los uruguayos no prestaba atención. Varios de los artículos culminaban con una interpelación ética a la “sociedad” uruguaya por la invisibilidad de un fenómeno que crecía y que no era atendido.

Este fue el clima social de la transición democrática. Allí primó un discurso de centro izquierda con un fuerte contenido social acerca del carácter de la nueva democracia que el batllismo supo capitalizar en términos electorales. Sanguinetti, quien culminara triunfando en las primeras elecciones democráticas de noviembre de 1984, supo incorporar esa faceta. Su propuesta de “cambio en paz”, además de las dimensiones democratizadoras en lo político incluía aspectos sociales.²⁴ Ya en 1982 en un editorial del semanario batllista *Correo de los Viernes* se explicaban los motivos de “¿Por qué el batllismo?” debía ser la mejor opción para salir de la dictadura. Además de señalar las credenciales democráticas del movimiento y la experiencia de sus dirigentes, el batllismo era descrito como: “la ideología social y económica sobre la que se edificó el Uruguay moderno, solidarista, igualitario y progresista”. Luego planteaba que los cuestionamientos a dicho modelo iniciados por la reforma monetaria y cambiaria desarrollada por el Partido Nacional en 1959: “una aventura liberalista, fundamentada en los mismos parámetros doctrinarios” que la dictadura había sido el “origen de las turbulencias que el país ha vivido” y hoy se “vuelve a mirar al Batllismo como

²³ Véase Anónimo, *Se vive como se puede*, Montevideo, Editorial Alfa, 1969.

²⁴ Aunque Álvaro de Giorgi enfatizó las dimensiones políticas de esa narrativa también es cierto que el reformismo social del batllismo fue otro elemento que se intentó capitalizar políticamente; véase A. de Giorgi, *Sanguinetti...*, *op. cit.*

una respuesta, no para repetir fórmulas gastadas o errores cometidos, sino para reivindicar su siempre vigente filosofía social y económica, que habrá que instrumentar en acuerdo con los tiempos que corren”.²⁵ Así es que Sanguinetti se posicionaba en el lugar de la centro-izquierda con la sintética frase “ni neoliberalismo ni populismo irresponsable” y se ubicaba entre la postura de la dictadura y la del Frente Amplio, fuerza de izquierda que estaba renaciendo luego de la fuerte represión sufrida durante la dictadura.²⁶

Aunada a la reivindicación de la memoria histórica del batllismo también existió una preocupación de actualización ideológica que ubicó a algunos sectores del Partido Colorado en la centro-izquierda de mediados de la década de 1980. Una infinidad de artículos en el semanario *Jaque* y en la revista *Reflexiones del Batllismo* hablaban acerca de los posibles vínculos entre la socialdemocracia y el batllismo. A lo largo de esos años varios sectores del Partido Colorado y el mismo Sanguinetti se definieron como socialdemócratas y desarrollaron relaciones privilegiadas con el socialista español Felipe González y otros políticos latinoamericanos que se acercaban a esa identificación ideológica.

Una nota en el semanario *Jaque* ilustraba claramente ese interés por vincular aquel pasado de reformismo social con la opción socialdemócrata. En 1988 en una entrevista al sindicalista y ex socialista uruguayo Juan Antonio Acuña, quien había estado vinculado a la Internacional Socialista desde la década de 1960, decía que el presidente Luis Batlle había solicitado la integración de la lista 15 a la Internacional pocas semanas antes de su muerte en 1964. Cuando Acuña llamó para confirmar la aceptación por parte de la Internacional, se encontró con que Batlle había muerto unos días atrás. Su hijo, Jorge Batlle, responsable del viraje hacia el liberalismo económico de la lista 15 y principal adversario de Sanguinetti en la década de 1980, le respondió y le dijo: “El deseo de mi padre de ingresar a la Internacional Socialista es una herencia política que yo cumpliré, pero por favor, Acuña, deme tiempo...”. Sin embargo nunca más tuvo noticias de la lista 15. La nota culminaba con la alegría de Acuña que veía complacido que “pasados 24 años, vuelvo a oír del interés de grupos batllistas de ingresar a

²⁵ “¿Por qué el batllismo?”, *Correo de los Viernes*, 3 de septiembre de 1982.

²⁶ “Ni neoliberalismo ni populismo irresponsable”, *Jaque*, 7 de febrero de 1985, p. 3.

la Internacional. Creo que retoman, en el Partido Colorado, esa herencia histórica”.²⁷

Ese intento de redefinición del batllismo fue conceptualizado por algunos estudiosos del periodo como el “tercer batllismo”. Un movimiento que luego de la profunda crisis del liberalismo político de la década de 1960 intentaba reconstruir una nueva legitimidad política en el contexto de la redemocratización para repositonar la centralidad del Partido Colorado en la política nacional.²⁸ Rico señala varias tareas estratégicas que dicho movimiento procuró en esos años, cuando se transformó en “proyecto de Estado” luego del triunfo electoral de 1984. Entre otras cosas “administrar la crisis económica sin que la misma promueva estallidos sociales”, retomar la idea de que el proyecto de país es el proyecto del Partido Colorado en tanto proyecto liberal, democrático y modernizador, renovar el discurso liberal que había perdido espacio en el campo intelectual frente al crecimiento de la izquierda en el decenio de 1960 y los movimientos sociales durante el de 1980. En dicho texto y otros trabajos posteriores, Rico y Álvaro de Giorgi han estudiado las maneras en que la pelea por la memoria histórica de aquel Estado de bienestar fue un asunto central en la renovación de dicho movimiento.

El intento de renovación, sin embargo, no solo implicó un debate intelectual sobre el pasado, también el tercer batllismo tuvo la necesidad de repensar el andamiaje del Estado de bienestar heredado de la década de 1950 que mostraba síntomas de decadencia y que no parecía ser una respuesta efectiva a la fuerte informalización del trabajo que vivía el Uruguay de la década de 1980. Durante el primer gobierno existió un énfasis social que se expresó en el primer presupuesto, así como en las definiciones sobre política salarial; por un lado aumentó el gasto público social fundamentalmente vinculado con la educación (incremento de 59.8%, mayormente concentrado en la Universidad) y salud pública (85%), y en menor medida en las asignaciones familiares (25%) y se desarrollaron partidas especiales para mantener planes de emergencia vinculados a la alimentación y a la salud de

²⁷ “Entrevista. Ingreso del P. Colorado a la Internacional Socialista. Un sueño trunco de Luis Batlle”, *Jaque*, 7/1988.

²⁸ Álvaro Rico “Los usos de la historia y la racionalidad liberal en el tercer batllismo”, en Instituto de Ciencia Política, *Los partidos políticos de cara al 90*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1989.

los sectores con más carencias.²⁹ Asimismo hubo una apuesta por la mejora de las asignaciones familiares, así como la decisión de desarrollar mecanismos de negociación colectiva entre trabajadores y empresarios que procuraban aumentar el salario real.³⁰

Aunque todos reconocían el cambio de la tendencia en relación con la dictadura, rápidamente sectores de la oposición y el movimiento sindical plantearon que la inversión social debía ser mucho mayor y más intensa para revertir el panorama dejado por la dictadura. En noviembre de 1985 el descontento por parte del movimiento sindical ya se expresaba claramente. El sindicalista Óscar Grobba decía que el gobierno optaba por “una política económica al servicio del Fondo Monetario Internacional (FMI) totalmente inadecuada para las soluciones y los cambios que nuestro pueblo plantea”. Esta política no podía cumplir con el gran objetivo del movimiento sindical que era aspirar a recuperar el salario que “se nos ha robado en los últimos diecisiete años”.³¹

La sensación de que el cambio social era limitado también se reconocía en ámbitos internacionales por los propios ministros del área social del nuevo gobierno democrático. El ministro de Trabajo y Seguridad Social, Hugo Fernández Faingold, uno de los que más claramente expresaba el deseo de retomar la tradición de reformismo social en una versión socialdemócrata actualizada reconocía algunos de esos límites en un documento escrito para la CEPAL titulado: “Problemas estructurales y de la crisis económica en el desarrollo social del Uruguay y respuestas en las estrategias de las políticas del gobierno democrático”, casi dos años después de iniciado el gobierno.³²

El texto repasaba lo realizado por el gobierno en ese lapso. El informe partía de los acuerdos de la Conapro que se habían concretado en la versión

²⁹ Alicia Melgar, “El gasto público social: Reflexiones para una controversia”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 62, 1992, p. 2.

³⁰ Un presupuesto con claro sentido social. Entrevista con Ariel Davrieux, *Jaque*, 6 de septiembre de 1985.

³¹ Óscar Grobba, “Un congreso pautado por las grandes movilizaciones obreras en procura de recuperar el salario robado”, *La bora*, 28 de noviembre de 1985.

³² Véase Hugo Fernández Faingold, “Problemas estructurales y de la crisis económica en el desarrollo social del Uruguay y respuestas en las estrategias de las políticas del gobierno democrático”, en la “Reunión sobre crisis externa. Proceso de ajuste y su impacto inmediato y de largo plazo en el desarrollo social: ¿Qué hacer?” organizada por la CEPAL, el PNUD y UNICEF, Lima, Perú, 25-28 de noviembre de 1986. Archivo CEPAL.

del ministro: aumentos de salario real a través de mecanismos de negociación colectiva que alcanzaron 14.1 por ciento, un modesto incremento de las pasividades más bajas y la reducción del desempleo en solo uno por ciento. Con la excepción de la recuperación salarial en el resto de las medidas los resultados eran muy limitados. A esto se agregaba una situación social en la cual, dados los altos niveles de informalidad del trabajo y desempleo, el impacto salarial en la vida de los hogares tuvo poco alcance. El gobernante reconocía que el ingreso promedio de los hogares en 1985 había aumentado solo 0.7 por ciento.

Conjuntamente con estas medidas el gobierno había desarrollado un plan solidario de emergencia por el cual se distribuyeron alimentos, ropas y combustibles a sectores de menores recursos (306 423 personas) entre pasivos, escolares, mujeres embarazadas y desocupados en un periodo de seis meses. El costo fue de 9.8 millones de dólares y el aporte significó 10 por ciento del ingreso familiar promedio correspondiente a 20 por ciento más pobre de la población.³³

A partir de este diagnóstico sobre los limitados logros, Fernández Faingold sugería pautas para desarrollar las políticas sociales. En su texto advertía que el “salario real como único indicador es insuficiente” y luego sugería pautas para pensar las políticas sociales de mediano y largo plazo. En los primeros años los sindicatos reclamaban el retorno al valor del salario real previo a la dictadura y según Fernández Faingold los empresarios habían realizado una “concesión” en el primer año democrático que seguramente no estarían dispuestos a continuar. El autor señalaba que aunque era necesario un incremento salarial la discusión ya no podía estar asociada a la recuperación de la calidad de vida que se había perdido en la dictadura sino a la productividad que se debería alcanzar en el futuro.

Además de los aspectos vinculados con el mundo del trabajo el ministro advertía de una nueva realidad social relacionada con la estabilidad de la marginalidad social. Había sectores a los que la variación salarial no parecía afectarlos ya que estaban por fuera del sistema formal de trabajo. Desde la perspectiva del ministro este fenómeno nunca había adquirido la

³³ *Ibid.*, y José Miguel Busquets, “La reforma de la política social alimentaria. Un nuevo modelo: ¿focalización, selectividad y eficiencia? 1985-1989”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 5, 1989.

permanencia que parecía haber adquirido en la década de 1980: “Parece poco probable, sin embargo, que el Uruguay pueda abandonar en el mediano y largo plazo el enfoque particularizado en estos segmentos de la población. El fenómeno del deslizamiento hacia la marginalidad, en los hechos, apunta a que continuarán siendo frágiles los mecanismos de integración social y que las situaciones de riesgo podrán continuar afectando a los grupos más vulnerables, bajo cualquier hipótesis”.³⁴

Luego, el ministro proponía una reflexión más general acerca de los problemas que las expectativas vinculadas al retorno democrático generaban en la implementación de las políticas públicas: “La vocación restauradora, la urgencia implícita en los reclamos y las expectativas frente al Estado actúan, en el inicio de este ciclo político, como restricciones de envergadura para el planteamiento de lineamientos de política social, diferentes a los que por acumulación y por inercia se han desarrollado en lo que va del siglo”.³⁵

El ministro planteaba que la memoria positiva de aquella tradición igualitarista vinculada al Estado benefactor terminaba siendo una traba para desarrollar nuevas herramientas institucionales que se adecuaban mejor a las nuevas demandas sociales y a los limitados recursos del Estado democrático del decenio de 1980. Fernández Faingold advertía cómo la imposibilidad de responder a dicha “revolución de expectativas” vinculadas a la idea de restauración democrática podía perjudicar al partido de gobierno.

Las instituciones que habían sido baluartes de aquel ensayo del Estado de bienestar durante la década de 1950 habían quedado vaciadas desde la crisis de la de 1960. Los consejos de salarios, como sistema de regulación salarial del mercado de trabajo, y las asignaciones familiares, como sistema de transferencia compensatorio para aquellos sectores asalariados que recibían bajos salarios, parecían difíciles de recuperarse debido a la escasez de recursos estatales en el nuevo periodo democrático. Además, la creciente informalización del trabajo llevaba a que aquellas instituciones pensadas para el sistema formal no incluyeran a importantes sectores de la población, por todo esto el ministro proponía alternativas a aquel viejo modelo. Se trataba de flexibilizar las políticas sociales en el futuro: había que reducir la rigidez

³⁴ H. Fernández Faingold, *op. cit.*

³⁵ *Ibid.*

del gasto y focalizar los objetivos; además, se debía promover la participación de la sociedad civil en los programas sociales para evitar la partidización clientelar en la gestión de los mismos.

DE LA RESTAURACIÓN A LA MODERNIZACIÓN: TÉCNICOS Y POLÍTICOS DISCUTEN LA NUEVA GESTIÓN SOCIAL

El espíritu de reforma del Estado que reclamaba el ministro en 1986 era parte de un viraje importante que se produjo rápidamente en los primeros años de la nueva democracia. Dicho cambio se puede resumir con la transición entre dos conceptos: restauración democrática y modernización. En 1984 y 1985 la idea de restauración democrática articuló ciertos consensos en el movimiento opositor, concertacionista, y luego en el periodo democrático. La idea de restauración democrática tenía que ver con la búsqueda de un retorno a la época previa a la dictadura que, por otra parte, era idealizada en términos sociales y culturales. Este sentimiento restaurador se expresaba en múltiples comportamientos sociales. Como ya mostramos, el Partido Colorado que había reivindicado su tradición batllista como un camino para retomar la tradición de integración social asociada a la edad de oro de mitad del siglo había quedado atrapado en este discurso.

En 1986 el presidente Sanguinetti dictó una conferencia llamada “Las bases del tiempo nuevo” para la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa en la que se expresaba claramente ese viraje de la agenda. Ahí propuso una mirada de futuro que se centraba en el concepto de modernización en diversos ámbitos de la vida social —partidos, sindicatos, empresarios, la moral, la educación— y se ponía la experiencia de gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) como un modelo a seguir. La conferencia culminaba con un planteamiento que explicitaba el amplio alcance de los cambios necesarios para dicha modernización. No se trataba únicamente de las instituciones sino también de la idiosincrasia del uruguayo:

El uruguayo es un hombre prudente, equilibrado, racional y sano, que ha mantenido una condición familiar auténtica, que tiene una inmensa generosidad y un gran equilibrio. Es un hombre prudente y sin desmedidas ambiciones. Pero tiene los defectos correspondientes a esas virtudes: a veces un poco quieto, un poquito conservador, es como de traje gris, como de pasar desapercibido, carece a veces de la

necesaria ambición. Son los defectos paralelos a nuestras virtudes. Tratemos entonces de preservar las segundas y de remover los primeros, para hacer al final de cuentas lo que con muchos menos medios y muchas más dificultades hicieron nuestros abuelos. Cómo no vamos a poder.³⁶

El texto daba cuenta de lo que el presidente reconocía como un cambio de época que requería un cambio de actitud de los uruguayos. No solo se trataba de cambios institucionales y políticos sino de los valores sobre los que se constituía la supuesta identidad nacional. Lo paradójico es que aquellos valores vinculados a la moderación de los uruguayos que en la visión de Sanguinetti habían constituido una virtud para asegurar una salida pacífica y estable de la dictadura se transformaban en una traba para la “necesaria ambición” que requerían los nuevos tiempos de la modernización que eran pensados en la lógica del *ethos* neoliberal propio de la década de 1980.³⁷

La reflexión sobre la modernización no era solo un asunto vinculado a la renovación del batllismo, también estaba en diálogo con un conjunto de cientistas sociales que comenzaban a enfatizar la necesidad de la modernización del Estado en claves compartidas con las propuestas por el partido de gobierno. Varios académicos participaron como columnistas y miembros de la redacción del semanario *Jaque*.³⁸

En dicho semanario, cercano al partido de gobierno, un conjunto de artículos se enfocaron en el lugar de las empresas públicas uruguayas y su incapacidad para adaptarse a los nuevos tiempos, otros se vincularon con la ineficacia de la institucionalidad social del Estado uruguayo para lidiar con las demandas sociales de la crisis, por último, algunos artículos denunciaban las tensiones entre las lógicas políticas clientelares y las lógicas técnicas para administrar los recursos estatales en relación con lo social. Como soluciones a estos problemas se reclamaba una mayor racionalización de los recursos estatales; en un lenguaje técnico se proponían criterios muy específicos

³⁶ Conferencia: Sanguinetti, “Las bases del tiempo nuevo”, *Jaque*, 28 de mayo de 1986.

³⁷ Sobre cómo el Partido Colorado vincula la idea de modernización a su tradición cosmopolita, véase Francisco Panizza y Carlos Muñoz, “Partidos políticos y modernización del Estado”. Sobre neoliberalismo, véase David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

³⁸ Entre otros Luis Eduardo González, Aldo Solari, Rolando Franco, César Aguiar, Horacio Martorelli, Juan Carlos Fortuna, Javier Bonilla, Claudio Rama, Martín Gargiulo, Carlos Filgueira, Juan Rial, Israel Wonssewer y Rolando Franco.

para la evaluación de las políticas sociales y, por último, varios ensayos, que tomaban como referencia la experiencia de movilización y solidaridad social de la lucha contra la dictadura, y citaban aproximaciones como las de Hernando de Soto, comenzaron a proponer que la sociedad civil organizada debía ser un actor principal en el diseño e implementación de las políticas sociales.³⁹

Algunos de estos técnicos estaban identificados con el Partido Colorado y otros con el Frente Amplio pero, en su mayoría, comulgaban con la necesidad de incorporar una visión “modernizadora” para pensar la racionalidad estatal. Varios de ellos habían tenido un papel destacado en la primera mitad de la década de 1980 en los desarrollos de los centros de investigación privados y en el contexto de la recuperación democrática transitaban entre el retorno a la Universidad de la República o al trabajo en organismos internacionales.

Esta reflexión técnica también era compartida por ciertos sectores del gobierno. El propio director de *Jaque*, el senador Manuel Flores Silva, intentaba identificar la causa de la modernización, racionalización y reforma del Estado con la de su agrupación política. En una entrevista en el año 1987 advertía que gran parte de sus técnicos estaban pensando en las políticas sociales en lugares clave como Subsistencias, el Instituto Nacional de Alimentación, el Consejo del Niño, Salud Pública y el Ministerio de Economía, y veían la necesidad de “desburocratizar” la acción estatal que implicaba darle autonomía económica a las instituciones sociales frente a los ministerios que se llevaban los recursos e incorporar a la sociedad en la gestión de los servicios sociales.⁴⁰

De todos modos ese intento de racionalizar el Estado chocaba con otra tradición dentro del mismo partido: la asignación clientelar de recursos.

³⁹ Véase Rolando Franco, “Política social: Centralismo o descentralización”, *Jaque*, 7 de mayo de 1986; Rolando Franco, “Los recursos: ¿De dónde obtenerlos y cómo gastarlos?”, *Jaque*, 7 de mayo de 1986; Rolando Franco “Universalidad o selectividad”, *Jaque*, 21 de mayo de 1986; Horacio Martorelli, “Reformismo y política social”, *Jaque*, 28 de mayo de 1986; Horacio Martorelli, “Vida y muerte de las políticas sociales”, y Rolando Franco, “Política social: Las dificultades de su ejecución”, *Jaque*, 4 de junio de 1986; Horacio Martorelli, “Política social de participación”, *Jaque*, 2 de junio de 1986; Horacio Martorelli, “La política social y el clientelismo”, *Jaque*, 30 de julio de 1986; Juan Carlos Fortuna, “¡El Estado es usted!” , *Jaque*, 18 de febrero de 1987; Horacio Martorelli, “La revolución informal”, *Jaque*, 1 de julio de 1987.

⁴⁰ Entrevista a Manuel Flores Silva, *Jaque*, 16 de septiembre de 1987.

Aunque en los discursos se hablaba de la modernización y en los organismos internacionales las autoridades planteaban la conveniencia de no involucrar al partido de gobierno en la asignación y distribución de recursos, las denuncias de prácticas clientelares y de corrupción fueron importantes, sobre todo a nivel municipal, y varias estaban vinculadas con las políticas sociales relacionadas con los sectores más pobres.⁴¹

Estos intercambios en la prensa respecto a la discusión de lo social son ilustrativos del creciente lugar que los técnicos y sus discursos sobre la modernización del Estado, así como la gestión de los recursos, adquirieron en la discusión pública sobre la pobreza. Un claro ejemplo son las transformaciones desarrolladas por el Estado uruguayo en relación con la definición del concepto de pobreza, así como de las políticas sociales definidas para su abatimiento durante el primer gobierno democrático. Esto se produjo a través de una relación privilegiada con la CEPAL.

Como ya repasamos, la CEPAL había tenido un rol importante en la región en la discusión de la pobreza y las necesidades básicas. Dichos debates se procesaron en un contexto particular marcado por la salida de las dictaduras y el ascenso de los enfoques neoliberales en materia económica. Gert Rosenthal señala que en la década de 1980 la CEPAL tenía una situación compleja debido al crecimiento de las posturas ortodoxas cercanas al neoliberalismo en la mayoría de los organismos internacionales. La preocupación por la equidad en alguna medida articuló la inquietud de la CEPAL para posicionarse como una postura intermedia frente al incremento de las políticas neoliberales ortodoxas y a las resistentes posturas estatistas que existían a escala nacional. Este posicionamiento parecía estar en sintonía con el nuevo gobierno democrático uruguayo.⁴²

⁴¹ Para estudiar las prácticas clientelares vinculadas con la asignación de tierras, véase María José Álvarez, *Squatters and the Politics of Marginality in Uruguay*, Londres, Palgrave Macmillan, 2017. Para las denuncias, véase “Movide y la participación. Una piedra va a ser mejor que lo que tienen ahora. Denuncias de clientelismo en la asignación de recursos para vivienda en asentamientos precarios”, *Aquí*, 25 de febrero de 1986; “Polémicas declaraciones de Kneit: Movide hace afirmaciones falsas y Fucvam practica el egoísmo”, *Aquí*, 18 de marzo de 1986, “Casavalle: En Montevideo hay gente que vive así”, *Aquí*, 9 de septiembre de 1986.

⁴² Gert Rosenthal, “Los años ochenta y noventa”, en *La CEPAL en sus 50 años: Notas de un seminario conmemorativo*, Santiago, CEPAL, 2000.

La oficina de la CEPAL en Uruguay fue instalada en 1985, el mismo año del retorno democrático y German Rama fue el responsable de dicha oficina. Rama era un sociólogo, batllista en sus orígenes, que a finales de la década de 1960 había denunciado, en *El club político*, los mecanismos a través de los cuales aquel modelo integrador del batllismo había devenido en un sistema clientelar de asignación de recursos. En 1987 publicó un influyente trabajo *La democracia en Uruguay*, que ganó el Premio Municipal de Literatura en Categoría Ensayo. Ahí se contaba la historia del siglo XX uruguayo a través de la trayectoria del batllismo.

Rama describía el batllismo como un modelo innovador pero que a mediados de la década de 1950, como consecuencia de una cultura fuertemente igualitarista, había devenido en una sociedad estatalizada y con escasa capacidad de innovación que él denominó como “hiperintegrada”.⁴³ Para Rama los desafíos de la nueva democracia consistían en retomar el espíritu innovador del batllismo reduciendo sus excesos estatistas e igualitaristas previos. En las circunstancias históricas de la década de 1980, esto se expresaba en la idea de crecimiento con equidad.⁴⁴

Estas eran las referencias históricas para pensar las nuevas políticas sociales en relación con la pobreza. Además de ofrecer una interpretación del pasado, la CEPAL ofrecía la metodología para avanzar en la conceptualización y medición de la pobreza, ya que desde ahí se habían ensayado los primeros intentos de cuantificación que habían servido como criterios para las investigaciones desarrolladas por los centros privados en Uruguay durante la dictadura. Por otra parte, el Estado históricamente había tenido cierto déficit en indicadores sociales y la CEPAL se veía como la institución que podía ayudar en este sentido. En una entrevista de mayo de 1988, Rama advertía ese problema: “Hay que pensar que entre 1908 y 1963 el Uruguay no realizó un censo, o sea que esto no es de ahora. Tampoco había centros de análisis para estudiar las encuestas de hogares que se realizaban. De modo que yo no estoy en condiciones de decir si en 1986, último año del que

⁴³ Germán Rama, *La democracia en Uruguay*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

⁴⁴ Véase la entrevista “Foro político con Germán Rama”, *Cuadernos de Marcha*, tercera época, año III, núm. 21, julio de 1987. También Germán Rama, “La excelencia es el único proyecto posible de la democracia uruguaya”, *Punto y Aparte*, s.f.

nosotros tenemos datos, había más o menos pobres que en 1960 o en 1930". De todos modos, Rama señalaba que una serie de datos producidos por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) vinculados con la Encuesta de gastos e ingresos de 1982 y 1983, la Encuesta continua de hogares, y el Censo de 1986 posibilitaban avanzar sobre la medición de la pobreza no solo en relación con la línea de ingreso sino para el estudio de las necesidades básicas.

Este fue el contexto en el que en abril de 1988 se realizó en Uruguay el "Seminario taller técnico sobre medición e investigación de la pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay" organizado por la DGEC, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la CEPAL (Montevideo).⁴⁵ Las palabras inaugurales daban cuenta de las inquietudes del gobierno y la CEPAL (Montevideo) en la organización de dicha reunión. Rama planteó la necesidad de contar con indicadores cada vez más "precisos e ingeniosos" que permitan una mayor "efectividad" en la selección, el diseño y la implementación de políticas que "encubre una importante variedad de situaciones complejas". La contadora Rosa Grosskoff, en representación de la DGEC, señaló que el seminario apuntaba a desarrollar metodologías entre los Estados de la región y los organismos internacionales, ya que "la reunión constituía una oportunidad para crear las bases de convenios de asistencia recíproca en el marco de la integración subregional que vienen desarrollando las respectivas autoridades de Argentina, Brasil y Uruguay". Por último, el contador Ariel Davrieux, de la oficina de Planeamiento y Presupuesto del Poder Ejecutivo, señaló que la rigidez del gasto público social en Uruguay, debido a que se organizaba a través de presupuestos quinquenales, requería un conocimiento más detallado de la realidad social para afinar la eficacia del gasto estatal relativo a lo social.

Las actas del programa muestran una continuidad con las definiciones previas de la CEPAL acerca de las líneas de indigencia y pobreza, y la necesidad de actualizar dichas definiciones.

⁴⁵ Véase el Informe del seminario-taller sobre medición e investigación de la pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay, Montevideo, 11-14 de abril de 1988, Archivo CEPAL. Acerca de las características del seminario, véase Entrevista a German Rama, "Los cambios sociales y tecnológicos siempre tiran gente al suelo", *Aquí*, 17 de mayo de 1988.

Un grupo de trabajos se dedicó a perfeccionar los aspectos relacionados con la definición de la línea de indigencia y de pobreza. Se revisó la definición y adecuación de las cantidades de calorías y proteínas necesarias que constituyen una canasta básica de alimentos en cada país; asimismo, se revisó la relación entre la canasta de alimentos y los gastos no alimentarios, y cómo los procesos inflacionarios afectan los criterios de medición. Un segundo grupo de trabajos intentó vincular los enfoques de línea de pobreza basados en ingresos con aquellos que miraban la cuestión de las necesidades básicas. El tercer grupo pretendía afinar la relación entre la construcción de datos sobre la pobreza y las políticas públicas específicas que buscaban abatirla.

Entre las ponencias destacó “La heterogeneidad de la pobreza: Una aproximación bidimensional” de Rubén Kaztman, un sociólogo argentino que trabajaba en la oficina de Montevideo. El texto planteaba que las nuevas políticas sociales de los gobiernos democráticos habían mostrado los límites de las políticas de redistribución debido a que no habían dado cuenta de la diversidad de situaciones frente a la pobreza. Kaztman establecía una distinción entre los pobres crónicos y aquellos recientes. A partir del cruce de la información entre los hogares que estaban bajo la línea de pobreza y el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas (presencia de al menos una carencia crítica), el autor proponía cuatro tipos de situaciones que requerían políticas diversas.⁴⁶ Unas semanas después una nota en el semanario *Aquí* basada en una fuente de la CEPAL incorporaba las categorías propuestas por Kaztman y planteaba que el incremento del empleo puede ser una salida para los pobres recientes pero no así para los otros grupos de pobres. Para ellos era necesario desarrollar estrategias particulares que se concentraran fundamentalmente en los primeros años para asegurar las capacidades básicas de los niños que vivan en condiciones de pobreza crónica.⁴⁷

El trabajo de Rubén Kaztman también estaba vinculado a un trabajo previo que la CEPAL estaba haciendo con la DGEC a los efectos de investigar qué pasaba con las necesidades básicas insatisfechas (NBI) en Uruguay a

⁴⁶ Rubén Kaztman, “La heterogeneidad de la pobreza”, *Revista CEPAL*, núm. 37, p. 152, disponible en: <http://hdl.handle.net/11362/11735>

⁴⁷ “El complejo drama de la reproducción de la pobreza”, *Aquí*, 24 de mayo de 1988, p. 15.

partir de la información recopilada por el Censo de población y viviendas de 1985. Poco después del seminario la DGEC presentaba dicho trabajo, que era un mapa de las necesidades básicas en Uruguay.⁴⁸ Según Claudia Daniel y Gabriel Vommaro el enfoque de Kaztman fue el primero que integró la línea de pobreza y las NBI en un único modelo de análisis. La posibilidad de dicho cruce permitió el desarrollo de análisis más específicos sobre el territorio de la pobreza en Uruguay y Argentina en la década de 1990.⁴⁹

Además de los asuntos vinculados con la medición de la pobreza algunos trabajos avanzaron en dicho seminario en el diseño, la planificación y la gestión de las políticas sociales. Los argumentos aludían a varios de los problemas señalados por la debilidad del viejo modelo del Estado de bienestar para responder a los problemas sociales actuales. Entre las prioridades se planteaba la necesidad de coordinar los diferentes servicios estatales así como la de integrar la participación comunitaria en las políticas sociales, y se sugería que una mayor participación de organismos internacionales ayudaría a una mejor gestión de las políticas.⁵⁰

Dichos encuentros entre el nuevo Estado democrático y los organismos internacionales en la producción de datos sobre la pobreza no estuvieron exentos de algunos problemas. Los fondos de la DGEC para este tipo de iniciativas provenían del financiamiento internacional mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas mostraba cierto desinterés en el financiamiento nacional para la producción de datos relativos a la situación social.⁵¹ De todos modos otras fuentes dan cuenta de que el encuentro entre el Estado uruguayo y los organismos del sistema de Naciones Unidas para proveer insumos para repensar las políticas sociales continuó. Un documento presen-

⁴⁸ DGEC, “Las necesidades básicas en el Uruguay. Versión preliminar a partir de los datos de la muestra de anticipación del censo de población y viviendas de 1985”, Montevideo, DGEC, 1988.

⁴⁹ Andrea Vigorito, *Las estadísticas de pobreza*, y para Argentina, véase Claudia Daniel y Gabriel Vommaro, “Poor in Numbers: Contribution to a Social History of Social Statistics in Contemporary Argentina”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 49, núm. 3, 2016, pp. 463-487. Para ejemplos concretos durante el periodo, véase CEPAL, *Hogares con necesidades básicas insatisfechas en el Uruguay: Análisis por departamentos y barrios de Montevideo*, Montevideo, CEPAL, 1989.

⁵⁰ “Proyecto Uruguay: políticas públicas y desarrollo social. Identificación empírica de la pobreza y formulación de políticas sociales en el interior del país”, seminario-taller técnico sobre medición e investigación de la pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay, Montevideo, 11-14 de abril de 1988. Archivo CEPAL.

⁵¹ Entrevista con Rosa Grosskoff, Montevideo, 23 de agosto de 2018.

tado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el ya mencionado mencionado seminario informa de un programa llamado “Políticas públicas y desarrollo social”, bajo cuya denominación en Uruguay se desarrolló el proyecto RLA/86/004 “pobreza crítica” del PNUD, a través del cual el gobierno se comprometió a una serie de objetivos vinculados con la nutrición, la salud, la mortalidad infantil, la vivienda y la capacitación de los sectores pobres, con el fin de consolidar un nuevo marco institucional y de gestión para el abordaje integral de la pobreza, por medio de programas dirigidos específicamente a la población afectada y articulados con el conjunto de las políticas sociales. Se procuraba con eso incrementar la eficacia y eficiencia del gasto público social; asimismo, se procuraba estimular la organización y participación comunitaria.⁵² Otro de los objetivos del programa apuntaba a fortalecer la formación para el diseño y la ejecución de programas sociales con altos niveles de participación social.⁵³

En ese marco, en 1988, la OPP y la CEPAL con el apoyo del PNUD realizaron un “Curso de planificación de las políticas sociales en el Uruguay” que iba en esta dirección. El resultado fue un libro llamado *Políticas sociales en Uruguay: Planificación, evaluación y desarrollo regional*. En dicha compilación se hablaba de la importancia de la planificación y se explicaba cómo elaborar y evaluar proyectos a partir de la pertinencia y eficacia de los mismos. En esta bibliografía se insistía sobre todo en el rol de la sociedad civil para el desarrollo de las políticas sociales. En línea con lo planteado por el partido de gobierno y varios técnicos se insistía en el papel que los actores sociales, a través de organizaciones de la sociedad civil (OSC), podrían tener en el desarrollo de futuras políticas sociales en oposición al fuerte estatismo en las políticas de los periodos previos.

⁵² Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, “Proyecto Uruguay: Políticas públicas y desarrollo social. Identificación empírica de la pobreza y formulación de políticas sociales en el interior del país”, CEPAL, abril de 1988.

⁵³ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el quinto periodo de la XLII Legislatura, p. 12. También véase Luis González Machado, Antonio Pérez García, Juan Miguel Petit y Gabriel Vidart Novo, *Hacia una nueva política social*, Colección La Pobreza en el Uruguay, Montevideo, Instituto Nacional del libro, 1989, p. 5; Julio Boltvinik, *Pobreza y necesidades básicas: Conceptos y métodos de medición*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004), Caracas, PNUD, junio de 1990; Proyecto sobre políticas públicas y desarrollo social, Montevideo, Ministerio de Trabajo de Trabajo y Seguridad Social/CEPAL-Montevideo/PNUD, 1988.

En 1989 el sociólogo Rolando Franco, en un documento de la CEPAL llamado *Una nueva política social para el Uruguay*, a tono con las críticas que se realizaban al Estado de bienestar europeo, planteaba que el tradicional Estado de bienestar uruguayo no había tenido políticas sociales y que el universalismo que había sostenido dicho Estado había tenido una doble cara y, en algunos casos, efectos perversos, ya que en última instancia había desarrollado servicios para sectores medios frente a sectores pobres que no accedían a los mismos. Este argumento establecía una férrea distinción entre la asignación de recursos a sectores medios y pobres por parte del Estado y afirmaba que en ese momento, dada la crisis que había sufrido la sociedad uruguaya, el Estado debía priorizar sus recursos sobre los pobres más crónicos destinando recursos y políticas específicas hacia ellos. Lo que parecía olvidar el argumento era que en gran medida aquella apuesta universalista, con un fuerte peso estatal, cuyo sueño era crear una sociedad de clases medias, fue la que ayudó a reducir los niveles de pobreza en la primera mitad de siglo.

Fue así como en esos años se comenzaron a ensayar nuevas maneras de gestión de lo social vinculadas con programas focalizados que estaban en sintonía con los planteamientos repasados hasta el momento. El primer intento fue el Plan Nacional de Complementación Alimentaria (PNCA) —este plan fue la continuación del Programa Solidario de Emergencia que existió durante 1985 y 1986—. A partir de la constatación de que existían demandas nutricionales importantes en ciertos sectores de la población y que permanecían en el tiempo se creó el PNCA, que administró el Instituto Nacional de Alimentación bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además de proveer recursos, el programa desarrolló múltiples tareas de medición, como la creación de un “instrumento predictor del riesgo nutricional”, así como múltiples actividades de “vigilancia nutricional” (censo nacional escolar de talla y edad, carne de salud, informe del estado nutricional, etc.), que procuraba evaluar la eficacia del programa y la llegada a los destinatarios que realmente lo necesitaban. A medida que el programa se desarrolló se amplió la participación de actores de la sociedad civil y frente al fuerte predominio de los comedores públicos, donde el público era variado, se pasó a un sistema de entrega de canastas a particulares donde se podía detectar mejor a los usuarios del programa.

El reparto tenía dos tipos de destinatarios específicos. El programa materno-infantil que llegaba a 98 500 personas, y el de pensionistas a la vejez que llegaba a 44 500 usuarios.⁵⁴ Dicha política de alimentación expresaba algunos de los principios mencionados antes. Frente a las políticas más universalistas desarrolladas previamente por la Dirección Nacional de Subsistencias, que ensayó diferentes mecanismos para regular los precios de los productos de “primera necesidad”, y los comedores populares del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), que no establecían criterios rígidos en torno a la participación en los mismos, el PNCA era un programa focalizado con destinatarios muy específicos; por otra parte, existía una preocupación por la eficiencia en la ejecución del gasto que implicaba repensar la antigua institucionalidad estatal y preocuparse por la medición de los resultados.⁵⁵

En 1988 se concretó otro plan que va a expresar de manera aún más explícita esta reflexión sobre las políticas sociales. El llamado Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia), que era el resultado de un convenio entre UNICEF y el gobierno, se proponía desarrollar un plan específico para abatir la infantilización de la pobreza.⁵⁶ El programa tenía como punto de partida los ya mencionados diagnósticos que Juan Pablo Terra había desarrollado en torno al problema de la infancia, los trabajos de la CEPAL sobre heterogeneidad de la pobreza que advertían sobre ciertas zonas con una fuerte resistencia a la posibilidad de salir de la pobreza y el programa materno-infantil del PNCA donde se constataron gran parte de esas afirmaciones. El CAIF se proponía desarrollar una red de centros de asistencia a la primera infancia donde se aseguraría la alimentación, la estimulación y la educación de niños hasta tres años. Se trataba de atender zonas que hasta ese momento no estaban contempladas en el modelo anterior de Estado.

⁵⁴ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el primer periodo de la XLIII Legislatura, p. 3.

⁵⁵ Para una reflexión acerca del PNCA, véase José Miguel Busquets, “La reforma de la política social alimentaria uruguaya. Un nuevo modelo: ¿Focalización, selectividad y eficiencia? 1985-1989”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 5, 1992, pp. 95-122. Lamentablemente los trabajos previos sobre política alimentaria son escasos, véase Esther Ruiz, “El problema de las ‘subsistencias’ en el Uruguay durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945)”, *Boletín de Historia Económica*, año II, núm. 3, noviembre de 2004.

⁵⁶ Autores varios, *25 años del Plan CAIF: Una mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional*, Montevideo, PNUD/CAIF/UNICEF/Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), 2013.

Para ese programa se desarrolló un modelo de gestión diferente del de las políticas estatistas del batllismo. El Estado, en conjunto con dinero externo del PNUD, UNICEF y luego del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), financió el desarrollo de centros de atención que estaban a cargo de organizaciones de la sociedad civil. Al interior del Estado, los ministerios coordinarían esfuerzos con las intendencias para promover esos centros. Este programa fue claramente representativo de las nuevas nociones acerca de la pobreza y de las nuevas políticas sociales que buscaban abatirla. No resulta casual que los centros CAIF fueran el modelo que mayor expansión tuvo en la década de 1990 y en el siglo XXI.⁵⁷

En el discurso inaugural del presidente de la República con motivo de la presentación del Plan CAIF, el 19 de julio de 1989, se exponían algunas de las claves políticas e ideológicas que sustentaban este nuevo modelo de gestión social.⁵⁸ Luego de señalamientos generales, Sanguinetti advertía las ventajas de este tipo de gestión del gasto social, ya que aleja “lo más posible de la explotación política y de todos los riesgos de burocratización que amenaza siempre a los emprendimientos del Estado”. Después planteaba con sentido autocrítico que en momentos anteriores de la historia del Uruguay el país había asistido a “la patología del proyecto social que ignora el necesario sustento económico”. Esto se había complicado aún más por “fenómenos de burocratización” que hacen que las organizaciones estatales se transformen “en un fin en sí mismo” sin que el verdadero protagonista “sea la carencia o el riesgo social que se está enfrentando”.⁵⁹ Aquel candidato que a comienzos de la década se había presentado como el restaurador del Estado de bienestar de la década de 1950 asociado con el reformismo social del batllismo culminaba su presidencia asumiendo que el Estado ya no servía para desarrollar programas sociales universalistas.

⁵⁷ Para un repaso de la implementación de dicho plan, véase, *25 años del Plan CAIF... op. cit.*, y Carmen Midaglia, *Alternativas de protección a la infancia carente: La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*, Montevideo, Clacso, 2000.

⁵⁸ Discurso pronunciado por el señor presidente de la República, doctor Julio María Sanguinetti, al presentar el Plan CAIF para la niñez desprotegida en el Edificio Libertad, 19 de julio de 1989, Archivo del Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos, Colección Álvaro Rico.

⁵⁹ *Ibid.*

A MODO DE CONCLUSIÓN

Lo que hemos contado se refiere a un proceso que, aunque opaco, implicó una transformación gradual de las ideas del proyecto de Estado de bienestar uruguayo, así como las maneras en que la sociedad uruguaya conceptualizó la desigualdad a través de la atención al fenómeno de la pobreza. Inicialmente valores como la solidaridad, la justicia social y los derechos sociales fueron defendidos para explicar las políticas llevadas adelante por el nuevo gobierno democrático. Dichos valores habían sido consensuales y se habían fortalecido en la lucha contra el modelo económico de la dictadura que los opositores denunciaron como “neoliberal”.

El aumento de 11 por ciento del salario real a lo largo del periodo (1985-1989) a través del mecanismo de negociación colectiva en los consejos de salario, cuya normativa databa de 1943, así como el aumento de las pasividades y pensiones de un sistema de seguridad social que ya había adquirido un carácter universal en la década de 1960, y el incremento del gasto en salud y educación pública eran medidas que fueron vistas de manera positiva por importantes sectores de la población e implícitamente reconocían que el gobierno democrático apostaba por el mantenimiento de aquel viejo proyecto de bienestar.

Diversas constataciones acerca de que las medidas tomadas en democracia no resolvían las expectativas sociales generadas con la ilusión de la nueva democracia también comenzaron a preocupar al elenco gobernante. Varias de las medidas redistributivas tenían un efecto menor en los sectores de menos ingresos. Además, las transformaciones socioeconómicas que se produjeron desde la década de 1960, que limitaban la movilidad social ascendente, hacían crecer la descendente y aseguraban la permanencia de una pobreza crónica que tenía una demografía particular, vinculada sobre todo a sectores infantiles y juveniles, mostraban las dificultades que los mecanismos de aquel viejo Estado de bienestar tenía para resolver los problemas contemporáneos.

Sin embargo, el viejo y burocrático Estado de bienestar aún parecía contar con una muy buena prensa. Una encuesta de opinión de 1989 publicada en el semanario *Búsqueda* informaba que la mayoría de los montevideanos creían que la participación del Estado debía ser mayor en áreas como la salud (88%), la economía (83%), los precios (83%) y la educación primaria (76%) entre

otros. En dicha encuesta, ante los ojos azorados de los columnistas de *Búsqueda*, un semanario de orientación neoliberal, la mayoría de la población reconocía que el Uruguay vivía una situación crítica pero pensaba que la solución al problema era el aumento de la participación del Estado.⁶⁰

Fue en esos años cuando se produjo un encuentro entre políticos y técnicos en la construcción de ese nuevo modelo de gestión de lo social que implicaba modernizar las instituciones sociales del Estado y precisar las mediciones con el objetivo de abatir la pobreza. La realidad de la pobreza y la nueva gestión de lo social estuvieron interconectadas. Un informe elaborado por el Ministerio de Trabajo en 1989 lo planteaba de una manera contundente: “La pobreza debe ser considerada como la manifestación objetiva e irrefutable del agotamiento de un modelo de desarrollo y de la ineficiencia de las políticas sociales implementadas”.⁶¹ Técnicos y políticos, respaldados y asesorados por diversos organismos internacionales, convergieron en un modelo que se centró en un sistema de proyectos gestionados desde el Estado, pero con participación de sectores no estatales, conceptualizados como sociedad civil u organizaciones no gubernamentales. Dicho modelo era resumido de esta manera: “La puesta en práctica de un conjunto de programas focalizados de alto impacto y costo relativamente bajo permitirá atender con eficacia y de forma integrada las necesidades emergentes de grupos particulares de población, generando obviamente un vector de transferencias netas hacia ellos”.⁶²

Asimismo la gestión social estuvo asociada a la medición. Como plantearon varios participantes en el Seminario de Medición de la Pobreza de 1988, organizado por la CEPAL, existió un vínculo directo entre esos nuevos modelos de gestión social y la necesidad de mejorar los mecanismos de medición de la pobreza y la evaluación de las políticas. En la medida en que se afinaran los mecanismos y se pudieran caracterizar de una mejor manera las diferentes situaciones que llevaban a la pobreza, era más viable pensar los proyectos que ayudarían a salir de la misma.

⁶⁰ “Los montevideanos consideran la economía como su principal problema, creen que el país está estancado y son marcadamente antiliberales”, *Búsqueda*, 26 de enero de 1989.

⁶¹ L. González Machado *et al.*, *op. cit.*, p. 53; J. Boltvinik, *op. cit.*; Proyecto sobre políticas públicas y desarrollo social, *op. cit.*

⁶² Machado *et al.*, *op. cit.*, p. 75.

Los caminos por los que políticos y técnicos llegaron a estas perspectivas fueron diferentes. En el batllismo el proceso tuvo que ver con la constatación de los limitados recursos estatales que tenían para impulsar el viejo modelo de bienestar y con los debates internos vinculados con la idea de actualización ideológica que se procesaron dentro del Partido Colorado. El paradigma inicial que era el retorno al viejo batllismo pasó a ser sustituido con un mayor acercamiento al pensamiento socialdemócrata de la década de 1980, que desde la perspectiva de los batllistas implicaba un nuevo balance entre mercado y derechos sociales. El concepto que articuló gran parte de esos debates fue la “modernización”, que también implicó la idea de la adaptación del modelo batllista a un momento histórico marcado por una sensibilidad neoliberal en la que primaba el impulso individualista y el repliegue del Estado.

Fue en esta década cuando en el campo de los expertos se desarrolló un trabajo sistemático sobre el problema de la pobreza. Los estudios mostraban un interés creciente en la temática y una voluntad de que la reflexión tuviera algún tipo de incidencia en las definiciones de políticas económicas y sociales del nuevo gobierno democrático. Al inicio de la década los enfoques académicos pensaron el problema de la pobreza y la desigualdad en relación con las transformaciones estructurales generadas por la política económica de la dictadura y plantearon la necesidad de cambiar los estilos de desarrollo. Durante la segunda mitad de la década, además de esos enfoques tendieron a incrementarse los estudios que procuraban afinar la mirada empírica sobre quiénes eran los pobres y entender cómo su situación se podría mejorar a través de políticas focalizadas y la racionalización de los recursos estatales.

Este cambio estuvo acompañado de una creciente demanda técnica del nuevo Estado democrático para las tareas de medición y desarrollo de políticas sociales como lo ilustra el seminario de la CEPAL de 1988. En ese proceso la reflexión más estructural sobre la economía y el Estado cedió a una mirada más pragmática. Ya en 1986 el sociólogo Gerónimo de Sierra advertía de manera crítica sobre la “saturación y [el] bloqueamiento de un debate que mira al Estado solo por la mirilla de la ‘eficiencia’ y del ‘tamaño’ de sus aparatos administrativos o económicos”.⁶³

⁶³ Gerónimo de Sierra, “El Estado que heredamos”, *Cuadernos de Marcha*, tercera época, año II, núm. 13, p. 53.

Para políticos y técnicos la modernización de la gestión social para abatir la pobreza implicó repensar la relación entre el espacio de experiencia presente y el horizonte de expectativas. Mientras los políticos batllistas comenzaron la década con una vaga apelación al retorno a la edad de oro, un futuro que restauraba el pasado a finales de la década impulsó una utópica modernización que rediseñaría la relación entre el Estado y los ciudadanos con una perspectiva más liberal. A diferencia de los políticos que proponían un nuevo horizonte de expectativas a través de la idea de modernización, el argumento técnico de la crítica al Estado de bienestar se centraba en el realismo y el presente. Los recursos eran escasos y el gasto social no necesariamente llegaba a quienes más lo necesitaban. A diferencia de otros momentos en los cuales los técnicos se asociaron al proyecto de Estado de bienestar proponiendo horizontes de expectativas radicalmente diferentes del espacio de experiencia presente, en este caso la distancia no era tan grande. Mientras en el primer batllismo, a partir de las normativas jurídicas, los juristas y abogados aspiraban a construir un nuevo orden civilizado basado en principios de justicia social, o en las décadas de 1950 y 1960, a través de la utopía desarrollista, sociólogos y economistas proyectaban un Estado de bienestar para las grandes mayorías donde la pobreza sería un elemento residual, durante las décadas de 1980 y 1990 los técnicos proponían estrategias de medición y gestión sobre el presente que aspiraban a que los escasos recursos estatales se destinaran a aquellos que más los necesitaban en clave de urgencia y realismo.

La idea de Estado de bienestar que tradicionalmente había estado asociada al desarrollo de un país de clases medias ahora se concentraba en la asignación de recursos a los más necesitados. Estas opciones asumían un carácter dilemático donde los pocos recursos estatales debían ser asignados a algunos en detrimento de otros. En un artículo de 1992 el ex ministro Fernández Faingold, junto con José Miguel Busquets, admitía este dilema entre clases medias y pobres y señalaba que el Estado debía reducir sus políticas universalistas en pos de impulsar políticas específicas.⁶⁴

⁶⁴ Hugo Fernández Faingold y José Miguel Busquets, "Políticas públicas sociales: Un examen no exhaustivo de algunas opciones en el debate", *Cuadernos del CLAEH*, año 17, segunda serie, núm. 62, 1992, p. 2.

Este nuevo modelo no transformó la estatalidad tradicional. Un documento del Centro de Información y Estudios del Uruguay (CIESU) de 1994, escrito por Carlos Filgueira y Carmen Midaglia, advertía que a diferencia de los modelos “focalizados” que primaban en América Latina, en Uruguay estas experiencias eran incipientes pero aún marginales. La mayoría de los recursos se destinaban para el “modelo tradicional”.⁶⁵ Sin embargo, a pesar de la marginalidad en el gasto global, algunos ejemplos mostraban cómo dichas experiencias iban conquistando espacios al modelo tradicional. Por ejemplo el Plan CAIF se desarrolló al margen del sistema público de educación que habría sido el destinatario natural de esos recursos en el viejo modelo. Las nuevas políticas alimentarias destinadas a sectores de “pobreza crónica”, a través de la provisión de canastas que buscaban satisfacer las “necesidades básicas”, implicaba una restricción frente a lo que tradicionalmente había impulsado la Dirección Nacional de Subsistencias a través del control de varias decenas de precios y el abastecimiento de productos de “primera necesidad” que aseguraban el “consumo popular”. De las decenas de productos alimenticios que debían ser controlados para asegurar el consumo popular de acuerdo con la Ley de Subsistencias de 1947 quedaban solo dos para 1988: pan y leche.⁶⁶

Todo esto muestra que la preocupación por la pobreza había ayudado a promover un modelo que tendía a desregular y desestatizar la gestión de lo social. Ya no se trataba de un Estado que a través de sus instituciones y mecanismos reguladores procurara el bienestar de sectores amplios de la sociedad conceptualizados con palabras como trabajadores, sectores populares, débiles, con el objetivo de construir una sociedad de clases medias sino de un Estado que debía preocuparse de la sobrevivencia y la viabilidad futura de los sectores más empobrecidos de la sociedad. En toda esta discusión, donde se encontraron la política, la sociología y la economía, el lenguaje de los derechos sociales, que había sido central en la constitución del proyecto del Estado de bienestar, se redujo. Paradójicamente la década de

⁶⁵ Carmen Midaglia, Carlos H. Filgueira, Mario Lombardi y Hugo Borsani, *Prioridades de investigación sobre política social en América Latina: Políticas Sociales en el Uruguay*, Montevideo, CIESU, 1994.

⁶⁶ Ley de creación del Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios. Ley 10940, 19 de septiembre de 1947.

1980 fue el momento de la expansión de una nueva noción de derechos humanos que se expandirá a diferentes ámbitos de la vida social,⁶⁷ sin embargo, dicha noción de derechos vinculada al ejercicio de la violencia física nunca logró instalarse en la discusión sobre lo social. A finales de la década el diálogo entre técnicos, políticos y organismos internacionales habilitaron una gestión de lo social que, aunque con preocupaciones humanitarias similares a aquel viejo Estado de bienestar, terminó proponiendo nuevos mecanismos donde el Estado parecía renunciar a aquel impulso social igualitario que lo había caracterizado en su momento de mayor expansión. ❶

⁶⁷ Para la discusión de los derechos humanos en Uruguay, véase Vania Markarian, *Left in Transformation: Uruguayan Exiles in the Latin American Human Rights Network 1967-1984*, Nueva York, Routledge, 2013. Para la discusión global, véase Samuel Moyn, *Not Enough: Human Rights in An Unequal World*, Cambridge y Londres, Belknap Press of Harvard University Press, 2019.

Textos recobrados

TRES VIÑETAS SOBRE LA IDEA DE HOGAR EN LA UNIDAD SANTA FE

Pablo Landa

En 2011 empecé a hacer trabajo de campo etnográfico en la Unidad Santa Fe. Después de año y medio de vivir ahí, comencé a procesar mis observaciones para escribir una tesis doctoral. Había decidido estudiar este sitio para entender las maneras en las que la vivienda pública y la política social de la década de 1950 dieron forma a la ciudad y a los habitantes de la Ciudad de México como sujetos políticos. La Unidad Santa Fe, inaugurada en 1957 y diseñada por el despacho de Mario Pani, fue concebida por funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como modelo de desarrollo para el país. Para procesar la información recabada y no perder el enfoque en la política local, comencé a escribir relatos cortos: por un lado, estas viñetas etnográficas muestran la densidad y riqueza de la vida diaria en una colonia urbana, por otro, hablan sobre el papel de la etnografía como un método que procura representar sitios y momentos específicos como puntos en los que convergen realidades sociales, materiales y simbólicas. En algunos trabajos académicos, las viñetas aparecen como evidencia de postulados abstractos; esto no es todo lo que son. Se trata de narraciones que pueden tener muy diversas lecturas. Cuando están escritos como relatos, con atención a detalles aparentemente triviales, sirven como puntos de partida para hacer reflexiones distintas en cada lectura. Las tres historias a continuación hablan de la relación entre hogar, comunidad y nación, atravesadas por el IMSS como institución clave en la formación de subjetividades políticas desde su fundación en la década de 1940 hasta el

Pablo Landa, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México (México).

presente. Hablan también sobre los archivos y el presente saturado de memoria en el que viven millones de habitantes de la Ciudad de México formados en y por las instituciones del Estado del siglo XX.

EL BUEN ESPOSO

Una mañana, fui a casa de la señora Silveti con el ingeniero Joaquín Rodríguez. Nos abrió Elisa, una empleada doméstica vestida como en las películas mexicanas de la época de oro. “La señora Silveti está ocupada de momento”, nos dijo. “Por favor regresen en media hora”.

Fuimos a comprar una planta en el mercado y regresamos a la hora convenida. La empleada nos llevó al comedor y nos invitó a sentarnos donde quisiéramos, excepto en la cabecera: “Este es el lugar de la señora Silveti”.

La mesa del comedor era una pieza pesada de madera, con patas labradas. Las ocho sillas eran parte del mismo juego. En la pared, a ambos lados de una vitrina con miniaturas había pequeños cuadros al óleo. Eran imágenes de paisajes lejanos con pinos, casas de madera y montañas nevadas. Supuse que los cuadros eran extranjeros o la imagen de tierras lejanas imaginadas por un pintor local.

En una mesa pequeña, con un mantel blanco tejido a mano, había un teléfono —hacía años que no veía un teléfono de disco ni una *menorah* de bronce—. Sobre la *menorah* había una placa de barro con una imagen del muro de los lamentos de Jerusalén y la palabra “Shalom”.

“La señora Silveti estará con ustedes en un momento”, anunció Elisa.

Salió de su cuarto caminando con un bastón. Elisa la ayudó a sentarse. Siguiendo el ejemplo del señor Rodríguez, me paré cuando entró a la sala-comedor.

“Es un gusto inmenso, señora Silveti. No sabe lo feliz que me hace ver que está usted tan fuerte y sana. Me gustaría que su esposo estuviera con nosotros en este momento. ¡Qué gran hombre fue! Si estuviera aquí, abriríamos una botella de whisky y brindaríamos en su honor, como hicimos en los buenos tiempos”.

La plática incesante del señor Rodríguez aturdió un poco a la señora Silveti. Respondió con una sonrisa silenciosa. Hizo lo mismo cuando el señor Rodríguez le dio la planta que le compramos en el mercado. “Por favor ponla en mi cuarto, Elisa”, susurró.

“Su casa es muy bonita”, le dije, y me aproveché para acercarme a ver los óleos con más detenimiento. La casa fue una de las primeras que se construyeron en la Unidad Santa Fe, antes de que se concretara el plano de conjunto a partir del cual se organizan sus 2 200 casas y departamentos.

Nos explicó que a su hija Silvia, la más joven, le gustaba pintar. Era muy artística, una joven muy culta. También fue ella quien adquirió los objetos judíos de la casa. Tenía una amiga judía en la universidad. Eran inseparables. Silvia era muy seria, quizás incluso carente de sentido del humor. Vivió muchos años con una enfermedad crónica que la llevó a la muerte a los treinta y cinco años. Pero cuando estaba con Hannah era feliz.

El señor Silveti murió cinco años después de Silvia. La señora Silveti había sido viuda más de veinte años. Sus dos hijas mayores la cuidaban muy bien. Se alternaban para llevarla a sus casas de jueves a domingo, o incluso hasta el lunes.

“Sandra, la mayor, quiere que me vaya a vivir con ellos. Incluso me construyeron un departamentito en su casa, en Cuernavaca. Su esposo, Álvaro Gómez-Gonzaga, es arquitecto y viven en una casa muy bonita que él construyó, con un jardín grande. Pero yo tengo 93 años y no tengo mucho tiempo. Les digo siempre que prefiero quedarme en esta casa donde viví los años más felices de mi vida”.

El señor Silveti vendía bombas de agua para la industria y la agricultura; viajaba mucho. Un conocido le presentó al doctor Cifuentes y se hicieron buenos amigos. En cuanto nombraron a Cifuentes como administrador de la Unidad Santa Fe, los invitó a mudarse ahí. Serían vecinos: como administrador, a Cifuentes le correspondía una casa junto a la clínica. Juntos participarían en la construcción de una comunidad modelo para el futuro desarrollo del país.

“Era una época preciosa. Les ayudé a organizar una fiesta en honor al presidente Ruiz Cortines y don Antonio Ortiz Mena, que era entonces el director del IMSS. Ortiz Mena era un hombre muy distinguido y quería mucho a esta colonia. En la inauguración de la Unidad Santa Fe les hicimos una fiesta. Nos habíamos mudado unas semanas antes”.

“En ese entonces no había árboles. Así que mi esposo y otros vecinos comenzaron a plantar algunos. Muchos siguen todavía ahí, tienen ya más de sesenta años. Después de cada comida, mi esposo guardaba parte del pan

que le servía junto a su plato, lo partía en pedacitos y se lo iba a dar a los pájaros. Comenzaron a llegar, a hacer sus nidos en los árboles, e hicieron que se volviera un lugar muy hermoso”.

“Era un gran hombre, su esposo” dijo el señor Rodríguez. “Una vez...”

La señora Silvetti lo interrumpió. “Dime una cosa, Joaquín. Tú lo conociste bien durante sus últimos años. ¿Fue un buen esposo? ¿Se portaba bien?”

“Ay, señora Silvetti”, respondió el señor Rodríguez, “el hombre era de una pieza, solo tenía cabeza para su hija Silvia. Bastaba con pronunciar su nombre para ver cómo se le derretía el corazón”.

LA EVIDENCIA

La señora Bautista, una contadora retirada del IMSS, me dijo que se mudó a la Unidad Santa Fe con su madre y tres hijos en la década de 1960. Pidió una casa grande de un piso. Era “influyente” —tenía cierto poder sobre sus superiores, ya que conocía cómo manejaban los recursos del Instituto— así que obtuvo la casa que pidió. Según los reglamentos de las unidades de vivienda del IMSS, sus casas y departamentos se ofrecían en renta, pero la señora Bautista me aseguró que ella compró su casa desde un inicio. La ley puede ser flexible cuando está mediada por relaciones personales.

Cuando inició un nuevo sexenio en la década de 1980, la señora Bautista decidió retirarse de su trabajo. El nuevo director del IMSS insinuó que perseguiría a sus predecesores, prometiendo investigar el desvío o mal uso de los presupuestos públicos. “En esa época”, me contó la señora Bautista, “el Instituto tenía ambulancias aéreas, ¿te imaginas? ¡Era un tiempo de abundancia! ¡Y era tan bonito! Pero había mucho dinero que nunca se reportó. Yo tenía que poner en orden los libros para que no pareciera que había corrupción. Me dio miedo que persiguieran a mi jefe, que a decir verdad era un caballero. Por eso me retiré, para que no me obligaran a reportar cómo se usaba el dinero”.

Antes de dejar su oficina, la señora Bautista fotocopió todos los documentos de su archivo. Con la ayuda de un asistente y un camión, trajo miles de copias a su casa. Abrió la puerta de un cuarto lleno de cajas de cartón. “Eran mi seguro” me dijo. “Si venían tras de mí o de cualquier otro, yo

podría ver si las acusaciones eran ciertas o incluso encontrar evidencia contra los que me acusaran. Con toda esta información podría mantener la caza de brujas bajo control”.

Pero no persiguieron a nadie. El jefe de la señora Bautista y otros en el Instituto siguieron en el gobierno, pero en otras dependencias. Algunos incluso fueron promovidos. Durante años la señora Bautista los vio todos los días; les llevaba sus cuentas y sabía todo de sus vidas personales. De un día para otro dejó de verlos. Quizás se arrepentía de haberse retirado, de encerrarse en su casa grande de un piso con la evidencia amarillenta de una guerra que jamás estalló.

Conocí a la señora Bautista en una junta de vecinos. Nunca la había visto antes y me acerqué a preguntarle si podía registrar su historia. Desde ese día, comencé a visitarla con frecuencia. Un día me contó una de sus memorias más entrañables. “En esa época teníamos eventos muy bonitos. En la inauguración de la Unidad Independencia” —otra unidad habitacional del IMSS— “el presidente Kennedy fue nuestro invitado de honor. Se sentó al lado del presidente López Mateos en el escenario que pusieron en la plaza de la unidad. Hubo confeti, música y bailables muy alegres. Me acuerdo de que cantó el Piporro. ¡Imagínate nada más el ambiente! Y fui yo la que subió al escenario a darle un ramo de rosas a Kennedy. Me acuerdo de que le dije, *‘I love you, mister president’*”.

La señora Bautista soltó una carcajada y yo le pregunté: “¿Y Jackie no se puso celosa?”

“Ese día la mandaron a la Basílica, a visitar a la Virgen de Guadalupe”, me respondió con seriedad.

Le conté esta historia a Sergio Martínez, hijo de uno de los secretarios del gabinete de López Mateos. “Sabes”, me dijo, “si la escogieron para darle las flores a Kennedy significa que era una mujer muy atractiva. Seguramente era la amante del director del IMSS, si no es que del presidente. No te daban un honor de este tipo por ser buena contadora”.

Quizá, entonces, la casa de la señora Bautista guarda también el recuerdo de una relación secreta. Se cuenta que en la década de 1960 circulaban grandes automóviles negros en la Unidad Santa Fe en los que llegaban los hombres del poder a visitar a sus queridas. Pero se cuentan también otras cosas porque aquí, como en todos lados, no faltan chismosos.

EL RETORNO DE IVÁN

Todo el mundo recuerda a Iván el Terrible. Hacia 1980, si estabas en la calle con tus amigos, Iván les daba un porro y los miraba para que supieran que ahora tenían una deuda con él. A menudo estaba drogado; dicen que drogaba también a su perro. Una vez le ordenó que atacara a un policía y su uniforme quedó lleno de sangre. Esto lo sabe todo el mundo en la Unidad Santa Fe.

Hugo dice que lo vio de lejos en Playa del Carmen hace unos años, pero nadie sabe a ciencia cierta dónde está hoy. Quizá está muerto o quizá está guardado en la cárcel. Hace más de veinte años que se fue de la Unidad. Desapareció la noche en que mató a Armando.

Armando vivía con su madre en una casa de la Manzana 4. Eran solo ellos dos. Tenía más de veinte años, pero nunca tuvo un trabajo estable. Le pedía dinero a su mamá constantemente. Pronto comenzó a amenazarla. Abría el gas de la estufa y comenzaba a gritarle con un encendedor en una mano. La piedra te vuelve loco.

La madre de Armando decidió buscar ayuda. Le pidió al tipo más rudo de la colonia que le hiciera un favor. “Iván”, le dijo, “¿podrías darle un sustito a mi hijo? ¡No puedo seguir viviendo así!”

Iván era un matón, pero también un caballero. Ayudaba a señoras a cargar las bolsas del mandado a cambio de una propina. Además, cuidaba que nadie entrara a la Unidad a robar. Mientras él estaba ahí, los habitantes de las colonias vecinas no se atrevían a entrar sin su permiso. Aceptó de buena gana ayudar a la mamá de Armando.

Se lo encontró en uno de los andadores, cerca del Grupo 12. Lo detuvo y le dijo “Dejas de tratar mal a tu mamá o te mato. ¿Me entendiste? ¡Te mato!”

No hubo testigos, pero se cuenta que Iván puso a Armando contra la pared, sujetándolo por el cuello mientras le gritaba, “¿Me entendiste pedazo de mierda?”

Armando resistió hasta que Iván lo inmovilizó en el piso, con las rodillas sobre el pecho. A Iván le salía fuego de los ojos. Tal vez Armando trató de escupirle a la cara. Iván no toleró su falta de respeto y le dejó caer una piedra grande en la cabeza.

Esa noche Iván desapareció. En la madrugada alguien encontró el cuerpo

de Armando y avisó a la policía. Su madre comenzó a comer compulsivamente hasta que murió de un paro cardíaco.

Antes de irse de la Unidad Santa Fe, Iván vivía con una mujer al menos diez años mayor que él. Un día se fue de casa de sus padres, a unos cuantos metros de distancia, y se mudó con ella, a una casa oscura a la que no entraba nadie más. Los vecinos hablaron de este hecho con un poco de sorpresa. A pesar de su mala fama, Iván era un muchacho de buena familia.

“Esa señora, la señora Consuelo”, me dijo un día el administrador de la Unidad, “ella es tía de Iván el Terrible”. Había descubierto este dato en los documentos almacenados en las antiguas oficinas del IMSS en la colonia, abandonadas desde su privatización. Para el administrador, el parentesco de Consuelo con Iván validaba su convicción de que no se podía confiar en ella.

Consuelo González, una señora de unos sesenta años, se había convertido en líder de un movimiento en contra del administrador. Estuvo al frente de una asamblea en la que los vecinos votaron para destituirlo. Consuelo explicó que el administrador depositaba el dinero de las cuotas vecinales en una cuenta personal, no en una mancomunada como se había hecho hasta entonces. Inicialmente, Consuelo y otras vecinas lo hablaron con él. Sus conversaciones subieron de tono hasta que Consuelo y sus compañeras montaron una guerra contra el administrador usando todos los medios a su disposición.

“¿Sabes que una vez Iván hizo que su perro atacara a la policía?”, me preguntó el administrador. En el archivo, había encontrado un expediente que detallaba el caso. Otros documentos explicaban que funcionarios del IMSS habían tratado de expulsar a su familia de la Unidad, como castigo por este y otros hechos violentos. Pero se les permitió quedarse. Iván era el problema, no sus padres, tíos o hermanos.

El administrador estaba satisfecho con sus hallazgos. Desde hacía más de veinte años, la puerta de las antiguas oficinas había permanecido cerrada. Había muebles empolvados y excremento de gato sobre los gabinetes. Entraban solo algunos jóvenes por las ventanas para drogarse o tener relaciones sexuales. En una pared, uno de ellos había escrito una lista de mujeres. Había muchos grafitis más, y muchos destrozos. Pero la información que el IMSS

había recolectado sobre los vecinos a lo largo de más de cuarenta años seguía ahí. El administrador había encontrado una manera de explicar la belicosidad de sus adversarios. Quizá encontró también una manera de intimidarlos.

Dos años más tarde, funcionarios de la clínica médica, uno de los pocos espacios sobre los que mantuvo control el Instituto después de la privatización de la Unidad, necesitaban ampliar sus oficinas y descubrieron los cuartos donde estaba el archivo abandonado. Entraron y tiraron todo a la basura: sillones deteriorados, escritorios metálicos, expedientes, planos arquitectónicos, minutas y agendas. La nueva administradora me dijo satisfecha que ahora los muchachos ya no podían meterse ahí. “Tiraron todos los papeles viejos”, me dijo.

Le dije con añoranza de investigador que la destrucción del archivo significaba la imposibilidad de estudiar muchas dimensiones de la historia de esta colonia modelo y del IMSS. Pero para entonces no había nada que se pudiera hacer para recuperar los documentos.

En otra visita a la Unidad Santa Fe, Martín Sandoval me invitó a que lo acompañara a casa de un vecino. Después de heredar la casa de sus padres, la había remodelado. En la azotea, hizo una terraza con vistas espectaculares de la colonia y sus alrededores. Al entrar, nos ofreció una cerveza y nos invitó a sentarnos; advertí que los sillones eran los que alguna vez estuvieron en las oficinas del IMSS.

“Cuando vi que los habían dejado en la basura, recogí cuatro y los arreglé. Limpié la madera y un tapicero me ayudó a que quedaran como nuevos”, explicó.

En su terraza, estos muebles de los años cincuenta convivían con cuadros, lámparas, esculturas, letreros de neón y demás objetos comprados y encontrados, como si se tratara de un restaurante de hamburguesas.

“También recogí otras cosas”, nos dijo orgulloso. Abrió un cajón y sacó un expediente. Ahí estaba la historia de Iván el Terrible, como una curiosidad más para entretener a los invitados en la nueva terraza. ❶

Reseñas

EN CONTRA DE LOS MITOS FUNDACIONALES

Luis Barrón

Marisa Pérez de Sarmiento, *Los mensajeros de Job: Otra cara de la Revolución en Yucatán*, México, UNAM/Instituto Mora, 2020, 290 pp.

La tarde del 13 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, acudió por primera —y única vez— al Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, para presenciar los debates del Congreso Constituyente que él mismo había convocado para considerar su propuesta de reformas a la Constitución de 1857. Que Carranza decidiera presentarse ese día no fue fortuito: de hecho, previamente había avisado al Congreso que acudiría para escuchar el debate sobre el artículo 3° de la Constitución, que contenía su propuesta de conservar el derecho a la libertad de educación.

La presencia de Carranza en el Teatro Iturbide —así como el hecho de que esa fuera la única vez— se ha interpretado de distintas formas. Para algunos historiadores, la presencia del Primer Jefe prueba que no estaba dispuesto a permitir que los diputados constituyentes debatieran libremente; no bastaba que se hubiera excluido a zapatistas y villistas del Congreso: Carranza, según esta interpretación, quería controlar los debates. Para otros, el hecho de que el Congreso Constituyente modificara sustancialmente el texto del artículo 3° de la propuesta del Primer Jefe es la prueba fehaciente de que los diputados jacobinos derrotaron a Carranza y a sus diputados

Luis Barrón, Universidad Anáhuac México.

moderados. Y finalmente, para otros, eso prueba, precisamente, que Carranza ni controló los debates ni quiso limitar la libertad del Congreso.

Como quiera que haya sido, el debate que se llevó a cabo esa tarde del 13 de diciembre de 1916 fue uno de los más apasionados y es uno de los más interesantes dentro de los tres tomos que conforman el *Diario de Debates*: no solo es una muestra de que la cultura política de los diputados era muy superior a lo que uno puede suponer, sino también de que estaban dispuestos a llegar al límite para defender los principios por los que, según ellos, la población del país se había involucrado en la Revolución Mexicana. Y quizá uno de los principios que más se invocaron para justificar los excesos fue la separación entre la Iglesia y el Estado.

A partir de las posiciones que se tomaron en ese debate y del texto que quedó plasmado en la Constitución de 1917, el anticlericalismo se convirtió en una parte fundamental de la cultura política mexicana. No es que la separación de la Iglesia y el Estado no formara parte ya de nuestra cultura política. Los enfrentamientos entre conservadores y liberales desde 1828 —después de la presidencia de Guadalupe Victoria— hasta 1867 —cuando Juárez finalmente venció a Maximiliano—, dejaron como consecuencia una separación insuperable, perene; pero de la separación al anticlericalismo hay un largo trecho. Sin embargo, es desde la cultura anticlerical que dejó la Revolución como usualmente se cuenta esa historia: el clero apoyó a Victoriano Huerta y al Partido Católico —que estaba formado por ex porfiristas y huertistas—; el clero obstaculizó, hasta donde pudo, a los revolucionarios que quisieron hacer justicia a obreros y campesinos; el clero, desde el exilio, fomentó la intervención de las potencias extranjeras en los asuntos internos del país, y el clero trató, a diestra y siniestra, de mantener la mente de las mujeres y los niños en la enajenación y el atraso, desde el púlpito y desde el salón de clase.

En *Los mensajeros de Job: Otra cara de la Revolución en Yucatán*, Marisa Pérez de Sarmiento cuenta la historia de la Iglesia en Yucatán, durante los años de la Revolución, desde el punto de vista de los vencidos, de quienes se sintieron víctimas de los abusos de la Revolución convertida en Estado. Vista a través de la correspondencia del arzobispo de Yucatán, Martín Tritschler y Córdova, la historia que nos cuenta Marisa Pérez va en contra de uno de los mitos fundacionales del Estado revolucionario: el que dice que la Revolución

liberó a la población en México del conservadurismo y del puño de una institución retrógrada.

Historiadora que podríamos llamar de “tierra y hueso” por su acucioso trabajo con las fuentes de archivo, en estudios anteriores la autora ya había hecho contribuciones importantes a la historia de Yucatán durante las dos primeras décadas del siglo XX, sobre todo para iluminar la sombra que el gobierno de Salvador Alvarado dejó sobre el periodo anterior a su llegada.¹ Ahora, con *Los mensajeros de Job*, Marisa Pérez hace una nueva contribución a la historia de Yucatán, a la historia de la Revolución y a la historia de la Iglesia. *Los mensajeros de Job* se puede considerar un libro de historia social —en la medida en que trata sobre un aspecto central de la sociedad de Yucatán— y de historia política —en la medida en que trata sobre la política durante la Revolución—; es, también, una contribución original —en la medida que rescata una fuente muy valiosa que no estaba trabajada— y es un libro para todos —en la medida en que está escrito en un español amigable y legible para cualquier persona interesada en la historia—. Es un libro escrito por una especialista para un público que no necesariamente lo es.

Los mensajeros de Job está conformado, de acuerdo con este lector, por dos partes: una que contiene los primeros dos capítulos y otra que contiene los últimos tres. En la primera parte, para empezar, la autora contesta una pregunta fundamental para justificar el punto de vista que toma el libro: ¿por qué se produce el exilio de los altos jerarcas de la Iglesia? Y, sobre todo, ¿por qué el arzobispo Tritschler sintió que era indispensable abandonar a su grey para exiliarse en Cuba? Según la autora, el anticlericalismo exacerbado comenzó en 1914, tan pronto como las facciones triunfantes de la Revolución se enfrentaron militarmente, una vez que a Victoriano Huerta no le quedó otra más que abandonar el país. En el caso particular de Yucatán, las noticias del aumento de los abusos en contra del clero que se daban en el resto del territorio nacional coincidieron con la llegada del primer gobernador carrancista a la península: Eleuterio Ávila, lo que convenció al arzobispo de que lo mejor sería partir. ¿Y por qué Cuba? La relación cercana que existía ya entre La Habana y Yucatán, así como el número de exiliados porfiristas que estaba ya en Cuba convencieron a Tritschler de que la

¹ Marisa Pérez de Sarmiento, *¿Y antes de Alvarado?*, Mérida, UADY/ProHispen/Cepsa, 2016.

isla caribeña sería el mejor lugar para mantenerse a salvo al mismo tiempo que podría mantenerse al tanto de lo que ocurriera en Yucatán. La autora, a través de la correspondencia del arzobispo, explica cómo vivieron la Revolución los miembros del clero, cuáles eran sus intereses y las acciones que tomaron para protegerlos.

Ya en el segundo capítulo, la autora contesta la otra pregunta que resulta fundamental para poder entender la fuente en la que está basado, principalmente, el estudio: ¿quién era Martín Tritschler y Córdova? Nacido en Puebla, en el seno de una familia católica y devota, quien llegaría a ser el primer arzobispo de Yucatán se había formado y ordenado en Roma, pero había vuelto a México para seguir su carrera sacerdotal. Tanto por las influencias de su familia como por su carácter, pudo avanzar rápido en su carrera para llegar, apenas rebasados los 32 años, a ser obispo de Yucatán. En *Los mensajeros de Job*, la autora dibuja con bastante detalle la personalidad del arzobispo, desde su habilidad e inclinación para administrar y para mediar en los conflictos, hasta su preocupación por las que parecerían cosas menores en medio del huracán revolucionario. La complejidad de su personalidad queda al descubierto cuando Marisa Pérez explora las razones por las que Tritschler se negó a ocupar la sede del arzobispado en la Ciudad de México antes del inicio de la Revolución —incluso Porfirio Díaz había negociado con Roma su candidatura—: al parecer, una afección cardíaca lo obligó a declinar, aunque, cuando menos para este lector, no queda claro que esa haya sido la única razón.

En la segunda parte del libro, en el capítulo tres, la autora explica la reacción del arzobispo ante las políticas anticlericales, primero, del gobernador Eleuterio Ávila, y luego de Toribio de los Santos, que llegaría a sustituirlo unos meses después. ¿Quién se imaginaría que las cosas solamente podrían empeorar? La autora no menciona que, en enero de 1915, Jesús Carranza, hermano del Primer Jefe, había sido asesinado en Oaxaca en medio de un movimiento “soberanista”, y que eso podría explicar que, cuando Abel Ortiz Argumedo se levantó en armas para expulsar a Toribio de los Santos y “proteger la soberanía” de Yucatán, Carranza decidió enviar a un radical como Salvador Alvarado para poner en paz la península y extraer los recursos necesarios para enfrentar con éxito a los ejércitos de la Convención. A partir de este momento en la historia comienza a quedar claro el argu-

mento principal de la autora: que la Iglesia y sus jerarcas estaban claramente a la defensiva, y que más que un interés por afectar el curso de la Revolución, su principal preocupación era resguardar los templos, las propiedades de la Iglesia y, sobre todo, los derechos de la población a creer y pensar libremente.

En el capítulo cuatro, se narra a detalle el enfrentamiento entre Salvador Alvarado y la Iglesia en Yucatán. Alvarado, a diferencia de Eleuterio Ávila y de Toribio de los Santos, muy rápidamente controló tanto el aparato gubernamental como los recursos económicos de Yucatán. La salida al exilio de la mayor parte de los hacendados yucatecos, así como de los jerarcas de la Iglesia y la ocupación militar de la península, abrió el camino para que Salvador Alvarado pudiera poner en práctica un profundo programa de reformas para cumplir con los objetivos con los que había llegado. No solo controló la economía de la región a través de la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén; también terminó con el peonaje en las haciendas, limitó la libertad de culto y arrebató de las manos de la Iglesia el control de la educación. En el camino, claro, permitió toda clase de abusos al clero —exiliando, además, a muchos de sus miembros—; permitió el saqueo de los templos, ordenó la destrucción de algunas de las propiedades de la Iglesia y ocupó otras para darles fines educativos o militares. La correspondencia del arzobispo Tritschler revela las estrategias que siguió para mantenerse informado, para dar órdenes a sus subalternos, para proteger a los miembros del clero y para tratar de mantener el culto. También revela cómo trató de persuadir a Carranza de que los abusos eran injustificados, y de que la mayoría de la población no estaba en contra de la Revolución, pero sí de los ataques a la Iglesia. Lo que las fuentes que utilizó Marisa Pérez no revelan, claro, son las razones que tuvo Alvarado para radicalizarse. La historia que la autora nos cuenta explica por qué es un error pensar que la Iglesia efectivamente tenía los recursos y la influencia en el extranjero para cambiar el rumbo de la Revolución, pero, por eso, deja sin contestar la pregunta de por qué el anticlericalismo se fue profundizando conforme avanzaba la lucha: si la Iglesia no era el enemigo formidable con los recursos que había tenido hasta antes de 1867, ¿por qué el jacobinismo anticlerical?

Por esa razón, cuando menos para este lector, el último capítulo del libro es el más interesante, pues narra cómo evolucionó el conflicto una vez que

fue aprobada la Constitución de 1917. En los debates del Congreso Constituyente —especialmente ese del 13 de diciembre de 1916— se enfrentaron dos posiciones: la que consideraba la libertad de conciencia y de enseñanza un derecho natural, y la que consideraba que el Estado debía limitar ese derecho para eliminar para siempre la “nefasta” influencia de la Iglesia en México. Al parecer, no había nada más importante para Carranza en su propuesta de reformas que la protección de ese derecho. Conocedor del pensamiento de los llamados Padres Fundadores en Estados Unidos —sobre todo de Jefferson y de Madison—, sabía que la libertad de culto es la piedra angular de la libertad humana, y encargó su defensa a sus operadores políticos más importantes en el Congreso. Pero fracasó: el texto definitivo del artículo 3° se convirtió en la justificación de un anticlericalismo exacerbado, al que se tuvieron que enfrentar los ministros de la Iglesia. En *Los mensajeros de Job* se narra la primera parte de ese enfrentamiento que desembocaría, una década más tarde, en otra guerra civil: la Cristiada.

¿Hasta dónde lo que pasó en Yucatán es un caso típico del conflicto entre la Iglesia y el Estado durante la Revolución? ¿Por qué Carranza propuso mantener la libertad de pensamiento y de culto en la Constitución? ¿Fue una evaluación inocente de la influencia que en realidad tenía la Iglesia en México, un reflejo de sus convicciones liberales decimonónicas o simplemente una posición desde donde iniciar la negociación que él sabía se tenía que dar en el Constituyente? Ya presidente, Carranza comenzó el acercamiento con la Iglesia, y pronto se divulgaron proyectos para reformar tanto el artículo 3° como el 130 de la nueva Constitución. El arzobispo Tritschler finalmente regresó a Yucatán en mayo de 1919, y continuó liderando a la Iglesia en la península hasta que salió nuevamente exiliado en 1927. Hasta donde sabemos, Yucatán no fue uno de los principales escenarios de la Cristiada, pero estoy seguro de que muy pronto Marisa Pérez terminará de contar la historia que comenzó con *¿Y antes de Alvarado?* para llevarnos hasta los tumultuosos años de la presidencia de Plutarco Elías Calles. ❧

ACEFALÍA POLÍTICA

Desmembramiento y experimentación política en las colonias hispanoamericanas

Miguel Canseco

Hilda Sabato, *Repúblicas del Nuevo Mundo: El experimento político latinoamericano del siglo XIX*, Buenos Aires, Taurus, 2021, 240 pp.

En 1587, se incluyó en el *Itinerarium Sacrae Scripturae* del teólogo protestante Heinrich Bünting el mapa titulado *Europa prima pars Terrae in forma virginis*.¹ La imagen es una alegoría cartográfica de la reina Europa. En la cabeza se encuentra Hispania mientras que Galia, Italia, Bulgaria y Grecia destacan como miembros de su cuerpo territorial. Esta bella alegoría elaborada por Johannes Putsch muestra el vínculo entre corporalidad y política existente en el imaginario del siglo XVI. Las abdicaciones de Bayona como preludio al siglo decimonónico mostrarían cómo ese cuerpo político encarnado en Hispania, otrora cabeza de la reina Europa, enfermaría hasta llevarlo a perder el poder sobre cada uno de sus miembros.

El desmembramiento que sufrió el imperio español indicó el otoño de las instituciones, valores y prácticas que constituyeron una forma de gobernabilidad como designio divino. Ante este panorama, un nuevo protagonista recorrió cada uno de esos territorios para modificar la concepción política de gobernabilidad: *la soberanía popular*. La transición política que cada uno de esos *miembros-territorios* experimentó por la acefalía política²

Miguel Canseco estudia la maestría en Historia en la Universidad Iberoamericana.

¹ El mapa de Johannes Putsch se puede observar en: <http://mastervcs.edu.umh.es/2017/10/05/mapa-curioso-europa-forma-reina/>

² Retomo el concepto de “acefalía política” propuesto por Francois-Xavier Guerra para titular esta reseña. Véase: Francois-Xavier Guerra, “El ocaso de la monarquía hispánica: revolución y desintegración”, en *Inventando la nación: Iberoamérica, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, 117-151.

consecuencia de la caída del cuerpo-imperio, es lo que Hilda Sabato explora en las *Repúblicas del Nuevo Mundo: El experimento político latinoamericano del siglo XIX*.

La experiencia en historia política y social de Argentina plasmada en obras como *Pueblo y política: La construcción de la república* (2005); *Buenos Aires en armas: La revolución de 1880* (2008) e *Historia de la Argentina, 1852-1890* (2012), por mencionar algunas, llevaría a Hilda Sabato a articular con otras regiones hispanoamericanas —con excepción de Brasil y las Islas del Caribe— la experiencia republicana que se vivió en Argentina durante el siglo XIX. En contraposición a las tendencias historiográficas que estudiaron el periodo republicano en Hispanoamérica como parte de un proceso teleológico que inexorablemente desencadenó la aparición de Estados-nación, o como parte de un “ejemplo fallido de modernidad republicana”, Sabato propone una veta historiográfica que reflexione sobre los desafíos que implicó la irrupción política de la *soberanía popular* como principio fundante del poder político.

A partir de este concepto, la historiadora argentina propone en *Repúblicas del Nuevo Mundo* la comprensión de los marcos normativos, los diseños institucionales y las prácticas que involucraron al *pueblo* —protagonista de la experimentación política que vivió Hispanoamérica— y a las élites gobernantes en la reconstrucción de la autoridad soberana y la definición de contornos humanos y territoriales de las comunidades emergentes. El estudio de la relación entre gobernantes y gobernados lo realizará mediante tres dimensiones políticas distribuidas en cinco capítulos: *elecciones, ciudadanía armada y opinión pública*.

En los primeros capítulos, Sabato muestra al lector los retos que la fragmentación política de la monarquía experimentó tras la abdicación del rey. El deseo de autogobierno de los territorios que otrora formaron parte de una unidad territorial llevó a una reflexión teórica sobre la naturaleza de la *representación*. A finales de 1820 las colonias hispanoamericanas firmaron su independencia de España y optaron por la vía republicana, bajo un sistema representativo, como la opción más viable para gobernarse. Desde entonces, la relación entre representantes y representados se decidió por la vía electoral.

La dimensión política electoral fungió como un mecanismo ineludible para acceder y legitimar el poder. El derecho al sufragio recayó, sobre todo

en los primeros años de este experimento político, en hombres adultos con arraigo en las condiciones territoriales y sociales de una comunidad (el papel del vecino). Si bien la vía electoral se constituyó como el soporte de la soberanía popular, dentro de esta dimensión política existieron relaciones asimétricas entre las bases (la mayoría de la población rural y urbana) y líderes representativos. Y es precisamente en esta tensión en donde el pueblo concebido como “maquinaria electoral” desempeñó un papel importante. Hilda Sabato puntualiza que, si bien las dirigencias de los grupos asociativos estaban acaparadas por las élites, el pueblo —representado sobre todo por capataces, supervisores, curas, maestros y caciques— se convirtió en un actor importante dentro de los comicios republicanos.

La *segunda dimensión* insoslayable en la experimentación política de las repúblicas hispanoamericanas remite al uso de las armas por parte de la ciudadanía. Hilda Sabato menciona, acertadamente, que la guerra fue intrínseca al experimento republicano hispanoamericano. En la organización coexistieron la fuerza militar profesional y las milicias. Estas últimas se concibieron como la materialización del pueblo en armas, garantes de la soberanía popular y salvaguarda de la república. Ambos aparatos armamentísticos fueron decisivos en la formación de nuevas comunidades políticas.

En esta dimensión política el pueblo adquirió un papel protagónico. Las tramas del poder se desarrollaron principalmente en el plano local como una resistencia a la centralización del poder. La milicia como símbolo del pueblo soberano encarnó las virtudes cívicas y patrióticas que construyeron toda la liturgia cívica y patriótica de las repúblicas nacientes. Su participación en las elecciones y en la política partidaria recuerdan los dos derechos del ciudadano decimonónico: el *sufragio* y el *derecho a portar armas*. El uso de armas fue recurrente para cuestionar, desafiar y deponer a los poderes en turno. Las revoluciones en Hispanoamérica se fundan —nos recuerda Hilda Sabato— en el derecho y la obligación a portar armas en defensa de la libertad. Las revoluciones fueron, además de sucesos militares, eventos políticos en el experimento republicano.

Finalmente, la historiadora argentina realiza una última escala en la *opinión pública* como una dimensión clave en la vida política. En el nacimiento de la ciudadanía como pieza clave de la soberanía contractual, la opinión pública se concibió como el resultado del surgimiento del individuo

moderno. La voz del pueblo se encarnaba en ese concepto por demás difuso pero que permitía *socializar* posturas contrapuestas sobre la dinámica republicana. En los primeros decenios la opinión pública coexistió con los gremios de artesanales y las cofradías religiosas, en donde la asociación y la acción colectivas estuvieron basadas en la adscripción y la costumbre. Sin embargo, poco a poco comenzaron a aparecer en el mapa público nuevos *modelos de asociación*, como las tertulias, las sociedades patrióticas y las logias secretas, que habilitaban espacios de diálogo, circulación e intercambio de ideas. Además de la conformación de grupos bajo el principio de asociación libre, la *prensa escrita* ocuparía un papel importante en la opinión pública. La circulación de ideas, opiniones, noticias, así como de propaganda política y propuestas de acción, solo fueron posibles a través de la prensa como transición a la modernidad.

En el recorrido que realiza sobre la dimensión electoral, armamentística-miliciana y opinión pública, Hilda Sabato propone una interpretación novedosa. Rompe con los cánones historiográficos que abordaban este periodo como un momento fallido para proponer el experimento republicano como la antesala ineludible sin la cual los Estados-nación no hubieran sido posibles. Asimismo, Sabato amplía la visión que imperaba sobre la dinámica entre gobernadores y gobernados, para precisar que dentro de este experimento político hubo papel de agencia de ambos actores. La verticalidad y horizontalidad de las relaciones de poder permiten tematizar la coexistencia de las prácticas del antiguo régimen con la entrada de la modernidad.

Escrito con un lenguaje accesible para un público amplio, *Repúblicas del Nuevo Mundo* resulta un trabajo ineludible para acceder al estudio del siglo XIX. Una propuesta novedosa que articula las principales tendencias historiográficas de la historia política y social. Un trabajo que otorga profundidad histórica a conceptos políticos actuales pero que adquieren su eco en aquel experimento republicano de la primera mitad del siglo XIX. ❧

CAJÓN DE SASTRE

Jean Meyer

Un agujero negro tragando una estrella de neutrones fue detectado por primera vez en enero de 2020. Ese acontecimiento fugaz, que ocurrió hace mil millones de años, trae nuevos indicios sobre la evolución del universo. *Le Monde*, 1 de julio de 2021.

El casquete glaciar de Groenlandia se derritió totalmente hace un millón de años y puede que haya desaparecido parcialmente, otra vez, hace 400 000 años. Existe el riesgo de que un calentamiento climático de 3 grados para 2100 provoque una regresión irreversible: la pérdida de masa glaciar multiplicada por seis en cuarenta años. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 15 de marzo de 2021.

Cometa gigante, venido de los confines del sistema solar, se acerca al sol. Un núcleo de hielo distante tres mil millones de kilómetros fue descubierto por astrónomos estadounidenses. Mide entre cien y doscientos kilómetros de largo, el equivalente de la gran isla de Creta. El 24 de junio, lo bautizaron Comet C/2014 UN271. *New York Times*, 7 de julio de 2021.

Escarabajos encontrados en excrementos fosilizados de 230 millones de años. El coprolito estudiado en Polonia permite descubrir minúsculos coleopteros. *Current Biology*, 30 de junio de 2021.

Hace entre 300 000 y 150 000 años, sapiens y neandertales habrían formado “una vieja pareja” y sus uniones habrían llevado a la sustitución del

cromosomo sexual macho (Y) neandertaliano por el de *Homo sapiens*. El ADN confirmaría lo que se descubrió en 2010, a saber, que mujeres del tipo sapiens se habían unido a hombres del tipo neandertal. La novedad es que hombres sapiens se unieron a mujeres neandertal. *Le Monde: Science et Médecine*, 30 septiembre de 2020.

Fósiles: el milagro del “hombre dragón”. Un cráneo encontrado en China, cerca de Kharbin, Manchuria, casi intacto, tiene 146 000 años. Había sido descubierto en 1933, pero escondido por su “dueño”, luego recuperado en 2018 por sus nietos, que lo dieron al museo de la universidad Geo de Hebei. Los especialistas debaten sobre su clasificación: algunos piensan que se trata de una nueva especie, hermana de la nuestra; para otros, podría ser un hombre de Denisova, especie que se cruzó con neandertales y también con sapiens. *The Innovation* (grupo Cell Press), 25 de junio de 2021.

En Israel, en Neshet Ramla, encontraron un nuevo fósil humano de 125 000 años. Piensan que puede ser un sobreviviente de un grupo que hubiera precedido la llegada del hombre de neandertal a Europa: un preneandertal del género *Homo*. Gran debate en perspectiva si eso desbanca la teoría del origen europeo de neandertal. *Science*, 25 de junio de 2021, Israel Hershkovitz e Hila May, Universidad de Tel Aviv.

“Sapiens, et la musique fut”, documental de Pascal Goblot, Francia, 2020. Resultado del trabajo de los arqueomusicólogos, Yegor Reznikoff puso en evidencia la relación entre el lugar de las pinturas y la calidad de resonancia de las paredes de las cuevas. La demostración la realiza una profesional, con una flauta fabricada con un hueso de zopilote hace 35 000 años, en la cueva del Jura donde fue encontrada.

Carl Zimmer, en el *New York Times* del 24 de septiembre de 2021, presenta el estudio de unas huellas de pie humano en el White Sands Natural Park. Encontradas en 2009, tienen 23 000 años de antigüedad. Cita al arqueólogo de la universidad de Zacatecas, Ciprian Ardelean, que publicó en 2020 sobre instrumentos de piedra de hace 26 000 años encontrados en una cueva de México. Esto enriquece el debate sobre la fecha de llegada del hombre al continente americano.

El arqueólogo Andrew Somerville piensa, como Ardelean, que la presencia del hombre en América se manifestó hace 30 000 años más o menos, y que no hay que mantener la teoría de su llegada hace 13 000 años. Es la conclusión de los análisis de radiocarbono de 17 huesos de animales cocidos, cortados, asados, en la cueva de Coxcatlán, Tehuacán, Puebla. *El Universal*, 3 de agosto de 2021, por Antonio Díaz y Frida Juárez “¿Por qué Tehuacán cambia la historia de los humanos en América?”.

Y ahora daremos un gran brinco en el tiempo para dar la palabra a las mujeres.

Ida Lupino (1918-1995), pionera en Hollywood, la única directora de aquellos años, realizó seis películas entre 1949 y 1953. La conocemos por su *sex-appeal*, su voz ronca, su mirada melancólica en películas de Raoul Walsh y Jean Negulesco, Fritz Lang y Sam Peckinpah, pero no vimos sus filmes, admirados por Martin Scorsese, quien dice: “Sus películas son notables piezas musicales que tratan temas muy atrevidos de manera muy clara, casi documental”. En *Ultraje*, fue la primera en presentar la violación desde la perspectiva de la víctima. Veinticinco años después de su muerte, vuelven a salir las obras de esa pionera del cine independiente, en lucha contra los estereotipos. Esa inglesa no es solo una gran cineasta, sino una combatiente feminista en la pantalla.

Gerda Taro (1910-1937), pionera del fotoperiodismo, joven heroína de la guerra de España, celebrada, luego olvidada y ahora redescubierta. Murió a los 26 años, en el frente de Brunete, aplastada por un tanque soviético. Su vida paró el 26 de julio de 1937 y su obra, tan breve como intensa, desapareció, disimulada en la de su legendario compañero, Robert Capa (1913-1954), muerto en guerra, como ella, pero en Vietnam. Camille Ménéger ha realizado el documental *Sur les traces de Gerda Taro*. Hace revivir Gerta Pohorylle, alemana de origen judeo-polaco, nacida en Stuttgart, arrestada en marzo de 1933 por distribuir volantes socialistas en el III Reich. Refugiada en París, conoce a otro refugiado, el húngaro Endre Erno Friedmann. En la primavera de 1936, ambos toman su nombre de artistas: Gerda Taro y Robert Capa. El descubrimiento de *La maleta mexicana*, a finales de la década de 1990, con 4 500 negativos, permite esa celebración

de “la Juana de Arco moderna contra el fascismo” (encabezado del periódico comunista francés *Ce Soir*).

En 2021 el Institut du Monde Arabe en París organizó una exposición estimulante sobre las grandes cantantes del mundo árabe después de la Primera Guerra Mundial: *De Oum Kalthoum à Dalida*. Si bien la fabulosa Um Kalsum es de todos conocida —su fama opacó, fuera del mundo árabe, a muchas voces femeninas, talentosas y carismáticas—, El Cairo de la década de 1920 vivía un renacimiento cultural impresionante. Después de una larga dominación masculina, el escenario artístico fue conquistado por mujeres, feministas, intelectuales, productoras, militantes todas. Hoda Shaarawi y Ceza Nabarawi dirigen la revista mensual de combate *L'Égyptienne*; Munita al Mahdly es la primera musulmana en subir al podio, disfrazada de hombre al principio. Graba desde 1906 y la exposición presenta sus discos de 78 revoluciones y las portadas que le dedicaban las revistas. Las primeras divas, muchas veces, son sirias y libanesas. Prensa, cine, danza, teatro, el impacto de esas mujeres es inmenso en todo el mundo árabe. Es cuando surge Um Kalsum, la campesina vuelta ídolo desde muy temprano.

En 2009, Djemila Benhabib publicó *Ma vie à contre-Coran*, Montreal, éditions VLB. El juego de palabras del título “Mi vida a contra Coran” remite a “contra corriente”. Refugiada en Quebec, como muchos argelinos que huyeron del terror integrista de los barbudos, nos transmite la historia del islam político que asoló Argelia, denuncia la responsabilidad del gobierno en el ascenso del islamismo y el doble discurso de los integristas que presentan el velo como un acto de libertad. “Toda indulgencia para esa ideología de muerte no es solamente un grave error de principio, es una traición.”

Je suis noire et je n'aime pas Beyoncé: Une histoire des féminismes noirs francophones. Documental de Axelle Jah Njiké (Francia, 2021, 4 x 55 min). “Soy negra y no quiero a Beyoncé...” Una fascinante serie documental sobre los orígenes del feminismo africano y afroeuropeo. Aparecen la cineasta Amandine Gay, la autora Audrey Celestine (*Des vies de combat, femmes noires et libres*, París, l'Iconoclaste, 2020). Axelle Jah Njiké, nacida en Camerún, es la

primera mujer de su linaje materno que sabe leer y escribir. Creó el podcast “Me, my Sex and I”, sobre la intimidad de las mujeres negras.

Moïse, de Bat Ye’or, París, Les provinciales, 2020. Nacida en El Cairo, la historiadora británica de lengua francesa deja su producción académica para ofrecer, a sus ochenta y tantos años, una saga familiar sobre los judíos de Egipto. Empieza en 1818 bajo el reino de Ali Pasha, el padre del Egipto moderno, y termina en 1882 con la invasión inglesa.

Man of my Time de Dalia Sofer, Nueva York, Farrar, Straus & Giroux, 2020. Sofer, nacida en una familia judía iraní, tenía once años cuando salió de Irán. Historia de la revolución iraní y de la posrevolución, historia de las familias divididas entre los que emigran y los que se quedan, los que siguen creyendo en la revolución hasta perder la última esperanza. Temas universales.

Kim Jiyoung, Born 1982, de Cho Nam-joo, Nueva York, Liveright, 2020. *Best-seller* coreano, traducido por Jamie Chang, presenta la historia trágica de una joven madre que no sale de casa y padece psicosis. O la banalidad del mal en un sistema social misógino. Publicado en Corea en 2016, el libro ha vendido más de un millón de ejemplares y ha levantado una ola feminista. Y también la ira de los machos. Traducido a doce idiomas, tiene un éxito muy merecido.

And Then They Stopped Talking to Me, de Judith Warner, Nueva York, Crown, 2020. Judith explora los traumas duraderos de la escuela secundaria a partir de su experiencia personal y de muchas historias de vida.

How Much of These Hills Is Gold, de C Pam Chang, Riverhood, 2020. Los chinos americanos, migrantes y nacidos en el país, tuvieron un papel importante en la “Conquista del Oeste”. En su primera novela, la autora desmonta el mito del Oeste y completa el cuadro con la familia china que participa en el “Gold Rush”. El padre vino de China, los hijos nacieron en América. El Oeste de C Pam Chang deja de ser el teatro de heroicos varones blancos. Es multiétnico y las mujeres ocupan un gran lugar.

The Belle Créole (2001) y *The Wondrous and Tragic Life of Ivan and Ivana* (2017) de Maryse Condé, University of Virginia Press y World Editions, 2020. Traducidos del francés. Nacida en la isla de La Guadalupe, descendiente de esclavos, ha publicado dieciséis novelas, obras de teatro, cuentos, recibió en 2018 el primero y último “New Academy Prize in Literature”, “El Nobel alternativo”: en aquel año, el Nobel de literatura no fue atribuido por el escándalo sexual que afectó al jurado. *La Belle Créole*, a partir de un proceso por asesinato, ofrece una radiografía de la sociedad de Guadalupe, mientras que Iván e Ivana, libro escrito al calor de la matanza de *Charlie Hebdo*, en París, trata de la radicalización después de la conversión al islam de Iván, quien participa en la yihad islámica, mientras que Ivana, su gemela, lucha al lado de la policía. Iván e Ivana han emigrado a París como muchos antillanos.

My Monticello. Fiction, de Jocelyn Nicole Johnson, Nueva York, Henry Holt & Company, 2021. Autor y narrador son autora y narradora y Monticello, la famosa hacienda de Jefferson es el refugio de negros y morenos que huyen de una violenta milicia blanca, incendiaria y matona. La narradora es descendiente de Thomas Jefferson y Sally Hemings, así que llega a casa. Política ficción, eco de acontecimientos recientes en Charlottesville.

Fannie Lou Hamer, la luchadora por los derechos civiles en Misisipi, no había recibido la atención que merece en la narrativa de esa lucha que privilegiaba a los héroes masculinos como Martin Luther King. Dos libros le hacen justicia: *Walk with Me: A Biography of Fannie Lou Hamer*, de Kate Clifford Larson, Oxford University Press, 2021, y *Until I Am Free: Fannie Lou Hamer's Enduring Message to America*, de Keisha N. Blain, Beacon Press, 2021. Una gloriosa combatiente contra el racismo, el sexismo y la discriminación clasista.

The Girls in The Wild Fig Tree: How I Fought to Save Myself, My Sister, and Thousands of Girls World Wide, de Nice Leng'ete con Elizabeth Butler-Witter, Nueva York, Little, Brown & Company, 2021. La autobiografía de esa mujer de Kenia, activista en la lucha contra la mutilación genital de las niñas, una práctica defendida a capa y espada en nombre de los “usos y costumbres”, la identidad y la cultura.

Oh William!, de Elizabeth Strout, Nueva York, Random House, 2021. Es la continuación de sus novelas *My Name Is Lucy Barton* (2016) y *Anything is Possible* (2017).

La vie joue avec moi, de David Grossman, traducido del hebreo, París, Seuil, 2020. ¿Por qué mencionar un autor masculino al final de este rosario de libros escritos por mujeres? Porque David Grossman, también autor de *Une femme fuyant l'annonce* (2011), es un maestro del retrato femenino. Vera, su hija Nina y su nieta Guili no huyen de la verdad, la buscan. El autor se inspira en una historia verdadera, la de Eva Panic-Nahir (1918-2015) que sobrevivió a su estancia en la isla-gulag Goli Otok, en donde Tito encarcelaba a los comunistas fieles a Moscú, después de la ruptura de 1949.

En Turquía, la libertad es peligrosa. Can Candan, cineasta y profesor de la prestigiosa universidad del Bósforo, “el Harvard turco”, ha sido declarado *persona non grata* en su institución el 11 de octubre de 2021. Eso es posible porque el presidente Erdogan se otorgó el derecho de correr y nombrar a los rectores. El nuevo rector, su servidor, manifestó su lealtad al destituir al profesor.

En cuanto a Orhan Pamuk, premio Nobel de literatura, se encuentra de nuevo frente a los jueces. El 8 de noviembre de 2021, la justicia de Estambul abrió una investigación (la segunda) a consecuencia de la denuncia según la cual su última novela, *Veba Geceleeri*, “Noches de peste”, aún no traducida, insulta la bandera nacional y la memoria de Mustafa Kemal Atatürk... En la novela, Pamuk imagina a los habitantes de una isla ocupados en luchar contra la peste, en la época final del imperio otomano. Nada que ver y así lo entendió un primer juez que declaró que no había caso. Nueva denuncia y, ahora sí, el segundo juez opina que hay materia. En 2005, antes de recibir el Nobel, Orhan Pamuk había tenido problemas con la justicia por haber declarado a un semanario suizo que un millón de armenios y 30 000 kurdos habían sido asesinados. Su “insulto a la identidad turca” le valió varias comparecencias, pero como Turquía esperaba entrar en la Unión Europea, el caso fue archivado. *Le Monde*, 6 y 9 de noviembre de 2021.

Jueves 4 de noviembre de 2021, muerte de Mario Lavista (1943-2021), el gran compositor mexicano, pilar de la música contemporánea de México y

maestro generoso, fundador de la revista *Pauta*. Abierto a todas las músicas del mundo, pasadas, presentes y por venir, no le preocupaba poner etiquetas ni saber a cuál corriente pertenecía él. Su obra, abundante, variada, personal ha sido recibida y celebrada en muchos países. Una de sus pasiones fue la música religiosa. Lamentaba el desastre musical causado por el concilio Vaticano II. Decía que “Dios tiene muy buen gusto, no sé por qué creen lo contrario. La Iglesia tiene una incultura pasmosa”. ❧

COLABORADORES

Luis Barrón es doctor en Historia por la Universidad de Chicago. Es profesor-investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Anáhuac y fue director de *Istor*.

Miguel Canseco es licenciado en Etnohistoria por la ENAH y estudia la maestría en Historia en la Universidad Iberoamericana.

Patricia G. Flier estudia la historia reciente, la memoria, las migraciones y la historia oral. Es profesora titular de historia social argentina y directora del doctorado en Historia de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Es autora y coordinadora de *Historias detrás de las memorias: Un ejercicio colectivo de historia oral* (La Plata, 2018, Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación).

Sara Hidalgo es profesora en la División de Historia del CIDE. Obtuvo la licenciatura en Relaciones Internacionales en El Colegio de México (2008) y su doctorado en Historia en la Universidad de Columbia, Nueva York (2020). Sus líneas de investigación incluyen la historia del trabajo, de la informalidad laboral y de la asistencia médica en México durante el siglo XX. Actualmente trabaja en un manuscrito sobre la historia de la protección social en el México posrevolucionario.

Pablo Landa es coordinador de bibliotecas y archivos de la Facultad de Arquitectura de la UNAM. Es doctor en Antropología y Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Princeton. Ha curado exposiciones como *Mario Pani*,

arquitectura en proceso, y el pabellón de México en la Bienal de Venecia de 2016. Entre otros libros, es autor de *Monterrey en el espejo* (2011), *Guía de arquitectura: Monterrey* (2019) y *Arquitectura popular del Noreste* (2020).

Aldo Marchesi es historiador (PhD New York University, 2013). Actualmente es profesor titular del Instituto de Historia de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Durante la última década ha trabajado en la historia transnacional de la nueva izquierda en el cono sur de América Latina. Su libro *Latin American Radical Left: Rebellion and Cold War in the Global 1960s* (Nueva York, Cambridge University Press, 2018), cuya versión en español fue *Hacer la revolución* (Buenos Aires, Siglo XXI, 2019), fue premiado como mejor libro en Historia Reciente y Memoria (2020) por la sección de Historia Reciente, LASA. En 2019 participó como *member* del Institute for Advanced Study, Princeton, donde inició su nuevo proyecto titulado *Una Historia intelectual y política de la pobreza en el Uruguay contemporáneo (1943-2010)*.

Steven Palmer es catedrático en Historia en la Universidad de Windsor, Canadá. Es autor de *Gênese da Saúde Global: a Fundação Rockefeller no Caribe e na América Latina* (Editora Fiocruz, 2015); y, con Marcos Cueto, *Medicine and Public Health in Latin America: A History* (Cambridge University Press, 2015; Premio George Rosen de la American Association for the History of Medicine, 2017). Entre 2006 y 2016, fue nombrado Canada Research Chair in History of International Health. Actualmente investiga la historia de la bacteriología médica en Cuba en el siglo XIX, y la relación entre la medicina y el arte moderno norteamericano en la década de 1960.

Lisa Singleton es doctora en Historia por la Universidad de Tulane, Nueva Orleans (2011). Su investigación se ha centrado en los orígenes del Estado de bienestar en México durante el siglo XIX, así como la relación entre América Latina y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el periodo entre-guerras. Ha sido catedrática en el Centro de Estudios Históricos de la Universidad de Monterrey.

Ángela Vergara es profesora en el Departamento de Historia de la Universidad Estatal de California en Los Ángeles. Realizó sus estudios de pregrado en la Universidad Católica de Chile en Santiago (1996) y obtuvo su doctorado en

la Universidad de California, San Diego (2002). Experta en historia social y laboral del Chile contemporáneo, sus libros incluyen una historia de los trabajadores del cobre (*Copper Workers, International Business, and Domestic Politics in Cold War Chile*, 2008), un volumen editado sobre campamentos mineros y ciudades-empresa en América Latina (*Company Towns in the Americas*, 2011) y su libro más reciente sobre la historia del desempleo en Chile (*Fighting Unemployment in Twentieth-Century Chile*, 2021).

ISTOR, año XXII, número 87, invierno 2021-2022, se terminó de imprimir el 15 de diciembre de 2021, en los talleres de Impresión y Diseño, Suiza 23 bis, Colonia Portales Oriente, 03570, Ciudad de México. En su formación se utilizaron tipos Garamond 3 Medium de 12.6 y 11 puntos.