



## La cuestión social en debate. La encuesta del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1920\*

*The Social Question under Debate. The Survey of  
the Students Center of the Faculty of Economics  
at the University of Buenos Aires (1920)*

**Vilma Paura\*\***

### Palabras clave

Cuestión social  
Problemas públicos  
Información social

### Resumen

La definición y reconocimiento de las formas que asume la cuestión social es producto de representaciones y debates de cada momento histórico, en los que participan distintos actores cuyas voces resultan autorizadas en el contexto social, político y cultural en el que se despliegan. En el año 1919, los jóvenes miembros del Centro de Estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (también una joven Facultad) convocaron a una encuesta sobre "la cuestión social" a hombres públicos de la época. La iniciativa puede leerse como un indicio de la valoración que daban esos estudiantes a la intervención frente a un problema público y a la generación de información al respecto y como muestra de la circulación de conocimiento de experiencias de este tipo en otras latitudes. Por su parte, las respuestas a la encuesta forman un mapa de posiciones diversas sobre qué era la cuestión social, si existía y sobre todo, cuál era su situación en la Argentina. A partir del análisis de la publicación de la Encuesta y de otras fuentes documentales y bibliográficas, se propone una lectura sobre la relación entre los saberes, los problemas y la información social y sobre los debates en torno a la cuestión social en un momento de alta conflictividad social en el país.

\* Agradezco los generosos comentarios de Laura Golbert a una primera versión de este trabajo. Espero haber interpretado sus observaciones.

\*\* Profesora en Historia y Magister en Políticas Sociales. Docente e investigadora del Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Contacto: vilmapaura@gmail.com

## Keywords

Social question

Public problems

Social information

## Abstract

*The term "social question" is defined and recognized as the product of each historical moment, in which different actors discuss the social, political and cultural context. In 1919, the young members of the Student Center of the Faculty of Economics at the University of Buenos Aires (also a young department) call a survey on the social issue to the public men of the time. The initiative can be read as an indication of the valuation given by these students to the intervention against a public problem and the generation of information about it, as well as a sign of the circulation of knowledge about similar foreign experiences. For their part, the responses to the survey turn out a map of different positions on what the social question was, if it existed, and, above all, what was its situation in Argentina. Based on the analysis of the publication of the survey and other documentary and bibliographic sources, it is proposed a reading on the relationship between knowledge, problems and social information and discussions about social issues at a time of high social confliction in the country.*

**D**urante el siglo XIX la expresión *cuestión social* adquirió forma para designar un conjunto de problemas interrelacionados cuyos orígenes se establecían en la acelerada transformación que había implicado la Revolución Industrial, la urbanización y el proceso de proletarización de grandes contingentes de trabajadores y trabajadoras. La noción adquirió protagonismo en los discursos públicos de la época, formó parte de los debates tanto en los países europeos como en América Latina, aun cuando el alcance del concepto tuviera variantes e incluyera controversias sustantivas. En el caso de la Argentina, la expresión comenzó a usarse al visibilizar los conflictos obreros de las últimas décadas de la centuria y a las precarias condiciones de vida de los inmigrantes que llegaban al país para insertarse, en su mayoría, como jornaleros y peones en un mercado de trabajo fuertemente marcado por la estacionalidad del modelo productivo agroexportador. Así, para algunas lecturas de la época, cuestión obrera, cuestión urbana y cuestión social estaban asociadas. En sus trabajos pioneros, Juan Suriano y Eduardo Zimmerman propusieron interpretaciones diferentes sobre la definición de la cuestión social en el país que durante años delimitaron el campo de estudio en dos claves interpretativas principales.<sup>1, 2</sup> Suriano enfatizaba el peso del conflicto social y el rol de los trabajadores y de sus instituciones para visibilizar las tensiones y la articulación de respuestas estatales como políticas

<sup>1</sup> Suriano, 2000.

<sup>2</sup> Zimmerman, 1995.

sociales pero también bajo formas de intervención represivas. Zimmermann, por su parte, identificaba un contexto de desarrollo de las ciencias sociales y la centralidad de las ideas reformistas en intelectuales y académicos que desde espacios privilegiados de intervención pública abogaban por introducir cambios de “vía media” –ni liberalismo a ultranza ni estatismo– frente al conflicto social. Estudios posteriores sobre los profesionales y el desarrollo de ciertos campos de saber-poder –poniendo el foco en el rol de los médicos higienistas para determinar la enfermedad y la salud<sup>3</sup> y en la criminología positivista y los aportes de sus especialistas para definir los problemas de la sociedad argentina–<sup>4</sup> contribuyeron en el reconocimiento de una definición epocal de la cuestión social. También el género fue una categoría a partir de la cual se leyó la definición de la cuestión social, haciendo visible como la discusión sobre la mujer/madre obrera empujó el reconocimiento de derechos sociales pero también selló la divisoria entre los que reclamaban igualdad y los que apoyados en la diferencia sexual aceptaban protección pero no igualdad entre varones y mujeres.<sup>5</sup> Estas lecturas en clave genérica atendieron también los cruces entre feminismo y diferencias sociales como prisma para analizar la relación entre la cuestión de la mujer y la cuestión social y los debates sobre la incorporación en el mercado de trabajo de las mujeres de los diferentes sectores.<sup>6</sup>

En la última década las lecturas se enriquecieron a partir de una línea de estudios sobre los saberes y las prácticas del Estado que contribuyeron a dar cuenta del contexto institucional burocrático en el cual la cuestión social fue conceptual y políticamente delimitada en ese período.<sup>7</sup> El estudio que aquí presentamos busca complementar estos abordajes, a partir de preguntarnos en qué sentido, con qué precisión, la expresión *cuestión social* llegó a sintetizar la identificación de los problemas sociales a fines del siglo XIX e inicios del XX en la Argentina. ¿De qué hablaban los “notables”, los expertos, los políticos de la época cuando se referían a la cuestión social? Para ello, revisamos una parte de los debates librados al respecto en vinculación con el reconocimiento mismo de la cuestión social y en relación con sus límites, formas y alcances mediante el estudio de una encuesta realizada en 1919 por un grupo de jóvenes estudiantes universitarios, los miembros del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

La “Encuesta sobre la Cuestión Social” se realizó desde la *Revista de Ciencias Económicas* (RCE) que estos jóvenes estudiantes editaban, y los resultados se dieron a conocer en 1920.<sup>8</sup> La consulta incluía, según reza la tapa del número

<sup>3</sup> Armus, 2000; González Leandri, 2000; 2006.

<sup>4</sup> Salvatore, 2000.

<sup>5</sup> Lobato, 2000.

<sup>6</sup> Nari, 2000.

<sup>7</sup> Plotkin; Zimmermann, 2012; Neiburg; Plotkin, 2004, entre otros.

<sup>8</sup> *Revista de Ciencias Económicas* (Buenos Aires, 1920).

correspondiente de la publicación, opiniones de anarquistas, católicos sociales, maximalistas, conservadores, georgistas, marxistas, individualistas, fisiócratas, entre otras. Como se verá, políticos y académicos, religiosos y hombres de letras de la época participaron de las argumentaciones, tal como sucedía en Europa, para designar aquellos aspectos de *lo social* que les generaba preocupación, pero para unos y otros esa definición era diferente.

El análisis de la referida encuesta nos permite indagar en tres direcciones: por un lado, revisar su especificidad como fuente en relación con su materialidad y formato y como muestra de una herramienta relativamente difundida en la época; en otra dimensión, en tanto refleja la voluntad de producción de información social en ámbitos como el del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y el interés por generar datos sobre los temas que formaban parte (o a los que había que instalar) de la agenda de la época. Por último, el estudio nos permite identificar las diferencias, las similitudes y los matices entre los argumentos pergeñados por cada una de las personas invitadas a responder a la Encuesta en relación con la definición de la cuestión social, reconociendo quiénes eran esas voces y –con recaudos–, a qué grupos o sectores podían representar sus expresiones.

El trabajo está organizado en cuatro apartados. En el primero, a modo de encuadre de época del debate sobre la cuestión social, se revisan los antecedentes europeos cuyo peso es valorado como parte del flujo internacional de ideas, personas, discursos y prácticas en el que se instalarán las definiciones de la cuestión social en la Argentina.

En el segundo apartado se repasa el contexto sociopolítico argentino entre 1919-1920 signado por un alto nivel de conflictividad social en el cual se confrontaban representaciones sobre la cuestión social y se formulaban recomendaciones para su solución.

En las secciones tercera y cuarta nos centramos en el análisis de la Encuesta sobre la Cuestión Social. Primero, identificamos a sus responsables, los jóvenes que componían el Centro de Estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE). Luego analizamos la herramienta, en su forma y como estrategia de generación de información. Después, examinamos el contenido de las respuestas como prueba de un campo de disputa por el sentido y la definición de la cuestión social en el contexto conflictivo de los años 1919-1920. Finalmente, como cierre se proponen algunas reflexiones sobre los ejes planteados.

### **La definición de la cuestión social en los antecedentes internacionales. Ideas y prácticas en circulación**

La noción de *cuestión social* puede rastrearse en Francia ya en la década de 1830, pero fue entre los años 1880 y 1890 cuando la expresión se hizo de uso generalizado entre quienes se preocupaban del análisis social como una de las

formas de mirar la realidad de la moderna sociedad capitalista e industrial. Se trataba de un campo semántico propio que definía una problemática que era más que la pobreza y el pauperismo, que desbordaba esos conceptos por la pluralidad de aspectos que comprendía y que requería, según un relativo consenso, un tratamiento y soluciones nuevos.<sup>9</sup> No obstante este consenso, el carácter polisémico que se otorgaba a la expresión y las argumentaciones que la apoyaban dan cuenta de una pugna ideológica, política y social entre diferentes grupos que intentaban imponer su visión de la nueva sociedad.

En ese marco de debates, en 1896, el periodista Jules Huret de *Le Figaro* organizó desde Francia la "Enquete sur la question sociale en Europe". En la publicación, que contó con un prólogo de Jean Jaurés y Paul Deschanel,<sup>10</sup> Huret reunió las respuestas obtenidas en entrevistas a desempleados, amas de casa, obreros, dirigentes políticos y destacadas figuras del campo académico e intelectual, como Jules Guesde, uno de los fundadores del Partido Socialista Francés, Eugene Schneider, uno de los dueños de la fábrica de armamento y ferrocarriles Le Creusot, August Bebel, reconocido dirigente socialdemócrata alemán, John Burns, político laboralista inglés, Errico Malatesta, importante teórico anarquista, el pastor alemán Adolf Stocker, fundador del Partido Social Cristiano en Alemania y declarado antisemita,<sup>11</sup> entre otros. Mediante la consulta, Huret buscaba identificar definiciones y posturas frente a la cuestión social y contribuir en la discusión sobre las políticas que debían encararse.

Esa encuesta realizada por Huret se dirigía a actores diversos y en particular, a un grupo de "notables" para que se expresara sobre un tema. La representatividad no era una preocupación, el valor radicaba en la elección de un amplio grupo de entrevistados cuya voz era valorada en torno al tema sobre el cual versaban las preguntas. Como analizaremos más adelante, este formato pudo haber sido un antecedente de la experiencia que realizaron los estudiantes argentinos, que se distinguía de otros modelos que se venían aplicando en Europa. En esos años, con algunas diferencias según los países, las encuestas eran una herramienta valorada para obtener información sobre las condiciones de vida de los sectores populares. En el caso de Francia era común la modalidad de encuestas monográficas como las que Le Play organizaba sobre los presupuestos de las familias pobres. Como marcó Alan Desrosières,<sup>12</sup> no estaba en el espíritu

<sup>9</sup> Capellán de Miguel, 2005.

<sup>10</sup> Paul Deschanel fue autor de una obra titulada "La cuestión social", de 1898 y años más tarde, presidente de Francia. Su posición era que "cada partido da al país su explicación sobre la cuestión social" y que no era posible ofrecer una solución única a la cuestión social (citado en C. De Miguel, 2005).

<sup>11</sup> Para quien, según responde en la Encuesta, los judíos, no como raza, sino como actor económico ("la judería financiera") son la clave de la cuestión social (citado en G.C. de Miguel, 2005).

<sup>12</sup> Alain Desrosières (2011) sostiene que mientras en el caso inglés las encuestas estadísticas se orientaban a identificar la pobreza económica, en el caso francés, con sus encuestas mo-

de los encuestadores de esos años interesarse por los presupuestos de las familias acomodadas y burguesas, sino que estas herramientas estaban orientadas a reunir información sobre los sectores que sufrían la pobreza y los efectos del cambio social.

En el caso de Gran Bretaña la generación de información social referida a la cuestión social tuvo otro derrotero. Por un lado, la necesidad de una intervención directa del Estado para dar respuesta al problema de la miseria y de la desprotección en caso de enfermedad o vejez entró en la agenda política recién pocos años antes de la Primera Guerra Mundial. Ahora bien, según Gonzalo Capellán de Miguel esta reacción tardía frente a la cuestión social no se debió al desconocimiento de la situación de "lo social".<sup>13</sup> Una serie de estudios de fines del siglo XIX y los primeros años del siglo XX habían dejado al descubierto ya la magnitud de la pobreza y el aumento de la desocupación y habían abierto interrogantes sobre su posible solución.<sup>14</sup> Entre esas indagaciones, dos conocidas encuestas sobre la pobreza pueden tomarse como hito de un giro en la mentalidad sobre lo social. La primera, realizada por Charles Booth entre 1886 y 1903 sobre la vida y el trabajo en Londres, plantea en sus diecisiete volúmenes que las causas de la pobreza no se relacionaban con la vagancia, el alcoholismo y el vicio, sino con la vejez, la enfermedad y los ingresos insuficientes. La segunda encuesta, realizada por Seebohm Rowntree y publicada en 1901, registró la pobreza en la ciudad de York y en ello radica un elemento distintivo, al haber indagado sobre las transformaciones del industrialismo en las condiciones de vida más allá de la gran metrópoli de Londres. Estos relevamientos formaban parte de una preocupación de la época y se inscribían en los circuitos comunicativos entre quienes ejercían el gobierno y quienes generaban estos estudios y operaban como asesores de las autoridades políticas.<sup>15</sup>

---

nográficas, Le Play indagaba sobre la naturaleza del lazo social. Si bien comienza a plantearse el tema de la representatividad –por ejemplo, por esos años, en Inglaterra, Bowley propone la idea de muestreo aleatorio– y de la agregación, Le Play no buscaba describir presupuestos promedio, sino casos juzgados típicos.

<sup>13</sup> Capellán de Miguel, 2005.

<sup>14</sup> David Powell (*British Politics and Labour Question. 1868-1990*, 1992) sostiene que en realidad detrás del altruismo de corte humanitario en torno a la cuestión obrera que se manifestará a fines del siglo XIX y en la primera década de la nueva centuria había una preocupación por el declive económico de Gran Bretaña y el incremento del rendimiento industrial. Por ello, la cuestión obrera solo pasa a primer plano cuando se manifiestan los síntomas de debilidad del imperio en los años ochenta, en el marco de la competencia con Alemania y los Estados Unidos. Citado en G. Capellán de Miguel (2005).

<sup>15</sup> En el caso inglés, por ejemplo, sostiene Douglas Ashford (1989) la cercanía de los reformadores británicos de las diferentes corrientes a las esferas de poder y las vinculaciones fluidas entre los partidos políticos fueron factores que favorecieron esos intercambios y contribuyeron a que se implementaran muchas medidas, aun con propósitos políticos muy vagos y con consecuencias políticas ambiguas.

No cabe ignorar, sin embargo, que junto con estas preocupaciones y las iniciativas de intervención social que buscaban dar respuesta a los problemas que enfrentaban los sectores menos favorecidos de la sociedad, la idea de juzgar a las clases populares como “clases peligrosas” y, en consecuencia, recurrir a políticas represivas, formaba parte –con mayor o menor centralidad–, del repertorio de acciones que estaban dispuestos a encarar los dirigentes políticos vinculados a los intereses propietarios, perspectiva que compartían con una alta proporción de los altos funcionarios estatales que veían los reclamos sociales como manifestaciones contra el orden público.

Si estos eran signos de la voluntad política y técnica de definir el alcance y los límites de la cuestión social en Europa, ¿cómo se delimitaba tal cuestión desde las ciencias sociales? Las ideas anarquistas y las de los seguidores de Carlos Marx se difundían en los círculos obreros europeos planteando la necesidad de la transformación profunda de las relaciones económicas y políticas de las sociedades europeas. Pero no solo desde la perspectiva desde las alternativas más radicalizadas se buscaba la solución a la *cuestión social*. Ferdinand Tönnies escribe en 1927 sobre los debates en ámbitos sensibles a los temas de la injusticia social para proponer reformas y destaca los aportes de “la famosa obra del americano Henry George, *Progreso y Miseria*, con su acusación contra la renta de la tierra y su programa de nacionalización del suelo [...] que tuvo vasta resonancia, habiendo alcanzado en Escocia especialmente gran cifra de lectores”.<sup>16</sup> Para Tönnies, la *cuestión social* es el complejo de problemas que derivan de la cooperación y convivencia de clases, estratos y estamentos sociales distintos, que forman una misma sociedad, pero están separadas por hábitos de vida y por su ideología y visión del mundo. Y reconoce tres aspectos principales que la componen: el económico, el político y el cultural. Desde esta matriz, hace una observación respecto a Gran Bretaña que resulta relevante para este trabajo justamente por la gran influencia que este país tenía sobre la Argentina:

“Las ideas del socialismo y de la reforma social empezaron a conquistar el mundo de los intelectuales, y alcanzaron curso aun en los salones aristocráticos. El paro forzoso atrajo la atención de los pensadores y la conmiseración de los sensibles, y se difundió la convicción de que en el sistema político liberal había algo defectuoso.”<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Tönnies, 1927: 53. En efecto, Henry George, en esa su principal y famosa obra de 1879, sostenía que la desigualdad social y la pobreza eran consecuencia del aumento del valor de las tierras. Para extirpar la pobreza había que sustituir la propiedad privada individual de la tierra por la propiedad común de la misma. Para ello, se debía confiscar no la propiedad privada sino la renta de la tierra, con un solo recurso: la abolición de todos los impuestos excepto el impuesto sobre el valor de la tierra.

<sup>17</sup> *Ibidem*: 54.

Pero, dice el sociólogo alemán, en países de menor desarrollo económico como España e Italia –ligados más tarde a la Argentina por las importantes corrientes migratorias de fines del siglo XIX y principios del XX– los movimientos revolucionarios eran obra de minorías de acción “más audaces y conscientes que la masa del país, que actúan en nombre de una masa neutra y consiguen arrastrarla”.<sup>18</sup> En esos casos, la cuestión social tuvo por parte de los estados un tratamiento que tendió con frecuencia al empleo de la represión y la institucionalización de mecanismos públicos para resolverla fue más tardía en comparación con la de las naciones más desarrolladas de la época.

En la primera edición de su *Die soziale Frage* (“La cuestión social”), Johannes Messner plantea que en las sociedades occidentales la expresión *cuestión social* procede de las postrimerías del siglo XVIII y no tardó en ir ligada a la misma noción de perturbación profunda del orden social, si bien en un principio la preocupación capital estuvo referida casi exclusivamente al destino del trabajador industrial.<sup>19</sup> Esta es, dice el autor, la primera etapa en la evolución del concepto, fase durante la cual la *cuestión social* fue pensada como cuestión obrera. De este modo, la preocupación por la situación del proletariado se combinó con el despertar de la conciencia de clase en el seno de la masa trabajadora y con el desarrollo teórico que explicaba estos procesos a partir de la lucha de clases. En un segundo estadio, dice Messner, cercano al inicio del siglo XX, la cuestión social fue considerada como propia del orden económico y social en su conjunto, ya que la economía industrial causó efectos nocivos en casi todos los grupos sociales. Así, a la *cuestión obrera* se agregaron la *cuestión del artesanado*, la *cuestión de la clase media*, la *cuestión agraria* y la *cuestión feminista*. En ediciones posteriores de su obra, el mencionado autor reconoce una tercera etapa en la evolución del concepto de cuestión social, que comienza después de la Segunda Guerra Mundial, y que adquiere una dimensión mayor, de orden mundial, caracterizada, entre otros aspectos, por las guerras, el crecimiento demográfico y el desarrollo del comunismo.

A partir de esas diferenciaciones, Messner concluye que cada sociedad posee su cuestión social y que, en cada caso, esta posee características en función de la peculiaridad del respectivo sistema social, que se manifiestan como deficiencias del orden social de una sociedad en lo que respecta a su cometido de realizar el bien común.

¿En qué medida los debates y acuerdos en torno a la morfología y los alcances de la cuestión social se plasmaron en políticas en los países europeos? Una extensa literatura dedicada a la historia de las intervenciones frente a los problemas sociales en estos países muestra que las acciones no solo fueron distintas, sino que los problemas se atribuían a disímiles causas que recorrían un arco muy

<sup>18</sup> Tönnies, 1927: 159.

<sup>19</sup> Messner, 1933.

grande de opciones según las perspectivas de las diferentes clases y fracciones sociales en cada sociedad.<sup>20</sup> El reconocimiento de los problemas constituye un aspecto esencial para explicar el cambio de posición de los gobiernos, no obstante, siguiendo estos procesos en diversos países europeos, son menos claras las razones por las que unos gobiernos consideran esos problemas de manera diferente que los otros y por las que algunos quedan prendidos en políticas ineficaces o contradictorias.<sup>21</sup> El breve recorrido por las direcciones que tomaba el debate sobre la cuestión social y las políticas sociales en Europa entre fines del siglo XIX e inicios del XX abre una vía para analizar el escenario argentino en 1920.

### **Cuestión social y conflicto. Claves para pensar el caso argentino**

En cada país la entrada en la agenda pública de las cuestiones sociales se produjo de modo distinto y fue precedida por debates de alcance nacional o local en los que se definieron el carácter de los problemas, las causas, las responsabilidades sociales y los mecanismos para actuar sobre ellos.<sup>22</sup>

En la matriz ideológica positivista de la generación que dirigió la Argentina a fines del siglo XIX se suponía que todos los países debían pasar por las mismas etapas de desarrollo social, político y económico. Por lo tanto, la imitación de instituciones era considerada como una forma de acelerar el progreso y evitar, en la medida de lo posible, los costos de los aprendizajes que habían pagado, con su experiencia, los países más avanzados. Cabe imaginar la fuerza de esta matriz si tenemos en cuenta que, más que tratarse de una mera "corriente intelectual", el positivismo tuvo un rol protagónico en la construcción del estado entre fines del siglo XIX y la crisis política, económica e institucional de 1930, según sostiene Ricardo Salvatore:

"El positivismo dio a la elite dirigente los espacios institucionales, las tecnologías de poder y la retórica que necesitaba para ejercer el poder con más eficacia en una sociedad que se masificaba y democratizaba. Con la conquista de posiciones dentro de los aparatos institucionales oficiales (en las áreas de la salud, la justicia, la educación y el bienestar social), los positivistas pudieron reorientar la agenda del estado oligárquico hacia un nuevo régimen de gobierno."<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Ashford, 1989; De Swaan, 1992.

<sup>21</sup> Como sostiene Ashford, 1989.

<sup>22</sup> Tanto en Inglaterra como en Francia se hacía uso del plural para indicar que implicaba más que la pobreza y que incluía otros problemas que aquejaban a la sociedad (Capellán de Miguel, 2007). Aquí usamos la expresión para dar cuenta también de que no hay "la" cuestión social sino que su definición es resultado de una construcción social históricamente situada. Sobre la extensión del calificativo "social" y su poder explicativo originado en convenciones académicas, ver J. Donzelot, 2007.

<sup>23</sup> Salvatore, 2001:83.

Claro que, dice el autor, en la institucionalización de los problemas sociales participaron las ideas positivistas, el higienismo, la pedagogía patriótica y una serie de iniciativas reformistas contemporáneas.

En el espejo de las naciones más avanzadas los estadistas vernáculos intentaron encontrar las leyes e instituciones que podían servir para crear un país moderno y muchas leyes de la época incorporaron entre sus antecedentes lo más actual de lo legislado en los países europeos y en los Estados Unidos. Diversos estudios mostraron que al mismo tiempo que llegaban trabajadores en algunos casos con experiencias en las luchas sociales, se registró una importante circulación de ideas, saberes, dispositivos y prácticas, un proceso de transferencia de tecnología social que implicaba la copia o adaptación de nuevas instituciones, tanto estatales como privadas, dedicadas al estudio y tratamiento de los considerados problemas sociales.<sup>24</sup> Se ha destacado, además, la significancia de las referencias extranjeras como formas de consagración y legitimación de las prácticas o sistemas de ideas implementados localmente.<sup>25</sup> En ese proceso de legitimación transnacional, el conocimiento adquirido en los países europeos y el origen extranjero –preferentemente francés hasta principios del siglo XX y luego anglosajón, en particular norteamericano, al menos en algunos temas como la estadística o la planificación urbana–<sup>26</sup> de ideas, individuos y prácticas representaba una credencial autorizada.<sup>27</sup>

Para algunos sectores de la dirigencia política de esos años, los conflictos sociales debían considerarse como algo artificial, faccioso y carente de causas reales que era promovido por “agitadores revolucionarios” interesados en quebrar el orden y que usaban a los trabajadores invocando supuestas reivindicaciones en su nombre. Esta separación entre los “buenos trabajadores” y los “mentores extremistas” que actuaban en su nombre se encontró en la inspiración de las dos leyes más conocidas de represión a los movimientos de protesta que se sancionaron en el país en la primera década del siglo XX: la Ley de Residencia y la ley de Defensa Social. Juan Suriano sostiene que, como decía Messner para otros países, también en la Argentina la *cuestión social* fue definida en sus inicios como cuestión obrera y, en estos términos, frente a la emergencia de los problemas sociales, dos posturas se complementaban: prevenir y reprimir.<sup>28</sup> Mientras la po-

<sup>24</sup> Zimmermann, 1995.

<sup>25</sup> Zimmermann, 1995; Plotkin; Zimmermann, 2012; Suriano, 2013; entre otros.

<sup>26</sup> Daniel, 2012; Gruschetsky, 2012.

<sup>27</sup> La construcción del conocimiento local se apoya en adaptaciones de teorías metropolitanas al contexto local o en la capacitación de expertos locales siguiendo lineamientos de los países tecnológicamente más avanzados. En esos procesos, las elites intelectuales locales recurren a una red de contactos internacionales para validar sus demandas de autoridad sobre saberes localizados. Ver Salvatore, 2007.

<sup>28</sup> Suriano, 1993.

lítica represiva apuntaba a aislar y erradicar a los grupos más contestatarios de la clase trabajadora, el sector estatal reformador aplicaba una política preventiva que intentaba integrar al conjunto de los trabajadores. Estas dos políticas estaban representadas, según Suriano, por dos instituciones claves: la Policía y el Departamento Nacional del Trabajo.

En medio de esta tensión, entre los funcionarios de la época había, entonces, quienes consideraban que el remedio frente a la gran conflictividad social podía ser la creación de una legislación que permitiera la conciliación de los distintos intereses, garantizando ciertos derechos de los trabajadores. Un ejemplo notable de ese esfuerzo en materia legislativa fue el Proyecto de Ley Nacional de Trabajo, preparado por el Ministro Joaquín V. González durante la segunda presidencia de Julio A. Roca. Ese proyecto resumía en los considerandos que acompañaban su envío al Poder Legislativo una visión de la cuestión social más compleja que las de quienes adjudicaban a los "agitadores sociales de conflictos artificiales" la responsabilidad de perturbar el orden social:

"En diversas ocasiones, y en particular cuando ocurrieron los movimientos obreros de noviembre de 1902, que dieron lugar al establecimiento del estado de sitio para restablecer el orden alterado y la libre circulación del comercio nacional y extranjero, el poder ejecutivo ha prometido al congreso el estudio de la situación de las clases trabajadoras en el país, y la preparación de un proyecto de ley que tuviese por propósito eliminar en lo posible las causas de las agitaciones que se notan cada día más crecientes en el seno de aquellos gremios, cuyo aumento y organización, paralelos con el desarrollo de nuestras industrias, del tráfico comercial interior e internacional y de los grandes centros urbanos, donde se acumulan las fuerzas fabriles y se producen los fenómenos de la vida colectiva, hace cada vez más necesario que el legislador les preste una atención más profunda y busque soluciones definitivas a las cuestiones de estado que con ellas se vinculan."<sup>29</sup>

En su estudio sobre el reformismo liberal y sus planteos sobre la necesidad de introducir cambios en las instituciones vigentes manteniendo los fundamentos del sistema imperante, Eduardo Zimmermann sostiene que la cuestión social se definía en nuestro país por los efectos de la inmigración masiva, de la acelerada urbanización y transformación del país y se traducía como problemas de vivienda, salud, hacinamiento, criminalidad creciente e irrupción de ideologías que perturbaban el orden imperante.<sup>30</sup> El autor indica que para muchos de los actores de la época la aparición en el debate público de estos temas era una

<sup>29</sup> González, 1910: 195.

<sup>30</sup> Zimmermann, 1995.

señal que debía ser valorada como muestra de progreso y cita como ejemplo las expresiones de Cornelio Moyano Gacitúa:<sup>31</sup>

“El industrialismo es uno de los buenos barómetros de la civilización más adelantada, y dentro de él está la llamada clase obrera, afectada por la cuestión social, que no es otra cosa que el conjunto de fenómenos de orden sociológico y jurídico, que la lucha por la mejora de esta clase ha venido a producir.”<sup>32</sup>

En estos términos, la cuestión social parecía ser consecuencia de la acelerada y valorable transformación operada en la Argentina, signo de un progreso social y económico que contenía estos “desajustes”. ¿Cuán cerca podían estar quienes leían la situación de este modo de considerar que la cuestión social y las demandas de los obreros por mejores condiciones de vida y de trabajo eran también resultado de decisiones políticas que debían revisarse si se buscaba dar una solución al peligro de “desorden social”?

En los primeros años del siglo XX, por cierto, la coyuntura política argentina presentaba cierta complejidad. En 1912, la sanción de la Ley Sáenz Peña marcó un hito en el sistema político al establecerse el voto universal masculino, secreto y obligatorio. Se puso de manifiesto la voluntad del partido oficialista “de abrir el juego”, usando palabras de Natalio Botana,<sup>33</sup> no con la intención de “dar un salto al vacío”, sino como “plan estratégico”, probablemente porque los políticos conservadores no pensaron la reforma para ser derrotados, sino para abrir alguna participación acotada y subalterna,<sup>34</sup> en busca de una mayor estabilidad y del fortalecimiento del partido conservador por la vía de la democratización de las instituciones y el apoyo popular.<sup>35</sup>

Ahora bien, aún con estos límites, el cambio en términos de cierta aplicación de los principios de la ciudadanía política que parecía lograrse mediante esta ley electoral no iba de la mano, necesariamente, con la resolución de la cuestión social. Durante el gobierno de Yrigoyen se vivieron momentos de gran conflictividad; a pesar de los esfuerzos del nuevo grupo gobernante por establecer (o consolidar) una buena relación con los sectores obreros concebidos como fuente de apoyo

<sup>31</sup> Cornelio Moyano Gacitúa era especialista en criminología, profesor de derecho penal y Juez de la Corte Suprema de Justicia. Entre sus obras, escribió el artículo “La delincuencia argentina” (1905), en el que sostenía: “Así como las ciudades, al recibir una gran población, necesitan para su higiene física obras de drenaje y de salubridad so pena de grandes saturaciones mefíticas; así también necesitan de esas obras de salubridad moral que son las instituciones preventivas o represivas, destinadas a contener la sobresaturación criminal del inmigrante”.

<sup>32</sup> En Zimmermann, 1995:14.

<sup>33</sup> Botana, 1986.

<sup>34</sup> Cattaruzza, 2009.

<sup>35</sup> Sidicaro, 1995.

electoral a disputar con el Partido Socialista,<sup>36</sup> una creciente ola de huelgas será acompañada por la brutal represión que coronará la Semana Trágica en 1919 y poco después, los sucesos contemporáneos de la Patagonia.<sup>37</sup> Cabe recordar al respecto que el año 1919 fue un momento de gran tensión en diversas latitudes.<sup>38</sup> En la Argentina, como en otros países, las luchas originadas en cuestiones de salarios, en el acortamiento de la jornada de labor o por la implantación de nuevas condiciones de trabajo se veían fortalecidas por los efectos de revolución en la Rusia de los zares.<sup>39</sup> En ese marco, el movimiento de huelga protagonizado en enero por los obreros de los Talleres Vasena terminó convirtiéndose en un hito, cargado de múltiples significados en el pensamiento argentino sobre la cuestión social. Un editorial publicado con inocultable satisfacción por el diario oficialista "La Época" prácticamente cuando comenzaba el conflicto sostenía que "El país está palpando ahora los beneficios de su sabia política social, y con acertadas medidas de gobierno que se adoptan ha de poder mirar tranquilo el tiempo que viene".<sup>40</sup> El desenlace mostraría, no obstante, un recorrido por lo menos inesperado con respecto a la política de diálogo con el sindicalismo y a la nueva relación con las demandas de los asalariados buscada por el presidente Yrigoyen. La gravedad de los hechos de la llamada Semana Trágica seguramente influyó para que diferentes actores se sintieran convocados a repensar los límites de la cuestión social, en un escenario que mostraba signos preocupantes en el contexto de la primera posguerra, en especial en materia de inflación, de aumento del costo de vida y de desocupación.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> Para una sintética revisión de este tema y de las diferentes hipótesis sobre las relaciones entre el gobierno radical y los sectores populares, ver Ricardo Falcón, 2000.

<sup>37</sup> No obstante, no dejamos de diferenciar, como propuso Ricardo Falcón (1996), la posición del primer gobierno radical de la tendencia predominante en la primera década del siglo XX. A partir de comparar los dos proyectos de legislación laboral conocidos paradójicamente como códigos, aun cuando nunca fueron sancionados, el "Código González", de 1904 y el "Código" enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación en 1921, Falcón marca aspectos en común y diferencias sustantivas. Entre las semejanzas: ambas iniciativas se implementaron después de situaciones de importante conmoción social (1902 y 1919). Entre las diferencias: a partir del análisis de la normativa, el autor postula que la iniciativa yrigoyenista se acerca más a la concepción krausista-radical de la armonía social controlada por el Estado que a los principios semiasistenciales/semirepresivos del período oligárquico.

<sup>38</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, las huelgas más importantes se produjeron ese año y a principios del siguiente. Fue particularmente sentida la protesta de la policía de Boston, cuyos dirigentes fueron despedidos por pertenecer a un sindicato. Ver Béjar, 2011.

<sup>39</sup> Marotta, 1961: 240.

<sup>40</sup> "La Época", 5 de enero de 1919, citado de Del Campo, 1971:100.

<sup>41</sup> Seguimos el planteo de James O'Connor (1988) para pensar esta coyuntura histórica de "crisis" como un proceso subjetivo, un tiempo de decisión en el que los individuos cuentan y que trasciende los problemas económicos, para ser analizado como una coyuntura de crisis de los símbolos culturales dominantes, de las ilusiones políticas, de las ideologías, formando parte de un mismo proceso histórico.

En ese clima de época, un grupo de jóvenes estudiantes universitarios diseñó una herramienta de indagación –una lista de interrogantes– y la envió a destacados dirigentes políticos y religiosos, académicos e intelectuales, con el declarado afán de contribuir con el debate público. El resultado de la Encuesta que se analizará a continuación brindará algunas respuestas desde las perspectivas de un conjunto de *hombres públicos* de la época, en el sentido en el que los define Ricardo Salvatore.<sup>42</sup> Se trata de figuras con trayectorias reconocidas en sus esferas de acción, de gran exposición pública por su actuación en el Congreso, la administración y la universidad; con acceso a la prensa periódica y a revistas científicas, que participaban en los gobiernos gracias a sus conexiones locales y a sus logros académicos. Las diferencias en los atributos, límites y alcances dados a la cuestión social por diferentes sectores y, como se verá, por los encuestados cuyas respuestas se presentan, expresaban en gran medida la diversidad de representaciones sobre la sociedad, sobre las relaciones entre sus miembros y las formas y dinámicas de integración; y también sobre las modalidades y dispositivos de intervención plausibles de ser implementados desde el Estado y las políticas públicas.

### **La Encuesta sobre la Cuestión Social. Sobre la herramienta y el valor de la información social**

Interesados en revisar la constitución de las ciencias sociales en relación con el desarrollo de las demandas del Estado entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, Federico Neiburg y Mariano Ben Plotkin proponen la categoría de “expertos” –especialistas y con entrenamiento académico, que actúan en nombre de la técnica y de la ciencia, postulando la neutralidad axiológica como base para la búsqueda del bien común en sus derroteros e intervenciones públicas– para estudiar el tránsito de los intelectuales y especialistas argentinos por espacios diversos.<sup>43</sup> Los expertos, dicen los autores, actúan en un doble juego de legitimación entre saberes y prácticas estatales: los especialistas ofrecen una serie de instrumentos que ordenan el mundo social y que legitiman tanto el diagnóstico de los problemas sociales como la formulación de soluciones y son sustento de las acciones del Estado; al mismo tiempo, desde las instituciones estatales se legitiman esos saberes y también a los especialistas que los producen. Mucho tuvieron que ver estos intelectuales y especialistas en la consolidación del Estado en tanto conformaron redes y campos de prácticas profesionales y operaron como bisagra con las ideas que estaban en boga en Europa y América del Norte.<sup>44</sup>

La circulación de ideas y los mecanismos de legitimación sin duda influyeron en la definición vernácula de la cuestión social en el período que nos ocupa y su difusión y discusión en las esferas locales son una clave para la interpretación

<sup>42</sup> Salvatore, 2007: 333.

<sup>43</sup> Neiburg; Plotkin, 2004.

<sup>44</sup> González Leandri, 2013.

de las posiciones diversas que aquí se presentan.<sup>45</sup> Tal como han estudiado los historiadores argentinos a los que hemos hecho referencia, en 1919-1920 había una tematización de la cuestión social en la Argentina, más allá de las divergencias en las formas de delimitarla. Por su carácter performativo la denominación implicaba un reconocimiento de *una cuestión* que era más que un conjunto de problemas, tensiones o desajustes que coincidían temporalmente en la sociedad argentina. En el marco todavía agitado por los ecos de los sucesos de enero de 1919, el “Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas” de la Universidad de Buenos Aires decidió convocar a través de su RCE<sup>46</sup> y mediante el envío de cartas a una serie de personalidades del mundo de la política, la cultura y las asociaciones de bien público, para que respondieran un cuestionario que contenía las siguientes preguntas:

- ¿Existe la cuestión social?
- ¿Cómo se presenta?
- ¿Cuáles son las causas?
- ¿Cuáles sus remedios?
- ¿Qué efectos producirá la aplicación de los medios que Ud. propone?

El análisis de la Encuesta puede ser un prisma para estudiar los espacios de intercambio e intervención de las elites técnico políticas proveedoras de conocimiento experto –en este caso, también de quienes se estaban formando para ello– y su voluntad de incidir en las políticas públicas. Una herramienta de indagación empírica de este tipo, de uso relativamente extendido en la época, tuvo seguramente un efecto de objetivación en la definición del problema sobre el cual proponía intervenir y ubicó a sus hacedores en un espacio de relativa visibilidad en el mapa de actores de la época.

Como se indicó previamente, esta modalidad de “encuesta” era similar a la que había diseñado Jules Huret a fines del siglo XIX para consultar sobre la cuestión social en Europa. También este era el formato de la Encuesta Feminista Argentina que se promovió en la Argentina, en el mismo año 1919, para indagar sobre la mujer y el feminismo: no se trataba de consultas generalizadas sino dirigidas

<sup>45</sup> Cabe preguntarnos cuál era la circulación de estos saberes y modelos institucionales entre los países de América Latina, en particular atendiendo a que en algunos casos se vivían procesos sociales similares, e indagar sobre las formas que asumió la cuestión social en estos países identificando patrones, tendencias comunes y rasgos particulares que aporten en la mejor comprensión de estos procesos. En esta línea, ver los aportes de Karina Ramacciotti, 2014, respecto de la legislación sobre accidentes de trabajo y el debate transnacional, con referencias de países de América Latina.

<sup>46</sup> La Revista de Ciencias Económicas apareció en 1913 como órgano para dar voz a los estudiantes del Instituto de Ciencias Comerciales, luego Facultad de Ciencias Económicas. En 1920 la revista se transformó en la publicación oficial de la Facultad y conviviría con la Revista de Economía Argentina, fundada por Bunge en 1918 (ver Pantaleón, 2004).

a personas consideradas representativas e influyentes, voces autorizadas para decir sobre un problema.<sup>47</sup> Haremos una primera aproximación a la herramienta y a sus hacedores.

En 1919 formaban el Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas, entre otros, Divino Alberto Fürnkorn, que sería director de la Revista y Mauricio Greffier y Raúl Prebisch, sus redactores.<sup>48</sup> ¿Qué ideas sostenían estos jóvenes estudiantes que tomaron la iniciativa de una encuesta sobre la cuestión social? Entre ellos, sin duda quien alcanzaría un mayor reconocimiento en el futuro sería Raúl Prebisch, profesor de la Facultad pocos años después, responsable de la creación del Banco Central de la República Argentina y su primer director en 1935 y uno de los principales protagonistas del cepalismo.<sup>49</sup> Pero un recorrido sobre la trayectoria posterior del resto de los miembros de la agrupación estudiantil probablemente nos ofrecería datos interesantes para reconstruir caminos profesionales y políticos de quienes en 1920 estudiaban ciencias económicas y veinte años después formaban parte de un sector profesional-generacional vinculado a diversos organismos públicos, durante una etapa caracterizada por un alto consenso sobre la necesaria intervención estatal en la regulación económico-social.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> La "Encuesta Feminista Argentina", estudiada por Marcela Nari (1995), fue promovida por Miguel Font, quien pensaba editar en el futuro una revista sobre *la mujer* teniendo en cuenta los resultados de la encuesta. Font convocó mediante cartas a personas consideradas representativas de "la cultura y el talento argentinos", del campo de las letras, la educación, las ciencias, la política, la caridad, los partidos políticos, organizaciones feministas, docentes y autoridades educativas, médicos y médicas, abogados y juristas, de un amplio arco ideológico entre el conservadurismo católico hasta el socialismo. Si bien no se sabe cuántas cartas se enviaron, se conocen alrededor de setenta respuestas que fueron publicadas. A diferencia de la encuesta sobre la cuestión social, no se trató de un cuestionario estructurado, por lo que algunas personas enviaron textos propios, discursos, proyectos de ley y otros recursos para acompañar sus argumentos.

<sup>48</sup> Jorge Pantaleón (2004) resume datos relevantes sobre la publicación en esos años cuando se convirtió en la revista oficial de la joven Facultad de Ciencias Económicas y destaca a estos jóvenes estudiantes. Según el autor, la publicación se ubica en la etapa de difusión y publicación de la economía, como espacio para expandir y "defender gremialmente la nueva ciencia legalizada" (p.180).

<sup>49</sup> Raúl Prebisch fue Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe- CEPAL entre 1950 y 1963.

<sup>50</sup> A modo de ejemplo de las preocupaciones y responsabilidades futuras de estos miembros del Centro de Estudiantes, identificamos algunos datos sobre su obra y trayectorias. En 1919 Dívico Alberto Fürnkorn tradujo del italiano un artículo del reconocido economista Atilio Cabiati (profesor de Economía y política económica en la Universidad de Génova, que perdió su puesto por su protesta contra las medidas antisemitas del gobierno de Mussolini) sobre "Organización científica del trabajo y del dumping" y, años más tarde, en 1947 brindó una conferencia en el Instituto Económico Interamericano, cuyo título era "Política para gobernar el capital humano en América". Mauricio Greffier fue autor del "Sistema de rendición de cuentas de la Administra-

¿Qué tipo de análisis esperaban hacer quienes encaraban este cuestionario? ¿Para qué lo hacían, cuál era el objetivo que los movía? Intentaremos algunas respuestas.

Quienes estudiaron las transformaciones del sistema estadístico en la Argentina coinciden en señalar el rol que jugó el Departamento Nacional del Trabajo (DNT) en un contexto de creciente valoración por las herramientas de planificación social para la formulación de políticas.<sup>51</sup> Cabe como ejemplo señalar que a inicios de los años veinte, Alejandro Bunge, jefe de la Dirección Estadística del DNT, llevó a cabo muestreos en barrios de la Ciudad de Buenos Aires acerca de las condiciones de vida de las familias obreras, para elaborar un cálculo del costo de vida.<sup>52</sup> En ese clima, la elaboración de encuestas sociales se convirtió en un fructífero campo de debate, tanto sobre su utilización como sobre su sentido, que reunió a impulsores y precursores de la elaboración de una data especializada –entre quienes se encontraban anarquistas, socialistas, católicos sociales, sociólogos-reformistas y los propios obreros–, con críticos que cuestionaban la relación entre la “pulcritud de la data oficial y la cruda realidad obrera” y con aquellos quienes integraron los números oficiales a sus argumentos y confiaron en convertirlos en una herramienta útil. Más allá de las diferencias entre esas herramientas estadísticas y la encuesta que nos ocupa, podemos ubicar la iniciativa de los estudiantes de Ciencias Económicas en una preocupación contemporánea por establecer vasos comunicantes entre el reconocimiento de los problemas de la sociedad, los saberes técnicos y la producción de conocimiento y las inquietudes ideológico-políticas. Entre las coyunturas socialmente definidas como críticas y la demanda y oferta de conocimiento social se establece un vínculo doblemente constitutivo, sostienen Jimena Caravaca y Mariano Ben Plotkin: es a partir de las crisis cuando el Estado y la sociedad demandan con más fuerza el concurso de saberes definidos como expertos destinados a dar cuenta de ellas.<sup>53</sup>, <sup>54</sup> Al mismo tiempo, dicen los autores, desde esos saberes se definen las crisis y se las toma como objeto de estudio y de intervención y por esa razón, el análisis de la circulación de conocimiento social en momentos de crisis cobra

---

ción de los FF.CC. del Estado” como parte de la Memoria de la Contaduría General de la Nación (MCGN) en 1929, del “Compendio de Economía Política” en 1933 y en 1945 del libro “La Acción del Capital Extranjero en el desarrollo económico de la América Latina”.

<sup>51</sup> En 1894 se había creado la Dirección General de Estadísticas de la Nación, dependiente del Ministerio de Hacienda, organismo que llevó a cabo los Censos Nacionales de Población de 1895 y 1914. Su desarrollo contribuyó con la expansión del campo estadístico, sobre todo a nivel sectorial: en 1908 se creó la Dirección de Estadística y Economía Rural del Ministerio de Agricultura y entre 1899 y 1907 funcionó la Oficina Demográfica Nacional del Ministerio del Interior, encargada entre otras acciones del Censo de Territorios Nacionales de 1905 y de la elaboración de los índices de natalidad, nupcialidad y mortalidad (Otero: 2007).

<sup>52</sup> González Bollo, 1999.

<sup>53</sup> Ver González Bollo, 2004.

<sup>54</sup> Caravaca; Plotkin, 2007.

una relevancia particular. En esa línea de indagación, Plotkin y Caravaca resaltan que si bien los profesores y autoridades de la primera generación de la FCE provenían sobre todo de profesiones tradicionales –particularmente del Derecho– lo que le daba una fuerte orientación jurídica a las carreras de la nueva facultad, desde la institución (fundada en 1913) también se enfatizaba el carácter eminentemente práctico, y con ello distintivo, que se le otorgaba a la enseñanza. “En nuestra Facultad [a diferencia de otras] no se hace ciencia: se la aplica” puntualizaba el decano Eleodoro Lobos, ex Ministro de Hacienda, en 1915.<sup>55</sup> Por otro lado, en el contexto de transferencia de tecnología social, de circulación de saberes y prácticas al que hicimos referencia, el formato de la Encuesta indica que los organizadores conocían aquella llevada a cabo por el periodista Jules Huret en 1897.<sup>56</sup> Las tapas de las dos publicaciones presentan parecidos notables, así como en el título y en la presentación de los colaboradores. Es cierto que también se identifican aspectos diferenciadores: la publicación hecha por Huret reunía las entrevistas que él había realizado a esas figuras destacadas (empresarios, políticos, dirigentes obreros) y a “gente común”; en el caso nacional se publican las respuestas al conjunto de preguntas, un cuestionario dirigido, mencionadas anteriormente. Así, herramienta, formato, objetivos y temas son indicios de los puentes entre los expertos, los académicos, los hombres públicos en la construcción de los problemas y de los intercambios de tecnología social más allá de las fronteras nacionales.

### **La Encuesta y las posturas frente a la cuestión social. Sobre las respuestas**

No hemos encontrado un registro de las personas convocadas a responder pero la lista de quienes efectivamente lo hicieron es elocuente sobre el lugar de estos hombres públicos y un indicio sobre los criterios para invitarlos a participar. Estos son, en el orden y la forma de nominación con que se presentan en la tapa de la publicación: Ing. Nicolás Besio Moreno- Luis María López- Fray Gabriel Emilio Cuello- Dr. Juan B. Justo- Dr. José Bianco- Emilio López Arango- Dr. Andrés Máspero Castro- Dra. Alicia Moreau- R.P. Gabriel Palau- Dr. Alfredo L. Palacios- S.P.C.N.- Dr. Estanislao S. Zeballos- Rodolfo J. Ghioldi- Constancio C. Vigil- Teodoro Alemann- Dr. J. B. Prack- Dr. Gregorio Enríquez- Dr. José León Suárez- Adolfo Agorio- Dr. José Ingenieros- José Torralvo- William C. Morris- Juan B. Bellagamba- Ernesto Nelson- Esteban Bruera- José Ceppi- Dr. José Díaz de Souza- Nicolás Ciruzzi- Alejandro Castagnino- Ing. Federico Ferrari Rueda- Italo Luis Grassi- Jacobo Joselevich- Ing. Angel Silva (h)- José Sutti- Dr. Lauro Castro- Andrés Linares- Dr. Mariano de Vedia y Mitre- R.P. Francisco Reverter- F.

<sup>55</sup> En Plotkin; Caravaca, 2009:8.

<sup>56</sup> Cabe recordar que Huret visitó la Argentina en 1910, en ocasión del Centenario, en un momento de gran reconocimiento a su trayectoria como cronista de viajes y periodista. Sus notas sobre la cuestión social en Europa a través de *Le Figaro* habían circulado y le habían generado no pocas críticas en su medio. Es probable que esta visita acercara también el resultado de la “Enquete sur la question sociale en Europe” a los jóvenes estudiantes de economía.

Pernecco Parodi- Edison P. Podestá- Paul Besson- Manuel López Villamil- Ing. Emilio A. Coni- Cándido Villalobos Domínguez- Raúl Prebisch- Dr. Luis Pascarella- Fernando Lodi- Hiram G. Calógero- Dr. Horacio Beccar Varela- Francisco N. Casiello- Manuel Caro- Dr. Carlos Malagarriga- Mauricio Durrieu- Carlos J. Ghirardi- Dr. Enrique Dickman- Presbítero Nicolas Fassolino- C. Díaz- Dr. Alejandro N. Unsain- Esteban Isern (h.)- Dr. Ernesto T. Rayenlli- Herman Imsaud- Dr. Juan Carlos Rébora- Víctor Mercante- F. Ricard- Egidio C. Trevisán. Dos observaciones sobre las líneas demarcatorias: con respecto al género, en la lista hay una única mujer, Alicia Moreau. Sobre el alcance territorial: la mayoría de los convocados residen en Buenos Aires y algunos pocos en la Provincia de Santa Fe, como se indicará en casos puntuales. Este dato circunscribe el ámbito de la consulta y da cuenta del reconocimiento de los organizadores en relación con “hombres públicos” más allá de la ciudad capital, en los principales centros urbanos de la época, pero no en todo el territorio nacional.<sup>57</sup>

Entre las sesenta y seis respuestas a la Encuesta publicadas en los números del 79 al 82 de la RCE, correspondientes a los meses de enero-abril de 1920, hemos seleccionado párrafos de aquellas que resultaron, a nuestro juicio, más representativas de la diversidad de criterios y variables a partir de los cuales se pensaba la cuestión social y sus posibles soluciones. Además, hemos dado prioridad a aquellas que se centraban en analizar el caso argentino por sobre las que explicaban los procesos a nivel internacional de modo más general, ya que aquellas ofrecían una relación más directa –según entendemos– con la definición de la cuestión social en un momento y en una sociedad concreta, la Argentina de 1920.

Una de las explicaciones más definidas, con límites más precisos, fue la de los seguidores de Henry George.<sup>58</sup> Los georgistas, tal como se presentaban, en general coincidían en señalar que la cuestión social era un problema integral que afectaba a toda la sociedad y que encontraba su raíz más profunda en el monopolio de la tierra. Sin eufemismos, Cándido Villalobos Domínguez, exmiembro del Partido Socialista y que sería el fundador en 1921 del Partido Liberal Georgista, resumía el pensamiento de esa corriente en estas líneas:

“La gran causa de la pobreza actual reside indiscutiblemente en la apropiación privada de la tierra por una minoría de la población. Los muchos hombres que no tienen tierra se ven obligados a pagar a aquellos, como tributo, la mayor parte de sus ganancias, y eso les imposibilita para prosperar. Todo el más suculento saldo del trabajo social, va automáticamente a parar a manos de los propietarios de la tierra. Esto lo ha enseñado

<sup>57</sup> Agradezco el señalamiento de uno de los evaluadores anónimos de considerar el recorte territorial de los convocados y su significación en la selección de las voces autorizadas.

<sup>58</sup> Recordemos que Henry George fue contemporáneo de Carlos Marx, Mijaíl Bakunin, Louis Blanc, de los italianos Mazzini y Garibaldi, todos ellos representantes de diversas corrientes socialistas.

Enrique George en forma tan absolutamente incontrovertible, que nadie ha sido ni será capaz de refutarlo con éxito.”<sup>59</sup>

En la misma línea de pensamiento, Juan B. Bellagamba señalaba, ante la profundización del descontento general de los trabajadores, que lo que impedía al trabajador disfrutar del valor íntegro de su trabajo no era el capital, sino el monopolio de la tierra. Estas ideas habían sido expresadas por el autor en su obra “El impuesto único y el progreso agrícola de La Pampa” publicada en 1918, donde definía a los latifundistas como “una clase capitalista que no crean ni producen nada, se benefician con los nuevos ferrocarriles y realizan grandes utilidades por el mayor valor que adquiere la tierra”. Según Bellagamba, la propuesta georgista de abolir todos los impuestos excepto el impuesto sobre el valor de la tierra era una vía reparadora de varios problemas porque desalentaba los fraudes y ocultaciones, reducía la burocracia fiscal, volvía innecesarios los tributos que recaían sobre el consumo, el comercio, la industria, etc., y, sobre todo, obligaba “a entregar inmediatamente a producción toda la tierra inculca”.<sup>60</sup>

En su respuesta a la Encuesta, Bellagamba sostenía:

“...el valor del trabajo más humilde del hombre, alcanza para la satisfacción de las necesidades humanas; si no se le abona es porque alguien se apropia de ese valor. No siéndolo el Capital, ya que el interés se mantiene fijo, tiene que ser la Tierra, cuya renta aumenta constantemente. De ahí que la iniciativa artificial del ‘salario mínimo’ no soluciona ni remotamente el problema, mientras que la situación se resuelve con la aplicación del principio natural, que sostienen los georgistas, de hacer que cada cual disfrute del producto íntegro de su trabajo [...] No se resuelve con la legislación obrera, porque las características del mal son semejantes en los países avanzados en la materia, como en los que no la poseen [...] La solución de los problemas sociales del momento es posible, pues, únicamente, con la desaparición del derecho de propiedad privada de la tierra...”<sup>61</sup>

Aun entre quienes compartían la premisa fundamental sobre las perniciosas consecuencias del monopolio de la tierra, es posible encontrar algunas diferencias a la hora de proponer soluciones al problema. Por un lado estaban quienes

<sup>59</sup> RCE, 1920: 519.

<sup>60</sup> Citado en Fandos, 2013. La autora revisa los debates sobre el impuesto a la tierra en Jujuy en las primeras décadas del siglo XX y analiza la recepción de las ideas georgistas en la Argentina, en pos de la “reforma agraria”, como una solución intermedia, no revolucionaria, y viable a la problemática del latifundio. Según Fandos, durante la experiencia del radicalismo jujeño se aplicaron medidas que si bien no tuvieron un fuerte impacto por lo circunstancial de su aplicación, se sumaron al discurso local como otro instrumento para erradicar el latifundio.

<sup>61</sup> RCE, 1920: 13-15.

planteaban cambios drásticos y, por otro, aquellos que estaban inclinados a medidas intermedias. En este sentido, Esteban Bruera, que abogaba por una amplia intervención del Estado, proponía mejorar la legislación a través de los siguientes pasos: a) con respecto al trabajo: el establecimiento del salario mínimo, de la jornada máxima de seis a ocho horas, de la restricción del trabajo de los niños y de las mujeres, del pago de retiros para la invalidez y pensiones para la vejez y de la construcción de viviendas cómodas e higiénicas, b) con respecto al capital: fraccionamiento del latifundio y formación de la pequeña propiedad, fiscalización de las Sociedades Anónimas, fomento de cooperativas de crédito y consumo, alquileres máximos y expropiación del Estado empresario, para proveer a los más necesitados.

Un segundo grupo de encuestados podría delimitarse a partir de su filiación a los principios del catolicismo. Los católicos, en su conjunto, reconocen la existencia de la cuestión social manifestada a través de los múltiples conflictos que cruzan la sociedad argentina, y la insertan en un contexto de crisis moral profunda. De este modo, la cuestión social es, simultáneamente, producto de las injusticias en el régimen económico pero también de factores de orden moral. Dentro de este grupo, José Sutti, una figura destacada de los grupos laicos de Rosario, activo participante de los Círculos de Obreros Católicos de esa ciudad y del debate sobre la creación de una agrupación política católica que enfrentara el avance liberal,<sup>62</sup> expresa:

“El catolicismo social [...] asigna a la faz moral una importancia extraordinaria y hasta sostiene que ella es la causa madre del desorden que caracteriza la época. La especulación desenfrenada, el lujo excesivo, el libertinaje en las costumbres, la relajación de los vínculos de la familia, de corporación y de estado; el desconocimiento, en fin, de un espíritu de equidad y de justicia que presida los actos de los hombres y que sea impuesto no por leyes humanas sino por principios superiores, inmutables e indiscutibles que obliguen en conciencia; estas son las causas que, según esta escuela, han dado nacimiento a la *cuestión social*”.<sup>63</sup>

El sacerdote Gabriel Palau se explaya sobre la misma base de pensamiento que Sutti y se encarga de resaltar cómo algunos partidos “más o menos obreros” en sus programas máximos y mínimos y algunas escuelas sociológicas se apropiaban de aspectos de la doctrina cristiana. Define a la cuestión social como un malestar general, un desorden de desórdenes, un desquiciamiento completo de todo el organismo social. Pero, en un sentido más restringido, la cuestión social es “el malestar permanente que padecen las clases o grupos sociales económicamente inferiores a consecuencia del régimen económico social moderno”.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Sobre el tema, ver Mauro, 2009.

<sup>63</sup> RCE, 1920: 451.

<sup>64</sup> RCE, 1920:351.

El presbítero Nicolás Fassolino agrega a las visiones comentadas un párrafo de la Encíclica *Rerum Novarum* de 1891, que considera actual:

“destruidos en el siglo pasado los antiguos gremios y no habiéndoseles dado en su lugar defensa ninguna, por haberse apartado de las instituciones y las leyes públicas de la Religión de nuestros padres, poco a poco ha sucedido hallarse los obreros entregados, solos e indefensos, por la condición de los tiempos, a la inhumanidad de sus amos y a la desenfundada codicia de sus competidores [...] Júntase a esto que la producción y el comercio está casi todo en manos de pocos...”<sup>65</sup>

y propone la escuela más justa, que es la Democracia Cristiana.

Además de los aspectos señalados, un elemento que se repite en las respuestas provenientes del catolicismo es la señal del enfrentamiento que se libraba en la época con el socialismo. En efecto, la pugna entre el socialismo y el catolicismo reformista por ganar adeptos entre los obreros fue creciendo a partir de la declinación del anarquismo dentro del movimiento obrero y, en particular, a partir de la sanción de la Ley Sáenz Peña. Buenos ejemplos de esta tensión fueron el interés de la Iglesia de desarrollar Círculos Obreros Católicos, la disputa por los espacios barriales a través de la acción parroquial frente a los centros socialistas y, en 1919, la realización de la Gran Colecta Nacional de construcción de casas baratas, organizada por la Unión Popular Católica Argentina. En el marco de esta lucha por ganar el apoyo de los obreros, sobre el valor que se daba los trabajadores en el sistema político vigente desde 1916, el obispo católico Miguel De Andrea decía que “bajo el imperio de la democracia, el voto del hijo del pobre vale tanto como el del hijo del rico, por lo tanto, decidirá la suerte del pueblo el voto del obrero, sencillamente porque su número es mayor”.<sup>66</sup> Y sostenía, además, “A los que en la vida ha tocado luchar desde abajo hay que demostrarles que la desigualdad es la ley de la naturaleza, pero hay que probarles que los favorecidos por la fortuna se sienten solidarios con los que no la tienen”.<sup>67</sup> Desde la perspectiva católica, el argumento crítico se dirigía hacia el carácter materialista del planteo socialista que resulta insuficiente ya que veía la cuestión social únicamente como un problema económico.

Con una concepción similar, William Morris –pedagogo proveniente del Cristianismo Espiritual destacado por la creación de establecimientos educativos en la ciudad de Buenos Aires y en particular entre los sectores pobres del barrio de La

<sup>65</sup> RCE, 1920: 145-146.

<sup>66</sup> En Ballent, 1990: 201.

<sup>67</sup> De Andrea, Miguel, “Discurso inaugural de la Mansión para obreros de Berisso”, diario El Día, La Plata, 30 de junio de 1920, citado por Francisco Liernur, 1986: 76.

Boca– enfatiza los errores del socialismo y expresa la necesidad de volver la cara a los principios del cristianismo.

Entre los encuestados cuyas inserciones políticas se encontraban más definidas a la izquierda del juego político, en un primer grupo podemos ubicar a Juan B. Justo y Rodolfo Ghioldi. Juan B. Justo era la figura más importante del Partido Socialista y Rodolfo Ghioldi estaba próximo al momento de fundar lo que sería el Partido Comunista adhiriendo al programa de veintiún puntos de la Tercera Internacional. Lo que resulta interesante de destacar de ambas respuestas es que no hacen referencias concretas a la situación argentina y se explayan, en cambio, en consideraciones generales de carácter teórico y en menciones a procesos políticos que se registraban en otros países. Así, para Ghioldi, la cuestión social como tal perdía entidad como problema pues la inscribía en la consecuencia lógica e inevitable de la existencia de una sociedad de tipo capitalista. No cabía, en consecuencia, pensar en remedios parciales, sino en una revolución proletaria. De allí llegaba a la conclusión de que el modelo a seguir era el de la reciente revolución bolchevique.

Desde una perspectiva más moderada, Juan B. Justo abordaba el tema restando igualmente entidad a la cuestión social como realidad autónoma. La solución no podía, en su opinión, alcanzarse sin cambiar muy profundamente el funcionamiento económico, político y moral de la sociedad. Para el líder socialista, la integración social más que el conflicto frontal de clases debía completar ese proceso de mejora de la convivencia humana; pero atento a un pensamiento que valoraba la vía gradualista para lograr cambios sociales, destacaba que "El Socialismo conduce, pues, al pueblo obrero a la conquista del poder político como condición esencial de su emancipación económica, a apoderarse de la fuerza del Estado para moderar la explotación capitalista hasta abolirla por completo".<sup>68</sup>

En la apretada síntesis de sus ideas que ofrecían Ghioldi y Justo quedaba perfilada la manera en que sus respectivos partidos encaraban el problema de la cuestión social o, mejor dicho, la manera en que la colocaban en un ámbito argumental muy distinto al de otras concepciones políticas. En el caso de Justo, la valoración de la acción parlamentaria convertiría a la fuerza política a la que pertenecía en un participante activo de las luchas por el avance de la legislación social y sus aportes fueron de singular importancia en la modernización del sistema legislativo sobre temas sociales. En otro grupo, formado por quienes adherían a posiciones anticapitalistas extremas, se distinguen los planteos de los anarquistas. Luis María López enumera las consecuencias negativas que derivan del derecho de propiedad privada y propone la expropiación radical de todos los bienes imposibles de justificar, como la tierra, que pertenece a la humanidad en su totalidad. Sobre la cuestión social afirma:

<sup>68</sup> RCE, 1920: 205.

“Los anarquistas damos a la cuestión social un carácter vasto e integral. No se trata solamente para nosotros de colocar a todos los seres en condiciones económicas iguales de vida, impidiendo que haya ociosos que consuman sin producir [...] No es exacto afirmar que todo el problema se reduce a extirpar la iniquidad económica, colocando a los productores en posesión de los elementos de trabajo [...] Sostenemos sí, que lo fundamental y previo, que lo que no puede retardarse un momento más, es la socialización de la industria y todo cuanto en la vida tiene un valor de uso, y para conseguirlo se hará necesario arrebatarnos violentamente de manos de quienes actualmente los retienen como cosa propia.”<sup>69</sup>

Un número significativo de respuestas no podrían encuadrarse en ninguno de los grupos que hemos diferenciado anteriormente, ya que, si bien consideran como causa de los conflictos sociales aspectos tales como el monopolio de la tierra, la crisis moral o la lucha de clases, relativizan el peso de estos factores y, en ocasiones, los subsumen en el problema de la incapacidad de los dirigentes y de los sectores más altos de la sociedad para cumplir con su rol social de regular y orientar al resto de los miembros de la comunidad. Así, Teodoro Alemann, cartógrafo y cronista, dueño con su familia del periódico liberal *Tageblatt*, y siempre comprometido con cuestiones vinculadas con la migración alemana, afirma:

“Son las clases dirigentes, por lo tanto, que no se mostraron a la altura de su misión, originando, en parte a lo menos, el conflicto social en nuestro país. Su egoísmo y su afán hambriento de hacerse dueños de cuanto tierra les sería posible acaparar, contribuyeron notablemente al estado de cosas que hoy tenemos que lamentar.”<sup>70</sup>

Con características similares, algunos encuestados abogan por reformas graduales en el sistema, haciendo énfasis en la necesidad de mejorar la legislación para equilibrar las profundas diferencias que existen en un “país rico como la Argentina”.

Por último, pocas respuestas niegan rotundamente la existencia de la cuestión social. Entre ellas, merece destacarse el argumento pergeñado por Estanislao Zeballos, cuyas palabras son contundentes:

“Se explica que en otros continentes se hable de la cuestión social, porque allí existe lucha de grupos sociales, sistematizados desigualmente o por clases en el organismo del estado. Allí, sin embargo, la llamada cuestión social es también, sobre todo, cuestión institucional. Los pueblos combaten por la supresión de las clases, de los privilegios, de la desigualdad ante la ley. Esos problemas están resueltos, esas causas de emoción

<sup>69</sup> RCE, 1920: 238.

<sup>70</sup> RCE, 1920: 10.

y de desorden popular, están eliminadas en la República Argentina! Me asombro cuando estadistas nacionales, y aún papeles de estado, hablan de lucha de clases, de clases gobernantes y de otros desatinos constitucionales análogos. La división no existe, ni puede existir bajo la Constitución argentina, sino por ficción. Leed su preámbulo y el desarrollo de su sublime esencia en el texto. Su finalidad es asegurar el bienestar común, los beneficios de la justicia y de la libertad, para todos los hombres del mundo que quieran habitar nuestro suelo.”<sup>71</sup>

## Cierre

La iniciativa de los estudiantes nucleados en la *Revista de Ciencias Económicas* se llevó a cabo en un contexto de profunda conflictividad social. Asumimos que, como señalaba Ricardo Falcón, los proyectos de códigos laborales fueron parte de la respuesta desde el Poder Ejecutivo a dos momentos de alta crispación social, es decir, una forma estatal de participar en la deliberación. En ese clima, los estudiantes de Ciencias Económicas se mostraron convocados después de los conflictivos sucesos de enero de 1919 a intervenir en el debate público al encarar una encuesta sobre la cuestión social y proponer algunos interrogantes básicos. Entendemos que participaron así de una voluntad colectiva –aunque no sabemos su alcance– de ampliar la discusión sobre los conflictos y tensiones y las respuestas públicas. Desde su lugar institucional, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, –que, aunque de corta vida, ya disputaba un lugar en los debates de la época–, los organizadores de la Encuesta se sumaron como actores en la configuración del discurso público sobre la cuestión social. No se trató de una herramienta de carácter estadístico ni de consulta general, sino que se convocó a algunas voces, las de aquellos *hombres públicos* con alguna actividad destacada en las esferas en las que participaban. No obstante, la elaboración de un conjunto de preguntas a un amplio espectro de destacados personajes de la época era no solo un instrumento de diagnóstico sino también un mecanismo para la profundización del debate, con carácter performativo, y, en consecuencia, un dispositivo de intervención político cultural. El contenido de la Encuesta daba cuenta de una preocupación por problematizar el tema. Se trataba, en principio, de revisar la delimitación de la cuestión social y, tal vez, de poner en suspenso la naturalización de algunos sectores que creían que “esos problemas sociales” eran “desajustes”, resultados propios, esperables y tal vez necesarios de los procesos de crecimiento poblacional, urbanización e industrialización que se estaban verificando en la Argentina como signos de la acelerada modernización y del “clima de época” a nivel mundial.

La formulación de las preguntas pergeñadas por los universitarios mostraba también la inquietud por revisar la asociación entre la cuestión social y la cuestión

<sup>71</sup> RCE, 1920: 529.

obrero que constituía la base argumental de ciertos sectores. ¿Eran, efectivamente, la misma cosa? ¿o, en cambio, una se subsumía en la otra? ¿o había una relación de causa-efecto entre ambas cuestiones? El planteo de la controversia, el reconocimiento de los posicionamientos y de los argumentos eran indicadores de la voluntad de proponer intervenciones acertadas frente a la forma de la cuestión social. Ese era el espíritu, según leemos, que subyacía en las preguntas ¿existe?, ¿cómo?, ¿por qué?, ¿cómo solucionarla?

¿Cómo descifrar la variedad de posiciones, la coexistencia de puntos en común y de definiciones muy distantes en las respuestas? Las tensiones sobre cómo cada sociedad define la cuestión social y opera sobre ella reflejan intereses, representaciones, discursos y prácticas de grupos y actores diferentes. Claro que no hay dos posturas, ni se trata de lecturas dicotómicas; las expresiones que seleccionamos nos permiten identificar diversos ejes y direcciones de la disputa, en algunos casos de franca oposición, en otros casos, con argumentos complementarios, cercanos, conciliables. Por un lado, el interés entre diversas fuerzas político ideológicas –socialistas y católicos– por representar el ideal de los obreros, rivalidad que también se registraba en otros países y que ejerció notable influencia en la dirección que tomaron la definición de la cuestión social y los sistemas de políticas sociales según los casos nacionales. Otro eje del debate era la propiedad de la tierra y en cuánto su distribución o la existencia del latifundio explicaba los conflictos de una sociedad en transformación acelerada.

¿Muestran las respuestas a esta encuesta un giro en la forma de concebir la cuestión social que la distancia de su definición como cuestión obrera? ¿Es este un momento de clivaje que impactará en definiciones políticas y técnicas sobre el diseño y la implementación de las políticas sociales en el futuro?

El resultado de la encuesta parece mostrar que sí. En general, los encuestados coinciden en señalar la existencia de la cuestión social en términos de la presencia de conflictos que atraviesan a la sociedad de manera integral. En este sentido, no hay planteos que atribuyan el alto nivel de conflictividad “a la presencia de agitadores violentos que, como cuerpos extraños, perturben el equilibrio social”, argumentos reiterados en diversas expresiones y en la legislación de la primera década del siglo.

Algunas respuestas pusieron el eje en la dificultad de los funcionarios para interpretar las necesidades de la sociedad en su conjunto, desplazando de este modo la responsabilidad de los trabajadores con sus reclamos hacia los técnicos y los políticos.

Es cierto que está presente la tensión entre una tendencia a la naturalización del problema en tanto fenómeno de alcance universal y que enfatizaba “el peso de las cosas” que subyace en algunas respuestas y la voluntad de transformación política que se refleja en otras propuestas, algunas de ellas irreconciliables con el funcionamiento del sistema capitalista y otras de carácter reformista que re-

claman mejoras en la legislación y mayor intervención estatal, manifestaciones todas ellas que comparten lineamientos que se veían en los países europeos en la época. Pero justamente la continuidad de esa tensión en una coyuntura de alta conflictividad como fueron los primeros meses de 1919 nos parece que debe leerse en clave de una sociedad que se cuestiona, como dice Castel,<sup>72</sup> por los límites de su integración y que elude respuestas simplificadas.

Quienes formulan y quienes responden la encuesta son voces autorizadas: las voces de aquellos a quienes hoy definiríamos como expertos, de funcionarios, de políticos, que delineaban las formas de las políticas públicas a partir de las categorías y representaciones sobre las que armaban sus matrices cognitivas. No eran voces ingenuas, quienes se expresaron en la Encuesta contribuían desde sus ámbitos de acción a definir las políticas públicas.

*Fecha de recepción: 31 de agosto de 2016*

*Fecha de aceptación: 9 de febrero de 2017*

---

<sup>72</sup> Castel, 1997.

## Bibliografía

- Armus, Diego (2000), "El descubrimiento de la enfermedad como problema social", en Lobato, Mirta (dir.), *Nueva Historia Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 508-550.
- Asfhord, Douglas (1989), *La aparición de los Estados de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad de España.
- Ballent, Anahí (1990), "La Iglesia y la vivienda popular: la 'Gran Colecta Nacional' de 1919", en Armus, Diego (comp.), *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de Historia Social Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 195-217.
- Béjar, María Dolores (2011), *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI editores- Fundación OSDE.
- Botana, Natalio [1977] (1986), *El orden conservador*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Capellán de Miguel, Gonzalo (2005) "Cambio conceptual y cambio histórico. Del pauperismo a la 'cuestión social'", en *Historia Contemporánea* 29, pp.539-590.
- Caravaca, Jimena; Plotkin, Mariano Ben (2007), "Crisis, ciencias sociales y elites estatales: la constitución del campo de los economistas estatales en la Argentina, 1910-1935", en *Desarrollo Económico*, Nº 187, Vol. 47, octubre-diciembre 2007.
- Castel, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- Cattaruzza, Alejandro (2009), *Historia de la Argentina 1916-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI-Biblioteca Básica de Historia.
- Danani, Claudia (1996) "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto", en Hintze, Susana (org.), *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, CEA-CBC, pp. 21-38.
- Daniel, Claudia (2012), "Una escuela científica en el Estado. Los estadísticos oficiales en la Argentina de entreguerras", en Plotkin, Mariano; Zimmermann, Eduardo (comps.) *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 63-98.
- De Swaam, Abram (1992), *A cargo del Estado*, Barcelona, Pomares-Corredor.
- Del Campo, Hugo (1971), *Los Anarquistas*, La Historia Popular Nº56, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

- Desrosières, Alain (2011), "Las palabras y los números. Para una sociología de la argumentación estadística", en *Apuntes de investigación del CECYP*, Año XIV, N° 19, enero – junio, pp. 75-101.
- Donzelot, Jacques (2007), *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Falcón, Ricardo (1996), "La relación Estado-sindicatos en la política laboral del primer gobierno de Hipólito Yrigoyen", en *Estudios sociales. Revista Universitaria Semestral*, Año VI, N°10, Santa Fe, Argentina, 1er. semestre de 1996, pp.75-85.
- Falcón, Ricardo (2000), "Políticas laborales y relación Estado-sindicatos en el gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922)", en Suriano, Juan (comp.), *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, pp. 111-125.
- Fandos, Cecilia A. (2013), "Legislación, intereses y reformas de la contribución territorial en Jujuy, 1870-1930", en *Estudios Rurales* N°4, primer semestre 2013, Centro de Estudios de la Argentina Rural-UNQ, pp.70-100.
- Gonzalez Bollo, Hernán (2004), "La cuestión obrera en números: la estadística socio laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943", en Otero, Hernán (dir.) *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX y XX*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 331-381.
- Gonzalez Bollo, Hernán (1999), "Ciencias sociales y sociografía estatal. Tras el estudio de la familia obrera porteña, 1899-1932", en *Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral*, Año IX, N°16, 1er. semestre de 1999, pp. 19-39.
- González, Joaquín V. (1910), "Ley del trabajo. Mensaje y Proyecto", en Carbo-nell, Cayetano, *Orden y Trabajo*, Buenos Aires, Librería Nacional.
- González Leandri, Ricardo (2000), "Miradas médicas sobre la cuestión social. Buenos Aires a fines del siglo XIX y principios del XX", en *Revista de Indias*, Vol. LX, N° 219, pp. 421-435.
- González Leandri, Ricardo (2013), "Internacionalidad, Higiene y Cuestión Social en Buenos Aires (1850-1910). Tres momentos históricos", en *Revista de Indias*, Vol. LXXIII, N° 257, pp. 23-54.
- Gruschetsky, Valeria (2012), "Saberes sin fronteras. La vialidad norteamericana como modelo de la Dirección Nacional de Vialidad, 1920-1940", en Plotkin, Mariano; Zimmermann, Eduardo (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 185-211.

- Liernur, Jorge Francisco (1986), "El discreto encanto de nuestra arquitectura 1930/1960", en *Revista Summa*, Nº 223, abril 1986, pp.60-79.
- Lobato, Mirta (2000), "Entre la protección y la exclusión: discurso maternal y protección de la mujer obrera, Argentina, 1890-1934", en Suriano, Juan (comp.), *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, pp. 245-276.
- Marotta, Sebastián (1961), *El movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo*, Buenos Aires, Lacio.
- Mauro, Diego (2011), "La formación de la Acción Católica Argentina tras el ocaso del juego republicano. Ligas, círculos y comités católicos en la diócesis de Santa Fe, 1915-1935", en *Entrepassados*, Nº 36-37.
- Mauro, Diego (2009), "La Virgen de Guadalupe en Argentina. Movilización y política en el catolicismo. Santa Fe, 1920-1928", en *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, Nº 75, septiembre-diciembre, 2009, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Distrito Federal, México (en línea). <http://www.redalyc.org/pdf/3191/319127433003.pdf> (acceso noviembre de 2016).
- Messner, Johannes [1933] (1976), *La cuestión social*, Madrid, Ediciones Rialp.
- Murray, Edelman (1991), *La construcción del lenguaje político*. Buenos Aires, Manantial.
- Nari, Marcela María (2000), "El feminismo frente a la cuestión de la mujer en las primeras décadas del siglo XX", en Suriano, Juan (comp.), *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, pp. 245-276.
- Nari, Marcela María (1995), "Feminismo y diferencia sexual. Análisis de la 'Encuesta feminista argentina' de 1919", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, Tercera Serie, Nº 12, II semestre de 1995, pp.61-86.
- Neiburg, Federico; Plotkin, Mariano (comps.) (2004), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós.
- O' Connor, James (1988), *El significado de la crisis. Una introducción teórica*, Editorial Revolución.
- Otero, Hernán (2007), "Censos antiguos: 1869, 1895, 1914, 1947", en Torrado, Susana (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario*, Buenos Aires, Edhasa, pp.187-214.

- Pantaleón, Jorge (2004), "El surgimiento de la nueva economía argentina: el caso Bunge", en Neiburg Federico; Plotkin, Mariano, (comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 175-201.
- Plotkin, Mariano Ben; Caravaca, Jimena (2009), "Pensando la economía entre dos crisis. La enseñanza de la Economía Política y las finanzas en la Universidad de Buenos Aires entre 1870 y 1900", en *Tempo Social*, Revista do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Nº 2, pp. 87-108.
- Plotkin, Mariano; Zimmermann, Eduardo (comps.) (2012), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa.
- Ramacciotti, Karina (2014), "Influencias internacionales sobre la gestión de los accidentes de trabajo en Argentina. Primera mitad del siglo XX", en *E-L@TINA*, Buenos Aires; Año 2014, Vol. 12.
- Salvatore, Ricardo (2000), "Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social/obrera en Argentina", en Suriano, Juan (comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, pp. 127-157.
- Salvatore, Ricardo (2001), "Sobre el surgimiento del estado médico legal en la Argentina [1890-1940]", en *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, Año XI, Nº 20, primer semestre 2001, pp. 81-114.
- Salvatore, Ricardo (2007), *Los lugares del saber. Contextos locales y redes transnacionales en la formación del conocimiento moderno*, Rosario, Beatriz Viterbo Editora.
- Sidicaro, Ricardo (1995), "Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)", en Ansaldi, Waldo; Pucciarelli, Alfredo; Villarruel, José (eds.), *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, pp. 303-352.
- Suriano, Juan (1993), "Notas sobre los primeros pasos en política social del estado argentino a comienzos del siglo", en *Cuadernos del Ciesal*, Rosario, Año 1, Nº I.
- Suriano, Juan (2013), "El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del trabajo y las influencias internacionales", en *Revista de Indias*, Vol. LXXIII, Nº 257, pp. 107-130.

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

Tönnies, Ferdinand (1927), *Desarrollo de la cuestión social*, Editorial Labor, Barcelona.

Zimmermann, Eduardo (1995), *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana/Universidad de San Andrés.