

SURIANO, Juan

"El Estado Argentino frente a los trabajadores urbanos:
política social y represión, 1880-1916

EL ESTADO ARGENTINO FRENTE A LOS TRABAJADORES
URBANOS: POLÍTICA SOCIAL Y REPRESIÓN, 1880-1916.

JUAN SURIANO
UNBA y PEHESA-CISEA

Agradezco los comentarios y observaciones de Luis A. Romero así como las sugerencias de Mirta Lobato.

1. Introducción

El proceso de crecimiento de la economía agroexportadora argentina generado en torno a 1880 produjo, como uno de sus resultados más notables, la aparición de un heterogéneo mosaico de trabajadores urbanos. Es cierto que una serie de diversidades (étnicas, culturales, geográficas y laborales) trabaron la constitución del proceso de identidad colectiva. Sin embargo, los trabajadores hallaron numerosos espacios donde plasmar sus experiencias comunes: sociedades mutuales, cooperativas, centros recreativos y culturales, bibliotecas, escuelas alternativas, viviendas colectivas, prensa contestataria y, fundamentalmente, las sociedades gremiales de resistencia. Estos ámbitos se convirtieron o al menos intentaron hacerlo en las instituciones representativas de los trabajadores desde donde se resistieron las presiones de los sectores patronales y del Estado.

En el proceso constitutivo de la relación del Estado con los nuevos sectores sociales, el aparato estatal se involucró en las zonas conflictivas de la sociedad sólo cuando el orden social y económico apareció, supuestamente, amenazado por la posibilidad de los trabajadores de instrumentar respuestas (huelgas, boicots) amparados en la fuerte presencia del anarquismo y el socialismo. En ese momento el Estado comenzó su propio proceso de autoformación como árbitro y regulador de las relaciones sociales, ya sea por las vías de la coerción o el consenso. Así, las políticas sociales emergieron como respuestas a los problemas de cohesión social y de legitimidad planteadas por las relaciones de tipo capitalista introducidas por la nueva realidad económica.

En el presente artículo se intentará establecer cuál fue el comportamiento del Estado ante la aparición y conformación de este nuevo actor social y frente al consecuente conflicto social planteado en el seno de la sociedad urbana finisecular.

La hipótesis central del trabajo apunta a sostener que la política social del Estado Argentino fue modificándose gradualmente a partir de los años ochenta (como parte constitutiva del proceso de formación de las instituciones estatales) y, particularmente, desde 1900 en la medida que las relaciones socioeconómicas fueron complicándose y dando lugar

a la emergencia de la cuestión social. La primera reacción ante el fenómeno dio lugar a la instrumentación de una fuerte política represiva, manifestación de la sorpresa de la clase gobernante así como de la incapacidad y la escasa predisposición de generar respuestas integradoras. Sin embargo, pronto comenzaron a desarrollarse políticas sociales impulsadas por el sector más reformador de la clase dominante con el objeto de establecer el control social sobre los sectores populares e intentar obtener un consenso que por las vías de la coerción no era factible alcanzar.

Simultáneamente con este proceso, y tributario del mismo, se fue generando en el seno del aparato estatal una élite política perteneciente a la burocracia administrativa, especialmente en el Departamento Nacional del Trabajo, a la que se sumaron algunos profesionales independientes que tomaron la iniciativa de la política social e intentaron asignar al Estado un rol regulador de las relaciones sociales, particularmente con respecto a las vinculaciones obrero-patronales. La política social desarrollada por esta incipiente burocracia político administrativa siguió caminos diferentes de las que, hasta entonces, habían impulsado los sectores dirigentes con quienes tuvieron no pocos problemas. Los magros resultados obtenidos hasta 1916 marcan no sólo sus propias limitaciones sino, fundamentalmente, la oposición, a veces manifiesta en forma de apatía y desinterés, de los sectores políticos hegemónicos. Este nuevo sector comenzó a intercalarse entre el poder político y la sociedad civil, intentando diferenciar los intereses del Estado (representante de la sociedad en su conjunto) de los intereses sectoriales. En este sentido interpretaban a aquellas corrientes europeas que concebían a una política estatal que brindara condiciones de vida y de trabajo relativamente equitativas a los trabajadores como la única garantía de la reproducción de la renta capitalista y del mantenimiento del orden y la armonía social.

De todas formas los primeros pasos de los poderes públicos en materia de política social fueron tímidos y contradictorios y parecían responder antes al temor del conflicto que a una conciencia clara de la necesidad de integrar a los trabajadores al sistema. En todo caso esta conciencia se fue generando y desarrollando en el seno de un reducido número de funcionarios y legisladores más que en la totalidad de los grupos ligados al poder. En general predominó la opinión de que la represión era la solución para un problema que se consideraba importado de Europa por los inmigrantes y extraño al cuerpo social de la Nación. Esta disociación del conflicto social motivó una política dual del Estado destinada a integrar a la mayoría de los trabajadores y a marginar a una minoría contestataria. Así, el Estado a la vez que comenzaba a elaborar una política social, promovía una legislación represiva sumamente dura y especializaba y perfeccionaba un cuerpo represivo, más precisamente la policía de la capital, destinado a erradicar los elementos "no asimilables" de la clase obrera.

Entonces, partimos de la premisa de que el proceso de formación del Estado y su relación con la sociedad es contradictorio y no lineal, puesto que no existe una subordinación mecánica e instrumental entre el Estado y una clase social en la medida que se ve obligado a asumir intereses generales de la sociedad y convertirse en árbitro; que su postura ante el problema social no fue homogénea y unívoca y se recurrió a diversas estrategias de integración o marginación de los trabajadores que pusieron en evidencia diferencias y conflictos entre grupos hegemónicos y grupos subordinados representados en el Estado.

2. El Estado ante la cuestión social: negación, prescindencia y percepción del conflicto, 1880-1900.

Hacia 1880, concluida la integración física y económica del vasto territorio nacional, el Estado había logrado consolidar su posición y a partir de ese momento se aceleró en forma notable la incorporación de Argentina al mercado mundial como productor de bienes primarios exportables. Como es sabido, la incesante demanda de mano de obra fue cubierta con la llegada de miles de migrantes ultramarinos que, como un amplio abanico, se volcaron tanto a las tareas agropecuarias como a cubrir los requerimientos del sector secundario y terciario, de notable impulso a la sombra del 'boom' agroexportador.

Con la reposición de la fuerza de trabajo asegurada por el incesante flujo humano proveniente de Europa o una industria urbana incipiente y sin graves trastornos en las relaciones de trabajo, la cuestión social no se hizo evidente para los conductores del proceso. No obstante, el brusco crecimiento de la ciudad de Buenos Aires generó la certidumbre de una multitud de problemas vinculados a los sectores populares: el hacinamiento y la falta de higiene en las viviendas sumadas a la carencia de dispositivos sanitarios y de salubridad se convertían en generadores y propagadores de un sinnúmero de enfermedades "físicas y morales".

La certeza de estos problemas provocó en la élite dirigente una honda preocupación y la búsqueda de soluciones apuntó a crear dispositivos tendientes a garantizar la regulación y el control de la sociedad. Así, se entrecruzaron las iniciativas privadas vinculadas a la filantropía y la intervención de los poderes nacionales y municipales con el objeto de sanear y disciplinar la ciudad en base a una mayor control de las actividades y modos de vida de los sectores populares. Bajo la influencia de los médicos higienistas el gobierno municipal de Buenos Aires adoptó distintas medidas: desde obras de salubridad que en poco tiempo cubrieron buena parte del centro de la ciudad con cloacas y servicio de aguas corrientes hasta el saneamiento hospitalario, la asistencia pública, el control y la legislación de la prostitución o la reglamentación del funcionamiento de los conventillos y casas de inquilinato.

La degradación de la vida urbana fue considerada una consecuencia inevitable del crecimiento descontrolado de la ciudad debido, precisamente, al *laissez faire* que excluía acciones planificadoras. Entonces, se tornó necesario disciplinar la ciudad para armonizar el proceso productivo, el uso del espacio y el comportamiento de los sectores populares. Desde este punto de vista el problema fue delimitado por el Estado casi exclusivamente al ámbito municipal en tanto cuestión urbana (sin olvidar algunas esferas de indole nacional orientadas hacia el mismo objetivo: Educación, Departamento de Higiene o la Policía). Allí el gobierno de la ciudad aparecía con poder de reglamentación y policía para entrometerse tanto en la esfera de lo público como de lo privado al disponer un conjunto de normas de conducta encaminado a evitar la degradación moral, fuente de los conflictos de la sociedad de acuerdo a la visión dominante en el seno de la élite argentina finisecular.

Precisamente, fue en el ámbito municipal donde se percibieron los primeros síntomas de la existencia de un heterogéneo conglomerado de trabajadores que comenzaban a cuestionar la legitimidad de los sectores dominantes o, al menos exigir la mediación de los poderes públicos en las desavenencias surgidas con los empresarios. En 1881 la Sociedad de Dependientes de Comercio, apoyada por la Sociedad Tipográfica Bonaerense, solicitó a la Corporación Municipal el cierre obligatorio de los comercios durante los días domingo². El cuerpo municipal, invocando una vieja ordenanza de 1857 que apelaba a motivaciones religiosas y no a reivindicaciones del mundo obrero, no percibió inconvenientes en aceptar la solicitud decretando el descanso dominical. Sin embargo, los comerciantes e industriales presionaron a la intendencia con una imponente manifestación y la entrega de un petitorio avalado por siete mil firmas exigiendo la derogación de la medida. El apoyo unánime de la prensa y el Ministerio del Interior a los empresarios determinaron a la Corporación Municipal a derogar la medida prohibiendo el trabajo dominical sólo a los menores de catorce años en la industria, medida que tuvo escasa aplicación práctica³. Más allá de los aspectos anecdóticos del hecho se rescatan dos elementos importantes: por un lado, el conflicto resulta sumamente interesante en la medida en que fue una de las primeras manifestaciones del comportamiento de los dos nuevos actores de la sociedad argentina de los años ochenta, los trabajadores urbanos y los empresarios⁴. Es cierto que estos actores presentaban aún un perfil poco definido, extremadamente heterogéneo y con corporaciones propias débiles y dispersas. Sin embargo, el conflicto tuvo la virtud de movilizar solidaridades en uno u otro sentido enfrentando a los componentes de la sociedad, o a parte de ellos, desde el momento que sustentaban intereses diversos o contrapuestos. Por otro lado, el intento de participación del gobierno municipal, más allá de la convicción con que actuó, marcó los límites dentro de los cuales se comportaría ante los proble-

mas sociales. La reglamentación del descanso dominical escapaba a su atribución en la medida en que no era un problema específico de higiene o salubridad así como tampoco la cuestión de la utilización del tiempo libre era en 1880 una preocupación de los sectores dirigentes ni aun de los médicos higienistas. Por su parte, la intervención del Ministerio del Interior, además de demostrar la falta de autonomía de la institución municipal y un incipiente conflicto entre poder nacional y comunal que alcanzaría cierta magnitud en torno al tema de la vivienda popular, evidenció la poca disposición del Poder Ejecutivo a involucrarse en las relaciones entre los trabajadores y patrones.

Al margen de las disposiciones contenidas en la ley orgánica de 1882⁵ y la ya señalada ordenanza prohibiendo el trabajo infantil los domingos, las preocupaciones por las relaciones laborales en el ámbito municipal fueron escasas y no trascendieron de algunos proyectos recibidos indiferentemente por el Concejo Deliberante. Así, las iniciativas presentadas en 1892 por el doctor Penna sobre reglamentación del trabajo femenino y por el doctor Emilio Coni dirigido a controlar el trabajo infantil fueron relegados al olvido de igual modo que el proyecto del concejal E. Pitaluga destinado a establecer la jornada de ocho horas para los empleados municipales o el petitorio que la Federación Obrera presentó después de la crisis del 90 con el objetivo de instituir bolsas de trabajo en edificios municipales.

La situación comenzó a revertirse relativamente cuando la "cuestión social" había aflorado en la sociedad argentina. En 1901 el intendente Bullrich designó a Gabriela L. de Coni inspectora *ad honorem* de la Municipalidad de Buenos Aires con el fin de realizar una investigación sobre las condiciones de trabajo de las mujeres y niños empleados en las fábricas y talleres de la Capital. Este trabajo pionero en el área de las investigaciones laborales oficiales⁶ tuvo serias limitaciones debido al carácter no profesional otorgado a la inspección y la Coni no pudo contar con un cuerpo de inspectores que secundaran su labor. También atentó contra una eficaz inspección el carácter voluntario de la encuesta para los propietarios industriales, quienes podían negarse a la inspección o a suministrar los datos que los comprometieran. La información recogida fue fragmentaria e impidió establecer conclusiones generales; no obstante le permitió a la autora preparar un anteproyecto de ley reglamentando el trabajo femenino e infantil que, si bien no fue tratado en el ámbito municipal, sirvió de base al proyecto elaborado por Alfredo Palacios y sancionado por el Congreso en 1907. Más allá de esta iniciativa, meritoria debido al empeño de Gabriela de Coni, la actitud del gobierno comunal osciló entre la prescindencia y la negación a intervenir en los conflictos y a tibios intentos reformistas que no produjeron durante las dos últimas décadas del siglo anterior una sola medida destinada a regular las relaciones obrero-patronales.

Si se examina la actuación de los poderes públicos nacionales durante el mismo período se comprueba la casi total inexistencia de preocupaciones en torno a la cuestión social. Del análisis del tratamiento de temas vinculados a la legislación social en la Cámara de Diputados de la Nación durante el período se desprende que los conflictos laborales no fueron temas de atención para los legisladores. Sólo en momentos de crisis o de efervescencia social, cuando el conflicto se tornaba perceptible, se produjeron algunos atisbos de intervención. Así, en 1891 inmersos en las consecuencias de la crisis desatada el año anterior el diputado Lucio V. Mánzilla solicitó la formación de una comisión especial con el objeto de tratar el pedido del Comité Internacional Obrero referido a la sanción de leyes protectoras para la clase obrera. Si bien la Cámara aprobó la conformación de la comisión, ésta nunca expidió el despacho⁷.

Cinco años más tarde, también en un contexto de movilización obrera, los diputados Eleodoro Lobos y Delfor del Valle presentaron el único proyecto relativo a temas laborales entre los años 1880 y 1900. El mismo se refería a la modificación de la ley orgánica municipal de 1882 con el objeto de establecer tribunales arbitrales obrero-patronales, la reglamentación del trabajo nocturno, el descanso dominical y las condiciones de higiene en los establecimientos industriales. En la justificación del proyecto los autores esbozaban, por primera vez en el Congreso, la idea de la existencia de la "cuestión social" aunque no la justificaban. A su criterio, el malestar entre los trabajadores era producto de la indiferencia de los poderes públicos: del municipio por no reglamentar el trabajo industrial y desatender una atribución propia; de los poderes nacionales por la indiferencia ante los problemas obreros que "lejos de prevenir exageraciones o intemperancias en las clases obreras las provocan y a juicio de muchos, hasta la justifican"⁸. Concluían que el Estado debía legislar y regular las relaciones entre el capital y el trabajo no para impedir la agremiación y manifestación obrera sino con el objeto de evitar la "propaganda agresiva" y las ideas extrañas al corpus social de la Nación.

El proyecto no fue tratado en la Cámara pero resulta significativo la inquietud social de estos típicos representantes de la clase gobernante preocupados por el pleno funcionamiento de la economía agroexportadora⁹. En este sentido, la atención de los legisladores se relacionaba con el temor de que los problemas sociales pudieran entorpecer el flujo inmigratorio a un país "vacío" como Argentina. Esta preocupación no era nueva y los aspectos novedosos del proyecto radicaban en no focalizar la atención en el problema social como problema policial vinculado a las "tendencias disolventes del extranjero" como era común pensar el tema, colocando en el centro de la cuestión la problemática del Estado como garante del bienestar de los trabajadores. Sin embargo, estas sólo fueron voces aisladas y recién años más tarde el problema sería retomado con seriedad.

Una actitud similar a la del cuerpo legislativo se observa en el Poder Ejecutivo. Prácticamente no existen referencias a los problemas obreros y cuando aparecen, coincidentes con el tratamiento legislativo, se debe a las sacudidas provocadas por las crisis o al aumento de la intensidad de las huelgas. Los mensajes presidenciales en las aperturas de los períodos legislativos son un buen testimonio al respecto en tanto representan una autoevaluación de las acciones del gobierno. Así, en 1891 el presidente Pellegrini efectuó una referencia al problema de la desocupación y, cuatro años más tarde, Uriburu mencionaba por primera vez el tema obrero en el capítulo destinado a analizar la actuación de la policía. Para el Poder Ejecutivo "estos conflictos entre obreros y capitalistas han tenido lugar en varios gremios y obedecen al desarrollo creciente del socialismo en esta capital"¹⁰. Los conflictos no eran atribuidos a causas internas. Si bien es cierto que la crisis del noventa había puesto en tela de juicio la creencia y la fe ilimitada de la clase gobernante en el progreso, ésta demostraba una obstinada resistencia a interpretar las transformaciones sociales acaecidas como consecuencia del proceso de crecimiento: la aparición de los primeros conflictos obreros (predominantemente en oficios semiartesanales o en la construcción y excepcionalmente en los ferrocarriles), los intentos fallidos de crear una federación obrera o la irrupción de los primeros grupos anarquistas y socialistas fueron todos elementos que aparecían, a los ojos de la clase dominante, como la consecuencia de la acción disolvente de "elementos extranjeros indeseables". Gremialismo, anarquismo o socialismo, aunque con tonalidades diferentes, representaban deformaciones externas y ajenas al cuerpo social nacional y, como tal, se convertía en una cuestión de incumbencia policial.

En sentido inverso a la propuesta integradora de Lobos y del Valle la percepción negativa del extranjero, que desembocó inevitablemente en la ley de Residencia y una política de fuerte sesgo represivo, se imponía en las diversas visiones de la clase dominante generalizando el rechazo al inmigrante desde alusiones culturales hasta biológicas y racistas. Basta recorrer los textos de Cambaceres, Martel, Cané o el último Sarmiento para comprobarlo. La inmigración, aun cuando en ningún momento fue desalentada, se había convertido en un problema vinculado a la agitación popular urbana y, como sostiene David Viñas, "la uniformidad de las voces —aún las más crispadas— indica que estamos ante una reacción de clase: lo que inicialmente se manifestó de manera burlona, como una simple apreciación, de disgusto estético, se va exaltando hasta convertirse en justificación espiritualista, en racionalización de los desniveles sociales después o una explicación con pretensiones científicas que desembocan en un reclamo desembocado que —burda pero previsiblemente— concluye por ser sólo un pretextó político"¹¹.

Esta idea de rechazo al inmigrante penetró el entramado de las instituciones estatales. Si las luchas sociales tenían sentido en Europa no las tenían en un país donde la amplia movilidad social permitía a cual-

quier trabajador convertirse en patrón. Con un marcado reduccionismo se vinculaba el conflicto social local con la calidad de la inmigración. Ya en 1889 Miguel Cané sostenía desde su puesto de cónsul en España que el gobierno debía intervenir y controlar a las compañías contratistas para seleccionar a los inmigrantes puesto que "durante varios meses se han embarcado en los puertos de Andalucía millares de hombres sin oficio conocido, vagabundos, inhábiles para el trabajo, futuros parásitos de nuestras ciudades, verdadera lepra social en vez de contingente de riqueza... La inmigración, lejos de ser un beneficio para la República, es un elemento de disolución social, no sólo por los vicios morales que esa masa de hombres pervertidos importa, sino también por las numerosas enfermedades físicas que padecen"¹². Cané era consciente de la importancia del flujo inmigratorio para el desarrollo del país y ante el fracaso de la inmigración noreuropea proponía que el Estado controlara a los agentes y se limitara el ingreso al país sólo a aquellos que acreditaran profesión o empleo adecuados a las necesidades locales. "Dejados los pasajes al arbitrio de las compañías contratantes, he demostrado que el interés de estas está en embarcar lo primero que encuentran, que es naturalmente, como calidad de inmigrantes, lo más malo que hay"¹³.

Pero, lo que sólo era una preocupación por un síntoma de disolución moral de la sociedad devino en inseguridad e inquietud del Estado y la sociedad política a raíz de la irrupción del socialismo y principalmente del anarquismo. Nuevamente, el fenómeno fue analizado como un elemento extraño al cuerpo social nacional. El mismo Cané fue el encargado de comenzar la cruzada en el seno de los sectores dirigentes. En 1899 presentó en la Cámara de Senadores el proyecto de ley de Residencia y en su fundamentación descartaba la existencia de conflictos sociales en nuestra sociedad. Estos eran provocados por los anarquistas al turbar a los trabajadores de "espíritus débiles y propensos al odio por la dureza de su conciencia"¹⁴. A su criterio el país se hallaba en estado de indefensión legal y desprovisto de medios de defensa ante los nuevos "enemigos del orden social". En consecuencia con la expulsión de los extranjeros indeseables, anarquistas, vagos y prostitutas se corraba de raíz con los males que aquejaban la sociedad convertida en "laboratorios de crímenes al amparo de la más absoluta impunidad de nuestro Código Penal"¹⁵.

La inquietud frente a las ideas contestatarias no eran nuevas en el seno de los poderes gubernamentales; si el ya mencionado discurso del presidente Uriburu había introducido la vinculación entre huelgas e ideas socialistas el informe del jefe de la policía, ese mismo año, relativizaba la magnitud de los conflictos obreros aunque advertía a las autoridades que los bajos salarios y la creciente desocupación podría ser utilizada por el socialismo para difundir sus ideas. En cuanto al anarquismo señalaba que, aunque circunscripto a un reducido grupo, era un peligro latente para el momento en que se complicaran las relaciones obrero-patronales¹⁶. Simultáneamente el gobierno encargaba a Estanislao Zeba-

llos, cónsul argentino en Estados Unidos, un informe sobre la difusión del anarquismo en ese país y las formas legales de combatirlo¹⁷.

Con la sola excepción de la creación de un cuerpo de inspectores policiales cuya misión consistía en infiltrarse en asambleas e instituciones obreras, la década del noventa transcurrió sin que el Estado efectivizara acciones concretas. Tal vez porque la inquietud de la clase dominante se debía más a un reflejo del temor al anarquismo por parte de las burguesías europeas que a una situación real en el país. El auge en Europa de ciertos grupos terroristas autoproclamados anarquistas, cuyas víctimas más notables fueron el primer ministro español Cánovas, el rey Humberto Primero o los presidentes de Francia (Sadi Carnot) y de Estados Unidos (Mc Kinley), amén de las andanzas del mítico Ravachol, provocó una ola de pánico que tuvo como contrapartida una fuerte represión no sólo a estos grupos sino también a los movimientos libertarios no violentos. Es evidente que esta situación influyó notablemente en los sectores gobernantes locales, aunque la inexistencia de grupos terroristas en el país postergó la sanción e implementación de medidas represivas¹⁸.

Estas aparecieron como consecuencia directa del conflicto social que emergió con inusitada dureza entre 1900 y 1902, haciendo visible a la clase dominante una serie de transformaciones sociales que habían permanecido, en cierta medida, ocultas y veladas a su mirada. El conflicto demostró, en primer lugar, que los trabajadores habían sido capaces de conformar instituciones propias donde plasmaban sus experiencias y forjaban una identidad común, opuesta y antagónica a la sustentada por los grupos dirigentes: sociedades de resistencia, periódicos, escuelas alternativas o centros culturales aparecieron como las instituciones populares desde donde se resistía la política oficial y se establecían las redes de solidaridad de los trabajadores. Por otro lado, estas instituciones pudieron demostrar que contaban con temibles herramientas de lucha: la huelga o el boicot. Precisamente, la interacción de estos factores aunados a la intransigencia patronal y a la poca disposición gubernamental a mediar en el conflicto permitieron a los trabajadores llevar adelante un movimiento huelguístico que paralizó, por primera vez, la economía del país afectando directamente los intereses de la burguesía agroexportadora e instalando el conflicto de clases en un primer plano de las relaciones sociales.

La ley de Residencia y la aplicación del estado de sitio en 1902¹⁹ no es más que la culminación de un proceso mediante el cual la clase gobernante elaboró un sistema de ideas sobre la política y la sociedad que desembocó en un esquema de dominación en el cual los conflictos sociales no alcanzaban a articularse desde el poder. El Estado argentino, que se había mostrado dinámico y moderno impulsando la inserción del país en el mercado mundial y que había adoptado medidas progresistas ante los sectores más tradicionales y conservadores de la sociedad

a través de la implementación de la educación laica y el matrimonio civil, exhibió fuertes debilidades ante la irrupción de los nuevos sectores sociales. El grupo dirigente se aferró al esquema de sociedad elaborado por la generación del ochenta y ante las impugnaciones políticas y sociales apeló a la profundización de la coerción física para mantener un orden imperante que articulaba liberalismo económico y conservadurismo político y social. Miguel Cané, una vez más, sintetizaba con claridad esta visión de la sociedad: "me direis que (la ley de Residencia) es poco hospitalaria, que no condice con los principios de fraternidad universal de que se jacta el liberalismo moderno, que está en oposición con las declaraciones de derechos y garantías de nuestra constitución, que destruye la igualdad civil y otras paparruchas por el estilo. Los verdaderos y únicos principios de gobierno consisten en armonizar el orden con la libertad, y es muy claro que el poder público, que demasiado tiene que hacer con los caprichos, veleidades y pasiones de los ciudadanos, se encuentra desarmado frente al extranjero que elige el país como teatro de sus agitaciones"²⁰.

La ley de Residencia y otras medidas represivas (el estado de sitio o la creación de la Sección Especial de la policía) representaron una respuesta lógica de un sistema de ideas que vinculaba conceptos tales como crimen, violencia, anarquismo, socialismo, huelgas, prostitución o degeneración de la raza con la inmigración, con el extranjero. Consecuentemente, el conflicto social instalado en la sociedad urbana de comienzos de siglo fue percibido como un fenómeno residual de las relaciones sociales de los países industrializados europeos. Esta visión negadora del conflicto social como elemento inherente a las modernas sociedades capitalistas instaló un velo distorsionador en el entramado de las relaciones entre la clase dominante y los trabajadores.

3. ¿Integrar o reprimir? Los primeros pasos de política social del Estado argentino

Sin embargo hubo quienes percibieron con mayor claridad los resquebrajamientos sociales provocados por el proceso agroexportador y la consecuente necesidad de equilibrar medidas represivas con concesiones a los trabajadores con el objeto de aflojar las tensiones. Es el caso de Joaquín V. González, Ministro del Interior del Gobierno de Roca y uno de los hombres clave de la clase gobernante²¹, quien comprendió que el Estado debía modificar su actitud ante los sectores populares. Su trayectoria transitó un contexto en el cual el grupo dirigente, sólidamente establecido en el poder durante los años ochenta, descubrió sucesivamente el conflicto político y social. Se convirtió en uno de los exponentes más lúcidos de la corriente conservadora reformadora al percibir tanto la cuestión social como las tensiones políticas y las conexiones exist-

tes entre ambos problemas. Al convertirse en el intermediario entre la rígida postura de Roca y las presiones opositoras aportó, como sostiene David Viñas, "los ingredientes progresistas y de decompresión en esta etapa de repliegue de la oligarquía liberal"²².

Artífice de la tenue reforma electoral de 1902 que permitió el acceso del primer diputado socialista al parlamento, recibió con satisfacción el triunfo de Palacios en 1904 al "que por fortuna hemos visto hacer sus primeras armas dentro del terreno de la legalidad y el orden constitucional"²³. La presencia del socialismo en el marco de la legalidad y el orden constitucional implicaba la posibilidad de orientar la protesta obrera dentro de los marcos del sistema. Aunque esta apertura no ofreció soluciones al problema de la participación de los trabajadores extranjeros representó un doble triunfo para González pues por un lado la ampliación del sistema ensanchaba, por cierto relativamente, la base consensual del régimen y por otro separaba claramente la acción socialista del anarquismo; uno dentro del sistema y el otro fuera de él.

González encaró en 1904 la elaboración de un ambicioso proyecto de ley nacional de trabajo cuyo objetivo respondía no sólo a la necesidad de hallar respuestas y frenar el conflicto social sino también a la integración plena de los trabajadores al sistema. El Estado debía comenzar a mediar en los conflictos intentando captar a los trabajadores mediante una estrategia que combinara la coerción y el consenso. En ese sentido cuestionó la actitud de los gobiernos por no comprender la magnitud de los problemas suscitados en la relación entre capital y trabajo. Ante el problema sostenía que "el criterio tradicional y dogmático de la clase gobernante acudió desde luego al sistema defensivo y represivo de las leyes penales, comenzando por imaginar un delito el movimiento de protesta o de petición colectiva"²⁴. Sólo con una legislación global e integradora podían eliminarse los problemas provocados por las protestas obreras y alcanzar "la armonía permanente entre los dos factores esenciales del trabajo del hombre: la mano de obra y el capital"²⁵.

La importancia del proyecto de ley nacional de trabajo²⁶ y, en este caso, de la misma figura de J. V. González se relaciona a la profunda mutación de la visión de una parte de los sectores dirigentes sobre el rol del Estado en la regulación de las relaciones sociales. El descubrimiento del conflicto social y el consecuente reconocimiento de la existencia de la clase obrera como un importante actor social derivó en la reformulación y el reacomodamiento de la política estatal orientada a los trabajadores. En otras palabras, el Estado se vio obligado a ampliar esferas de actuación con el fin de lograr la paz y la armonía social y un relativo consenso político mediante una estrategia de integración de los trabajadores al sistema, basada en una táctica dual que apelaba a la represión o a la aplicación de políticas laborales y de seguridad social²⁷.

El proyecto de ley nacional de trabajo fue recibido con una generalizada indiferencia por el Congreso. Nunca fue tratado integralmente.

y solo se desgajaron de él algunos proyectos que se convirtieron en leyes²⁸, previa eliminación de los aspectos irritativos al sector patronal²⁹. Pese a la constante insistencia del Poder Ejecutivo, expresada sistemáticamente en los mensajes presidenciales ante la asamblea legislativa, diputados y senadores no demostraron urgencias ante la cuestión social dejando entrever algunas fisuras entre el ejecutivo y el legislativo en la percepción y resolución del problema.

El Poder Ejecutivo comenzó a dar sus primeros pasos como mediador del conflicto social sin abandonar la representación de la clase hegemónica pero moderándola y orientando su política en la búsqueda de formas de dominación más legales, organizadas y eficaces. Al encarnar la instancia máxima de representación del Estado se vio obligado a sostener una visión totalizadora del sistema de explotación y dominación, ubicándose por encima de los criterios sustentados por los distintos sectores de las clases dominantes y en apoyo de ciertas reivindicaciones de los trabajadores con el objeto de reducir los niveles de conflictividad instalados en la sociedad³⁰. No se está sugiriendo que se trataba de un Estado neutral e imparcial sino de un Estado mediador con intenciones de vincular las clases sociales en una relación de dominación que garantizara la reproducción del sistema en paz y armonía social. Como sugería el mismo González, se trataba de compatibilizar "los más amplios programas liberales de los poderes públicos con las mayores, las más amplias aspiraciones de las masas populares" buscando con esta comunión la realización de "una armonía superior cual es la felicidad más grande a que pueden aspirar los pueblos: la fundación de la paz política y la paz social sobre bases incommovibles, desde que proceden del consenso de todos los elementos que constituyen la nacionalidad"³¹.

Entonces, la principal característica de la política estatal frente a los trabajadores durante los primeros años del siglo estuvo signada por dos elementos centrales que apuntaban a un mismo fin: a) la política represiva cuyo principal objetivo era aislar y erradicar a los elementos más contestatarios del movimiento obrero; b) la política preventiva integradora que trataba de asimilar al conjunto de los trabajadores al sistema. Estas dos estrategias representaban un aspecto de la ampliación y especialización de las esferas de actuación estatal y fueron instrumentados principalmente por dos instituciones dependientes del Ministerio del Interior, la Policía y el Departamento Nacional del Trabajo creado en 1907³².

3. a) *Especialización del aparato represivo: la Policía*. Reconocida la existencia de la cuestión social, el Estado se propuso destruir los vínculos establecidos entre el anarquismo y los trabajadores recurriendo al control parcial de las actividades sindicales, la limitación del derecho de huelga, el hostigamiento e intimidación de los militantes más desta-

cados, la vigilancia sobre las actividades de las organizaciones obreras o la restricción de los piquetes de huelga. Es decir, operar sobre las prácticas sindicales más radicalizadas y establecer los límites impuestos por la legalidad del sistema. En 1907 el ministro del Interior Montes de Oca los hacía evidentes al expresar que el Estado reconocía el derecho de huelga siempre y cuando esta fuera pacífica y no afectara la libertad de trabajo y el orden público. Es decir, no se aceptaba el carácter tumultuario y violento que, a veces, adquirían estas manifestaciones. Siguiendo a Le Bon en su concepción de la psicología de las multitudes el funcionario sostenía: "encontramos que es difícil que estas masas inorgánicas, estas agrupaciones que no son pueblo propiamente, porque no delibran, ni son soberanas, ni razonan, ni son reflexivas; estas agrupaciones sediciosas a la que los franceses consideran 'atrouppements' y que los anglosajones consideran 'mobs', sean tan pacíficos, tan tranquilos... En mi concepto las agrupaciones inorgánicas así producidas son inquietas, impresionistas, hasta despóticas: se dejan arrastrar por un orador exaltado... y fácilmente arrasan todas las barreras, amenazan el orden y conmueven a la sociedad en sus cimientos mismos"³³. Con estas palabras el gobierno justificaba la violenta represión a los obreros en huelga del puerto de Ingeniero White como justificó este tipo de acciones cada vez que se produjeron conflictos que, a criterio del gobierno, alteraron el orden público y la seguridad. La aplicación de la ley de Residencia y más tarde la de Defensa Social, el estado de sitio, la participación del ejército de línea o el cierre compulsivo de periódicos y locales sindicales fueron hechos más que frecuentes durante estos años.

En estas acciones represivas hubo un hilo conductor en la política de todos los gobernantes y si bien es cierto que las posturas de Roca y Sáenz Peña ante la cuestión social eran esencialmente divergentes, tanto como las que mantenían ante la política electoral, no es menos cierto que si aquél auspició e implementó la ley de Residencia, Sáenz Peña sostuvo que el derecho de expulsión era "un derecho de soberanía, que no se ejercita nunca contra los hombres de bien y sí con los que perturbaban el orden social, que debe ser defendido activa y enérgicamente toda vez que el gobierno lo viere atacado"³⁴. Por supuesto esta apología a la expulsión de extranjeros decepcionó a aquellos sectores que, como el Partido Socialista, habían confiado en la derogación de las leyes represivas. En todo caso, el silencio de Sáenz Peña al asumir la presidencia ante la ley de Defensa Social, sancionada poco tiempo antes, es altamente elocuente de su actitud así como también lo es el centenar de extranjeros expulsados durante su mandato presidencial.

Los diversos gobiernos, más allá de la mayor o menor predisposición a ejercer políticas sociales reformadoras, tendieron a impulsar y profundizar el mejoramiento de las herramientas de control policial tanto en los aspectos represivos como preventivos. Una ciudad de crecimiento tan explosivo y poco ortodoxo como Buenos Aires ofrecía cons-

tantamente nuevos problemas en el mantenimiento de la seguridad y la institución policial debió reformular a menudo sus técnicas operativas e incorporar nuevas modalidades para enfrentar con eficacia el problema de la delincuencia y la criminalidad. La ampliación del número de comisarías (21 en 1886; 43 en 1912), la militarización de la institución para controlar los desbordes de la lucha electoral, la formación de la Guardia de Caballería, la creación de la Comisaría de Pesquisas o de la Oficina de Identificación Antropométrica son sólo algunas de las reformas que apuntaron a resolver, no siempre con éxito, estos problemas.

La irrupción de las huelgas, los mítines, la militancia sindical y política tanto anarquista como socialista con el manejo de un aparato simbólico nuevo y extraño generaron nuevos problemas a la policía y, sin duda, deben haber sorprendido la capacidad de represión y prevención de los conflictos. Ya en 1893 con la creación del Escuadrón de Seguridad destinado a mantener el orden en los servicios públicos y reuniones políticas comenzó la reestructuración policial adecuada a los nuevos tiempos. Pero sólo cuando la cuestión social se hizo evidente durante la primera década del siglo se instrumentaron reformas destinadas a controlar a los sectores más radicalizados. El paso más importante en ese sentido fue la creación, en 1901, de la Sección Especial de la Policía de la capital destinada al control de los militantes anarquistas y socialistas. Control que se efectuaba fundamentalmente en forma secreta y con policías de civil destinados a infiltrarse en partidos, grupos, conferencias, periódicos, congresos y manifestaciones con el objetivo de identificar a los dirigentes y activistas más importantes. En 1904 esta oficina amplió sus funciones y se jerarquizó al adquirir el rango de Comisaría de Investigaciones encargada de controlar las actividades políticas. La incorporación, ese mismo año, del sistema dactiloscópico y la creación del prontuario y la cédula de identidad en 1907 brindaron a la policía instrumentos de control sumamente efectivos³⁵.

A partir de la articulación de estos instrumentos la policía estableció un sistema de control que le permitió conocer adecuadamente las formas de organización y movilización de los grupos opositores. Podían identificar las distintas tendencias, diferenciar las jerarquías de los militantes, manejar las cifras de afiliados a las organizaciones sindicales y culturales o conocer de antemano los lugares de realización de congresos, reuniones o mítines. En 1904 el comisario Rossi, responsable de la Sección Especial, presentó un informe al ministro del Interior con la propuesta de expulsión de 41 activistas anarquistas extranjeros³⁶. Llama la atención el pormenorizado conocimiento de cada uno de ellos: origen étnico, edad, filiación familiar, ideología, profesión, lugar de militancia y los antecedentes tanto en el país como en el extranjero³⁷. Esta información era proporcionada por una red de pesquisas civiles que asistían a congresos, reuniones o actividades culturales ya sea como activistas fingidos o como periodistas de medios inexistentes. En varias

oportunidades el periódico anarquista *La Protesta* criticó la ligereza con que procedían los responsables de centros culturales al aceptar el ingreso indiscriminado de individuos que permitían una fácil infiltración policial.

El objetivo principal de la persecución policial estaba claramente demarcado por el Poder Ejecutivo y apuntaba a mantener un minucioso conocimiento de todas las actividades realizadas por los grupos contestatarios, fueran socialistas o anarquistas, pero los informes marcaban una clara diferenciación entre unos y otros. El control se tornaba mucho más efectivo con el anarquismo que era considerado el verdadero enemigo del orden público y al cual era necesario desarticular en la medida que no tenían intención de aceptar las reglas de juego. Como sostuvo el ministro González "estas asociaciones amorfas constituyen un verdadero peligro social, porque no acomodándose a las leyes fundamentales del país, se convierten, en realidad, en focos invisibles de una revolución latente y de una perturbación constante de la paz pública y social de la capital de la Nación"³⁸. En consecuencia, la policía estableció claras diferencias entre socialistas y anarquistas que se hicieron evidentes en las formas de control sobre unos y otros. Incluso en el tono de los informes pueden inferirse matices en el tratamiento: en 1904 la Sección Especial envió pesquisas a los congresos obreros de la Unión Gremial de Trabajadores y de la Federación Obrera de la Región Argentina y mientras la reunión socialista era elogiada por sus tendencias pacíficas y evolucionistas, el congreso forista fue execrado por su carácter violento donde "el insulto no ha respetado a nada ni a nadie" y las instituciones y altas autoridades resultaron "torpemente vejadas"³⁹.

En el marco de una visión generalizadamente negativa y hostil de la clase dominante hacia el anarquismo, la policía adoptó una actitud en la que no cabían matices para caracterizar al enemigo del orden social. Fuertemente influenciada por la criminología lombrosiana exaltaban los rasgos negativos y perversos atribuidos a los militantes libertarios: violencia, inmoralidad y externalidad a la clase obrera. "Temperamento violento", "muy exaltado", "sumamente agresivo", "perturbador del orden público", "individuo de ideas perversas" son algunas de las calificaciones habituales que acompañan, casi sin excepción, los prontuarios de los activistas. Irredimibles por naturaleza no merecían el esfuerzo del Estado para reinsertarlos en la sociedad y la única solución propuesta por la institución era la expulsión del país o la cárcel y cuando el anarquismo comenzó a ser nutrido por nativos se apeló a una solución similar: el extrañamiento interno en Tierra del Fuego.

La necesidad de aislar y separar del cuerpo social al anarquismo no era sólo atribuible a la violencia sino también a su supuesta falta de moral. Si la adhesión a una sociedad sin Estado y sin religión resultaba difícil de asimilar, la concepción sobre el amor libre era profundamente perturbadora de la moral burguesa. En los informes policiales se efec-

tuaban a menudo apreciaciones críticas sobre la conducta privada de los activistas libertarios: "En el seno de su familia observa una conducta inmoral para dar impulso al amor libre" se sostenía en uno de ellos⁴⁰.

La otra característica común atribuida a los anarquistas se refería a su supuesta falta de pertenencia al mundo obrero aunque alguna vez lo hubieran integrado. La conversión de trabajador a agitador les confería una nueva condición: "hace tiempo que no trabaja y su único medio de vida es el de ser empresario de huelgas". Y si el aporte de los trabajadores afiliados a organismos gremiales servía para financiar viajes o giras de propaganda se sostenía que estos militantes "no tienen otros medios de vida que la explotación del obrero"⁴¹. En síntesis, el militante anarquista, en la percepción policial, era siempre ajeno al mundo del trabajo, ya sea porque hubiera abandonado la fábrica o el taller o proviniera del extranjero. La asimilación del activista con lo externo no era una cuestión privativa de los sectores dominantes argentinos sino una percepción generalizada en la burguesía europea siempre inclinada a definir como foráneos a los activistas obreros cuando en realidad, como sostiene Hobsbawm, para el universo social de la burguesía el agitador siempre proviene del exterior pues "no podían adaptarse al estereotipo de obediencia, inercia y estupidez"⁴².

Esta actitud hacia el anarquismo y por extensión hacia el conflicto social se fue endureciendo a medida que transcurría la década y si el gobierno paralelamente, a través del Departamento de Trabajo, flexibilizaba su postura frente a los conflictos del mundo del trabajo, la policía adoptaba posiciones francamente autoritarias y sugería al Poder Ejecutivo profundizar y generalizar la represión. El Coronel Falcón, que comandó la policía entre 1906 y 1909, encarnó esta postura evidenciada en la violenta represión a las movilizaciones contestatarias, especialmente en la masacre provocada por la actitud policial en la manifestación convocada por el anarquismo el 1° de mayo de 1909 en plaza Lorea. Esta determinó una larga huelga general que tuvo como una de sus reivindicaciones centrales la renuncia de Falcón, considerado el principal responsable de los sucesos. Este conflicto motivó un extenso informe policial en el cual se solicitaba al gobierno "la reforma de las leyes de Residencia y de ciudadanía, así como también la sanción de otras sobre delitos de imprenta y la creación de tribunales llamados a entender en sus causas: la reglamentación del derecho de reunión y sobre el anarquismo"⁴³. Esta propuesta se basaba en la creencia de que el anarquismo había sido el principal culpable de los incidentes pero no el único puesto que se acusaba al socialismo de complicidad al haber apoyado e impulsado la huelga general y, fundamentalmente, se efectuaba un duro cuestionamiento al rol de la prensa. Para la policía era comprensible que diarios como La Protesta o La Vanguardia hubieran apoyado a los huelguistas "pero causa asombro en cambio que otras hojas de publicidad hayan igualado cuando no pasado a aquellas en la incitación a la revuel-

ta y las represalias sangrientas. No tendría V. E. para convencerse de ello, sino que recorrer los números aparecidos en los días de mayor conmoción e intranquilidad, de los diarios El Nacional, La Argentina, El Diario, Última Hora y El País, leyendo de ellos cuando no en todos sus caracteres, las entrelíneas y el sentido de la prédica a todas luces subversivas"⁴⁴.

La autoridad policial no aceptaba el cuestionamiento generalizado de la prensa a la brutal represión de 1909 así como tampoco admitían críticas a sus métodos. Incluso, los informes policiales permiten inferir cierta crítica a la permisividad del sistema, especialmente a la libertad de circulación y expresión de la prensa anarquista⁴⁵. La tendencia a caracterizar como enemigos del régimen y aliados del anarquismo a otros sectores contestatarios hizo eclosión después del atentado al jefe de policía y, más precisamente, durante el centenario. Y si la policía se movió con dificultad para manejarse dentro de los carriles legales dejó total libertad de acción a los grupos nacionalistas que anticipando las acciones parapoliciales se encargaron de atacar, ante la pasiva mirada policial, no sólo a los activistas anarquistas sino a los sospechosos de serlo, a los socialistas, a los grupos sindicales, a los judíos e incluso a expresiones de la cultura popular como el circo de Frank Brown totalmente destruido por un incendio intencional. Un funcionario policial de entonces reconocía que "la ira de la clase conservadora no conocía límites... y no supo deslindar el anarquista del obrero" y ante la aparición de los grupos nacionalistas "la policía aprovechó ese concurso para obrar contra los ácratas"⁴⁶. Finalmente, la escalada represiva obtuvo su respaldo legal al sancionarse la ley de Defensa Social poco después del centenario.

La especialización política de una parte del aparato represivo generó ciertas distorsiones en las funciones de la policía que la llevaron a exceder los objetivos asignados por el Poder Ejecutivo. Los informes policiales no se limitaron a efectuar reseñas de su actuación sino que a menudo (como se ha observado en el informe Falcón) emitían apreciaciones y juicios de valor avanzando sobre temas que no le eran específicos como la libertad de prensa, el derecho de reunión y circulación, el rol de las agrupaciones políticas o la libre agremiación de los trabajadores. En este sentido la policía fue entusiasta partidaria de limitar y restringir la actividad política y sindical basándose en la idea, tan repetida posteriormente, de la existencia de un enemigo interno, en este caso el anarquismo, de quien la Nación debía defenderse apelando a la reforma del sistema legal considerado obsoleto. La permisividad policial ante el accionar de los grupos de extrema derecha durante el centenario estaría indicando la adhesión de un sector de la policía a métodos más expeditivos que los brindados por el régimen legal. De esta forma, casi como un hecho natural, desde la institución policial se justificó la censura de prensa; la detención, encarcelación y expulsión de todo sospechoso de profesar ideas libertarias así como el cuestionamiento y aperecibimiento

de aquellos sectores que no compartían la existencia de un enemigo interno pues consideraban al anarquismo más como una expresión de idealismo trasnochado que un monstruo destructor del Estado. En síntesis, durante estos años se desarrolló en el seno de la policía una corriente de pensamiento con un sesgo antidemocrático que anticipaba las tendencias autoritarias desarrolladas en el ejército a partir del final de la década de 1910 y que tenía su correlato en el accionar de los grupos nacionalistas actuantes a partir del asesinato de Ramón Falcón en 1909.

3.b. *El Departamento Nacional del Trabajo.* Quien mejor representó la idea del Estado previsor fue, sin duda, el Departamento Nacional del Trabajo. Si bien fue esbozado en el proyecto González debió su creación a una solicitud presentada en forma sorpresiva por el diputado cordobés Julio Roca en 1906. En efecto, durante el tratamiento de la ley de presupuesto el legislador reclamó la asignación de una partida de dinero especial destinada a la creación de una oficina de trabajo. Después de una puja entre la Cámara de Diputados y un Senado remiso a aprobar un desvío presupuestario destinado a la legislación laboral, el D.N.T. fue definitivamente creado a comienzos de 1907⁴⁷.

Dos factores principales convergieron en la conformación del Departamento de Trabajo: el primero se relaciona con la irresolución del conflicto social y la consecuente necesidad del Estado de contar con herramientas idóneas para intervenir y resolver las situaciones conflictivas planteadas en el seno de la sociedad. La solución del problema pasaba por la creación de un corpus legislativo pero también por la existencia de una oficina de trabajo estatal, al estilo de las existentes en los países industrializados más avanzados, que efectuara un estudio apropiado de la situación de los trabajadores para poder legislar sobre esa base. Así como también debía desempeñar un rol arbitral y conciliador en las relaciones obrero patronales, reemplazando a la policía que cumplía ese papel desde la sanción de un decreto del Poder Ejecutivo en 1904. Resulta evidente que la existencia de un organismo de este tipo se enmarcaba dentro de la necesidad del Estado de ampliar y especializar sus funciones y, en este sentido, la institución policial era identificada por la sociedad como un cuerpo esencialmente represivo y no preventivo.

El segundo factor se vincula con la existencia de un grupo de intelectuales y profesionales influenciados, de una u otra forma, por el positivismo spenceriano y el consecuente desarrollo de las Ciencias Sociales en Europa y Estados Unidos. Esta corriente preconizaba la posibilidad de adaptar al estudio de la sociedad métodos similares a los utilizados por las Ciencias Naturales: observación, experimentación y comparación. Así, se podría prever el funcionamiento de la sociedad y sancionar las medidas destinadas a evitar los conflictos existentes en el corpus social⁴⁸.

El caso de Ernesto Quesada es paradigmático. Fue uno de los pre-

cursores en el seno de la élite intelectual no socialista en prever la importancia de la cuestión social. En 1895 dictó una conferencia sobre "la iglesia y la cuestión social" en la que efectuaba un llamado de atención a las clases dirigentes sobre la magnitud que podía adquirir el enfrentamiento social si no se prestaba atención al problema. El peligro radicaba en el potencial crecimiento del socialismo y, partidario de la no intervención del Estado, sugería la participación y tutela de la iglesia sobre los gremios para canalizar los conflictos influenciado por la doctrina social de la iglesia elaborada por León XIII⁴⁹.

Sin embargo, el pensamiento de Quesada evolucionó, a partir del estudio de los fenómenos sociales en los países industrializados, de manera que en 1907 al dictar su conferencia sobre "la cuestión obrera y su estudio universitario"⁵⁰ su propuesta contenía dos elementos básicos comunes a la mayoría de los reformadores sociales; esto es, una fuerte crítica a la prescindencia e incapacidad de la clase gobernante para resolver los problemas sociales y la resolución de la cuestión mediante la aplicación de una metodología de análisis científica basada en el método de observación y experimentación. Quizás, el aspecto más novedoso de su discurso haya radicado no tanto en la importancia asignada al Estado sino a una tarea que aparecía previamente a la participación gubernamental: la concientización de los intelectuales y profesionales que debía desembocar en la especialización de abogados, médicos, economistas y sociólogos en cuestiones laborales. Entonces, la misión de este cuerpo de especialistas apuntaba no sólo a proveer profesionales aptos al Estado sino a formar una conciencia de la cuestión social en las clases dirigentes: "no se puede ni debe —sostenía— continuar esa prescindencia contraproducente de nuestro elemento intelectual"⁵¹. Se trataba de que estos profesionales establecieran distancia de las partes (patrones y obreros) y ofrecieran una vía preventiva alternativa a la represión de los conflictos. Así, el deber de las universidades sería el estudio experimental de los problemas sociales y el manejo adecuado de ese material habitando a los profesionales a encarar estos problemas con criterio científico. La prevención del conflicto pasaba, entonces, por el estudio de las convulsiones sociales y de la legislación extranjera. La universidad aparecía como la encargada de preparar este terreno, en suma, como un laboratorio donde se estudiaban los fenómenos y se elaboraban las soluciones a los mismos⁵².

En forma similar a otros reformadores sociales ya analizados en este trabajo, Quesada elaboró su propuesta preventiva a fin de canalizar el conflicto y permitir la reproducción pacífica y ordenada del sistema. Sin embargo la trama de su discurso está cruzada por hilos novedosos. Si cae en el lugar común al sostener que el anarquismo representaba un "fermento importado y exótico" y como vertiente pre o extra capitalista era susceptible de ser erradicado mediante la represión, utilizó argumentaciones de Engels para legitimar su descalificación de las corrientes

libertarias en la medida que se convertían en elementos disolventes del socialismo y "tienen siempre interés en exagerarlo todo, en gritar más que los demás y en llevar la violencia, de palabra y de hecho, hasta sus últimos límites, ya que buscan sólo destruir ciegamente todo lo existente sin admitir discusión, ni reforma de género alguno"⁵³. Pero no es en el anarquismo donde Quesada infería el principal peligro del sistema sino en la lucha de clases preconizada por el marxismo a quien, no obstante, reconocía la clarividencia de haber establecido que la cuestión de la existencia misma del proletariado trasciende la mera cuestión gremial o nacional para convertirse en un problema de orden social y humano inherente al régimen capitalista. En este sentido Argentina no podía considerarse como una entidad privilegiada al margen de las modernas sociedades industrializadas; la cuestión social era inherente a su propio desarrollo. De allí "la necesidad evidente del estudio de la cuestión obrera. Se trata de la existencia misma de nuestro orden social, y negarse a comprenderlo es repetir la vieja anécdota del avestruz que, asustado, dispa por la vía enriada de un ferrocarril y, viendo venir en dirección contraria un tren, cree que basta cerrar los ojos y permanecer inmóvil para escapar al choque"⁵⁴.

Si me he detenido en el análisis del proyecto de Quesada se debe a que expresó de manera notable, por supuesto junto a J. V. González, a una corriente de pensamiento que influyó considerablemente en el nuevo organismo.

La trayectoria del D. N. T. fue errática y carente de autoridad al comienzo para convertirse paulatinamente, en especial desde 1912, en una institución algo más ejecutiva, con relativa presencia en las relaciones obrero patronales y con cierta autonomía en su funcionamiento que comenzaba a conferirle los rasgos particulares de una burocracia político administrativa. Esta evolución se vincula no sólo a los cambios producidos en el seno de la clase gobernante (su misma existencia como Departamento fue producto de la fracción modernizante de la oligarquía conservadora) sino también a las modificaciones en la estructura interna del D.N.T. que fue conformando a un grupo de tecnócratas especializados y partidarios de una política social orgánica independiente de las determinaciones económicas.

La primera etapa del funcionamiento del D.N.T. expresó bien las ideas de su primer presidente, José Nicolás Matienzo, con respecto al rol que debía desempeñar un organismo laboral. Seguidor de la teoría política mecanicista de Spencer⁵⁵ en el mismo sentido que Quesada, asignó al Departamento un rol pasivo consecuente con el principio de "observar, experimentar y comparar" cuyo objetivo apuntaba a preparar la legislación del trabajo "recogiendo, coordinando y publicando todos los datos pertinentes al asunto, especialmente a las relaciones del trabajo con el capital, y estudiando los medios de promover la prosperidad material, social, intelectual y moral de los trabajadores"⁵⁶. Una ex-

tensa y variada gama de temas fueron investigados y sus conclusiones publicadas en los boletines trimestrales de la institución: situación comparativa del trabajo en el país y en el extranjero, costo de producción y precio de venta de los insumos básicos, salarios, costo de vida, influencia de los impuestos en las condiciones económicas y morales de los trabajadores, huelgas, higiene y seguridad en las fábricas, empleo de mujeres y niños en la industria y el comercio, instituciones de previsión y crédito, conciliación y arbitraje, accidentes de trabajo y clasificación y distribución del trabajo en el país⁵⁷.

Su propia limitación inherente a la concepción pasiva de la institución y a la falta de capacidad de inspección y control; la carencia de una ley orgánica reglamentando su función o la oposición de trabajadores y empresarios, no sólo a aceptar su mediación sino también a colaborar con el aporte de datos, intensificaron el rol pasivo del Departamento. Incluso, su competencia en el campo de la investigación se veía, a veces, limitada por un plantel técnico excesivamente reducido y dependiente de las pequeñas remesas de dinero asignadas por las leyes presupuestarias. Producto de una resolución legislativa formal, no asumida su importancia por una clase gobernante que oscilaba entre la indiferencia y la tentación de suprimirlo, el D.N.T. no alcanzaba a elaborar su propio perfil y a ocupar un espacio, desde el Estado, en el complejo entramado de las relaciones sociales.

Fue a partir de la conducción de Marco Avellaneda⁵⁸ cuando comenzaron a esbozarse ciertos cambios en la concepción de la institución que evidenciaba una polémica, por cierto encubierta, sobre el papel del Departamento. En la presentación del proyecto de ley orgánica en 1910 Avellaneda reivindicaba para el D.N.T. (además de la necesidad de desempeñar un rol preponderante en la mediación laboral) no sólo las funciones pasivas de recopilación estadística sino también las facultades activas y ejecutivas de inspección y vigilancia del cumplimiento de las pocas leyes sociales que, hasta allí, tenían poca o ninguna aplicación práctica. En este sentido y tratando de penetrar la cerrada resistencia de los legisladores no proponía la creación de un cuerpo con poder de policía sino "un número suficiente de inspectores como los tiene ya el Departamento Nacional de Higiene, la División de Ganadería y la Oficina de Impuestos Internos"⁵⁹.

El sesgo intervencionista se profundizó durante la gestión de Julio Lezama alentado por la política reformista de Sáenz Peña. Además, la apertura política de 1912 con la consecuente renovación parcial del parlamento allanó la sanción de la ley orgánica largamente postergada por los grupos conservadores⁶⁰. Mediante la misma se ratificaba la existencia de las divisiones de legislación y estadística y se creaba la de inspección y vigilancia que otorgaba a los inspectores el derecho de ingresar en fábricas, talleres y comercios y a labrar actas de infracción a aquellos empresarios que violaran las leyes laborales vigentes. Sin embargo, la

institución seguía manteniendo serias limitaciones que atentaban contra su propio funcionamiento y crecimiento; su acción se restringió a la Capital Federal y los Territorios Nacionales puesto que en el Congreso prevaleció el criterio, cerradamente localista, de los representantes del interior que negaban la posibilidad de interferencia de un organismo nacional en las relaciones laborales provinciales. Además, la dependencia política directa del Ministerio del Interior y la asignación de fondos por parte del Congreso mediante la ley de presupuesto condicionaron seriamente el margen de maniobras del D.N.T.. Por ejemplo, la disposición de reducidos fondos limitó a ocho el número de inspectores para todo el ámbito de la Capital Federal e hizo muy poco efectivo el control de las infracciones a las leyes laborales⁶¹.

No obstante las limitaciones señaladas interesa centralmente los rasgos que, a partir de aquí, adquirió el D.N.T. puesto que sin desarrollar una política independiente del Poder Ejecutivo comenzó a marcar una diferenciación orientada a convertirlo en un activo participante del conflicto social. Las críticas de los funcionarios laborales no se detienen en el Poder Legislativo sino que involucraban al mismo Ejecutivo a quien instaban a intervenir en todos los ámbitos de las relaciones sociales. Es indudable que el "liberal break" producido en Inglaterra hacia el final del siglo pasado influyó notoriamente sobre los técnicos laborales. El pasaje de la política basada en los principios de la caridad y la coerción física a la implementación de la legislación proteccionista, la inspección de fábricas, la libertad de asociación, el desarrollo y aceptación de los sindicatos, la contratación colectiva y los principios contributivos aseguradores se hallaba presente en la doctrina que guiaba el accionar del D.N.T.⁶². Así, fomentó y participó en tribunales arbitrales, implementó una oficina de asesoramiento gratuito para obreros a los efectos de evitar las molestias y demoras ocasionadas por los trámites judiciales así como la creación de un Registro Nacional de Colocaciones (Sancionado por la ley Nro. 9.148 de 1913) cuyo objeto era regular la oferta y la demanda de mano de obra evitando y sancionando a las agencias particulares que efectuaban cobros anticipados o indebidos y obligando a las mismas a inscribirse en el registro oficial. El Registro Nacional de Colocación, a pesar de funcionar con sólo dos oficinas en la Capital, parece haber logrado cierto éxito puesto que el número de colocaciones ascendió de 5.220 en 1913 a 22.868 en 1916; mientras en el mismo lapso las colocaciones de las agencias particulares descendieron de 83.391 a 35.100⁶³.

Al margen de éxitos y fracasos, importó la intencionalidad y los objetivos perseguidos por el grupo de profesionales nucleados en torno al D.N.T.. En este sentido sostenían que sólo era factible la reproducción del sistema capitalista si el Estado intervenía en las relaciones sociales buscando "el apaciguamiento y la concordia entre las diversas clases de la sociedad, esforzándose en atenuar el antagonismo de los intere-

ses en lucha y en inducir un poco de justicia en las relaciones sociales"⁶⁴. Los tres pilares básicos de esta política debían orientarse a establecer una adecuada protección en el trabajo, implementar medidas de previsión social (seguros contra accidentes de trabajo, jubilaciones) e intensificar la educación como factor de regeneración social.

Sin sobredimensionar la importancia del D.N.T. puesto que en 1915 tenía poco más de treinta funcionarios, emergen una serie de características que parecen sugerir el surgimiento de una burocracia político administrativa, es cierto que débil e incipiente, consecuencia de la ampliación del aparato estatal producido por la división social del trabajo⁶⁵. El D.N.T. no era una simple prolongación de la clase dominante sino un factor diferenciado y complejo que aparecía como mediador entre la sociedad civil y el Poder Ejecutivo en base a la contraposición del interés general del Estado y los intereses particulares de los diversos sectores de la sociedad civil. Aparecía como una instancia conciliadora de intereses conflictivos y, en ese sentido, no era un simple instrumento de aquellos que detentaban el poder del Estado de quienes se diferenciaba. Ahora bien, si la actividad del aparato estatal no refleja mecánicamente los intereses de la clase dominante, como sostiene Oszlak "existe suficiente evidencia como para señalar la representación privilegiada, el tratamiento preferencial que esos intereses reciben dentro de la constelación de funciones desempeñadas por la burocracia. Sea que consideremos las tareas del Estado en la sociedad capitalista o el sesgo sistemático de su acción como garante de la reproducción de un sistema de dominación social"⁶⁶. Es decir, la actividad de estas instituciones garantizaba y reforzaba tanto la dominación como el carácter capitalista del Estado.

El grupo nucleado en torno a Julio Lezama, Alejandro Bunge, Federico Cibils, Alejandro Ruza, Francisco Stag y Alejandro Unsain⁶⁷ sentó las bases de la constitución de esta burocracia político administrativa que, a pesar de los pocos logros alcanzados durante el período abarcado por esta investigación, marcó uno de los pilares fundamentales de la activa intervención del Estado, varias décadas después, en la regulación de las relaciones sociales. Quizás en este hecho haya radicado la mayor importancia de las actividades del Departamento de Trabajo.

4. Conclusión

Resulta indudable que la conformación de la clase obrera y de sus instituciones representativas plantearon un gran desafío al Estado. La modificación y complejización de las relaciones socio económicas a partir de 1880, y más precisamente desde principios del siglo, alteraron la actitud prescindente del Estado ante las relaciones obrero patronales. El resultado no fue la conformación de un Estado interventor sino un cambio en la visión de un sector de los grupos gobernantes con respecto al rol de los poderes públicos en las relaciones sociales que implicaron

los primeros pasos en materia de política social en el país bajo la influencia de las diversas experiencias de legislación social en las naciones capitalistas más avanzadas⁶⁸.

Estos primeros pasos fueron la consecuencia y la respuesta a la aparición del conflicto social pero también se vinculó al conflicto político puesto que es el mismo sector de la clase dominante el encargado de iniciar la tibia, aunque novedosa, renovación con el objetivo de decomprimir el nivel de conflictividad y resolver los problemas de cohesión social y legitimidad emergentes de la nueva situación socio-económica. La intervención estatal en el conflicto social aparecía como un factor cohesionante del orden social y, sin dejar de representar a los intereses de los grupos dominantes, comenzaba a diferenciar la función del Estado con el fin de garantizar la reproducción del sistema en paz y armonía mediante una estrategia dual que apelaba a la represión y marginación de los elementos cuestionadores del sistema y la integración de la mayoría de los trabajadores a la sociedad según las reglas de juego establecidas por el Estado. Este aspiraba lograr el disciplinamiento de los sectores populares y, en este sentido, la política social, tanto en su aspecto represivo como integrador, parecía formar parte de una estrategia uniformadora global del Estado que complementaba los esfuerzos realizados en otros terrenos: por ejemplo, la expansión del aparato educador, el rol asignado a la iglesia y la imposición del servicio militar obligatorio como escuela de moralidad y agente uniformador de la nacionalidad.

¿Cuáles fueron los resultados de la política social de los gobiernos orientados por el sector agroexportador? Si la magnitud está dada por la media docena de leyes sancionadas entre 1902 y 1916⁶⁹, su escasa aplicación práctica y limitación geográfica; por el escaso predicamento logrado por el D.N.T. como policía de trabajo; por la indiferencia del Poder Legislativo (modificada sólo en parte por la ampliación electoral de 1912) o por la constante apelación a la represión habría que concluir que la política social fue sumamente pobre. Sin embargo el artículo no ha pretendido medir la eficiencia de la política social sino poner de manifiesto el cambio, por cierto lento, paulatino y contradictorio, de actitud de los grupos dirigentes ante la irrupción del conflicto social y la adecuación del Estado a las transformaciones sociales del proceso de crecimiento de la Argentina agroexportadora. Adecuación vinculada tanto a la especialización del aparato represor que permitió marginar en buena medida la ideología antiestatista sustentada por el anarquismo como a la creación de un reducido corpus legal y de una incipiente burocracia político-administrativa que debían actuar como nexos integradores de los trabajadores al sistema.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Sobre el rol de la caridad y la filantropía en el disciplinamiento de los sectores populares ver. Ricardo González, "Caridad y filantropía en la ciudad de Bs. As. durante la segunda mitad del siglo XIX" en Diego Armus (comp.), *Sectores populares y vida urbana*, CLACSO, Bs. As., 1984.
2. MAROTTA, Sebastián: *El movimiento sindical argentino*, Lacio, Bs. As., 1960, Tomo 1, págs. 32 a 35 y CUNEO, Dardo, *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Picamar, Bs. As., 1967, págs. 55 a 60.
La ordenanza municipal del 22 de agosto de 1883 establecía en su artículo primero: "Todas las casas de comercio de cualquier clase que sean, los talleres y demás establecimientos industriales podrán permanecer abiertos los domingos" y en su artículo segundo: "No se permitirá trabajar en los talleres e industrias en los días domingo a menores de 14 años" en SORIA, Eugenio F., *Recopilación de leyes, ordenanzas y disposiciones*, Bs. As., 1896, pág. 449.
3. En este caso la referencia a empresarios indica una amplia gama de comerciantes y propietarios de fábricas y talleres que empleaban trabajadores en relación de dependencia, no importa el número de ellos.
4. La ley orgánica municipal se limitaba a establecer normas relacionadas a la higiene pública, salubridad, beneficencia y moralidad pública sin delimitar ningún tipo de disposiciones: calculadas estrictamente al trabajo o a las relaciones laborales.
5. DE CONI, Gabriela L.: *Informe a la Intendencia Municipal*, Archivo General de la Nación (AGN), Ministerio del Interior, Legajo Nro. 3, Expediente 456, año 1904.
6. Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, Bs. As., 1891, Tomo I, pág. 762.
7. Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, Bs. As., 1896, Tomo I, pág. 129.
8. Eleodoro Lobos nació en San Luis en 1861, se graduó de abogado en Buenos Aires y retornó a su provincia donde ocupó altos cargos, siendo elegido diputado nacional en 1896. Profesor de la Facultad de Derecho de esta ciudad y jefe de redacción del diario La Prensa. Ministro de Hacienda del gobierno de Figueroa Alcorta y de Agricultura con Roque Sáenz Peña.
9. Discurso del presidente Uruburu en la apertura de las sesiones legislativas de 1895. Tomado de Jorge N. SOLOMONOFF, *Ideologías del movimiento obrero y conflicto social*, Proyección, Bs. As., 1971, pág. 227.
10. VIRAS, David: *De los montoneros a los anarquistas*, Carlos Paz Editor, Bs. As., 1971, pág. 152.
11. CANE, Miguel: *Memoria a Estanislao Zeballos*, AGN, Sala VII, Archivo Cané, Legajo 5 bis, año 1889.
12. *Ibidem*.
13. CANE, Miguel: *Proyecto de Ley de Residencia* (manuscrito), AGN, Sala VII, Archivo Cané, Legajo 6, año 1899, sin número de página.
14. *Ibidem*.
15. Memoria del jefe de policía de Buenos Aires, Manuel Campos al Ministro del Interior, año 1895 en Hobart SPÄLDING, *La clase trabajadora argentina (documentos para su historia, 1890-1912)*, Galerna, Bs. As., 1970, págs. 183 y 184.
16. Estanislao ZEBALLOS, "Persecución y castigo de anarquistas" en *Revista de Derecho, Historia y Letras*, Bs. As., 1898, Tomo 2, págs. 449 y 639.
17. Argentina suscribió en diciembre de 1901 el tratado de extradición de sospechosos de anarquismo en el Congreso Panamericano de México.
18. Para un análisis de la ley de Residencia y las medidas represivas adoptadas por el gobierno ver: Juan SURIANO, *Trabajadores anarquismo y Estado represor: de la ley de Residencia a la de Defensa Social (1902-1910)*, CREAL, Bs. As., 1988 y, especialmente, Iacov OVED, "El trasfondo histórico de la ley 4.144 de Residencia" en *Desarrollo Económico*, IDES, Bs. As., Vol. 6, Nro. 61, Abril-junio de 1976.
19. CANE, Miguel: "Notas e impresiones", págs. 133 y 134 en Ricardo SAENZ HAYES, *Miguel Cané y su tiempo*, Ed. Kraft, Bs. As., 1955, págs. 466 y 467.
20. Menos la presidencia de la Nación el autor de Mis Montañas ocupó los escalones más altos de la clase gobernante: Diputado Nacional y Senador Nacional por su provincia, La Rioja; Gobernador de la misma; funcionario del Consejo Nacional de Educación; Ministro del Interior del gobierno de Roca; Ministro de Instrucción Pública y Justicia así como de Relaciones Exteriores durante la presidencia de Quintana; fundador y presidente de la Univer-

- sidad de La Plata son algunos de los cargos más significativos ocupados a lo largo de su trayectoria política.
22. VÍÑAS, David: *Literatura argentina y realidad política*, CEAL, Bs. As., pág. 234.
 23. Interpelación del Diputado Alfredo Palacios al Ministro del Interior Joaquín V. González el 11 de mayo de 1904 en Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, Bs. As., 1904, Tomo I, pág. 158.
 24. GONZALEZ, Joaquín V.: El juicio del siglo, CEAL, Bs. As., 1979, pág. 150.
 25. GONZALEZ, Joaquín V.: "Proyecto de Ley Nacional de Trabajo" en Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, Bs. As., 1904, Tomo I, pág. 76.
 26. Para un análisis detallado del Proyecto de Ley Nacional de Trabajo ver: José PANETIERI, *Los trabajadores*, CEAL, Bs. As., 1982, Cap. 7 y *Las primeras leyes obreras*, CEAL, Bs. As.: 1984, Cap. 3.
 27. Sobre los primeros pasos de políticas de seguridad social ver: Ernesto ISUANI, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, CEAL, 1985.
 28. Ley Nro. 4.461 de Descanso Dominical de 1905; Ley Nro. 5.291 de trabajo de mujeres y niños de 1907; Ley Nro. 8.999 de organización del Departamento Nacional del Trabajo de 1912; Ley Nro. 9.148 sobre instalación de Agencias Gratuitas de Colocación de 1913 y Leyes Nros. 9.653 y 9.688 de Jubilación de Obreros Ferroviarios y de Seguros de Accidentes de Trabajo de 1915.
 29. Los legisladores sancionaron en 1905 la ley de descanso dominical obligatoria pero ante la presión de los empresarios eximieron a estos del pago del jornal correspondiente. La medida fue poco efectiva puesto que gran parte de empleados y obreros preferían trabajar los domingos a perder el jornal.
 30. El concepto de visión totalizadora del Estado es desarrollado por Goran THIERBORN, *¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el socialismo y el capitalismo*, Siglo Veintiuno, Madrid, 1979, pág. 295.
 31. Idem 23, pág. 158.
 32. Por exceder los objetivos asignados a este artículo no me referiré a otras estrategias fundamentales para la integración de los trabajadores al sistema como por ejemplo la política educativa.
 33. Interpelación del Diputado Alfredo Palacios al Ministro del Interior Montes de Oca el dos de agosto de 1907 en Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, Bs. As., 1907, Tomo I, pág. 662.
 34. SAENZ PEÑA, Roque: *Mensaje al asumir la Presidencia de la Nación*, Bs. As., 1910, p. 60.
 35. Sobre la evolución institucional de la policía ver: Ramón CORTES CONDE, *Historia de la policía de la ciudad de Buenos Aires*, Bs. As., 1936 y Adolfo Enrique RODRIGUEZ, *Cuatrocientos años de policía en Buenos Aires*, Editorial Policial, Bs. As., 1981.
 36. Informe del Jefe de la Policía al Ministro del Interior, 16 de enero de 1904, AGN, Sala VII, Archivo Roca, Legajo 157.
 37. Los contactos e intercambios de informaciones sobre inmigrantes políticos eran sumamente fluidos entre el gobierno argentino y las legaciones consulares de España e Italia. Al respecto ver: Juan SURIANO, *Op. cit.*
 38. Idem 23, pág. 154.
 39. Informe policial al Ministro del Interior sobre el Congreso de la FORA de 1904, AGN, Ministerio del Interior, Legajo Nro. 16, Expediente 3.385, 1904 e Informe policial al Ministro del Interior sobre el Congreso Obrero Socialista, AGN, Ministerio del Interior, Legajo Nro. 14, Expediente 2.806, 1904.
 40. Idem 36.
 41. *Ibidem*.
 42. HOBBSBAWM, Eric: *La era del capitalismo*, Guadarrama, Barcelona, 1977, Vol. 2, pág. 177.
 43. Memoria de la Policía de Buenos Aires, Bs. As., 1909, pág. 279.
 44. *Ibidem*, pág. 275.
 45. Si bien a menudo se ha resaltado con justicia las múltiples características represivas de la sociedad urbana de comienzos de siglo, como contrapartida también es interesante destacar una libertad de expresión impensable en nuestros días. Cuando el diario anarquista *La Protesta* reapareció después de dos meses de clausura debido al atentado a R. Falcón reivindicó y festejó con grandes titulares la muerte del jefe de policía y a pesar del tenso clima que se vivía el diario no fue sancionado.
 46. VIALE, César: *Estampas de mi tiempo*, Imprenta Belnonte, Bs. As., 1945.
 47. Sob
 47. Sobre la creación y puesta en marcha del DNT ver el detallado análisis de Néstor CORDO-NE, *La creación del Departamento de Trabajo en la República Argentina (1907)*, CEAL (mimeo), Bs. As., 1988, págs. 11 a 15.
 48. *Ibidem*, pág. 29.
 49. PRIETO, Adolfo: *El discurso criollista en la formación de la Argentina moderna*, Sudamericana, Bs. As., 1988, págs. 169 y 170.
 50. QUESADA, Ernesto: "La cuestión obrera y su estudio universitario", Conferencia pronunciada el 9 de junio de 1907 en la Biblioteca de La Plata en *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo* (en adelante BDNT), Bs. As., Nro. 1, junio de 1907, págs. 110 a 152.
 51. *Ibidem*, pág. 112.
 52. Quesada, junto a José Nicolás Matienzo y José Ingenieros, fue uno de los pioneros en la introducción al país del estudio científico y sistemático de materias relacionadas al problema social. Tradición retomada y profundizada por quienes se convirtieron en verdaderos especialistas del tema: Alejandro Unsain, Arturo Bas, Juan Cafferata, Alejandro Ruzo, Alejandro Bunge o los socialistas para nombrar a los más destacados.
 53. QUESADA, Ernesto: *Op. cit.*, pág. 149.
 54. *Ibidem*, pág. 149.
 55. RICAURTE SOLER: *El positivismo argentino*, Paidós, Bs. As., 1968, págs. 174 a 177.
 56. BDNT, Nro. 1, junio de 1907, pág. 27.
 57. Si bien es cierto que existen algunas obras importantes publicadas antes de 1907 (desde las ya mencionadas de Bilet Masse y Pablo Stormi hasta las de Juan Alsina y Adrián Patroni), las investigaciones del DNT tuvieron el enorme mérito de sistematizar los datos hasta allí dispersos y fragmentarios del mundo del trabajo, brindando una información de invaluable valor para la tarea del historiador.
 58. El DNT fue dirigido sucesivamente por Nicolás Matienzo desde mayo de 1907 hasta diciembre de 1909; Alejandro Ruzo (interinamente) hasta mayo de 1910; Marco Avellaneda hasta febrero de 1911; Julio Lezama hasta 1916. Ver al respecto, Néstor Tomás AUZA, "La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX. El Departamento Nacional del Trabajo, 1907-1912" en *Revista de Historia del Derecho*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Bs. As. Nro. 15, 1987.
 59. BDNT, Nro. 14, septiembre de 1910, pág. 535.
 60. La ley, que lleva el número 8.999, fue sancionada el 8 de octubre de 1912 y reglamentada por el Poder Ejecutivo el dos de enero del año siguiente. El texto de la ley y la reglamentación respectiva en BDNT, Nro. 24, agosto de 1913, págs. 439 a 453.
 61. La evolución de las actas levantadas por la violación de la ley de Descanso Dominical es la siguiente: 98 en 1912; 137 en 1913 y 398 en 1914. Con respecto a la ley de trabajo de mujeres y niños: 50 en 1914; 59 en 1915 y 72 en 1916 en *Anuario del DNT*, 1914, pág. 313 y BDNT, Nro. 38, agosto de 1918, pág. 23.
 62. Sobre el "liberal break" y el desarrollo de política intervencionista del Estado inglés que desembocó en las políticas del Welfare State ver P. FLORA - A. J. HEIDENHEIMER, "The historical core and Changing Boundaries of the Welfare State" en P. FLORA - A. J. HEIDENHEIMER (eds.), *The development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick and London, 1981.
 63. UNSAIN, Alejandro: *Legislación Social Argentina, Diccionario Elemental*, Bs. As., 1919, págs. 50 a 53.
 64. BDNT, Nro. 29, diciembre de 1914, págs. 13 y 14.
 65. El concepto de burocracia estatal ha sido tomado de Oscar OSZLAK, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en O. OSZLAK (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Bs. As., 1985.
 66. *Ibidem*, págs. 284 y 285.
 67. El caso de Alejandro Unsain es paradigmático de la conformación de profesionales especializados en temas sociales. Nacido en 1881 y muerto en 1952. Dedicó toda su vida, desde que egresó de la facultad de Derecho, a las cuestiones sociales y a la legislación del trabajo de la que fue un verdadero pionero en el país. Toda su actividad docente (en las facultades de Derecho de Bs. Aires y La Plata y en Ciencias Económicas de Bs. Aires) se refirió al tema e incluso incorporó a los programas de Economía Política materias relacionadas a la legislación laboral. Además, participó de la fundación del Museo Social Argentino y el DNT lo contó entre sus principales componentes durante varias décadas.
 68. Si bien este es un aspecto a profundizar, es posible suponer que las políticas sociales del Estado argentino no parecen haber aportado ideas demasiado originales reconociendo di-

versas influencias, desde aquellas provenientes de Estados Unidos o Gran Bretaña que implementaron en un comienzo un intervencionismo estatal muy limitado debido al resurgimiento de las teorías del laissez faire y del Estado de Armonía hacia los años 1870-1880, hasta la Alemania bismarckiana que encaró una temprana y profunda reforma social desde arriba pero de un tinte sumamente represivo. Es posible que también haya influenciado en los reformadores locales, particularmente en algunos funcionarios del DNT, las ideas desarrolladas por la burguesía francesa sobre la "deuda social" que los ricos habían contraído con los trabajadores en el transcurso del proceso de acumulación; así la política social del Estado debía fomentar la solidaridad y la paz interclasista sin confrontar con los trabajadores. Claro que cada una de estas políticas reconoce orígenes y antecedentes diferentes relacionados a la particularidad de la conformación de las clases en cada uno de esos países. Así como fue esencialmente distinta la constitución de las clases sociales en Argentina. Ver al respecto: Franco de Felice, "El Welfare State: cuestiones a debatir y una hipótesis interpretativa" en *Debats*, Valencia, Nro. 11, marzo de 1985; Claus Offe and Volker Bongers, "Theses on the theory of the State" en Anthony GIDDENS and David HELD, *Classes, Power and Conflict, Classical and contemporary debates*, The Macmillan Press LTD, London and Basingstoke, 1983; Alan WOLFE, *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1980.

69. Ver llamada 28.