

## La construcción del Estado Social en la Argentina, siglos XIX-XX

*Fernando J. Remedi\**

La crisis y el desmantelamiento del Estado social y las discusiones en torno a los límites y las modalidades estatales de intervención social han marcado las décadas recientes de la historia latinoamericana y argentina en particular. Esto en un contexto de una profunda y duradera crisis económica y social que marcó buena parte de los años '80, '90 e inicios de la primera década del siglo XXI, con toda su secuela de consecuencias sociales como precarización laboral y de las condiciones materiales de existencia, crecimiento de la indigencia y la pobreza estructural, pauperización de segmentos de las capas medias y emergencia de los "nuevos pobres", junto a una retirada del Estado de lo social. Esta última se ha manifestado claramente en una crisis y un retroceso de las políticas públicas sociales y del gasto asociado a ellas y, como contrapartida, una creciente mercantilización de los bienes y servicios básicos y un retorno -en una visión de larga duración histórica- de la caridad y la beneficencia a un primer plano en la atención de lo social.

Este contexto ha sido un poderoso estímulo para los cultivadores de las ciencias sociales y humanas que ha fomentado un interés, aunque relativamente reciente, notorio y creciente por el estudio de las formas de intervención social a lo largo del tiempo. En particular, el interés y las reflexiones se dirigieron hacia el pasado (lejano y reciente) y el presente de las políticas sociales y del Estado social, tratando de comprender sus orígenes, las ideas, los debates y las iniciativas que jalonaron su desarrollo, sus concreciones y sus alcances, su operatividad, así como los cambios, las transformaciones y las permanencias de todas esas cuestiones, entre otras, en el tiempo.

Los historiadores también han participado de este clima intelectual, aunque se sumaron algo tardíamente, contagiados de los intereses y las tendencias que se habían manifestado antes en las disciplinas vecinas, especialmente en la sociología y las ciencias políticas. Estas ciencias, preocupadas por cuestiones vinculadas, respectivamente, a la integración y al orden social y al Estado y sus políticas, acrecentaron notablemente su interés por las formas públicas de intervención social y más concretamente por el Estado social y las políticas sociales. La mirada de estos científicos sociales no se focalizó, al menos no necesariamente, en el presente o el pasado re-

\* Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti" (CEH) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de Córdoba (UNC) - Universidad Católica de Córdoba (UCC). E-mail: fremedi@yahoo.com.ar

ciente, extendiéndose en el sentido de una perspectiva temporal de larga duración, en un interés por examinar los procesos históricos de construcción/deconstrucción de las políticas sociales y del Estado social.

Este estímulo procedente del exterior de la disciplina histórica prosperó en el campo fértil de los cambios que ella misma estaba experimentando desde los años '80, entre ellos, el denominado "retorno de lo político" y un giro antropocéntrico.

La política nunca había abandonado del todo a la historia, pero desde los años '80 la historia política experimentó un nuevo florecimiento y notorios cambios que permiten hablar de una historia política profundamente renovada, que poco o nada tenía que ver con aquella que había sido dominante dentro del campo historiográfico hasta las primeras décadas del siglo XX. Parte decisiva de esa renovación de la historia política fue la radical redefinición de su objeto de estudio, concebido ahora directa e inmediatamente en términos del problema del poder y de todos los hechos y circunstancias afines a él, lo cual descentraba la mirada tradicional que por lo común había reducido el fenómeno político a *la política*, a las relaciones formales de poder y en particular al Estado, las camarillas dirigentes y las relaciones interestatales. Ahora, en buena medida por influjo de los planteamientos foucaultianos acerca del poder, éste se descentralizaba radicalmente, era omnipresente y permeable, atravesaba a todo el conjunto social; el poder era immanente a la sociedad misma, no era una cosa sino una propiedad que implicaba la capacidad de ejercer una influencia sobre las acciones de los demás. Esta renovación, que puede sintetizarse -simplificación mediante- en la expresión ya usual de un desplazamiento desde *la política* hacia *lo político*, supuso entonces mucho más que un simple deslizamiento semántico: consistió en un replanteo radical del objeto de estudio de la historia política, que contribuyó decididamente a relegitimarlo como tal dentro de la comunidad de los historiadores.

En parte como consecuencia de estos cambios, en parte como resultado del reconocimiento de las insuficiencias explicativas de aquellos relatos que habían soslayado lo político, los historiadores sociales comenzaron a mostrar una seria y creciente preocupación por él, considerándolo también como parte integrante de su campo de indagación. Durante décadas, la historia política había sido el contramodelo sobre el cual se había asentado la renovación historiográfica que supuso la emergencia de la historia social; ahora los cultivadores de esta especialidad volvían finalmente su interés hacia lo político, llegando incluso a considerarlo, en muchos casos, como un lugar de gestión de la sociedad global. Los historiadores sociales comenzaron a percibir, también en términos de poder, relaciones que hasta ese momento habían visualizado desde otras ópticas, pero *despolitizadas*; las relaciones familiares y las de género, las jerarquías laborales, las disputas sobre el control del lugar de trabajo, las escaramuzas sobre el ocio público, las actividades asistencialistas de la beneficencia, la Iglesia y el Estado, etc. empezaron a ser comprendidas y examinadas también en términos de poder (buscado, deseado, obedecido, impuesto, desafiado, resistido...). De este modo, la historia social aportaba lo suyo al cuestionamiento de la definición tradicional de la política, descentrándola de las relaciones formales de poder y del círculo restringido de las élites dominantes y sus decisiones. En todo caso, a los historiadores sociales les interesaba, entre otras cosas, indagar la interacción entre las élites, sus ideas e instituciones y la gente común y su diario vivir, examinar cómo el Estado afectaba la cotidianidad de la gente corriente y qué es lo que ésta hacía frente a esa situación.

Por otra parte, hacia los años '80, la disciplina histórica en su conjunto comenzaba a experimentar un giro antropocéntrico que llevaba al hombre desde los márgenes al centro de la escena y de las preocupaciones del historiador. Se transitaba un sendero que conducía desde una historia que enfatizaba en "el poder de las circunstancias" hacia otra donde el foco de la atención estaba colocado sobre "el hombre en sus circunstancias". Este deslizamiento hacía renacer al hombre como sujeto de la historia, hasta entonces oprimido bajo el peso de las dominantes estructuras (espaciales, económicas, sociales, demográficas) y eclipsado detrás de las series, tablas, curvas y gráficas de las historias estructurales, por entonces en franco retroceso. En este contexto, la historia social en particular prestó creciente atención al protagonismo humano de los grandes procesos históricos pero también a sus costos sociales, hasta entonces descuidados por las historias estructurales. En las últimas décadas los historiadores sociales mostraron una creciente inquietud por examinar a escala humana las transformaciones históricas mayores, por reconstruir las experiencias que los sujetos sociales tuvieron de ellas y cómo actuaron en el marco de ellas, se trate, entre otras, del crecimiento económico, la industrialización, la urbanización o la institucionalización estatal. En este sentido, los historiadores sociales contemporáneos conciben al Estado como un actor crucial en la conformación y evolución de las estructuras y coyunturas, mediante sus políticas sectoriales y sus relaciones con los distintos grupos sociales. El Estado es indisociable de la sociedad en la cual se ha configurado y prestarle atención a él implica mirar hacia todo el universo de sujetos que conforman el tejido social, porque todos ellos encuentran condicionados sus comportamientos, en diversos modos y grados, por las reglas de juego definidas desde el Estado, resultado de conflictos y consensos entre numerosos actores.<sup>1</sup> En última instancia, el Estado siempre pone en obra, adaptándolos o pervirtiéndolos, modos existentes de voluntad, de actuación y de los saberes que una sociedad elabora y en la cual ese Estado se ha configurado y desarrollado.<sup>2</sup>

En el caso particular de la historiografía argentina, el interés por la indagación de las políticas sociales y el Estado social es relativamente reciente, de apenas unas décadas. Seguramente ese interés es, en buena medida, el resultado de la crisis y el desmantelamiento del Estado social, del deterioro de las formas estatales de intervención en lo social, del incremento de la pobreza y la indigencia, entre otros fenómenos -por cierto, vinculados entre sí-, pero también es consecuencia del desarrollo sistemático más tardío de la historia social -en especial concebida como campo- en la Argentina que tuvo un desenvolvimiento sostenido en el tiempo recién desde mediados de los años '80, luego de la limitada y truncada experiencia de renovación de los estudios históricos locales acontecida hacia fines de los años '50 y parte de los '60. Por otra parte, podría conjeturarse que este creciente interés de los historiadores sociales argentinos por el desarrollo de las políticas sociales y el Estado social está vinculado también, en parte, a la capacidad que tienen algunos investigadores locales -por su posición central en el campo disciplinar- de influir poderosamente -de manera deliberada o no- en la configuración de la agenda historiográfica.

<sup>1</sup> Beatriz I. MOREYRA y Fernando J. REMEDI, "Introducción", Beatriz MOREYRA y otros, *Estado, mercado y sociedad. Córdoba, 1820-1950*, Córdoba, Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti", 2000, p. 17.

<sup>2</sup> Alain GUERY, "L'historien, la crise et l'Etat", *Annales HSS*, París, núm. 2, 1997, p. 250.

Ese interés en aumento, pero relativamente reciente, quizás sea un factor decisivo para explicar la aún limitada producción historiográfica sobre las políticas y el Estado sociales en la Argentina, elaborada sobre todo desde los años '90. En este sentido, parecen acertadas las expresiones de Juan Suriano cuando hace unos años consideraba que se había prestado “escasa atención al tema” y que éste había sido “relegado y escasamente transitado y dejado en manos de politólogos y sociólogos.”<sup>3</sup> Sin embargo, sin desmentir estas apreciaciones, quizás resulte conveniente matizarlas un poco, teniendo en cuenta el incremento de los estudios sobre esos temas en los últimos años y, sobre todo, si a la hora del balance historiográfico se descentra la mirada dirigiéndola más allá del “centro” de Buenos Aires, hacia las provincias, donde un número significativo de historiadores -muchos de ellos muy jóvenes- dedican sus esfuerzos desde hace ya unos años a indagar, sistemáticamente, en torno a las políticas sociales provinciales y municipales dentro de sus distritos de residencia. Desde esta mirada más comprehensiva de la historiografía social argentina, podría decirse que las perspectivas son más bien halagüeñas y el panorama bastante alentador.

Por otra parte, la producción historiográfica existente sobre las políticas sociales y el Estado social en la Argentina, pese a su juventud, ya ha logrado algunos avances significativos en materia (re)interpretativa, que aparecen hoy como gozando de un consenso amplio, de una aceptación bastante generalizada -aunque no totalmente indiscutida-, entre los historiadores locales.

Uno de esos logros ha consistido en el cuestionamiento del carácter disruptor y fundacional del peronismo clásico en materia de políticas sociales y, como contrapartida, la formulación de la idea de que existió una “política social antes de la política social” -parafraseando a José Luis Moreno-<sup>4</sup> cuyos orígenes pueden rastrearse, siguiendo al mismo autor, incluso hasta los tiempos coloniales, aquellos del iluminismo borbónico del siglo XVIII. Así, las políticas sociales no nacieron con el peronismo y en su gestación intervinieron numerosos actores de distinta naturaleza, con motivaciones, intereses, prácticas y dinámicas propias. En todo caso, como lo subraya Suriano, el peronismo representó una *democratización del bienestar* -para usar la feliz expresión de Juan Carlos Torre y Elisa Pastoriza-<sup>5</sup> pero que se asentó en un largo proceso.

En este sentido, otro avance interpretativo remite a la idea de construcción del Estado social, a su historicidad, a su gestación y desarrollo a lo largo del tiempo, como consecuencia de un proceso complejo, lento y accidentado, jalonado por conflictos -como se señala a menudo- pero también por consensos -a veces perdurables-, algo que tiende a destacarse con menos frecuencia. Ese proceso supuso un deslizamiento paulatino desde el predominio de un *principio de responsabilidad*, por el cual

<sup>3</sup> Juan SURIANO, “Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social”, Julián BERTRANOU, Juan Manuel PALACIO y Gerardo SERRANO (comp.), *El país del no me acuerdo: (des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004, pp. 33-34.

<sup>4</sup> José Luis MORENO (comp.), *La política social antes de la política social (Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX)*, Buenos Aires, Trama Editorial / Prometeo Libros, 2000.

<sup>5</sup> Juan Carlos TORRE y Elisa PASTORIZA, “La democratización del bienestar”, *Nueva Historia Argentina*, t. 8: Juan Carlos TORRE (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2002, pp. 257-312.

cada individuo es dueño de su existencia y debe hacerse cargo de sí mismo, hacia el de un *principio de solidaridad*, en virtud del cual la sociedad tiene una deuda con sus integrantes.<sup>6</sup> En una visión desde la larga duración histórica, el proceso de construcción de las políticas sociales y el Estado social aparece como una accidentada *marcha conceptual desde la compasión hacia los derechos*, desde el sentimiento humano de piedad hacia los considerados más débiles y pobres hacia la consecución de derechos sociales;<sup>7</sup> en términos de Beatriz Moreyra, "un complejo y laxo camino que va desde la solidaridad de la sociedad civil a la generalización de una solidaridad institucionalizada."<sup>8</sup>

Pese a estos avances, quizás por su notoria juventud, la historiografía argentina sobre las políticas y el Estado sociales presenta un carácter segmentado, focalizado en el "centro" y el Estado, con numerosos y significativos vacíos.

La producción se concentra, en buena medida, en el período del peronismo clásico, mientras que -pese a lo ya señalado sobre los avances interpretativos relativos al carácter procesual de las políticas sociales y el Estado social- se ha trabajado mucho menos sobre el extendido marco temporal precedente, mientras que los estudios sobre la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad han quedado casi exclusivamente a cargo de sociólogos, politólogos, cientistas políticos, estudiosos de la administración pública e, incluso, trabajadores sociales.

Quizás en parte porque la mirada sigue estando todavía excesivamente focalizada en el peronismo clásico es que en la producción prevalece una escala de observación que se pretende nacional, pero que en realidad por lo común se restringe al ámbito de decisiones del Estado central, descuidando el impacto efectivo de éstas en las provincias y los municipios y en especial lo acontecido en materia de políticas sociales en estos espacios a lo largo y ancho de un país históricamente atravesado por la diversidad y marcado por notorios contrastes. En esta cuestión se combinan el desarrollo aún insuficiente de los estudios sobre la temática en las provincias -dentro

<sup>6</sup> Pierre ROSANVALLON, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial, 1995, p. 21. En los inicios de la transición aludida, en el caso de la provincia de Córdoba, el diputado demócrata Horacio Valdés la concebía en los siguientes términos en los albores de la década de 1920: "nuestra organización política fundamental es individualista por excelencia. El estado no es otra cosa que un organismo tutelar de la libertad individual, cuyas actividades se han circunscripto a la defensa y conservación de las conquistas individuales. El individualismo, que considera al hombre como un átomo, de los tantos iguales que componen la sociedad, celoso de su propia subsistencia como principio orientador de un sistema determinado de organización colectiva, redujo al estado y circunscribió su acción a lo estrictamente necesario para dirimir el conflicto de las libertades contrapuestas y velar por su existencia como entidad soberana. Pero hoy, [...] ante los nuevos problemas que el presente pone a consideración del estadista, nadie vacila en aceptar que, por un imperativo de la evolución, al *estado individualista*, preocupado únicamente en el amparo y conservación de las conquistas privadas, seguirá el *estado social o estado de solidaridad*. Las nuevas normas legislativas que diariamente se adoptan en los países civilizados así lo acreditan, y aún entre nosotros, país nuevo donde no se ventilan los graves problemas que embargan a la vieja Europa, los partidos y los gobiernos, derivan sus afanes hacia la legislación social en su doble faz de protección y de asistencia." *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba*, Año 1921, p. 1000. Destacado nuestro.

<sup>7</sup> "Intervención de Eduardo Bustelo", Susana HINTZE (comp.), *Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba, 2000, p. 41.

<sup>8</sup> Beatriz I. MOREYRA, *Cuestión social y políticas sociales en la Argentina. La modernidad periférica: Córdoba, 1900-1930*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2009, p. 15.

de las cuales además hay también diferencias, con ventajas para distritos como Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba- con el limitado conocimiento y reconocimiento de los relatos producidos en estos ámbitos por parte de los historiadores del “centro” (Buenos Aires) que, con una mirada algo miope, perciben casi exclusivamente lo generado en su entorno cercano y acerca de él. Coincidimos con la necesidad planteada en un trabajo reciente en el sentido de “dejar de mirar al Estado desde su corazón: las ciudades capitales y las agencias del poder ejecutivo nacional” y, en cambio, prestar atención a la “multiplicidad de rostros estatales”; como bien se señala en ese caso, “estudiar los márgenes y las particularidades brindará la oportunidad de apreciar las incapacidades, incoherencias y renunciaciones que también componen al Estado.”<sup>9</sup> Las miradas regionales pueden contribuir a enriquecer, complejizar y especificar la comprensión de los procesos históricos globales que marcaron la historia argentina, al examinar sus modalidades concretas y diversas de despliegue y particularización. Los avances en este camino seguramente brindarán la oportunidad de comenzar a elaborar un relato más complejo, más equilibrado y auténticamente nacional sobre el largo proceso histórico de construcción de las políticas sociales y el Estado social en la Argentina en su conjunto. Un relato que también contemple lo acontecido en los niveles de decisión y acción más bajos, pero no menos importantes, como los municipales, que han sido pioneros en materia de generación e implementación de diversas formas de intervención social, desde antes que las instancias provinciales y que han ganado nuevamente mucho predicamento en los tiempos recientes. A ese nivel también actuaban otros actores cruciales en la construcción de las políticas sociales como aquellos que componían el extendido y heterogéneo sector de la beneficencia y las asociaciones mutuales. Por otra parte, ese nivel municipal, por su menor extensión, puede ser el espacio más adecuado para abordar, microscópicamente y a escala más humana, cuestiones como -entre muchas otras- la operatividad real y efectiva de los diversos modelos de atención social, las prácticas, las representaciones y las ideas de los distintos actores intervinientes en las políticas sociales, las interacciones entre ellos, las relaciones de colaboración y de conflicto que las atravesaron, así como los rostros de esos actores, muy en especial los de los elusivos -en términos de fuentes y de atención prestada por los historiadores- beneficiarios de las diversas modalidades de atención de lo social.

Lo señalado en las últimas líneas comprende algunos de los vacíos más significativos que pueden observarse en la producción historiográfica existente sobre las políticas sociales y la construcción del Estado social en la Argentina. Una de sus limitaciones más acusadas consiste en una mirada quizás excesivamente estatal(ista) de las políticas sociales, que descuida un tanto las acciones de otros actores significativos dentro de ellas y, sobre todo, las interacciones históricamente cambiantes entre todos ellos. Salvo algunas escasas (y meritorias) excepciones, en el estudio de las políticas sociales por lo común ha predominado una mirada “desde arriba” que privilegió, excesivamente (en especial para algunos períodos), las acciones generadas desde el Estado y descuidando a veces sus relaciones con las impulsadas

<sup>9</sup> Ernesto BOHOSLAVSKY y Germán SOPRANO, “Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina”, Ernesto BOHOSLAVSKY y Germán SOPRANO (ed.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010, p. 27.

desde otros ámbitos, como la beneficencia, la Iglesia o las asociaciones mutuales, por ejemplo. En la gestación y puesta en práctica de las políticas sociales y en el proceso de construcción del Estado social intervinieron, de distinto modo y con diferente gravitación a lo largo del tiempo, actores numerosos, diversos, cambiantes, portadores de intereses particulares, generadores de prácticas sociales y culturales y representaciones propias, dotados de dinámicas específicas, que interactuaron entre sí de manera históricamente cambiante en el tiempo, dibujando fronteras porosas y variables entre el Estado, la sociedad civil (la familia, la beneficencia, la caridad particular, etc.) y el mercado en la provisión de bienestar. Se trata de una historia hecha de conflictos, confrontaciones y resistencias -como se señala a menudo- pero también hecha de numerosos encuentros y consensos, a veces perdurables. Entre éstos, por ejemplo, aquellos vigentes durante largo tiempo en torno a la responsabilidad primaria y excluyente del individuo en la satisfacción de sus necesidades, el rol subsidiario y residual del Estado en la atención de lo social y, como contrapartida, el protagonismo dentro de ella de las instituciones de la sociedad civil, en especial, las benéficas y las eclesiásticas, aunque por lo común con apoyo financiero estatal. Así, una necesidad sensible de la historiografía argentina sobre la temática, matizada apenas por algunos meritorios trabajos ya existentes, es elaborar relatos históricos que intenten restituir la complejidad de ese conjunto de formas de intervención social vigentes en un período determinado de nuestro pasado, con especial énfasis en la operatividad efectiva de esos modelos de atención social, sus permanencias, cambios y transformaciones en el tiempo.

Una historia que, además, incorpore como sujetos activos (aunque contextualmente condicionados y dotados de racionalidad limitada) a los pretendidos "objetos" de las diversas formas de intervención social, es decir, que considere a los beneficiarios de las políticas sociales como algo más que meros destinatarios de prácticas provenientes "desde arriba", desde el Estado en sus diversas instancias, la beneficencia, la Iglesia o las elites dominantes. Esos actores de las políticas sociales, salvo excepciones, lo más a menudo están prácticamente ausentes de los trabajos históricos sobre la temática, al punto incluso de extrañarse su sola presencia; a su vez, en los casos en que aparecen, por lo común lo hacen como simples receptores, descuidándose la indagación de sus propias prácticas de apropiación material y simbólica, sus usos de las modalidades de atención de lo social, sus formas de usufructuarlas, sus propias demandas, concepciones y representaciones, así como sus resistencias a los intentos "desde arriba" por instrumentalizarlos. Obviamente, cuestiones todas muy complejas, numerosas y, no menos importante, elusivas en términos de rastros documentales, pero también muy significativas y ponderables a la hora de pretender elaborar una historia más plenamente social y humanizada de las políticas sociales que, además, tenga ambiciones serias de ser una historia sintética sobre la cuestión.

Una historia con estas pretensiones debería otorgar un sitio privilegiado -pero no excluyente- al análisis de la dimensión cultural de los modos de atención de lo social, que comprende manifestaciones diversas que van desde los sistemas de pensamiento articulados en torno a "lo social" hasta las visiones, las concepciones y las representaciones propias de los distintos actores que interactúan dentro de ese campo y que contribuyen a orientar sus prácticas cotidianas. En el fondo, entonces, la apuesta mayor es tratar de reconstruir, siquiera fragmentariamente, las culturas

asistenciales y explicar de ese modo las racionalidades que subtienden a los modelos, históricamente cambiantes, de atención social, su operatividad concreta, su dinámica en el tiempo y, no menos importante, sus alcances reales.

Esas culturas asistenciales sólo adquieren sentido cabal dentro de un análisis histórico que, aunque parezca obvio decirlo, tome en cuenta seriamente al contexto dentro del cual se conciben e implementan las políticas sociales y en el cual desenvuelven sus acciones los diversos actores. Es decir, un análisis que preste atención efectiva (no como un mero presupuesto teórico y metodológico) a los contextos de producción de las políticas sociales, de modo de integrarlas dentro de la totalidad mayor de la que forman sólo una parte, ese marco mayor constituido por la economía, la vida social, la dimensión política, las ideas, etc. Esa integración, además de precavernos contra el peligro del anacronismo, permitirá conocer mejor no sólo la operatividad y la dinámica de los modelos de atención de lo social, sino también sus alcances reales, al desvelar los condicionamientos y las posibilidades existentes dentro del contexto analizado, en términos de las capacidades estatales y de los otros agentes para dicha tarea (acceso y disponibilidad de recursos de todo género), las ideas dominantes en torno a quién debe hacerse cargo de qué o quiénes en materia de necesidades humanas básicas, entre otras cosas. Así, por ejemplo, en relación con las políticas públicas sería posible, como se subraya en un estudio reciente, “mostrar no ya toda la potencia y majestad del Estado”, sino “ofrecer una representación de lo que éste no pudo hacer, de los lugares que no llegó ni alcanzó.”<sup>10</sup>

En este contexto general de avances y limitaciones de la historiografía sobre la construcción de las políticas sociales y del Estado social en la Argentina podemos decir que siguen faltando todavía estudios históricos de carácter sintético, que ofrezcan visiones de conjunto más abarcadoras acerca de esa cuestión a escala de las realidades provinciales, ya que las existentes son escasas y como regla se restringen a algún sector específico de la atención de lo social, en especial la salud o la educación. Esos estudios sintéticos sólo pueden ser resultado de una investigación perseverante, madurada, sostenida en el tiempo y presidida por una agenda más ambiciosa, por su carácter comprensivo. Este tipo de producción disciplinar supone un tiempo de maduración y de concreción muy superior al del ensayo historiográfico o al trabajo atento solamente a las oportunidades coyunturales de producción, publicación o financiamiento vía subsidios. Debería ser el resultado de una tarea sistemática y muy intensiva en el marco de proyectos de investigación de mayor envergadura, desenvueltos a lo largo de años.<sup>11</sup>

Esas síntesis a escala provincial seguramente serán cruciales para avanzar luego en un ejercicio serio y sistemático de trabajo histórico comparativo que nos habilite a pensar en la posibilidad efectiva de empezar a elaborar un relato más auténticamente nacional, integral y desde la perspectiva de la larga duración histórica acerca del proceso de construcción de las políticas sociales y el Estado social en la Argentina.

<sup>10</sup> Ibid., p. 28.

<sup>11</sup> Ya existen algunos trabajos de estas características para algunas provincias, como lo muestra para el caso de Córdoba el volumen de la autoría de Beatriz Moreyra, *Cuestión social y políticas sociales en la Argentina. La modernidad periférica. Córdoba, 1900-1930*, aparecido en 2009, y existen investigaciones que, aunque en curso, ya han dado algunos resultados significativos, como el libro de María José Ortiz Bergia, *De Caridades y Derechos. La construcción de políticas sociales en el interior argentino. Córdoba, 1930-1943*, publicado en el mismo año.