

Dirección: Osear Troncoso
Secretaría de redacción: Margarita B. Pontieri
Asesoramiento artístico: Osear Díaz
Diagramación: Oscar Sammartino
Coordinación y producción: Natalio Lukawecki, Fermín E. Márquez.

TENTI FANFANI, Emilio: *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención/1*. Centro Editor de América Latina. Biblioteca Política Argentina N° 255. Buenos Aires, 1989

I INTRODUCCIÓN

Desde sus orígenes el Estado moderno instala una serie de instituciones especializadas en intervenir sobre necesidades específicas de los sectores tradicionales tipificados como "pobres". Estos constituyen el objeto preferencial de la política social del Estado. Con el paso del tiempo, y en función de ciertos desarrollos en la base material de la sociedad, la dialéctica clase sociales-Estado da lugar a la conformación de sistemas especializados de prestación de servicios sociales. Así se va consolidando un sistema nacional de enseñanza, luego un sistema de salud, otro de seguridad social, más o menos en este orden cronológico.

Pese a la incorporación progresiva de amplios sectores de la población a esos sistemas de prestación de servicios, la cobertura de los mismos nunca es total. Los grupos poblacionales excluidos son objeto de una intervención pública de tipo global, no especializada y difusamente dirigida a atender el problema general de la pobreza. En este trabajo se privilegia el análisis de estas estrategias que a los efectos prácticos se reúnen bajo la denominación de políticas asistenciales y promocionales.

© Centro Editor de América Latina S.A.

Tucumán 1736, Buenos Aires.

Hecho el depósito de ley. Libro de edición argentina. Impreso en marzo de 1989. Pliegos interiores compuestos por: M.G. Producciones Gráficas por Computación, Tel. 941-2435, Capital. Interior: impreso en Litodar, Viell444, Buenos Aires, Encuadernado en Cometa. Calle 22, NO 3841/51, San Martín, Prov. Buenos Aires. Distribuidores en la República Argentina: Capital: Maleo Cancellaro e Hijo, Echeverría 2459, 5^o "C", Buenos Aires. Interior: Dipu S.R.L., Azara 225, Capital.

ISBN 950-25-1524-2

Si en un principio la política social del Estado, en su faz de beneficencia pública, atendía distintos niveles de necesidades de los sectores sociales desfavorecidos (educación, salud, abandono, vejez, etc.) y lo hacía en forma indistinta, progresivamente fue constituyendo necesidades específicas en objeto de políticas especializadas. Sin embargo, siempre existe un conjunto de necesidades y de personas que no son atendidas por los sistemas formales de prestación. Estas necesidades diversas y sectores marginados constituyen la materia propia de las políticas asistenciales del Estado.

En la primera parte de este trabajo se presenta un argumento general para entender la *evolución* de estas políticas. Para ello se identifican y reconstruyen algunos modelos y estrategias típicas de *intervención* que van de la beneficencia clásica hasta la asistencia y promoción social de nuestros días. A continuación se incluye una descripción de algunos programas relevantes de acción social concebidos y ejecutados por el Estado Nacional durante los últimos años. A los fines de este análisis se examinarán las políticas de atención a menores, ancianos, discapacitados, de promoción social (programa de comedores escolares e infantiles) y el Programa Alimentario Nacional (PAN). En todos los casos se presentará la información *relativa* a las variables más significativas de los programas (objetivos, financiamiento, cobertura, etc.) y se plantearán los principales problemas y contradicciones que los caracterizan.

Una parte de este libro fue publicada como artículo en el Boletín Informativo *Techint* N° 248, julio-agosto 1987.

Por último, el autor agradece la colaboración de la Lic. Graciela Dinardi en la recopilación, sistematización y análisis de la información utilizada en el presente trabajo.

||

ESTRATEGIAS TIPICAS DE INTERVENCION

2.1. La beneficencia pública

2.1.1. Orígenes y actividades

La beneficencia es el concepto que preside los primeros intentos de intervención orgánica del incipiente Estado argentino en los asuntos sociales. La Sociedad de Beneficencia fue creada por decreto del 2 de enero de 1823 firmado por el general Martín Rodríguez, gobernador de la provincia de Buenos Aires, y refrendado por el ministro de Gobierno Bernardino Rivadavia, quien es su verdadero inspirador, con el fin de perseguir "la perfección de la moral, el cultivo del espíritu en el bello sexo y la dedicación del mismo a lo que se llama industria, y que resulta de la combinación y ejercicio de aquellas calidades".¹

El Estado argentino naciente reproduce con la Beneficencia algunos patrones básicos del modelo de la caridad cristiana. Así como la escuela es la versión laica de la institución eclesiástica, la beneficencia es algo así como la contraparte de la vieja caridad cristiana, de la cual hereda algunas formas y ritos más relevantes.

La filantropía, como valor general, busca desplazar el concepto cristiano de caridad, al mismo tiempo que no se le opone, sino que lo engloba dentro de un referente más universal, la moral laica de origen racional y no revelada.

La Sociedad tomó a su cargo, en 1823, la Casa de Huérfanas, antes llamada Colegio de Huérfanas de San Miguel o Colegio de Huérfanas de la Merced, que había sido fundado por la Hermandad de la Santa Caridad. Al mismo tiempo fundó cinco escuelas para niñas en la capital. Con estos establecimientos a su cargo, esta institución inicia una larga historia de intervenciones sobre problemas sociales específicos en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, constituyéndose en el paradigma dominante de la política social del Estado hasta principios de los años 40 de este siglo.

En 1827, cuando Rivadavia deja la presidencia de la República, la Sociedad tenía a su cargo 6 escuelas en la capital con 520 alumnos, además del Colegio de San Miguel (Casa de Huérfanas) con 65 alumnas y 4 escuelas en las zonas rurales con 290 alumnas.

En 1838, antes de la suspensión temporal de sus actividades con motivo del advenimiento del régimen rosista, la Sociedad administraba 16 establecimientos escolares con 1.310 alumnas.

La acción educativa de la Sociedad se reinicia en 1852 y se extiende hasta 1876. Ese año, por disposición de la Ley de Educación Común, entonces sancionada, traspasó su escuela normal y sus 98 escuelas comunes con una matrícula de más de 7.000 alumnas al Consejo General de Escuelas.

A partir de 1876, la Sociedad concentra sus actividades en el campo de la acción social asistencial y hospitalaria. Desde su fundación y con la única interrupción del período 1838-1852, se hace cargo de la Casa de Expósitos. En 1852 administra el Hospital de Mujeres (el actual Rivadavia). En 1854 instala el Hospital de Mujeres Dementes y en 1868 una sucursal de la Casa de Expósitos. Durante el último cuarto de siglo funda diversos asilos, el Hospital de Niños (1875) y el Oftalmológico (1878).

En los primeros cuarenta años de este siglo la Sociedad expande sus actividades básicamente en el campo de la atención a niños huérfanos, ancianos, madres desamparadas, pobres vergonzantes, etc. Para tal efecto funda diversos establecimientos de asilo y asistencia que recurren fundamentalmente a una estrategia de tratamiento por internación y segregación temporal o total.

Paralelo a estas actividades asistenciales, la Sociedad mantiene durante toda su existencia la institución de los "premios a la virtud", que se entregan a personas pobres con una finalidad ejemplarizadora y moralizante.

Como se verá luego, toda la acción de la Sociedad se basa en la idea de que existe una estrecha relación entre los "estados de necesidad" de los pobres y la "ausencia de virtud".²

■ ■ ■

2.1.2. Recursos

El origen, monto, estructura y evolución de los recursos de la Sociedad de Beneficencia de la Capital constituyen indicadores de las características básicas de esta estrategia de intervención social. Entre ellas podemos citar el carácter marginal de los recursos disponibles y la escasa y discontinua relevancia del aporte privado. En efecto,

pese a los reiterados discursos celebratorios de la iniciativa privada en materia de beneficencia, la mayor parte de los fondos de la institución provienen del presupuesto nacional.

En el decenio que va de 1894 a 1903 se duplica con creces la cantidad recibida del Gobierno nacional. Durante el mismo lapso la contribución privada, aunque tuvo una tendencia creciente, nunca alcanzó la cuarta parte del total de recursos disponibles. El grueso del esfuerzo, entonces, lo hizo el erario público. Esta situación contrasta con el uso discrecional que le dio a estos recursos la fracción de la élite porteña que controló siempre la Sociedad. Este aspecto del problema se convirtió, como veremos más adelante, en objeto privilegiado de crítica por parte de los primeros representantes de las nuevas y "modernas" concepciones asistencialistas.

Durante la primera mitad de este siglo se mantiene la misma estructura en cuanto al origen de los recursos de la Sociedad (cuadro 2).

2. 1.3. *La beneficencia como tarea femenina*

En sus orígenes la beneficencia fue una tarea femenina. Esta "función del Estado para ser fecundada debe hacerse materna"² es decir, debe ser hecha por mujeres. La índole moral de los problemas que la beneficencia pretende resolver hace particularmente apta a la mujer para atender problemas "propios de su sexo". No sólo "el bello sexo" posee una formación moral "en grado eminente", sino que tiene además la cualidad de influir poderosamente sobre el hombre, a quien "le comunica la dulzura, la afabilidad, y además cualidades, en que solo tienen parte el corazón y que, entrando a constituir el carácter, engendran en el hombre los mismos sentimientos que posee superiormente la mujer".³

Según los principios estructuradores de la división del trabajo entre los sexos imperantes en ese momento histórico, la mujer es la educadora moral por excelencia. Para ello está dotada de aquellas cualidades (sentimientos,

afectos, "corazón", etc.) que la colocan en inmejorables condiciones para desarrollar esta tarea. Según Rivadavia, "la naturaleza dio a su corazón y espíritu cualidades que no posee el hombre". Sin embargo, estas cualidades, con ser necesarias, no son suficientes para ejercer esta misión de regeneración moral. Para ello es preciso un espíritu cultivado, es decir educado e ilustrado.

La beneficencia, como tarea femenina se opone a las tareas propias del hombre el cual según este esquema debería contraerse "exclusivamente a los trabajos análogos a la fuerza de su sexo; es decir, a todos aquellos que demandan empresas y conquistas".⁴ He aquí el argumento sobre el que se fundamenta una relación objetiva de dominación basada en el género, dominación que se traslada a todo aquello que hombre o mujeres hacen en virtud de la división del trabajo entre los sexos.

La beneficencia es una función subordinada del Estado, por eso se encarga a las mujeres de la élite porteña: fracción dominada de las clases dominantes de la época.

¿Cuáles son las cualidades que deben poseer las mujeres para constituirse en agentes de la beneficencia? Un examen somero de las mismas puede ayudarnos a develar el sentido y la racionalidad de esta práctica institucionalizada. Un análisis y clasificación de los adjetivos celebratorios reiteradamente usados por un historiador "oficial" de la Sociedad,⁵ para caracterizar a las damas que a lo largo de los años más se distinguieron en su tarea indica lo siguiente:

a) Poseen propiedades que se refieren a la posición que ocupan en la estructura social de la época, tales como "distinguidas", "elegidas", "excepcionales", "de la verdadera aristocracia porteña", "ser superior", "aristócrata", "de palacio y abolengo", "de majestuosa presencia", "exquisita", "triunfadora de los salones", "de influencia y ascendientes, etc.

b) Se le asignan cualidades morales tales como "humildad", "dulzura", "bondad", "corazón alegre"; "religiosidad", "piedad", "delicada modestia", "amable sencillez", "delicadeza de sentimientos", etc.

c) También se caracterizan por una serie de cualidades que se refieren a su conducta práctica y a su carácter. Las damas distinguidas de la beneficencia tienen "perseverancia", "celo", "empeño", "tesón", "firmeza", "impulso", "energía", "decisión", "carácter resolutivo", "perseverante laboriosidad", "acción infatigable", "cooperadora", "contribuyente", etc.

d) Por último, y con menor frecuencia, también se le asignan cualidades que se refieren a las dimensiones racionales o cognitivas de su personalidad. Este aspecto se manifiesta en las siguientes características: "instrucción sólida", "talento aristocrático", "inteligente", etc.

Existen múltiples evidencias de que, efectivamente, las damas de la beneficencia de la Capital provenían de los estratos más altos de la estructura social de la época. Todas sin excepción se reclutaron entre esposas y parientes próximas de los grandes terratenientes, comerciantes y propietarios significativos de la ciudad y provincia de Buenos Aires. Este es un dato a tener muy en cuenta a la hora de interpretar el modelo de la beneficencia pública en la Argentina.

Junto con la "alcurnia" del dinero y la tradición de los apellidos ligados a las gestas políticas y militares constituyentes de la nacionalidad argentina, estas damas comparten un conjunto de propiedades "morales", las cuales constituyen otro requisito necesario para ejercer la dirección de la ayuda social. Las cualidades de índole cognitiva, cuando son mencionadas, se refieren exclusivamente a propiedades genéricas ("talento", "inteligencia", etc.) pero nunca hacen referencia explícita a un conjunto específico de saberes o de habilidades. Para ejercer la beneficencia, entonces basta ser mujer, de clase alta, y poseer las cualidades morales y conductuales socialmente reconocidas como válidas. Habrá que esperar hasta principios del siglo actual para escuchar demandas que exigen la posesión de saberes especializados para realizar las tareas propias de la acción social.

Es muy expresiva la descripción que Meyer Arana hace de una dama prototípica de la Sociedad de Beneficencia.

De ella dice que era "viajera asidua, tenía el hábito de tratar gentes de valía, para las cuales mantuvo siempre abiertos sus salones formando un centro de aristocrática intelectualidad. Todas estas condiciones la señalaban para presidir consejos caritativos. Porque además, era muy piadosa y de sentimientos de amor al prójimo. Amaba mucho a las criaturas".⁶ El párrafo integra y pondera las cualidades básicas de la dama de beneficencia "ideal".

Las mujeres también fueron las primeras destinatarias de la beneficencia. "De todas las miserias -escribía J. A. García- la que más afecta es la situación de la mujer soltera y especialmente de las huérfanas (...) Es la herida en carne viva que duele en el alma social a través de todo el siglo XVIII y una buena parte del siglo XIX. La clase de recogidas constituye la preocupación de los ases sociales, de los devotos ricos, amargados por el continuo pensar en la vida futura, y que compran con sus dádivas el asiento de preferencia en el cielo".⁷

Cuando la Comisión Organizadora nombrada por Rivadavia (y compuesta por hombres) eleva su dictamen al ministro, le sugiere que para seleccionar a las damas de la beneficencia, ponga la mira "en damas que no estuviesen demasiado ligadas a sus atenciones domésticas, bien por su poca fortuna bien por el número de su familia. Ha considerado que la imperfección del servicio de los Esclavos no permite en este país a las que son cabeza de familia distraerse a atenciones exteriores que les saquen con frecuencia de sus casas".⁸

La caridad laica se constituye en el espacio público reservado para las damas de las clases acomodadas porteñas. Ya bien entrado este siglo, J. A. García escribía que "mientras llega el feminismo, algo risueño para nuestras razas latinas, la carrera pública de las señoras está en las sociedades de caridad. A falta de empleos, de prensa, de congresos, de partidos políticos y comités, donde sonaran sus nombres, las ambiciosas se refugiaban en ese mundo curioso, mezcla de cosas mundanas y sagradas donde se hacía la beneficencia, se adoraba al Santísimo y se era prior o consejero, con derecho a un asiento

principal, a ocupar un lugar expectable en las procesiones".⁹

Este modelo de la beneficencia como asunto de mujeres se reproduce con el correr del tiempo en el campo de las iniciativas privadas. Así van surgiendo múltiples asociaciones femeninas, religiosas, en su mayor parte, constituidas con fines caritativos. Este sesgo femenino de la acción social permanece como un rasgo característico de la estrategia asistencial que sucede a la beneficencia como modelo dominante de acción social.

2.1.4. *Caridad, filantropía y beneficencia*

El Estado argentino naciente reproduce con la beneficencia algunos patrones básicos del modelo de la caridad cristiana. Así como la escuela es la versión laica de la institución eclesiástica, la beneficencia es la contraparte de la vieja caridad cristiana, de la cual hereda algunas formas y ritos más relevantes.

La fundación misma de la Sociedad de Beneficencia se enmarca en un contexto de conflicto con la jerarquía eclesiástica de Buenos Aires. En efecto, el gobierno había decretado el cese de las órdenes religiosas en la administración de los hospitales el 1 de Julio de 1822, tanto de hombres como de mujeres. Según Penna y Madero, "si las ideas y determinaciones del nuevo gobierno no permitían continuar dispensando la misma confianza a la Congregación religiosa, ni a la Santa Hermandad de la Caridad, que habían dirigido y administrado los hospitales porque tal delegación no se armonizaba con la organización y tendencia del nuevo gobierno, se veía que cuando éste tuvo en sus manos la administración directa de dichos establecimientos, sintió la necesidad de crear corporaciones intermedias que los regenteasen en un todo análogos a aquellas que acababa de suprimir".¹⁰

En este período de post-independencia, el nuevo Estado disputa ciertos ámbitos de poder a las corporaciones religiosas. Entre estas están las poderosas cofradías. Estas "desempeñaban un papel muy importante. Concentraban en su seno el equivalente de la figuración

social y política de nuestros tiempos para hombres y mujeres".¹¹ Cuando Rivadavia se abocó a la tarea de seleccionar a los miembros de la Comisión organizadora de la Sociedad de Beneficencia y a las "primeras 13 damas fundadoras", tuvo especial cuidado en elegir personas cuya religiosidad estuviera más allá de toda sospecha. De los tres varones miembros de la comisión organizadora José María Rojas, Don Francisco del Sar y el Pbro. Dr. Valentín Gómez, los dos últimos, según Meyer Arana "pertenecían de cuerpo y alma a la Iglesia".

Rivadavia, como autor de la llamada "reforma eclesiástica" se enfrentó con la Hermandad de la Caridad, por considerar que allí se ocultaban enemigos al régimen independiente. Pero su conflicto es con una corporación religiosa y no contra toda la institución eclesiástica. Esto no podía ser de otra manera, desde el momento en que "la religión llenaba la vida de la familia, era la preocupación continua, presidía toda la existencia. Pertenecer a las venerables órdenes Terceras de Santo Domingo, San Francisco y La Merced, era la más alta aspiración de la clase acomodada, pues el título de Hermano tenía alcance de alta ejecutoria aristocrática, representaba devoción y en cierto modo pregonaba fortuna".¹²

El conflicto religioso se expresa también en la reticencia de algunas damas porteñas en aceptar la invitación a constituir la Sociedad. Es sabido que la Sra. Mariquita Sanchez de Mendeville colaboró estrechamente con Rivadavia para seleccionar y persuadir a las primeras integrantes de la Sociedad.

Mitre calificó a Rivadavia como "el verdadero fundador de la Iglesia Argentina, que siguiendo las tradiciones de la escuela regalista de Campomanes,¹³ selló su hermandad con todas las comunidades religiosas del mundo civilizado, levantando la autoridad de la razón y de la filosofía, sin violar las creencias sagradas del alma ni turbar las conciencias piadosas".¹⁴

El conflicto entre ciertos sectores eclesiásticos y el ministro Rivadavia no es más que un episodio del proceso de secularización de la vida social y política de los Estados

modernos. Rivadavia representa a aquellas corrientes de pensamiento que sostienen la emancipación de la moral respecto de la religión y reivindican el primado de la razón sobre las verdades reveladas. La relación entre el poder temporal del Estado y el poder espiritual de las instituciones religiosas no es de contraposición sino de recíproca autonomía entre los dos distintos aspectos del pensamiento y la actividad humana, conforme a las posiciones ya clásicas de John Milton sobre la libertad religiosa y de John Locke sobre la tolerancia. Por esta razón, no debe entenderse la actitud de Rivadavia como una posición antirreligiosa. En 1826, al regresar de Europa, Rivadavia dona a la Sociedad de Beneficencia 500 ejemplares del Nuevo Testamento que le ofreciera en Londres Juan Armstrong secretario de la Sociedad Bíblica, de corte protestante y por lo tanto "texto discutible para los católicos".

La filantropía, como valor universal, busca desplazar el concepto cristiano de caridad, al mismo tiempo que no se le opone, sino que lo engloba dentro de un referente más universal, la moral laica de origen racional y no revelada.

En 1824, con la llegada del general Las Heras como nuevo gobernador de Buenos Aires se produjo un "acercamiento íntimo entre las autoridades y la Iglesia". Este acercamiento se consolida aun más durante la etapa del gobierno de Juan Manuel de Rosas, el cual según Meyer Arana "se caracterizó más por una adulación constante a la Iglesia para combatir en el fondo mismo de las conciencias las raíces del partido unitario".¹⁵

A fines del siglo pasado y durante la primera mitad del presente, la Sociedad de Beneficencia ha resuelto el conflicto con la Iglesia. Pese a ello, no faltan los ataques a la filantropía y la reivindicación de la caridad cristiana. A fines del siglo pasado, Félix María del Val, sacerdote jesuita expulsado de Montevideo insistía con la tesis de que "la filantropía es la moneda falsa de la caridad". Sin embargo, durante todo el período de auge de la Sociedad no se registraron enfrentamientos significativos con las autoridades eclesiásticas argentinas. Más aún, podemos decir que la beneficencia reproduce, en un contexto laico algunos aspectos fundamentales de la concepción de la

pobreza y de las estrategias aptas para enfrentarla. Ya bien entrado este siglo, un comentarista explicaba el desarrollo "extraordinario" de la Sociedad diciendo que "es la consecuencia de no limitarse a una fría filantropía burocrática; está (...) animada del verdadero espíritu de la caridad cristiana, que no sólo se preocupa de aliviar los dolores corporales y de mejorar el bienestar material, sino también atiende (...) a subvenir las necesidades del alma humana".¹⁶

2.1.5. Beneficencia pública y estilo privado

Cuando Rivadavia le quita a la Hermandad de la Caridad la administración de los hospitales no transfiere directamente esta actividad al área del poder público, sino que crea una nueva corporación dotada de una gran autonomía para disponer de los fondos públicos. Como veremos, la autonomía que goza esta institución es tal que se llega a dudar hasta de su propio estatuto jurídico de entidad pública.

Dice una clásica definición de las instituciones filantrópicas que son "instrumentos legales y sociales para aplicar recursos privados para fines públicos". Con la Sociedad de Beneficencia sucede que muchos tendieron a pensar que se trataba de una institución que aplicaba recursos públicos para fines privados.

Este sesgo marca a la Sociedad desde su mismo origen. Dicen Penna y Madero que este tipo de actividades de beneficencia "no se presta a ser atendida por el gobierno y éste (...) tuvo que volver sobre sus pasos, colocando esas instituciones (hospitales, asilos, etc.) bajo el amparo de sociedades civiles cuyos miembros se reclutaban entre las personas más distinguidas de esta sociedad".¹⁷

Sucede como si el incipiente Estado argentino delegara esta actividad en manos de una iniciativa privada subsidiada y constituida como tal desde el poder público. De esta manera, la acción social se vuelve una práctica discrecional, controlada en forma arbitraria por un grupo de exponentes de las clases dominantes de la sociedad, quienes ejercen esta actividad con

las mediaciones mínimas del personal especializado. (médicos, maestras, administradores, etc.), reservándose todo el poder de decidir las políticas y estrategias.

Esta característica de discrecionalidad y autonomía de la política respecto de la pobreza parece ser una característica crónica del capítulo de las políticas públicas dirigidas a intervenir en forma directa y global sobre los sectores sociales más desfavorecidos.

Esta autonomía fue un valor explícitamente defendido por las damas de la Sociedad de Beneficencia prácticamente a lo largo de toda su historia. Al menos esto es lo que aparece cada vez que se intentó limitar, o afectar estas prerrogativas de la institución. Veamos algún episodio referido a esta situación.

El 16 de marzo de 1852 se reinstala la Sociedad de Beneficencia, luego del congelamiento a que se vio sometida durante el régimen de Rosas. La ley de creación de municipalidades disponía que las escuelas de niñas dependerían de ellas. La Sociedad de Beneficencia se opone a esta disposición y logra que en el Senado de la provincia se discuta una reforma a la ley. El argumento esgrimido es que la Sociedad desde su creación se mantuvo con la venta de propiedades hechas por el gobierno y que antes pertenecieron a la Hermandad de la Caridad y al Colegio de Huérfanas. Por lo tanto, si el gobierno no había financiado realmente a la institución, no tendría derecho a administrar los establecimientos educativos para niñas. Habrá que esperar hasta 1876 para que las escuelas de niñas de la Sociedad pasen a depender del Consejo General de Escuelas, creado en ese año.

Respecto a este problema, Sarmiento había escrito al presidente Avellaneda desde Nueva York que "la Sociedad de Beneficencia es una barrera insuperable a la mejora de la educación: Fue el escollo en que se estrellaron mis esfuerzos para fundar un sistema de educación que no tiene base".¹⁸

En 1880, con la federalización de Buenos Aires, el Gobierno Nacional y el de la Provincia de Buenos Aires acuerdan pasar la Sociedad de Beneficencia al ámbito de

la Nación. Por la misma época se crea el Departamento Nacional de Higiene. Su director, el Dr. Juan B. Gil formuló un anteproyecto de ley sanitaria, de higiene y beneficencia públicas, por el cual la Sociedad pasaba a depender de esta repartición del Gobierno Nacional. La Dirección Nacional sería la encargada de la conducción técnica y de la administración económica de todos los establecimientos públicos de caridad o beneficencia costeados o subvencionados con recursos nacionales o municipales. La Sociedad de Beneficencia, dentro de este esquema tendría la responsabilidad de inspeccionar los establecimientos tanto públicos como particulares "a objeto de velar por la moral y buenas costumbres así como por el buen tratamiento de los enfermos y demás habitantes de dichas casas".¹⁹

La presidenta de la Sociedad de Beneficencia tendría voz y voto en el Consejo Nacional de Higiene y se asignaba a la Sociedad la facultad de promover suscripciones públicas, rifas de objetos, espectáculos y otras "diversiones para fines de caridad". Los recursos así obtenidos podrían ser invertidos por la Sociedad, pero con el acuerdo del Consejo de Higiene. Este proyecto de leyes de octubre de 1888.

Este nuevo intento de sujetar la actuación de la Sociedad a un organismo de la administración central del Estado también estaba condenado al fracaso. La entonces presidenta de la Sociedad, señora de Lavalle se movilizó para obstaculizar el proyecto. A todo esto, Eduardo Wilde, ministro de Interior lo había aprobado y enviado al Congreso. La señora de Lavalle le manifestó que "en manera alguna la Sociedad aceptaría el rol tan deprimente asignado en la ley en proyecto y que su sanción importaría la disolución de la sociedad".

La posición no podía ser más clara y contundente. La nota enviada al ministro seguía diciendo: "V. E. comprenderá cuán justamente ofendida se encuentra esta corporación, creada por el ilustre Rivadavia con fines mucho más nobles y elevados que aquellos a que pretende reducirla el Consejo de Higiene. El sabio estadista quiso mantener elevado el nivel de la mujer confiándole el cuidado de los

establecimientos en que se alberga la desgracia y la orfandad y dándole completa libertad para proceder según su propio criterio (...).²⁰

A la sociedad no le era suficiente el "derecho de inspección" que Meyer Arana, recogiendo el sentir y los intereses de las señoras califica de "derecho al espionaje". En efecto "¿Cómo podría (la Sociedad) -se pregunta- velar por la moral, en establecimientos que no le pertenecerían, cuyo personal no estaría obligado a obedecer sus órdenes y que siendo administrado por hombres podrían tachar de exageradas las ideas de las señoras sobre moral?".²¹ Pareciera ser que la tarea moralizadora no se puede cumplir si no se apoya sobre otros factores de orden extra-moral. En esta actividad moralizante, la mujer no tiene rival, más aún cuando se trata de velar por el desarrollo moral de "niñas de todas las edades".

Las damas desplegaron una amplia campaña ante la opinión pública defendiendo la más "completa libertad de proceder según su propio criterio". Su presidenta llegó incluso a entrevistarse con el propio presidente Juárez Celman, el cual mandó retirar el proyecto del Congreso de la Nación dando así satisfacción a las demandas de la poderosa Sociedad.

El Ministro del Interior, bajo la presidencia de Pellegrini dictó un nuevo reglamento para la Casa de Expósitos, "algunos de cuyos artículos importaban como una reducción de las facultades de las señoras en la misma".²² Aquí, la Sociedad responde con una actitud insólita. Decide renunciar a la dirección de la Casa de Expósitos, postura que es terminantemente rechazada por el gobierno. Sin embargo, éste autoriza a la Sociedad a "presentar todas las observaciones que juzgase oportunas a fin de reformar la administración de aquella Casa de Expósitos e introducir modificaciones a su reglamento".

También salió victoriosa la libertad discrecional de la Sociedad cuando, en 1892, el Decano de la Facultad de Medicina, Dr. González Catán solicitó al Consejo Superior de la Universidad la ampliación de las clínicas a cargo de dicha casa de estudios, en razón del incremento del número de estudiantes en las clases prácticas. El Consejo

solicitó al Ministerio de Instrucción Pública que se le cedieran los hospitales de mujeres Y de niños. La sociedad encarga a los doctores Manuel Molino y Ricardo Gutiérrez que argumentasen en contra de la solicitud de la Universidad para que se dejase a la Sociedad "libre de acechanzas". Como resultado del "celo" puesto por las damas "la sociedad distinguida y los pobres han rodeado a las damas de altísimo prestigio y consideración". La Universidad, en consecuencia, no obtuvo respuesta a su demanda.

El poder alcanzado por esta institución es tal que el 25 de diciembre de 1892 un dictamen del Procurador General de la Nación decía que la Sociedad "no ha tenido hasta ahora una constitución que determine con claridad la extensión de sus atribuciones, porque no la ha necesitado; la limitación de sus facultades podría quizá, detener su vuelo".²³ Agregaba el Procurador que la Sociedad "en tanto dispensadora de la caridad oficial" nunca fue desautorizada por gobierno alguno, lo cual se esgrimía como prueba de su buen funcionamiento.

En 1908, el procurador de entonces, Dr. Julio Botet, tuvo que dictaminar sobre una petición de la Sociedad acerca del estatuto jurídico de la institución. El procurador la define entonces como "repartición de la Administración pública" que "administra con toda autonomía (...) los fondos del Tesoro de la Nación". El mismo funcionario reitera esta tesis el 9 de marzo de 1910.

Estos pronunciamientos de la autoridad pública obedecen a los cuestionamientos Y críticas que merecía el estatuto particular de que gozaba la Sociedad para ejercer la "caridad oficial" según moldes privados. Más adelante analizaremos cómo, junto con las críticas al modelo de la "caridad-beneficencia", se va abriendo camino un nuevo paradigma de acción social que finalmente desplaza al primero, aunque incorporando varias de sus principales características.

2.1.6. La estrategia de moralización

Si se quiere reconstruir la lógica de la beneficencia es preciso encontrar los hilos conductores que organizan sus prácticas y dan sentido a sus objetivos.

En sus primeros años de vida, la Sociedad de Beneficencia orienta la mayor cantidad de sus recursos hacia el campo de la educación de niñas. No nos proponemos aquí analizar este capítulo tan importante del proceso fundacional del Estado moderno. Basta decir que la educación de la época, y muy en especial la dirigida a los sectores no privilegiados buscaba producir un efecto básicamente de orden moral. No se trataba tanto de la instrucción, esto es, de la inculcación de algunas habilidades y conocimientos racionales cuanto de la difusión de una visión del mundo y de un sistema de predisposiciones conformes a un nuevo ordenamiento social.

De 1823 a 1876 la Sociedad fundó una escuela normal, 98 escuelas comunes con una asistencia de 7.354 niñas para ese último año, momento en que estas instituciones fueron traspasadas al Consejo General de Escuelas por disposición de la Ley de Educación Común.

El lema de la Sociedad respecto de su acción educativa era el siguiente: "sin educar e instruir a la madre, en vano sería exigir a los hijos las virtudes de buenos ciudadanos gobernados por instituciones libres".²⁴

La misma preocupación por la moralización de la mujer se expresa en las disposiciones de Rosas, respecto del contenido de la enseñanza escolar. El saber legítimo para las escuelas de niñas pobres administradas por la Sociedad se circunscribía "a la sana moral, doctrina cristiana, lectura, escritura, cuatro primeras reglas de sumar, restar, multiplicar y partir, y en costura, aquello que pertenezca saber a una joven pobre para ayudarse a las necesidades de la vida".²⁵

La beneficencia debe entenderse dentro de la lógica de una cruzada de conversión. Como estrategia pública, estaba dirigida hacia aquellos individuos que por diversos motivos no estaban en condiciones de satisfacer aquellas necesidades que son "propias de su pertenencia social".

Los sectores dominantes de la época tienen una forma especial de referirse a este conjunto de individuos. Son los pobres, víctimas de las circunstancias fortuitas de la vida o bien de sus propias faltas. En el momento fundacional de la beneficencia, el pobre lo es básicamente por estas dos razones: el azar (la enfermedad, la muerte, el accidente, etc.) o bien la inmoralidad. Lo que el discurso hace es relacionar el tema de las dificultades reales de la "lucha por la vida" con la conducta moral de los individuos. De hecho se postula que existe una relación de interdependencia entre ambas dimensiones de la vida: la necesidad puede llevar a la inmoralidad y la ausencia de virtud provoca la necesidad.

La acción de beneficencia se inscribe claramente como una iniciativa del poder público. No es una respuesta a una demanda o a una exigencia de los necesitados. Esto coincide con el sesgo moralizador de esta estrategia. La satisfacción parcial de necesidades objetivas de los sectores dominados sólo adquiere significado si se la ubica dentro del conjunto de una estrategia de dominación.

Los dominantes de la época están en condiciones de imponer una visión de la sociedad como constituida por una serie de estratos jerarquizados a quienes se le adjudica una serie de prerrogativas, deberes y obligaciones. Cada individuo se definiría por su condición social. Un código socialmente reconocido indicaba las "virtudes" y conductas propias de cada condición. En la fase inicial de todas las sociedades capitalistas las conductas morales deben ajustarse a códigos objetivados y constituidos por normas explícitas y órdenes que se imponen "desde afuera" a los individuos.

Esto explica el gusto por el reglamento, la proliferación de reglas explícitas de conducta y el afán de prescribir detalladamente toda la práctica de los individuos en los diferentes medios en que éste actúa.

Los premios de la virtud, instituidos por el gobierno de la provincia de Buenos Aires en marzo de 1823 poseen un valor simbólico particular. En esta práctica se resume todo el significado de la acción de beneficencia. Veamos sintéticamente en qué consisten:

El origen de la práctica de los premios se encuentra en Francia. Allí se inspiró Rivadavia para implantarlos en la Argentina. Mediante esta institución, las clases dominantes producen y reproducen la moral legítima adjudicándose el poder de sancionar las conductas de los dominados. Mediante esta estrategia se tendía a erigir y conservar un orden social que prescribía y delimitaba las conductas de los componentes de la sociedad en función de un eje organizador constituido por la oposición dominante-dominado.

La clase dominante definió desde un principio un conjunto de virtudes propias de los dominados.

La adjudicación de premios fue reglamentada por decreto de Rivadavia del 20 de marzo de 1827. Allí se definen las virtudes premiadas conformes al siguiente detalle:

... "premio a la moral (...) se adjudicará a la mujer que más se haya distinguido por su moralidad, y por su práctica de las *virtudes propias del sexo, y de su estado*". (subrayado nuestro)

"El premio a la industria (...) se adjudicará a la que más se haya esmerado en el tesón de adquirir con honradez y por medio de un trabajo industrioso los medios de subsistencia, o la de sus padres o hijos".

"El premio al amor filial (...) se adjudicará a la que más se haya distinguido por sus servicios, su respeto, su celo y su amor, hacia los autores de su ser".²⁶

Los valores premiados son claros: "tesón", "honradez", "trabajo", "amor filial". Estamos lejos de las virtudes más nobles y jerarquizadas que se adjudican a las damas de la sociedad porteña. En realidad se trata de virtudes jerarquizadas, cuyo valor es específico. En realidad no son, como se pretende, valores universales, sino adecuados a la "condición" (social, sexual, ocupacional, de edad, etc.) o "estado" del individuo que los ejerce.

Cada año, la Sociedad selecciona a las mujeres que se han hecho merecedoras de los premios. La ceremonia de entrega de los premios se realiza todos los 26 de mayo y

es la ocasión donde la Sociedad y las damas que la componen hacen su ceremonia máxima. Es preciso agregar que a los premios instituidos por decreto del gobierno se agregan otros establecidos por particulares, normalmente miembros distinguidos de la sociedad porteña quienes donan determinadas sumas de dinero para premiar virtudes que ellos mismos definen.

Los criterios que una comisión de la Beneficencia hace explícitos para tener en cuenta en la selección de las mujeres premiadas indican un aspecto importante de este operativo. En efecto, ¿cómo hacer para seleccionar a las mujeres pobres virtuosas?, porque de eso se trata. En otras palabras, es preciso distinguir entre los pobres a aquellos que se hacen merecedores de la consideración oficial. La comisión referida dice que:

a) "la virtud de una persona de clase media (...) es más benemérita Y digna de atención" que la de aquellas gentes "que ocupan el lugar más distinguido";

b) que es preciso valorar "la virtud en la pobreza reducida a su trabajo personal";

c) es preciso considerar "la pobreza llegada a su extremo sin gravar la sociedad", es decir, sin que se constituya en una carga para ella. Para eso hay que fijarse en aquel pobre que mira "con resignación lo que la Providencia le destine".²⁷

En estos párrafos se trasluce una definición de lo que podríamos llamar pobreza legítima. No se trata de los miserables, de aquellas mujeres que se encuentran en lo más bajo de la escala social, sino de "los pobres de clase media", que se han visto obligados a ganarse la vida con su propio trabajo, lo cual no es el caso de los sectores dominantes de la élite porteña de la época. Se trata de los pobres que alguna manera se han "empobrecido" Y que enfrentan la situación trabajando con "tesón" y "resignación" sin constituirse en una carga para la sociedad, es decir, sin ejercer la mendicidad. De allí la atención preferencial que los privilegiados dan a quienes "caen en la desgracia". Más adelante, la Sociedad de Beneficencia destinará de sus recursos a atender las

necesidades de los que entonces son calificados como "pobres vergonzantes".

La primera ceremonia de entrega de premios se realiza en la Iglesia de San Ignacio en el año 1823. Desde su origen, la ceremonia constituye una ocasión para que "en el mayor lujo", las "matronas más encumbradas" de la sociedad porteña ostentaran su poder ante la mirada de las "chinas, mestizas y mujeres pobres y morenas", infaltables (...) en todas las ceremonias religiosas. Todo el "elemento social descollante" se hacía presente en la "fastuosa ceremonia".

¿Por qué deben premiarse las virtudes de las "clases medianas" de la sociedad? Pues porque allí es más probable encontrar las virtudes entonces socialmente valoradas. En efecto, según esta representación de la sociedad, en los sectores más bajos de la población abundan el vicio y el mal. La enfermedad, la miseria y el vicio van juntas de la mano. Sobre estos estratos casi no es posible ejercer una acción positiva de mejoramiento social.

Con este operativo social, las clases distinguidas de Buenos Aires realizaban una especie de inversión que dejaba significativos dividendos en materia de prestigio y reconocimiento social. De la primera entrega de premios dice Meyer Arana que fue "única, imponente: la alcurnia, el abolengo y la fortuna estrechándose en un abrazo íntimo y sincero con la pobreza y modestia de las inconmesurables virtudes". De este modo "la lujosa sociedad que algunos osan motejar de frívola y superficial se congrega invariablemente para ofrecer una palabra de aliento y un aplauso de triunfo a las modestas triunfadoras de los grandes sacrificios".²⁸

Con el pasar del tiempo, la "iniciativa privada" también se encargó de imitar al gobierno (hasta en esto el Estado tuvo la primera iniciativa) instituyendo distintos "premios a la virtud". El mismo Meyer Arana, historiador oficial de la Sociedad, duda de las "sanas intenciones" de aquellos que actúan movilizados por las "exhibiciones de vanidad u ostentación de riquezas". En efecto, este modelo de dominación supone que los que están arriba reproducen

su posición "haciéndose ver" por "los de abajo", quienes de esta manera, los conocen y "reconocen" como dominantes.

Hacia mediados del siglo pasado ya estaba lejos e tiempo de esas "excelsas mujeres, que ocultando su nombre, con generosa humildad, unas veces bajo la toca monjil, y otras arrebosadas en el manto, llevaron a hurtadillas la secreta limosna" que cita Gustavo Martínez Zuviría.²⁹ Por el contrario, los selectos representantes de la sociedad porteña que deciden donar recursos para instituir premios a la virtud a través de la beneficencia no dudan e hacer públicos sus nombres, obteniendo así un rédito en prestigio y reconocimiento social que se suma a las clásicas ganancias en "bienes de salvación" para la vida eterna. La Sociedad publica con orgullo la lista de los premios y donaciones instituidas por particulares desde el año 1875, Las listas incluyen nombres y apellidos de los donantes así como el monto de la donación y el objeto o finalidad. La lógica moralizante que permea la Institución de los premios se evidencia en la expresión de los valores o méritos premiados. El carácter interesado de esta máxima expresión del "desinterés" se trasluce en el afán de sacar el mayor provecho de esta operación. Por ejemplo, en 1906, se instituye el "Premio Adolfo González Chávez al desinterés, instituido a su memoria por su hija, doña Etelvina Gonzáles Chávez de Torello y costado por su esposo, el Doctor Torello".³⁰ De este modo un solo "gasto" permite exaltar y reconocer las virtudes de tres personas, las cuales, mediante este acto sacan un rendimiento social multiplicado por tres.

En 1904 se estableció que el 2 de octubre se consagrara a los niños pobres. Ese día se hacían colectas en las calles, lugares de trabajo, etc. Todas "las madres pudientes —cuenta Meyer Arana— recuerdan a sus pequeños la vida de niños en desgracia y estimulan a dar para ellos sus moneditas". En el Palacio Miró (frente al teatro Colón) "mansión de fausto y albergue de almas de acción caritativa, realizada con la modestia y secreto (*sic*) tradicionales en esa casa de las grandes virtudes cristianas la señora Ernestina Lavallol de Acosta reúne a los protegidos por el Patronato de la

Infancia y les ofrece dulces y cariño". Mientras tanto, "fuera, junto a la verja un público numeroso y compacto sigue las incidencias".³¹ Como se ve, la modestia y el secreto no se contradicen con el "espectáculo" de la beneficencia.

Por otra parte, según escribe nuestro autor, "la gloria, más que un privilegio es un derecho del espíritu superior; es el impuesto cobrado a los inferiores en moneda sonante bajo la forma de homenaje o de admiración".³² Por si quedara alguna duda acerca del verdadero carácter de ventajoso intercambio que tiene el ejercicio de la caridad, Meyer Arana afirma que "es injusto esperar la muerte de una persona para glorificarla (...) si algo merece debe pagársele al contado. ¿Para qué sirven las regulaciones de honorarios a difuntos?".³³ Al parecer, el precio de la caridad no admite esperas.

Las virtudes frecuentemente premiadas por las clases dominantes son las cualidades que estos quisieran ver encarnadas en los sectores pobres de la población. Estas, básicamente se reúnen en tres grupos de cualidades.

a) El primero constituye el amor como virtud por excelencia. Pero se trata de un amor acotado, especificado por diversos adjetivos. Se trata del amor filiar, fraternal, conyugal, maternal y con mayor frecuencia, al prójimo. A este complejo de valores del amor tiende a referirse una serie de procesos de autoayuda que constituyen a la familia en ámbito de solución de los problemas materiales de los pobres.

b) También premian las virtudes morales propias de los pobres. Se trata de cualidades socialmente subordinadas, que no se espera que posean aquellos que ocupan posiciones de privilegio. Se trata de los premios de "humildad", "modestia", "piedad", "abnegación", "paciencia" y "resignación". Esta es la primera actitud que el pobre debe tomar frente a la desgracia. Estas virtudes se complementan con las siguientes:

c) El infortunio y las dificultades de la vida deben ser enfrentadas con "trabajo constante", "aplicación", "cumplimiento del deber", "buena conducta", "orden" y "honradez",

virtudes todas que se refieren al trabajo, medio de vida típico y exclusivo de los "pobres honrados".

De un modo completamente teatral, cada 26 de mayo las virtudes superiores de las damas se representaban en el mismo espectáculo con las virtudes típicas de las mujeres pobres premiadas. Meyer Arana la llama no sin acierto "la fiesta de los ricos y de los pobres", En la primera ceremonia (1823) "todas las damas lucieron seda negra y peinetones envueltos en gasa y las jóvenes su clásico velillo blanco. Acudieron así lujosas, a ofrecer aplausos de triunfo a las modestas triunfadoras de los sacrificios, palpitando emociones para reverenciar a las pobres y sancionar el veredicto de las recompensas". La primera mujer que recibe el premio a la moral es doña Martina Vera, madre de familia cuyo marido está enfermo y se ve obligada a "vender su casa y a vivir de su trabajo". El caso es sintomático. Durante la ceremonia laica de premiación, las premiadas son presentadas en sociedad por las damas de la sociedad. De paso, Meyer Arana afirma "que acaso ésta haya sido la primera vez que dama alguna alzara su voz en el interior de un templo nuestro".³⁴

Días después, la esposa de Rivadavia y distinguida integrante de la Sociedad reclamó la necesidad de dar "mayor lucimiento" a la distribución de los premios por no haber correspondido el primer año a un acto tan solemne. A su vez, Pepa Ramos (otra dama de la Sociedad) "pidió se nombrase algunas señoras con cargo a asegurarle la magnificencia y contratar música", para transformar a San Ignacio "en un estuche digno de las virtudes comprobadas".³⁵ Todo lo cual indica la importancia asignada a este tipo de prácticas y representaciones sociales como un momento fundamental en el proceso de reproducción de las estructuras de dominación.

Estas ceremonias se realizan con gran regularidad hasta bien entrado el siglo actual.

En el año 1910, año del Centenario de la Independencia la fiesta de premiación del 26 de mayo contó con la presencia del Presidente, los ministros y "los huéspedes que enviaron a nuestras fiestas patrias las naciones más

ligadas a la Argentina por vínculos antiguos y fuertes". A grandes rasgos la ceremonia se desenvuelve según el mismo patrón estructural. La acción básicamente moralizadora de la Sociedad permanece, aún cuando ya han cambiado grandemente las circunstancias del país. Y también los peligros y las acechanzas, en el plano político-social tienen otra identidad. Las nuevas preocupaciones de la clase dominante se hacen explícitas en sus discursos. De alguna manera, se constata la presencia del problema social, en términos completamente modernos. La pobreza no sólo entraña peligros morales para el conjunto de la sociedad. Ahora, la peligrosidad es de índole política. Se percibe claramente que la pobreza es caldo de cultivo de "ideas disolventes" que alimentan la revolución social y el anarquismo.

La inserción de la Argentina en el sistema capitalista mundial como proveedora de productos agropecuarios altera profundamente el cuadro de la sociedad nacional. Junto con el crecimiento de la producción del campo se registra un fuerte crecimiento de las actividades urbanas, en especial en la metrópoli porteña. El progreso, idea fuerza de la generación de los "padres fundadores" del estado argentino moderno, se traduce en riqueza para una élite de grandes propietarios de las ricas tierras de la pampa húmeda, grandes comerciantes, financistas, industriales incipientes. Pero, como lo señala C. Rodríguez Larreta en su discurso de la entrega de premios de 1910, "Aquí como en todas partes, la riqueza proyecta la sombra de la miseria y sin la generosidad y el sacrificio de los predilectos de la fortuna no se llegaría a realizar en esta patria la armonía de la sociedad humana". Riqueza y pobreza son productos aleatorios y obra de una caprichosa diosa Fortuna, tan ciega para escoger a sus "predilectos" como para condenar a los "desgraciados". Estos últimos, por otra parte, no forman parte de la normalidad, no tiene justificación en una Argentina transformada en un "emporio de bienestar y de grandeza". Para ayudar a los "caídos en la lucha por la vida" bastan la "generosidad del que tiene demasiado" y todo lo que "sobra a los poderes públicos" para aliviar la pobreza. Mediante estos recursos privados y públicos, aleatorios y marginales se

podrá "disminuir el número de los desesperados, cercar el campo de la revolución y volver más injusta todavía (...) la sangrienta rebelión del anarquista".³⁶

La Sociedad se convierte en bastión de los valores tradicionales frente a los embates de los "enemigos de la sociedad". Frente a ellos, la Sociedad enarbola las banderas de Dios y Patria. Uno de los voceros no duda en afirmar que esta invocación era imprescindible "ahora que el pesimismo ha declarado la guerra a la tradición y que gentes extrañas pretendieron conmovir el espíritu de la moral argentina (...). Sólo el hogar con Patria y la escuela con Dios pueden prevenir el mal en las generaciones de argentinos".³⁷

En las primeras décadas de este siglo, las profundas transformaciones en la estructura económica y social argentina acompañaron la aparición de nuevos actores y nuevas relaciones de fuerza en el plano político-ideológico. La expansión de la vida urbana y la inmigración dieron vida a una creciente y pretenciosa clase media que reivindica con éxito relativo su participación en la vida nacional. El campo de los dominados se desdobra y multiplica al mismo tiempo que genera organizaciones sindicales y políticas que luchan por sus intereses, demandas y derechos. La tarea de dominación se hace más compleja y requiere de nuevas representaciones, estrategias e instituciones.

Los portavoces de la estrategia de beneficencia se ven obligados a replantear su discurso tradicional. Lo hacen sin modificar grandemente los principios estructuradores clásicos. Más aún, se esfuerzan en señalar un supuesto y relativo poder de pre-visión de los fundadores de la Sociedad. De este modo, Martínez Zuviría *le adjudica a Rivadavia* una "visión de Buenos Aires en el porvenir (...)". El prócer habría visto "el humo de sus fábricas, el esplendor de sus comercios". También "contempló aquella grandeza, que como toda grandeza humana semejava una pirámide amasada con oro, con barro y con sangre; divisó en lo alto a los magnates, favoritos de la fortuna, y al pie el ejército poderoso de los obreros, pugnando por escalar o por

socavar sus cimientos; y en los alrededores, la turba dolorosa de las mujeres sin hogar, y de los niños sin escuela, sin pan y sin padre".³⁸ La representación gráfica de la sociedad argentina de la época no deja de tener correspondencia con el mundo de los fenómenos reales y materiales que conforman la estructura social de la época.

Arriba los magnates y afortunados de todo tipo. En el medio de los que con su trabajo producen la riqueza. Los obreros -tiene razón Martínez Zuviría- tienen dos estrategias típicas. O bien pretenden "escalar los cimientos" de la pirámide y transforman la lucha de clases en una simple "competencia" o bien deciden no jugar el juego y derribar las bases sobre las que se asienta todo el edificio. En el movimiento obrero de la época ambas alternativas están presentes en el escenario político. Los intelectuales de la élite gobernante no se llaman a engaño. Sin embargo, su fracción tradicional reitera las viejas recetas. Martínez Zuviría insiste en señalar que "Rivadavia comprendió que había que extender la acción del gobierno al campo social (...) porque los problemas que se iban a plantear con el progreso eran tan grandes que no podrían resolverse sin la cooperación del Estado". Pero, también Rivadavia comprendió que para que la acción de gobierno penetrara hasta las "últimas capas de la sociedad", era preciso que esta intervención social quedara "en las manos suaves de la mujer, para que ella (...) convirtiera la obra impersonal y fría de la beneficencia oficial, en la obra sublime y omnipotente de la caridad".

La sociedad termina siendo el bastión de la tradición en materia de atención al problema social. Pareciera ser que frente a la magnitud y calidad de los cambios acontecidos en la realidad social del país, esta institución hubiera quedado anclada en el pasado en su pretensión de recurrir a una estrategia filantrópico-caritativa a todas luces insuficiente para enfrentar los problemas contemporáneos. La dádiva, y el premio ejemplificador y moralizante otorgados con amor por manos femeninas no constituyen recursos eficaces para resolver los desafíos modernos.

2.1.7. El modelo de la beneficencia: una síntesis

¿Cuáles son las características básicas que definen al modelo de la beneficencia? Hemos desarrollado algunos aspectos que nos parecían particularmente interesantes de esta estrategia típica de ayuda social. Ahora intentaremos sintetizar los rasgos más salientes de este modelo.

1. La beneficencia es la institución de ayuda social típica del momento constitutivo del Estado moderno. En términos más generales se inscribe dentro del proceso de secularización implicado en la consolidación y despliegue de un polo de poder laico que reivindica para sí una serie de facultades y funciones que en una etapa anterior pertenecía a otras corporaciones sociales (milicia, iglesia, congregaciones, etnias, etc.). La beneficencia surge de una especie de expropiación de funciones de caridad ejercidas anteriormente por institutos religiosos.

2. La beneficencia, como caridad laica (que para nosotros es sinónimo de filantropía), se organiza como actividad del poder público, pero de un modo particular, en especial si se la compara con otras funciones básicas del Estado (hacienda, policía, administración de justicia, etc.). En efecto, el Estado hace beneficencia por un acto de delegación. Para ello constituye una asociación que independientemente de las disputas acerca de su estatuto jurídico, lo único que tiene de público es el acto de su constitución y los recursos de que dispone.

3. La razón de ser de esta primera institución de ayuda social del Estado obedece a una intencionalidad claramente ideológico-política. Ideológica porque se basa en una concepción moral de la miseria. Esta no se define tanto como un estado de necesidad e indigencia sino como un conjunto de características del sujeto donde las cualidades ético-morales tienen un papel estratégico. Si bien se acepta que la miseria puede obedecer al azar o a la fortuna, también se dice que la misma es producida por las debilidades morales de la persona que lo padece. Según el discurso de la época, la inmoralidad aparece como causa y/o como consecuencia de la miseria. Según esta construc-

ción social, los "clientes" de la beneficencia son aquel conjunto de individuos que, por no estar en condiciones (físicas, morales, económicas, etc.) de satisfacer sus necesidades vitales no tienen más remedio que acudir a la asistencia de la sociedad. Mujeres abandonadas, viudas, huérfanos, ancianos enfermos, etc. son la primera "población objeto" de la acción de beneficencia. Todas estas categorías sociales tienen en común el hecho de no definirse directamente por la posición que ocupan en el proceso de producción.

4. La estrategia de intervención propia de la beneficencia se caracteriza por la sanción ejemplarizadora (los premios a la virtud), o bien por la internación-segregación. La ayuda directa tiende a tomar la forma de segregación física de los necesitados. Enfermos, huérfanos, mujeres abandonadas, etc. son asistidos en instituciones disciplinarias que, aún en el caso de los hospitales, se ocupan más del cuidado de los espíritus que de los cuerpos o de las necesidades materiales. La definición moral de los "males sociales" encuentra su correlato en estas estrategias teñidas por un interés moralizador.

5. Además de ser una función delegada, es una función secundaria del Estado. Los recursos que a ella se destinan son marginales, escasos en volumen y aleatorios y discontinuos en cuanto a su distribución en el tiempo. Por lo demás; el gasto de los mismos corre por cuenta de la comisión directiva de la Sociedad de Damas, quienes disponen de los recursos con la más completa independencia de criterio.

6. La beneficencia pública se explica si se la toma en cuenta como un elemento dentro de la estrategia de dominación. Se trata de una actividad "parapública" ejecutada en forma directa por una fracción de la élite dirigente de la sociedad (las mujeres) y no por un cuerpo de funcionarios del Estado relativamente autónomos. Tampoco es una responsabilidad de "especialistas", sino de personas dotadas de riqueza, tiempo y un conjunto de cualidades morales socialmente consideradas "superiores". El acto de dar ayuda es percibido como la manifestación más evidente del desinterés. La beneficencia se define como un deber

del queda, y no como un derecho del que recibe. Sin embargo, detrás del deber se encuentra un conjunto de intereses que se expresan en los efectos de la práctica de beneficencia. Estos son de dos tipos, por un lado el hecho de dar al miserable produce recompensas religiosas que sirven para ganar la salvación eterna; por el otro garantizan el reconocimiento y el prestigio social, al mismo tiempo que reproducen la distancia y la relación de dominación.

La beneficencia organizada desde el Estado, de alguna manera significó una superación de la antigua caridad individual, aleatoria, únicamente basada en el principio de amor al prójimo. Sin embargo, toda la estrategia objetivamente tiende a evitar que los beneficiarios asuman sus necesidades, las elaboren como intereses y demandas y las transformen en derechos. La beneficencia, se expresa como una relación de control de las necesidades sociales y se instala sobre la extrema distancia social que separa al dador de la ayuda del beneficiario. Mediante la distribución de la ayuda se establece una relación de tutela. El que recibe la "dádiva" (como se calificaba entonces a la ayuda) experimenta una situación de dependencia que es tanto más sentida cuanto más interviene sobre la satisfacción de necesidades primarias (la enfermedad, el abandono, el hambre, etc.) que no pueden ser postergadas.

Si definimos la política social moderna como aquel conjunto de intervenciones estatales orientadas a influenciar directamente las condiciones de reproducción de las clases trabajadoras, la estrategia de la beneficencia escapa a esta conceptualización. En efecto, la racionalidad de la caridad laica del Estado capitalista en el momento de su génesis y consolidación no se agota en esta intencionalidad reproductora de la fuerza de trabajo. La "clientela" de la ayuda filantrópica no se define principalmente por su calidad de agente económico. Los "beneficiarios" de esta acción son básicamente categorías sociales definidas por criterios extraeconómicos (viudas, niños y ancianos abandonados, enfermos, vagabundos, pobres vergonzantes, etc.). De allí la preocupación prioritaria por las mujeres pobres, en un

momento en que el papel de la mujer en el campo de la producción económica es irrelevante.

La beneficencia no se inscribe dentro de una intencionalidad positiva (no pretende producir fuerza de trabajo dotada de ciertas características de habilidades y predisposiciones) sino simplemente negativa. La filantropía, como estrategia de acción social interviene en función de una idea de peligrosidad. Es este concepto el que sirve para identificar las categorías sociales objeto de intervención. Junto con la idea de que ciertas situaciones sociales pueden constituir una amenaza al mantenimiento del orden social y por lo tanto deben ser controladas y canalizadas para evitar un mal mayor, está la idea humanitaria que induce a los miembros "afortunados" de una sociedad a hacerse cargo de la condición de los "desgraciados". Este último factor "ideológico" actúa como una fuerza complementaria de la peligrosidad y tiene su eficacia propia para explicar porciones significativas de las acciones de beneficencia, en especial de aquellas que se desenvuelven en el ámbito de la sociedad civil (instituciones religiosas, mutuales, asociaciones de extranjeros, etc.).

La caridad laica del Estado trata fundamentalmente de evitar el acontecimiento de una serie de factores que se deducen de ciertos estados de necesidad. Una infancia abandonada, la enfermedad, el hambre, etc., necesariamente producen efectos no deseados, tales como la delincuencia, desorden, inmoralidad, rebelión y revolución. Mediante la beneficencia las clases dominantes pretenden evitar (de allí su carácter negativo) la producción de estas consecuencias. La necesidad de intervenir en forma positiva para producir y administrar la fuerza de trabajo, llegará después como consecuencia del desarrollo general de las relaciones sociales capitalistas en la sociedad argentina de fines del siglo pasado y principios del presente. En esta etapa, se introducirán otros intereses y otras intenciones en la política social del Estado. No es que la idea de peligrosidad se deje abruptamente de lado, sino que su presencia quedará subordinada a una relación nueva, de orden económico-productiva, la cual paulatinamente va desplazando a la anterior.

Esta transición en las políticas debe ser entendida en relación con dos conjuntos de factores. Por una parte están aquellos fenómenos de transformación en la estructura social objetiva (aparición de nuevos actores sociales como consecuencia de los procesos de urbanización e industrialización) y por la otra las modificaciones en el plano de las ideas o representaciones que las clases dominantes y dirigentes se hacen de esta estructura social objetiva. En este ensayo privilegiamos, este segundo nivel de la realidad social. En consecuencia, la política social moderna se integra con una nueva manera de categorizar a la estructura social y a los sectores que ocupan las posiciones menos privilegiadas. En las páginas que siguen intentaremos detectar algunas características salientes de este cambio de representaciones, las cuales serán relacionadas con algunos cambios en las estrategias de intervención social del Estado.

2.2. Emergencia del modelo asistencial

2.2.1. Representaciones sociales de la pobreza

Todo acto de nombramiento, es decir, toda forma usada para indicar o nombrar una persona o cosa no es un acto inocente. Contribuye a crear a aquello que designa. Las clases dominantes, en parte dominan imponiendo al mundo visiones del mundo. Siempre existió una lucha por imponer representaciones mentales acerca de la estructura social. Cada visión de la sociedad tiende a imponer una determinada clasificación o división de grupos y elementos constitutivos de lo social.

Los intelectuales de las clases dominantes son los encargados de producir e inculcar representaciones tanto de las clases dominantes como de las dominadas y para uso de ambas. Aquí nos interesa examinar las formas diversas de definición de la pobreza y sus respectivas consecuencias políticas. No existe una definición genérica

de los pobres. Los dominantes hacen divisiones, clasificaciones que diferencian subconjuntos dentro del tipo general. La visión dominante de la sociedad generalmente corresponde con los intereses de quienes ocupan las posiciones de privilegio y que por lo tanto tienen el poder suficiente para imponer sus visiones como legítimas. Así, la clásica representación de la sociedad como una pirámide constituida por tres estratos (clase alta, media y baja) tiene larga historia en occidente.

Sin embargo, el ejercicio de la dominación requiere de visiones diferenciadas para administrar la diversidad que caracteriza el campo de los dominados. Un "mendigo" no es lo mismo que un "miserable", o un "simplemente pobre". Junto con las expresiones genéricas aptas para resolver situaciones genéricas tales como "la humanidad doliente", los "desdichados", los "abandonados por la fortuna", etc., es preciso distinguir diferentes tipos de pobreza. Un "pobre vergonzante" es distinto de un "falso pobre" y como "problema social" requiere de tratamientos diferenciados.

En esta primera etapa del desarrollo del estado moderno, los dominados son "objetos clasificados" por los de arriba, es decir, no poseen los recursos necesarios para participar en la lucha por las clasificaciones sociales. A medida que adquieren la fuerza que le dan tanto su peso social específico como la que se deriva de la organización y el trabajo propio de sus intelectuales, comenzarán a luchar por imponer sus propias representaciones del mundo social, es decir, tanto de los dominantes como de sí mismos. En este sentido no es lo mismo definirse como "pobre" que como "proletario" u "obrero" o "trabajador". Tampoco es lo mismo un "patrón", un "burgués", un "empleador", o un "empresario". Cada denominación, o bien cada clasificación, recoge y resalta uno de los múltiples rasgos que caracterizan a los objetos clasificados, y es ese rasgo el que sirve de denominador común para constituir al grupo. Pero en las sociedades complejas no existe un clasificador omnipotente. En general existen distintas clasificaciones que compiten por la hegemonía. Esta lucha de clasificaciones tiene por objeto la imposición de una manera de ver la Sociedad, es decir, una división

que no es la simple reproducción mental de las divisiones materiales (de edad, ingreso, ocupación, ubicación geográfica, etc.). Sobre la base de una misma realidad material, por ejemplo, un cierto grado de alcohol en la sangre, se pueden construir categorías tan diversas tales como "alcohólico", "borracho" o "bohemio". Lo mismo sucede con las categorías que designan y construyen a los grupos sociales.

La categoría del pobre vergonzante tiene una larga tradición en la Argentina. Su presencia en el discurso y en las estrategias de beneficencia llega hasta la década de los cuarenta, en nuestro siglo. La constitución de la figura del pobre vergonzante y de las estrategias de intervención que trae aparejada son un indicio del sentido de la acción de beneficencia. Las clases dominantes se preocupan especialmente por esta categoría particular de necesitados: los pobres empobrecidos. Se trata de ayudar a quienes han perdido el paso, a los caídos en desgracia, a quienes experimentaron un brusco descenso social. Ellos merecen ayuda por varias razones. En primer lugar, se trata de verdaderos "semejantes" de las clases dominantes. Aquí la ayuda tiene algo de "solidaridad de clase". Por otro lado, estos pobres están más allá de toda sospecha en materia de valores morales. Generalmente se trata de mujeres víctimas de situaciones desgraciadas que afectan la condición económica de una familia. "Por su naturaleza Y educación, la mujer sufre mucho cuando se ve obligada a recurrir a sus propios esfuerzos por falta de su protector natural", dice Meyer Arana, recogiendo el sentir de la época. Por ello, "la lucha de la niña de pobreza vergonzante es difícil, de humillación y menoscabo personal muchas veces".³⁹

En 1855, la Sociedad de Beneficencia crea el Fondo de Pobres, con la misión de ayudar económicamente a familias pobres vergonzantes. Unos años después eran 200 las familias que se beneficiaban con estas mensualidades en dinero.

No era raro que se instituyeran limosnas y premios a la virtud dedicados a los pobres vergonzantes. En 1896 se inaugura en Buenos Aires una Casa de Misericordia, "como alberque de

damas otrora encumbradas y con tradición de pasados de lujo y abolengo".⁴⁰

Fuera de la Sociedad de Beneficencia existía la misma preocupación. Es así como se crea la "Woman's Exchange" o "Bolsa de Mujeres" ya entrado el presente siglo. Gracias a esta institución, la dama empobrecida trabaja en su hogar y envía el producto de su trabajo al "exchange" quien se encarga de la venta y remisión de lo producido a la interesada, dentro del mayor secreto. Ganarse la vida con su trabajo no es propio de una dama de la sociedad. Es más, el trabajo, en estas circunstancias es motivo de descrédito. Es muy probable que estas situaciones fueran ampliamente conocidas en los llamados "círculos aristocráticos", de modo que el tanpreciado secreto y anonimato solo tenía efecto para proteger a la desgraciada de la mirada de los dominados.

Ya a principios de este siglo se instaura una especie de saber discursivo acerca de la pobreza. La misma ya no es objeto simplemente de definiciones literarias o de sentido común. Los esquemas y clasificaciones explícitos y sistemáticos reemplazarán progresivamente a los esquemas prácticos de antaño. La expansión de determinados servicios sociales para pobres obliga a definir con mayor precisión la "clientela legítima" de los mismos. Los hospitales que dependen de la Asistencia Pública de la Municipalidad de Buenos Aires establecen reglamentos donde se exige un documento que acredite el estado de pobreza de los pacientes. La calidad de pobre se obtenía presentando en la oficina de la Asistencia Pública un certificado expedido por el comisario de la sección policial o del presidente de la Comisión Auxiliar de Higiene Parroquial de su domicilio. Con este papel, la oficina del Registro de Enfermos le otorgaba al paciente la constancia de "pobreza definitiva", que lo habilitaba para ingresar a un hospital o atenderse en los consultorios externos.

Una Ordenanza del 12 de noviembre de 1902 definía dos categorías de pobres: "Son *pobres de solemnidad* los enfermos que carezcan de todo recurso y son *simplemente pobres* los enfermos que aptos aún para el trabajo, posean algún recurso propio o reciben auxilio de sus familias, de

sociedades o particulares".⁴¹ Esta tipología socio-administrativa tenía consecuencias prácticas. Los pobres de solemnidad no pagan su asistencia; los segundos la abonan de acuerdo con la tarifa establecida para esa época: 1 peso por día de hospitalización o treinta centavos por visita en caso de asistencia en consultorios. La Ordenanza citada aclaraba que no era necesario el certificado de pobreza para atenderse en el Dispensario de Salubridad, en el Instituto Pasteur y tampoco en el caso de hospitalización en el Muñiz y el Tornú por tratarse de hospitales especializados en enfermedades infecciosas. En estos casos, la idea de peligrosidad primaba sobre el criterio de eficiencia.

Esta pobreza legalizada e institucionalizada era un recurso utilizado para administrar la beneficencia en forma cada vez más racional. Este es el sentido del desarrollo de los discursos "científicos" acerca de la pobreza. De paso, la definición más o menos estricta de lo que es un pobre sirve para detectar a los "falsos pobres", categoría complementaria de la primera. Los registros y certificados de pobreza permiten establecer distinciones efectivas, que garantizan un uso específico de los recursos de la beneficencia.

Los registros unificados de pobres, reclamados por los que tienen interés en centralizar para racionalizar la acción social, servían para evitar que ciertos pobres "encuentren dentro de la miseria la manera de vegetar parasitariamente". Este es un temor que nace con la misma obra de acción social. Casi desde siempre el pobre que pide ayuda es sospechoso de querer instalarse en la pobreza y vivir así a costas de quien se la da. Este argumento fue esgrimido por los conservadores de todas las épocas para limitar la ayuda a casos específicos, controlados y no reiterados. Los dominantes construyeron así la categoría de los "pobres profesionales" que "al principio mienten por necesidad y luego por utilidad", abandonando la senda del trabajo honesto para convertirse en un mendigo social. Para evitar estos abusos frecuentes era preciso centralizar la información relativa a los estados de pobreza. Este es el sentido original de las estadísticas y los registros de pobreza.

Hacia fines de la década del 20, el "adscripto a profesor" y miembro del H. C. Deliberante de la Capital, Germinal Rodríguez redacta un proyecto de ordenanza creando el Servicio Social Familiar del Municipio. En su artículo 1º se especifica que "la finalidad de este servicio es asegurar la situación de las familias y proporcionarle los medios de asistencia pública y social que los aleje de las consecuencias que su estado de indigencia o miseria pueda acarrearle".⁴²

En el proyecto se establecen diversas prestaciones que van desde un servicio de "mucamas sociales" (8 horas de trabajo en las viviendas de los necesitados) hasta la asistencia maternal, familiar, etc. Se hacen acreedores a estas prestaciones las familias que, por razones de enfermedad no pueden garantizar un ingreso por trabajo. La ayuda está condicionada a una serie de requisitos y de conductas exigidas mientras se hace uso del servicio. Estas condiciones son de tipo sanitario (llevar al niño al médico cada 15 días) o bien, rendir cuentas semanales de la ayuda en dinero recibida. Esta última no puede exceder el salario mínimo de un obrero municipal. Para efectos de control se establece un "fichero social", dependiente de la Asistencia Pública. En dicha ficha "constarán con toda claridad" los datos sobre ingresos, ocupación, datos familiares, recursos, etc. Para realizar esta tarea se crea un "Servicio de Visitadoras Sociales" diplomadas en las Universidades Nacionales.

El proyecto no solo hace una tipología de las familias con base en el ingreso que perciben, sino también en otros aspectos cualitativos. Su discurso distingue claramente entre el pobre, el miserable y el indigente. El primero "puede ser el rico de mañana" porque tiene dos recursos básicos: "las ganas de trabajar" y el "deseo moral de salir de su estado". En cambio el miserable, además de la pobreza material tiene una pobreza mental, pues "le falta el deseo o el pensamiento de mejorar". Los miserables "están satisfechos de su estado". Estos, más que una ayuda material o económica necesitan "una ayuda mental, es decir, instrucción, educación, deseos de elevación espiritual". Por último, el indigente es un pobre empobrecido, esto es, "una persona que vivía en condiciones

sociales elevadas" y que cae repentinamente en un estado de necesidad. Este es un pobre transitorio, por decirlo así, alguien que se hace pobre por una serie de causas (enfermedad, ancianidad, familia numerosa, fracaso en los negocios, etc.) ajenas a su control.

Otros esquemas que circulan desde el primer cuarto de siglo construyen una tipología graduada de la pobreza. Distinguen pobreza, indigencia (pobreza transitoria), la miseria (indigencia permanente) y pauperismo (indigencia de todo un grupo social).

Este saber discursivo acerca de la pobreza va acompañando el proceso de racionalización de la vieja beneficencia pública. Una de las grandes diferencias entre ésta y la moderna asistencia social consiste en que la segunda se basa en un conocimiento "científico" y especializado del "problema social". Las tipologías y definiciones discriminantes permiten afinar la puntería en materia de "población objeto" de la ayuda. En realidad si se define al pobre como aquel individuo que posee los recursos indispensables para satisfacer sus necesidades mínimas (alimento, vestido, vivienda), la asistencia social orientará su ayuda material hacia ellos, pues se considera que ofrecen todas las garantías morales de que sabrán hacer buen uso de ella. En cambio, la acción social dirigida a los indigentes y miserables hará énfasis en la cuestión ético-moral. Para ellos, la asistencia social adoptará la forma de una cruzada de regeneración moral.

Se afirma que existen causas múltiples de la miseria.

Elas pueden relacionarse con incapacidad orgánica, familiar o económica, sin que sea posible advertir la presencia de un factor explicativo o una determinación principal del fenómeno.

De este modo se separan factores individuales y colectivos, la enfermedad física de la enfermedad moral, sin preocuparse en establecer una cadena causal o una argumentación homogénea para unificar las explicaciones propuestas. Se piensa que descomponiendo el fenómeno se lo puede explicar-controlar mejor. Pese a esta indeterminación, el servicio social católico de la época pretende

distinguirse de la percepción tradicional del problema de la pobreza en este punto decisivo: ya no se trata de cargar sobre la víctima toda la responsabilidad de la pobreza. En este discurso "la diferencia entre pobres por su culpa y pobres que no merecen serlo, ha perdido el sentido tan determinado que se le atribuía en otras épocas". Claro es que esta manera de ver las cosas no supone "una negación de las influencias morales". Se trata de introducir en el discurso a los factores de orden social no como la explicación dominante, sino como un conjunto de factores que se agrega a las causas tradicionales y conocidas de la pobreza. De alguna manera se trata de aliviar la carga de responsabilidad que se echa sobre los hombros de los pobres, sin que por ello se niegue la eficacia propia de ciertos mecanismos individuales de orden psicológico. El operativo consiste en una especie de psicologización de la pobreza. Esto es lo que le quita dimensión ético-moral sin eludir una especie de responsabilidad objetiva, de orden individual. De allí que, pese a la introducción del factor social, el servicio social siga manteniendo "como finalidad principal la reeducación de la voluntad"⁴³ y no la transformación de las estructuras e instituciones sociales.

El discurso de la época es claro: "La miseria implica una deficiencia, un defecto de adaptación entre el hombre y su medio". La solución es obvia: se trata de transformar además al hombre. El servicio social se interesa en actuar sobre él (su "voluntad") y no en modificar el medio.

Mediante este operativo que consiste en agregar factores de pobreza a la clásica lista en realidad no se gana en comprensión o explicación del problema. Casi podría decirse que sucede todo lo contrario. Tan es así que si "la miseria resulta en general, de un estado de cosas en las cuales se entremezclan los factores más diversos", entonces es lógico concluir que "esta constatación hace vanas las estadísticas de cada una de las causas de la miseria (...) Además estas causas se entremezclan y enlazan de tal modo, que hace imposible separarlas unas de otras". En pocas palabras, el problema de la pobreza se construye con una complejidad tal que hace vano cualquier intento de explicación. En consecuencia, si no se conocen las causas

en forma cabal, difícilmente se pueda actuar sobre e para eliminar su eficacia propia.

Pese a la intención explícita de desmoralizar el discurso sobre la pobreza, la fuerza de los hábitos tradicionales se infiltra en el discurso social-religioso de la época. Como resultado general se observa una tendencia a clasificar la pobreza (y sus manifestaciones concretas) en dos grandes tipos: una pobreza "legítima", es decir "buena" (de la que los pobres no son responsables) y una pobreza "mala". Así por ejemplo existen dos tipos de inadaptación. Uno corresponde al "desarraigo" de los individuos "que se encuentran perdidos en las grandes ciudades" por su alejamiento de las condiciones tradicionales de vida (comunidades rurales tradicionales). El otro está conformado por aquellos individuos mal adaptados por "el despertar de los malos instintos ancestrales" tales como el instinto de vagabundaje, de pillaje y "aún de brutalidad y asesinato". Esta distinción básica, que sirve para organizar el universo de la pobreza sugiere dos grandes estrategias de intervención: la ayuda a los pobres buenos y la represión y reeducación de los malos...

Este eje ético, organizador del discurso está presente en el esquema que distingue la pobreza rural de la pobreza urbana. La vida en el campo se asocia con las virtudes clásicas. La ciudad está llena de tentaciones y es el reino del vicio. Mientras que las diferencias sociales en la ciudad se muestran al desnudo y de manera chocante, en el campo no son tan vistosas. En el medio rural "el género de vida mismo del campesino, la labor física, la ausencia de excitaciones malsanas, lo hacen a la vez más filósofo y más resignado". En cambio, en las ciudades, el obrero está sometido a la influencia de la "propaganda hecha por agitadores profesionales descontentos, desamparados o gente sin trabajo fijo, y también por agentes pagos de partidos políticos nacionales o internacionales".⁴⁴

El orden "natural" que caracteriza la vida del campesino se transforma en desorden cuando se trata de la vida del obrero urbano. En este segundo contexto "los vicios mismos se refrenan difícilmente" y todo coadyuva a que se produzca una decadencia moral, económica y social.

La miseria y la pobreza se construyen como un "mal social". Si bien el discurso incorpora los factores socioeconómicos en la explicación de la pobreza, ésta se construye sobre una *clave* fundamentalmente moral y ética. La pobreza como síntoma es una realidad compleja donde los "desórdenes morales" van de la mano con la "enfermedad y la miseria". Lo mismo ocurre con las causas. Por un lado se reconoce que el industrialismo y la civilización urbana acrecentaron el fenómeno de la pobreza. Pero se agrega a continuación que "no son solo éstos los casos en que produce miseria y enfermedad" pues "existen otras causas: falta de principios morales, deficiencias físicas, incapacidad intelectual, ignorancia, deficiencias de carácter, etc."⁴⁵ Estas últimas "causas se encuentran en la propia constitución físico-moral del pobre. En cierta medida son de su exclusiva competencia. En otras palabras, con este discurso se trata de cargar sobre la víctima gran parte de la responsabilidad de su desgracia.

Habría que rastrear los orígenes de la idea tan difundida de la "Argentina rica". A principios de siglo era casi un lugar común decir que en la Argentina, la pobreza no tiene un carácter estructural, una razón de ser permanente. Los pobres no constituyen un rasgo "normal" de esta sociedad de la abundancia. La Argentina es definida como un país esencialmente rico. A diferencia de Europa aquí no existe "el pauperismo de la clase trabajadora". Nuestra riqueza económica -escribía un especialista- "libera al Estado de tan afligentes problemas". De allí que, en este contexto, la asistencia social tenía que tener un carácter básicamente marginal "porque no existiendo miseria, el trabajo debe ser para todo individuo sano base de prosperidad, ayudado por leyes económicas, que no deben confundirse con las relativas a la materia de asistencia".⁴⁰

Solo bajo el dominio de esta visión dominante de la sociedad argentina se podía citar a Leroy-Beaulieu, para quien "los pobres deben su situación a sus propios vicios" y también a Nietzsche quien sostenía que era necesario "suprimir los mendigos, pues fastidia el darles limosna y también no darles".⁴⁷

"Hemos sido favorecidos por todos los dones de la

naturaleza. Con suelo fecundo y entrañas de riqueza". ¡Cuántas veces fue pronunciada esta frase en los discursos oficiales que celebran los logros de la inserción de la Argentina en el sistema capitalista mundial! La élite intelectual y política de la Argentina oligárquica estaba convencida de esta verdad. Como sucede siempre con la imposición de significaciones, existían elementos objetivos que permitían dar algún sustento a esta imagen del país. Aquí nos interesa reflexionar sobre las consecuencias de esta representación sobre la definición de la pobreza y sobre las estrategias orientadas a eliminarla. La idea de la Argentina naturalmente rica se integra con la creencia de que la pobreza de esta parte de América no es como la pobreza europea. No solo es menor, sino que es distinta.

Durante la crisis de los años 30 el empobrecimiento de importantes sectores de la población acentuó aún más la idea de que la pobreza es un fenómeno coyuntural y pasajero. Durante el Primer Congreso Nacional de Asistencia Social, celebrado en 1933, se decía que "la crisis que afecta a la Nación, no es la crisis del hambre que aflige a los otros países de la tierra". Aquí sólo se trataba de "la estrechez, la angustia pasajera, que ya declina, ante la proximidad de mejores días".⁴⁸ Por eso el miserable siempre es sospechoso de ser el culpable de su propia desgracia. Y cuando es así están de más todas las explicaciones que recurren a una causalidad de índole económico social.

El hecho de que la pobreza no se debe a factores estructurales también se expresa en la atención que se le presta a la figura del pobre empobrecido. El Dr. Carlos Saavedra Lamas, quien representaba al sector más avanzado del bloque intelectual dominante, manifiesta un celo particular en atender la causa de los caídos en desgracia. Nuevamente aquí, desde el poder se construye una figura del pobre legítimo, digno de recibir ayuda, que debe su situación no a sus propios vicios o ignorancia, sino a factores fortuitos e individuales. En medio de la crisis, durante el Congreso de Asistencia Social arriba citado, el entonces ministro de Relaciones Exteriores definía la acción social del Estado como "el cumplimiento de un deber ineludible de las colectividades civilizadas", tal como

lo sostenían distintas tradiciones ideológicas. En esto coincide con el discurso socialista y sindicalista y con las orientaciones de León XIII y con las recomendaciones de la Sociedad de las Naciones.

La crisis coloca en una situación difícil a sectores sociales que hasta entonces tenían garantizada la satisfacción de sus necesidades básicas. Saavedra Lamas se preocupaba por "la situación de las clases medias, de vida precaria, sometidas a tantas angustias en esta hora de enorme crisis".⁴⁹ Hay que recordar que en la representación de la estructura social de las clases dominantes, las clases medias estaban constituidas por todos los sectores asalariados, que vivían de su trabajo. Esta situación, introduce la inseguridad y la necesidad en los hogares de los que no tienen su empleo asegurado. Ahora la pobreza era una amenaza para amplios sectores de la población. La acción social del Estado no debía ocuparse sólo de los miserables e indigentes, enfermos, atorrantes, etc., sino también de los asalariados etc. han perdido la fuente de sus ingresos y que de esa manera contribuyen a redefinir el "problema social", en términos modernos. Saavedra Lamas es muy explícito en este señalamiento. Las clases medias ahora son "la otra faz del problema moderno". Este atañe al "mundo de los empleados y de la pequeña burguesía, y los nuevos pobres, los llamados antes 'pobres vergonzantes', en quien los dolores de la crisis se intensifican y acrecen porque se mezclan con el pudor inevitable de la posición o de la situación social que han perdido".⁵⁰ Estos pobres empobrecidos de las clases medias, según el Ministro no cuentan ni siquiera con "las ventajas que tiene ya el obrero, a quien hemos dado la garantía del salario, la indemnización en caso de accidente, un régimen protector del trabajo, y que respecto de esa precaria clase media tiene quizás una situación de privilegio". La preocupación central está en los sectores medios de empleados y pequeños burgueses, no de los obreros y trabajadores manuales en general. Más adelante, insiste con el tema cuando dice que es preciso considerar "el problema de la clase media atormentada y vergonzante, en la cual las angustias de la indigencia se intensifican por la sensibilidad

que supone cierta clase social adquirida, cuya pérdida hace más dolorosa la nueva situación".⁵¹

El empobrecido se diferencia del "pobre desde siempre", entre otras cosas, porque es "espiritualmente sano", su pobreza no es la consecuencia del vicio o las enfermedades morales. Además con su vergüenza demuestra que no está satisfecho con su situación. Desde el punto de vista de los dominantes, este pobre merece la ayuda material de la sociedad porque no hay peligro de que se constituya en un beneficiario permanente, en una carga estable para los demás. Los pobres vergonzantes del siglo pasado, pobres "ilustres", miembros en decadencia de la "aristocracia porteña", que merecieron la atención protectora de la Sociedad de Beneficencia, se multiplican ahora con el empobrecimiento de sectores significativos de la incipiente capa media de empleados, artesanos, comerciantes, profesionales, etc. que pueblan la ciudad de Buenos Aires. El discurso reproduce, en forma ampliada, la misma lógica empleada por las "damas de la Beneficencia" para atender a sus colegas en desgracia.

Bastan algunos datos mínimos para señalar el desfase entre el discurso y la realidad material de la pobreza y la miseria en la Argentina de la época.

Para el año 1933, según el mismo Saavedra Lamas, se registraban en el país 150.000 tuberculosos, de los cuales fallecían 15.000 por año y las camas hospitalarias (públicas y privadas) son sólo 4.300. Se estimaba que existían 54.000 alienados, de los cuales sólo se encontraban internados 14.000. Sobre 2.500 leprosos identificados están recluidos 250. A esto se agregan 6.000 ciegos sin asistencia y 8.500 sordomudos. El 4% de la población escolar se tipificaba entonces como "retardada mental".

Para hacer frente a esta situación, la estructura asistencial del Estado era claramente insuficiente. Sobre un total de 8.000 plazas en asilos, hospitales y colonias dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto hay 12.000 enfermos. El Hospicio de las Mercedes, con 1.200 plazas normales posee una población hospitalaria que alcanza en el verano a los 2.300 enfermos. El Asilo de Niños retardados, con una capacidad de 700

menores, tiene una población que sobrepasa los 1.200. El Asilo *Oliva*, con una capacidad de 1.975, tiene en su seno 4.016 refugiados. Este es un cuadro sumamente incompleto e impresionista de la situación de necesidad que vivían gran cantidad de habitantes del país en general y de la Capital en particular. Si a ello se agregan las secuelas propias de la desocupación, el problema social urbano adquiere una magnitud inusitada en el país.

Frente a esta situación, la estrategia típica de la beneficencia no estaba a la altura de las circunstancias. Ya desde las primeras décadas de este siglo se alzaron voces críticas de este modelo tradicional de acción social. Desde la crítica va surgiendo un modelo alternativo: la asistencia social. En los apartados que siguen intentaremos identificar algunas de sus características más salientes.

2.2.2. La voluntad del saber

Del conocimiento intuitivo de los males sociales, característico de la estrategia de la beneficencia, se llega a plantear la necesidad de contar con un "exacto conocimiento del estado de necesidad"⁵² mediante la realización de los correspondientes diagnósticos sociales. Mientras que la vieja asistencia procura ayudar "a un estado de necesidad no comprobado", ataca las consecuencias de los males y es llevada a cabo por *amateurs* o personas de buena voluntad, la asistencia moderna se autodefine como "ayuda a un estado de necesidad comprobado" y va a las causas generativas de un mal (...) busca las raíces del mismo, su etiología"⁵³ es por eso que "busca, investiga, diagnostica, ficha".

Esta concepción apela a un personal especializado, tanto para producir la información necesaria como para ejecutar la asistencia y estos son los visitantes y asistentes sociales.

Poco a poco el concepto de beneficencia va siendo reemplazado por la moderna y secularizada "asistencia social". Estos nuevos conocimientos y tecnologías de la sociedad comienzan a circular bajo la forma de libros o

"tratados". Este saber comienza a ser apropiado por agentes especializados, los cuales insisten en distinguirse de los productores tradicionales de beneficencia. Pese a esta intención diferenciadora, en cierta medida subsisten en estos nuevos agentes aquellos rasgos clásicos que definen a la beneficencia como una tarea gratuita de "apostolado". Pero se trata de un "apostolado moderno, es decir no de un apostolado puramente sentimental o instintivo, sino de un apostolado inteligente, armado de conocimientos sin pedantería, es decir, sólidamente fundados y pacientemente asimilados".⁵⁴

Junto con el discurso religioso tradicional que se constituye alrededor del tema del "mandamiento del amor al prójimo" y de la caridad cristiana, aparece, sin solución de continuidad el concepto moderno de "organización científica de la beneficencia". Esta científicidad se expresa, entre otras cosas por el afán de clasificar definiciones y tipologías, en el uso de métodos y técnicas de diagnóstico y tratamiento y en la definición del profesional de la asistencia social. Es particularmente significativo, a este respecto, la insistencia en recurrir a la encuesta, el método de caso (individual y "colectivo") ya la organización de los ficheros. Esta voluntad de saber se refuerza con las armas técnicas que permiten la producción, tratamiento y almacenamiento de la información necesaria para apoyar las estrategias de intervención.

Técnica apropiada, agentes competentes, he aquí lo que caracteriza al servicio social. El uso de "métodos científicos apropiados" por parte de "agentes competentes preparados para ese fin" es lo que distingue en última instancia al servicio social moderno de todas las formas clásicas de expresión de la solidaridad social. Es la racionalidad medio-fin que se introduce en una práctica generalmente alejada de esta lógica. "El servicio social debe tender al máximum de eficacia con el mínimum de gastos y medios"⁵⁵. Para ello están la técnica y los especialistas del servicio social.

El carácter profesional de la asistencia social pretende conciliarse con la exigencia religiosa de la vocación, es decir de la dedicación a la tarea en virtud de un imperativo

moral y religioso. El servicio social quiere ser (y quiere conciliar) tanto una "manifestación de la virtud de caridad cristiana" como un "modo de ganarse la vida". La asistencia social debe sumar la competencia técnica a la vocación y al imperativo religioso desinteresado. El segundo componente de la definición (que se define como "ideología" del servicio social) hace que la asistencia social "se preste como muy pocas profesiones a satisfacer plenamente nuestros corazones de católicos y mujeres". Por otro lado, la preparación científica de las asistentes sociales católicas no debe ser "inferior a la que tengan sus colegas de otras ideologías" pues en este caso "haríamos un gran mal al servicio social católico".

La tarea del servicio social es una gran tarea cautiva. El paradigma de la enfermedad sirve para construir las representaciones del problema social. Para "tratar a este gran enfermo, que es nuestra sociedad actual" se requiere del conocimiento. La estrategia para producirlo, también se extrae de las tecnologías médicas. Conocer la sociedad es lo mismo que "auscultar como hace el médico. Esta auscultación requiere técnicas. No basta la "voluntad de saber". Esta debe sostenerse en estrategias técnicas que producen información útil para curar-vigilar-restaurar el orden alterado. Desde la perspectiva humanista el conocimiento del objeto no basta, por sí mismo, para producir su readaptación. Es preciso conocer y amar al mismo tiempo al asistido. Esta carga afectiva se consideraba como un ingrediente ineludible en un trabajo de asistencia basado fundamentalmente en la relación personalizada asistente-asistido. La burocratización y masificación creciente de la acción asistencial estatal contemporánea rompe con el viejo esquema del trabajo asistencia, introduce nuevos procesos y nuevos agentes. En especial, la introducción de un conjunto de especialistas que actúan desde los puestos centrales de las organizaciones y programas asistenciales que no tienen que ver con los sujetos sino con grandes cifras abstractas (beneficiarios, recursos, gastos, costos, etc.). No sólo esto, sino que se tiende a trabajar con poblaciones construidas mediante procedimientos técnicos y estadísticos (el "cruce de variables", por ejemplo) y que

tienen una existencia más artificial que real. Son los famosos "grupos de edades" "de ingreso", u otros contruidos mediante operaciones de intersección realizados por computadoras. A partir de este momento los especialistas de la asistencia y la política social se secularizan y dejan para los operadores de terreno los programas las relaciones personales de los beneficiarios.

El paradigma de conocimiento empleado en la primera etapa del servicio social profesional es de tipo "indiciario".⁵⁶ No se ocupa tanto de descubrir leyes, regularidades, no busca la verdad en las conexiones causales generales sino en el accidente, en el detalle que delata, en el gesto imperceptible, en los márgenes del escenario. Es una vigilancia que supone una interrelación personalizada entre vigilante y vigilado, entre asistente y asistido, entre adaptador y desadaptado. Por ello, al asistente social se le recomienda el uso del cuestionario, pero no de un cuestionario estandarizado apto para recoger información de una serie de individuos de los cuales sólo interesa algunas propiedades o características pre-definidas (las "variables" o "indicadores") sino de un cuestionario "a la medida" del sujeto que es cuestionado integral mente, no sólo y no tanto en sus características más relevantes y objetivas (edad, sexo, ocupación, instrucción, etc.) sino en sus detalles aparentemente más insignificantes, pero que permiten delatar las "enfermedades" sociales más graves. Así, el abate Violet, decía que "informarse (...) es recoger en un gesto, en el sonido de la voz, la lacidud o el descorazonamiento; es también sorprender la negligencia, en los pequeños detalles del traje; es conocer la dureza del marido, por las miradas que dirige a su mujer; es poner en claro la mentira en las reticencias o sorprender en la actitud de los niños, el valor moral educativo de los padres. Es juzgar las disposiciones íntimas de los seres mirando el modo según el cual han formado el cuadro en el cual se desarrolla su vida cotidiana".⁵⁷

De modo que esta encuesta debe ser total "rigurosa y exacta". Es una mirada que no se limita al sujeto, sino que abarca a su ascendencia (abuelos) y a sus contemporáneos inmediatos (familia, vecinos, amigos, compañeros de

trabajo, etc.). Mira al individuo en su dimensión física, intelectual y moral. Hace su biografía, traza su trayectoria, y adivina sus tendencias. Escruta todos los rincones físicos de su hábitat y recurre como informantes a los amigos, vecinos y compañeros de trabajo.

El éxito de la operación de conocimiento requiere pasión, voluntad, habilidad y también discreción. Las "averiguaciones" no deberán hacerse de un modo muy abierto. Hay que conocer al sujeto en su estado natural. Este no debe sentirse ni saberse observado. Para ello se requiere "prudencia y discreción". Si esta averiguación general no es suficiente, la asistente solicitará el apoyo de la mirada de los especialistas, médicos o abogados, que saben ver en profundidad las cosas que la asistente ve mal y en forma superficial e incompleta.

Esta información permite tipificar al inadaptado e identificarlo mediante el operativo del fichaje. Esta operación permite construir la imagen del inadaptado "legítimo", es decir, que merece asistencia. De este modo, se entendía que se luchaba "contra la mendicidad profesional o el "abuso de los necesitados".

2.2.3. Del control de la pobreza a la administración de la población

El problema de la pobreza, en un principio no constituye una rama especializada de la política general del Estado capitalista naciente. En la etapa inicial del Estado moderno, la pobreza se administra desde el campo que entonces se denomina "policía" del Estado, entendida como conjunto de medios aptos para garantizar el orden interior de la nación.

La atención a los pobres se realiza a partir de una lógica de mantenimiento del orden. La miseria, la indigencia en sus distintas formas, hambre, enfermedad, mendicidad, etc. es constituida como una amenaza a los órdenes sociales establecidos. Miseria es asimilada a desorden, en especial, desorden moral.

El Estado debe instaurar un orden "bueno", esto es,

inspirado en un criterio de bienestar de los súbditos. Este objetivo supone que el Estado se debe dotar de una cantidad de recursos económicos para garantizar el arde necesario para el logro del bienestar. Mediante un sistema impositivo reúne los medios necesarios para financiar su intervención regularizadora de la actividad económica y garantizadora del orden interno, mediante los aparatos militares y policiales.

El pauperismo es un término cuyo uso aparece en Inglaterra a principios del siglo XIX para indicar el creciente fenómeno de la indigencia que acompañó las primeras fases de la revolución industrial. Junto con la urbanización y la industrialización, el capitalismo se caracterizó por la expansión de la propiedad privada de la tierra. Como consecuencia de estos procesos a los que se suman los efectos de las guerras internas y externas, masas crecientes de individuos desposeídos de todo bien se desplazan por el territorio y alteran la paz y el orden constituyéndose en presa de la policía del Estado.

Este fenómeno tiene casi la misma lógica de aparición en todos los Estados modernos. El espectáculo de la mendicidad y el vagabundeo ponía en peligro los valores propios de la ética capitalista. El fenómeno de las guerras de independencia y de organización nacional provocó la desintegración de los núcleos familiares produciendo así la aparición de gran cantidad de individuos desvinculados de sus comunidades "naturales" de pertenencia (familia, etnia, comunidad, etc.). Rivadavia, al fundar la Sociedad de Beneficencia tiene en mente esta realidad y considera que el Estado tiene una responsabilidad en estos asuntos, en tanto y en cuanto pueden constituirse en obstáculo para el normal desenvolvimiento de la vida social.

Junto con la política represiva hacia este sector de la población, se insinúa una acción asistencial preventiva dirigida fundamentalmente hacia aquellas capas de pobres no miserables que se consideran rescatables en razón de sus reservas morales. La acción consiste en una suerte de integración de ayuda material y moral, con predominio de esta última. Enfermos indigentes, huérfanos, ancianos sin recursos, etc. son sostenidos materialmente

en instituciones especializadas (hospitales, hospicios, asilos, etc.) de internación. La estrategia de moralización se realiza mediante la acción educativa y ejemplarizadora tendiente a inculcar aquellos valores que las clases dominantes consideran pertinentes para los vastos sectores que constituyen la base de la pirámide social.

Desde mediados del siglo pasado, la paulatina incorporación de la Argentina al mercado capitalista mundial, la expansión de las actividades agrícola-ganaderas para la exportación, el desplazamiento de la población rural hacia las ciudades y la incorporación a las mismas de fuertes contingentes migratorios que no encuentran cabida en el ámbito rural, alimentan la aparición de masas significativas de "pobres del capitalismo". Es entonces cuando aparece en la Argentina la llamada "cuestión social".

En un primer momento son las clases dominantes las que toman la iniciativa desde el Estado. Las primeras acciones públicas instrumentadas desde el Estado no son la respuesta inmediata a presiones o solicitudes originadas en la sociedad civil. En la primera etapa el Estado (y las clases dominantes) tienen toda la iniciativa.

La primera acción social del Estado, entonces tiene una intencionalidad de orden y control social de una serie de categorías sociales que son percibidas como trabas y amenazas para el progreso.

Algunos especialistas afirman que hacia fines del siglo XVIII, en Europa, la población se constituye como categoría de análisis, es decir se convierte en un concepto explícitamente definido y como objeto de análisis (se estudia su dinámica, sus movimientos, etc.) y objetivo de intervención.⁵⁸

Una nueva realidad política aparece como tal, tanto en el nivel de los fenómenos materiales (constitución del Estado-Nación situado en un territorio, advenimiento de la ciudad como forma dominante de vida, industrialización, etc.) como en el de las construcciones discursivas propias de la cultura de la época.

Aparece así un nuevo saber que provee los medios para gobernar la población. Ya no se trata de dominar a los hombres mediante medidas represivas y negativas (im-

puestos, exacciones, represión, establecimiento de límites, etc.).

En la Argentina, la frase célebre de Alberdi "gobernar es poblar" expresa esta nueva racionalidad. La población ya no es un dato, un elemento dado por la naturaleza, sino que en parte comenzará a ser construido desde el Estado. Este es el sentido de las políticas migratorias, de sanidad, y de educación. Será preciso cuidar la producción y reproducción bisocial de la población, mediante políticas y estrategias específicas, de signo positivo y no simplemente represivo.

En el Congreso de Asistencia Social de 1933, la preocupación por la administración y cuidado de la población constituida como "capital humano" se expresa sin eufemismos. En este contexto la asistencia social, no sólo es un "deber" de los poderosos hacia los más débiles sino un interés y una necesidad material económica de todo el sistema social. No era raro oír hablar del peligro de la "degeneración de la raza" en términos cuantitativos (se mencionaba que en muchos casos "la mortalidad supera los natalicios") sino también cualitativos (morales, actitudinales, etc.). La enfermedad, la muerte y la inmoralidad obligan a una intervención del Estado "desde que la salud y el bienestar de la Nación comprometidos, y por ende la economía del país, afectan y hasta paralizan el progresivo crecimiento de la riqueza pública". Más aún, la política pública debía "cuidar la propia raza" hasta infundir "a nuestra sangre, sangre de razas superiores que nos vigo- rice".⁵⁹

Esta tarea de "administrar la población" excede en mucho los límites estrechos y anacrónicos de la beneficencia. Este no es el medio más apto para garantizar una intervención del Estado que asegure una adecuada reproducción material y espiritual del contingente de hombres que pueblan el territorio nacional. En el caso argentino esta intervención era tanto más necesaria cuanto que era preciso poblar el país mediante una política migratoria explícita. Pero no terminaba allí el problema. En la Argentina "país que blasona su libertad" necesita "quizás como ningún otro, fundir en el alma de las muchedumbres la

tradición de sus mayores, la fe en su nacionalismo puro, activo y permanente, la cohesión que debe tener para no constituir un depósito de razas que han venido de distintos rumbos del horizonte a traernos con sus actividades y cultura que agradecemos, ideologías (*sic*) o taras ancestrales que no queremos abrigar".⁶⁰

No sólo se trata de filtrar el elemento humano que ingresa al país, evitando la entrada de las enfermedades físicas y morales (para ello se establecen los correspondientes controles sanitarios en los puntos de ingreso)⁶¹ sino que era preciso incorporar en esos contingentes migratorios una serie de características culturales para volverlos aptos para el trabajo y el "progreso". El temprano desarrollo de un aparato formal de educación controlado por el Estado obedece a esta intencionalidad inicial.⁶²

La política migratoria, sanitaria, educativa también se va completando con otras estrategias asistenciales positivas en el campo de la seguridad social en general, dirigidas a garantizar un nivel adecuado de reproducción de categorías básicas de la fuerza de trabajo urbana. La expansión paulatina y diferencial de una red de beneficios sociales en el campo de los accidentes de trabajo, jubilaciones y pensiones; maternidad e infancia, etc. son el resultado de un interés positivo en producir la fuerza de trabajo hábil y culturalmente adecuada y en un interés negativo en evitar el desorden y la rebelión social. Sólo en épocas posteriores, desde el Estado, se comprenderá la conveniencia de articular una política social que fuese también productiva de consenso y legitimidad política.⁶³

Poco a poco se va abriendo camino la idea de que es preciso intervenir puntualmente en materia de reproducción de la población. El nuevo discurso asistencial moderno se inscribe en esta lógica de desarrollo.

Este argumento esgrimido para fundamentar un nuevo tipo de acción social del Estado no excluye el mantenimiento de las clásicas intervenciones que tienen la finalidad inmediata del logro del orden y el control social. Ya desde las dos últimas décadas del siglo pasado, la vagancia y la mendicidad (junto con la prostitución, la delincuencia, y otras formas de marginación social) se han constituido en un

"problema social".⁶⁴ Estos fenómenos se expanden junto con el desarrollo de la civilización industrial y urbana en el país. Para estos sectores las clases dominantes emplean estrategias de represión, segregación y reclusión institucional.

En la década del 30 de este siglo reina la misma idea de peligrosidad social como fundamento de la intervención del Estado. Según este razonamiento existe una relación lineal, ya que "por la acción de factores diversos, se transforma sucesivamente el sujeto desocupado en mendigo, éste en vago y el vago en delincuente".⁶⁵ De este modo, la asistencia y la policía son dos momentos de una misma estrategia de control estatal sobre las clases dominadas de la estructura social del país.

En consecuencia, la política asistencial tenderá a ser cada vez más productiva y orientada a la producción de individuos sanos, fuertes y disciplinados, esto es, aptos para el trabajo asalariado regular. En este marco, la "población riqueza, la población-mano de obra o capacidad de trabajo, la población en equilibrio entre su propio crecimiento y los recursos de que dispone" será el objeto y objetivo de la asistencia social pública.

Poco a poco, "los gobiernos -observa Foucault- advierten que no tienen que vérselas con individuos, ni siquiera con un 'pueblo', sino con una 'población' y sus fenómenos específicos, sus variables propias: natalidad, morbilidad, duración de la vida, fecundidad, estado de salud, frecuencia de enfermedades, formas de alimentación y vivienda".⁶⁶ De este modo, el poder político se propone administrar la vida.

Esta nueva capacidad del poder se asienta en el desarrollo de dos "tecnologías" generales. La primera tiene que ver con las disciplinas que toman al cuerpo como objeto de intervención, y se traduce en su "educación, el aumento de sus aptitudes, el arrancamiento de sus fuerzas, el crecimiento paralelo de su utilidad y su docilidad, su integración en sistemas de control eficaces y económicos". La otra tecnología se refiere al "cuerpo-especie" y su objeto es controlar los procesos biológicos "la proliferación, los nacimientos y la mortalidad, el nivel de salud, la duración

de la vida y la longevidad". Estas segundas tecnologías dan lugar a una "biopolítica de la población".⁶⁷

Junto con los pedagogos, especialistas en demografía, organización, psicología, etc., los médicos tienen un papel particular en el desarrollo tanto de las tecnologías disciplinarias como en las regulaciones de población. En la Argentina los intelectuales de la medicina se convirtieron en la vanguardia crítica de las formas tradicionales de las estrategias de beneficencia pública. Son ellos quienes luchan por imponer un nuevo discurso para organizar la acción pública en materia de administración de la población. Una nueva argumentación viene a sustituir las viejas consideraciones humanistas y religiosas que legitimaban la ayuda social tradicional. Según este nuevo modo de ver las cosas, la acción social del Estado se justifica con argumentos racionales. El hombre no sólo merece ayuda por su cualidad de "semejante", sino por su cualidad de "capital humano", pues tiene un "valor productivo".

En el Congreso de Asistencia Social de 1933, Saavedra Lamas decía que "si se multiplica ese valor por el número de obreros y empleados que trabajan en un país se llega a determinar el valor de una población entera. La colectividad necesita ese capital humano, que permite establecer guarismos magníficos en el balance de las utilidades que produce para todas conveniencias colectivas".⁶⁸ En la misma ocasión, el Dr. Furnkorn se arriesgaba a hacer un cálculo y afirmaba que si "sobre un total de más de 250.000 hombres en condiciones de imposibilidad total o parcial pudieran ser restituidos total o parcialmente a la economía de la Nación, como capital útil 50.000 hombres (...) y si lo supusiéramos en la edad media de 30 años, aún en una ocupación obrera poco lucrativa, deberíamos aceptar "grosso modo" la pérdida de un capital humano en nuestro país, que alcanzaría a la fabulosa suma de pesos 40.000.000 calculada para toda la vida probable de estas personas."⁶⁹

Para responder a estos nuevos desafíos, ya no eran suficientes las cualidades que distinguían a las damas de la beneficencia, ni la organización institucional típica de

esta estrategia. Sin embargo, las ideas nuevas no se impusieron en forma fácil e inmediata.

Los representantes de la tradición opusieron resistencia a los embates modernizantes de los nuevos intelectuales poseedores de un saber "científico" acerca del problema social. Ideas, iniciativas, propuestas de leyes y reglamentaciones comenzarán a formularse en forma gradual. Todas estas iniciativas tienen un común denominador: se inscriben en el sendero de la racionalización de la acción social. Se formulan desde un discurso especializado, reivindican criterios de eficiencia y proponen una acción social centralizada desde las instancias estatales y se producen en medio de la crítica a la vieja Sociedad de Beneficencia. A continuación analizaremos algunos episodios de esta lucha por la imposición de un nuevo concepto y una nueva estrategia de acción social.

2.2.4. Racionalización de la acción asistencial

Según informan Penna y Madero, "el 7 de agosto del año 1882, la Comisión Municipal, presidida por el Sr. Torcuato de Alvear, tomó conocimiento de un proyecto de nota sugerida por el Dr. José María Ramos Mejía y que aquel deseaba elevar al Ministro del Interior, creando la Asistencia Pública de la Capital, a fin de centralizar la dirección científica de todos los hospitales y demás servicios de Beneficencia del Municipio".⁷⁰ Pasó 1882 sin que el Congreso o la Municipalidad tratara el asunto. El 31 de enero de 1883, la Comisión Municipal designa al Dr. José María Ramos Mejía al cargo de Director General de la Asistencia Pública. La oficina se instaló en marzo en dependencias del Hospital San Roque. Nace así una organización asistencial paralela a la vieja Sociedad de Beneficencia como dependencia directamente integrada a la Administración Municipal.

En el momento de su constitución, la Asistencia Pública tenía a su cargo los hospitales General de Hombres, Buenos Aires, y San Roque, y el Hospicio de las Mercedes y la Casa de Aislamiento. El mismo año el Hospital Buenos

Aires se destinó al Hospital de Clínicas y pasa a depender de la Nación y el Hospital General de Hombres fue definitivamente cerrado.

La Asistencia Pública constituye una alternativa modernizadora de acción social dirigida a los sectores más pobres de la ciudad de Buenos Aires. El afán racionalizador se expresa en el Propio discurso de su inspirador y primer director, el Dr. Ramos Mejía. Los verbos que pronuncia con frecuencia son "centralizar", "unificar", "fiscalizar", "reorganizar". Por otro lado insiste en la idea de la necesidad de un "plan armónico" para todos los establecimientos de asistencia, "que antes marchaban sin orden ni concierto".⁷¹

El afán racionalizador de Ramos Mejía se expresa en la introducción de tecnologías y procedimientos modernos de gestión asistencia! Entre otras cosas, decide instalar teléfonos directos entre la Oficina Central y los establecimientos a su cargo. Dispuso que cada hospital pasara un parte diario de su movimiento y que se regularizaran los pedidos de suministros una vez por mes. Estableció también la obligatoriedad de los libros de inventarios y la realización de balances en cada institución asistencia! La racionalidad medio-fin también aconseja constituir una serie de servicios centralizados (almacén, droguería, panadería, etc.)

También racionaliza la gestión hospitalaria utilizando la tabla de Payen: que establece las raciones alimentarias de los enfermos y asilados, al mismo tiempo que sostiene la conveniencia de eliminar "el exclusivismo de los sexos". Decide crear un cuerpo médico para la exclusiva atención a domicilio. Para ello establece un servicio con un médico en cada una de las 20 secciones de la ciudad Capital. Es preciso recordar también que establece en los hospitales los consultorios especializados para atención externa.

Sin embargo, como todo proceso de innovación, no se realiza sin obstáculos lo que entonces se califica de "forma complicada del rodaje administrativo", demoró y obstaculizó la efectivización de las reformas mencionadas.

Estas iniciativas, parcialmente concretadas, tienen el valor de señalar la emergencia paulatina de un nuevo

modelo asistencial que se define por contraste con la vieja estrategia de la beneficencia. Ramos Mejía es contundente cuando se refiere al estilo de la vieja Sociedad. Su crítica ataca la base y la esencia de la beneficencia. "Nuestros hospitales públicos -escribe- nada deben esperar de la caridad privada de un país en donde las dádivas piadosas son excepcionales, sobre todo bajo esa forma de magnífica prodigalidad, es que se ejerce en las grandes capitales del mundo". "El ejercicio de la caridad -agrega- no es todavía un placer para el espíritu poco misericordioso de nuestros capitalistas, si bien es una necesidad social para nuestros gobernantes".⁷²

Dada la insuficiencia de la "iniciativa privada" en materia de asistencia social, Ramos Mejía propone la creación de un "impuesto de los pobres", consistente en un gravamen a las entradas de los teatros y demás espectáculos de diversiones públicas.

Hacia fines de siglo, la crítica de la beneficencia no era patrimonio exclusivo de los intelectuales "antisistema". La necesidad de centralizar la acción asistencial se complementa con las demandas de estatización de la misma. Pareciera ser que, en este como en otros ámbitos, la famosa y eficiente iniciativa privada era más un deseo que una realidad. Esto es lo que señalan con claridad los exponentes más lúcidos de la clase intelectual dominante de la época.

Penna y Madero no dudan en calificar a la Sociedad de Beneficencia como una "organización contraria a los intereses generales". En su opinión, el progreso alcanzado en todos los ramos del país ya no justificaba su existencia, la cual sólo tiene la "ventaja de satisfacer la vanidad de unas pocas personas".⁷³ Por ello afirmaban que era preciso "reducir esta multiplicidad de autoridades dirigentes que manejan millones de pesos con un criterio tan diferente como desprovisto de un plan uniforme". Esto es aún más lamentable cuando, pese a las afirmaciones en contrario, casi todas las instituciones asistenciales tienen al Estado como fuente de financiamiento.

En otros países de la época (Inglaterra, por ejemplo) los servicios de salud y de protección asistencial "se desenvuel-

ven con toda corrección, a favor de la exclusiva contribución de los particulares afortunados". En la Argentina, pese a la voluntad de imitación que caracteriza a gran parte de la élite político-ideológica de la época, la iniciativa privada en materia de caridad es exigua e insuficiente. Esta falencia explica en parte la iniciativa del Estado. La misma creación "desde el Estado" de la Sociedad de Beneficencia expresa esta situación. Penna y Madero son claros al respecto. Según ellos aquí "todo se espera y todo se exige del poder oficial, sin que la beneficencia privada haya logrado todavía merecer el derecho de cita, por poco que se penetre en las intimidades de nuestras sociedades de protección, que no podrían vivir ciertamente sin las importantes subvenciones que reciben y las exoneraciones de impuestos y demás contribuciones con que a diario se las favorece".⁷⁴

La incipiente Asistencia Pública también se opone a la Sociedad de Beneficencia por el tipo de relación que establecen con los usuarios de sus servicios. Mientras que a la primera "el servicio se requiere imperativamente y haciéndose gala de derechos para ello", no se tienen las mismas exigencias "cuando se trata de instituciones llamadas de Caridad, no obstante ser algunas sostenidas por el erario público". Esto es fundamental, mientras que los usuarios de los servicios del Estado se consideran como "teniendo derecho" a recibirlos, los servicios de las instituciones privadas son de tipo discrecional y "de favor". Frente al Estado se es sujeto de derechos, al Estado se le demanda y exige, a una sociedad privada se acude a solicitar, a rogar ser tenido en cuenta para una ayuda.

La desigualdad alcanza también la cantidad y la calidad de los servicios prestados. "Mientras los enfermos pobres (...) llegan al duro trance de necesitar una cama, que el Estado no puede proporcionar (...) a abandonar el recinto del inhospitalario hospital que los rechaza, ven salas libres y camas en abundancia, desocupadas".⁷⁵

Ya desde 1900, Alfredo Palacios atacaba duramente el "estilo Beneficencia". "Las sociedades de beneficencia- escribía- son manifestaciones burdas con que se engañan a los tontos. Están formadas en su mayor parte por

encopetadas burguesas que consideran deprimente acercarse a un conventillo para enterarse de la situación del miserable. Dan fiestas, *kermesses*, *promenades*, *concerts* y muchas otras cosas a objeto de exhibir fastuosos trajes y brillantes alhajas. El pobre es lo último que se tiene en cuenta por estas caritativas damas".⁷⁶

A fines de siglo ya eran claras las voces que demandaban una solución al problema de la "anarquía institucional" que caracterizaba la intervención benéfico-asistencial. Los primeros especialistas de la época, básicamente médicos, exigían un "Plan regular y unitario", una misma dirección y la "eliminación de los privilegios y predomnios".

Es interesante constatar que en 1906 ya se hicieron sentir en el Parlamento argentino las voces críticas a la concepción tradicional de la Beneficencia Pública. En la discusión de un proyecto de ley de Lotería Nacional, el diputado Piñero afirmó rotundamente que "la caridad del Estado es anacrónica, es la caridad antigua ya desalojada por la amplia noción de solidaridad". Según este parlamentario era preciso asegurarle al necesitado "por todos los medios legales y eficaces, la parte legítima de bienestar que le corresponde en una sociedad en la que toda posesión y toda propiedad no es sino el resultado del trabajo acumulado de las generaciones anteriores".⁷⁷

La ley 4.953 de Lotería Nacional, finalmente aprobada (el 20 de septiembre de 1906), obligaba a distribuir los beneficios de la siguiente manera: 60% para las necesidades de la Capital Federal y 40% para las provincias por partes iguales. Sin embargo el Senador Lainez denunciaba que no se respetaba dicha disposición y que por el contrario, en 1910 la Capital había recibido alrededor de \$7.000.000 mientras que a las provincias sólo les había correspondido \$1.500.000. Los valores *per capita* eran los siguientes: \$7 por persona en la Capital, contra \$0,15 para las provincias. Precisamente en este momento donde se construye gran parte de la infraestructura de servicios sociales asistenciales es donde se manifiesta un marcado desequilibrio en favor del centro urbano más importante del país. El Senador Lainez señalaba que de seguirse aplicando un criterio de asignación de recursos "en razón

inversa de las necesidades, llegará un buen día en que la vida del interior, en determinadas zonas de su territorio, será un pavoroso problema".

Esta desigualdad se acentúa por el hecho de ser el Estado un simple distribuidor de recursos y subvenciones "que la mayor parte de las veces eran acordados en forma arbitraria y sin conocimiento exacto de la verdadera utilidad social cumplida".⁷⁸

En 1911 se instala en el Ministerio de Relaciones Exteriores una oficina que se denomina Inspección General de Subsidios, que tenía por función simplemente constatar la existencia de las entidades subsidiadas. Dada esta estructura de prestación de servicios, era obvio que quienes más influencia tenían sobre el Estado tuviesen mayores probabilidades de beneficiarse con las subvenciones, reproduciéndose de esta manera la desigualdad mencionada arriba.

Ya desde el principio de siglo distinguidos médicos del país propusieron la creación de un órgano ministerial de dirección de la política asistencial del Estado. Sin embargo esta intención racionalizadora no era compartida por todos los sectores de las élites dirigentes.

En 1912, la Cámara de Diputados discute un proyecto de ley presentado por José Ignacio Llobet tendiente a crear un "fondo especial de subsidios" para atender en forma permanente las necesidades de asistencia social. Esta propuesta representaba un paso hacia el ordenamiento de la acción del Estado en este sector, ya que tendía a superar el carácter discontinuo y aleatorio de los subsidios otorgados a las entidades de bien público responsables de la dirección y administración de la Asistencia Social.

El Ministro de Hacienda percibe claramente el espíritu que anima la reforma proyectada. En efecto se trataba de terminar con "la liberalidad" de la acción asistencial del Estado, "de facultativa y contingente que era, se hace ahora obligatoria y permanente. Aún más, se crean impuestos especiales para esos subsidios y se establece (...) una especie de derecho y de obligación recíprocos, pues, desde que el pueblo va a pagar estos impuestos para la Beneficencia, tiene me parece, derecho a exigir que la

beneficencia llegue a todas partes, lo que nos puede conducir muy lejos".⁷⁹

Esto era lo que estaba detrás del proyecto en discusión: el principio estructurador de la asistencia social moderna como una posibilidad para todos los ciudadanos que constituyen la Nación. El paso de la beneficencia a la asistencia no se realiza sin conflicto. El Ministro de Hacienda de 1912 defendía sin eufemismos las ventajas de la caridad privada. En su opinión, si el Estado se hace cargo de esta tarea en forma directa va a "apagar esa fuente inagotable de recursos que se llama caridad" y "sofoca las iniciativas privadas" en esta materia. Y esto es lamentable porque "se arrebató así a todos y especialmente a los hombres pudientes, el mérito de la generosidad, que, recordando la expresión de un economista, Wagner, es un medio de legitimar la fortuna y el medio de conciliar a los ricos y a los pobres".⁸⁰

Por otro lado, cree el Sr. Ministro que "la caridad no consiste sólo en dar, sino en saber dar". Instituir un sistema estatal permanente de asistencia puede acarrear el peligro de "confundir a los verdaderos pobres (...) con los ociosos, los vagabundos" lo cual "sería para el país una verdadera calamidad desde el punto de vista social y desde el punto de vista económico".⁸¹

En este campo, como en otros, las élites entonces dominantes confiaban más en la iniciativa privada que en la acción estatal. Sin embargo, aquí también el contra argumento es el mismo. El Dr. Saavedra Lamas, al defender el proyecto de ley sostenía que "el sentimiento de caridad privada no existe" al menos a la medida de las necesidades sociales emergentes.

La intervención centralizadora y unificadora del Estado comienza a ser reclamada insistentemente por diversos sectores intelectuales. En el primer Congreso Nacional de Medicina, realizado en 1916, el Dr. Gregario Aráoz Alfaro señalaba en su intervención "la urgente necesidad de establecer la Asistencia Social en toda la República sobre bases más amplias y definitivas que las que hoy permiten el aporte parcial de la caridad y de los poderes públicos". Para ello era preciso que "los gobiernos nacional y de

provincias organicen en forma completa y eficaz la Asistencia Social como acto de gobierno".⁸²

Respecto de la relación entre Estado e "iniciativa privada" en materia de acción social, el Dr. Coll en 1911 señalaba con agudeza que "el carácter argentino tiene una idiosincrasia bien conocida, que consiste en hacer descansar todo sobre el Estado". Pero sucede -agrega- que el Estado "no nos resulta emanado de nosotros mismos y por lo tanto una verdadera propiedad nuestra, sino más bien una persona extraña a quien no pocas veces se le quiere aprovechar o engañar y a quien siempre se le carga la culpa y el costo de todo".⁸³

En efecto, la debilidad estructural de las iniciativas de la sociedad civil convive con un discurso ideológico dominante que la ensalza y le otorga la mayor de las eficacias. El resultado es la expansión de una especie de estatismo denegado que no deja de provocar una serie de contradicciones prácticas y discursivas. El Estado no actúa en forma directa, sino mediante una intervención delegada a una institución jurídicamente pública, pero que se maneja con criterios completamente privatistas. Ya desde comienzos del siglo, esta acción para-estatal convive con la Asistencia Social municipal y con un conjunto de instituciones privadas de la más diversa índole (confesionales, de minorías, étnicas, etc.) muchas de las cuales también gastan recursos públicos recibidos bajo la forma de los subsidios.

En consecuencia, la intervención asistencial del Estado consiste básicamente en realizar un gasto, pero sin orientar ni controlar su sentido y eficacia. Es precisamente esta situación de desorden la que se constituye en el blanco de la crítica de los primeros especialistas en "política social" del país.

El Dr. Coll denunciaba en 1911 la proliferación de múltiples asociaciones privadas que no se mantienen con fondos particulares sino que viven y "prosperan" con recursos públicos. Estas asociaciones surgen fácilmente "porque es sencillo hacer beneficencia con el dinero oficial". De este modo, las personas "pudientes económica y socialmente poderosas" que forman las comisiones directivas de las sociedades hacen beneficencia con el dinero del Estado.

do. Una vez "entregado el dinero, nadie fiscaliza su empleo". La distribución de los fondos públicos se realiza en función de criterios totalmente particularistas. El subsidio se otorga "porque lo pidió fulano para la 'conferencia' de que su señora es presidenta, o a la esposa de sutano en el 'té' que dio el ministro X para el 'taller' o para el asilo. La vida social es el todo. En reuniones y fiestas o en la intimidad de las familias se forma la parte de los presupuestos del Estado que se destina a la asistencia social".⁸⁴

Dadas estas reglas del juego, resultan más que verosímiles las denuncias efectuadas por el diario *La Nación* en una editorial de 1910 donde señalaba que "los subsidios y subvenciones constituyen ya un cáncer que se difunde en proporción galopante (...) la corrupción ha tomado tal pávulo que en las últimas sesiones (del parlamento nacional) se han otorgado subvenciones a establecimientos e iglesias que no existen, y hasta a negocios particulares calificados de instituciones".⁸⁵

Para superar este estado de cosas se comienza a insistir con un tipo de intervención más directa del Estado en los asuntos de beneficencia y asistencia. En 1917, el Dr. Gregario Aráoz Alfaro en una conferencia dictada en el Museo Social Argentino declaró: "Dejemos a la beneficencia privada un papel subsidiario en la asistencia ordinaria y un rol importante, pero transitorio, en las desgracias accidentales, en las calamidades públicas o grandes males imprevistos, pero organicemos en forma eficaz y completa la asistencia social permanente, creada y dirigida por el Estado, que tiene la obligación indiscutible de proveer a estas grandes necesidades generales, sin perjuicio de buscar suscitar la colaboración popular".⁸⁶

Esta demanda se complementa con un esquema de división funcional del trabajo asistencial entre las distintas instancias del Estado. En el Congreso Nacional de Medicina realizado en 1916, el Dr. Alfaro propuso la creación de un "Ministerio o de una Gran Dirección Nacional de Sanidad y Asistencia Social que comprendiera todos los servicios de policía sanitaria y asistencia que interesa al país". Este sería el medio más eficaz para lograr "la coordinación de los servicios y la unidad de la dirección", reclamadas por muchos

especialistas de la época. También en 1916, el presidente Alvear tuvo la intención de crear un Ministerio de Higiene, Trabajo e Inmigración. Más tarde, varios legisladores presentaron proyectos de Subsecretarías o Direcciones Autónomas. Ninguna de estas iniciativas tuvo éxito.

El proceso de constitución de un aparato asistencial estatal pasó por la racionalización de los subsidios. En 1932 el Dcto. N° 10.686 reglamenta el trámite de otorgamiento de subsidios. Esta disposición crea un Fondo de Asistencia Social con los recursos que le asigne el Congreso Nacional. En el decreto se definen las condiciones que deben reunir las instituciones que pretenden el subsidio, los procedimientos para hacerlo efectivo y la vigilancia de los establecimientos subsidiarios. En la misma disposición se establecen las Comisiones Auxiliares de Señoras *ad-honorem* en la Capital y cada una de las provincias y Territorios Nacionales. Dichas comisiones tienen como función ejercer "una fiscalización externa sobre la aplicación de los subsidios otorgados por el Estado" y procurar "avivar los sentimientos de caridad en cada localidad, persiguiendo la extensión de los servicios de asistencia social o la sustitución del subsidio del Estado, por otros aportes, donaciones o legados".

Este dispositivo asistencial indica la implicación relativa y limitada del Estado en el campo de la política asistencial. Para ello busca el auxilio de la tradicional iniciativa privada femenina, en cuanto hace al control y administración de los subsidios, y continúa considerando que su papel es simplemente subsidiario de las acciones espontáneas que surgen en el campo de la sociedad civil.

La Conferencia Nacional de Asistencia Social, convocada por el Gobierno Nacional en 1933 constituye una etapa importante en el proceso de racionalización de la acción asistencial del Estado.

Esta intencionalidad se expresa en dos grandes ejes estratégicos:

a) *eje jurídico-administrativo*, orientado a garantizar un máximo rendimiento en el uso de los recursos públicos y privados destinados a tareas de asistencia;

b) *eje técnico-científico*, referido al desarrollo y difusión de los saberes y de las técnicas de producción de información para "cientificar" las prácticas asistenciales.

Estos elementos aparecen en forma explícita e implícita en los argumentos expuestos en los considerandos de la convocatoria al Congreso y en sus ponencias más relevantes.

Existe un consenso generalizado en considerar a la Asistencia Social como orientada a lograr el "ajuste del individuo a la sociedad". A su vez, el "mejoramiento social del individuo y de la familia", se alcanzará mediante una acción de difusión e inculcación de "todos aquellos medios y conocimientos que aconsejan la higiene física y mental".⁸⁷

La Conferencia estuvo organizada en 33 secciones dedicadas a otros tantos temas de interés asistencial.

Por decreto presidencial, el Dr. Carlos M. Kier, subsecretario de Culto y Beneficencia es nombrado presidente del Comité Ejecutivo. Sólo en un decreto posterior y con un retraso de dos meses, se incluye en ese Comité a la Sra. Adelina M. de Olmos, presidenta de la Sociedad de Beneficencia de la Capital.

En varias comisiones el afán burocratizador y centralizador se expresa en el interés generalizado en hacer inventarios y montar registros estadísticos de instituciones dedicadas a hacer tareas de asistencia.

La formación de personal especializado para las labores del campo social es un tema que ocupa a toda una Comisión. Ahora ya no se trata de los médicos, sino de los nuevos profesionales de la acción social, tales como las visitadoras de higiene social, asistentes sociales, superintendentes de usina, personal técnico auxiliar para las obras de asistencia social, etc.

El Congreso se realiza en medio del contexto de la crisis de los años 30. Esta es percibida como un factor simplemente coyuntural que acentúa los saldos sociales de miseria, enfermedad y en general de todos los "males sociales" (amoralidad, inmoralidad, etc.). Esta situación hace más que nunca urgente "una organización adecuada

de la vida", es decir; una administración eficiente de la población. Para ello es preciso incorporar a la acción social los avances de la ciencia y el conocimiento de la vida social, para "suministrar fundamentos racionales a la sociedad" mediante un plan de asistencia social "formulando con un verdadero concepto científico y sociológico", para "lograr el mejoramiento de la raza", el aumento de la población y la "felicidad del pueblo",⁸⁸

Este postulado científico-racional estaba lógicamente asociado con otro conjunto de demandas innovadoras en el plano de la concepción y administración de la acción social. En primer lugar, cambia el discurso sobre los fundamentos de la caridad pública, Según un congresista de 1933, "la caridad -santa palabra- en que se condensa el más santo de los sentimientos: el amor al prójimo; era hasta hace pocos años la base única que fundara la rogativa del débil y del enfermo para ser socorrido por el grande y el rico", Ahora esta responsabilidad se transfiere al Estado. Nótese bien que sigue tratándose de un "deber" del dador y no un derecho de los necesitados. Antes era la dádiva voluntaria y discrecional de los dominantes, ahora se trata de una "obligación" del Estado en función de un criterio de sana administración de los asuntos públicos con vistas al desarrollo y progreso de la sociedad. Este cambio de perspectiva está matizado por la intención de no producir rupturas traumáticas con la tradición. En efecto, la necesidad de establecer un "servicio social orgánico" coordinado desde el poder político tiene cierto "aspecto de utilitarismo del Estado y de la Sociedad, desde que éstos, por razones fundamentales de su propia defensa, no podrían continuar ocupándose únicamente de la individualidad de cada pobre o enfermo, sino que comprendieron la necesidad de prever el futuro del pueblo comprometiéndose por aquellos, tratando así de formar hombres sanos y fuertes física y moralmente, no sólo para bien de ellos mismos sino también para su descendencia en la que se asiente la grandeza de la Patria",⁸⁹

El argumento esgrimido es revelador de un cambio matizado de concepción, Administrar la reproducción de la

población es un imperativo del sistema y no un deber humanitario de las personas pudientes.

En un principio el Estado interviene en ayuda en la resolución de algunos problemas de los sectores más marginados de la población. Sin embargo, el desarrollo de la civilización industrial y urbana hace que sectores cada vez más amplios de la población se constituyan en demandantes y beneficiarios de la acción social del Estado.

Con base en las conclusiones de la Conferencia de Asistencia Social, el Poder Ejecutivo Nacional envía al Congreso en 1934 un proyecto de Ley de Asistencia y Previsión Social extremadamente ambicioso y detallado. En el mismo se señala que "todo argentino, (...) tiene derecho (...) a ser reconocido gratuitamente por las autoridades públicas en los actos de desamparo ocasionados por abandono en la menor edad, desocupación, enfermedad, invalidez y vejez" (Artículo primero del proyecto de Ley citado), Aunque esta propuesta no se convierte en ley es indicativa de la progresiva difusión de la idea de un sistema estatal de asistencia social. Dicha voluntad racionalizadora se expresa claramente en el proyecto cuando determina en su artículo 171 que "El Poder Ejecutivo, Nacional organizará un servicio de coordinación de los servicios técnicos y de formación del personal de asistencia social". Este servicio se ocupará de tres tareas fundamentales, la primera consiste en realizar un "estudio e información permanente" para mantener actualizado un mapa de Asistencia Social de la República". Se establece así la necesidad de producir un saber nuevo, específico y apto para administrar la política asistencial nacional.

En segundo lugar, se establece la necesidad de la "formación del personal de asistencia social", lo cual supone una tecnología de administración e intervención en las áreas sociales que va más allá de la buena voluntad y cualidades "naturales" de los primeros agentes del servicio social: las damas de la beneficencia.

Por último, el proyecto señala la necesidad de "formular anualmente un plan de coordinación de los servicios de asistencia social" buscándose de esta manera un uso más racional de los recursos asignados a este sector.

En 1940 se crea el *Registro Nacional de Asistencia*. En 1941 se decreta la creación de la Dirección General de Subsidios. Dos años después, el registro y la Dirección de Subsidios se incorporan a la Dirección Nacional de Salud Pública. En 1944 *se constituye la Dirección de Asistencia Social*, dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Dicha institución centraliza todo lo que concierne a Asilos u Hogares, Patronato Nacional de Ciegos, Comisión Nacional de Ayuda Escolar y Lotería de Beneficencia. La Dirección Nacional de Salud Pública, por su parte, se encarga del contralor de los subsidios a acordarse a hospitales, salas de primeros auxilios, maternidades, etc.

De este modo, la política social del Estado se va diferenciando y segmentando progresivamente. Poco a poco van apareciendo aparatos especializados para atender necesidades particulares. La educación primero y la salud después dan lugar a la conformación de vastos sistemas burocráticos separados del resto de las redes de prestación de servicios sociales. Por ello, la asistencia social como práctica y como institución no se define en función de una necesidad concreta y un tipo particular de servicios sino que pretende atender a la satisfacción de un complejo de necesidades propias de las franjas más pobres de la población nacional.

La jerarquización administrativa de los aparatos encargados de la gestión pública de la salud y asistencia social en la década del cuarenta marcan el ocaso definitivo de la Sociedad de Beneficencia como institución y como estrategia del Estado en materia de intervención social.

En los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1955) surge una nueva concepción y un nuevo estilo de acción asistencial. Pero no se trata de una novedad "absoluta". La ayuda social desplegada bajo la dirección de la Fundación Eva Perón introduce elementos de ruptura con la tradición anterior y, al mismo tiempo, conserva rasgos típicos de la estrategia de beneficencia y asistencia social. Sin embargo, durante ese período la acción asistencial del Estado adquiere una significación particular dentro del conjunto de transformaciones generales que el peronismo introduce

en la articulación general del Estado con los sectores dominados y, en especial, con las clases trabajadoras urbanas.