



HAL
open science

Municipalidad e institución de lo social: iniciativas particulares y regulación pública de la beneficencia en la ciudad de Bs As durante el siglo XIX

Pilar González Bernaldo

► **To cite this version:**

Pilar González Bernaldo. Municipalidad e institución de lo social: iniciativas particulares y regulación pública de la beneficencia en la ciudad de Bs As durante el siglo XIX. La temprana cuestión social. La ciudad de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX, pp.31-86, 2010, 978-84-16335-05-3. hal-03111696

HAL Id: hal-03111696

<https://hal.science/hal-03111696v1>

Submitted on 15 Jan 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Preprint

Pilar González Bernaldo de Quirós, “Municipalidad e institución de lo social: iniciativas particulares y regulación pública de la beneficencia en la ciudad de Bs As durante el siglo XIX” in González Leandri, Ricardo, González Bernaldo de Quirós, Pilar, Suriano, Juan, *La temprana cuestión social. La ciudad de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX*, Madrid, Ed. Polifermo, ISBN 978-84-16335-05-3, pp. 31-86

Si consideramos que la “cuestión social” hace referencia a la definición de un problema como específicamente “social” –derivado del crecimiento urbano y económico- que implica una desestabilización del orden social y requiere la intervención “pública” y el auxilio de ciertos saberes y prácticas institucionales, hablar de cuestión social “temprana” presupone la existencia de lo social como campo específico de acción pública. En este capítulo buscamos trazar el proceso de institución de lo social que se inició con la liquidación de la sociedad corporativa y que se materializó con la creación de la municipalidad de Buenos Aires, institución que definió a la higiene, la educación y la beneficencia como áreas de intervención comunal y a lo social como terreno de la política municipal.

¿Cómo y cuándo se fue definiendo el espacio a partir del cual comenzaron a pensarse la pobreza, la mendicidad, la enfermedad, como un problema social y a diseñarse respuestas institucionales que implicaran un servicio público de beneficencia? Ello nos remite a la cuestión de la génesis de este tipo de instituciones. Nuestra hipótesis es que fue durante la primera mitad del siglo XIX que las primeras instituciones de beneficencia pública buscaron reemplazar el sistema de protección corporativo, introduciendo con ello modificaciones significativas en la noción de socorro¹. No obstante, fue recién a partir de mediados del siglo XIX, con la creación del poder comunal, que las políticas de socorro público adquieren cierta institucionalidad, y con ella cierta presencia en el debate público sobre beneficencia legal. En el transcurso del período, las iniciativas fueron diversas y ofrecen indicios que permiten inscribirlas en diferentes “regímenes” de Estado de bienestar.²

¹ Castel, 1995.

² Según el paradigma de Esping-Andersen, 1999.

Con el objetivo de analizar el proceso referido proponemos centrarnos en la construcción institucional del área de la beneficencia. El capítulo se divide en 3 partes. En la primera relataremos cómo se fue constituyendo el campo de la beneficencia luego de la ruptura del vínculo colonial y de la supresión de los cuerpos intermedios, abordando dos instituciones que encarnaron proyectos diferentes de protección social: la municipalidad de Buenos Aires y la Sociedad de Beneficencia. En la segunda analizaremos la articulación entre instituciones públicas e iniciativas particulares haciendo hincapié en la importancia de la noción de “servicio público” como acción prestada por particulares. En la tercera parte buscaremos dar cuenta del desempeño de ese entramado institucional en el terreno del socorro a los pobres a partir del análisis de una de las primeras instituciones comunales destinadas a la atención de una categoría social concebida como objeto de protección pública, el Asilo de los Mendigos.

1- De las corporaciones caritativas al entramado institucional de la beneficencia pública comunal: socorro de proximidad, asistencia pública y beneficencia femenina

Recordemos rápidamente los antecedentes coloniales de esta particular área de la administración pública. La colonización y la evangelización de América estuvieron asociadas a la creación de instituciones destinadas a desarrollar las virtudes de caridad, misericordia y piedad a través del socorro a los desvalidos. Cuando Juan de Garay diseñó el reparto de tierras que prosiguió a la fundación de la Ciudad de la Trinidad y Puerto de Santa María de Buenos Aires en 1580, destinó una manzana para la fundación de un hospital a cargo del Cabildo.³ Treinta años después se puso en funcionamiento un establecimiento para recibir enfermos pobres conocido como “Hospital de San Martín”. Este no fue propiamente un establecimiento hospitalario sino una suerte de hospicio o asilo destinado a acoger a pobres con o sin achaques.⁴

El desarrollo de la ciudad de Buenos Aires a lo largo del siglo XVIII trajo consigo el surgimiento de nuevas corporaciones abocadas a la caridad pública –en el sentido que público tenía en las sociedades corporativas hispánicas-, como la Hermandad de la Caridad, creada en

³ Aunque este primer proyecto no vió el día, testimonia ese “siglo de Oro” del desarrollo de las instituciones caritativas en España. En efecto, más de un cuarto de todos los establecimientos creados en España entre el siglo XI y mediados del siglo XIX, lo fueron durante el siglo XVI. Balbín de Unquera, 1862, 44; Arenal de García Carrasco, 1861, 13-19.

⁴ Meyer Arana, 1911, tomo I, 5-18. Los Hospitales eran entonces “la casa en que se reciben a los pobres enfermos, pasajeros y peregrinos y se curan de las enfermedades que padecen, asistiéndolos a expensas de las rentas que tiene el hospital u de las limosnas que recogen”. *Diccionario de Autoridades*, 1732. Esta acepción duró dos siglos, recién en 1927 el Diccionario de la Real Academia Española disoció enfermos y pobres: “Establecimiento en que se curan enfermos, por lo general pobres” y sólo en su versión de 1984 desapareció la noción de pobres. *Diccionario de la Real Academia Española*, 1927 y 1984.

1727 por Don Juan Alonso González e integrada por los vecinos más ilustres⁵. La Hermandad creó y gobernó la Casa de los Niños Expósitos, el Hospital de Mujeres y el Hospicio de Huérfanas. La corporación no sólo administró estas instituciones, sino que también supervisó las finanzas de sus actividades caritativas, asegurándole así los recursos necesarios. Éstos provenían inicialmente de la caridad pública vía limosnas y de las suscripciones de los miembros de la Hermandad, posteriormente, también se sumaron los aportes de la administración de algunos bienes de los Jesuitas que la Junta de Temporalidades otorgó a la Hermandad en 1767. Por otro lado, según Penna y Madero, la Hermandad también perseguía objetivos de sanidad pública⁶, lo que sugiere que ya entonces había surgido cierta especialización de la función de “salud” dentro de la práctica de caridad.⁷ Esta tendencia quedó confirmada con la creación, en 1798, del Protomedicato destinado a regular la profesión médica y a promover medidas de buen gobierno sanitario y posteriormente con la instalación, en 1804, de la Junta de Santidad.⁸

La orden hospitalaria de los Betlemitas, que se instaló en el Río de la Plata a mediados del siglo XVIII (1748), se hizo cargo del precario Hospital San Martín, devenido Hospital General de Hombres hacia 1767 e instalado en el antiguo colegio de la Residencia de los Jesuitas.⁹ La Orden, que administraba este hospital y el antiguo Hospital de Santa Catalina, disponía también de diferentes fuentes de ingresos para asegurar el mantenimiento de estas obras caritativas : la limosnas, las donaciones y las rentas de su patrimonio urbano y rural. Sus servicios estaban destinados a toda la comunidad pero sólo eran gratuitos para los pobres y para los desvalidos.¹⁰ El socorro que estas corporaciones ofrecían no era una función especializada, comprendía tanto la asistencia espiritual y material como las educativas y correccionales. La protección corporativa se combinaba con la obediencia a una de las principales virtudes teologales, la caridad, que jugaba una función importante en la economía de la salvación.

⁵ Participar allí era fuente de gran prestigio social. Meyer Arana, 1911; Socolow (1978), 1991,115. Sobre la noción de “público” en las sociedades corporativas hispánicas ver Guerra, Lempérière, 1998. Para una crítica al modelo habermasiano desde el punto de vista hispánico ver González Bernaldo, 1999, 233-262.

⁶ Según estos autores “había sido instituida con el objeto de enterrar los cadáveres abandonados y los ajusticiados, condenados antes de esta fecha a ser pasto de los perros y las aves de rapiña”. Penna, 1910, Tomo I, 3.

⁷ De hecho, en el siglo XVIII la noción de “salud” contenía las tres acepciones implícitas en esta acción: “sanidad de un cuerpo libre de achaques”, “libertad o bien público” y “estado de la gracia y justificación que es la vida del alma”. Real Academia Española, *Diccionario de Autoridades* (1737), 1990, 31.

⁸ García Belsunce, 1977,17-21.

⁹ Mayo, 1991.

¹⁰ García Belsunce, 1977.

Este tradicional modelo de protección corporativa y socorro caritativo sobrevivió a la ruptura del vínculo colonial. Para ese entonces, las reformas borbónicas habían introducido algunos cambios con el objetivo de garantizar un mayor control administrativo a través de comisiones designadas por el Virrey y destinadas a supervisar las finanzas de las actividades caritativas.¹¹ No obstante, fue luego de la insurrección de los cabildos y la instauración de los primeros “gobiernos patrios” que se introdujo el primer elemento de ruptura mediante la supresión de las corporaciones de oficios en 1812, las que cumplían funciones de protección para sus miembros. Pese a ello, no fueron prohibidas ni las corporaciones religiosas ni las órdenes hospitalarias que, como vimos, jugaban un papel central en el socorro que garantizaban mediante fondos propios. La Asamblea General Constituyente, en sesión del 13 de julio de 1813, manifestó sin embargo su voluntad de colocar las instituciones caritativas bajo control de la administración secular y ordenó “que los bienes pertenecientes a los Establecimientos hospitalarios de todas las Provincias Unidas, que hasta el presente corren a cargo de comunidades religiosas, se pongan en administración de manos seculares” y nombró una comisión para tales efectos.¹² Acompañando estas medidas la Asamblea creó en 1815 las Juntas Hospitalarias, las que fueron integradas por autoridades civiles y religiosas y por los principales vecinos. A su cargo quedó la administración hospitalaria y la redacción de un reglamento que definiera su organización. Aprobado el 14 de julio de 1816, el reglamento pautó la existencia de un Administrador vitalicio nombrado por el gobierno.¹³ Este precoz impulso de administración pública del socorro se completó con el Estatuto Provisional de 1815, que fijó en el capítulo referido a “Deberes del Cuerpo Social” la obligación de “aliviar la miseria y desgracia de los Ciudadanos, proporcionándoles los medios de prosperar e instruirse” (art.2).¹⁴ La noción de “cuerpo social” asociada a “deberes” es bastante novedosa. Si el vocablo “cuerpo” remitía en una de sus acepciones a un “agregado de personas que forman un pueblo, república o comunidad”, éste estaba asociado, como lo sugiere la

¹¹ Ver por ejemplo el *Reglamento formado por la Real Suprema Junta General de Caridad para gobierno de la Hospitalidad domiciliaria en los diez cuarteles y sesenta y dos diputaciones de barrio de esta capital heroica, fundada por Don Fernando VII*. Madrid, 1916.

¹² *Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos espedidos desde 1810 hasta 1873*. Tomo I, 1810-1821, 1879,223.

¹³García Belsunce, 76.

¹⁴ « Estatuto Provisional para la Dirección y Administración del Estado, dado por la Junta de Observación, 5 de mayo de 1815 » *Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos espedidos desde 1810 hasta 1873*, Tomo I, 1810-1821, 1879, 311-321.

definición, a una representación corporativa¹⁵. El adjetivo “social” que califica al cuerpo introduce una significativa modificación en este tipo de representaciones. El “cuerpo social” tiene así deberes para con sus miembros, debiendo proporcionarles los medios para aliviar la miseria (asistencia), prosperar (trabajo) e instruirse (educación)¹⁶. No es sorprendente que esta avanzada proposición de definición de una protección legal no fuese retomada en el texto constitucional, pues ella suponía introducir el principio de derechos sociales. El régimen de administración hospitalaria que el reglamento instauró tuvo corta duración. Bastaron sólo unos meses para colocar al gobierno frente a la imposibilidad de sostener esa costosa innovación. El mismo año, un nuevo decreto restituyó la administración de los hospitales a los Betlemitas “acreditando la experiencia que después de esta novedad los fondos de aquellos establecimientos han corrido una disminución notable, y que al paso que se ha intentado ocurrir a esta necesidad por medidas extraordinarias, no se ha conseguido otra cosa que recargar las contribuciones del pueblo con un impuesto con que no se hallaba gravado...”¹⁷

Durante la “feliz experiencia” del gobierno de B. Rivadavia (1821-1824) el modelo de protección corporativa comenzó a ser seriamente cuestionado. La primera y más radical medida tomada por el grupo rivadaviano fue la supresión de los cabildos en el territorio del nuevo espacio soberano que constituía la provincia de Buenos Aires.¹⁸ Ciertas funciones de gobierno que hasta entonces cumplía aquella corporación territorial –hacienda, justicia, policía- pasaron, a partir de ese momento, a manos del gobierno del Estado provincial.¹⁹ En cuanto a los establecimientos de beneficencia –hospitales, hospicios, casas de expósitos, casas de dementes- que estaban en manos de diferentes corporaciones, las medidas fueron de diversa índole. Las primeras disposiciones datan de marzo de 1822, cuando el departamento

¹⁵ El diccionario de la Real Academia deja constancia de esta acepción en 1729. Hasta 1869 las sucesivas publicaciones retoman esta definición. Sólo en 1869 va a incluirse como agregado de personas la asociación. Cf. RAE, *Diccionario de Autoridades*, (1726); RAE, 1780; 1783; 1791; 1803; 1817; 1822; 1832; 1833; 1843; 1852; 1869.

¹⁶ El derecho a la subsistencia fue formulado durante la Revolución Francesa. En el primer informe del comité de mendicidad el duque de La Rochefoucauld-Liancourt escribe “Si el pobre tiene derecho de decir a la sociedad: dame de qué vivir, ésta tiene el deber de responderle: dame tu trabajo”. Cf. *Premier rapport du Comité de mendicité*, Paris, 1790.

¹⁷ “Decreto disponiendo que los Hospitales vuelvan a quedar a cargo de los regulares”, 21 de diciembre de 1816 en *Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos espedidos desde 1810 hasta 1873*, Tomo I, 1810-1821, 1879, 400.

¹⁸ La medida fue excepcional en el universo hispanoamericano, sobre todo porque no se vio acompañada por la creación de un municipio moderno destinado a la administración de los asuntos locales. Ternavasio, 2000, 33-73.

¹⁹ La supresión del cabildo impidió la creación de una administración de la beneficencia pública municipal similar a las que estaban intentando implementar las reformas liberales en España. La Constitución de Cádiz estipulaba que “deben cuidar los ayuntamientos de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriben”. *Constitución de Cádiz de 1812*, Título.VI, Capítulo I “De los Ayuntamientos”, art. 321-6. La municipalización de la beneficencia sería confirmada en la *Ley general de Beneficencia del 23 de enero-6 de febrero de 1822*. Maza, 1999, 73-94.

de Hacienda del gobierno declaró que las casas hospitalarias administradas por los Betlemitas “no pueden sostenerse sino por el erario público” y decretó, “para hacerlo con la plenitud de conocimientos y con la circunspección que es indispensable en toda buena administración”, la formación de una comisión de visitas a los hospitales que administraban los betlemitas.²⁰ El 1 de julio de 1822 un nuevo decreto de gobierno suprimió la Hermandad de la Caridad, a la que « se le había confiado una masa de bienes de la propiedad pública ». Allí, Rivadavia declaró que « la administración hospitalaria pertenece a la alta policía del gobierno, mayormente cuando no existen ya ni los principios, ni las instituciones, ni las ideas mismas que en otro tiempo hicieron confiar una parte tan trascendente del servicio público a una hermandad de regulares ».²¹ La idea de “servicio público” no estaba ausente en las antiguas corporaciones, sin embargo, en el discurso de Rivadavia tomó un sentido diferente, más próximo de la administración pública que del gobierno corporativo.²²

El decreto de supresión de la Hermandad colocó momentáneamente al Hospital de Mujeres y al Colegio de Huérfanas bajo las órdenes inmediatas del ministro secretario de Gobierno. Rivadavia nombró entonces dos comisiones para redactar el reglamento de los dos establecimientos.²³ A finales del mismo año la comisión de administración se hizo cargo de las instituciones benéficas dependientes de la Hermandad de la Caridad: Hospital de Mujeres y Colegio de Huérfanas. Entonces el gobierno de Rivadavia promulga la ley de reforma general del orden eclesiástico que ordena la desamortización de los bienes del clero regular y la supresión del diezmo, depositando en el gobierno la responsabilidad de garantizar los gastos del culto.²⁴ La reforma suprimió asimismo las casas de regulares Betlemitas y las de otras órdenes menores ubicadas en la Provincia. El Hospital de Hombres quedó bajo la supervisión de un administrador nombrado por el gobierno según lo dispuso un decreto del mismo año.

La política adoptada no sólo modificó las fuentes de recursos de estas instituciones, sino que supuso un cambio en la organización del servicio público que brindaban ya que, como declaró Rivadavia, pasaron a formar parte de la “alta policía del gobierno”. El gobierno no creó nuevos organismos municipales para asumir esa “parte tan trascendente del servicio público”–

²⁰ Decreto del 26/3/1822, *Registro Oficial*, II, 1591,11.

²¹ “Decreto del 1 de Julio de 1822”, *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires*, 1828-1851,123.

²² Sobre el gobierno corporativo ver Lempérière, 2004.

²³ La comisión para redactar el reglamento del Hospital de mujeres estaba compuesta por su director Francisco del Sar, el médico prefecto de medicina, Juan Antonio Fernández y el comisario general insperctor de obras públicas, Juan Madero. Para el Colegio de Huérfanas se propuso al camarista Manuel Antonio Castro, al contador jubilado Antonio Dorna y al procurador genral defensor de menores Mariano Zavaleta. Meyer Arana, 84-86.

²⁴ « Reforma general en el orden eclesiástico » 24/12/1822, *Registro Oficial*, II, 1643, 28.

como lo hicieron los franceses después de abandonados los primeros intentos estadistas que postulaban la asistencia a los pobres como una deuda pública. Por el contrario, intentó paliar el vacío dejado por las antiguas corporaciones con nuevas formas organizativas que respondían, según Rivadavia, a los nuevos principios de gobierno republicano.

Una de las primeras medidas tomadas en este campo fue la creación de la Sociedad de Beneficencia. En el decreto del 2 de enero de 1823 se estipuló que la sociedad quedase compuesta por mujeres patricias nombradas por el gobierno y se aclaró en el reglamento que las sucesivas elecciones iban a estar a cargo de las propias integrantes. Según el decreto del 18 de febrero del mismo año, la administración de la Sociedad quedó en manos de un consejo formado por tres directoras, al que se adjudicó la potestad de nombrar a las inspectoras de escuelas entre quienes eran socias.²⁵ La Sociedad estuvo destinada en un primer momento a promover la educación femenina creando, dirigiendo e inspeccionando las escuelas de niñas a fin de asegurar el buen orden y el progreso de estos establecimientos. En el mismo decreto también se previó que el consejo se hiciera cargo de los establecimientos de beneficencia pública considerados de competencia femenina: el Hospital de Mujeres y la casa de Niños Expósitos.

La voluntad del gobierno rivadaviano de organizar la administración de beneficencia pública sobre nuevos principios fue completada por el gobernador Manuel Dorrego en 1828, quien creó la Comisión de Beneficencia. A cargo de esa institución, dispuso la creación de una Sociedad Filantrópica para la administración de las cárceles y de los hospitales.²⁶ Esta Sociedad, para la cual se optó significativamente por el calificativo de “Filantrópica” dejando a las damas la “beneficencia”, debía estar compuesta por 24 socios elegidos según su competencia y celo público para ocuparse de la dirección e inspección del Hospital General de Hombres, antiguamente en manos de los padres Betlemita.²⁷ Dada la crítica situación política del momento el proyecto no prosperó. Fue un nuevo decreto, durante el gobierno del General Balcarce, que fijó la apertura de la Sociedad para fines del mismo año.²⁸ Esta sólo tuvo dos años de vida, cesó sus actividades en noviembre de 1835 y fue reemplazada por una

²⁵Correa Luna, 1923; *Origen y desenvolvimiento de la Sociedad de Beneficencia de la capital*, Buenos Aires, Imp.Kraft, 1905; Little, 1980.

²⁶*Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aire..cit*; Noboa Zumárraga, 1939,140; Frizzi de Longoni, 1946, 87-88.

²⁷ La “filantropía” en su discurso, en sus prácticas y su modelo fue un instrumento de laicización de la beneficencia en Francia. Se difundió tardíamente en España. El primer diccionario que introdujo esta entrada fue el de 1822, aunque en el vocabulario de la ilustración ya se había difundido el de misantropía. *Diccionario de la lengua castellana*, Real Academia Española,1822; Álvarez de Miranda, 1992. Para el caso francés ver .

²⁸ “Decreto instalando la sociedad filantrópica. 26/11/33” en *Registro Oficial...*

comisión encargada de vigilar las inversiones de los fondos del Hospital de Hombres. El mismo gobierno creó también el Consejo de Beneficencia pública para la dirección e inspección de las escuelas estatales de varones y le asignó, en varios aspectos, los mismos objetivos que tenía la Sociedad de Beneficencia. A diferencia de la asociación de damas de beneficencia, éste no tuvo vida efectiva.²⁹

Como podemos observar, las iniciativas en este campo no faltaron, pero sus efectos en los servicios propuestos se vieron aminorados por las dificultades financieras que le planteaba al gobierno el mantenimiento de unas instituciones que hasta entonces se habían sostenido con fondos propios. Si en los primeros años de la “feliz experiencia” el gobierno pudo responder a estos nuevos compromisos, a medida que la situación financiera se fue deteriorando, los sucesivos gobiernos disminuyeron los recursos que asignaban a estas instituciones invitándolas a recurrir a fuentes privadas de financiamiento.³⁰ A partir de 1835, una serie de recortes presupuestarios agravaron la ya frágil situación financiera de estos establecimientos. Mientras que en 1822-1824 los gastos para establecimientos asistenciales y educativos representaban el 6,34% del presupuesto provincial, en 1835 habían disminuido a la mitad y, entre 1841 y 1844 pasaron a representar sólo el 0,15% de los egresos. Si bien posteriormente, en el período 1849-1850, tendieron a aumentar al 0,44% del total de los gastos, el porcentaje asignado estaba lejos de las cifras iniciales del período de Rivadavia.³¹ La situación se volvió entonces crítica para estas instituciones, algunas de las cuales, como fue el caso de la Casa de Niños Expósitos, se vieron obligadas a cerrar sus puertas.

Las drásticas medidas tomadas por Rosas, que se convirtieron en blanco de la oposición liberal, mostraron los límites del modelo trazado por Rivadavia, quien, al suprimir las corporaciones que aseguraban este servicio a la comunidad, cargó sobre el gasto público el mantenimiento de estas instituciones. La solución que propuso posteriormente Rosas tampoco aportó una repuesta viable. Ello, por una razón fundamental: las diferentes corporaciones que aseguraban las obligaciones de caridad pública ya no existían. Por tanto, la negativa del gobierno a asumir este tipo de gastos implicaba lisa y llanamente la desaparición de todo tipo de socorro público. *Martir o Libre*, el breve periódico que publicó la oposición rosista desde Montevideo, centró sus eficaces críticas a Rosas en la impiedad que éste mostraba frente a los huérfanos, pobres y desvalidos y colocó el tema entre las obligaciones morales de toda nación

²⁹ « Decreto estableciendo un consejo de Beneficencia pública », 23/9/33, en *Registro Oficial...*

³⁰ Así, las damas de la beneficencia se vieron obligadas a recurrir a las pensionistas en las escuelas públicas. Newland, 1992.

³¹ Halperín Donghi, 1982.

que pretendiera seguir las sendas del proyecto civilizatorio.³² El frente anti-rosista permitió así la constitución de un amplio consenso –que reunió a católicos, liberales y conservadores- en torno a la obligación moral que la nación debía tener hacia los desvalidos.

El triunfo de la coalición anti-rosista, que puso fin al gobierno de Juan Manuel de Rosas en la provincia de Buenos Aires en febrero de 1852, instaló el tema de la beneficencia en la agenda política. La primera tentativa de responder a ello correspondió al director Provisorio de la Confederación Argentina y jefe de la colación anti-rosista, Justo José de Urquiza, quien, con fecha 2 de septiembre de 1852, decretó la creación de la Municipalidad de Buenos Aires. Durante la tiranía, reza el decreto, « los hospitales que abrigaban todos los dolores y miserias de la ciudad, fueron abandonados, los huérfanos se arrojaron a las calles sin piedad, las escuelas y todos los establecimientos de beneficencia perecieron uno en pos de otro, sin que tuviesen siquiera una señal de pesar... ».³³ Para acabar con tal situación, fue necesario crear el régimen municipal « para dejar los negocios particulares a la libre administración de los que tienen más intereses en ellos, y más capacidad de dirigirlos ».³⁴ Así, a tres décadas de la supresión del Cabildo, la creación de un poder municipal se justificó a través de la necesidad de organizar la administración pública de la beneficencia. El decreto instaló esa administración en el ámbito local pero, al mismo tiempo, fragmentó su acción tras definir al régimen municipal como espacio de administración de los negocios particulares por parte de la comunidad de vecinos, lo que supuso que las instituciones de beneficencia a cargo de la comuna debieran financiarse a través del esfuerzo impositivo de los propios interesados.³⁵ Ello, introdujo una ambigüedad entre la intervención local como ámbito de intereses particulares y la financiación pública. Quizá, haya sido esta ambigüedad la que hizo posible postular, dentro de del liberalismo reinante muy adverso a la “caridad legal”, la exigencia pública de un programa de asistencia para los pobres.

La ruptura entre Buenos Aires y la Confederación dejó este decreto sin efectividad.³⁶ El Estado secesionista de Buenos Aires va a promulgar su propia constitución en 1854, la que

³² Sobre este tema ver González Bernaldo de Quirós, 2007.

³³ *Registro Oficial*. Gobierno de Buenos Aires, 1852.

³⁴ *Registro Oficial*. Gobierno de Buenos Aires, 1852.

³⁵ Esta nueva definición del poder municipal como ámbito de la administración de los intereses particulares subsistirá a lo largo del período analizado junto con la visión tocqueviliana de la municipalidad como gobierno local y espacio de aprendizaje de las libertades políticas (qué fue substituyendo?). Este debate se prolongó y, hacia fines del siglo XIX, se asoció al el de la reforma política. Ternavasio, 2006, 137-186.

³⁶ La constitución de la Confederación Argentina de 1853, sólo ratificada por el Estado de Buenos Aires el 23 de septiembre de 1860, estableció en su preámbulo que uno de sus objetivos era el de “promover el bienestar general” pero nada dijo

instaura el régimen municipal en el territorio de la provincia. La primera ley municipal será promulgada algunos meses más tarde, en octubre 1854. Un consejo de gobierno comunal, presidido por el Ministro de Gobierno del Estado de Buenos Aires, y cinco comisiones componen el nuevo consejo: la de Seguridad, a su cargo el régimen de las cárceles, la creación de penitenciarias y de asilos de corrección; la de Higiene, del régimen de conservación de los hospitales; la de Educación, de la ilustración y la moral de las personas de ambos sexos, la Casa de Expósitos y demás de beneficencia así como la inspección de las huérfanas, aprendices y muchachos abandonados.³⁷ La ley hace así de la beneficencia uno de los principales campos de las atribuciones comunales, introduciendo una primera especialización del campo de la beneficencia pública, asociada a las renovadas nociones de higiene y salud que tomaron con ella latitud institucional.

La flamante municipalidad no tardó, sin embargo, en encontrar dificultades para imponerse en este campo. Ellas fueron de diversa índole. El primer escollo fue político, vinculado a la particular y conflictiva situación que se generó en torno al estatuto de la ciudad de Buenos Aires. Capital del Estado de Buenos Aires, la ciudad “acogió” a las autoridades nacionales en 1862, convirtiéndose en residencia del poder federal pero manteniéndose bajo la autoridad del gobierno de la provincia de Buenos Aires, según lo fijó la constitución. Situación que generó una serie de conflictos que se dirimieron finalmente con la Revolución de 1880, la que puso término al problema de la “cuestión capital” federalizando la ciudad de Buenos Aires. Este particular contexto político fue poco propicio para la elaboración y ejecución de iniciativas comunales en materia de beneficencia pública. Ello, no sólo por la tan invocada “politización” de la esfera local, sino porque el conflicto político hizo difícil obtener una autonomía fiscal que ofreciese a la municipalidad recursos financieros estables a la altura de las ambiciones de una ciudad que conocía un crecimiento demográfico sin igual- entre 1852 y 1914 la población de Buenos Aires pasará de 82.400 habitantes a más de un millón y medio- y que concentraba las principales actividades económicas, políticas y culturales de la nación.³⁸

La cuestión política agravó así un segundo escollo, de índole financiero. La ley municipal reconoció como propiedad de la municipalidad las casas y las temporalidades del extinguido cabildo y le atribuyó como rentas las que pagaba la ciudad así como el 10% sobre el producto

respecto a la administración de la beneficencia. En cambio, estipuló que competía a los gobiernos provinciales dictar las leyes referidas a sus regímenes municipales.

³⁷ « Ley de Municipalidades » Buenos Aires, 11/10/1854 en *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires...*

³⁸ Besio Moreno, 1939.

de la contribución directa.³⁹ Sin embargo, estos recursos no alcanzaban para financiar la variedad de instituciones hasta entonces en manos de corporaciones civiles y religiosas. Apenas establecido el Concejo municipal en 1856, los recursos fijados por la constitución provincial de 1854 se mostraron insuficientes. Sólo permitían cubrir los sueldos y gastos fijos, lo que hizo depender todo el nuevo proyecto de las atribuciones extraordinarias que el Estado de Buenos Aires asignara a la municipalidad. Durante todo el período de secesión (1853-1861), y a pesar de los discursos en pro del gobierno municipal, este tipo de atribuciones fueron casi inexistentes. La municipalidad debió ajustar sus proyectos a los escasos recursos propios.⁴⁰ Aunque era común que el sistema tributario municipal apelara a recursos extraordinarios, en el caso de la ciudad de Buenos Aires las incertidumbres institucionales en torno al estatuto de la ciudad agravaron la situación financiera.⁴¹ Al poco tiempo de que la ley de “Residencia” del 1 de octubre de 1862 declarase a la ciudad de Buenos Aires como ciudad de residencia de las autoridades nacionales, estalló el conflicto en torno a las atribuciones del poder nacional en el área comunal.⁴² Ello llevó a que, en varias ocasiones, el presupuesto municipal no pudiese ser votado ya sea porque el Poder nacional pretendía modificarlo o porque las autoridades municipales rechazaban someterlo al voto del Congreso Nacional. En 1865, durante la discusión del proyecto de ley municipal en la cámara de senadores provinciales, el senador Gabriel Fuentes preguntó por qué la contribución directa “que es eminentemente municipal no venga en el cálculo de recursos propios”. A ello respondió el senador Carlos Tejedor: “He aquí el inconveniente de legislar sobre la Municipalidad sin que sea institución provincial, y mientras permanezca nacional. Así es que llegado el caso del déficit resultará no sólo que la renta es nacional, sino que hay que dar plata todavía. Todo esto muestra que no era la ocasión de legislar sino que volviese a nosotros la Municipalidad...”⁴³

En 1867, luego de 5 años de vigencia de la “ley de compromiso” que confería al poder ejecutivo nacional jurisdicción sobre el municipio, éste quedó bajo jurisdicción provincial. Si bien ello clarificó la situación política, dificultó aún más su situación financiera porque la

³⁹ Besio Moreno, 1939.

⁴⁰ *Memoria de la Municipalidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Imp. de la Revista, 1858.

⁴¹ Sobre recursos municipales para el gasto público social en Córdoba ver Moreyra, 2009, 255-283.

⁴² El conflicto surgió cuando el Congreso Nacional votó la ley del 9 de septiembre de 1863 por la cual la Nación establecía un impuesto sobre fincas y terrenos del municipio destinado al gasto público nacional. La ley fue sancionada por ambas cámaras el 16/9/63. La oposición se organizó bajo jefatura de A. Alsina con el mote de « los crudos » y se opusieron a “los cocidos” en las disputadas elecciones de 1864. Carranza, 1929, 3-79; Saldías, 1910

⁴³ Cámara de Senadores, sesión del 31 de octubre de 1865, Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, *Recopilación de los debates de leyes orgánicas municipales y sus textos definitivos*. Tomo I 1821-1876, 1938,193.

provincia de Buenos Aires garantizaba con menos constancia los fondos necesarios para mantener los establecimientos municipales de higiene, salud y beneficencia.⁴⁴ Esta situación se vio agravada por la epidemia del cólera de 1867 y por la posterior de fiebre amarilla que azotó la ciudad de Buenos Aires entre enero y junio de 1871.⁴⁵ Entonces, la crítica situación financiera por la que atravesaba una municipalidad en plena crisis epidémica provocó las renuncias de sus presidentes en 1870 y en 1871.⁴⁶ La epidemia parecía poner en evidencia la precariedad y escasa eficacia de las instituciones sanitarias existentes. Frente a ello, las autoridades municipales y los hombres políticos provinciales concluyeron que era necesario recurrir a un servicio de proximidad garantizado por los propios vecinos.⁴⁷ La iniciativa de crear Comisiones de Salubridad en cada parroquia en agosto de 1871 fue un primer paso en este sentido y se presentó también como una solución ad-hoc al problema de escasez de finanzas que hacía difícil sustentar una política de beneficencia con fondos municipales.

Pocos años más tarde el principio de descentralización y autonomía se plasmó en la nueva ley municipal de 1876.⁴⁸ Ésta transfirió las competencias del Concejo municipal –ahora denominado central- a los Concejos Parroquiales, los que se ocupaban de las diferentes ramas de la administración municipal -higiene, orden, educación, socorros- dentro de la jurisdicción parroquial. Los designios democratizantes de la ley generaron ciertas reticencias y temores, pero pocos parecen haber cuestionado el principio de proximidad como garantía de una buena administración urbana.⁴⁹ La ley contrarió así a la tendencia ya manifiesta en 1865 y que confirma posteriormente la ley municipal de 1882. De este modo, quedaron silenciadas las reivindicaciones de algunos sectores, especialmente el de los médicos, quienes reclamaban la

⁴⁴ *Actas del Concejo Municipal de la Ciudad de Buenos Aires correspondiente al año 1869*, 1911; *Actas del Concejo Municipal de la Ciudad de Buenos Aires correspondiente al año 1870*, 1911.

⁴⁵ La epidemia diezmo a la población de la ciudad de Buenos Aires en pocos meses y disparó la tasa de mortalidad de 31,5/00 en 1870 a 106,2/00 en 1871. Rawson, 1891, tomo I, 39-103.

⁴⁶ En el texto de renuncia de 1870, el presidente expresó que se sentía agobiado por una función “casi ridícula” y “limitada a ocupar el sillón presidencial”, *La Prensa*, 4/4/1870 citado por González Leandri, 1999, p.87. Sobre la renuncia de Eduardo Olivera ver sesión del 26/07/1871 en *Actas del Concejo Municipal de la Ciudad de Buenos Aires correspondiente al año 1871*, 1911, 179-180.

⁴⁷ Un síntoma de la instalación de este tema entre las élites dirigentes fue el establecimiento de la temática del “poder municipal” como uno de los temas sobre los cuales se podía presentar una tesis para adquirir el grado de Dr. en jurisprudencia de la Universidad de Buenos Aires. Ver por ejemplo Saborido, 1870; Obligado, 1870.

⁴⁸ “Ley del 28 de octubre de 1876” en *Recopilación de los debates de leyes orgánicas municipales y sus textos definitivos*. Fuentes seleccionadas, coordinadas y completadas en cumplimiento de la resolución del H. Concejo de Julio 29 de 1938, tomo I, 551-568.

⁴⁹ Enrique B. Moreno consideraba que transferir a los distritos municipales tales facultades llevaría a “conmover todo el orden establecido en le República” puesto que estos poderes iban a transferirse a un pueblo “cuya gran mayoría no tiene conciencia de sus derechos ni de sus deberes”. Cámara de diputados de la Provincia de Buenos Aires, 51a sesión ordinaria del 11/10/1876 en Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, *Recopilación de los debates de leyes orgánicas municipales y sus textos definitivos*. Tomo I 1821-1876, 1938, 518.

centralización administrativa y la especialización técnica.⁵⁰ El impacto de la norma fue, sin embargo, nulo. A pesar de ser votada y promulgada, no tuvo aplicación efectiva. De este modo, la municipalidad siguió gobernada por pequeñas comisiones nombradas por el Poder Ejecutivo hasta que la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880 volvió a exigir la promulgación de una nueva ley municipal.

En síntesis, las políticas públicas de beneficencia y socorro, como complemento a la promesa de bienestar general que la constitución prometía “para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”, quedaron en manos de un poder municipal con escasos recursos propios, dependiente de partidas extraordinarias, y propenso al endeudamiento. En el caso de Buenos Aires, el conflicto institucional agravó aún más el problema ya que el déficit generado acentuó el conflicto entre gobierno nacional, provincial y comunal.

La abortada tentativa descentralizadora, sumada al traumatismo que había dejado la epidemia de fiebre amarilla de 1871 -que “ni es posible describir los sentimientos de angustia y de terror que se apoderaron de los que sobrevivieron”, según resume en sus escritos el médico higienista Guillermo Rawson-, explica que el poder municipal instalado por la ley orgánica municipal del 1/11/1882 fuese asociado al triunfo de quienes, inspirándose en el informe sobre la Asistencia Pública de Thiers, proponían la creación de una institución específica para administrar esta área de gobierno. Principalmente de los higienistas, quienes reclamaban mayor especialización, centralización y racionalización de la administración sanitaria.⁵¹ En sesión del 31 de enero de 1883, la municipalidad designó a Ramos Mejía para desempeñar el cargo de Director General de la futura Asistencia pública. Las ambiciones que éste trazó para la nueva institución dan cuenta del importante avance institucional en la concepción de la protección social. En un discurso reproducido por los medios locales enunció que la asistencia pública « ...es el Estado mismo protegiendo al mutilado de la gran lucha con el dinero de todos, es decir, curando al enfermo, dando de comer al indigente que realmente muere de hambre, educando al niño, consolando al pobre, protegiendo al viejo. La asistencia publica es el Estado impidiendo por medio de la Sala de Asilo y la Escuela Maternal la corrupción de la infancia, es el Estado mismo velando en la vida del huérfano, recogiendo al recién nacido abandonado, es el Estado impidiendo el crimen con la Inclusa, corrigiendo el vicio con las Casas de Trabajo, en una palabra, propendiendo al bien de todos por medio de las mil

⁵⁰ Para este tema ver González Leandri, 1999.

⁵¹ Rawson, 1891, tomo I, 69.

instituciones creadas por la piedad cristiana”.⁵² A pesar de la limpidez con que Ramos Mejía formuló su proyecto estadista de socorro y de beneficencia –invocando, cierto es, la piedad cristiana-, las diferentes iniciativas institucionales que precedieron y acompañaron la creación de la Asistencia Pública limitaron considerablemente las aspiraciones del médico higienista. La Asistencia Pública era municipal y, además, debía disputar el campo a otra institución benéfica creada por Rivadavia y rehabilitada por el gobierno del Estado de Buenos Aires en 1852: la “Sociedad de Beneficencia”, «compuesta por señoras morales, inteligentes y caritativas».⁵³ De manera tal que la Asistencia se erigió en brazo protector del Estado pero bajo jurisdicción municipal y con limitaciones de género, puesto que las instituciones destinadas a niños y mujeres estaban bajo control de la sociedad de damas benéficas. Quedaron bajo su competencia solo los establecimientos masculinos, excepto el Hospital de Clínicas, que pasó al Gobierno de la Nación, y el Hospital General de hombres, que fue definitivamente clausurado.⁵⁴

El papel que se otorgó a las bondadosas damas en el importante campo del servicio público se fundó en las particulares competencias morales de las señoras para llevar a cabo una acción caritativa y en el amplio consenso en torno a la benéfica labor efectuada. Para continuar con su acción las damas podían contar, como lo refiere Alsina en su discurso el día de la reinstalación de la Sociedad en 1852, «con el brazo protector del gobierno y el poder animador de las simpatías públicas que rodean y rodearán esta institución venerable» destinada a incentivar el «público cultivo de los sentimientos generosos».⁵⁵ Esto es, brazo protector del gobierno hacia las iniciativas de las damas y no, como propuso Ramos Mejía treinta años más tarde, brazo protector del Estado “educando al niño, consolando al pobre, protegiendo al viejo”. La Sociedad reasumió en 1852 la dirección de la educación femenina, la administración de la Casa de Niños Expósitos, a las que el gobierno agregó la administración del Hospital de Mujeres, y posteriormente la administración del Hospital de

⁵² «Reglamento de la Asistencia Pública», *El Nacional*, 8/3/83, p.1 col.4-5.

⁵³ Reza el decreto que «la sociedad dejó de existir totalmente desde Abril de 1838, porque la tiranía, que deseaba su desaparición, y que no osaba atacarla de frente, adoptó el indirecto aunque seguro arbitrio, de pretextar economías y abandonar a la consunción y a la muerte la Casa de Espósitos, el Colegio de Huérfanas, las escuelas de niñas y en fin todos los objetos en que se ejercía el ardiente celo de las Señoras socias». *Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires*. 1828-1851.

⁵⁴ Penna, 1910. vol.2.

⁵⁵ Citado por Correa Luna, tomo II, 40-41. Sobre el papel moral que entonces va a atribuirse a la mujer en la vida pública ver Ciafardo, 1990.

Dementes, creado por la Sociedad en 1855.⁵⁶ El decreto estipuló que, para el mantenimiento de estas instituciones, el gobierno asignara los recursos necesarios y la Sociedad rindiera cuentas sobre su utilización.

La condición de la Sociedad se vio modificada en 1856, cuando se hizo efectiva la ley de las Municipalidades y se colocó bajo la autoridad del gobierno municipal de Buenos Aires la administración de escuelas y de hospitales de la ciudad que se encontraban bajo la administración de la Sociedad de Beneficencia. Las damas se negaron entonces a perder sus prerrogativas sobre el gobierno de la parte femenina de la sociedad, lo que las llevó rápidamente a enfrentarse con la Municipalidad de Buenos Aires. El conflicto surgió en la órbita de las inspectoras de escuelas de mujeres y se prolongó en torno a la administración del hospital y del proyecto de la Sociedad de crear una casa correccional de mujeres y un asilo de mendigos. Frente al conflicto con la Municipalidad las damas buscaron el apoyo del gobierno del Estado de Buenos Aires, el que intervino en su favor.⁵⁷ La cámara de senadores votó entonces una moción que desligó a la Sociedad de la autoridad municipal y la depositó en la órbita del gobierno de Buenos Aires.⁵⁸ Sarmiento, consejero municipal y miembro de la comisión de educación de la cámara, no cesó de denunciar la inédita anomalía institucional: «Así pues, la Municipalidad no lo es, sino para una mitad de los objetos de su incumbencia, y el Ejecutivo político lo sería para la otra. Si se cuenta con que éste delegue sus funciones en la Sociedad de Beneficencia, tendremos una Municipalidad de varones y otra de mujeres con atribuciones y administración perfectamente iguales».⁵⁹

Este conflicto revela el particular entramado institucional del área de la beneficencia pública. El Estado de Buenos Aires había creado un poder municipal al que se le otorgó la administración del servicio público comunal pero rehabilitó al mismo tiempo una Sociedad de damas caritativas con atribuciones en el mismo campo. Por un lado se avanzaba hacia un sistema de protección social institucional y, por el otro, se delegaba la función a una asociación de damas cuya legitimidad no provenía del principio representativo moderno ni de las competencias técnicas específicas sino de los sentimientos generosos y las simpatías públicas. Así, el mantenimiento de la Sociedad como organismo independiente de la

⁵⁶ En abril de 1852 la sociedad recibió una nota del gobierno informándole que había ordenado a la Comisión Administradora del Hospital que pusiera aquel Establecimiento, y todo lo relativo a él, a disposición de la Sociedad. Correa Luna, 49.

⁵⁷ Resolución del 21/10/1856 en *Registro Oficial del Gobierno de Buenos Aires 1851-62*, 1851-1862.

⁵⁸ Correa Luna, 1923.

⁵⁹ *El Nacional*, 16/7/56, citado por Correa Luna, Tomo II, 104.

municipalidad permite dos tipos de observaciones. En primer lugar al introducir una distinción de género en la administración de los asuntos locales constituyó, como lo señaló Sarmiento, una amenaza para el monopolio de los hombres sobre la esfera pública.⁶⁰ En segundo lugar, el mantenimiento de esta institución, cuyas funciones se acrecentaron a lo largo del siglo, evidenció una concepción de gobierno inscripta en la tradición corporativa dentro de la cual la “beneficencia” no tenía una función especializada y se fundaba sobre sentimientos de piedad y compasión que vinculan a los individuos independientemente de los poderes políticos.

Ahora bien, si la caridad seguía siendo para estos hombres una legítima esfera de acción de las damas patricias, la educación y la salud habían dejado de ser para muchos un problema que pudiera resolverse exclusivamente a través de sentimientos generosos. En 1823, cuando se creó la Sociedad de Beneficencia, la confusión entre esos ámbitos podía aceptarse debido a las apremiantes necesidades de encontrar figuras que pudieran reemplazar las corporaciones suprimidas recientemente. Pero en 1856 este “anacronismo” ya no era aceptable para algunos de los liberales que tomaron las riendas del Estado de Buenos Aires, concretamente, para quienes la inspección de escuelas o la administración de hospitales requerían competencias específicas.⁶¹ Así, la Sociedad, aunque integrada por ilustres damas ligadas por vínculos familiares entre sí y, en general, hijas, esposas, hermanas o madres de la elite dirigente argentina, no resistió totalmente a la embestida de ciertos políticos y profesionales que exigieron una especialización del campo de la beneficencia. En 1875 perdió el control de las escuelas para niñas tras el triunfo definitivo de Sarmiento en el conflicto que lo opuso a las beneméritas damas.⁶²

Los médicos higienistas fueron igualmente hostiles al monopolio que pretendieron ejercer las señoras sin ninguna idoneidad en un campo que éstos consideraron de su estricta competencia. Emilio Coni planteó en sus memorias una crítica implacable a la pretensión de las honorables damas “pues que en materia hospitalaria no bastaba la distinción y la belleza, la alta posición social y los sentimientos de caridad indiscutibles en las damas argentinas, para

⁶⁰ Sobre la actividad de beneficencia como espacio de intervención pública de las mujeres ver Little, 1985. Aspecto destacado igualmente, Moreno, 2009, 33.

⁶¹ Fue en torno a estos temas que Sarmiento inició su cruzada contra las Damas de Beneficencia. Las críticas aparecieron posteriormente de la mano de los médicos higienistas. *La Tribuna*, « La Sociedad de Beneficencia y la Municipalidad, 17/6/56, 2, col.1-2.

⁶² A través de la ley del 26 de septiembre de 1875 todos los institutos educativos, incluyendo los de niñas, pasaron a depender del Consejo General de Escuelas de Provincia. Domingo F. Sarmiento, quien se había enfrentado a las damas en torno a este tema, triunfó finalmente quince años después.

tornarlas hábiles en la administración de establecimientos esencialmente técnicos, que requieren conocimientos que ellas no pueden tener”.⁶³ De hecho, fue el mismo Emilio Coni, al ser nombrado director de la Asistencia Pública en 1892, quien intentó quitar a las damas el control de los establecimientos hospitalarios buscando apoyo para ello nada menos que en el Presidente de la República, Carlos Pellegrini. Recuerda Coni en sus memorias la respuesta que Pellegrini dio a su proyecto: “El Dr. Pellegrini escuchome con toda atención, dando pruebas del mayor interés en la conferencia. Terminada ésta, se expresó mas o menos en estos términos: ‘Dr. Coni: las ideas expuestas por Ud. están perfectamente fundamentadas y me adhiero a ellas, porque he tenido ocasión de conocer la Asistencia Publica de Paris, admirable en su organización, donde precisamente se ha llevado a la práctica lo indicado por Ud, pero deploro que en nuestro país, donde la Sociedad de Beneficencia figura como una entidad poderosísima, no será posible por ahora realizarse su desideratum. Debo añadirle más, no ha nacido aún el hombre público en este país que se atreva a retirarle a dicha asociación la dirección de los nosocomios a su cargo, so pena de levantar ante si una enorme montaña de resistencias y malas voluntades. La Sociedad de Beneficencia fundada por el gran Rivadavia, es a mi ver, una fortaleza inexpugnable, contra la cual tendrán que fracasar todas las tentativas de acción”.⁶⁴ Es imposible comprobar la veracidad de los recuerdos de Coni. No obstante, ellos resultan verosímiles si tenemos en cuenta la longevidad de la institución y los múltiples testimonios de oposición de ciertos sectores políticos o profesionales. El hecho irrefutable es que la Sociedad sólo perdió su monopolio centenario cuando Perón introdujo una serie de iniciativas institucionales que acompañaron el proyecto justicialista de Estado de Bienestar.⁶⁵

La inquina que las Damas provocaron en Coni pudo ser consecuencia de los efectos indirectos de la estabilidad, e incluso del dinamismo, que la Sociedad tuvo en el área de la salud luego de haberse visto privada de sus prerrogativas en el campo de la educación. Para ese entonces, había tomado cuerpo el proyecto del Hospital de Niños, se había instalado una escuela para ciegos en el Asilo de Huérfanos, se había inaugurado el nuevo edificio del Hospital de Mujeres, rebautizado Hospital Rivadavia, y se habían emprendido las primeras acciones caritativas en el espacio nacional. Además, las damas habían impulsado nuevas iniciativas de acción social como los “Asilos maternos”, destinados a alimentar a los niños pobres durante

⁶³ Coni, 1918, 311-312.

⁶⁴ Coni, 1918. 312.

⁶⁵ En 1946 la Sociedad de Beneficencia fue intervenida por el Gobierno Nacional mediante Decreto N° 9.414 de 1946. Dos años más tarde la Sociedad fue disuelta, se creó en su lugar la Fundación Eva Perón. Sobre las razones de esta supresión y el papel jugado por Eva Perón ver Guy, 2000, 321-338.]

las horas del día en que los padres trabajaban y a brindarles instrucción moral y religiosa simultáneamente. Tres Asilos Maternales cubrían el conjunto del espacio urbano: el primero, al Norte, instalado en la calle Paraguay entre Libertad y Talcahuano; el segundo, al Sur, en Tacuarí y Brasil; el tercero, al Este, en la calle Azcuénaga. Según los datos del censo de 1887, el del Sur recibía en 1888 552 niños.⁶⁶ Ello da cuenta del papel que van a jugar las mujeres en los orígenes de la política social, como ya lo señaló Theda Skocpol para los Estados Unidos.⁶⁷

A partir de la federalización de la ciudad de Buenos Aires la Sociedad, que desde de la creación de la Municipalidad de Buenos Aires había estado bajo la autoridad del gobierno del Estado de Buenos Aires, pasó a depender del ministerio del Interior del Gobierno Nacional.⁶⁸ La acción social destinada a mujeres y niños, emprendida hasta entonces en la órbita comunal, adquirió dimensión nacional aunque continuó denominándose “Sociedad de Beneficencia de la Capital” y siguió concentrando su acción principalmente en este recinto. Si bien las primeras tentativas de institucionalizar la acción social como espacio de intervención pública estuvieron asociadas a la instauración de un poder comunal, ello no inhabilitó, como acabamos de demostrar, otros ensayos institucionales que, como el de la Sociedad de Beneficencia, tendieron a fragmentar el área de la beneficencia.

Se fue tejiendo así un temprano entramado institucional de la beneficencia pública que asoció la esfera comunal como socorro de proximidad y como germen de un modelo estadista del socorro. Se desarrollaron así, primero en el recinto de la capital federal y luego en el plano nacional, iniciativas que remiten a dos modelos de Estado social. Uno, pensado desde el principio de la subsidiaridad del Estado en materia de socorro, en manos de las damas caritativas. Otro, amparado en una concepción estadista de la protección para ciertas categorías de la población e impulsado por ciertos médicos higienistas como Ramos Mejía. Las aguas no se dividieron en las fronteras de género, sin embargo. La fuerte impronta confesional de la acción caritativa de las Damas tendió a dar un lugar de preeminencia a las congregaciones hospitalarias, como la de las Hermanas de la Caridad, y a las asociaciones católicas laicas, como las Conferencias de San Vicente de Paul. Esta tendencia, puede observarse tanto en los establecimientos de beneficencia pública administrados por la

⁶⁶ « Hospitales, hospicios, asilos, etc. » *Censo General Población, Edificación, comercio e Industrias de la Ciudad de Buenos Aires. Levantado en los días 17 de Agosto, 15 y 30 de septiembre de 1887. Bajo la administración de Dr. Don Antonio F Crespo*, 1889, 162-187.

⁶⁷ Su libro ya clásico sobre el tema: Skocpol, 1996,429-681

⁶⁸ Registro Nacional, VIII, n° 11.632. Cf. Correa Luna, 1923, 214-218.

Sociedad para la parte femenina como en la administración municipal de los establecimientos de beneficencia destinados a los hombres.

2- Servicio público e iniciativas privadas

Al expropiar a las órdenes religiosas de sus bienes muebles e inmuebles, Rivadavia había transferido al Estado no sólo los gastos relativos al culto, sino también las funciones de caridad y beneficencia que aquéllas aseguraban con bienes propios.⁶⁹ Transformada la caridad en “servicio público”, vimos que Rivadavia había creado una institución específica destinada a ese servicio sin por ello otorgarle recursos fiscales a la altura de los objetivos fijados ni un instrumento jurídico que garantizara el presupuesto necesario para llevar a cabo sus objetivos. Posteriormente se ensayó la experiencia municipal que, como ya referimos, no resolvió el problema sino que hizo aún más complejo el entramado institucional de la beneficencia. La noción misma de socorro público tenía incluso, como veremos a través del caso del Asilo de Mendigos, sus limitaciones pues no implicaba un derecho que los ciudadanos y/o habitantes pudieran reclamar al Estado. Muy por el contrario, observamos durante nuestro período que los diferentes sectores implicados eran igualmente reticentes a dar un tratamiento legal-administrativo a la beneficencia. Tanto católicos como liberales rechazaron entonces la “caridad legal”, algunos porque consideraban que alimentaba la holgazanería, otros, porque creían que socavaba los efectos morales del acto caritativo e implicaba un gasto público que el Estado no estaba dispuesto a garantizar.⁷⁰ De modo tal que, aunque los municipales se quejaban constantemente de la escasez de recursos para hacer frente a los gastos que generaban las instituciones públicas de beneficencia cuya jurisdicción reclamaban, no todos ellos estaban dispuestos a convertir este “servicio” en un derecho que transformara el socorro en gasto administrativo. Católicos y liberales confluyeron entonces en torno a la pertinencia de abandonar el “subtratamiento” de ciertos servicios en manos de asociaciones caritativas que podían cumplir la función a menor costo administrativo y con una mayor capacidad de recaudación de recursos a través de donativos y operaciones de recaudación específicas –rifas, bazares, fiestas caritativas, etc.

La “oferta” caritativa de servicio público -a bajo costo presupuestario- estaba mayoritariamente concentrada en el sector católico aunque, como veremos, no exclusivamente. En este punto, debemos distinguir el socorro que proporcionaban ciertas

⁶⁹ Para un análisis de lo que está en juego en la reforma ver Di Stefano, XXI, 2004, 193-214.

⁷⁰ La argumentación liberal a este rechazo la podemos encontrar en el célebre texto de Alexis de Tocqueville, 2007. La de los católicos en los artículos de Frías en el diario *La Religión*

congregaciones religiosas de las iniciativas que surgieron del insipiente laicado católico que apareció durante la década de escisión del Estado de Buenos Aires en torno a la figura de Félix Frías.⁷¹ En ese proceso, jugó un papel central la creación de las Conferencias de San Vicente de Paul, asociación de católicos que perseguía fines religiosos y sociales,

Esta organización nació en Francia en 1833 bajo la iniciativa de Frédéric Ozanam, un católico liberal lyonés que luego de proclamar con La Mennais que “la Religión se combina con la Libertad” encarnó una de las tempranas manifestaciones del catolicismo social en Francia.⁷² Muchos autores ligan esta preocupación con la reflexión que le provocaron las revueltas de los obreros del tejido en 1831 y 1834 en Lyon, las que inspiraron a numerosos pensadores socialistas.⁷³ Fue entonces que propuso una nueva modalidad de acción de los católicos para hacer frente a lo que formuló como una “cuestión social”: « la cuestión que agita hoy día al mundo que nos entorna no es ni una cuestión de personas, ni una cuestión de forma política, sino una cuestión social. Si se trata de la lucha entre aquellos que nada tienen y los que tienen demasiado, si es el choque violento entre la opulencia y la pobreza que hace temblar el suelo sobre el que nos encontramos, nuestro deber de cristianos es de interponernos entre esos dos enemigos irreconciliables ».⁷⁴ Las Conferencias buscaron organizar una acción caritativa con el objetivo de acercar el rico al pobre como respuesta a la “cuestión social” así formulada. Para ello, Ozanam se inspiró en la prédica de Saint-Vincent-de-Paul, quien fue devoto y creador, en el siglo XVII, de una serie de congregaciones destinadas al socorro a través de las visitas a pobres y enfermos –las Hijas de la Caridad, la misión de los padres Lazaristas.

Las Conferencias tuvieron una rápida expansión, tanto en Francia como en el extranjero.⁷⁵ Según las cifras de Foucault, en los tres primeros años se crearon casi 300 Conferencias en Francia y, para 1861, se contabilizaban 3623 Conferencias en el mundo.⁷⁶ En Hispanoamérica

⁷¹ Los estudios sobre el laicado en Argentina tienen tendencia a datar este movimiento en los años 80, olvidando que fue durante este período que surgieron los primeros periódicos católicos y que, figuras como Frías –que habían compartido con otros miembros de la generación del 37 buena parte del credo liberal-, postularon la necesaria movilización de los católicos en defensa de los valores que comenzaban a considerarse amenazados por el credo liberal. Auzá, el gran especialista de la historia de los católicos, concentró sus estudios (sobre qué?) en las últimas décadas del siglo XIX. Cf. Auzá, 1975. Roberto Di Stefano señala este vacío trazando un esbozo de los elementos que marcaron el surgimiento del laicado en esta época. Di Stefano, 2000, 284 y 586-587. Tulio Halperín señala igualmente la presencia de este grupo de católicos en Halperín Donghi, 1979. Para Chile ver: Serrano, 2008.

⁷² Sobre este tema ver el clásico estudio de Duroselle, 1951.

⁷³ Entre ellos Fourier, Proudhon, Saint-Simon y Marx. Sobre estas revueltas ver el clásico trabajo de Rudé, 1982, 207.

⁷⁴ Carta de Ozanam a su amigo François Lallier. Lyon, 5 nov.1836. *Correspondances*, 5^o, édit. T.I, p.214. Citada por Duroselle, Jean-Baptiste, *Les débuts*, 17. Sobre las Conferencias de Saint-Vincent de Paul, y sobre Frédéric Ozanam en particular, la literatura es vasta pero proviene mayoritariamente del sector católico. Un análisis de ésta en Mercier, 2006, 165.

⁷⁵ Foucault, 1933, 416.

⁷⁶ Foucault, 1933,159.

las primeras se crearon en México hacia 1844 y llegaron al Río de la Plata a fines de la década de los cincuenta. Fueron introducidas en Buenos Aires por el francés Fouet, entonces comandante del bergantín Zèbre en misión en Buenos Aires con el objetivo de « instituir un apostolado laico en el mundo ».⁷⁷ Ya antes de esta fecha Félix Frías había hecho la promoción de estas asociaciones desde las columnas del periódico *La Religión*.⁷⁸ En sus artículos sobre las Conferencias, que datan mayoritariamente de los años 57 y 58, Frías loó los méritos de las sociedades establecidas tanto en Francia como en España e incitó a sus compatriotas a instalarlas a fin de « hacer más eficaces los esfuerzos de los que se contraen a aliviar las miserias morales y materiales de las clases desgraciadas ».⁷⁹ En estas columnas Frías resumió claramente el objetivo que alimentó la acción de las Conferencias: la búsqueda de una mayor eficacia religiosa y social para una acción que se definió, en primer lugar, como acción moralizadora. La ayuda material debía cumplir, según estos designios, un lugar secundario, como lo aclaró el propio Ozanam en una carta dirigida a su amigo Lallier, “el objetivo de la sociedad es sobre todo el de reanimar y esparcir el espíritu del catolicismo entre la juventud....la visita a los pobres debe ser el medio y no el objetivo de la asociación”.⁸⁰ Para alcanzar estos fines espirituales los miembros buscaron una mayor rentabilidad del esfuerzo.⁸¹ A las visitas a las familias socorridas se agregaron las visitas al Hospital General de Hombres y a las cárceles. Para ello, se crearon comisiones destinadas a supervisar las referidas actividades y se registraron minuciosamente los resultados obtenidos: número de matrimonios legalizados, número de bautismos, comuniones, etc.⁸² La asociación caritativa buscó sin embargo dar una respuesta a la “cuestión social” –formulada en términos de ruptura de vínculos entre el rico y el pobre- a través de una nueva funcionalidad social de la caridad cristiana. Con ello se apuntó, al mismo tiempo, a moralizar a los pobres y a difundir una

⁷⁷ « Tableau statistique des deux conférences de Buenos Aires. Année 1859 » en Archivos de la Société Saint Vincent de Paul (Paris). Institutions Agregations. Argentine. Sobre las sociedades vicentinas existe una abundante bibliografía en Francia. Para la Argentina ver Gelly y Obes, 1951. La difusión de las Conferencias en Chile fue recientemente estudiada, Ponce de León, (en prensa); y por Serrano, 157-162. Para México ver el trabajo de Arrom, 2005. Las Conferencias en Argentina han sido estudiadas para un periodo posterior por Mead, 2001, 91-119.

⁷⁸ Periódico teológico-social, como se autodefinió, que había sido fundado en 1853 por el padre Federico de Aneiros con la colaboración del dominico fray Olegario Correa y del propio Frías.

⁷⁹ *La Religión*, 27/11/57.

⁸⁰ Carta citada por Duroselle, Jean-Baptiste, *Les débuts du catholicisme social en France*, p.174.

⁸¹ Así el presidente del Consejo General, Adolphe Baudon, desaconsejó al presidente de las Conferencias de Buenos Aires, Felipe Llavallol, la creación de un orfanato pues, por la suma de dinero invertido, se socorrerían pocos niños y con ello no se lograría obtener una seria influencia entre los jóvenes. Carta de Baoudon a Felipe Llavallol, 19/9/1860. Archivos de la Société Saint Vincent de Paul (Paris). Institutions Agregations. Argentine.

⁸² « Relación de los trabajos de la Sociedad de San Vicente de Paul » en Archivo Saint Vincent de Paul. Institutions Agregations. Argentine.

nueva conciencia de las obligaciones sociales y cristianas del patriciado criollo a fin de restaurar el vínculo entre los distintos sectores sociales. Aspecto que subrayó Juan A. Thompson cuando destacó que la asociación « está perfectamente adaptada a las necesidades del presente siglo en que la exagerada importancia de los bienes materiales viene creando una profunda división entre las clases de que se compone la sociedad ».⁸³ Felipe Llavallol, presidente de las Conferencias, insistió sobre la necesidad de rehabilitar la función religiosa del acto caritativo, "Estamos persuadidos que la fundación de las Conferencias de San Vicente de Paul aceleraran esa marcha del país en la vía del bien y contribuirá a rehabilitar las creencias religiosas, tan necesarias para la sólida y verdadera prosperidad del toda nación y sobre todo de las que están seguidas por instituciones republicanas, que requieren gran desarrollo en la moralidad y las virtudes cristianas del pueblo".⁸⁴ De tal modo, la "cristianización" de la sociedad pasaba por una re-moralización de las clases dirigentes y ésta implicaba tanto la difusión de los preceptos de la Iglesia como la recuperación del papel de patronazgo que ellas debían jugar entre los sectores populares. Todo ello con el objetivo de lograr la verdadera prosperidad de la nación republicana.

Adaptarse a las nuevas necesidades de la sociedad implicaba introducir una importante novedad en las formas asociativas religiosas que buscaban promocionar una acción orientada al establecimiento de vínculos entre el benefactor y el socorrido. Se debía ir a la búsqueda del necesitado con métodos y objetivos precisos. En el informe que presentó en 1860 el Dr. Gainza, presidente de la comisión encargada de distribuir limosna, se precisaron las condiciones requeridas para asignar socorro, "informes relativos a la causa de su miseria, sus recursos, el estado de su salud, el alquiler de la casa, etc., y en vista de todos estos datos, la conferencia consultada decide si ha de ser adoptada o no la familia propuesta".⁸⁵ Cada miembro debía tomar la responsabilidad de una o dos familias elegidas a partir del principio de la posible redención de su conducta. Las decisiones eran luego evaluadas por la comisión tras verificar la pertinencia de la selección. Para ello, se acudía a la distinción entre "verdadero" y "falso" pobre a fin de aconsejar y asistir a los primeros para convertirlos a los preceptos de la Iglesia y a las leyes de la economía. Así, podemos leer en el diario *La Religión* "deseamos que las personas caritativas que nos ofrecen con sus suscripciones mensuales, se

⁸³AGN, Archivo BN 683 (N 10.476).

⁸⁴ Carta del Presidente del Consejo Superior, Felipe Llavallol al Sr. Dn Adolfo Baudon, Presidente de la Sociedad Saint Vincent de Paul, Buenos Aires 26/9/1859. Archivos de la Société Saint Vincent de Paul (Paris). Institutions Agrégations. Argentine.

⁸⁵ Informe publicado por *La Religión* del 28/7/60 n° 36.

persuadan que no omitimos diligencia alguna para descubrir la verdadera indigencia y a que tenemos muy presente la obligación de no fomentar en ningún caso la ociosidad”.⁸⁶

Ello pasaba también por una mejor articulación con las instituciones públicas de beneficencia. Durante su primera época de implantación las Conferencias de San Vicente de Paul encontraron sin embargo dificultades para crear instituciones financiadas por fondos propios. Varios proyectos de escuelas de oficios para jóvenes pobres, de hospicios para huérfanos, de colonias agrícolas fueron considerados pero nunca llegaron a realizarse. Así, en esta primera etapa los miembros optaron por concretar los objetivos específicos a partir de las instituciones de beneficencia públicas existentes.⁸⁷ En el informe sobre las actividades de las Conferencias que se envió a Francia podemos leer “Unos de los principales cuidados de los miembros visitantes es recomendar a las familias la asistencia de sus hijos a la Escuela del Estado, donde se les da educación gratuita. Pero la parte religiosa de esta educación deja mucho que desear y serían de gran utilidad entre nosotros algunos hermanos de la Doctrina Cristina...”⁸⁸ En el informe de 1860 se insistía “La educación de los niños, que el Concejo General nos ha recomendado últimamente con especialidad, continúa siendo el objeto de nuestras preocupaciones. Todos los socios tienen encargado de aconsejar a las madres de familia cuiden de cumplir con ese deber, que es uno de los principales mandamientos de la Iglesia”.⁸⁹ En el ámbito de la salud también podemos constatar la misma voluntad de acompañar las políticas sociales de socorro. “Las conferencias hacen visitas con los médicos, sus miembros activos, a los enfermos de las familias adoptadas y pagan además a todas ellas los remedios”.⁹⁰ En el informe de julio 1860, según Llavallol “Muy crecido ha sido el número de enfermos en la rigurosa estación presente. Les hemos proporcionado siempre la visita del médico y las medicinas. A los señores facultativo, que sin pertenecer a nuestra sociedad, habían tenido la bondad de ofrecerse espontáneamente a prestar gratuitamente sus servicios a nuestros pobres, se han agregado cuatro más”⁹¹

⁸⁶Informe publicado por *La Religión* del 28/7/60 n° 36.

⁸⁷ Carlos María Gelly y Obes menciona varias veces la escuela para adultos de San Ignacio, que acogió en 1872 a 100 obreros. en *Los orígenes de la sociedad...*, 58.

⁸⁸ “Tableau statistique de 2 conférences de Buenos Aires. Diocese de Buenos Aires, Province de la Confédération Argentine, Année 1859 » en Archivos de la Société Saint Vincent de Paul (Paris). Institutions Agrégations. Argentine.

⁸⁹ Informe publicado en *La Religión*, n°36, 28/07/1860.

⁹⁰ “Tableau statistique de 2 conférences de Buenos Aires. Diocese de Buenos Aires, Province de la Confédération Argentine, Année 1859 » en Archivos de la Société Saint Vincent de Paul (Paris). Institutions Agrégations. Argentine.

⁹¹ *La Religión*, n° 36, 28/07/1860.

Las Conferencias no sólo buscaron facilitar el acceso de los servicios que la municipalidad ofrecía en educación y en salud, sus miembros optaron también por intervenir en la administración de las instituciones públicas. Y ello de manera explícita, como le informó en septiembre de 1859 Felipe Lavallol a Aldofo Baudon, presidente de la Sociedad San Vicente de Paul, "...3 miembros de nuestra sociedad han sido nombrados por la municipalidad para proponer las reformas que deban hacerse en el reglamento de aquel hospital [Hospital de Hombres] con motivo de la presencia de las Hermanas. Uno de ellos es el secretario de nuestro Consejo [se trata de Frías] y como el mismo hace parte de una Comisión nombrada por el gobierno para indicar las mejoras de que sean susceptibles los establecimientos de beneficencia, encomendadas a una asociación de las principales señoras del país, me tomo la libertad de rogar Ud. tenga la bondad de enviarnos los mejores reglamentos sobre hospitales, hospicios, enfants trouvés, asile d'alienés, dépôts de mendicité, [subrayado en el original], casas de huérfanos, prisiones de mujeres y hombres, casas de corrección, etc., etc. Poseemos la preciosa obra titulada Annales de la Charité pero por lo que hace a los detalles del régimen interno de los establecimientos de beneficencia y obras de caridad, es preciso conocer los reglamentos y como creo que le será a Ud. fácil conseguirlos sin gasto alguno, le ruego tenga la bondad de enviármelos por conducto de nuestro encargado de negocios Sr. Dr. Mariano Balcarse".⁹² Retengamos igualmente que la circulación de modelos de beneficencia pública que implicaron una laicización del área de la caridad pasó aquí por las redes del incipiente laicado.

Las autoridades públicas, y en primer lugar los municipales, no mostraron mayores resistencias a la colaboración propuesta por las asociaciones particulares, aunque podemos notar, a través de los archivos, momentos de mayores o menores tensiones o conflictos entre los miembros de las conferencias y los municipales. Los inicios, como lo indicaron los propios vicentinos, fueron "excelentes" ya que la situación se vio favorecida porque el gobernador del Estado de Buenos Aires, Felipe Lavallol, era miembro de las Conferencias. A partir de los años 60 podemos encontrar varias referencias a tensiones con los poderes públicos porque los vicentinos intentaban preservar dentro de la beneficencia pública un espacio para la caridad cristiana que ellos garantizaban. Un caso interesante lo encontramos en los debates que precedieron el voto de la ley de Municipalidad de 1865. El senador Gabriel Fuentes, cura de la parroquia de San Miguel y sólido apoyo de los vicentinos, se opuso a la

⁹²Carta de Felipe Lavallol, Pte del Consejo Particular a Adolfo Baudon, Pte de la Sociedad SVP, Bs As, 26/09/1859, Archivo de la Société Saint Vincent de Paul, Argentine.

creación de médicos municipales para la asistencia de los pobres, “Los médicos los asisten generosamente, en mi parroquia donde estoy conducido por las obligaciones de mi ministerio, hay siempre en la cabecera de un pobre un médico que lo atiende; de manera que la creación de estos médicos es innecesaria, y por eso he de votar en contra”. El senador Emilio Agrelo respondió utilizando el siguiente argumento contra Fuentes, “Si en el cumplimiento de su ministerio ha visto que los médicos asisten al pobre, quiere decir que es porque hay necesidad de esos médicos; luego ¿por qué no puede pagarse cuatro o seis médicos que estén consagrados precisamente para el alivio de los pobres, lo mismo que las boticas? Porque si el señor Senador encuentra algunos médicos caritativos que quieran asistir a los pobres, puede que no los encuentre otras veces, y entonces el médico rentado vendrá a asistir al médico en el lecho del dolor”.⁹³ Vemos así expuestas dos concepciones del socorro y dos fundamentaciones diferentes del vínculo social sobre el cual se sustentaba la protección social: una hace referencia al acto generoso de compasión que vincula dos personas –el que da y el que recibe, el otro una oferta de protección que implica a los poderes públicos. Pese a las aspiraciones del poder público de garantizar y controlar el área de la beneficencia en el terreno del socorro, sobre las cuales testimonia la argumentación de Agrelo, se continuó recurriendo al servicio que ofrecían las asociaciones particulares y, entre ellas, a las provenientes del incipiente laicado tanto por falta de recursos como por temor de transformar al socorro en caridad legal. Pero éstas intervenían sobre todo en establecimientos públicos de beneficencia construyendo un complejo entramado institucional.

Es difícil discernir los objetivos más claramente sociales de la acción del laicado en respuesta a la “cuestión social” dentro de la intrincada combinación de prácticas caritativas tradicionales y nuevos objetivos religiosos –re-cristianizar a la sociedad y mantener viva la fe católica entre la clase dirigente. Podemos, sin embargo, notar ciertas evoluciones en el discurso de los vicentistas entre los primeros escritos y aquellos posteriores a las crisis epidémicas. En la pluma del mismo Llavallol, una década más tarde, podemos leer “La moralización del pueblo por el pueblo mismo es el problema social que llegarían a resolver las Conferencias con tanto beneficio entonces para el que lo hace como para el que lo recibe...[...]... es preciso entonces difundir las sanas ideas en la morada del pobre, es preciso luchar con la ignorancia, la imprevisión y el vicio; es preciso estimular al indigente para que salga de su postración y abatimiento; para que tome amor al trabajo, para que se liberte de una

⁹³Cámara de Senadores, sesión del 31 de octubre de 1865 en Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, *Recopilación de los debates de leyes orgánicas municipales y sus textos definitivos*. Tomo I 1821-1876, Buenos Aires, 1938, 192.

difícil posición en que fatalmente se encuentra colocado; es preciso en fin dar una buena dirección a la familia desvalida por medio del buen consejo y del mejor ejemplo”.⁹⁴ El horizonte de la acción caritativa se formuló más nítidamente en términos de beneficios sociales y estuvo claramente orientado hacia el trabajador indigente. Es incluso posible inducir un cambio en la filosofía general de las conferencias, originariamente destinadas a “hacer el bien a unos pocos” y que, a partir de ese momento, comenzó a apuntar al “bien público”.⁹⁵ “Es pues un deber y una conveniencia noble y legítima trabajar por el bien de la sociedad en que se vive; moralizar las clases desvalidas del pueblo, socorrer el infortunio, proteger al huérfano y al anciano que no puede bastarse a si propio y sobre todo difundir la moral del Evangelio fuente de todo bien y de todo orden social como decíamos antes. El espíritu de asociación en el orden material ha hecho maravillosos progresos que admira asombrado el presente siglo. El espíritu de asociación en el orden moral, ha hecho y puede hacerlos mucho mayores, por que nada sólido podrá fundarse si carece el hombre de conciencia moral que inspira el cumplimiento de los múltiples deberes que pesan sobre él”.⁹⁶ Frente a los nuevos problemas planteados –en este caso las diferentes epidemias que habían azotado la ciudad de Buenos Aires- se consolidó la idea de la necesidad de movilización del laicado a través de las asociaciones destinadas a dar respuestas globales a la cuestión social. Estas mutaciones conocieron un gran impulso institucional con la doctrina social de la Iglesia consagrada por la encíclica *Rerum Novarum* como se verá en un próximo capítulo. A partir de entonces veremos desarrollarse nuevas formas asociativas que, como los Círculos Obreros, estaban destinadas a proteger a la clase trabajadora, dando cuenta de la emergencia de un catolicismo social en la región.⁹⁷ Pero el desarrollo de las Conferencias de San Vicente de Paul nos muestra un interés social y una movilización temprana de los sectores católicos, en torno al desarrollo de nuevas asociaciones de implantación mayoritariamente urbana, que colaboran con las instituciones municipales y que se encuentran mucho menos enfrentados a

⁹⁴ Carta de Llavallol a Adolfo Baudon, fechada en Bs As el 11/03/68 en Archivo de la Sociedad San Vicente de Paul. (París) Institutions Agregations. Argentine.

⁹⁵ En una carta a Falconnet, fechada el 21 de julio de 1834, Ozanam dijo al respecto « Nous sommes trop jeunes pour intervenir dans la lutte sociale. Resterons-nous donc inertes au milieu du monde qui souffre et qui gémit ? Non, il nous est ouvert une voie préparatoire : avant de faire le bien public, nous pouvons essayer de faire le bien de quelques-uns ; avant de régénérer la France, nous pouvons soulager quelques-uns de ses pauvres. Aussi je voudrais que tous les jeunes gens de tête et de cœur s'unissent pour quelque œuvre charitable, et qu'il se formât pour tout le pays une vasa association généreuse pour le soulagement des classes populaires » Duroselle, 1951, 167.

⁹⁶ *Sociedad de San Vicente de Paul. Juta General de las Conferencias de Buenos Aires celebrada el 8 de diciembre de 1871*, Buenos Aires, Imp. y librería de Mayo, Plaza de Montserrat, 1871, 20p.

⁹⁷ Auzá, en su trabajo sobre corrientes sociales del catolicismo argentino, parte de la década del 80. Hector Recalde remonta un poco en el tiempo, considerando que “desde mediados de la década del setenta del siglo XIX, la Iglesia argentina manifestó su preocupación por los conflictos sociales emergentes de la industrialización, anticipándose considerablemente a la aparición de estos problemas en nuestro país”. Auzá, 1984, 398; Recalde, 1985, 19.

los liberales de lo que deja pensar los discursos que van a formularse en momentos del auge del catolicismo social.

¿Cuán significativa fue esta temprana movilización del laicado? Las Conferencias conocieron un desarrollo rápido en sus primeros años de implantación en la ciudad de Buenos Aires. De dos primeras en 1859 -la de “San Ignacio”, a la que pertenece Félix Frías, junto con Vicente Letamendi y Pablo Font y la de “La Merced” que cuenta entre sus autoridades a Basilio Salas, Luis Amadeo, Eduardo Carranza y Ezequiel Ramos Mejía- la ciudad de Buenos Aires pasó a contar con 4 en el año 1862 y, posteriormente, logró crear otras en la campaña y en las ciudades del interior. Sin embargo, el número de socios no superó los 100 en 1862, cuando ya eran 82 durante el primer año de instalación. Ello hace suponer que la creación de las nuevas Conferencias se hizo mayoritariamente sobre la base de una redistribución de los primeros socios en diferentes Conferencias.⁹⁸ Si bien la participación era aún discreta, sobre todo comparada con la masonería que para el mismo período había logrado reclutar en el mismo sector social alrededor de 900 miembros, no dejaba de representar una significativa movilización temprana del sector católico.⁹⁹ Para 1864, las Conferencias ya se habían desarrollado en el interior. Según las informaciones que transmitió Llavallol a Baudon, éstas fueron 11 (4 en capital, y una en San José de Flores, San Nicolás de los Arroyos, Paraná, Santa Fe, Córdoba, Catamarca y Mendoza).¹⁰⁰ No es sorprendente descubrir que la Conferencia más dinámica fue la de Córdoba, con 80 miembros y 10 aspirantes.¹⁰¹ En 1868 el total de miembros alcanzó las 425 personas, 310 activos, 68 honorarios y 45 aspirantes.¹⁰² Pero la expansión fue relativamente lenta hasta que el desarrollo de las conferencias de Señoras de San Vicente de Paul marcó un segundo momento del movimiento, centrado a partir de entonces en la acción caritativa de las mujeres.¹⁰³

Las Conferencias de San Vicente de Paul intervinieron de manera indirecta en las instituciones de beneficencia pública a través de la mediación que establecieron con las

⁹⁸ En 1861 ellas asistían a 183 familias, que representaban 598 personas. Las otorgaban alimentación cotidiana, vestimenta y recursos financieros en caso de necesidad. “Relación de los trabajos” Archivos de la Société Saint Vincent de Paul (Paris). Institutions Agrégations. Argentine.

⁹⁹ Para el desarrollo de la masonería en estos momentos ver González Bernaldo de Quirós, 2008.

¹⁰⁰ Carta de Llavallol a Adolfo Baudon, fechada en Bs As, 9/9/64. Archivos de la Société Saint Vincent de Paul (Paris). Institutions Agrégations. Argentine.

¹⁰¹ Carta de Llavallol a Adolfo Baudon, fechada en Bs As el 11/01/66. Sobre la importancia del sector católico en el diseño de las políticas sociales en Córdoba ver Moreyra, 2009.

¹⁰² Carta de Llavallol a Adolfo Baudon, Bs As el 13/10/1870. Archivos de la Société Saint Vincent de Paul (Paris). Institutions Agrégations. Argentine.

¹⁰³ Mead, 2001), 91-119.

congregaciones religiosas abocadas al socorro de los pobres, las que conocieron una gran expansión en el siglo XIX. Entre ellas debemos mencionar a las “Hijas de la Caridad de San Vicente de Paul”, que ocuparon poco a poco un papel central entre las instituciones de beneficencia pública. Las primeras Hijas de la Caridad llegaron a Buenos Aires en 1859, gracias a la presión política que ejercieron los vicentinos para introducirlas en la administración de los establecimientos hospitalarios. Esta congregación de “hermanas enfermeras” fue creada en el siglo XVII en Francia por Vicente de Paul y Louise de Marrillac para abocarse enteramente al servicio de los pobres y enfermos. De un desarrollo desigual en el siglo XVIII, la congregación conoció en el siglo XIX un impulso considerable tanto en Francia como en el mundo, al ritmo de la toma de conciencia pública de la necesidad de garantizar funciones de socorro a ciertas categorías de la población particularmente vulnerables.¹⁰⁴ La actividad congregacionista se definió como una acción al servicio de la sociedad impartida a través de actividades caritativas tradicionales. En respuesta a las nuevas necesidades de socorro, las hermanas proponían sus servicios, que formalizaron a través de contratos con instituciones públicas. Así, la expansión de esta congregación en Europa y en el mundo puede ser considerada como un indicio de la toma de conciencia de la existencia de la “cuestión social” que interpeló a los poderes públicos y de la voluntad de éstos de dar a este problema una respuesta institucional. Más que presentar una alternativas al servicio público, las Hijas de la Caridad tendieron a acompañar a las políticas de gobierno destinadas a la instalación de nuevos servicios públicos de salud, de educación y de asistencia social. Las primeras hermanas llegaron a América latina a mediados del siglo XIX. Primero a México, en 1844, luego a los países del Cono Sur en la década del 50 y se encontraban en prácticamente todos los países de América Latina para los años 80. La cronología de implantación de la congregación permitiría dar cuenta de la sucesión en la formulación de nuevos servicios públicos de socorro en Hispanoamérica.¹⁰⁵ Importa señalar que si la Argentina no fue uno de los primeros países que firmaron contrato con las Hermanas, fue sin embargo el segundo país de América Latina, luego del Perú, en acoger el mayor número de hermanas de la caridad hasta fines del siglo XIX, con un total de 120 hermanas misioneras instaladas en el territorio de la República. Con una implantación más temprana México había recibido sólo 29, Ecuador 57 y Chile 107.¹⁰⁶

¹⁰⁴Langlois, 1984, 771

¹⁰⁵Arnaudeau, 1997.

¹⁰⁶Anraudeau, « Les filles...cit » p.IX, tableau n°2.

Fueron los vicentinos quienes intermediaron en 1859 para que la municipalidad de Buenos Aires firmase un contrato con el superior de los padres lazaristas, en virtud del cual dos misioneros lazaristas y diez Hijas de la Caridad debían trasladarse a Buenos Aires para ocuparse de obras hospitalarias.¹⁰⁷ Según el relato de los padres lazaristas, la iniciativa provino del consejero municipal Gabriel Fuentes, entonces vicepresidente de la municipalidad. Por intermedio de Balcarse encargado de negocios del Estado de Buenos Aires en París, éste firmó un contrato que estipulaba que las Hijas de la Caridad debían tomar la dirección del Hospital General de Hombres. De ese modo, se confió a la congregación todo lo que se refiriese al buen orden, policía y moralidad del establecimiento, «con todas las garantías de libertad de acción».¹⁰⁸ Poco tiempo después de que se hicieran cargo de la administración del establecimiento las hermanas exigieron la redacción de un nuevo reglamento que les diese libertad de acción en la administración del establecimiento. Ante ciertas reticencias municipales, se llegó a un primer acuerdo que implicaba la supresión del cargo de empleado superior, así como del de administrador y el de farmacéutico. El acuerdo generó un abierto conflicto entre el administrador y las hermanas que la prensa de Buenos Aires no tardó en hacer público. Las hermanas y los padres lazaristas buscaron entonces el apoyo del obispo Escalada y de Felipe Llavallol.¹⁰⁹ Ello no bastó para acallar la oposición de muchos a reconocer una existencia legal a la congregación, lo que explica el rechazo del gobierno al proyecto de creación de un orfanato que las hijas de la caridad proyectaban.

Finalmente, las necesidades imperiosas de disponer de un servicio hospitalario a bajo costo fueron las que incitaron al gobierno a rever la situación de las hermanas en 1861, cuando éstas prestaron una valiosa ayuda hospitalaria durante la guerra que estalló entre al Estado de Buenos Aires y la Confederación.¹¹⁰ El gobierno del Estado de Buenos Aires decidió entonces reconocer y ampliar la intervención de aquéllas en las instituciones de beneficencia públicas.

¹⁰⁷ «Lettre de M. Réveillère, supérieur de la maison de Saint-Vincent, à Buenos Aires, à M.N..., Missionnaires à Paris, 4 mai 1874», *Annales de la Congrégation de la Mission ou Recueil de lettres édifiantes écrites par les prêtres de cette congrégation et par les filles de la Charité*, paraissant tous les trois mois. Tome XXXIX, N 1, Paris, 1874, Librairie Firmin Didot frères, Imprimeurs de l'institut.

¹⁰⁸ El contrato obligaba igualmente a la municipalidad a proveer una casa para las hermanas, una Iglesia o capilla pública para los dos padres lazaristas y honorarios de 1200 francos anuales. «Lettre de M. Réveillère, supérieur de la maison de Saint-Vincent, à Buenos-Ayres, à M.N..., Missionnaires à Paris, 16 mai 1874» en *Annales de la Congrégation*.

¹⁰⁹ Lettre de M. Réveillère, supérieur de la maison de Saint-Vincent, à Buenos-Ayres, à M.N..., Missionnaires à Paris, 16 mai 1874» en *Annales de la Congrégation*.

¹¹⁰ Según el relato de los padres lazaristas, la ayuda brindada entonces por las hermanas les hizo ganar la amplia simpatía de la población porteña "Cet acte de dévouement de la part des Sœurs leur concilia les sympathies de tous; les services qu'elles rendirent furent accueillis avec enthousiasme, et ceux même qui auraient vu leur départ avec plaisir quelques mois auparavant, ne savaient comment leur témoigner leur admiration et leur respect", Lettre de M. Réveillère, supérieur de la maison de Saint-Vincent, à Buenos-Ayres, à M.N..., Missionnaires à Paris, 16 mai 1874» en *Annales de la Congrégation*.

No sólo les asignó la administración del Hospital de Mujeres, sino también las asoció a la educación de las niñas. Posteriormente, las hermanas se hicieron cargo de la administración del Asilo de los Mendigos. Este inesperado favor del gobierno con que contaron las hermanas les permitió crear, en 1863, su casa central la que se destinó a la educación de las niñas; proyecto que fue subvencionado por algunas familias porteñas como los Estrada y los Anchorena.¹¹¹ En 1865, según la información transmitida desde Buenos Aires al Superior en Paris, las Hijas de la Caridad estuvieron presentes en 4 hospitales –General de Hombres, General de Mujeres, Hospital francés y Hospital Español-, tuvieron bajo su responsabilidad la educación de 400 niñas –habían creado un pensionado en la Casa Central- y sumaron en total 40 hermanas.¹¹²

La popularidad de las hermanas creció con la valiosa ayuda que prestaron a las autoridades durante la Guerra del Paraguay. Entonces, según el relato de los padres Lazaristas y de las propias hermanas, el ejército argentino las reclamó para hacerse cargo del servicio de ambulancias y para hacer frente a la epidemia del cólera que estalló en los campamentos militares.¹¹³ En 1868 vuelven a intervenir durante la epidemia del cólera que azotó a Buenos Aires y luego durante la epidemia de fiebre amarilla de 1871, que costará la vida a 6 hermanas.¹¹⁴ La repentina devoción que, como señala perspicazmente una de las hermanas, despertó, al ritmo de las secuencias epidémicas, en la población de Buenos Aires la proximidad de la muerte, junto con el abnegado socorro que las hermanas prestaron a una población exhausta hizo que fueran particularmente populares entre los porteños.¹¹⁵ Sin embargo, el consenso no era total y durante todo este período se manifiestan voces disidentes respecto de la conveniencia de dejar a las instituciones públicas de salud y de educación en manos de congregaciones religiosas ya que requerían una tecnicidad y una apertura de espíritu que muchos sospechaban carentes en las pías hermanas. No es sorprendente descubrir a los masones en primera fila de los críticos de la pertinencia de este tipo de colaboración. Pero algunos médicos también denunciaron el arcaísmo de ciertas prácticas conventuales aplicadas en establecimientos hospitalarios. En el testimonio sobre su experiencia en el Hospital de

¹¹¹ Lettre de M. Réveillère, supérieur de la maison de Saint-Vincent, à Buenos-Ayres, à M.N..., Missionnaires à Paris, 16 mai 1874» en *Annales de la Congrégation*.

¹¹² *Annales... cit.*, t 31, París, 1866.

¹¹³ *Histoire et statistique des Maisons de la Compagnie des Filles de la Charité dans les Provinces de nos missions Etrangères*.

¹¹⁴ *Annales...cit*

¹¹⁵ Lettre de la sœur Sœur Marguerite Tamanhan à la Sœur N à Paris, maison-centrale de la Providence, 10/10/1867 en *Annales...cit* t 32.

Mujeres, el Dr. Emilio Coni no escatimó críticas: « Mi ingénita independencia de carácter no se avenía con las prácticas de la disciplina conventual de las hermanas. Entre otros incidentes, que sería largo enumerar, puedo citar mi protesta enérgica contra el hecho inaudito de que a las desgraciadas menores detenidas se las hiciese dormir debajo de las camas de las enfermas, instando cada noche sus colchones sobre el frío y húmedo embaldosado de las salas. Cuantos reumatismos y neumonías no tenían por causa esa crueldad. Jamás pude explicarme que la Sociedad de Beneficencia tolerara semejante inhumanidad y los médicos de hospital, unos por debilidad de carácter, otros por no chocar con las hermanas y la misma Sociedad de Beneficencia, consentían en silencio semejante estado de cosas ».¹¹⁶ Contribuyeron a la inusitada tolerancia la popularidad de las hermanas, sus sólidos apoyos en el incipiente laicado y, tanto o más que todo ello, la oferta de servicios a bajo costo. Argumento imparable para los poderes públicos, incluso para aquellos que denunciaban el fanatismo de las hermanas.

La política favorable al nuevo asociacionismo del laicado y a la reintegración de miembros de las congregaciones religiosas al campo hospitalario no impidió que la dirigencia porteña apoyara y fomentara otras iniciativas provenientes de asociaciones que no sólo no se inscribían dentro de la misma finalidad caritativa, sino que podían incluso presentarse como antagónicas. Así fue como el gobierno del Estado de Buenos Aires apoyó diversos proyectos propulsados por la masonería. Como la Sociedad San Vicente de Paul, la masonería utilizó su sólida y extendida estructura organizativa para proponer ciertos servicios públicos destinados a socorrer a pobres y a desvalidos. A la celebrada fraternidad entre masones, que hacía cumplir a las logias funciones similares a las de una sociedad de ayuda mutua, se sumó el fuerte designio filantrópico que caracterizó a esta asociación filosófico-esotérica. Su filantropía se materializó en momentos puntuales: durante la epidemia de fiebre amarilla del 57-58, durante el terremoto en Mendoza en 1861 o, posteriormente, durante la epidemia de fiebre amarilla en 1871. En estas circunstancias las logias organizaron una comisión de masones para inspeccionar a los enfermos y aportarles ayuda material con el fruto de la filantropía masónica. Además de esas acciones puntuales, la masonería tomó varias iniciativas en materia de creación de instituciones filantrópicas.

La primera fue la fundación de un establecimiento para la educación de ciegos, sordos y mudos. El proyecto nació en agosto de 1857 en la logia *Regeneración*, y fue promovido por

¹¹⁶ Coni, 1918,82-83.

su Venerable, Esteban Señorans y por su orador Alejandro Pesce, inmigrante italiano y activo masón que jugó un papel importante en el conflicto que poco después se desató entre la Iglesia y la masonería.¹¹⁷ En octubre del mismo año, un decreto del gobierno del Estado de Buenos Aires firmado por Alsina y su ministro de gobierno José Barros Pazos, ordenó « proteger y fomentar establecimientos tan útiles a la sociedad, a fin de contribuir con ellos a sacar de su deplorable estado a los desgraciados que se encuentran privados de medios de comunicación ». Para ello otorgó una subvención de 1000 pesos mensuales al Instituto y puso como condición que éste diera educación gratuita a todo sordo-mudo que se le remitiera, ya fuera de la ciudad o de cualquier punto de la campaña.¹¹⁸ El Instituto abrió sus puertas en noviembre de 1858 bajo la dirección del masón Mariano Billingham y se mantuvo gracias a los fondos recaudados por la logia *Regeneración* y a la subvención del gobierno. El diario católico *El Orden* no manifestó entonces oposición pública a la creación de esta institución.¹¹⁹ El conflicto entre las autoridades eclesíásticas y ciertos sectores católicos se desató unos meses más tarde, en torno a una segunda realización filantrópica de las logias y a la creación de un Asilo para mendigos, institución que analizaremos en el próximo apartado.

Todas estas iniciativas nos hablan de la importancia que el gobierno otorgó en esos momentos al socorro a los pobres, enfermos y desvalidos así como de su reticencia a dar a la beneficencia una forma exclusivamente administrativa. Ello se explica, a nuestro entender, por la confluencia de dos factores. Por un lado, por la especificidad del problema que le servicio público de beneficencia planteaba a los gobiernos nacidos del constitucionalismo liberal. Recordemos que el liberalismo solamente sanciona en el derecho positivo el deber de todo individuo de no perjudicar al prójimo con sus acciones y de no usurpar los derechos ajenos; no existe en el derecho positivo una sanción legal del deber de abnegación, de fraternidad o de caridad. La idea de un derecho de asistencia que puede exigirse al Estado es

¹¹⁷ Logia *Regeneración*, tenida del 19/8/57. AGLA, Libro de Actas 1857-1860 : Caja nº36. Esta logia adoptó una política abiertamente combativa contra las Conferencias de San Vicente de Paul. Durante las elecciones municipales de 1861 movilizó a los masones contra los candidatos vizantinos. *Civilidad y política...cit.* Sobre el conflicto entre la Iglesia y la masonería que se desató en Buenos Aires a partir de la publicación de la carta pastoral del Obispo Escalada en 1857 -pero que había tenido sus prolegómenos en Montevideo en 1855 con el público enfrentamiento entre el delegado apostólico y Salvador Tort, Ministro Secretario de Estado y Venerable de la logia *Les Amis de la Patrie*- ver nuestro trabajo « Masonería y Nación : la construcción masónica de una memoria histórica nacional » en *Historia*, nº25, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1990, 81-101.

¹¹⁸ *Registro Oficial del Estado de Buenos Aires*, Acuerdo del 24/10/57. Se hizo público en el diario *La Reforma Pacífica* del 28/10/1857.

¹¹⁹ *El Orden*, 25/11/58.

refractaria a la lógica jurídica liberal.¹²⁰ Ello no supone un desinterés por el problema específico al que la beneficencia buscaba dar solución sino su inscripción dentro de las obligaciones morales, a las que una sanción jurídica quitaría todo sentido social.¹²¹ Esto ubicó el problema de la asistencia en una esfera que, aun siendo política y social, definió un modo de gobierno de los hombres que no podía tomar forma de administración burocrática pues ello destruiría la función social del deber moral de beneficencia como vínculo social. Por otro lado, el segundo factor se vincula con las características de la sociedad rioplatense post-colonial. Una sociedad que, como ya lo señaló Tulio Halperin Donghi, se encontraba mucho menos transformada que sus instituciones pero que al mismo tiempo experimentaba una “explosión asociativa” que ofrecía nuevas expresiones y modalidades de acción social. La municipalidad de Buenos Aires se vio de este modo en la necesidad de reconocer la función social y política que estos actores reclamaban, más aún teniendo en cuenta que éstos ofrecían un servicio público que permitía hacer funcionar las instituciones de beneficencia a bajo costo garantizando un mínimo de protección social para ciertos sectores sociales y manteniendo vivo ese vínculo social fundado sobre deber moral de socorro.

El caso del “Asilo de mendigos” nos brinda un excelente ejemplo de cómo se articulaba el servicio público con las iniciativas caritativas privadas en el campo de la beneficencia y de cómo se fue definiendo el perfil de aquellos a quienes se destinaban los socorros públicos como respuesta a la “cuestión social” que planteaba la pobreza.

3-El Asilo de los Mendigos como primera institución comunal de servicio público de beneficencia

Originalmente todos los establecimientos de beneficencia, incluyendo los hospitales, fueron concebidos como establecimientos destinados a acoger a los pobres. De allí su escasa especialización y tecnicidad. Vimos como, a partir de la creación de la municipalidad, comenzaron a introducirse ciertas especializaciones entre los establecimientos aunque persistiera la confusión entre la función médica, la represiva y la asistencial. Los hospitales seguían sirviendo de asilos de crónicos y ancianos pobres y las instituciones de reclusión para díscolos y enfermos mentales –Coni recuerda que en 1876 el Hospital de Mujeres acogía tanto a enfermas como a jóvenes delincuentes.¹²² En este lento proceso de “especialización” dentro

¹²⁰ Eduardo Zimmermann tiene razón en señalar la ruptura que introdujo en este punto el discurso reformista liberal de finales del siglo XIX. Zimmermann, 1995. Sobre esta cuestión ver igualmente Suriano, 2000.

¹²¹ Ver para este problema, Ewald, 1986.

¹²² Coni, 1918.

de la tradicional área del socorro vemos formularse, y luego concertarse institucionalmente, la necesidad de aportar una respuesta pública específica al problema de los “mendigos”. Lo que en ese entonces se expresó como necesidad de socorrer al pobre “merecedor” distinguiéndolo de la pobreza inmoral que generaban las conductas reprobables como la vagancia y el alcoholismo.

Para dar cuenta de estas transformaciones es necesario recordar los cambios operados en la noción de « pobre ». En la sociedad colonial el pobre era el necesitado, menesteroso. El diccionario de autoridades agregó que pobre se utilizaba también para hablar “del mendigo que pide limosna de puerta a puerta”. A los menesterosos, que por su calidad y obligación, no podían pedir limosna se los llamó “pobres vergonzantes” y a aquellos que voluntariamente se enajenaban de todo, “pobres voluntarios”.¹²³ Pobre y mendigo eran nociones utilizadas frecuentemente como sinónimos, pero la mendicidad era entendida como un recurso vinculado a ciertos estamentos. En su tesis sobre “Mendicidad”, Luis A. Galli definía en 1899 al pobre como “aquel que no tiene sino estrictamente lo necesario, que no cuenta mas que con sus brazos para vivir y cuya existencia precaria depende únicamente de su salud y trabajo que encuentra” distinguiéndolo claramente del mendigo, que “no es otra cosa que el indigente, aquel que no tiene nada y que encontrándose en imposibilidad de subsistir por sí mismo se ve forzado a recurrir a la caridad o a la Asistencia Pública”.¹²⁴ Hacia fines del siglo XIX pauperismo e indigencia están cuidadosamente diferenciados por Galli; la Asistencia pública destinada al socorro de los segundos y el mutuo socorro al de los primeros. En su tesis el autor rechaza explícitamente la definición de mendigo como pobre que pide limosna porque quienes mendigaban lo hacían por “pereza voluntaria” y como producto de “una culpable especulación sobre la caridad pública”.¹²⁵ Galli da cuenta así de la transformación de la noción de pobreza que se fue operando a lo largo del siglo XIX y de la suspicacia que se ejercía hacia aquel que se abandona a la práctica de la mendicidad. En esta evolución el Asilo de Mendigos jugó un papel relevante. Ciertamente es que en época de Rivadavia un decreto del 28 de febrero de 1823 estableció la distinción entre “mendigos con dolo o sin él”, entendiendo por mendigo fraudulento “toda persona que por su estado físico puede trabajar en industria que le rinda el valor de su mantenimiento” o aquellos que, aunque por su estado de salud no pudiesen trabajar, “gocen de propiedad, pensión o protección de familia o amigos que le den

¹²³ *Diccionario de Autoridades...* 1899, 304.

¹²⁴ Galli, 1899, 19.

¹²⁵ Galli, 1899, 17.

lo suficiente”.¹²⁶ Pero fue la creación del Asilo de Mendigos en 1857, junto con la ordenanza municipal que prohibió la mendicidad pública, lo que modificó sensiblemente la visión que la población urbana comenzó a tener sobre la mendicidad. Un artículo del diario *La Religión* de 1858 da cuenta de estas transformaciones cuando señala la contradicción de denominar Asilo “para mendigos” al nuevo establecimiento cuando -recuerda el autor- la definición de la mendicidad era justamente la de pedir limosnas en la calles y lo que buscaba la institución recientemente creada era ofrecer una alternativa de socorro público a la mendicidad.¹²⁷

El proyecto de creación de un Asilo a mediados del siglo XIX se inscribió en un proceso de transformación del espacio urbano que acompañaba la identificación hecha por las élites porteñas entre progreso y civilización de las costumbres¹²⁸. Se trató, como bien lo señaló el periódico *La Religión*, de acabar con la mendicidad callejera. Los diarios dan cuenta de estas transformaciones en el zócalo de tolerancia de las élites frente al “espectáculo” que los mendigos ofrecían, reclamando a la municipalidad -a quien la nueva ley municipal le reconoció jurisdicción sobre este problema- una política al respecto. Volvemos a encontrar nuevamente aquí la distinción entre “verdadero mendigo”, al que debía socorrerse por caridad y para evitar un espectáculo desagradable para la población, y “falso mendigo”, quien pretendía vivir de la caridad pública.

Un ejemplo elocuente de este cambio en la mirada frente a una práctica ancestral nos lo brinda el católico Félix Frías en un texto sobre “vagancia” publicado en *La Religión* en 1857.¹²⁹ Frente a la multiplicación de pobres pidiendo limosnas en las calles de la ciudad de Buenos Aires Frías, quien deploraba esa situación, propuso las mismas soluciones represivas ampliamente ensayadas en la región. La vagancia era para Frías un delito, no sólo porque generaba todo tipo de conductas reprehensibles -la vagancia es la inexorable compañera del vicio- sino “porque ésta supone la voluntad constante de vivir a costa del prójimo”. La mirada había cambiado, pues ahora se destacan los efectos que podía tener una conducta individual para “la sociedad.”¹³⁰ Desde las columnas de *La Tribuna*, los hermanos Varela fueron sensibilizando a la opinión sobre un problema que requería para ellos la creación de un Asilo

¹²⁶Citado por Galli, 1899,40.

¹²⁷ “Otro nombre” en *La Religión*, n°66, 13/11/1858.

¹²⁸González Bernaldo de Quirós, 2008.

¹²⁹Frías, 8/8/1857, reproducido, Halperín Donghi, 1995, 158-161.

¹³⁰ André Gueslin señala que la distinción entre falso y verdadero pobre ya se encontraba en La Rochefoucauld-Liancourt, en su informe sobre extinción de la mendicidad presentado en tiempos de la Revolución y que fue difundida por el informe que presentó en 1850 en nombre de la Comisión de l’Assistance et de la Prévoyance publique. Gueslin, 1998,112.

que sirviera de instrumento para llevar a cabo la distinción entre verdadero y falso mendigo, « esforzándose las autoridades por proporcionar a los primeros un pedazo de techo que los cubra », dejando a los segundos en manos de la policía.¹³¹ Retengamos por el momento que la idea de socorrer al mendigo no buscaba ofrecer una alternativa al mercado de trabajo sino, por el contrario, contar con un instrumento que evitara la propagación de la vagancia, criminalizando el recurso a la caridad pública. Si se trataba de responder a una “injusticia” ésta no remitía a la pobreza sino a la impostura de los falsos pobres, lo que implicaba aprovecharse de los bienes ajenos.¹³²

Fueron las Damas de beneficencia las primeras en proponer la creación de un Asilo para los mendigos en Buenos Aires considerando que el socorro al pobre se encontraba dentro de su área de incumbencia. Este proyecto, que había obtenido la aprobación del gobierno del Estado de Buenos Aires, encontró rápidamente resistencia en la flamante municipalidad de Buenos Aires que reclamaba el reconocimiento de sus prerrogativas en este terreno. A fin de frenar el proyecto de las señoras de la Sociedad de Beneficencia la municipalidad se negó a entregar el edificio –antiguo convento de los Recoletos- que había pasado a ser patrimonio de la comuna. Héctor Varela, quien había ingresado entre tanto a la masonería, movilizó a los hermanos de la logia *Regeneración* y a las autoridades del Gran Oriente Argentino para llevarlo a cabo. Según Varela, la comisión masónica constituida con ese fin, e integrada por Señorans, Alves Pinto, Billinghamst, Pinedo, Zinny, Cabrera y él mismo, fue acogida con entusiasmo por la municipalidad.¹³³ El consejo municipal trató el asunto en la sesión ordinaria del 6 de julio de 1857, donde se leyó el proyecto de ofrecer el Convento de los Recoletos para el establecimiento del Asilo. Allí se estipuló que la comisión de masones, asociada con la comisión municipal de educación, quedaría nombrada para dirigir la obra, plantear el establecimiento y administrarlo. La resistencia de ciertos consejeros municipales no tardó sin embargo en manifestarse en torno a dos puntos. El primero, referido a las prerrogativas de la municipalidad sobre las instituciones benéficas y asociado al temor de ver surgir una institución que escapara nuevamente a su control, posición que adoptó el médico Mauricio González Catán, miembro de la comisión de higiene.¹³⁴ El segundo, residió en las reticencias

¹³¹ *La Tribuna*, 12/5/1855,2, col.3-4.

¹³² Lejos están estos actores de la teoría de John Rawls, que concibe a la pobreza como injusta tras cuestionar el concepto de justicia entendido como equidad. Rawls, 1997.

¹³³ « Asilo de Mendigos », *La Tribuna*, 3/4/58, p.2, col. 2.

¹³⁴ Éste recuerda que se trataba de un antiguo proyecto de la municipalidad –en realidad de un proyecto de la Sociedad de Beneficencia donde se proponía la creación de un hospicio para mendigos junto al hospital de dementes, que fue vetado por Sarmiento - y que « el pensamiento primitivo de la municipalidad debía llevarse a efecto, pero tomando ella la parte activa

de un sector de los municipales a otorgar un espacio de acción benéfica a la masonería, sobre todo luego de estallar públicamente el conflicto con las autoridades eclesiásticas. La municipalidad se encontró pues en una situación delicada dado que uno de los tres miembros de la comisión de educación, de donde dependía el Asilo, no era otro que el cura párroco de San Miguel, Gabriel Fuentes, al que encontraremos defendiendo a los vicentinos y a las Hermanas de la Caridad en varias ocasiones. En los debates municipales, el vicepresidente de la municipalidad, Rebollo, se opuso al proyecto aludiendo que suponía reconocer « una asociación desconocida legalmente por la municipalidad y que obraba en el misterio ».¹³⁵ A pesar de estas reticencias el proyecto fue aprobado gracias, entre otras cosas, al apoyo de varios consejeros municipales masones. Francisco Bilbao, desde las columnas del diario católico *El Orden*, celebró un acontecimiento que evidencia el despertar del espíritu de asociación en Buenos Aires: “Al lado de los poderes públicos, en armonía con la noble municipalidad, vive y se desarrolla el culto moral y práctico de la religión universal del evangelio en hechos, de la fraternidad organizada”.¹³⁶ He aquí un miembro de la masonería que se había caracterizado en su primera juventud por emprender una virulenta crítica a la Iglesia en Chile –el famoso panfleto *La sociabilidad chilena*- escribiendo en las columnas de un periódico católico en defensa el principio de “armonía” entre espíritu de asociación y poderes públicos y postulando la adecuación entre religión universal y fraternidad organizada. Si hoy tendemos a identificar cada uno de los postulados con diferentes regímenes de Estado de bienestar, una de las características de la temprana cuestión social residió en la convicción política y moral de que la solución pasaba por la “armonía” entre todas estas propuestas.

El acto de inauguración, al que asistieron las autoridades del gobierno de Buenos Aires junto a los representantes de las logias, desató la ira de las autoridades eclesiásticas y de algunos católicos. Aparecieron condenas al apoyo del gobierno a la masonería en columnas de *La Religión*, se impugnó la utilidad pública de dicha iniciativa y se denunció la falsa caridad de los masones considerando que “desde que se propague la idea de que la caridad es independiente del catolicismo en un país católico, se desvirtúa la caridad y se ofende la religión. No hay otra moral que la de la Iglesia, ni otro Dios que el que nos enseñan a adorar

que le correspondía ». Finalmente se decidió formular un decreto presentando la creación del asilo como un proyecto municipal al que se asociaba una comisión filantrópica. *Actas del Concejo Municipal ...*, 26° sesión ordinaria, 6/7/57.

¹³⁵ *Actas del Concejo Municipal ...*, 29° sesión ordinaria, 3/8/58.

¹³⁶ « Asilo de Mendigos » en *El Orden*, 9-10/8/1858.

en los altares”.¹³⁷ Simultáneamente Félix Frías, desde las columnas del mismo periódico, comenzó a incitar a la población de Buenos Aires a que implantara las Conferencias de San Vicente de Paul como alternativa a la filantropía masónica.¹³⁸

El conflicto entre la comisión masónica y el consejo estalló poco tiempo después en torno a la rendición de cuentas a la municipalidad. La comisión masónica había estimado que no estaba obligada a rendir cuentas de fondos propios. Ante la negativa de la municipalidad a conceder esta autonomía a la administración del Asilo, la comisión renunció e hizo entrega del establecimiento. Una vez que el Asilo quedó en manos de la municipalidad, los problemas no tardaron en presentarse. El principal residió en encontrar fuentes de financiamiento para que sus gastos no presionaran sobre los ya escasos recursos de la comuna. A pesar de que el edificio era propiedad municipal, lo que liberaba a la institución de enfrentar los elevados alquileres de Buenos Aires, quedaba el problema del pago del administrador y del mantenimiento de los asilados. Para ello la comisión municipal que quedó a cargo del Asilo nombró comisiones de vecinos encargados de la recaudación de fondos entre las principales familias de la ciudad.¹³⁹ Los resultados fueron desalentadores y la municipalidad pudo ver « con pesar que las simpatías invocadas para sostenerlo empiezan a ser menos explícitas en su manifestación pública, como lo comprueba el resultado de la suscripción correspondiente al mes de junio. En efecto muchas de las personas piadosas que prestaron su ofrenda al Asilo la han retirado, ni se advierte esa propensión calorosa a favorecer una institución saludada en su origen con el voto y la esperanza de los corazones sensibles ».¹⁴⁰ Tal acusación fue rebatida desde el diario *La Tribuna*, donde se presentó a la administración municipal como la responsable del fracaso de la empresa. Para el periódico, la desafección de la población por el proyecto municipal era el resultado de la escasa utilidad de la empresa, pues los mendigos seguían en la vía pública y la municipalidad no había siquiera logrado hacer respetar la ordenanza de 1858, que prohibía la mendicidad en las calles.¹⁴¹

Ante la crítica situación financiera se redujo el personal del Asilo, se suprimieron las gratificaciones otorgadas a los asilados por sus servicios y se disminuyó el sueldo del

¹³⁷ « La caridad de los masones » en *La Religión*, 30/10/58. Sobre la oposición entre caridad y filantropía ver González, Leandri, 1984, 251-258.

¹³⁸ Fue por ello que, aunque los primeros artículos de Frías sobre la Sociedad de San Vicente de Paul eran de 1854, la iniciativa tomó recién en ese momento una dimensión política clara: combatir el avance de la masonería en el campo de la caridad.

¹³⁹ *El Orden*, 19/11/58, 2, col.5.

¹⁴⁰ Nota de la Municipalidad publicada en *La Tribuna* 3/8/59.

¹⁴¹ *La Tribuna*, 6/8/59, 15/9/59, 28/12/59.

Administrador a la mitad.¹⁴² Antonio Pillado, luego de protestar ante tales medidas, renunció a su cargo de administrador en agosto 1859 señalando que “en conferencia con varios sacerdotes”, éstos “le habían manifestado su deseo de hacerse cargo de la administración de aquel establecimiento sin exigir ninguna retribución y sujetándose en todo a las prescripciones de la municipalidad”. Recordó también que “la mayoría de la comisión encargada del asilo estaba conforme con esta idea porque conocía la necesidad de moralizar aquel establecimiento y que nada más a propósito que la acción religiosa del sacerdote en aquel hogar de beneficencia ». ¹⁴³ La propuesta fue aceptada, pero no por ello se resolvió completamente el problema ya que era necesario disponer de un mínimo de ingresos para hacer frente a los gastos diarios de mantenimiento.

Ante tal situación, a lo que se sumó la negativa de la legislatura provincial a otorgar fondos extraordinarios para el sostén del asilo¹⁴⁴, la municipalidad optó por cambiar de estrategia. Constituyó una comisión encargada de la administración del Asilo y de la recaudación de fondos para su mantenimiento en la que aparecieron nuevamente los masones y, con ellos, ciertos miembros de las Conferencias de San Vicente de Paul.¹⁴⁵ Se puede pensar que la presión ejercida por los municipales masones para reintroducir a los suyos en la administración del Asilo no fue ajena a esta decisión. Pero si el consejo municipal cedió finalmente, fue porque encontró en esa alternativa una solución viable al problema de financiamiento de la institución. La población parecía responder más favorablemente a las demandas formuladas a través de esos actores filantrópicos/caritativos, que podían poner a contribución sus amplias redes asociativas, que a las suscripciones organizadas por la municipalidad. Probablemente porque esas asociaciones difundían un nuevo discurso sobre la utilidad social de la beneficencia, más idóneo para apiadar a los ricos habitantes de Buenos Aires que las iniciativas tomadas desde la administración.

Si ello pareció aportar una solución en lo inmediato, en el largo plazo los problemas financieros persistieron. En 1865, el presidente del Asilo de los Mendigos se vio obligado, frente al déficit que enfrentaba la institución, a reclamar al Presidente de la Municipalidad,

¹⁴² El sueldo pasó de 3000 pesos a 1500. *Actas de la Municipalidad...cit*), 31^e sesión ordinaria del Consejo Municipal 13/8/1859.

¹⁴³ *Actas de la Municipalidad*. 31^o sesión ordinaria del 13/8/59.

¹⁴⁴ *Memorias de la Municipalidad*, 1859.

¹⁴⁵ La comisión estaba compuesta por N. Fernández, Roque Pérez, Ramos Mejías, Frías, Billinghamurst, Anchorena y Bernardo de Irigoyen. Roque Pérez, Billinghamurst e Irigoyen fueron prominentes masones, y Ramos Mejía y Frías miembros de las conferencias de San Vicente de Paul.

Lorenzo Torres, los 5000 pesos que la Municipalidad daba por mes al asilo.¹⁴⁶ En 1868, las actas municipales dejaron testimonio de las condiciones críticas por las que atravesaba el Asilo, agravadas por un contexto epidémico al que debía hacer frente la municipalidad.¹⁴⁷ Las críticas a la condición deplorable de los asilados se hicieron públicas.¹⁴⁸ Un año más tarde las mismas autoridades reconocieron dificultades insalvables para hacer frente al costo del Asilo y propusieron que se “mande buscar a Europa 4 Hermanas de Caridad para que se hagan cargo del asilo de los mendigos”.¹⁴⁹ La propuesta dio lugar a un vivo debate en el que volvió a presentarse la misma disyuntiva que había conocido la municipalidad respecto a la instrucción de las Hijas de la Caridad en la administración del Hospital General de Hombres. Las primeras reticencias se transformaron en franca hostilidad para algunos concejales cuando se leyó la exigencia de las Hermanas de nombrar a uno de los tres miembros de la Comisión directiva del Asilo. El higienista Luis Tamini, amigo personal de Guillermo Rawson, se opuso a la concesión “no porque desconozca los importantes servicios que prestan las Hermanas, sino porque ella importa una ofensa a la dignidad de la corporación, que estima más que nada”.¹⁵⁰ Pero el poder de negociación de la municipalidad era escaso y finalmente se aceptaron las exigencias de las Hermanas, quienes propusieron como miembro de la comisión a Felipe Llavallol, presidente del Consejo Superior de las Conferencias de San Vicente de Paul desde su creación en 1865 y anteriormente Presidente del Consejo particular de las Conferencias.¹⁵¹ Ello provocó la inmediata renuncia de la comisión del Asilo, que fue aceptada por el Concejo.

Ni bien tomaron posesión del Asilo en 1869, que en su correspondencia denominan “Asilo de ancianos” –significando claramente que se trata de una institución de socorro para una categoría de la población desprotegida-, las hermanas impusieron una disciplina conventual y prohibieron, entre otras cosas, que los ancianos salieran por las noches pues “estos salían

¹⁴⁶ Archivo de la Municipalidad de Buenos Aires, Legajo 165- 5, Salud Pública.

¹⁴⁷ *Actas del Concejo Municipal de la Ciudad de Buenos Aires correspondiente al año 1867*, Publicación ordenada por el Presidente del H Concejo Deliberante Dr. Carlos M Coll, Bs As, 1911.

¹⁴⁸ *Actas del Concejo Municipal de la Ciudad de Buenos Aires correspondiente al año 1864*, Publicación ordenada por el Presidente del H Concejo Deliberante Dr. Carlos, 1911, sesiones del 7 y 19 de julio 1864, 125.

¹⁴⁹ *Actas del Concejo Municipal de la Ciudad de Buenos Aires correspondiente al año 1868*, Publicación ordenada por el Presidente del H Concejo Deliberante Dr. Carlos M Coll, 1911.

¹⁵⁰ *Actas...cit*, ,296.

¹⁵¹ *Actas...*, 318; Archivo de la Conférences de Saint Vincent de Paul, Argentine

cuando querían, mendigaban por las calles y regresaban en estado de ebriedad”.¹⁵² No es difícil imaginar la popularidad que adquirieron las hermanas al proponerse limitar el espectáculo de la misera de ancianos en las calles de Buenos Aires. En todo caso, ni médicos ni hombres políticos parecieron interponerse a la presencia de las hermanas en el establecimiento. La administración del Asilo quedó finalmente regida por la ordenanza municipal de mayo de 1880, la que estipuló en su artículo 1 que el Asilo dependía de la Municipalidad de Buenos Aires, encargada de nombrar una Comisión de tres personas para ocupar la superintendencia del Establecimiento. Pero la dirección “queda confiada a las Hermanas de Caridad de San Vicente de Paul, en la persona de su superiora, quien representa en sus disposiciones a la Comisión y esta facultada par hacer cumplir en todas sus partes los reglamentos”.¹⁵³

La creación del Asilo supuso, dijimos, introducir el principio del socorro público para una categoría de la población clasificada como “verdaderos mendigos”. ¿Quiénes eran estos favorecidos por los nuevos socorros que proponía la comuna? Lamentablemente solo se han preservado los registros de ingresados entre octubre 1858 y agosto 1859.¹⁵⁴ Un total de 157 “mendigos” fueron recibidos en el establecimiento pero las actas no dejaron constancia precisa del tiempo de residencia de cada uno de ellos salvo en los casos de fallecimiento del asilado. Lo primero que debemos destacar es el contexto particular en que se los “acogió”. El 3 de septiembre de 1858 una ordenanza municipal prohibió la mendicidad en las calles y estableció en su artículo 2 que toda persona que fuera encontrada pidiendo limosna debía ser conducida al Asilo de Mendigos si era pobre de solemnidad. En caso contrario debía ser entregada al Juez correccional para que se le aplicaran las penas referentes al delito. La policía quedó encargada del cumplimiento de la ordenanza.¹⁵⁵ De modo tal que los primeros “huéspedes” del Asilo fueron, más precisamente, compelidos por la fuerza pública a recibir el “socorro” que el flamante establecimiento de beneficencia buscaba “ofrecerles”. Así, en los registros de entradas, encontramos una mayoría de casos de mendigos “remitidos” por las autoridades, pocos fueron los que se presentaron al establecimiento espontáneamente para ser

¹⁵² *Annales de la Congrégation de la Mission ou Recueil de lettres édifiantes écrites par les prêtres de cette congrégation et par les filles de la Charité*, paraissant tous les trois mois. Tome XXXIX, N 1, Paris, 1874, Librairie Firmin Didot frères, Imprimeurs de l'institut.

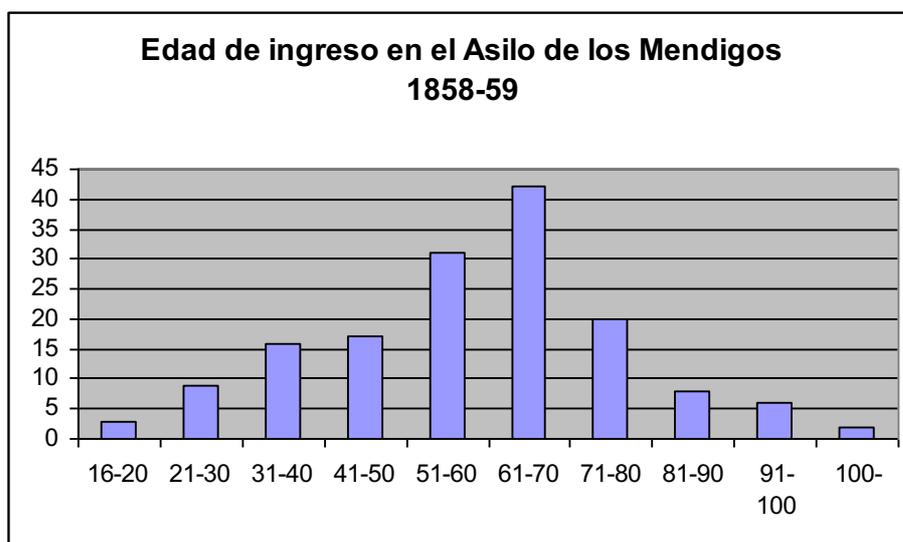
¹⁵³ Su artículo dos estipuló que “La comisión Directiva admitirá todos los pobres de solemnidad de ambos sexos y sin distinción de nacionalidad o creencias religiosas, que se presentasen pidiendo asilo, siempre que sea posible y haya capacidad en el establecimiento”. Citado por Galli, 1899, 69-70.

¹⁵⁴ AGN. Biblioteca Nacional. N° 342 « Asilo de los Mendigos. Entrada y Filiación ».

¹⁵⁵ Botet se opuso a esta ordenanza argumentando que la municipalidad no tenía facultades para imponer penas correccionales. *Actas de la Municipalidad* ... 34 sesión ordinaria del 3/9/58.

auxiliados. En las declaraciones de los asilados, conservadas en el registro de entradas, notamos la clara intención de justificar el acto de mendicidad por razones de enfermedad y de falta de familiares a quien recurrir. Si el Asilo venía a dar respuesta a una “cuestión social”, la de los mendigos y menesterosos de la ciudad, esta era de orden disciplinar y buscaba más bien reprimir al vago y mejorar el paisaje social urbano que reconocer y garantizar un derecho al bienestar.

Más allá de las diferencias que podemos encontrar entre los socorridos compelidos, podemos constatar que la edad era la primera característica común a los individuos encontrados en las calles de Buenos Aires pidiendo limosna y que fueron remitidos al Asilo entre 1858 y 1859.

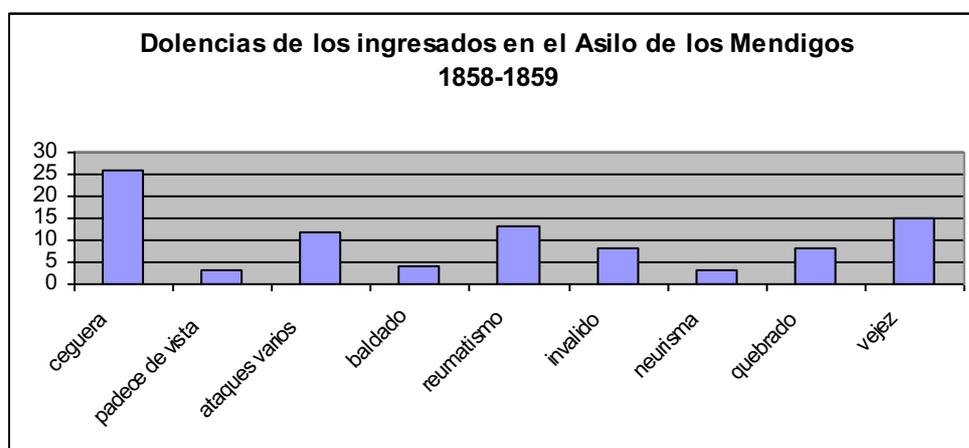


Aunque debemos ser muy prudentes respecto a la edad que los ingresados declaraban, no podemos dejar de señalar que para las autoridades públicas los “verdaderos mendigos” eran en su mayoría individuos cuya avanzada edad no les permitía mantenerse con el fruto de su trabajo. Este aspecto sobresale aun más si lo confrontamos con los datos disponibles sobre la esperanza de vida de entonces, que alcanzaba apenas los 32,27 años en 1855 y llegaba a los 40 a fines de siglo.¹⁵⁶ El Asilo recogía entonces una abrumadora mayoría de longevos, para los parámetros de la época, con una diferencia significativa entre la edad media de los hombres y de las mujeres. Del total de 155 asilados, para los cuales tenemos datos de edad de entrada, encontramos una sobre representación de hombres (75%), respecto a las mujeres, con una media de alrededor de 48 años, mientras que la de las mujeres era de 65 años. Una diferencia de 17 años, casi 6 veces a la diferencia que Muller señala para la ciudad de Buenos

¹⁵⁶ Muller, 1974, 19.

Aires según el censo de 1887.¹⁵⁷ Veremos luego las razones que pueden explicar esta diferencia.

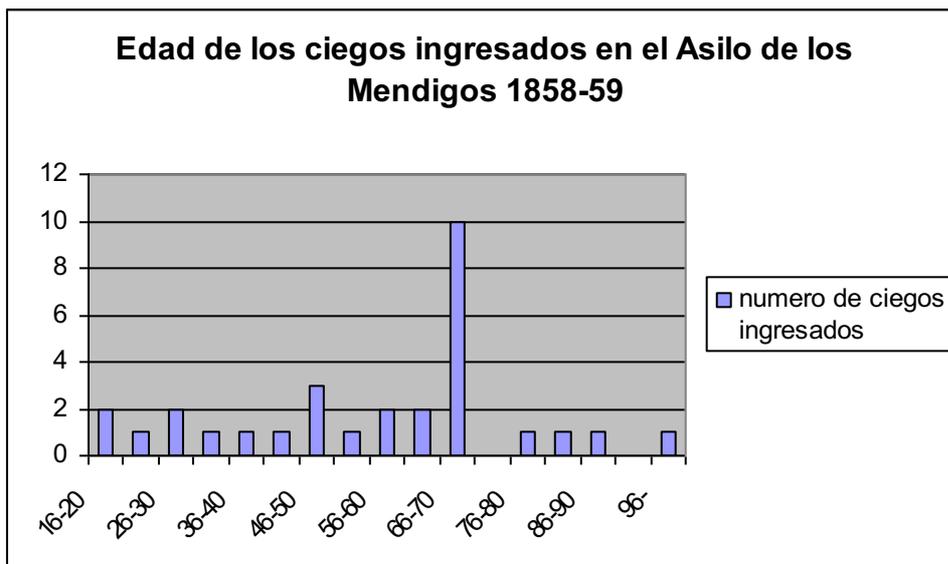
En las declaraciones, los ingresados establecían explícitamente el vínculo entre el achaque y la necesidad de pedir limosna. Así Manuela Ríos, negra de 35 años que dijo haber sido esclava de Diego Berutti, declaró que “siendo quebrada no puede trabajar”.¹⁵⁸ Miguel Borché, de 68 años, se hallaba ciego y “desde su enfermedad ha mendigado para vivir”. Luís Victorio Lahit, de 60 años, declaró haber servido en el ejército de los Andes y haberse hallado “en todas las batallas que dio el General San Martín en las Campañas de Chile y el Perú”, también justificó el recurso a la limosna por razones de achaques: “desde que su enfermedad lo postró hace 4 años”. Alberto Montailu, de 75 años, declaró que desde que su enfermedad lo postró “se ve obligado a mendigar para mantenerse”. De los 159 ingresados, sólo uno de ellos, José Joaquín Belo, de 68 años, declaró no tener enfermedad pero precisó que “jamás ha pedido limosna ni es pobre de solemnidad”. En otros términos, la declaración sugiere que ha sido conducido al Asilo por error, posiblemente debido a su avanzada edad. El resto declaró una serie de achaques, la mayoría de ellos vinculados con la vejez.



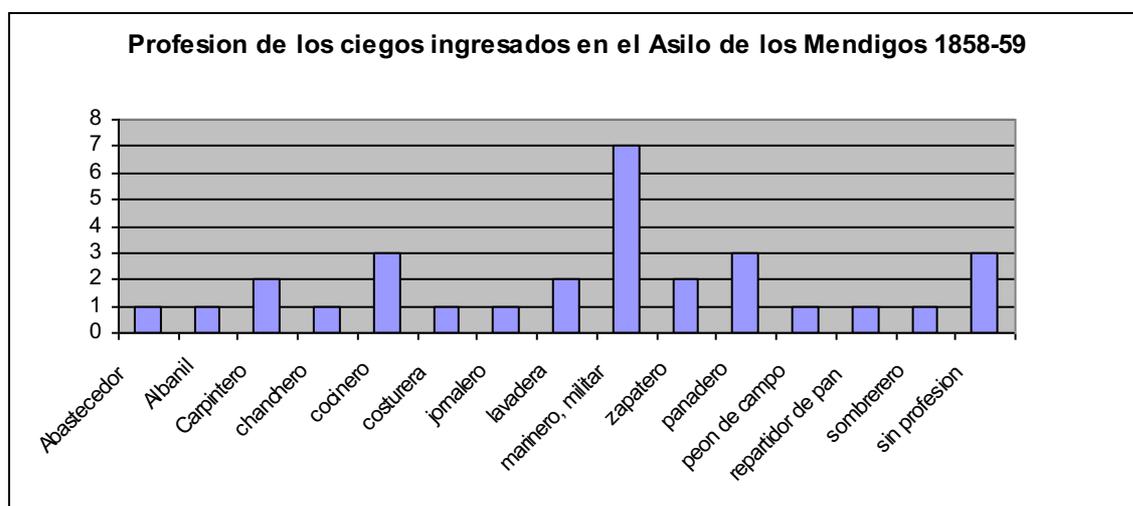
Entre las dolencias declaradas llama en particular la atención la cantidad de “cegueras” entre los achaques de los “mendigos”, invalidez particularmente presente entre los de avanzada edad.

¹⁵⁷ Muller, 1974, 30.

¹⁵⁸ AGN. Biblioteca Nacional. N° 342 “Asilo de los Mendigos, Entradas y Filiación”, 1858.



Encontramos un porcentaje importante de ciegos que dice haber perdido la vista como consecuencia de un accidente durante la vida activa. Lo confirma el hecho de que la mayoría de ellos declaró una profesión, lo que lleva a pensar que no se trataba de ciegos de nacimiento. En estas declaraciones se destaca la importancia significativa de los militares que dicen haber perdido la vista en el combate.



Si no es descabzado imaginar que el número de los heroicos soldados que sacrificaron su vista en el altar de la patria se encuentre un tanto abultado, es interesante destacar que muchos de los que ingresaron al Asilo declararon ser pensionados del Estado¹⁵⁹. Retengamos en primer término que los pensionados ingresados se encontraban en su mayoría pidiendo

¹⁵⁹ Aunque si tenemos en cuenta la importancia de la taza de militarización durante las guerras de independencia –según cifras de Ravinovich un hombre válido sobre cinco debía servir en el ejército de línea-, no debemos sorprendernos de encontrar en 1857 tantos ancianos con achaques producidos por la guerra. Cf. Ravinovich, 2010, pp. 92-93.

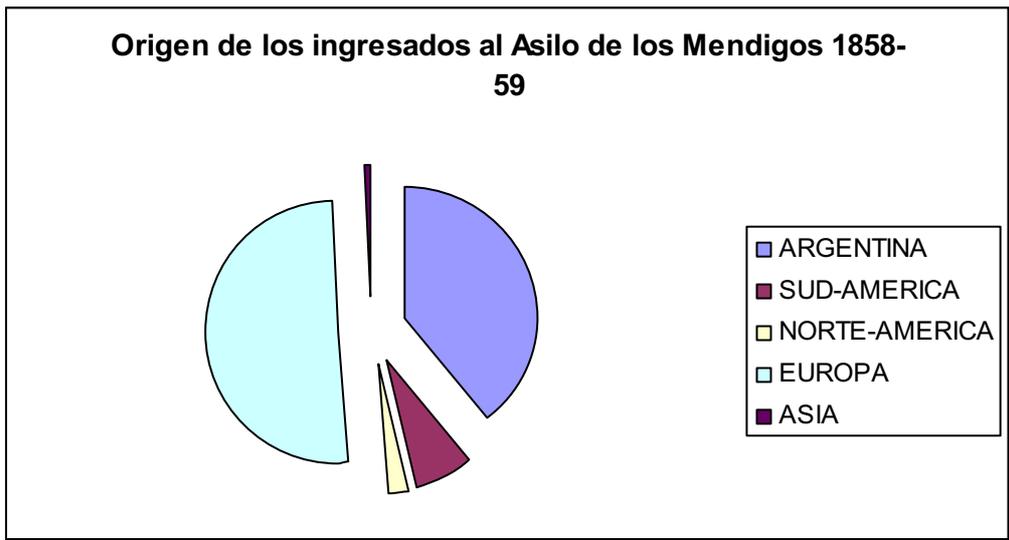
limosna en la calle. Nicolás Vásquez de 48 años, quien dijo haber luchado bajo las órdenes del General Hornos y también de Prudencio Rosas, expresa que “ha pedido limosna porque no podía trabajar y el sueldo del Estado como Inválido no le alcanza para vivir”. José Casales, de 68 años, declaró haber participado en el combate de Obligado, y que luego de Caseros “solicitó entrar en el cuerpo del Inválidos y desde entonces recibe pensión como soldado” pero que como no pudo trabajar pedía limosna. Lorenzo Ferreira, de 101 años, dijo que luchó bajo las órdenes de Ramírez y luego de Rosas, también manifiesta “pertenecer a los Inválidos y recibir 50 pesos de pensión”. Pedro Pablo Soto, de 78 años, también dijo que comenzó a mendigar cuando se quedó sin trabajo y que recibía también pensión como soldado. Podemos seguir enumerando los diferentes casos que dan testimonio de la importancia del fenómeno de las pensiones militares, dato que Theda Skocpol presenta como primeras manifestaciones de un precoz sistema de previsión social en los Estados Unidos.¹⁶⁰ La presencia de los pensionistas en el Asilo de Buenos Aires permite suponer que éstas distaban de ser tan generosas como son calificadas las norteamericanas por Skocpol. Los pensionados que vivían en el Asilo lo hacían porque los 50 pesos de pensión no bastan para garantizar las necesidades básicas y cuando la avanzada edad o los achaques no les permitían trabajar, recurrían a la limosna. En términos de Esping-Andersen, las pensiones militares no tenían el efecto desmercantilizador que permite caracterizar a los regímenes de bienestar pues para subvenir a sus necesidades básicas, los pensionistas debían recurrir a la caridad cristiana o al socorro público que brindaba el Asilo.¹⁶¹

A los achaques se sumaba un segundo ítem que figura en todas las declaraciones. Éste hace referencia a la ausencia de familiares que pudieran venir en su auxilio. Viudos, solteros o casados, todos decían no tener quien los cuidase, desconocer el paradero de sus familiares o encontrarse solo en Buenos Aires. Si estas declaraciones podían buscar “salvar su pellejo”, las informaciones respecto a la patria de origen las hacen verosímiles.¹⁶²

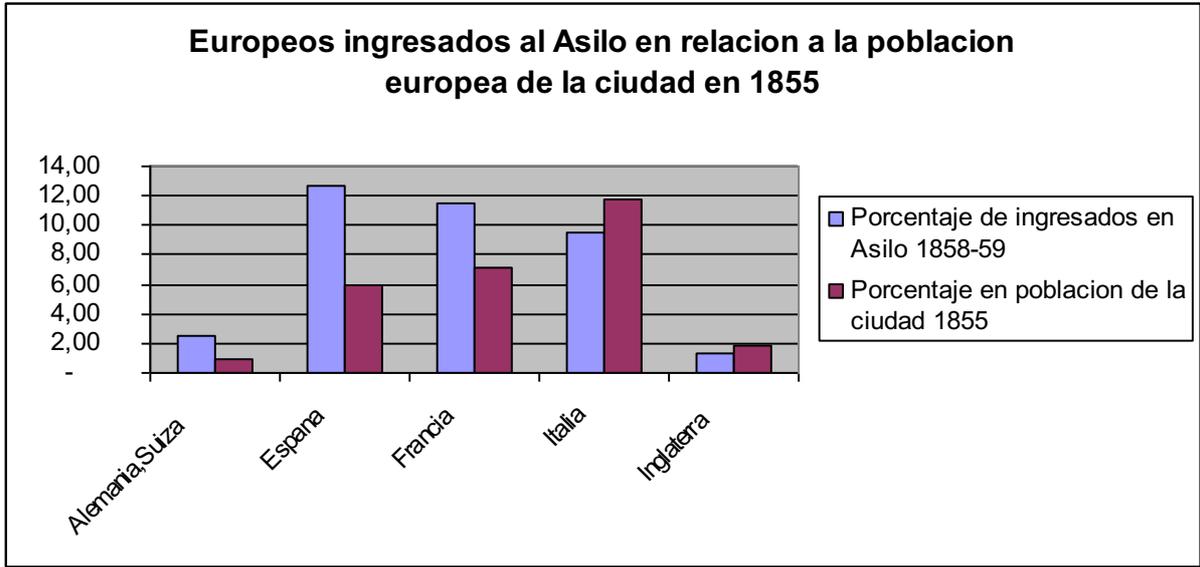
¹⁶⁰Skocpol, 1996.

¹⁶¹ Concepto que desarrolla en su clásico estudio sobre regímenes de bienestar. 1999, 310p.

¹⁶² Según el análisis ya clásico de Nathalie Zemon Davis sobre las cartas de perdón. Cf. Z. Davis, 1988.



En efecto, dos de cada tres “mendigos” asilados eran extranjeros, mayoritariamente europeos. Es interesante destacar que no todos los colectivos migratorios estaban igualmente representados. Si comparamos la presencia de éstos en el Asilo, en relación con la población total de cada colectividad en la ciudad de Buenos Aires según las cifras que nos brinda el censo de 1855, notamos que quienes menos recurrían comparativamente eran los italianos y los más sobre-representados los españoles.

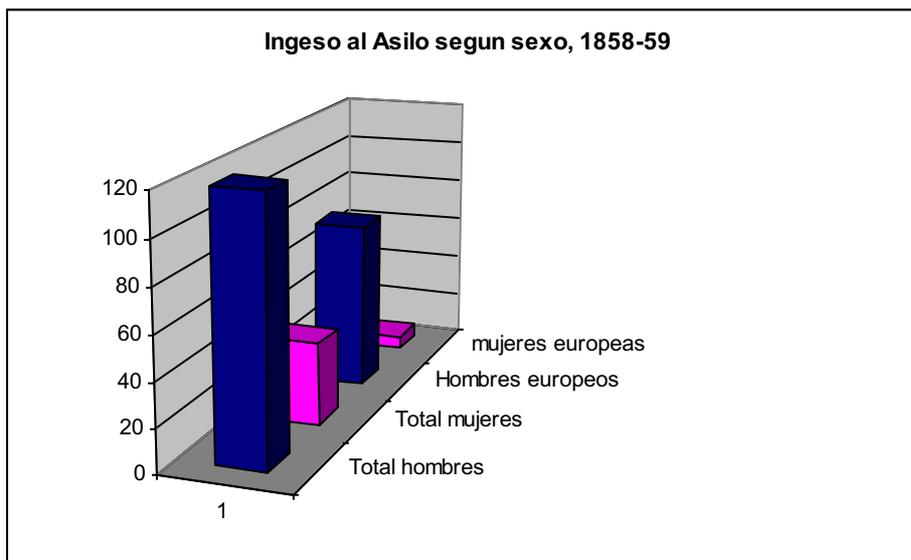


En este caso, las diferencias podrían explicarse no sólo por la vitalidad de los vínculos primarios en cada una de las colectividades sino también por razones de pirámide de edad de las colectividades. Entre los españoles de Buenos Aires encontramos muchos más ancianos que habían llegado a la región en la época tardo colonial o durante las guerras de la Independencia y que ya tenían una avanzada edad en el momento de la creación del Asilo. En

cambio, la diferencia entre italianos y franceses puede remitir a contrastes en la vitalidad de los vínculos entre una y otra colectividad.

Veamos algunos casos. Pedro Peres, español de 70 años, declaró haber llegado al país en 1818, “que fue embarcado en Cádiz en la Fragata Trinidad para la toma de Lima y que este buque se pasó a la patria”. Dijo que no tenía parientes “y que por esta razón pedía limosna no pudiendo trabajar por su enfermedad desde hace 4 meses a esta parte”.¹⁶³ Francisco Estela, declaró tener 100 años y haber venido de España “de 15 o 16 años”, lo que nos remite a 1773 o 1774. Declaró haber tenido dinero pero que “una grave enfermedad a la cabeza lo obligó a gastar todos sus bienes” y que “su memoria no le permite recordar ni el nombre de los parientes que ha tenido”. Marinao Allones, de 59 años, oriundo de Camariñas, Galicia, declaró haber llegado al Río de la Plata en 1823. Dijo que fue él quien “se ha resuelto a pedir asilo”. Declaró no tener ni mujer ni hijos. En todos los casos, extranjeros ya viejos sin vínculos primarios. Podemos encontrar ejemplos de migraciones más recientes e individuos más jóvenes. En esos casos, era la enfermedad y la ausencia de familia los elementos que invocaban los individuos para justificar el recurso a la limosna. Manuel González, otro gallego de Corcubión, de 38 años, dijo haber llegado al Río de la Plata en 1840 con 20 años, haber trabajado como marinero con los barqueros donde engegució y que “hace 18 años que no sabe de su familia”. Pedro Pablo Soto, español de 78 años, dijo que vino al país en 1810. Viudo, dijo tener un hijo, músico, “que no lo socorre en nada por la escasez de su sueldo”. Sebastián Tudela, de 70 años, declaró tener mujer, Ambrosia Pinto, “hija del país” pero también anciana, que se encontraba “agregada a una casa donde la sostienen” y que a él su enfermedad “lo obligó a pedir limosna”. Un caso interesante que puede ayudar a explicar la sobre representación de hombres en el Asilo respecto a las mujeres. Éstas tenían quizá más posibilidades de “agregarse” a una casa como estrategia de protección, a cambio de pequeños servicios, posibilidad que podría haber sido menos accesible para hombres ancianos.

¹⁶³AGN. Biblioteca Nacional. N° 342 “*Asilo de los Mendigos...*” cit.



Si la concurrencia de extranjeros en el Asilo se explica por la importante presencia de inmigrantes en la ciudad de Buenos Aires, su sobre representación da cuenta de la importancia que aún tenían para la población nativa los vínculos primarios como estrategia de protección. Más desprovistos de lo que Castel denomina la protección de proximidad, la vejez enfrentaba a los extranjeros a situaciones de indigencia frente a las cuales sólo les queda el recurso a la mendicidad.¹⁶⁴ Así lo sugirió una nota del secretario del Consejo de Gobierno de la Municipalidad, Mariano Obarrio, a la comisión de admisión del Asilo de los Mendigos donde pedía explicaciones sobre el rechazo de una mujer “hija del país”. Aclara la nota: “Hoy a regresado manifestando haber sido rechazada dándole por razón que siendo Argentina debía tener domicilio y quien la auxiliara».¹⁶⁵ Ello supone que aunque los extranjeros estuviesen más desprotegidos por razones de escasos vínculos familiares, las autoridades del Asilo aplicaban una política de admisión destinada a acogerlos con lo cual, delimitaban una categoría específica de la población a la que la beneficencia pública debía aportar socorro: trabajadores inmigrantes ancianos sin familia. Es más, algunas notas hacen pensar que el Asilo funcionaba como un verdadero hotel para inmigrantes veteranos. Por ejemplo, en nota al Intendente se informaba el fallecimiento de dos italianos, Pedro Vela y Guillermo Bongivani, que habían vivido en el asilo, 18 años el primero y 15 el segundo.¹⁶⁶ En su tesis sobre mendicidad, Galli no solo confirmó este hecho sino que lo justificó argumentando que la existencia de esta institución de beneficencia pública debía formar parte de una política

¹⁶⁴Castel, 1995.

¹⁶⁵ Carta de Mariano Obarrio al Presidente de la Comisión administradora del Asilo del los Mendigos, Buenos Aires 30/12/82. Archivo de la Municipalidad de Buenos Aires, Gobierno 1882-35.

¹⁶⁶ Archivo de la Municipalidad de Buenos Aires, Gobierno 1884-30.

migratoria destinada a atraer inmigrantes al país.¹⁶⁷ Los datos que nos brinda el censo de 1904 lo confirma, pues entonces más de 3/4 partes de los asilados eran extranjeros.¹⁶⁸

El Asilo, diseñado como instrumento de la política represiva de la municipalidad, terminó convirtiéndose en una institución destinada a brindar techo, comida y cuidados a inmigrantes que llegaban a los últimos años de sus vidas. No hemos encontrado ningún documento que haya dejado testimonio de un proyecto explícito que acompañara esta evolución. En cambio, son diversos los indicios que pueden evidenciar la voluntad de las autoridades del Asilo en lo que respecta a la especialización de las funciones de socorro que buscaba aportar a los alojados. El pedido de la municipalidad de Pergamino de acoger a Teodora Guevara « por los escándalos que públicamente da, faltando a la moral y decoro público a causa de su incorregible embriaguez constante y careciendo de parientes que la recojan, y siendo pobre de solemnidad, remítase con oficio al Asilo de Mendigos de la Capital »¹⁶⁹ fue rechazado por Cayetano Cazón, miembro de la comisión directiva del Asilo, quien alegó : « El Asilo de los Mendigos es la mansión tranquila en que vienen a terminar sus días los desvalidos que sin familia, sin hogar, ni medios de alimentación, han vagado por las calles de esta capital, pero de ninguna manera es una casa de corrección donde puedan recibirse personas que están en el caso de Teodora Guevara... ».¹⁷⁰ La dirección de la institución tampoco permitió que se convirtiera en “asilo de dementes”, notas similares fueron destinadas a rechazar o transferir a la casa de dementes este tipo de casos.¹⁷¹ El propio Cazón envió una nota al Intendente suplicándole “que sea la Municipalidad únicamente, la que envíe a este Asilo las personas que deben recibirse y no otras reparticiones de la Administración, porque puede suceder que considerando por pobres de solemnidad remitan al Asilo otras personas que, por sus condiciones, no deben ser admitidas, como otras veces ha sucedido”.¹⁷² Sin reconocer en el Asilo una suerte de pensión que aseguraba el Estado a los trabajadores al final de sus vidas, ni menos aún un derecho social que éstos podían reclamar al Estado, vemos cómo esta institución fue especializándose en cierto tipo de asistencia y definiendo una categoría de población merecedora del socorro público. La particular propensión a hacer de este asilo un

¹⁶⁷ Galli, 1899.

¹⁶⁸ Las cifras son las que brinda Dellepiane en el censo de 1904.

¹⁶⁹Nota del Pte de la Municipalidad de Pergamino, Benavides, del 17/11/81. En Archivo de la Municipalidad de Buenos Aires, Gobierno, 1882-35.

¹⁷⁰Nota del Pte de la Municipalidad de Pergamino, Benavides, del 17/11/81. En Archivo de la Municipalidad de Buenos Aires, Gobierno, 1882-35.

¹⁷¹Carta de Borbon al Intendente del 3/2/85 en Archivo de la Municipalidad, Gobierno, 1885-43.

¹⁷² Carta de Cayetano Cazón al Intendente del 22/11/84. Archivo de la Municipalidad de Buenos Aires, Gobierno, 1884-30.

Hospicio para inmigrantes ancianos parece tener entonces menos que ver con la toma de conciencia de los derechos sociales de los trabajadores que con la voluntad de hacer de la Argentina un destino atractivo para los migrantes europeos. En otros términos, la beneficencia era en este caso uno instrumento de la política migratoria. Quizá por esta razón durante todo el período estudiado la municipalidad defendió sus prerrogativas sobre esta institución, aunque ella funcionara gracias a que estos servicios fueron garantizados principalmente por asociaciones caritativas y congregaciones religiosas.

El caso del Asilo ejemplifica así el complejo entramado institucional producido por una acumulación de iniciativas. Aunque el establecimiento se inscribió en el designio tradicional de socorrer al mendigo, en este estudio evidenciamos ciertos cambios en la mirada proyectada sobre el pobre como destinatario del socorro. La acción municipal destinada al socorro del pobre y del enfermo ya no remitía a la redención que garantizaba el acto caritativo sino que postulaba la existencia de un interés general transformándola referida acción caritativa en un servicio público.¹⁷³ Pero si en un primer momento este “servicio” residía en acabar con los falsos mendigos, vimos cómo a través de este servicio se va definiendo una categoría de la población –los ancianos- que eran destinatarios de las políticas de socorro público. Ciertamente la existencia de ancianos sin recursos no fue percibida en sí como cuestión social pero la respuesta dada a un problema de disciplinamiento de la mano de obra termina definiendo una categoría de la población que requiere asistencia pública. Aunque no se trata de la formulación de un derecho que los ancianos pueden exigir al Estado, este tipo de instituciones van preparando las sensibilidades sociales a lo que es tolerable o intolerable en las diferentes etapas de la vida de un trabajador y por consiguiente prepara el terreno para que la desprotección de ciertas clases de edad sea percibida como destabilizadora del orden social.¹⁷⁴

* * *

¹⁷³ Cf. Procacci, Giovanna, *Gouverner la misère. La question sociale en France 1789-1848*. Paris, Seuil, 1993, pp.15-16

¹⁷⁴ Como bien señala Robert Castel en su clásico estudio sobre la metamorfosis de la cuestión social, la pobreza, la falta de trabajo o la enfermedad son indicadores de una “cuestión social” en tanto y en cuanto desestabilizan la organización social. Lo que le permite sugerir que la primera cuestión social se plantea en el siglo XIV, cuando los mendigos se transforman en una amenaza para el orden social. Cf. Castel, 1995, pp. 72-79

Vimos a través del caso de la beneficencia cómo la municipalidad instituyó el campo social como una esfera de acción comunal y lo urbano como un problema social. Ello permite entender mejor por qué la cuestión social fue identificada como cuestión urbana: no sólo porque el crecimiento urbano planteaba nuevos problemas sociales y sanitarios con los que eran identificados sino también porque las respuestas institucionales a estos problemas provenía del poder municipal. Ello llevó a colocar el campo de la beneficencia en el ámbito comunal pero, al mismo tiempo, a fragmentarlo considerablemente entre diferentes actores institucionales que reclamaban competencias o derechos históricos -damas caritativas, congregaciones religiosas, élites filantrópicas- y técnicos que reclamaban competencias específicas en el campo de la salud pública. Si como veremos luego la crisis de 1891 marcará una nueva etapa en la formulación de la cuestión social así como de las respuestas institucionales que se darán a ella, este estudio da cuenta de ese primer y complejo entramado institucional en el que cohabitaron diversas instituciones e iniciativas que hoy en día identificamos con diferentes modelos de Estado protector pero que entonces se ensayaron simultáneamente e interactuaron con el común objetivo de garantizar efectos sociales al socorro individual. Sin voluntad de establecer una linealidad entre estas primeras acciones sociales y el Estado de bienestar, ni siquiera con las primeras políticas sociales que planteó el reformismo –tanto liberal como conservador-, como respuesta a la “cuestión social”, estos momentos tempranos permiten comprender mejor la particular configuración institucional del Estado social en Argentina.