

NOTAS SOBRE LA ASISTENCIA SOCIAL

JOSÉ BENJAMÍN GÓMEZ PAZ¹

I. Introducción

Los Códigos de Hammurabi y Babilónico, cargados del sentido esclavista de la época; las Leyes Mosaica e Isabelina; la religiosidad del budismo, del Islam y de la antigua China; la Ley de Pobres; las ordenanzas y cédulas reales que en España datan del siglo XII son algunos de los antecedentes que se retrotraen hasta la misma cuna de la humanidad.

Como lo señala Ander Egg, las modalidades de beneficencia se iniciaron tras la guerra del Peloponeso, constituyéndose, entonces, sociedades de socorros mutuos para asistir a los mutilados y, más tarde, a quienes se hallaban incapacitados para el trabajo. La doctrina enseña que los colegios de artesanos romanos tuvieron un fin mutualista unido al religioso, situando otros autores en ese mundo romano la asistencia pública, aunque luego se produjo un dilatado vacío que se extiende entre los siglos VII y XII, atribuible a que en el periodo feudal el siervo se hallaba adscrito a la tierra y al parecer su condición era más benigna que la del esclavo.

En las comunidades primitivas, dentro de su rudimentaria organización social (horda, clan, fratria, tribu), las necesidades del hombre eran satisfechas mutuamente, por la existencia de un modo de vida de socialización de bienes, recursos, servicios y colectivización

¹ Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (UBA, UNNE, USAL y UCSE).

laboral. Cuando el hombre deja de ser nómada, cambian las formas de vida y es probable que allí se establecieron relaciones familiares estables monogámicas, con el comienzo de la agricultura y la domesticación de animales, generando una embrionaria organización social en la que el hombre se ocupaba de la caza y la pesca y la mujer asumió el rol del cuidado de la prole, los rebaños, el cultivo de la tierra y la fabricación de objetos de cerámica y cesto.

Esta primitiva organización social creó el Consejo de los Ancianos; el jefe de la tribu era el responsable de la seguridad en el espacio territorial asentado; el hechicero o brujo, a través de prácticas de magia, acompañaba la lucha del hombre por la vida, implorando la fertilidad de la tierra y de los animales, para evitar las pestes, sequías e inundaciones y, en un ulterior estadio, surgirán los artesanos, los intermediarios de productos y los maestros.

Transcurridos muchos siglos, fue el cristianismo el que sostuvo que el principio de solidaridad comprende todos los demás: éste constituye “uno de los principios básicos de la concepción cristiana de la organización social y política”. Mas este principio está iluminado por el primado de la caridad, “que es signo distintivo de los discípulos de Cristo (cf. Jn. 13,35)”, de allí que, en forma elocuente, San Pablo, en una de las primeras epístolas, sostuviera: “Aun cuando yo distribuyese todos mis bienes para sustento de los pobres y cuando entregara mi cuerpo a las llamas, si la caridad me falta, no me sirve de nada” (Epístola de los corintios, 13,8: “Himno a la caridad”).²

La asistencia de los indigentes se originó en las doctrinas morales y en las prácticas de los primeros siglos del cristianismo, fundado en la virtud de la caridad, cuyo obrar se profundizó en la Edad Media y llevó al clero, frente a la falta de estructuras estatales y de entidades civiles, a cumplir un rol muy relevante en la organización y estructuración de las redes de beneficencia destinadas a paliar las deficiencias sociales que se daban en la sociedad.³ Los conventos, monasterios, cofradías y religiosos se ocuparon de fundar y organizar instituciones de asistencia a ancianos, viudas, huérfanos, desterrados,

² Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, Conferencia Episcopal Argentina, año 2005, pág. 366, sum. 580.

³ Se entiende por caridad: “La actuación llevada a cabo por un individuo espontánea y voluntariamente, a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de la vida humana que él descubre o encuentra en otro” (Rubio Nombela).

perseguidos y discapacitados, para protegerlos, socorrerlos y proveerles la ayuda material y espiritual que requerían. Allí se encuentra el origen de la fundación de hospitales, asilos, lazaretos, hospicios, reformatorios, orfanatos, granjas, escuelas de oficios, etcétera.

Con el correr de los siglos, fueron autores españoles, inspirados en principios cristianos y humanistas, quienes sostuvieron que los desequilibrios sociales producidos exigen moralmente restablecer un reparto equitativo de los bienes colectivos, resaltando que si la caridad cristiana no es suficiente, son los poderes públicos los que deben asumir esta protección como una carga más.

II. La doctrina renacentista

Durante la Edad Media la Iglesia ejerció una considerable influencia en la vida civil, en la filosofía, en la cultura, en el derecho y en las instituciones. La atención al necesitado giró también en torno al concepto de caridad, que prevaleció sobre la idea de justicia, siendo que la virtud que analizamos se situó en el ámbito de la moral. De suyo, la caridad implica la negación de la proporcionalidad característica de la justicia, mas resulta obvio destacar que ello no significa que la acción asistencial de esta época quedara al margen totalmente del derecho, porque la disociación entre derecho y moral no estaba aún bien determinada.⁴

En el periodo del Renacimiento la idea de perfección se encuentra en el desarrollo de las capacidades del *homo naturalis*, en la educación, en los valores estéticos y en la cultura, todo ello enmarcado en el ideal platónico que sirve de modelo. Ese interés por el hombre derivará en el individualismo, en principio poco proclive a una acción solidaria sustentada en la caridad cristiana. Europa recibe la influencia del protestantismo, en el que la protección social deja de fundamentarse en la caridad privada, virtud no prevalente para Lutero, porque el hombre se justifica sólo por la fe, y se avanza paulatinamente hacia una concepción pública de la asistencia social.

⁴ Señala la doctrina: “El pensamiento escolástico logró una construcción del concepto del Derecho dotado de autonomía respecto de la Moral, pero la distinción entre ambos órdenes no implicaba separación, muy por el contrario, lo jurídico quedaba vinculado a los principios éticos determinantes de un amplio margen preceptivo dentro del cual se produce el Derecho” (FERNÁNDEZ GALIANO, A.: *Derecho Natural. Introducción filosófica del Derecho*, Madrid, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1983, pág. 388).

Las ideas de Lutero tuvieron recepción favorable en Alemania e Inglaterra y circunscribieron la misión de la asistencia social: a) todo el que es capaz de trabajar está obligado a retribuir con su trabajo lo que consume; b) solamente merecen socorro, sin trabajar, los incapaces, las viudas y los huérfanos; c) quien puede trabajar tiene derecho a reclamar ocupación para asumir las necesidades individuales y las de su grupo familiar, y d) el socorro al indigente se debe limitar a lo indispensable, para no paralizar la iniciativa individual. Lo expuesto es la sistematización de lo señalado por San Pablo en una de sus epístolas: “Si un hombre no quiere trabajar, tampoco debe comer”, recomendando a sus hermanos que exhorten a los perezosos “a que trabajen, descansen y coman su propio pan”.

Parte de la doctrina no comparte la opinión común de que el protestantismo fue causa decisiva del traspaso de la beneficencia privada a los poderes públicos. Los publicistas del siglo XIX se interrogaban si significaba que la caridad era un instrumento ineficaz, interrogante éste que fue respondido sosteniéndose que era necesario vincular la acción privada, de base moral o ética, y la acción pública, de base jurídica.

Como fue señalado anteriormente, fue en este periodo en el que surgieron los primeros teóricos que abordaron la problemática de la pobreza y el modo como la sociedad debe afrontar tan grave problema, cuyas doctrinas, en lo fundamental, trataremos de esbozar seguidamente.

a) Juan Luis Vives (1492-1540):

Fue un destacado humanista, profundamente cristiano en una época crítica y su pensamiento debe enmarcarse en el humanismo de los Países Bajos inspirado por Erasmo, quien propugnaba que la religiosidad no puede ser enemiga del desarrollo cultural, pues el cristianismo es prolongación de la humanistas, su plenitud.

La obra de Vives debe situársela en el denominado periodo de “humanismo renacentista”, movimiento intelectual que aspiró a robustecer la libertad de espíritu y que en su pensamiento debía receptar los cambios experimentados en esa Europa desgarrada. Al igual que los pensadores de la época (Erasmo, Budé y Moro), Vives reivindicaba las enseñanzas del mundo grecolatino y de la tradición cristiana como guía para entender y explicar el mundo que se estaba desbaratando.

Ese humanismo perseguía propósitos integradores, de allí que en la dedicatoria, fechada en la ciudad de Brujas, el 1º de julio de 1529, que Vives hace a Carlos V, “augusto rey de las Españas”, en su libro *Concordia et Discordia in Humano Genere*, sostiene que era la hora de consolidar la paz entre las naciones y los pueblos y de “construir y reparar lo más amplio posible”. Menéndez y Pelayo llegó a sostener que Vives es la gran figura del Renacimiento, ya que se esforzó por armonizar razón y fe, sosteniendo que la cualidad capital de su entendimiento era el juicio, juicio claro, penetrante y agudo. El humanismo, más que una propuesta teórica, se proyectaba como una condición de la práctica existencial, de la que podía inferirse el sentido trascendente del hombre, merced a la educación permanente durante toda la vida, según el criterio de Vives.

En 1525 escribió su conocido Tratado “De subventionem pauperum sive de humanis necessitatibus” y en el libro segundo de su obra postula la intervención de los poderes públicos porque la pobreza es un peligro para la paz social. Vives, considerado el precursor y primer teórico de la asistencia social, parte del principio de la caridad cristiana y de que no puede haber verdadera piedad y cristianismo sin el socorro o beneficencia recíproca.

Sobre este presupuesto diseñó un plan de actuación contra la pobreza en la ciudad de Brujas, ponderando que el crecimiento de las ciudades, los intensos movimientos migratorios, la inestabilidad laboral y la insuficiencia de los salarios habían incrementado considerablemente el colectivo de vagabundos y de mendigos. Para el desarrollo de su plan consideró que era menester la realización de un relevamiento de las personas afectadas, proponiendo medidas preventivas (educación), de reinserción laboral (política laboral consciente) y asistenciales (establecimiento de hospitales).

Su plan contemplaba lo que hoy conocemos como políticas activas de empleo, ya que al desempleado debía ocupársele en obras públicas, en trabajos internos de los hospitales y los que le proveyes en los particulares y, si demostrase que sus ingresos resultaban insuficientes, el poder público debía otorgarle un subsidio complementario de ingresos mínimos.⁵ También previó Vives la financiación a través

⁵ Evoquemos que, desde la Edad Media, la asistencia a los pobres correspondía a la Iglesia y se regía por el Derecho Canónico, distinguiéndose entonces entre la santa pobreza voluntaria (San Francisco de Asís) y el parasitismo ocioso. Con posteriori-

de transferencias de segmentos pudientes, donaciones, tasas, etcétera, propugnando la intervención de los poderes municipales; medidas éstas que son consideradas por la doctrina como elementos de transición hacia un sistema de protección pública.

b) Domingo De Soto (1494-1570):

Fue considerado el príncipe de la escuela española de juristas y filósofos del siglo XVI, dejando como discípulos a Fray Luis de León, Suárez, Herrera y otros eminentes personajes de la época.

Este reconocido dominico es el autor de un opúsculo dirigido al entonces príncipe Felipe, “*Deliberatio in causa pauperum*” (Deliberación en la causa de los pobres), cuyos puntos principales se resumen en los siguientes:

- Las Ordenanzas de pobres deben elaborarse con un sentimiento de amor hacia ellos, debiendo prevalecer la noción de socorro y no la de control.
- En la atención de los necesitados debe imperar la virtud cristiana de la caridad.
- Justicia y caridad son virtudes, ambas generadoras de obligaciones en el individuo.
- Sin embargo, Fray de Soto formuló dos precisiones: 1^º) El socorro a los pobres, por caridad, “obliga rigurosísimamente” y 2^º) El

dad se dio un eclipse en orden a la asistencia a los necesitados, atribuible, al menos en Inglaterra, a la Reforma, la desintegración del sistema feudal y el desarrollo de la economía monetaria. La “ética protestante”, como fue señalado anteriormente, concibió que las personas físicamente aptas debían trabajar y las Leyes de Pobres sancionadas a partir de 1349 prohibieron la mendicidad.

Gradualmente, las ordenanzas promulgadas por Enrique VIII hasta Isabel I establecieron el principio según el cual cada parroquia era responsable de la asistencia a sus pobres. En los países católicos de Europa la Iglesia continuó con su actividad caritativa, a veces en colaboración con instituciones públicas o privadas de ayuda a los pobres.

Por ello, llama la atención del estudioso que en el siglo XVI se postulara un ingreso complementario de las necesidades básicas, cuando la implementación de las denominadas “rentas mínimas garantizadas” recién llegaron con el Estado de Bienestar durante el siglo XX (GORDON, Margaret S.: *La Política de Seguridad Social en los Países Industrializados*, Madrid, Ed. Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, pág. 389 y ss.

reconocimiento de virtud al valor Justicia no comporta una obligación en derecho, pues le quitaría todo mérito a la caridad.

- Contrario a la propuesta de Vives, el dominico desechó el intervencionismo público en materia de organización y asistencia a los pobres.

c) *Juan De Robles:*

Llamado también Juan de Medina, por haber nacido en Medina del Campo. Fue abad del monasterio benedictino de San Vicente, en Salamanca. En esa ciudad publicó, en marzo de 1545, su obra “De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto la limosna para remedio de los verdaderos pobres”.

Los aspectos relevantes de su propuesta son:

- Delimitó el ámbito del socorro, que sólo debía recibirlo el verdadero pobre, que en su criterio era “quien está tan necesitado que no dispone de bienes propios, a quien no se puede restituir ninguna cosa a cambio, quien no tiene talento, ni fuerza, ni habilidad, ni ningún modo de adquirir lo necesario para vivir sino mendigando, como son los cojos, ciegos, algunos trabajadores con enfermedad incurable, y quienes están acabados a causa de la vejez, enfermedad grave e incurable”.
- Por el contrario, para De Robles, “hay otros pobres que carecen de bienes temporales, pero sin embargo tienen fuerza física con la que poder trabajar o contratar su trabajo. Tienen también algún talento, o habilidad, por lo cual pueden percibir algún salario o estipendio, de manera de remediar su propia necesidad, si quieren. Éstos no son enteramente pobres, ni están desposeídos de toda facultad humana, los cuales, o bien vendiendo sus bienes, tomando un trabajo o dedicándose a servir a otros, pueden adquirir lo necesario para su vida y compensar sus necesidades de socorro”.
- Los pobres verdaderos, sean naturales del lugar, transeúntes o extranjeros, deben ser asistidos en sus propios domicilios o albergues, mediante la concesión de limosnas, justipreciadas a modo de renta mínima de subsistencia *per capita*, en función de si tenía mujer e hijos menores que asistir.
- La concesión de subsidios tiene carácter temporal, hasta que el pobre encuentre o se le dé un trabajo.

- La recaudación de las limosnas estaría a cargo de un Receptor, elegido semestralmente por la comunidad, quien sería supervisado por las autoridades eclesiástica y civil.
- La contribución de los ciudadanos pudientes podía tener el carácter de limosna pública o secreta, que consistía, esta última, en la introducción del metálico en los cepos de las iglesias.

La idea maestra de Juan de Robles fue remediar el mal social de la pobreza mediante la organización adecuada de los recursos (limosnas principalmente) y la atención del pobre en su domicilio o albergue, pero sin que ello suponga en modo alguno la inmovilidad del afectado.

d) Lorenzo De Villavicencio:

Publicó en París, en 1562, su libro “De oeconomía sacra circa pauperum curam a Christo institutam”, en el que defiende con tenacidad la independencia de la Iglesia en su facultad de administrar las casas de beneficencia.

Considera el autor que los obispos y eclesiásticos tienen derecho a ser los dispensadores de la caridad pública y reconoce a los pobres derecho a andar errantes, reclamando la caridad de los particulares y sirviendo a los demás ciudadanos, de constante testimonio de las miserias humanas. Recrimina a las autoridades civiles su egoísmo y el empeño que tienen en encerrar a los pobres, no para procurar su bien por un espíritu vivo de caridad, sino para apartarlos de la vista del resto de la sociedad.

e) Miguel De Giginta:

Publicó una serie de trabajos en los que pretendió compatibilizar la atención a los pobres por los poderes públicos y por las casas de beneficencia que administraba la Iglesia.⁶

Instituyó las Casas de Misericordia, establecimientos destinados a mendigos, lugares que no eran de encierro y donde los afectados tenían libertad de ingreso y de salida. En dichos establecimientos los

⁶ “Tratado de Remedio de Pobres”, Coimbra, 1579; “Exhortación a la compasión”, Madrid y Zaragoza, 1584; “Cadena de oro del remedio de los pobres”, Perpiñan, 1584; “Atalaya de Caridad”, Zaragoza, 1587, cit. en ALONSO SECO – GONZÁLEZ, nota 7.

pobres recibían lo necesario para su sustento, amén de formación religiosa, educación y trabajo, y los acogidos recibían un salario por su actividad.

f) *Cristóbal Pérez de Herrera:*

Fue médico de Felipe II y su obra “Tratado de Remedio de Pobres”, publicada en 1579, adquirió especial importancia al proponer la construcción de albergues y casas de pobres en cada población grande, bajo la dirección de un administrador y dos diputados (uno del Cabildo y otro del Ayuntamiento).

Su principal interés fue apartar a los pobres de la ociosidad, deshonestidad y corrupción e insertarlos en oficios públicos, artesanales y en la labranza del campo, pues “el trabajo hace buenos cristianos”. Las propuestas de Pérez de Herrera fueron aprobadas por el monarca, a petición de las Cortes de 1596, y remitidas para su aplicación a cincuenta ciudades y villas.

El debate doctrinal que se instalara en el siglo XVI no se circunscribió únicamente a los autores reseñados anteriormente, existiendo una amplia bibliografía que abordó lo que se dio en llamar *Policía de Pobres*, denominación ésta que comprendía la organización de la atención a los indigentes, y la mayor parte de los autores trató el tema de la *limosna*, en cuanto expresión de la caridad.⁷

Señalemos que la propuesta de Vives fue aplicada en Hamburgo dos siglos y medio después (1769), tras la reforma de la normativa sobre socorro para pobres, realizándose una encuesta que comprendió a 3.500 familias que recibieron asistencia, la que incluía el empleo y la ayuda a las familias a través de guarderías diurnas. El programa receptó el principio de ayuda mínima, semejante a la doctrina de “less eligibility” incluida en las recomendaciones británicas de 1834, según la cual la asistencia económica debía ser menor que los ingresos de un trabajador no calificado, tendiendo con ello a desalentar la ociosidad.⁸

⁷ ALONSO SECO-GONZÁLEZ; *La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España*, Madrid, Minusvalía, 1997.

⁸ Autora y ob. cit. en nota 5, pág. 391.

III. La Revolución Industrial y la asistencia social

La Revolución Industrial encuentra, entre una de sus causas, una previa o paralela transformación de la agricultura, cuya mecanización determinó un incremento de la productividad agrícola y una disminución de la mano de obra, que sería absorbida por la industria. Entre los siglos XV y XVIII fueron creadas empresas gigantescas que favorecieron el surgimiento de mercados mundiales, cuya acumulación de capitales, aunada al desarrollo tecnológico, impulsaron el nacimiento de la Revolución Industrial.

Los autores señalan que entre las causas que habrían generado la Revolución Industrial se hallarían: a) El monopolio del comercio que ejercían en el Mediterráneo las ciudades italianas; b) El intercambio comercial de las ciudades italianas con los mercaderes de la Liga Hanseática en Europa septentrional; c) La introducción de la moneda como medio de pago, la circulación general, como el ducado de Venecia y el florín de Florencia; d) La acumulación de capital originado en las transacciones comerciales, navieras, mineras, etcétera.

En este estadio se produjo el nacimiento del capitalismo, el que es definido como un sistema de producción, distribución e intercambio, en el cual la riqueza acumulada es invertida con el fin de obtener beneficios. La actividad financiera de los Médicis de Florencia (siglo XIV) había generado el nacimiento de la banca y a ella se unieron el crédito y, como medio de pago, el cheque, que incrementó el volumen del comercio.

En este sucinto análisis no puede perderse de vista la importancia del factor demográfico que en Europa, desde 1740, aproximadamente, se multiplicó por 2,5 entre 1800 y 1913: desde unos 180 millones se extendió a 468. Este crecimiento –desconocido hasta entonces– significó el comienzo de una nueva era demográfica, que tuvo sus consecuencias al producirse un formidable trasvase de población activa del sector agrario al industrial y que incidió sobre el futuro de la actividad textil, carbonífera, siderúrgica, etcétera, convirtiendo a Inglaterra, como acertadamente lo señalan los autores, en “el taller del mundo”, ya que no tuvo competencia hasta la Primera Guerra Mundial.

El incremento del rendimiento agrícola, el desarrollo de los mercados y la consiguiente acumulación de capitales actuaron como estímulos para el desarrollo de la industria, al que se sumó una verdadera

renovación tecnológica: al impulso del vapor, motor energético de la primera revolución industrial, le sucederá otro estadio –la segunda revolución industrial– en el que nuevas fuentes de energía (petróleo y la electricidad) se aplicarán a los ferrocarriles, la navegación, la telegrafía y la aparición del automóvil, y posteriormente se utilizará el gas y aparecerá el teléfono.

El efecto inducido de la industrialización fue la concentración urbana, fenómeno éste que no hubiera alcanzado tal proporción sin la previa mecanización agrícola, porque las recurrentes sequías, la baja de precios, la sustitución de cultivos, el endeudamiento de los agricultores y las demandas de obra industrial desplazaron a segmentos de la población de zonas rurales hacia las urbes. Como se advierte, se trata de dos fenómenos concomitantes (éxodo de población rural y concentración productiva de las ciudades) y, en ese periodo histórico del siglo XIX que contempla la iniciación del gigantismo urbano, se produce la formación de barriadas obreras que no contaban con suficientes viviendas, servicios sanitarios ni hospitales, sin posibilidad de acceso de los niños a la educación primaria, porque prematuramente eran incorporados a la fuerza de trabajo, al igual que las mujeres. Todo este cuadro fue descrito, con dramáticas pinceladas, por Dickens, Víctor Hugo y otros novelistas sociales.

En la visión de sus contemporáneos, según lo sostiene Hartmut Kaelble, las diferencias y desigualdades, hasta el final del siglo XIX, fueron la tendencia dominante y debió parecerle muy grave al hombre de a pie, al no estar compensada, por lo general, con mejoras visibles e importantes en el nivel de vida, entendido éste en un sentido amplio, es decir, incluyendo los ingresos reales, la oferta de vivienda, las oportunidades educativas, el limitado alcance del seguro social, recién nacido en Alemania (1883), la asistencia sanitaria y las ayudas complementarias a las familias; todo ello, sin perder de vista que no hubo una movilidad social ascendente apreciable.⁹

Recordemos que el liberalismo surge como una rebelión de la sociedad contra el Estado absolutista del antiguo régimen y se caracterizó por tener una concepción individualista, según la cual los valores individuales son superiores a los colectivos. Señala García

⁹ KAEUBLE, Hartmut: *Desigualdad y Movilidad Social en los siglos XIX y XX*, Madrid, Ed. Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Pelayo que el liberalismo decimonónico excluye la acción social, que tiene su fundamento en la solidaridad, y reafirma el derecho del individuo a extender su esfera hasta donde lo permita su poder, ejerciendo cada uno su potencial, en el ámbito de una sociedad en permanente competencia.

El Estado liberal, en un marco formal, impregnado de estos valores, realizó un reconocimiento solemne de un grupo de derechos individuales, mediante la garantía de vigencia de tales derechos y la sumisión al principio de legalidad que elimine todo arbitrio peligroso para la seguridad de la esfera jurídica individual.¹⁰ En este contexto histórico de marcado individualismo, bajo la influencia de Malthus y de su doctrina acerca de que la asistencia a los pobres únicamente servía para que éstos tuvieran más hijos y se generalizara el pauperismo, se desarrolló en el siglo XIX, no sólo en Gran Bretaña sino también en algunos de los países continentales y en los EE.UU., una escuela doctrinal muy hostil a la asistencia a los pobres (v.g. William Graham Sumner, profesor en la Universidad de Yale).¹¹

La abstención estadual en materia económica y social, ínsita en la ideología liberal, dio impulso a la sociedad civil para que desarrollara o recreara antiguos medios de protección social, que en forma acotada brindaron cobertura a los denominados riesgos sociales (v.g. mutualismo, cooperativismo, seguro privado, ahorro individual, previsión social, etc.). Señalemos que las raíces del intervencionismo social o estadual son múltiples y no en todos los países el factor más preponderante ha sido el mismo. En todo caso, el influjo religioso, el humanitarismo, los movimientos sindicales y los movimientos políticos y sociales están presentes en diversa proporción en la generación de este intervencionismo positivo. De hecho, la historia de Europa desde el siglo XIX ha conocido una evolución con creciente protagonismo, dando nacimiento al Estado social, solapado aún con la prolongada agonía del Estado liberal, con el nacimiento del seguro social (Alemania, 1883).

La asistencia social integra este conjunto de institutos conocidos bajo la rúbrica de “Instrumentos de Protección Social”, cuya respues-

¹⁰ GARCÍA PELAYO, Manuel: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, pág. 15 y ss.

¹¹ Autora y ob. cit. en nota 5, pág. 392 y ss.

ta fue en el referido marco adverso y de hostilidad a la asistencia a los necesitados. La calificación profesional de estos mediadores sociales se inició tímidamente en los primeros años del siglo XX y sus estudios superiores les posibilitaron obtener los títulos de Visitadoras de Higiene Social, Asistente Social, Visitadoras de Higiene u otros, en los que se acentuaba el adjetivo “social”.¹²

IV. El marco institucional de la asistencia social en la República Argentina

En nuestro país, y más precisamente en Buenos Aires, durante buena parte del periodo colonial, el Estado español estuvo ausente en el tratamiento de las situaciones de extrema pobreza. Recién entre 1665 y 1667 se creó el primer hospital (San Martín de Buenos Aires), aunque en realidad casi nunca sirvió para tales propósitos, ocupado por soldados y gente pobre, y el establecimiento asistencial, al parecer, recién pudo funcionar cuando asumió su dirección la orden de los Betlemitas.

La creación de la Casa de Niños Expósitos (1779) dio comienzo, en el Río de la Plata, a un periodo de aplicación de políticas sociales por parte del Estado, dejando en manos de algunas cofradías, hermandades y órdenes religiosas la asistencia de los pobres, las que funcionaban desde los primeros años del siglo XVI. Producida la Revolución de Mayo, durante el gobierno de la provincia de Buenos Aires que ejerció el Brigadier General Martín Rodríguez, se dictó el decreto del 18 de febrero de 1823 que creó la Sociedad de Beneficencia, cuyo mentor fue Bernardino Rivadavia. La decisión tomó como modelo la administración por las damas de las élites de las sociedades filantrópicas europeas, medida secularizadora que tendía a limitar la influencia de las órdenes religiosas en el ámbito social.

La Sociedad de Beneficencia reemplazó a la Hermandad de la Santa Caridad en el manejo de las instituciones asistenciales, quedando a partir de ese momento y bajo su égida el Colegio de Niñas Huér-

¹² Vid. nuestro trabajo: “Instrumentos de Protección Social”, *Prudencia Iuris*, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, 1992, pág. 27 y ss.

Torres Díaz, Jorge H., “Historia del Trabajo Social”, Ed. Humanitas, 2ª Ed., pág. 117.

fanas, la Casa de Niñas Huérfanas, el Hospital Betlemita y la Casa de Niños Expósitos. La entidad mantuvo un forzado receso al privarla el Estado de subsidios en oportunidad del bloqueo francés (1838), mas en el estadio iniciado a partir de 1852 se produjo su resurgimiento y es considerada una etapa fundacional de la moderna beneficencia, atribuible a la cantidad de instituciones creadas y de prestaciones realizadas en ellas.¹³

Con distintas vicisitudes, la Sociedad de Beneficencia prolongó su existencia hasta que producido el golpe de Estado del 4 de junio de 1943, fue creada la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social (dec. 12.311/43), organismo que nació sobre la base del Departamento Nacional de Higiene, creado en el año 1880 (Ley de Presupuesto Nacional, inc. 13). El precitado dec. 12.311/43 incorporó como unidades dependientes de la nueva Dirección Nacional al Departamento Nacional de Higiene, la Comisión Asesora de Asilos y Hospitales Regionales, el Instituto Nacional de la Nutrición, la Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal, el Registro Nacional de Asistencia Social, la Dirección de Subsidios y “todos los organismos de salud pública, asistencia social y cuerpos médicos que dependían de los distintos ministerios, dependencias y reparticiones autárquicas de la Nación”.

En agosto de 1944 se dictó el dec. 21.901, merced al cual las áreas referidas a beneficencia, hogares y asistencia social pasaron a integrar la Dirección General de Asistencia Social dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión de la Nación, estructura ésta que se mantendrá dentro de esa órbita en el lapso comprendido entre los años 1948 y 1954, al ser creada la Dirección Nacional de Asistencia Social (ley 13.341 del año 1948).¹⁴ Ínterin, la Sociedad de Beneficencia fue disuelta (dec. 28.752/47) y la Dirección Nacional de Salud Pública se trasformó en la Secretaría de Salud Pública (dec.14.807/46), que con posterioridad habrá de adquirir el rango de Ministerio de Salud Pública de la Nación (ley 13.529 del año 1949).

¹³ MORENO, José Luis y col.: *La Política Social antes de la Política Social (Caridad, Beneficencia y Política Social en Buenos Aires, siglo XVII a XX)*, Prometeo, 2000.

¹⁴ VERONELLI-VERONELLI CORRECH: *Los orígenes institucionales de la Salud Pública en la Argentina*, OPS, 2004, pág. 460 y ss.

Señalemos que en el año 1954, con motivo de una nueva ley de organización de ministerios (ley 14.303; dec. regl. 13.378/54), fue anexada la competencia de la Dirección Nacional de Asistencia Social y, con la nueva denominación de Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública de la Nación, incorporó los establecimientos asistenciales, de menores y asistencia a la tercera edad, que otrora estuvieron bajo la égida de la Sociedad de Beneficencia.¹⁵

V. La Carrera de Trabajadores Sociales

Tras el golpe de Estado producido el 16 de setiembre de 1955, el gobierno de facto requirió asesoramiento a la ONU, que envió a la experta chilena Valentina Maidagán de Ugarte (año 1957), cuyo “Anteproyecto de Recomendaciones” fue la fuente de la creación del Instituto de Servicio Social (Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública de la Nación, res. 1.917, 7/IX/1959).

¹⁵ Entre los establecimientos asistenciales es dable citar: Instituto de Maternidad “Prof. Alberto Peralta Ramos”; Hospital de Niños “Ricardo Gutiérrez”; Casa Cuna; Maternidad “Ramón Sardá”; Hospital Oftalmológico “Santa Lucía”; Instituto Oftalmológico “Pedro Lagleyze”; Hospital Sanatorio de Llanura “Vicente López y Planes” (General Rodríguez, provincia de Buenos Aires); Hospital Neuropsiquiátrico de Mujeres (Lomas de Zamora); Dispensarios Oftalmológicos situados en Capital Federal, Santa Fe, Tucumán y Santiago del Estero; Instituto de Tisicirugía “María Ferrer”; Sanatorio Marítimo Mar del Plata.

Establecimientos de menores: Escuela-hogar “Úrsula Llona de Inchausti”; Hogar de Niñas “Crescencia Boado de Garrigos”; Hogar de Niños “General José de San Martín”; Hogar “Almafuerte”; Hogar “Manuel Rocca”; Instituto “José María Pizarro y Monje”; Instituto “Doctor Sánchez Picado”; Instituto Médico-Pedagógico “Mercedes Lasala y Riglos” (Moreno, provincia de Buenos Aires); Hogar General “Martín Rodríguez” (Mercedes, provincia de Buenos Aires); Instituto “Ángel T. de Alvear” (Luján, provincia de Buenos Aires); Escuela Agrícola-Ganadera “M.L. y M.C. Inchausti” (Marcos Paz, provincia de Buenos Aires).

Hogares de ancianos: Hogares “Isabel Balestra Espíndola y Pabellón Lea Meller Vack”; Hogares “Bartolomé Obligado y Casimira López” (Bella Vista, provincia de Buenos Aires); Hogar de Ancianos “Juana Sarriegui de Ishilart” (Concordia, Entre Ríos); Hogar de Ancianos “Benvenuto” (La Reja, provincia de Buenos Aires), entre otros.

Vid. nómina completa de establecimientos en GOLBERT, Laura: “Las Políticas Sociales antes y después de la Fundación Eva Perón”, en la obra *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*, compilado por Barry-Ramacciotti-Valobra, en prensa).

Con distintas denominaciones y ámbitos de competencia, los profesionales que precedieron a los Trabajadores Sociales se formaron en:

- El Instituto de Higiene Social dependiente de la Cátedra de Higiene de la Facultad de Medicina (UBA), en el lapso comprendido entre los años 1924 y 1959, obteniendo el título de Visitador de Higiene Social.
- En 1930, el profesor titular de la mencionada Cátedra de Higiene, Dr. Alberto Zwanck, inspirador y creador del curso de Visitadoras de Higiene Social, dirigió la primera Escuela de Servicio Social del país, en el ámbito de lo que es hoy la Universidad del Museo Social Argentino.
- Desde 1941 se dictaron Cursos de Asistentes Sociales, que un lustro después pasó a depender de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UBA).

Otras entidades públicas y privadas también dictaron, con estas y otras denominaciones, cursos o carreras vinculadas con la asistencia social, pero en el año 1959 se produjo un hito fundamental al crearse la Carrera del Trabajador Social, que se dictó en el ámbito del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública de la Nación, durante los años 1959-1969, graduándose en ese tramo 250 profesionales. La carrera tenía una duración de tres años, con 2.880 horas de clase, distribuidas en partes iguales en disciplinas teóricas y prácticas; estaba basada en el análisis crítico y proyectivo que había efectuado la mencionada experta Maidagán de Ugarte, pero la orientación y contenido de los programas tuvieron la impronta del primer director del Instituto, Dr. Ricardo Tarsitano, un prestigioso psiquiatra, reflexólogo de la época, que contó con un envidiable material bibliográfico y programas de escuelas similares que funcionaban en Europa y los EE.UU., y el aporte del talento reflexivo y crítico del Dr. Enrique Grande, que entonces ocupaba el cargo de Director Nacional de Salud Pública.

El desarrollismo advertía que la transformación de la industria traería aparejado la introducción de nuevas tecnologías y de una nueva organización del trabajo, con su componente de mayor ocupación de mano de obra, por lo que las condiciones de trabajo estarían en el centro del conflicto social, amén de las consecuencias derivadas del urbanismo (violencia, criminalidad, drogadicción, alcoholismo, etc.). El cuadro de Trabajadores Sociales, al que se le atribuía un rol profe-

sional, constituiría el eje para la promoción de las condiciones de igualdad, la prevención de la marginalidad y la acción asistencial individual o colectiva de los segmentos vulnerables de la sociedad.

La matrícula de los primeros inscriptos fue de 60 alumnos, de los cuales 17 eran varones (28,33%), que por primera vez accedían a este tipo de carrera, y 43 eran mujeres (71,66%); mas dos meses después de iniciados los cursos, al realizarse pruebas escritas de todas las asignaturas, se presentaron y aprobaron 29 alumnos, que continuaron estudiando. El cuerpo docente estaba integrado por el mencionado Enrique Grande, que enseñaba Maternología y Puericultura, y otros prestigiosos profesionales, como el Dr. Pedro Botinelli, que dictaba Estadística y Demografía; Menahem Bentolilla, Medicina Asistencial y Preventiva; Luis González Guerrico, que daba aspectos legales y procedimientos, entre otros.

Producido el golpe institucional de 1962, el Instituto de Servicio Social continuó su actividad docente hasta el año 1969, en el que se dio por finalizada la carrera; empero, sus lineamientos —con la natural evolución de las ideas frente al cambio social— fueron seguidos con la creación de otras carreras de Trabajador Social que se dictan hoy en distintos centros universitarios.

VI. Conclusiones

- a)** En las comunidades primitivas, una embrionaria organización social estableció un sistema de asistencia comunitaria entre sus integrantes y, en particular, destinada a las personas vulnerables (ancianos, discapacitados, enfermos, mujeres y niños).
- b)** El cristianismo instala la solidaridad como “uno de los principios básicos de la organización social y política”.
- c)** Este principio, en el pensamiento católico, está iluminado por el primado de la caridad, “que es signo distintivo de los discípulos de Cristo” (cf. Jn. 13,35).
- d)** Durante la Edad Media, la virtud de la caridad, frente a la inexistencia de estructuras estatales y de la sociedad civil, impulsa al clero a organizar los primeros auxilios destinados a paliar las deficiencias sociales.
- e)** En la Edad Media, surgen los primeros teóricos que abordan la pobreza y el modo como la sociedad debe afrontar tan grave pro-

blema (Vives, De Soto, De Robles, De Villavicencio, De Giginta y Pérez de Herrera, entre otros).

- f)** El liberalismo se caracterizó por tener una concepción individualista, según la cual los valores individuales son superiores a los colectivos (1760-1930).
- g)** En este estadio histórico, calificado por la doctrina social de la Iglesia como el de mayor injusticia social (Encíclica *Rerum Novarum*, 1891), la sociedad civil desarrolló o recreó los medios de protección social, conocidos como “Instrumentos de Protección Social” (mutualismo, cooperativismo, seguro privado, ahorro individual, previsión social y asistencia social).
- h)** En el periodo colonial, el Estado español estuvo ausente en el tratamiento de las situaciones de extrema pobreza, circunstancia que recién se revirtió con la creación de la Casa de Niños Expósitos (1779).
- i)** La Sociedad de Beneficencia, creada en 1823, constituyó la transición del auxilio caritativo a una organización benéfica, con la idea de secularizar las instituciones preexistentes.
- j)** Financiada fundamentalmente con subsidios del Estado, la Sociedad de Beneficencia se expandió, durante los 123 años de existencia, a lo largo y ancho del país. Construyó una extensa red asistencial que sirvió como importante malla de contención de personas vulnerables, operando a modo de gestor de un Estado abstencionista en materia social, aunque regulador de la beneficencia particular.
- k)** La intervención y ulterior disolución de la Sociedad de Beneficencia importó la mutación del concepto de beneficencia por el de asistencia social pública, deviniendo, de este modo, el Estado en agente directo de las acciones tendientes a la provisión de bienes y servicios sociales. Esta decisión política, que cuenta con la adhesión o crítica de la doctrina extranjera, sin embargo se encolumnó con el cuasi-monopolio que en el campo de la acción social ejerció el Estado, especialmente después de la SGM.
- l)** Con diversos roles y denominaciones, hasta mediados del siglo XX, fueron las Visitadoras de Higiene Social, Asistentes Sociales, etcétera, las que se ocuparon de gestionar prestaciones a las necesidades de carácter individual.
- II)** La creación de la carrera de Trabajador Social (1959) constituyó un hito fundamental, al reconocerse a los graduados categoría

profesional y accediendo por primera vez a sus estudios alumnos de sexo masculino.

- m)** El desarrollismo advertía que las nuevas tecnologías, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo y las consecuencias derivadas del urbanismo (violencia, criminalidad, drogadicción, alcoholismo, etc.) estarían en el centro del conflicto social.
- n)** La carrera de Trabajadores Sociales se dictó en el ámbito del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública de la Nación, en el periodo 1959-1969, graduándose en ese tramo 250 profesionales.
- ñ)** La clausura temporaria no imposibilitó que, con posterioridad, se creara la carrera de Trabajadores Sociales en universidades públicas y privadas, llevando ello a sostener que la historia de las instituciones no transita sin tensiones, retrocesos y estancamientos, hasta que finalmente se consolidan al ser reconocidas y valoradas por la sociedad.