



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires

A

Beneficiencia y gobierno en la ciudad de Buenos Aires (1821-1861)

Autor:

González Bernaldo, Pilar.

Revista:

Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana

2000, vol.24, 45-72



Artículo



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras

FILODIGITAL
Repositorio Institucional de la Facultad
de Filosofía y Letras, UBA

BENEFICENCIA Y GOBIERNO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (1821-1861)

PILAR GONZÁLEZ BERNALDO*

Desde los primeros tiempos de la insurrección, los poderes locales que se constituyen en nombre de Fernando VII van a plantearse el problema de cómo garantizar las condiciones de gobierno de la sociedad. Si en un primer momento no se cuestiona la obediencia a la Monarquía, las novedades que introduce el movimiento insurreccional modifican considerablemente las bases de la misma. Entonces la llamada "máscara de Fernando VII", que alude al supuesto artificio de una revolución que no se atreve a decir su nombre, va a potenciar ciertas bases corporativas del gobierno de la sociedad. Los poderes que van a crearse luego en Buenos Aires, en nombre de la soberanía de los pueblos y de los nuevos principios constitucionales que preconizan la división de poderes, deberán estar en concordancia con las reivindicaciones de las corporaciones urbanas que pretenden conservar y extender sus funciones de gobierno. La declaración de Independencia, en 1816, si bien clarifica la situación política de la región, no resuelve el problema planteado por la insurrección. La promulgación de la Constitución en 1819, que debe asumir la creación de la nueva nación que tiende a confundirse con la creación de un Estado soberano, no hará más que atizar las tensiones que había desatado el proceso revolucionario.¹ Las diversas y contrastadas oposiciones al texto constitucional abren un nuevo período de conflicto entre los distintos poderes provinciales que se dicen depositarios de la soberanía de los pueblos y que reclaman los atributos de la estatalidad.² Buenos Aires,

* Universidad París 7-Jussieu.

¹ Véase un nuevo y esclarecedor análisis de este proceso en Geneviève Verdo, "Les provinces désunies du Río de la Plata: souveraineté et représentation politique dans l'Indépendance argentine (1808-1821)", tesis de doctorado bajo la dirección de François-Xavier Guerra, Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne.

² Este aspecto ha sido revelado por los trabajos de José Carlos Chiaramonte. Véase en particular "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX", en: Marcello Carmagnani (comp.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México/FCE, 1993; "Acercas del origen del Estado en el Río de la Plata", en: *Anuario del IEHS*, núm. 10, 1995.

como las otras ciudades del antiguo Virreinato del Río de la Plata, entra entonces en un período de gobiernos autónomos, que sólo comenzará a cerrarse hacia 1859, cuando luego de la confrontación armada entre la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires, se fijan las bases para la definitiva integración de Buenos Aires a la nación, acordadas en la Convención de Santa Fe.³ Sobre estas bases se elige el primer gobierno nacional que lleva a Bartolomé Mitre a la presidencia de la nación en 1862; así se inicia lo que se reconoce como el proceso de construcción del Estado nacional.

El problema de la construcción del Estado, que no sólo supone la transferencia de la soberanía de la monarquía hacia las nuevas instituciones republicanas, sino que implica también una redefinición de las funciones de gobierno, se plantea aquí, por las características mismas del proceso político, primero a nivel provincial. Esta reflexión no puede hacerse extensiva a la etapa posterior en que se organiza el Estado nacional —y en la que los grupos dirigentes porteños van a perder poco a poco el control sobre el incipiente aparato estatal nacional—. Pero por su mayor crecimiento económico en este período, la provincia de Buenos Aires puede asignar más recursos para asegurar su presencia institucional en la sociedad; se anticipaba así en muchos campos a la legislación y las instituciones de gobierno nacional. Por ello resulta importante detenerse en esta etapa de constitución de un poder independiente que comienza a redefinir las áreas de gobierno del Estado en formación.

Entre los diferentes aspectos que ello comprende —relaciones exteriores, ejército, justicia, moneda, fiscalidad—, me voy a detener en el problema de la administración de la beneficencia pública, materia que podríamos considerar como secundaria en el proceso de construcción del Estado nacional, dado que constitucionalmente la asistencia no será reconocida como campo de intervención del Estado hasta el siglo XX, especialmente con la introducción de los derechos sociales.⁴ Pero por esta misma razón el estudio de la organización de la asistencia pública nos brinda un extraordinario punto de partida para abordar el problema de la redefinición de las funciones de

³ *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*, recopilación, notas y estudio preliminar de Arturo Enrique Sampay. Buenos Aires, EUDEBA, 1975.

⁴ Los llamados derechos sociales serán sólo introducidos con la reforma constitucional de 1949. Cf. Texto de la Reforma Constitucional, sancionada por la Comisión Constituyente de 1949, art. 37, inc. 7 del cap. III sobre "Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y cultura". La "Revolución Libertadora" que en 1955 acaba con la "Revolución justicialista" va a restaurar la Constitución de 1853, pero manteniendo las nuevas garantías a los "beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable". Artículo 14 del cap. I sobre "Declaración de derechos y garantías" en el que se anuncia una ley que "establecerá el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes...", Reformas a la Constitución Nacional sancionadas por la Convención de 1957.

gobierno que acompaña el proceso de transferencia de soberanía de la monarquía al Estado o la nación.⁵

Los estudios sobre la organización de la beneficencia pública son exiguos; y en todo caso, los autores que se han dedicado a historiarla lo han hecho aislándola de la problemática general de la que forma parte, y que está relacionada justamente con el proceso de construcción del Estado, como órgano de gobierno y como aparato administrativo.⁶ Aquellos que han estudiado este segundo aspecto tampoco han considerado que el análisis de la organización de la beneficencia pública podría presentar un interés para la comprensión del proceso de construcción del Estado moderno en la región. El análisis de referencia, frecuentemente adoptado como mejor modelo de interpretación del proceso, es el de Oscar Oszlak sobre los orígenes del Estado argentino.⁷ Este análisis traza las líneas de las formas de penetración material del Estado, como proceso de "expropiación social" en el que el interés común de la sociedad civil se convierte en objeto de acción del Estado en formación; de ese modo, la sociedad pierde competencias, ámbitos de acción en los que hasta ese entonces había resuelto las cuestiones que requerían decisiones colectivas de la comunidad.⁸ Según Oszlak, la construcción del Estado llevó a enajenar a la sociedad parte de sus facultades, apropiándose de ámbitos funcionales que constituían el legítimo *dominium* de ésta, convirtiéndola a la beneficencia —anteriormente "ámbito de acción de los 'particulares'"— en "objeto de atención e interés 'público' [...] lo que supone un desplaza-

⁵ Nación o Estado eran entonces utilizados como términos equivalentes. Véase al respecto José Carlos Chiaramonte. "La formación de los Estados nacionales en Iberoamérica", en: *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, núm. 15, tercera serie, 1^{er} semestre de 1997.

⁶ Sobre este punto véase S. Penna y H. Madero. *La administración sanitaria y la Asistencia Pública en la ciudad de Buenos Aires. Estudio de los servicios de higiene y beneficencia pública desde la época colonial hasta el presente*, 2 vols., Buenos Aires, Craft, 1910. Salvo algunos trabajos que evocan puntualmente este problema, y que, aunque abordan un período posterior, constituyen un importante punto de partida, la problemática ha sido casi totalmente ignorada por los historiadores, a excepción de Héctor Recalde. Cf. *La higiene y el trabajo (1870-1930)*, Buenos Aires, CELA, 1982, 2 vols.; id., *Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social*, Buenos Aires, CELA, 1991, 2 vols.; id., *La salud de los trabajadores en Buenos Aires (1870-1910)*, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario, 1997. La reciente compilación de José Luis Moreno marca un importante vuelco en el tratamiento de esta cuestión, aunque no comparta la interpretación, a mi entender demasiado estatista, sobre la asistencia pública. Cf. J. L. Moreno (comp.), *La política social antes de la política social (caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglo XVII a XX)*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2000. Otros trabajos recientes también señalan la necesidad de plantear esta cuestión para los primeros momentos de organización institucional de la nueva república. Cf. Juan Suriano, "Una aproximación a la cuestión social en Argentina", en: J. Suriano (comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000, pp. 6-7.

⁷ El texto original de Oscar Oszlak es de 1982 y ha conocido desde entonces varias reimpressiones. La última, bajo el título *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, fue editada por Planeta (Buenos Aires, 1997).

⁸ "Ámbitos de actuación y formas de penetración del Estado", en: O. Oszlak, *La formación...*, pp. 90-98. Ed. de Belgrano, 1985.

miento del marco de referencia de la actividad social de un ámbito local privado a un ámbito nacional público".⁹ Si bien el autor reconoce que no hubo en esto una clara lógica de sustitución y que el Estado actuó con gran pragmatismo aceptando en un primer momento una variedad de ámbitos operativos, la asimilación que hace entre *público* y *estatal* plantea un primer tipo de problema. Por un lado, no debemos olvidar que en la época colonial la beneficencia también era considerada un asunto de "bien público", lo que no impidió que estas funciones de gobierno estuvieran en manos de las diferentes corporaciones civiles y religiosas que comparten junto con el Estado el gobierno de la sociedad.¹⁰ Los cambios sugeridos por Oszlak suponen que la Independencia introduce esa transformación radical en las prácticas de gobierno que se confunden con la soberanía del propio Estado. El estudio de la organización de la beneficencia luego de la supresión de las corporaciones en la provincia de Buenos Aires hace sin embargo pensar que el "pragmatismo" adoptado por los poderes provinciales no expresa una retirada estratégica, sino más bien una particular adaptación de las antiguas formas de gobierno a la nueva ideología política que presupone la existencia de un Estado-nación como condición de gobierno.

LA RUPTURA DEL MODELO TRADICIONAL: EL IMPACTO DE LAS REFORMAS RIVADAVIANAS

Recordemos rápidamente los antecedentes coloniales de esta particular área que se refiere al gobierno de la sociedad. Durante la época colonial, la "beneficencia" no es una función especializada y comprende tanto la asistencia espiritual y material como las educativas y correccionales. En Buenos Aires, estas funciones estaban a cargo de las diferentes corporaciones civiles y religiosas. En el siglo XVIII, vemos surgir nuevas corporaciones que van a especializarse en la administración de la beneficencia pública, como la Hermandad de la Caridad, creada en 1727 y aprobada por Real Cédula en 1754, que estaba integrada por los más ilustres vecinos.¹¹ La Hermandad creó y gobernó la Casa de Niños Expósitos, el Hospital de Mujeres y el Hospicio de Huérfanas. No sólo tenía la responsabilidad de la administración de estas institucio-

⁹ *Ibid.*, p. 91.

¹⁰ Sobre el gobierno corporativo, véase para el caso mexicano el trabajo de Annick Lamperrière, *La très noble, très loyale, et impériale cité de Mexico*. Habilitación para dirigir investigaciones, 1999.

¹¹ La participación en ella era fuente de gran prestigio social. Cf. Alberto Meyer Arana, *La caridad en Buenos Aires*. Buenos Aires, Comisión Nacional del Centenario, 1911; Socolow, *Los mercaderes del Buenos Aires virreinal: familia y comercio* (Cambridge University Press, 1978), Buenos Aires, Ed. de la Flor, 1991, p. 115.

nes; sino que supervisaba asimismo las finanzas de sus actividades caritativas, y les aseguraba recursos. Éstos provenían inicialmente tanto de la caridad pública vía limosnas, como de las suscripciones de los miembros de la Hermandad, y posteriormente también de la administración de alguno de los bienes de los jesuitas que fueron otorgados a la Hermandad por la Junta de Temporalidades en 1767. La orden hospitalaria de los betlemitas, que se instala en el Río de la Plata a mediados del siglo XVIII (1748), se hizo por su parte cargo del precario Hospital San Martín, hospital militar que se convirtió en 1767 en Hospital General de Hombres y pasó a ocupar el antiguo colegio de la Residencia de los Jesuitas.¹² 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: las 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 desvalidos.¹³ A estas dos instituciones se suman las tradicionales funciones caritativas y asistenciales que las diferentes corporaciones y cofradías ofrecían a sus propios miembros.

Este tradicional modelo de administración de la beneficencia pública sobrevivirá a la ruptura del vínculo colonial. Cierto es que las reformas borbónicas introdujeron algunos cambios, resultado de la voluntad de un mayor control administrativo a través de comisiones designadas por el virrey y destinadas a supervisar las finanzas de las actividades caritativas. Pero es durante el gobierno rivadaviano que este modelo comienza 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 constituye la provincia de Buenos Aires.¹⁴ La medida es 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. Ciertas funciones de gobierno que hasta entonces cumplía el Cabildo –hacienda, justicia, policía– pasan en este momento a manos del gobierno del Estado provincial.

En cuanto a la beneficencia, las medidas tomadas fueron de diferente índole. Las primeras disposiciones datan de marzo de 1822, cuando el Departamento de Hacienda del gobierno declara que las casas hospitalarias que administran los betlemitas “no pueden sostenerse sino por el erario público” y decreta “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 de los hospitales que ad-

¹² Cf. Carlos Alberto Mayo, *Los betlemitas en Buenos Aires: convento, economía y sociedad (1748-1822)*, Sevilla, Comisión del V Centenario del Descubrimiento de América, 1991.

¹³ Cf. César García Belsunce *et al.*, *Buenos Aires, 1800-1830, salud y delito*, Buenos Aires, Emecé Distribuidora, 1977.

¹⁴ Cf. Marcela Ternavasio, “La supresión del Cabildo de Buenos Aires: ¿crónica de una muerte anunciada?”, en: *Boletín de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, tercera serie, núm. 21, 1.º semestre de 2000, pp. 33-73.

ministran los betlemitas.¹⁵ El 1º de julio de 1822, un decreto de gobierno suprime la Hermandad de la Caridad a la que “se le había confiado una masa de bienes de la propiedad pública”. En el mismo, Rivadavia declara entonces 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”.¹⁶ El decreto coloca momentáneamente el Hospital de Mujeres y el Colegio de Huérfanas bajo las órdenes inmediatas del ministro secretario de Gobierno. Rivadavia nombró una comisión para proyectar el reglamento del Hospital de Mujeres¹⁷ y el reglamento de la Casa de Huérfanas.¹⁸ A finales del mismo año, la Comisión de Administración se hace cargo de las instituciones benéficas dependientes de la Hermandad de la Caridad: Hospital de Mujeres y Colegio de Huérfanas. Entonces se promulga la reforma general en el orden eclesiástico por la que se suprimen los fueros eclesiásticos y el diezmo; asegura así el gobierno los gastos necesarios al culto.¹⁹ El mismo decreto suprime las casas de regulares betlemitas y las menores de las demás órdenes existentes en la provincia. Por decreto de 1822, el Hospital de Hombres queda bajo la supervisión de un administrador nombrado por el gobierno.

La política adoptada no sólo modifica considerablemente las fuentes de recursos de estas instituciones cuyos fondos el gobierno de la provincia debe ahora garantizar gracias a la expropiación de los bienes de las corporaciones, sino que supone un cambio en la organización de este servicio público que, como declara Rivadavia, pertenece ahora a la “alta policía del gobierno”. Pero en vez de asumir el gobierno esa “parte tan trascendente del servicio público” valiéndose de la creación de una administración de la asistencia pública –finalmente es lo que hicieron los franceses después de abandonados los primeros intentos estatistas que postulaba la asistencia a los pobres como una deuda pública–, intenta paliar el vacío dejado por las antiguas corporaciones con nuevas formas organizativas que responden, según Rivadavia, a los nuevos principios de gobierno republicano.

Una de las primeras medidas tomadas en este campo fue la creación de una Sociedad de Beneficencia. Por el decreto del 2 de enero de 1823, se estipula que la socie-

¹⁵ Decreto del 26/3/1822, en: *Registro Oficial*, II, 1591, p. 11.

¹⁶ “Decreto del 1º de julio de 1822”, en: *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Imp. del Mercurio, 1828-1851, p. 123.

¹⁷ Compuesta por su director Francisco del Sar, el médico prefecto de medicina Juan Antonio Fernández y el comisario general inspector de obras públicas Juan Madero.

¹⁸ Para éste propuso al camarista Manuel Antonio Castro, al contador jubilado Antonio Dorna y al procurador general defensor de menores Mariano Zavaleta. Cf. Meyer Arana, *La caridad en Buenos Aires*, pp. 84-86.

¹⁹ Cf. “Reforma general en el orden eclesiástico”, Buenos Aires, 24/12/1822, *Registro Oficial*, II, 1643, p. 28.

dad estará compuesta por mujeres patricias nombradas por el gobierno; el reglamento aclara que las elecciones sucesivas quedarían a cargo de las propias integrantes de la sociedad. Según el decreto del 18 de febrero del mismo año, la administración de la sociedad quedaba a cargo de un consejo formado por tres directoras, que debía nombrar a las inspectoras de escuelas entre las socias.²⁰ La sociedad está 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. El mismo decreto preveía que, posteriormente, el consejo se haría 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 sobre nuevos principios la administración del servicio público fue completada por el gobernador Manuel Dorrego en 1828, quien con el acuerdo del 23 de junio crea una Comisión de Beneficencia, que estaría encargada, a su vez, de la fundación de una Sociedad Filantrópica para la administración de las cárceles y hospitales.²¹ Esta sociedad, que estaría compuesta por veinticuatro socios elegidos por sus competencias y celo público, debía ocuparse de la dirección e inspección del Hospital General de Hombres dejado por los padres betlemitas. Dada la crítica situación política de entonces, el proyecto no prosperó, y un nuevo decreto, durante el gobierno del general Balcarce, fija la apertura de la sociedad para finales del mismo año.²² Ésta sólo tendrá dos años de vida; su actividad cesa en noviembre de 1835. Será entonces reemplazada por una comisión encargada de vigilar las inversiones de los fondos del Hospital de Hombres. El mismo Balcarce creará el Consejo de Beneficencia Pública para la dirección e inspección de las escuelas públicas de varones, que en varios aspectos debía cumplir los mismos objetivos que la Sociedad de Beneficencia para las instituciones masculinas, pero, a diferencia de las Damas de Beneficencia, no tuvo vida efectiva.²³

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

²⁰ Cf. Carlos Correa Luna, *Historia de la Sociedad de Beneficencia. 1823-1952*, 2 tomos, Buenos Aires, Sociedad de Beneficencia de la Capital, 1923-1925; *Orden y desenvolvimiento de la Sociedad de Beneficencia de la Capital*, Buenos Aires, Kraft, 1905; Cynthia Jeffres Little, *The Society of Beneficence in Buenos Aires. 1823-1900*, tesis doctoral, Temple University, 1980.

²¹ Cf. *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires*; Horacio Noboa Zumárraga, *Las sociedades porteñas y su acción revolucionaria. 1800-1837*, Buenos Aires, 1939, p. 140; Haydée Frizzi de Longoni, *Las sociedades literarias y el periodismo 1800-1852*, prólogo de Carlos Ibarguren, Buenos Aires, Asociación Interamericana de Escritores, 1946, pp. 87-88.

²² Cf. "Decreto instalando la sociedad filantrópica", Buenos Aires, 26/11/33, ídem.

²³ "Decreto estableciendo un Consejo de Beneficencia Pública", Buenos Aires, 23/9/33, ídem.

situación financiera se fue deteriorando, los sucesivos gobiernos fueron disminuyendo los recursos asignados a estas instituciones, invitándolas a recurrir a fuentes de financiación privada. Así, las Damas de Beneficencia se verán obligadas a recurrir a las pensionistas en las escuelas públicas.²⁴ A partir de 1835 una serie de recortes presupuestarios agravan la ya frágil situación financiera de estos establecimientos. Así, en 1822-1824 los gastos para establecimientos asistenciales y educativos representan el 6,34% de los gastos totales. En 1835 éstos han disminuido a la mitad, y pasan a representar entre 1841 y 1844 sólo el 0,15% de los egresos. Si posteriormente tienden a aumentar —llegan a representar en 1849-1850 el 0,44% del total de los gastos—, estamos lejos de las cifras iniciales del período de Rivadavia.²⁵ La situación se vuelve 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 serán el blanco de la oposición liberal, muestran los límites del modelo trazado por Rivadavia, quien al suprimir las corporaciones que aseguraban este servicio a la comunidad, cargaba sobre el gasto público el mantenimiento de estas instituciones. La solución que propondrá Rosas tampoco aportó una respuesta viable, y ello por una razón fundamental: las diferentes corporaciones que aseguraban las obligaciones de caridad pública ya no existían, y la negativa del gobierno a asumir este tipo de gastos implicaba lisa y llanamente la desaparición de este servicio público.

LA ORGANIZACIÓN DE LA BENEFICENCIA POR EL ESTADO LIBERAL

Los sucesivos gobiernos del Estado secesionista otorgarán una particular atención al problema de la beneficencia, que va a acompañarse en algunos casos de la nociones de “prevención” y “asistencia pública”. Las denuncias frente a la multiplicación de mendigos en las calles de la ciudad, así como del estado de deterioro de los hospitales y de las escuelas públicas, introducen este problema en la agenda política de los nuevos dirigentes porteños. Es importante aclarar que la toma de conciencia de la necesidad de una política de asistencia no supone una voluntad de reducir las desigualdades sociales, ni menos aún un reconocimiento del derecho a la asistencia, del que el Estado se portaría garante, sino que se inspira en la voluntad de gobernar por encima de las pasiones que engendran la ignorancia, la mise-

²⁴ Cf. Carlos Newland, *Buenos Aires no es pampa: la educación elemental porteña, 1820-1860*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

²⁵ Cf. Tulio Halperin Donghi, *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, Belgrano, 1982.

ria y la vagancia; vicios responsables de la disolución de las costumbres, del atraso económico y, en definitiva, de la fragilidad del proyecto civilizacionista.

Entre las medidas destinadas a ordenar la administración con el objetivo de gobernar mejor la sociedad, debemos destacar la creación de la Municipalidad de Buenos Aires en 1854. La primera tentativa correspondió al director provisorio de la Confederación Argentina, Justo José de Urquiza, quien con fecha 2 de septiembre de 1852 decreta 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...”.²⁶ Para acabar con tal situación, es 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”.²⁷ La ruptura entre Buenos Aires y la Confederación dejará este decreto sin efectividad. Al gobierno de Buenos Aires cabrá promulgar, dos años después, la Ley de Municipalidades del 11 de octubre de 1854. La municipalidad, integrada por los representantes de los habitantes de las once parroquias, estará compuesta por un consejo de gobierno presidido por el ministro de Gobierno del Estado de Buenos Aires, y cinco comisiones –Seguridad, Higiene, Educación, Obras Públicas y Hacienda–; así se introduce una especialización en la esfera de la beneficencia.²⁸ Aunque la creación de la Municipalidad de Buenos Aires instala la beneficencia en el campo del servicio público, entendido como actividad de interés general controlada por una colectividad pública, no prevé sin embargo la creación de un organismo público que preste ayuda material a los necesitados. La Comisión de Seguridad tendrá a su cargo el régimen de las cárceles, la creación de penitenciarías y asilos de corrección; la de Higiene, el régimen de conservación de los hospitales; la de Educación velará por la ilustración y la moral de las personas de ambos sexos y a su cargo quedarán también la Casa de Niños Expósitos y otras instituciones de beneficencia, así como la inspección de las huérfanas, aprendices y muchachos abandonados. La misma ley reconoce como propiedad de la municipalidad las casas y temporalidades del extinguido Cabildo y le atribuye como rentas las que paga la ciudad, así como el 10% sobre el producto de la contribución directa.²⁹

Estos recursos se mostraron rápidamente insuficientes; permitieron sólo cubrir los sueldos y gastos fijos, lo que hacía depender todo nuevo proyecto de las atribuciones extraordinarias que el Estado de Buenos Aires se dignase a asignarles. Ahora bien, durante todo este período, y a pesar de los discursos en pro del gobierno municipal, es-

²⁶ Cf. *Registro Oficial*, Gobierno de Buenos Aires, 1852.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Cf. “Ley de Municipalidades”, en: *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, 11/10/1854.

²⁹ *Ibidem*.

te tipo de atribuciones fueron casi inexistentes.³⁰ En un primer momento, las necesidades imperiosas de la guerra pueden constituir una explicación. Pero posteriormente la tendencia continúa. Una razón de ello podría residir en que la construcción de un aparato administrativo provincial, y nacional luego, estará en manos de sectores económicos cuyo interés llevaba a asignar los gastos públicos a la expansión territorial, la construcción de ferrocarriles y la creación de un sistema financiero que hiciese posible el desarrollo de la economía agroexportadora. Pero aunque estas razones económicas no sean desdeñables, hay que sumar, como veremos luego, la no menos importante resistencia a dar a la beneficencia una forma puramente administrativa.

En todo caso, el gobierno optará, al mismo tiempo, por rehabilitar las instituciones de beneficencia pública creadas por Rivadavia. Las primeras medidas tomadas en este sentido consistieron en reinstalar la Sociedad de Beneficencia, que no había sido suprimida por Rosas pero cuya precaria situación financiera la había llevado a reducir sus servicios a su mínima expresión. Por decreto del 16 de marzo de 1852 se restablece la Sociedad de Beneficencia “compuesta por señoras morales, inteligentes y caritativas, fundada en 1823 y que dejó de existir totalmente en abril de 1838”.³¹ El papel que se les reconocía a estas señoras en ese importante campo del servicio público se funda en las particulares competencias morales 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, “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”.³² La sociedad reasumió así la dirección de la educación femenina y 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 Dementes que será creado por la sociedad en 1855.³³ El decreto estipulaba que para el mantenimiento de estas instituciones el gobierno asignaría los recursos necesarios; la sociedad quedaba obligada a rendir cuentas sobre la utilización de los mismos.

³⁰ Cf. *Memoria de la Municipalidad*, 1858.

³¹ 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 pretestar economías y abandonar a la consunsion y a la muierte 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”. Cf. *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires*.

³² Citado por C. Correa Luna, *Historia de la Sociedad de Beneficencia...*, tomo II, pp. 40-41. Sobre el papel moral que entonces va a atribuirse a la mujer en la vida pública, véase Eduardo O. Ciafardo, “Las damas de beneficencia y la participación social de la mujer en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1920”, en: *Anuario IEHS*, núm. 5, 1990.

³³ En abril de 1852 la Sociedad de Beneficencia recibe una nota del gobierno informándole que había ordenado a la Comisión Administradora del Hospital que pusiera aquel establecimiento y todo lo a él relativo a disposición de la Sociedad. Correa Luna, *Historia de la Sociedad de Beneficencia...*, p. 49.

Aunque durante esta época asistimos a una importante expansión de las escuelas públicas de mujeres y de los recursos asignados para las mismas, la situación financiera no fue sin embargo del todo holgada y la sociedad debió recurrir nuevamente a las alumnas pagas cuyas matrículas representaban el 17% de los ingresos de las escuelas.³⁴ El establecimiento que conoció mayores dificultades fue el Hospital de Mujeres que se encuentra entonces, según las propias damas caritativas, en una situación deplorable.³⁵

La condición de la sociedad se vio modificada en 1856, cuando se hizo efectiva la Ley de Municipalidades que colocó bajo la autoridad de la Municipalidad de Buenos Aires la administración de escuelas y hospitales de la ciudad que se encontraban bajo la administración de la Sociedad de Beneficencia. Las damas se negaron entonces a perder sus prerrogativas en cuanto al 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 relación con las inspectoras de escuelas de mujeres y se prolongó en torno a la administración del hospital y al proyecto de la sociedad de crear una casa correccional de mujeres y un asilo de mendigos. Este último proyecto, que había obtenido la aprobación del gobierno, fue frenado por la municipalidad, que se negó a entregar el edificio para su instalación. Las damas buscaron entonces el apoyo del gobierno del Estado de Buenos Aires, y éste intervino a su favor.³⁶ La Cámara de Senadores votó una moción que desligaba a la sociedad de la autoridad municipal, y por la que ésta pasaba a depender directamente del gobierno de Buenos Aires.³⁷ Sarmiento, consejero municipal y miembro de la Comisión de Educación de la misma, no cesará de denunciar esta 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".³⁸

El conflicto revela las contradicciones de la política del Estado, que consiste en crear un poder municipal al que se le otorga la administración del servicio público comunal y en reconocer a la vez atribuciones en este mismo campo a una asociación que no se funda ni sobre el principio representativo moderno ni sobre competencias técnicas específicas. Así, el mantenimiento de la sociedad como organismo independiente

³⁴ Cf. C. Newland, *Buenos Aires no es pampa...*

³⁵ Para resolver este problema la Sociedad gestionará ante el gobierno el ingreso de 12 Hermanas de la caridad provenientes de Italia (Hermanas del Huerto) con el fin de abaratar los costos y asegurar una buena administración del establecimiento. Las hermanas asumirán luego la administración de la Casa de Niños Expósitos y el Hospital de Dementes de la Convalecencia.

³⁶ Resolución del 21/10/1856, en: *Registro Oficial del Gobierno de Buenos Aires 1851-1862*, Buenos Aires, Imp. Americana, 1851-1862.

³⁷ Cf. Correa Luna, *Historia de la Sociedad de Beneficencia...*

³⁸ Cf. *El Nacional*, 16/7/56, citado por Correa Luna en *Historia de la Sociedad de Beneficencia...*, p. 104.

de la municipalidad permite dos tipos de observaciones. Por un lado, como lo señala Sarmiento, introduce una distinción de género en la administración de los asuntos locales y constituye una suerte de espectro de ginecocracia aristófana que ponía en peligro la república representativa.³⁹ Por otro, el mantenimiento de esta institución cuyas funciones se acrecentarán a lo largo del siglo muestra una particular concepción de gobierno que se inscribe en una tradición de gobierno corporativo propio de la sociedad colonial, y dentro de la cual la “beneficencia” no tiene una función especializada.⁴⁰ Ahora bien, si la caridad sigue siendo para estos hombres una legítima esfera de acción de las damas patricias, la educación y la salud han dejado de ser para muchos un problema que es posible resolver con sentimientos generosos exclusivamente. En 1823, cuando se crea la Sociedad de Beneficencia, esta confusión puede aceptarse debido a las apremiantes necesidades de encontrar figuras que puedan reemplazar a las corporaciones recientemente suprimidas. Pero en 1856 este anacronismo ya no es aceptable para algunos de los liberales que toman las riendas del Estado de Buenos Aires, y para quienes la inspección de escuelas o la administración de hospitales requieren competencias específicas.⁴¹

La voluntad de dar una mayor especialización al campo de la beneficencia llevará a la creación de cuerpos consultivos formados por especialistas para las áreas de acción comprendidas. Así, en octubre de 1852 se crea el Consejo de Higiene Pública, compuesto por “técnicos de la salud” que debían asesorar al gobierno en cuestiones vinculadas con el control sanitario y la vigilancia del ejercicio de la medicina.⁴² Luego de la creación de la municipalidad, el consejo seguirá funcionando como instancia consultiva de gobierno provincial, sin dejar de producirse aquí también ciertos conflictos de competencias con la Comisión de Higiene de la municipalidad.⁴³

³⁹ Sobre la actividad de beneficencia como espacio de intervención pública de las mujeres, véase Cynthia Little, “Educación, filantropía y feminismo: partes integrantes de la femineidad argentina 1860-1926”, en: Asunción Lavrin (comp.), *Las mujeres latinoamericanas. Perspectivas históricas*, México, FCE, 1985.

⁴⁰ La relación entre este proceso de diferenciación y la creación de instituciones vinculadas a las distintas facetas de la ciudadanía es un punto central en el análisis de Marshall sobre la ciudadanía. Descartando la visión demasiado lineal y evolutiva del proceso de construcción de la ciudadanía, la observación sigue teniendo, a mi entender, pertinencia. Cf. T. H. Marshall, “Citizenship and Social Class”, en: *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago, 1964.

⁴¹ Es en torno a estos temas que Sarmiento iniciará su cruzada contra las Damas de Beneficencia. Las críticas vendrán posteriormente de los médicos higienistas. Cf. *LT*, “La Sociedad de Beneficencia y la Municipalidad”, 17/6/56, p. 2, cols. 1-2.

⁴² Cf. “Decreto del 29 de octubre de 1852”: Penna y Madero, *La administración sanitaria...*, tomo 1, p. 30.

⁴³ Véase por ejemplo la “Carta del Consejo de Higiene Pública al Sr. Vice-presidente de la Municipalidad de Buenos Aires” del 26 de agosto de 1865, Archivo de la Municipalidad de Buenos Aires, Legajo 165-5-Salud Pública. Un desarrollo del entrecruzamiento entre gobernantes locales y nuevos técnicos de la salud, introduce un cambio sustantivo respecto de los estudios existentes; cf. Ricardo González Leandri, *Curar: persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires: 1852-1886*, Madrid, CSIC, 1999, pp. 73-80.

LA BENEFICENCIA. NI ESTADO, NI CORPORACIÓN: LA ASOCIACIÓN

Todas las iniciativas mencionadas nos hablan de la importancia que adquieren entonces los problemas de sanidad y asistencia pública, y, al mismo tiempo, de la reticencia de los hombres políticos de esa época para dar a la beneficencia una forma exclusivamente administrativa. Ello converge con un nuevo ímpetu asociativo, que lleva a invocar el espíritu asociativo para resolver todos los problemas que las fracasadas iniciativas constitucionales no habían logrado remediar.⁴⁴ El espíritu asociativo es igualmente invocado para solventar las miserias humanas e instaurar un nuevo vínculo social que asegure, como lo habían hecho las antiguas corporaciones, la solidaridad entre los individuos y los grupos sociales. De allí el estímulo a las nuevas asociaciones que se organizan con fines asistenciales y caritativos, con el doble objetivo de aumentar la oferta asistencial pública y promover nuevos vínculos sociales entre ricos y pobres.

Las elites dirigentes porteñas van a manifestar un particular interés por el desarrollo de las sociedades de ayuda mutua, que cuentan con la gran ventaja de fomentar la virtud liberal por excelencia: la prevención. Este tipo de sociedades estaban destinadas a los trabajadores que, por medio de una cotización mensual, podían disponer de un sistema de seguros que les permitiese hacer frente a los accidentes imprevisibles de la vida. Pero, por estas mismas características, las sociedades de ayuda mutua no podían responder al problema de la indigencia. Por otro lado, este tipo de sociedades va a desarrollarse mayoritariamente entre los extranjeros, que veían en ellas la posibilidad de disponer de un sistema de previsión social destinado a reducir las incertidumbres que acompañan todo proyecto migratorio.⁴⁵ Su fuerte implantación en este sector plantea nuevos problemas. En efecto, si bien estas prácticas son

⁴⁴ Cf. nuestro trabajo *Civilidad y política, en los orígenes de la nación argentina*. Buenos Aires, FCE, 2001.

⁴⁵ La primera asociación de ayuda mutua surge en Buenos Aires en los años treinta del siglo XIX, pero este tipo de asociaciones sólo conocen un importante desarrollo luego de la caída de Rosas, al retomar algunas de las funciones asistenciales de las corporaciones y cofradías. Las sociedades no sólo aseguran, vía cotización, la asistencia a sus miembros, sino que van a asociarse a la creación de los primeros hospitales de las colectividades migratorias en Buenos Aires. Vemos en este decenio crearse el Hospital Italiano, el Sanatorio Irlandés, el Hospital Español, el Hospital Británico y el Alemán. Estos establecimientos se mantenían con fondos de sociedades de beneficencia que garantizaban un servicio hospitalario y asistencial a sus miembros y que quedaban bajo control del Consejo de Higiene Pública de la municipalidad. Es importante señalar que este fenómeno que frecuentemente se interpreta como una especificidad del asociacionismo étnico, y como respuesta de estos grupos migratorios a la ausencia de una política integracionista del Estado receptor, se inscribe en realidad dentro de una misma lógica de gobierno de dejar en manos de las elites sociales la administración de la beneficencia pública.

laudadas por fomentar los vínculos de solidaridad social, simultáneamente desarrollan un sentimiento de identidad “étnica” o de “clase” que se presenta como elemento disolvente del proyecto de construcción de la nación. Ello explica las reticencias de los liberales reformistas de finales del siglo xix en considerar a las sociedades de ayuda mutua como respuesta adecuada para la construcción de un sistema de seguro social.⁴⁶

Otras asociaciones van a crearse, en cambio, con objetivos más estrictamente caritativos. Es el caso de las Conferencias de San Vicente de Paul, asociación que marca el inicio del movimiento del laicado católico en la región.⁴⁷ Esta sociedad, que nació en Francia en 1833 bajo la iniciativa de Frédéric Ozanam para “instituir un apostolado laico en el mundo”, fue introducida en Buenos Aires por el francés Fouet, entonces comandante del bergantín *Zèbre* en misión en Buenos Aires.⁴⁸ Pero la breve estadía de Fouet en la región no hubiese hecho posible su implantación sin la previa promoción que de esta asociación hace Félix Frías desde las columnas del periódico *La Religión*.⁴⁹ En sus artículos sobre las conferencias que datan mayoritariamente de los años 1857 y 1858, Frías loa los méritos de estas sociedades establecidas tanto en Francia como en España, e incita 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”.⁵⁰ En estas columnas Frías resume claramente los objetivos que alimentan la realización de las conferencias: búsqueda de mayor eficacia social de una acción que se define en primer lugar como moralizadora. La ayuda material cumple para ellos un lugar secundario. La asociación caritativa busca sin embargo dar una cierta racionalidad a las obligaciones cristianas de caridad, a través de una organización que asegure una mayor utilidad social al acto caritativo. Con ello se apunta al mismo tiempo a moralizar a los pobres y a difundir

⁴⁶ Sobre este punto véase Héctor Recalde, *Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social*, 2 tomos. Buenos Aires, CEAL, 1991.

⁴⁷ Los estudios sobre el laicado tienen tendencia a datar este movimiento en los años ochenta; olvidan que es durante este período que surgen los primeros periódicos católicos y en que figuras como Frías —que habían compartido con otros miembros de la generación del 37 buena parte del credo liberal— van a postular la necesaria movilización de los católicos en defensa de los valores que comienzan ya a considerarse como amenazados por el credo liberal. Véase al respecto Tulio Halperin Donghi, “Una nación para el desierto argentino”, en: *Proyecto y construcción de una nación Argentina. 1846-1880*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1979. Sobre la movilización de los católicos en los años ochenta, véase el clásico trabajo de Néstor Tomás Auza *Católicos y liberales en la generación del ochenta*, Buenos Aires, 1975. Para una historia de la Iglesia argentina véase R. Di Stefano y L. Zanatta, *Historia de la Iglesia Argentina. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Grijalbo, 2000.

⁴⁸ Cf. “Tableau statistique des deux conférences de Buenos Aires. Année 1859”, en: *Archivos de la Société Saint Vincent de Paul (Paris). Institutions Agrégations. Argentine*. Sobre las sociedades de San Vicente de Paul existe una abundante bibliografía en Francia. Para la Argentina, véase Gelly y Obes, *Los orígenes de la sociedad de San Vicente de Paul en el Río de la Plata*, Buenos Aires, 1951.

⁴⁹ Periódico teológico-social, como él mismo se define, que había sido fundado en 1853 por el padre Federico de Aneiros con la colaboración del dominico fray Olegario Correa y del propio Frías.

⁵⁰ *La Religión*, 27/11/57.

una nueva conciencia de las obligaciones sociales y cristianas del patriciado criollo, a fin de restaurar el vínculo entre los distintos sectores sociales. Juan A. Thompson no deja de subrayar este aspecto cuando destaca 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”.⁵¹

Adaptarse a las nuevas necesidades de la sociedad implicaba introducir una importante novedad en las formas asociativas religiosas. En efecto, nos encontramos con una sociedad que aunque recluta sus miembros en el mismo sector social de la antigua Hermandad de la Caridad, introduce una nueva modalidad de acción que privilegia el vínculo directo entre el benefactor y el socorrido. Cada miembro debía tomar la responsabilidad de una o dos familias, elegidas a partir del principio de la redención posible de su conducta. Las decisiones eran luego evaluadas por la comisión que verificaba la pertinencia de la selección. Para ello se operaba una distinción entre “verdadero” y “falso” pobre, a fin de aconsejar y asistir a los primeros para convertirlos tanto a los preceptos de la Iglesia como a las leyes de la economía. La práctica de la beneficencia toma así forma de educación.

Si ello nos habla de la proximidad de esta organización caritativa con respecto a las propuestas del sector liberal que se expresaban desde el diario *La Tribuna* o desde las logias masónicas, para los miembros de esta asociación la moralización de los individuos dependía directamente de una recristianización de la sociedad. Los hombres políticos eran responsables, según Felipe Llavallol, presidente del Consejo Particular de Buenos Aires y gobernador en ese momento de la provincia de Buenos Aires, de esa deficiencia de creencias que las conferencias venían a remediar: “estamos persuadidos de que la fundación de las Conferencias de San Vicente de Paul acelerará 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”.⁵² Pero para alcanzar estos fines espirituales los miembros preconizan una mayor rentabilidad del esfuerzo. Así, las diferentes iniciativas van a evaluarse no tanto en función del grado de piedad que comportan, sino más bien del mayor rédito que de ellas se obtenga.⁵³ A

⁵¹ Cf. AGN. Archivo BN 683, núm. 10.476.

⁵² “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, en: *Archivos de la Société Saint Vincent de Paul (París). Institutions Agregations. Argentine.*

⁵³ Así el presidente del Consejo General, Adolfo Baudon, desaconseja al presidente de las conferencias de Buenos Aires, Felipe Llavallol, la creación de un orfelinato, pues por la suma de dinero invertido se socorrerían pocos niños, y con ello no se lograría obtener una seria influencia entre los jóvenes. Cf. Carta de Baudon a Felipe Llavallol, 19/9/1860, en: *Archivos de la Société Saint Vincent de Paul (París). Institutions Agregations. Argentine.*

las visitas a las familias socorridas van a asociarse las visitas al Hospital General de Hombres y a las cárceles; se crean comisiones destinadas a supervisar estas actividades, y se lleva una minuciosa contabilidad de los resultados obtenidos: número de matrimonios legalizados, número de bautismos, comuniones, etc.⁵⁴

Las conferencias conocieron un desarrollo significativo en los primeros años de su implantación. Con dos primeras conferencias en 1859, la ciudad contará con cuatro en 1862 y logra crear otras en la campaña y en las ciudades del interior. Sin embargo, el número de socios no supera los cien en 1862, cuando ya eran ochenta y dos durante el primer año de instalación, lo que hace suponer que la creación de las nuevas conferencias se hizo mayoritariamente con los primeros socios.⁵⁵ Si bien la participación es aún discreta, sobre todo comparada con la masonería que para el mismo período ha logrado reclutar en el mismo sector social alrededor de novecientos miembros, no deja de representar una significativa movilización temprana del sector católico.⁵⁶

Dicha movilización puede igualmente verse en la presión política ejercida por los vicentinos para introducir las órdenes religiosas en la administración de los establecimientos hospitalarios. En este sentido, la correspondencia de Llavallol con el presidente del Consejo Superior en París dejará varios testimonios. Para salvar las dificultades legales que imponía la previa autorización del Poder Legislativo para introducir órdenes religiosas en el Estado de Buenos Aires, se negoció que se las autorizase a título individual. Es así como los vicentinos intermediaron para que la municipalidad 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.⁵⁷ Según el relato de los padres lazaristas, la iniciativa provino del consejero municipal Gabriel Fuentes, cura de San Miguel y por entonces vicepresidente de la municipalidad, quien, vía Balcarce, siendo encargado de negocios del Estado de Buenos Aires en París, firmó el contrato que estipulaba que las Hermanas de la Caridad debían tomar la dirección del Hospital General de Hombres que los betlemitas habían dejado les confiaría todo lo que se refiriese al buen orden, policía y moralidad del establecimiento, “con todas las garantías

⁵⁴ “Relación de los trabajos de la Sociedad de San Vicente de Paul”, en: *Archivo Saint Vincent de Paul. Institutions Agregations. Argentine*.

⁵⁵ Ellas asisten, en 1861, a 183 familias, que representan 598 personas, en su alimentación cotidiana, vestimenta y también con recursos financieros en caso de necesidad. Cf. “Relación de los trabajos...”, *ob. cit.*

⁵⁶ Para el desarrollo de la masonería en estos momentos véase Pilar González Bernaldo de Quirós, *Civilité et politique, aux origines de la nation argentine*, París, Ed. de la Sorbonne, 1999.

⁵⁷ Cf. “Lettre de M. Réveillère, supérieur de la maison de Saint-Vincent, à Buenos-Ayres, à M. N..., Missionnaires à Paris, 4 mai 1874”, en: *Annales de la Congrégation de la Mission ou Recueil de lettres éditantes écrites par les prêtres de cette congrégation et par les filles de la Charité*, tomo XXXIX, núm. 1, París, 1874, Librairie Firmin Didot Frères, Imprimeurs de l'Institut.

de libertad de acción".⁵⁸ El conflicto estalló poco tiempo después que las hermanas se hicieran cargo de la administración del establecimiento. Según los padres lazaristas, el hospital se encontraba en un estado lamentable y las hermanas exigieron para su buena administración la redacción de un nuevo reglamento. Ante ciertas reticencias municipales, se llegó a un primer acuerdo entre una reducida comisión municipal y las hermanas que exigían una entera libertad de acción y la supresión del cargo de empleado superior, así como del de administrador y de farmacéutico. El proyecto generó un conflicto abierto entre el administrador y las hermanas, que la prensa de Buenos Aires hizo público. Las hermanas y los padres lazaristas buscaron entonces el apoyo del obispo Escalada y de Felipe Llavallol.⁵⁹ A pesar de estos sólidos apoyos, se manifestaron dentro del gobierno fuertes oposiciones a reconocer la existencia legal de la congregación, lo que explica el rechazo del gobierno del proyecto de creación de un orfanato. Finalmente, las necesidades del propio Estado de disponer de un servicio hospitalario sin cargo fueron lo que incitó al gobierno a reverter la situación de las hermanas en 1861, cuando éstas prestaron una valiosa ayuda hospitalaria durante la guerra que estalló entre el Estado de Buenos Aires y la Confederación. El gobierno del Estado decidió entonces reconocer y ampliar las áreas de acción de las hermanas, a quienes no sólo asigna la administración del Hospital de Mujeres, sino que las asocia a la educación de las niñas. Posteriormente se harán incluso cargo de la administración del Asilo de Mendigos. Este inesperado favor del gobierno con que contaron las hermanas les permitió crear, en 1863, su casa central, que se dedicará a la educación de las niñas; ese proyecto fue subvencionado por algunas familias porteñas como los Estrada y los Anchorena.⁶⁰

La política favorable al nuevo asociacionismo del laicado y a la reintegración de miembros de las órdenes religiosas en el 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 incluso podían presentarse como antagónicas. Así es como el gobierno del Estado va a apoyar diversos proyectos propulsados por la masonería. Como la Sociedad San Vicente de Paul, la masonería utiliza su sólida y extendida estructura organizativa para proponer ciertos servicios públicos destinados a socorrer a pobres y desvalidos. A la celebrada fraternidad entre masones, que hacía cumplir a las logias ciertas funciones de una sociedad de ayuda mutua, se suma el fuerte designio filantrópico que caracteriza a esta asociación filosófico-esotérica. Su filantropía se materializó en momen-

⁵⁸ El contrato comprometía igualmente a la municipalidad a prever una casa para las hermanas y una iglesia o capilla pública para los dos padres lazaristas. Cf. "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 de la Mission*, tomo XXXIX, núm. 1, París, 1874, Librairie Firmin Didot Frères, Imprimeurs de l'Institut.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

tos puntuales: durante la epidemia de fiebre amarilla en 1857-1858, el terremoto en Mendoza en 1861 o, posteriormente, la epidemia de fiebre amarilla en 1871. En estas circunstancias las logias organizan una comisión de Masones para inspeccionar a los enfermos y aportarles ayuda material con el fruto de la filantropía masónica. Pero además de esas acciones puntuales, la masonería tomará 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 nace, en agosto de 1857, en la logia Regeneración, y será promovido por su venerable Esteban Señorans y su orador Alejandro Pesce; este último, inmigrante italiano y activo masón, jugará un papel importante en el conflicto que no tardará en desatarse entre la Iglesia y la masonería.⁶¹ 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 ordena "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"; el decreto otorgaba una subvención de 1.000 pesos mensuales al Instituto, con la condición de que éste dé educación gratuita a todo sordomudo que se le remitiera, ya sea de la ciudad o de cualquier punto de la campaña.⁶² El instituto abrirá sus puertas en noviembre de 1858 bajo la dirección del masón Mariano Billinghamurst y se mantendrá gracias a los fondos recaudados por la Logia Regeneración y a la subvención del gobierno. El diario católico *El Orden* no manifiesta entonces una pública oposición a la creación de esta institución.⁶³ El conflicto entre las autoridades eclesiásticas y ciertos sectores católicos va a desatarse unos meses más tarde, en torno a una segunda realización filantrópica de las logias, la creación de un Asilo para mendigos.

La iniciativa masónica se proponía dar una solución al problema de los numerosos mendigos que había en la ciudad de Buenos Aires, problema muchas veces denunciado como signo de degeneración social y que se había intentado resolver desde la época del virrey Vértiz prohibiendo la mendicidad pública (política que reitera Rivadavia en 1823, con resultados tan poco efectivos como los de Vértiz). El problema

⁶¹ AGLA, Logia Regeneración, tenida del 19/8/1857. Esta logia optará por una política abiertamente combativa contra las Conferencias de San Vicente de Paul, movilizandando durante las elecciones municipales de 1861 a los masones contra los candidatos vicentinos. Cf. *Civilidad y política...* Sobre el conflicto entre la Iglesia y la masonería que se desata en Buenos Aires con 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*, véase nuestro trabajo "Masonería y nación: la construcción masónica de una memoria histórica nacional", en: *Historia*, núm. 25, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 81-101.

⁶² Cf. *Registro Oficial del Estado de Buenos Aires*, acuerdo del 24/10/1857 (acuerdo que hará público el diario *La Reforma Pacífica* del 28/10/1857).

⁶³ *El Orden*, 25/11/1858.

de la mendicidad como mal que incita a la vagancia y a las malas costumbres reaparecerá en la opinión pública con el regreso de los liberales al gobierno de la provincia. Desde las columnas de *La Tribuna*, los hermanos Varela van a sensibilizar a la opinión pública sobre un problema que requiere, según su parecer, la creación de un asilo que permita distinguir al verdadero mendigo de los vagabundos y viciosos, “esforzándose las autoridades por proporcionar a los primeros un pedazo de techo que los cubra” para dejar a los segundos en manos de la policía.⁶⁴

Ante el fracaso del proyecto de la Sociedad de Beneficencia de crear un Asilo para mendigos, Varela, que ha ingresado entretanto a la masonería, va a movilizar a los hermanos de la logia Regeneración y a las autoridades del Gran Oriente Argentino para llevar a cabo su proyecto. Según Varela, la Comisión de Masones constituida con ese fin, e integrada por Señorans, Alves Pinto, Billingham, Pinedo, Zinny, Cabrera y Varela, fue acogida con entusiasmo por la municipalidad.⁶⁵ El consejo municipal trata el asunto en la sesión ordinaria del 6 de julio de 1857 en que se leyó el proyecto que ofrecía el convento de los recoletos para el establecimiento del Asilo. El mismo estipulaba que la Comisión de Masones quedaría nombrada para dirigir la obra, fundar el establecimiento y administrarlo, en sociedad con la Comisión Municipal de Educación. La resistencia de ciertos consejeros municipales no tardó sin embargo en manifestarse en torno a dos puntos. El primero, a propósito de las prerrogativas de la municipalidad sobre las instituciones benéficas, junto con el temor de ver surgir una institución que escape nuevamente a su control, posición que tomará el médico Mauricio González Catán, miembro de la Comisión de Higiene.⁶⁶ El segundo punto de conflicto residía en las reticencias de un sector de los municipales a otorgar un espacio de acción benéfica a la masonería, sobre todo en momentos en que estalla públicamente el conflicto con las autoridades eclesiásticas. La municipalidad se encontraba, pues, en una situación delicada, dado que uno de los tres miembros de la Comisión de Educación de quien dependía el asilo, era el cura párroco de San Miguel, Gabriel Fuentes. 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”.⁶⁷ A pesar de estas reticencias el proyecto fue aprobado gracias, entre

⁶⁴ *La Tribuna*, 12/5/1855, p. 2, cols. 3-4.

⁶⁵ “Asilo de Mendigos”, en: *La Tribuna*, 3/4/1858, p. 2, col. 2.

⁶⁶ Éste recuerda que se trataba de un antiguo proyecto de la municipalidad –en realidad, de un proyecto de la Sociedad de Beneficencia de crear junto al Hospital de Dementes un hospicio para mendigos, proyecto que Sarmiento había frenado– y que “el pensamiento primitivo de la municipalidad debía llevarse a efecto, pero tomando ella la parte activa que le correspondía”. Finalmente se decidió formular el decreto presentando la creación del asilo como un proyecto municipal al que se asociaba una comisión filantrópica. Cf. *Actas de la Municipalidad...*, 26° sesión ordinaria, 6/7/1857.

⁶⁷ Cf. *Actas de la Municipalidad...*, 29° sesión ordinaria, 3/8/1858.

otras cosas, al apoyo de varios masones consejeros municipales. El masón Francisco Bilbao, desde las columnas del diario católico *El Orden*, celebra un acontecimiento que muestra que se ha despertado en Buenos Aires el espíritu de asociación: “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”.⁶⁸ El acto de inauguración al que asistieron, junto a los representantes de las logias, las autoridades del gobierno de Buenos Aires desató la ira de las autoridades eclesiásticas y de los católicos que van a condenar, desde las columnas de *La Religión*, el apoyo del gobierno a la masonería; impugnaron la utilidad pública de dicha iniciativa y denunciaron la falsa caridad de los masones, pues “desde que se propaga 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 en los altares”.⁶⁹ Simultáneamente Félix Frías, desde las columnas del mismo periódico, va a incitar a la población de Buenos Aires a implantar las Conferencias de San Vicente de Paul.⁷⁰

El conflicto entre la Comisión de Masones y el consejo estallará poco tiempo después en torno a la rendición de cuentas a la municipalidad. La Comisión de Masones estima que no estaba obligada a rendir cuentas de los fondos propios. Ante la negativa de la municipalidad a conceder esta autonomía a la administración del asilo, la comisión renunció haciendo entrega del establecimiento.

Una vez el asilo en manos de la municipalidad, los problemas no tardaron en presentarse. El principal residía en encontrar fuentes de financiamiento que no hiciesen caer los gastos sobre los ya escasos recursos de la municipalidad. A pesar de que el edificio era propiedad municipal –antiguo convento de los recoletos–, lo que la libraba de un pago –los de alquiler eran entonces muy elevados en 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.⁷¹ Los resultados fueron desalentadores y la municipalidad pudo ver “con pesar que las simpatías invocadas para sostenerlo [al asilo] 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 pensión calurosa a

⁶⁸ Cf. “Asilo de Mendigos”, en: *El Orden*, 9-10/8/1858.

⁶⁹ Cf. “La caridad de los masones”, en: *La Religión*, 30/10/1858. Sobre la oposición entre caridad y filantropía, véase Ricardo González, “Caridad y filantropía en la ciudad de Buenos Aires”, en: Diego Armus et al., *Sectores populares y vida urbana*. Buenos Aires, CLACSO, 1984, pp. 251-258.

⁷⁰ Es por ello que aunque los primeros artículos de Frías sobre la Sociedad de San Vicente de Paul datan de 1854, la iniciativa tomará una dimensión política: combatir el avance de la masonería en el campo de la caridad.

⁷¹ *El Orden*, 19/11/1858, p. 2, col. 5.

favorecer una institución saludada en su origen con el voto y la esperanza de los corazones sensibles".⁷² El diario *La Tribuna* rebate tal acusación, haciendo responsable del fracaso de la empresa a la administración municipal. Para el periódico, la desafección de la población con respecto al proyecto municipal es 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.⁷³

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 administrador a la mitad.⁷⁴ Antonio Pillado, administrador del asilo, luego de protestar ante tales medidas, renuncia a su cargo el 13 de agosto de 1859; señaló 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" y recordó 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".⁷⁵ La propuesta fue aceptada, pero no por ello se resolvió completamente el problema, pues era necesario disponer de un mínimo de ingresos para hacer frente a los gastos diarios de mantenimiento.

Ante tal situación y la negativa de la legislatura provincial a otorgar fondos extraordinarios para el sostén del asilo,⁷⁶ la municipalidad opta por cambiar de estrategia: constituye una comisión encargada de la administración del asilo y de la recaudación de fondos para el mantenimiento del mismo, en donde volvemos a ver aparecer a los masones y con ellos, a ciertos miembros de las Conferencias de San Vicente de Paul.⁷⁷ 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 cede finalmente, es porque encuentra en esta alternativa una solución viable al problema de financiamiento de la institución, pues la población parecía responder favorablemente a las demandas formuladas a través de esos actores filantrópico-caritativos que podían contribuir con sus amplias re-

⁷² Nota de la municipalidad publicada en *La Tribuna*, 3/8/1859.

⁷³ *La Tribuna*, 6/8/1859, 15/9/59, 28/12/1859.

⁷⁴ Pasando el sueldo de 3.000 pesos a 1.500. Cf. *Actas de la Municipalidad*, 31ª sesión ordinaria del Consejo Municipal, 13/8/1859.

⁷⁵ *Actas de la Municipalidad*, 31ª sesión ordinaria, 13/8/1859.

⁷⁶ *Memorias de la Municipalidad*, 1859.

⁷⁷ La comisión está compuesta por Juan N. Fernández, José Roque Pérez, Exequiel Ramos Mejías, Luis Frías, Mariano Billingham, Juan Anchorena y Bernardo de Irigoyen. Roque Pérez, Billingham e Irigoyen son prominentes masones, y Ramos Mejía y Frías, miembros de las Conferencias de San Vicente de Paul.

des asociativas, más aún que a las suscripciones organizadas por la municipalidad. Probablemente porque esas asociaciones difunden 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.

LOS NUEVOS ACTORES CARITATIVOS

Todas estas iniciativas nos hablan de la importancia que el gobierno otorga en estos momentos al problema de la beneficencia, así como de su reticencia a dar a la beneficencia una forma exclusivamente administrativa. Ello se explica, a mi entender, por la confluencia de dos factores. Por un lado, la especificidad del problema de la "beneficencia" y la función social y política que la lógica liberal reconoce a estos sentimientos generosos. 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; en el derecho positivo no existe una sanción legal del deber de abnegación, de fraternidad y de solidaridad. La idea de un derecho de asistencia es refractaria a la lógica jurídica liberal.⁷⁸ Ello no supone un desinterés por el problema específico al que la beneficencia busca dar solución, pero lo inscribe dentro de las obligaciones morales, a las que una sanción jurídica quitaría todo sentido social,⁷⁹ lo que ubica el problema de la asistencia en una esfera que, aun siendo política y social, define un modo de gobierno de los hombres que no puede tomar una forma de administración burocrática, pues ello destruiría la función social del deber moral de beneficencia. El segundo factor se vincula con las características de la sociedad rioplatense poscolonial. Una sociedad que, como ya lo señaló Tulio Halperin Donghi, se encuentra mucho menos transformada que sus instituciones. Así, la instauración de un Estado republicano representativo como forma política que reconoce como único sujeto de derecho al individuo se da en el marco de una sociedad aún estructurada en torno a un conjunto de vínculos y de valores tradicionales que alimentan aquellos micropoderes sociales que la revolución no había eliminado, o que había incluso potenciado, como en el caso de las damas patricias, y que se hacían indispensables para garantizar las condiciones de gobernabilidad del propio Estado. El Estado de Buenos

⁷⁸ Eduardo Zimmermann tiene razón en señalar la ruptura que introduce en este punto el discurso reformista liberal de finales del siglo XIX. Cf. E. Zimmermann, *Los liberales reformistas en la Argentina 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana/Universidad de San Andrés, 1995. Sobre esta cuestión véase igualmente J. Suriano (comp.), *La cuestión social...*

⁷⁹ Véase para este problema François Ewald, *Histoire de l'État Providence*, París, Grasset, 1986.

Aires se ve de este modo en la necesidad de reconocer la función social y política que estos actores reclaman.

El estudio de la organización de la beneficencia pública pone de realce la importancia que van a tomar los nuevos actores caritativos, que ven en esta actividad no sólo una condición indispensable para la paz social, sino igualmente una fuente de prestigio social y de poder político. De la multiplicidad de actores que entonces intervienen en este campo, y que nos revelan una variedad de vínculos, valores y representaciones sociales, podemos destacar un primer elemento común, que no es en sí sorprendente: todos comparten una similar extracción social. Constatación lógica si pensamos que la piedad y la conmiseración suponen esa desigualdad de condiciones que sustenta ese acto de conmiseración de los que se encuentran en situación económica, pero también moral, de socorrer a los necesitados.⁸⁰

Cuando analizamos más detenidamente el perfil de aquellos que intervienen en el campo de la beneficencia, encontramos junto con las damas de la caridad, que provienen de la más alta extracción social de las elites porteñas, a los miembros de las grandes familias que, como los Ramos Mexía o los Anchorena, ya habían ocupado durante la colonia un lugar prominente en las instituciones caritativas, y que ahora se hallan preferentemente entre los directivos de las Conferencias de San Vicente de Paul. Si en estos dos casos el gesto de la caridad no ha perdido toda su dimensión religiosa, toma aquí una nueva dimensión social que ya no se inscribe en la economía de la salvación; se trata, como hemos visto, de acercar física y moralmente las elites a los sectores populares, reivindicando la función de protección social como una obligación moral pero también como una prerrogativa social y política del patriciado.

Junto a estos actores encontramos a las nuevas elites sociales y políticas, a las que el movimiento revolucionario y la nueva dirección de la economía regional habían permitido ocupar un lugar de preeminencia, y que serán igualmente activos promotores de las iniciativas particulares en el campo de la beneficencia. La ausencia de información sobre el conjunto de los miembros de las Conferencias de San Vicente de Paul (sólo disponemos de los nombres de los directivos) nos impide saber si esta asociación ejerció entre ellos un atractivo particular,⁸¹ aunque los archivos de la masonería muestran que es esta última asociación la que recluta sus miembros preferentemente en este sector.⁸² Si bien la acción filantrópica emprendida por la masonería nos habla de una relativa laicización de la práctica de beneficencia, que explica el conflicto que opondrá públicamente a masones y autoridades eclesiásticas a partir de 1857, la acción de estos últimos se inscribe en la misma lógica social.

⁸⁰ Aunque posteriormente las mismas asociaciones benéficas intentaran reclutar entre los sectores medios para llevar a cabo su obra caritativa. Cf. E. Ciafardo, "Las Damas de Beneficencia...".

⁸¹ En efecto, los archivos de las conferencias que se encuentran en París sólo indican los nombres de las autoridades de las distintas conferencias y miembros de los distintos consejos.

⁸² Los datos fueron extraídos de González Bernaldo de Quirós, *Civilité et politique...*

Una mención particular merece la aparición de los "técnicos" de la salud pública. Aunque no sean necesariamente de una extracción social diferente, reivindican sus prerrogativas en este ámbito destacando sus competencias técnicas en la materia. Algunos de ellos van a colaborar con las asociaciones caritativas. Es por ejemplo el caso de los médicos que prestan servicios gratuitos a las Conferencias de San Vicente de Paul. El interés manifiesto por el bienestar moral y físico de los pobres se acompaña de una voluntad de fundar su acción en otra esfera que aquella de la liberalidad de los ricos hacia los pobres. En otros términos, nos encontramos con dos estrategias complementarias que luego van a presentarse como rivales: por un lado, las elites que en nombre de la caridad o de la filantropía se proponen ocupar la función de intermediarios entre el Estado y la sociedad, y por otro, los técnicos que reivindican un espacio específico en la administración de ese problema.⁸³ Estos técnicos anuncian de alguna manera una función burocrática moderna de la administración pública. Es necesario, sin embargo, no ceder a la tentación de una mirada retrospectiva que buscaría los orígenes de problemas que sólo se van a plantear posteriormente y en otra coyuntura. Lo que podemos destacar en este momento es más bien el fenómeno contrario, que consiste en la confluencia de intereses de actores que pueden encontrarse institucionalmente o ideológicamente confrontados. El caso más patente es, sin lugar a dudas, el de católicos y masones. En efecto, a pesar del conflicto público que estalló con la creación del Asilo de Mendigos, y que la carta pastoral del obispo Escalada publicada en 1857 que condenó a todas las sociedades secretas no hizo más que atizar,⁸⁴ vamos a encontrarnos con que en 1859 las altas autoridades del Gran Oriente Argentino y algunos de los promotores de las sociedades vicentinas van a colaborar con la comisión creada por la municipalidad para reunir fondos para el Asilo de Mendigos.

La primera razón que podría explicar esta aparente paradoja es una relativa confluencia de valores. No me refiero aquí únicamente a los objetivos sociales de la acción, sino a la convicción compartida de que la solución para el problema de la beneficencia se encontraba en una necesaria moralización de la sociedad. En este sentido, tanto unos como otros se inscriben en la lógica liberal cuyo principio de autorregulación de la sociedad supone que la sociedad asuma sus responsabilidades: los pobres a través de la prevención, los ricos a través de la piedad, la conmiseración, la compasión hacia los necesitados. Claro está que diferencias considerables oponen a católicos y masones en cuanto a la finalidad de esta moralización. Pero en ese entonces estas diferencias no son percibidas como totalmente incompatibles. No sólo Sarmiento, que era un masón de convicción, favoreció la implantación de la enseñanza de religión en las escuelas y obtuvo el apoyo de los católicos durante el con-

⁸³ Véase, para el caso de los médicos, el novedoso trabajo de Ricardo González Leandri, *Curar...*

⁸⁴ En febrero de 1857, el obispo Mariano José de Escalada publica en la prensa porteña una carta pastoral a todos los fieles de la diócesis, en la que recuerda las bulas *In Eminentí* de Clemente XII (1738) y *Próvidas* de Benedicto XIV (1751) que condenan las sociedades secretas.

flicto que lo enfrentó a la municipalidad, sino que las mismas logias van a financiar este tipo de educación. Así, en 1858 la Logia Unión del Plata reunió 3.000 pesos entre sus miembros para la adjudicación de premios a las escuelas, destinados a aquellos que se distinguiesen en moral, doctrina cristiana, lectura, escritura y aritmética.⁸⁵ El mismo Sarmiento va a designar como su subordinado en la dirección de escuelas a Marcos Sastre, notorio católico que militaba por la enseñanza religiosa.⁸⁶ Si las razones de esta colaboración pueden explicarse, como lo hace Newland, por la voluntad compartida de masones y católicos de centralizar la inspección de la educación pública, lo que los asociaba en un común enfrentamiento a la Sociedad de Beneficencia, el compromiso ha sido posible porque ambos apuestan por la difusión del espíritu religioso como medio de asegurar las obligaciones morales que garantizasen el orden social.⁸⁷

Por otro lado, es preciso diferenciar la educación de la asistencia, dos áreas de la antigua beneficencia, que los actores de entonces distinguen claramente. Si existe un relativo consenso –que no comparten las Damas de Beneficencia– con respecto a la necesidad de hacer de la educación un área de estricta competencia de la administración pública, los mismos actores que como Sarmiento luchan por un fortalecimiento de las instituciones públicas en este campo pueden reivindicar un régimen de la asistencia pública fundado sobre la acción social de los particulares y de las asociaciones caritativas. ¿Cómo interpretar si no el apoyo de los municipales a las iniciativas provenientes de la masonería, o aquel que recibirán los vicentinos para desarrollar las acciones particulares o introducir a las órdenes religiosas en la administración de las instituciones de beneficencia? Mi hipótesis es que la explicación no debe buscarse exclusivamente en una suerte de adhesión ideológica, que beneficiaría en algunos casos a los masones y en otros a los católicos, sino también en el lugar que las elites, incluso aquellas que se encuentran cumpliendo funciones políticas o administrativas, reivindican en esta particular área de gobierno. El “pragmatismo” adoptado no es únicamente una respuesta a las dificultades para hacer frente a este tipo de gastos o a la precariedad del aparato administrativo del Estado; revela también la existencia de prácticas de gobierno que no se reclaman de la soberanía del Estado.

⁸⁵ AGLA, Logia Unión del Plata, acta de la tenida del 22/2/1858.

⁸⁶ Cf. Newland, *Buenos Aires no es pampa...*

⁸⁷ Por ello no creo que podamos distinguir desde este punto de vista a los sectores católicos reaccionarios de los liberales y republicanos, como lo deja suponer Tulio Halperin Donghi. Si los católicos van a insistir sobre la caridad como vínculo comunitario, católicos y liberales masones van a promover y participar activamente en el desarrollo de sociedades benéficas y caritativas. Ambos se inclinan por la utilización de organismos auxiliares surgidos de la propia sociedad como mediadores entre el Estado y la sociedad. Cf. Tulio Halperin Donghi, “Una nación para el desierto argentino”, en: *Proyecto y construcción de una nación argentina. 1846-1880*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1979.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El caso aquí analizado sugiere que para esas elites que toman en sus manos la construcción del Estado como garante de las libertades cívicas y promotor de las nuevas relaciones sociales la relación entre la potencia pública del Estado y la sociedad de individuos incluye a estos actores "caritativos", a los que se les confía una rama del servicio público, que no es entendido como servicio que debe el Estado a los individuos sino como deber moral y función social y política de los particulares. La beneficencia pública sería así una forma de regulación de los conflictos sociales, en la que los notables cumplen funciones de gobierno para garantizar la paz social.

El doble rechazo liberal del principio de la organización corporativa de la sociedad y de la obligación social del Estado en materia de asistencia y beneficencia explica el lugar singular que van a ocupar los actores caritativos en la nueva sociedad de individuos, como nuevos cuerpos intermedios.⁸⁸ No se trata de una especificidad local en el tratamiento de este problema, sino que es más bien el producto, como lo señala Pierre Rosanvallon, de la contradicción a la que se enfrenta el liberalismo al querer al mismo tiempo afirmar el principio individualista y rechazar la idea de una intervención del Estado en el área de la asistencia pública.⁸⁹

De todo ello podemos concluir que la tesis de Oszlak sobre la "expropiación social" de los particulares por el Estado no responde al fenómeno aquí analizado. Si bien en un primer momento durante el gobierno de Rivadavia y luego, a partir de 1852, existe un consenso en torno a la necesaria intervención pública en esta área —así como una convicción de que se trata de un problema social y político que precisa una acción gubernamental— se mantiene una fuerte resistencia a convertir a la beneficencia en un asunto de Estado. La beneficencia se encuentra mayoritariamente en manos de los particulares, que asumen de esta manera ciertas funciones de gobierno. La creación de la municipalidad en 1854 se presenta como una tentativa de supervisión administrativa de las diferentes iniciativas de caridad, pero no logró imponerse en este campo, incluso después de la creación de la Dirección de la Asistencia Pública de la Ciudad de Buenos Aires en 1883. El Estado provincial —o mejor dicho, aquellos que operan en su nombre—, lejos de enajenar a las instituciones civiles y a los particulares las cuestiones de interés común y de bien público, asoció esta singular

⁸⁸ Si es cierto que las disidencias existen, sobre todo en torno a la necesidad de que el Estado asuma ciertas cargas públicas, o sobre el papel que deberían jugar en ello las instituciones públicas, en ningún caso se trata entonces de reconocer un "derecho" de los trabajadores o una "obligación social" del Estado.

⁸⁹ Cf. Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, París, Seuil, 1981.

concepción de gobierno al de la potencia pública del Estado; sin embargo, no pudo resolver las contradicciones que existían entre estas dos concepciones de gobierno.⁹⁰

El alcance de estas conclusiones no se reduce a introducir una rectificación a la tesis sobre el proceso histórico de formación del Estado en la Argentina, sino que apunta a cuestionar algunas interpretaciones que ceden, a mi entender, ante las categorías de entendimiento impuestas por el propio Estado.⁹¹ No obstante, debemos reconocer que el trabajo de Oszlak tuvo el gran mérito de restituir al Estado su dimensión histórica y que los excesos en este sentido provienen más de las aplicaciones que se han hecho de su tesis que de su propio trabajo.⁹² Subsiste sin embargo en su interpretación una cierta visión lineal del proceso que tiende a silenciar el problema de la redefinición de las funciones de gobierno y que también forma parte del complejo y nada lineal proceso de transferencia de la soberanía de la monarquía al Estado nacional.

Más allá de los temas específicos que señala nuestro trabajo, su objetivo es abrir un debate que permita buscar nuevas pistas para pensar el Estado como un compromiso inestable entre los imperativos político-ideológicos y el conjunto de prácticas sociales y económicas –en nuestro caso particular, de beneficencia– que modelan las representaciones que la sociedad se hace del gobierno y frente a las cuales el Estado debe redefinirse constantemente.⁹³

⁹⁰ Sobre la relación Estado y gobierno, y la variedad de figuras de gobierno desde la Edad Media, véase Michel Senellart, *Les arts de gouverner: Du régime médiéval au concept de gouvernement*, París, Seuil, 1995.

⁹¹ Sobre el peso de estas categorías en nuestro entendimiento sobre el Estado, véase Pierre Bourdieu, "Esprits d'État", en: *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, marzo de 1993.

⁹² Por ejemplo, en la reciente y útil compilación realizada por José Luis Moreno sobre instituciones de beneficencia notamos esta tendencia a convertir a la beneficencia en asunto de Estado, haciéndola extensiva incluso a la época colonial. Cf. José Luis Moreno (comp.), "Introducción", en: *La política social...*

⁹³ Aspecto que ya ha sido señalado en Francia por Pierre Rosanvallon. Cf. *L'État en France, de 1789 à nos jours*, París, Seuil, 1990.

RESUMEN

A través de un estudio de la organización de la beneficencia pública en Buenos Aires, este trabajo busca interrogar el proceso de construcción del Estado en la Argentina. Discute en particular la tesis de Oszlak sobre la "expropiación social" efectuada por el Estado en materia de beneficencia, y muestra la necesidad de repensar la articulación de estas formas de gobierno con la soberanía del Estado. Destaca en especial la función que han jugado los "actores caritativos" que lleva a repensar el proceso de transferencia de la soberanía de la monarquía al Estado nacional.

Through a study of the organization of the social beneficence in Buenos Aires, the purpose of this work is to question the construction process of the State in Argentina. It particularly discusses Oszlak's thesis on the "social expropriation" conducted by the State in the matter of social welfare, showing the necessity to rethink the articulation of these forms of government with the sovereignty of the State. It emphasizes specially the role played by the "charity actors" that induces rethinking the process of transference from the sovereignty of the monarchy to the national State.

Palabras clave: beneficencia, asistencia social, caridad, Estado, gobierno.