

La formación de asistentes sociales para la revolución y para el orden social. Demanda estatal y autonomía profesional. Santa Fe en la segunda mitad de los '40

The training of social workers for the revolution and for the social order. State demand and professional autonomy. Santa Fe in the second half of the 40's

Vallejos, Indiana

Indiana Vallejos * ivallejos@unl.edu.ar
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

PAPELES del Centro de Investigaciones de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
ISSN: 1853-2845
ISSN-e: 2591-2852
Periodicidad: Semestral
vol. 16, núm. 27, Esp., 2023
papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar

Recepción: 31 Julio 2023
Aprobación: 29 Septiembre 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/500/5004622009/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/pc.2023.27.e0018>

Resumen: Con el objetivo de pensar la profesionalización de Trabajo Social impulsada desde el Estado santafesino, en este artículo analizo la relación entre formación profesional y autonomía en la segunda mitad de los años '40. Para eso, parto del concepto de autonomía para luego detenerme en la demanda estatal que da origen a esta novel profesión en Santa Fe: la lectura de los problemas sociales que resultan prioritarios en la época y los saberes requeridos a las asistentes sociales para la intervención en los mismos. Finalmente, centro la atención en la disputa por la autonomía profesional que se produce entre la demanda de las autoridades de formar agentes calificados para intervenir en lo social subordinados al proyecto de gobierno y la posición de las noveles profesionales en defensa de la toma de decisiones en el ejercicio de la profesión (que en algunos aspectos coinciden con los mandatos y en otros los cuestionan).

Palabras clave: Trabajo Social, Demanda estatal, Formación profesional, Profesionalización, Autonomía.

Abstract: With the aim of thinking about the professionalisation of Social Work promoted by the State of Santa Fe, in this article I analyse the relationship between professional training and autonomy in the second half of the 1940s. To do so, I start with the concept of autonomy and then focus on the state demand that gave rise to this new profession in Santa Fe: the reading of the social problems that were a priority at the time and the knowledge required from social workers to intervene in them. Finally, I focus my attention on the dispute for professional autonomy that arises between the authorities' demand to train qualified agents to intervene in social issues subordinated to the government project and the position of the new professionals in defence of decision-making in the exercise of the profession (which in some aspects coincide with the mandates and in others question them).

Keywords: Social Work, State demand, Professional training, Professionalisation, Autonomy.

1. Introducción

Con el objetivo de pensar la profesionalización de Trabajo Social impulsada desde el Estado santafesino, en este artículo analizo la relación entre formación profesional y autonomía en la segunda mitad de los años '40. Para eso, parto del concepto de autonomía para luego detenerme en la demanda estatal que da origen a esta novel profesión en Santa Fe: lectura de los problemas sociales que resultan prioritarios en la época y los saberes requeridos a las asistentes sociales para la intervención en los mismos. Finalmente, centro la atención en la disputa por la autonomía profesional que se produce entre la demanda de las autoridades de formar agentes calificados para intervenir en lo social subordinados al proyecto de gobierno y las demandas de las noveles profesionales en defensa de la toma de decisiones en el ejercicio de la profesión (que en algunos aspectos coinciden con los mandatos y en otros los cuestionan).

Pensar el proceso de profesionalización de Trabajo Social en términos de la configuración de un saber y una práctica de Estado implica analizar cómo se imbrica –en tanto conocimiento y práctica- en la nueva institucionalidad que supone la modernización estatal santafesina. Es decir, considerar cómo ambos se necesitan entre sí en el proceso de consolidación e institucionalización que –a la vez- delinea nuevos modos de conocer, priorizar e intervenir en los problemas sociales y desplazan –cada vez más- a los clásicos de la beneficencia para estatal.

2. Un breve recorrido por el concepto de autonomía

Freidson (1978) plantea que una profesión es un tipo particular de ocupación, cuyos ejercientes realizan un conjunto de actividades que le proporcionan el ingreso principal para la subsistencia. Esas actividades no son consideradas pasatiempos, ocio productivo o tareas vocacionales, sino trabajo, por lo que se realizan a cambio de una compensación económica. Esa compensación deviene de la consideración social de su utilidad y/o productividad. Además, sus miembros disponen de un método común, que se transmite a los novatos. El autor destaca que “la distinción más estratégica reside en una legítima autonomía organizada: una profesión es diferente de otras ocupaciones porque se le ha dado el derecho de controlar su propio trabajo” (1978, p. 83). Esa autonomía se conquista en la disputa con otras ocupaciones con las que se superpone. Así, la profesión obtiene una posición social que finalmente es asegurada por el poder político y/o económico, ya que expresa algunas de las creencias o valores importantes para las elites dominantes. Ahora bien, si bien la posición es concedida por las élites, “una vez que la profesión se establece en su protegida posición de autonomía, es probable que funcione con una dinámica propia, desarrollando nuevas ideas o actividades que pueden reflejar solo vagamente, e incluso contradecir las ideas de la élite dominante” (Freidson, 1978, p. 84).

Entonces, el autor le otorga a la autonomía un claro carácter político, dado que requiere de la colaboración estatal para el reconocimiento de la relevancia social y la importancia de una profesión. La autonomía es expresión de la posición en la división social del trabajo, de modo que los miembros de una profesión

logran control sobre la esencia del propio trabajo, sus términos y contenido. Ejercer el control sobre el trabajo, comprende la competencia para determinar los fundamentos apropiados y los métodos más efectivos para realizarlo, así como de los criterios que califican a las personas para ejercerlo, lo que constituye una barrera técnica que separa a los profesionales de los legos y actúa como instancia de legitimación. Es decir: la autonomía se logra cuando una profesión se libera de la evaluación técnica y del control tanto de otras profesiones como de los profanos.

Así, la autonomía se torna “la característica más estratégica y apreciada de la profesión [y] se debe a la relación con el Estado soberano, con respecto al cual no es finalmente autónoma” (Freidson, 1978, p. 39). En este sentido, no sólo alcanza a las profesiones “libres”, sino también a aquellas en las que el Estado impone condiciones a los profesionales a través del control de la organización social y económica del trabajo. En el primer caso, el Estado apoya las normas de la profesión, crea las condiciones para liberarla de la competencia de ejercentes rivales^[1] así como controla las para-profesiones y las ocupaciones auxiliares. Se crea así un ámbito protegido en el que “la profesión tiene suficiente poder para controlar virtualmente todas las facetas de su trabajo sin interferencia significativa de ningún grupo no profesional” (Freidson, 1978, p. 58), lo que configura las condiciones del ejercicio monopólico, tanto como para definir las condiciones sociales y económicas y el contenido técnico del trabajo. En el segundo caso, organización social y económica del trabajo es patrimonio del Estado, y se refiere al ejercicio institucionalizado, la disponibilidad de los recursos para el desarrollo de la tarea profesional, la distribución geográfica, la condición salarial de los profesionales, los modos de contratación, la jornada laboral, los montos de la paga y su relación con la calidad de la práctica, los incentivos a la formación permanente, entre otros aspectos. La autonomía profesional es más débil que en el primer caso y se circunscribe al contenido técnico y experto del trabajo, que refiere a la valoración de los problemas sobre los que interviene, la toma de decisiones sobre qué hacer con fundamento en los conocimientos profesionales y que la evaluación de las prácticas y de sus consecuencias sea realizada exclusivamente por colegas.

La autonomía técnica es el punto nodal de lo que es exclusivo de una profesión, que una vez obtenida puede irradiarse a otros segmentos. La demanda social a una profesión se funda en que ésta posee saberes esotéricos y destrezas complejas que hacen que quienes no son miembros de la profesión no puedan ejercer satisfactoriamente ni evaluar satisfactoriamente el trabajo, lo que constituye la razón del monopolio. Es precisamente esa exclusión de los profanos que permite a las profesiones el control de su propio trabajo, aún a pesar de los controles formales de los sistemas administrativos y de las jerarquías laborales. Asimismo, es esa autonomía técnica la que está en la base del control de la direccionalidad, contenidos y modalidades del proceso de formación institucionalizada: son los propios miembros de la profesión quienes deciden qué es valioso aprender, con qué objetivos, durante cuánto tiempo y, cuando se trata de investigación, son éstos quienes deben decidir en última instancia cuáles son los conocimientos válidos.

Por su parte, Sarfatti Larson (2018) analiza la configuración de las profesiones como algo inacabado, por lo que la denomina “proyecto profesional”, a la vez que

señala que una profesión no existe como un actor unificado desde su origen, sino que se trata de una unidad que requiere ser producida. La autora plantea que las profesiones se sitúan históricamente, y reconoce dos olas de profesionalización. En primer lugar, ola una clásica, ocurrida principalmente en Inglaterra y Estados Unidos a partir de finales del siglo XVIII, surgida desde la sociedad civil que obtuvo respuestas del Estado a las demandas por el monopolio, la regulación de los estudios y que involucra en primera instancia a la medicina y al derecho y luego a otras profesiones. En segundo lugar, refiere a otra ola, de “profesionalización inducida”, ocurrida entre el fin del siglo XIX y el XX en países de la Europa continental (en particular Francia y Prusia), que involucra a ocupaciones que emergen a la sombra del empleo en organizaciones burocráticas, públicas y privadas, a las que denomina “tecnoburocráticas”, entre las que incluye a Trabajo Social. Se trata de ocupaciones que se desarrollan en carácter de empleados, que -en ese proceso- reclaman por el control técnico de su trabajo y buscan enraizar su identidad laboral en un campo de conocimiento.

La autora enfatiza el carácter histórico del concepto profesión, cuyo significado incluye la función social que estas desempeñan en las sociedades complejas: “organizar la adquisición y la certificación de la pericia en áreas funcionales amplias, sobre la base de titulaciones educativas formales en posesión de determinados individuos” (Sarfatti Larson, 1990, p. 208), que configuran un orden de recursos escasos en otro que implica status social, oportunidades privilegios y beneficios laborales. Es decir: refiere a la vinculación estructural entre, por un lado, altos niveles educación formal, traducidos en credenciales académicas otorgadas por instituciones que recogen, transmiten y eventualmente producen, conocimientos complejos y alta elaboración y, por otro, posiciones deseables en la división social del trabajo.

Uno de estos beneficios es la autonomía profesional en el ejercicio de las funciones especializadas. Esa autonomía [...] la justifican los profesionales afirmando que poseen un conocimiento especial y superior que, por el hecho de serlo, no debe someterse a la evaluación de los legos ni sufrir la intromisión de individuos inexpertos. (Sarfatti Larson, 1990, p. 209)

Desde una corriente teórica distinta a la de Freidson, para Sarfatti Larson también es el Estado el que asegura las condiciones de profesionalización y la autonomía. Sin embargo, como plantea González Leandri, la diferencia radica en que para el primero la intervención estatal y la autonomía profesional refieren a dos objetos distintos: la organización socio económica del trabajo, y el control y evaluación técnica respectivamente. Mientras que, para esta última la autonomía depende sobre todo de la intervención estatal porque ésta “es producto de la estrategia de clase mediante la cual el Estado favorece al segmento profesional de la burguesía”. Así, la autonomía no se adquiere a partir de la técnica, sino que “es un emergente histórico y representa una parte indisoluble del proceso de formación de las clases sociales y del Estado” (1999, pg. 72).

Estas dos posiciones teóricas con respecto a la autonomía, posibilitan el análisis del proceso de profesionalización del trabajo social santafesino, en sus primeros años que realizo en el apartado siguiente.

3. La demanda estatal a una nueva profesión: los problemas sociales y las políticas

Como se plantea en otras producciones (Genolet, 2017; Rubinzal, 2014; Vallejos y Chechele, 2019, 2023) la Escuela de Servicio Social de Santa Fe (en adelante, ESS) se crea en los primeros '40, impulsada por el gobierno conservador de Argonz. El mandato fundacional tiene el objetivo explícito de formar personal técnico especializado que disponga de los fundamentos necesarios para la comprensión de los problemas sociales, al servicio de la implementación de la política de asistencia social. Es decir, la creación de la ESS se inscribe en un proceso de racionalización de las prácticas estatales en el sentido weberiano de optimización de la relación medios-fines. A diferencia de los procesos liberales de profesionalización, se trata de un proceso de formación de agentes impulsado por el propio Estado.

Piasezzi (2009) sostiene los gobiernos conservadores de De Iriondo (1937 – 1941) y de Argonz (1941 – 1943) deben generar legitimidad sustitutiva que les permita suplir la falta de legitimidad de origen. Para eso, despliegan una serie de estrategias entre las que se distingue la inversión en salud pública. Si bien no existe la misma magnitud de inversión, también es posible pensar la asistencia social en este registro.

Como ya lo había planteado el gobernador de Iriondo, la promoción de las políticas sociales es responsabilidad del Estado, por lo que es su tarea organizar la Asistencia Social en forma ordenada e integral. Según Piasezzi:

] los acentos de este discurso gubernamental están puestos en la prevención de las enfermedades y en la preservación de la salud, en la atención de la maternidad y las condiciones materiales de vida de la población, en lo que hace a vivienda, agua potable, etc. Cuando el gobierno habla de la necesidad de impulsar una política de vivienda, lo hace desde el registro de la política de salud. (2009, pg. 96)

Newton sostiene que el movimiento de reforma social santafesino se origina de arriba hacia abajo, promovida por los gobiernos “centristas”, beneficia al pueblo sin que éste lo reclame. Esos gobiernos están especialmente preocupados por una reforma social que “se lleve adelante sin que recrudezca la lucha de clases; sin que tome auge la agitación profesional; sin grandes choques entre las fuerzas representativas del Capital y el Trabajo” (Newton, 1943, pg. 8). La búsqueda del equilibrio social requiere la tutela estatal, para atender los problemas de orden social a través de la búsqueda de soluciones justas, por lo que la reforma social adquiere un

marcado carácter asistencial. Y la asistencia social de un pueblo, el cuidado del capital humano, que es el capital básico de toda comunidad civilizada, debe hacerse con los medios que el propio pueblo logra con sus esfuerzos, pero que rara vez disfruta, porque pasa al poder del capitalismo. (Newton, 1943, pg. 10).

Por lo tanto, la atención de los problemas sociales no sólo requiere disponer de los recursos económicos, sino también de agentes con capacidad de leer esos problemas y diseñar las acciones para enfrentarlos. Esos agentes serán las Asistentes Sociales, formadas en las Escuelas de Servicio Social. Así, más allá de los magros resultados en lo que refiere al bienestar (entre otras razones, por la escasez de financiamiento) se construye un discurso que lo argumenta y se avanza en la

creación de instituciones desde las que es posible ejercer control de la población, a la que se registra con detalle, pero también desde las que se comienza a atender la demanda con una respuesta profesionalizada.

Es notable como, a partir de la discusión de la Ley N° 3069 de Asistencia Social, cristaliza también en el campo asistencial un discurso que enfatiza en el conocimiento experto. Ese énfasis desplaza la centralidad de las prácticas benéficas existentes hasta el momento y privilegia una cierta pericia técnica con fundamentos teóricos para la comprensión de los problemas sociales y la intervención en lo social. En 1942, el Ministro Irigoyen Freyre^[2] sostiene que es necesario sacar provecho de las ideas científicas y encontrar la forma de emplearlas en beneficio del ser humano. Asimismo, plantea que la capacidad intelectual, jerarquía científica y posición social es directamente proporcional a la responsabilidad en la orientación y dirección de la vida colectiva y asigna al Servicio Social la tarea de avanzar en la investigación y el conocimiento científicos para poner remedio a los problemas sociales a través de la organización de la Asistencia Social. El discurso de gobierno enfatiza en que la Asistencia Social es una función de Estado, que enlaza investigación, socorro y educación de los necesitados a la vez que desplaza a la concepción primitiva de la caridad, en tanto esta socorre al prójimo en cumplimiento de un precepto moral, pero que no estudia las causas de la necesidad.

Desde el plano discursivo, el Estado instala una lectura de los problemas sociales, de su propia responsabilidad en la superación de los mismos y de los modos de hacerlo. Así, es el propio Estado el que contribuye a delimitar la pericia y el conocimiento que privilegian a esta intervención por sobre otras. El de las asistentes sociales no es un grupo ocupacional preexistente que disputa con la caridad y la beneficencia como otras formas de intervención en lo social, sino una iniciativa de arriba hacia abajo: el propio Estado impulsa la configuración de la ocupación para el sostenimiento de la política social. Los trabajadores sociales son pensados como “expertos técnica y espiritualmente preparados, que contribuyen a realizar planes parciales o integrales de acción y bienestar social programados por el Estado o las instituciones privadas” (Sanchez Rizza,^[3]1945, s/n).

Así, tanto la política social como el grupo ocupacional destinado a ponerla en acto, están orientados a la evitación del conflicto social. Sin embargo -con excepción de la política de salud y la significativa inversión realizada en la construcción de hospitales- la política social no tiene financiamiento significativo por lo que no objetiva en acciones asistenciales extendidas.

Este proyecto de profesionalización persiste más allá de los cambios de gobierno. En 1945, Lorenzo García^[4] plantea que las funciones técnicas requieren personas idóneas, con capacidad para desarrollarlas y comprometidas con sus objetivos. Agrega que es deber del Estado tanto proveer los cargos con personal habilitado para desempeñarlos, como crear los establecimientos destinados a la capacitación de los funcionarios, en particular de las áreas médico sociales y de acción social propiamente dicha. Unos años más tarde, el Plan Trienal explicita que son las asistentes sociales las que deben contribuir a poner en marcha el mecanismo asistencial de la provincia. Es decir, ubica a las Asistentes Sociales en el marco de una burocracia calificada que no sólo debe implementar la política sino participar de la creación de las instituciones asistenciales. No se

trata de meras ejecutoras, sino de artífices del diseño de la estructura estatal con presencia en el territorio.

En este nuevo contexto, los problemas sociales priorizados se refieren al tanto empobrecimiento, las condiciones misérrimas de vida, como a la higiene y la moral. Preocupan el colapso de la natalidad y las uniones ilegítimas que disgregan a las familias como células de organización social, la minoridad abandonada y delincuente, el auge de las toxicomanías y la vida al margen de las prescripciones higiénicas. En ese sentido, la erradicación de los ranchos es un objetivo explícito, aunque en la visión de los pobladores es más relevante estar cerca del lugar de trabajo que las condiciones de la vivienda.

Mantener una tasa alta de nupcialidad y de natalidad se asocia al engrandecimiento de la población trabajadora y, consecuentemente, al crecimiento de la Nación, para lo que se requiere que los individuos se mantengan en una condición física y moral normal. También preocupa la infancia y -consecuentemente- la maternidad y la crianza consideradas en su dimensión social, en el marco de un clima de época que enfatiza “la función pública de la asistencia social, que el Estado asume a título de gestor del bien común” (Guastavino Ureta, 1946, pg. 30). La acción estatal respecto a la infancia pobre pretende salvarla, atacando la miseria de los que nacen en condiciones de debilidad moral y económica, que afecta su desarrollo físico e intelectual en un círculo vicioso en el que confluyen diversas causas. Así, no solo se trata de intervenir con la “infancia desviada”, sino también de considerar al niño en su contexto, conociendo el estado económico, social, cultural y moral del medio que lo rodea para mejorarlo en los casos necesarios.

Los problemas no son solo aquellos derivados de cuestiones económicas. A la carencia de recursos y la incertidumbre respecto a la regularidad del trabajo, deben sumarse aquellos factores considerados “intrínsecamente sociales” como “la falta de instrucción y educación, carencia de normas regulares de conducta social, etc. etc. Factores sociales como la promiscuidad, la miseria, la vagancia, la desocupación temporaria o permanente.” (Lambruschini, 1945, p.7).

En cuanto a la orientación de la política social, el Plan Trienal señala que es necesario disminuir el número de necesitados de asistencia, evitando fomentar que sean “mantenidos por el Estado”, por lo que llama a reeducarlos y aumentar su capacidad productiva, el autovalimiento y la adquisición de nuevos hábitos, lo que resulta acorde con los lineamientos del Plan Quinquenal, que conducirá “a elevar la cultura social de las masas trabajadoras, dignificará el trabajo y humanizará el capital. [Ese Plan...] conduce al ‘equilibrio social’, ya que ‘la lucha destruye valores’” (Plan Trienal de Gobierno, 1947, p. 21).

Es decir que, a pesar del cambio de orientación política del gobierno, continúa presente y explícita la preocupación por el orden y la armonía social. El equilibrio social se funda en los valores, y evita la lucha que los destruye a partir del aumento de la producción. Se retoma así el énfasis en la capacidad productiva de los sujetos, que configura el capital humano. Esa preocupación por la grandeza de la Nación fundada en el capital humano es anterior, sin embargo, ahora es resignificada, en el marco de una política centralizada de industrialización, crecimiento de la producción, avance en la distribución del ingreso, intervención estatal en las condiciones de trabajo y de vida de los obreros y un amplio programa de política social. Alineado en este sentido, el Plan Trienal plantea un plan de inversiones

en la política social (que propone financiar con el “Primer empréstito interno para acción social integral”, finalmente no concretado). El mismo plan recupera lo realizado, no solo a partir de la Ley de Asistencia Social, sino particularmente lo hecho a partir de 1944 con la creación de la Dirección de Acción Social.

Con el propósito de brindar soluciones adecuadas a la magnitud de los problemas sociales, se diseña una institución destinada a organizar la política social dirigida tanto a los sectores trabajadores como a los excluidos del trabajo. Por eso, en parangón con la Secretaría de Trabajo y Previsión de la Nación, en 1947 se crea la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social de la provincia (a la que se otorga rango ministerial, por lo que tiene dependencia directa de la Gobernación). Según lo establece el artículo 1 de la Ley N° 3139, la Secretaría tiene “jurisdicción exclusiva en materia de acción social dirigida a la familia, protección a la infancia y adolescencia, asistencia social al niño en la edad escolar, vivienda popular, cultura social y turismo obrero, y servicio social individual y de grupo”. Esa misma ley, en su artículo 14, establece que quienes ocupen los cargos de Secretario y de Directores no sólo deberán reunir condiciones de probada moralidad, sino también ser expertos en la materia.

Para el cumplimiento del objetivo de promover el Bienestar General, la Secretaría organiza dos grandes líneas de trabajo: una relativa a la Seguridad Social y la otra al Bienestar. La primera incluye -como entidades autárquicas- a la Caja de Jubilaciones y pensiones; la Caja de Asistencia Social; la Caja Provincial de Asistencia Social da la Vejez, Invalidez, a la Madre y a los Huérfanos; la Caja de Asignaciones Familiares y la Caja de Previsión Social de los Empleados de la Provincia. La segunda comprende las Direcciones de Acción Social Directa, de Cultura y Turismo obrero, de Vivienda Popular, de Educación Física y de Protección a la Infancia y la Adolescencia. Además, se incluye en la estructura una Dirección General de Servicio Social que está destinada a organizar el Servicio Social del Estado, el Servicio Social Industrial y Gremial, el Servicio Social Rural y el de las Instituciones Privadas, con la misión de Educar y Servir.

Farroni plantea que el diseño institucional, con la creación de un organismo especializado y jerarquizado, aspira a separar la función asistencial de la sanitaria:

Lo específico de la asistencia [es] la atención del riesgo de fractura del vínculo social que [está] condicionado por la necesidad de ingresos monetarios, pero también por la participación de políticas sociales que atienden distintas necesidades materiales y simbólicas.

Las intervenciones se [legitiman] en conocimientos científicos tanto desde el discurso de los funcionarios políticos como de la burocracia técnica que la [implementa]. La inversión de recursos se [argumenta] sobre la base de índices estadísticos que [reflejan] el grado de necesidad de cada una de las zonas de la provincia. (Farroni, 2020, pg. 131)

En ese diseño, las Asistentes Sociales tienen un lugar relevante como parte de la burocracia técnico especializada. Considerar ese lugar contribuye a comprender la ubicación y dependencia institucional prevista para las Escuelas de Servicio Social, así como los lineamientos para la formación profesional y el impulso a la profesionalización.

4. La formación profesional institucionalizada

El marcado interés gubernamental por la profesionalización de agentes que implementen la política social se expresa, a partir de los primeros '40, en la legislación y en las decisiones ejecutivas. Eso se expresa en la Ley de Asistencia Social N° 3069 como la ley de creación de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social N° 3139 que incluyen en su articulado la creación, existencia, dependencia y supervisión de las Escuelas de Servicio Social. A su vez, esas decisiones se plasman en la creación y sostenimiento de las Escuelas de Servicio Social de Santa Fe y de Rosario.

Se trata de un proceso impulsado desde el propio Estado -en consonancia con lo que Sarfatti Larson (1990, 2018) denomina 'modelo continental' de profesionalización, en el marco de la modernización, generación de nuevas instituciones y la diferenciación y tecnificación de las estructuras estatales, entre otros aspectos. Ese modelo, lejos de enfatizar en las profesiones liberales y en los proyectos de profesionalización surgidos de la sociedad civil que reclamaron al Estado la garantía de mecanismos monopólicos para sus campos de actuación; pone el foco en cómo el Estado organiza un campo de pericia -privilegiando un tipo específico de práctica por sobre otras existentes en el campo con las que se disputa la exclusividad-, la educación de los agentes y la garantiza la certificación de los conocimientos que contribuirá establecer su superioridad. En este caso, se trata de la experticia para la asistencia, que combina saber y virtud, formación y vocación.

La direccionalidad otorgada a la política social requiere del personal capaz de ponerla en acto, no sólo en los aspectos técnicos, sino también en los valores que fundamentan, aunque se presente como libre de ataduras políticas. Berrotarán plantea que si el Estado "se ubica en el centro de las políticas y de la política [debe] contar con un núcleo burocrático y técnico competente" (2012, p. 135). Así, en la provincia de Santa Fe, las instituciones de formación de Asistentes Sociales se ubican -desde sus primeros años- en la misma dependencia institucional en la que se implementa la política social. Esa ubicación implica ajustar la formación a lo requerido por los gobiernos, a la vez que el fomento a que los propios funcionarios sean profesores.

En consecuencia, los planes de estudio de 1943, 1944, 1945 y la propuesta elaborada por Guastavino en 1947, ponen énfasis en la formación orientada a la comprensión moral de los problemas, para intervenir en esa realidad. La Resolución N° 195/48 SBSS, indica expresamente que la formación de Asistentes Sociales debe adaptarse a los principios sociales de la Revolución, que la enseñanza debe tener orientación práctica, así como también incluir una amplia referencia a la organización social de los Estados Nacional y Provincial y enseñanza religiosa orientada a su contenido social, acorde a las disposiciones vigentes. Eso expresa la imbricación entre las necesidades de gobierno y la formación de las asistentes sociales, con un interés de subordinación a los lineamientos políticos.

La orientación de la formación institucionalizada retoma esas necesidades, la perspectiva del deber estatal de garantizar la justicia social y la vez pretende poner los conocimientos al servicio de un ideal de individuo que no altere el orden social, al que hay que asistir y educar, tanto como de la producción de información que sirva a la toma de decisiones políticas y las traduce en contenidos

a enseñar. Por lo tanto, esa demanda se encuentra en la base del diseño de planes de estudio que comprenden lo que Emma Guastavino Ureta (1947) denomina “principios científicos”, contenidos metodológicos y técnicos de intervención y de investigación. Así, la enseñanza se orienta a la sustancia de los conocimientos y la destreza técnica con la solidez que exigen las competencias profesionales. Según Guastavino Ureta, un plan de estudios de Servicio Social debe ser flexible, amplio y balanceado y contener -como mínimo- el siguiente programa que expresa la formación básica de un Asistente Social:

1. Organización de la colectividad
2. Nociones fundamentales de información médica.
3. Nociones fundamentales de información psiquiátrica.
4. Bienestar público.
5. Administración de obras asistenciales sociales.
6. Caso social individual.
7. Servicio Social de grupo.
8. Nociones fundamentales de las ciencias jurídicas
9. Nociones fundamentales de economía social y política.
10. Sociología.
11. Ética Profesional.
12. Investigación Social: Estadística, encuestas, etc. (1947, pg. 1)

En la ESS, la enseñanza se organiza en clases teóricas y prácticas. En estas últimas se aplican y comprueban los conceptos adquiridos en las primeras, a la vez que se aprende un modo de operar y se incorporan los valores propios de la profesión, lo que constituye la espiritualidad de la profesión. Para eso, las asistentes sociales que se desempeñan en las instituciones tienen un lugar relevante en la formación: enseñan en su tarea cotidiana a los novatos, transmiten el oficio como los maestros artesanos a los aprendices. De alguna manera, se combina la enseñanza escolarizada de las aulas con la enseñanza de un modo de pensar y de hacer en la práctica (que se sostendrá, con variantes, a lo largo de la historia de la formación profesional de Asistentes Sociales).

La formación es de carácter polivalente y en la práctica, los “casos sociales” son pensados como materiales para la enseñanza y el aprendizaje: deben ser variados e incluir distintos tipos de “problemas”. La distribución de los alumnos en los centros asistenciales es rotativa, y busca abarcar “el conocimiento de los cuatro principales aspectos: problemas de conducta, de la minoridad, del trabajo y médico-asistenciales” (Libro de actas del Consejo Académico, pg. 94). El objetivo es que las estudiantes aprendan tanto acerca de los problemas sociales como de los métodos de la profesión, por lo que los casos deben permitir vincularse con Grupos, la Organización de las colectividades, así como con la acción social y las investigaciones sociales. Se trata de conocer el propio caso, e intervenir para corregir la desviación; pero también de trascender ese conocimiento -aportando a la reforma social-. Es decir, un planteo que resulta consistente con lo expresado por Mary Richmond en su texto *Caso Social Individual* (1922). Así, la formación muestra influencias tanto de la demanda estatal como de los desarrollos de la literatura de un Trabajo Social incipiente en el campo de las profesiones.

La formación práctica incluye, también, a la investigación que -en la ESS- se implementa a través del Gabinete de Investigaciones Económicas y Sociales,

destinado a realizar estudios sobre los problemas concretos de interés general, con la “finalidad de capacitar prácticamente a los alumnos en las tareas de investigación directa” (Reglamento del Gabinete, art. 2). Desde ese encuadre, los docentes organizan distintas propuestas de investigación desde las asignaturas y, además, las estudiantes participan en tareas de investigación inherentes a la Dirección de Acción Social (como el empadronamiento de familias requerido por el Censo de Indigentes en el marco del “Programa de Lucha contra la indigencia” de 1947). En cuanto a la tesis necesaria para optar al título, se pretende que éstas sean mucho más que recopilaciones de datos existentes, por lo que se requiere de un trabajo de investigación “directa y personal del autor”, que constituya un aporte y exprese la experiencia y formación adquirida en los tres años de estudio.

La formación teórica se orienta a la conformación de un criterio profesional que permita interpretar los datos de la realidad (ya sea el resultado de las *encuestas* o la situación de los asistidos). Se trata de dominar los criterios y medios científicos necesarios al trabajo, pero a la vez, subordinarlos al respeto a la persona humana, la misericordia ante la miseria, la fraternidad y la comprensión devenida del amor espiritual. Es decir, se trata de reconocer que toda Asistente Social tiene un núcleo que combina –de modo inseparable- amor, entusiasmo y conocimiento (Vásquez, 1946).

Francisco Menchaca^[5] plantea que se pretende que el trabajo del asistente social de cualquier institución de Servicio Social:

[no se reduzca] a constatar si en él hay suficiente miseria para que se le alimente en el comedor escolar o se le provea de zapatillas. Si a ello se redujera su función, la provisión de comida o de zapatillas sería interminable y al cabo de un tiempo se estaría ante un hogar tan necesitado como antes [...]. El asistente social, entonces, para que su labor sea efectiva deberá investigar las causas del estado de necesidad a fin de procurar un mejoramiento económico duradero, ya consiguiendo trabajo al padre, ya reorientándolo si no encuentra ocupación en su especialidad, ya enseñando a la madre el manejo del reducido presupuesto doméstico en forma que no falte en el hogar higiene y buena comida. Pero no habrá de reducirse a solucionar el apremio económico, tendrá también que arreglar el problema moral o espiritual que puede agregarse al económico [...] El asistente social deberá poner en práctica no sólo los conocimientos aprendidos en clase, sino la cordura y sensatez que, a las propias, haya podido agregar la escuela mediante el contacto directo con los problemas sociales. (1945, pg. 17)

Así, la formación de la ESS combina las necesidades y cosmovisión de la política social provincial con las discusiones académicas de la época, y confluye en la formación de los técnicos capacitados para la implementación del deber estatal de garantizar los servicios sociales. En este sentido, Farroni (2020) destaca la legitimidad de las asistentes sociales, expresada a través de la obtención de una titulación reconocida por Estado. La autora plantea que “se trata de una doble legitimación, de un saber construido desde el Estado y de una técnica sostenida por la actividad de las asistentes que monopolizaban la atención asistencial pública” (2020, pg. 185).

5. Las disputas por la autonomía en un proceso de profesionalización incipiente

Como desarrollo antes, Freidson considera la relación entre autonomía profesional (referida al autocontrol y evaluación del propio trabajo) e intervención estatal (referida a la organización económica y social del trabajo). En el caso de Trabajo Social, la disputa por la autonomía se complejiza al tratarse de una profesión atravesada por la relación salarial, que impone restricciones a la toma de decisiones y cuestiona la autorregulación del ejercicio profesional. Por el contrario, los saberes específicos y las destrezas técnicas la fortalecen. Ese saber hacer aporta a balizar el ámbito de acciones reservadas a las Asistentes Sociales, distinguiéndolo del de otras profesiones, pero no cuenta con el respaldo estatal necesario para garantizar el monopolio (tal como ocurre con la profesión médica a partir de la sanción de la denominada Ley de Sanidad N° 2287, en 1932). Ese monopolio se garantizaría recién tres décadas más tarde, al sancionarse la Ley N° 7.754 “Régimen para el ejercicio de la profesión de asistente social”.

Puede considerarse que el período analizado es parte de un momento fundacional de la profesión en Argentina, con las características que asume en el territorio santafesino. En ese sentido, no se encuentran consolidados los rasgos que permitan afirmar que Trabajo Social se haya afianzado aún como profesión, sino que se trata de un proceso todavía incipiente.

Como puede observarse en el apartado anterior, esto se expresa en la direccionalidad y contenidos de la formación que -en los comienzos- son definidas exclusivamente por las autoridades gubernamentales. Sin embargo, paulatinamente las noveles profesionales van tomando posiciones tanto con relación a los contenidos de la enseñanza como a su puesta en acto desde el aula y como supervisoras institucionales responsables de la transmisión del oficio. En este sentido, puede identificarse ya desde los primeros años, un proceso de conquista de una zona de autonomía relacionada con la formación, que va de un plan de estudios originario, diseñado por funcionarios a otros que se alinean con las discusiones internacionales (expresadas en las Conferencias Internacionales de Servicio Social y los Congresos Panamericanos de Servicio Social) y de la reciente Federación de Escuelas de Servicio Social de la República Argentina (creada en 1946).

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que las primeras asistentes sociales ejercieron la profesión aún antes de obtener el título. De ahí la frecuente distinción entre egresadas (quienes habían terminado de cursar y rendir las asignaturas) y graduadas (quienes, además, habían presentado la monografía final y obtenido el título). Con respecto a la autonomía, este resulta un aspecto relevante dado que, si bien se trata de agentes con formación, no es posible considerar que sean “totalmente” profesionales antes de obtener el título. Sin embargo, pueden ejercer como tales dado que no existe legislación que regule el trabajo profesional de las asistentes sociales hasta promediar la década de los '70.

Como mencioné, es posible identificar una fuerte demanda de las autoridades de formar agentes calificados al servicio de un proyecto de gobierno. Dicho de otro modo: profesionales subordinados a los intereses gubernamentales. Sin embargo, cuando analiza la visión de las primeras asistentes sociales santafesinas, Genolet (2017) muestra el interés de las jóvenes profesionales por defender

la posibilidad de tomar decisiones de intervención (que en algunos aspectos coinciden con los mandatos y en otros los cuestionan). A la vez, ambos coinciden en la búsqueda de delimitar un campo de acción reservado a las expertas y vedado a los legos, que en este caso se expresa en la disputa con las intervenciones benéficas y caritativas. En este sentido, es controversial pensar tanto el control técnico y la evaluación intraprofesional como el las disputas por monopolio de tareas específicas.

Cuando investiga la profesión médica, Freidson resalta que la capacidad de los grupos profesionales, de controlar las condiciones de trabajo y el contenido del mismo se relaciona con la interacción de sus agentes y las élites. En este sentido, es posible sostener que la relación del colectivo de asistentes sociales con las élites, es –en este periodo- una relación de subordinación, pero marcada por la lucha por mayores niveles de autonomía. Se trata de un proceso de profesionalización que no puede pensarse al margen de la conformación de la estatalidad, en una relación de doble construcción. La formación sistemática de asistentes sociales, la conformación paulatina de un área específica de intervención, el impulso a su diferenciación con otras prácticas asistenciales como la caridad y la beneficencia son sostenidas por el Estado, con particular fuerza a partir de la segunda mitad de los años '40. Por su parte, las jóvenes profesionales impulsan no solo la creación de instituciones como algunos Centros de Acción Social o el Servicio Social Escolar, sino que desarrollan

[...] una modalidad de intervención caracterizada por la burocratización y sistematización de los procedimientos. Sus acciones se [centran] en la elaboración de informes estandarizados, la realización de visitas domiciliarias, la argumentación de las resoluciones, la intervención fundamentada en cada uno de los trabajos que [desarrollan]. (Farroni, 2020, pg. 185)

Es decir, que a la vez que la profesión es impulsada por el Estado, sus agentes establecen modos de actuar, procedimientos institucionales, resuelven demandas de la ciudadanía y de otras instituciones, fortaleciendo la estatalidad.

6. Reflexiones finales

Este cierre provisorio profundiza sobre los rasgos que permiten sostener que Trabajo Social es una profesión impulsada por el Estado para intervenir en lo social. En este sentido, no parece un hallazgo novedoso. Sin embargo, reconstruir y analizar cómo se dio ese proceso en Santa Fe, aporta a comprender el proceso de profesionalización de Trabajo Social en la compleja situación argentina.

El gobierno conservador santafesino (1937 – 1943) impulsa la ampliación de las funciones estatales, en particular, las referidas a la intervención en lo social que continúan los gobiernos subsiguientes. Esa intervención es profundizada por los gobiernos subsiguientes, tanto por el de la Intervención Federal (1943 – 1946) como los del primer peronismo (1946 – 1955). En particular, estos últimos, consideran que los servicios sociales son necesarios a la justicia social y, por lo tanto, un deber estatal y no un acto graciable. Ponerlos en acto requiere de profesionales que comprendan y actúen sobre las diferentes variables que afectan a los sujetos en sus dimensiones individual y social y al bienestar social. A la vez,

se requiere que esos profesionales se alineen a los lineamientos de la política de gobierno, encarnando sus ideales.

Para eso, se diseña un entramado de normativa, instituciones y formación de profesionales y auxiliares destinado a implementar las decisiones gubernamentales. En ese entrecruzamiento y con ocupación plena para quienes finalizan el cursado de la carrera, las noveles asistentes sociales ejercen la profesión (aún antes de obtener el título) con una fuerte tensión entre la subordinación a las decisiones gubernamentales y el interés de delimitar un campo de acción de las expertas y vedado a los legos, en el que el control sea exclusivamente intraprofesional en el marco de un proceso de profesionalización promovido por el Estado.

Referencias bibliográficas

- Berrotarán, P. (2012). Los profesionales del derecho y las reformas de la Justicia. Transformaciones del campo jurídico en la Argentina reciente. En: Ben Plotkin, M. y Zimmermann, E. (comps.) *Las prácticas del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- FARRONI, N. (2020) *Las políticas de asistencia social en Santa Fe durante el primer peronismo (1946 - 1955)*. [Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Rosario]. <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/23016/Farroni%20Tesis.pdf?sequence=6>
- FREIDSON, E. (1978) *La profesión médica*. Barcelona: Península.
- GENOLET, A. (2017) *Asistencia Social en Santa Fe: Experiencias de las primeras egresadas*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- PIASEZZI, S. (2009) *Conservadores en provincia. El iriondismo santafesino. 1937 - 1943*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- RICHMOND, M. [1922] (1962) *Caso Social Individual*. Buenos Aires: Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública.
- RUBINZAL, M. (2014) *Historia de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe (1943 - 2013)*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Sarfatti Larson, M. (1990) Acerca de los expertos y los profesionales o la imposibilidad de haberlo dicho todo. *Revista de Educación. Número extraordinario*. Pp- 199 - 237.
- Sarfatti Larson, M. (2018) Profesiones hoy: autocrítica y reflexiones para el futuro. *Sociología. Problemas e prácticas*, 88. pp. 27 - 42.
- Vallejos, I. y Chechele, M. (2019) Formar personal idóneo para asistir: tendencias en la Escuela de Servicio Social, Santa Fe en los años 40. [Ponencia] *XI Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional*. Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/95307>
- Vallejos, I. y Chechele, M. (2023). La formación de asistentes sociales. Un análisis de los proyectos de formación en la Escuela de Servicio Social de Santa Fe en la larga década de los '40. *Papeles Del Centro*, 15(26), e0005. <https://doi.org/10.14409/pc.2023.26.e0005>
- Escuela de Servicio Social de Santa Fe. Libro de Actas del Consejo Directivo.
- Escuela de Servicio Social (1945) Reglamento del Gabinete de Investigaciones Económicas y Sociales.

- García, L. (1945) a. La Escuela de Servicio Administrativo y Sanitario de la Provincia de Santa Fe. [Ponencia] I Congreso Panamericano de Servicio Social, Santiago de Chile.
- García, L. (1945) b. Proyecto de Creación del "Liceo Social". Revista de la Escuela de Servicio Social (1) 1.
- Guastavino Ureta, E. (1946) Previsión Social, Seguridad Social, Seguro Social. Revista de la Escuela de Servicio Social, (1)3.
- Irigoyen Freyre, A. (1942) La función del Asistente Social [Conferencia] Inauguración de los Cursos de Asistencia Social de Rosario.
- Lambruschini, C. (1945) Panorama Social. Revista de Sanidad, Asistencia Social y Trabajo. 3 (2).
- Ley N° 2287 (1932) Creación de la Dirección General de Higiene. Provincia de Santa Fe. B.O. 4336.
- Ley N° 3069 (1942) Asistencia Social y Hospitalaria. Provincia de Santa Fe. B.O. 7252.
- Ley N° 3139 (1947) Creación de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social. Provincia de Santa Fe. B.O. 8413.
- Ley N° 7754 (1976) Régimen para el ejercicio de la profesión de asistentes sociales. Provincia de Santa Fe. B.O. 15.707
- Menchaca, F. (1945) ¿Para qué sirve una escuela de asistentes sociales? Docencia Libre, 7. Universidad Obrera de Santa Fe.
- Newton, J. (1943) Problemas sociales de Santa Fe. Iniciativas y Reformas Correspondientes a los años 1937 – 1942. Santa Fe: Colmegna.
- Provincia de Santa Fe. (1947) Plan Trienal de Gobierno 1947 – 1949.
- Sanchez Rizza, E. (26 de noviembre de 1945) El trabajador social debe ser vanguardia de ideales de renovación. El Litoral.
- Sánchez Rizza, E. (1946) Lineamientos del servicio social para el Bienestar Infantil. Revista de la Escuela de Servicio Social (1), 3.
- Vásquez, J. B. (1946) El servicio social y los enfermos mentales. Revista de la Escuela de Servicio Social (1), 4.
- Lambruschini, C. (1945) Panorama Social. Revista de Sanidad, Asistencia Social y Trabajo. 3 (2).
- Guastavino Ureta, E. (1947) Preparación profesional del Asistente Social. Inédito.

Notas

- [1] A través de la Ley N° 2287 de Creación de la Dirección General de Higiene, conocida como Ley de Sanidad, el estado santafesino establece en 1932 la exigencia de titulación universitaria y matrícula para el ejercicio de las profesiones del arte de curar.
- [2] Abelardo Irigoyen Freyre (Santa Fe, 1905 - 1950). Médico otorrinolaringólogo. Presidente de la Comisión de Creación de Hospitales, Secretario de Salud Pública y Ministro de Salud Pública y Trabajo de la Provincia de Santa Fe entre 1941 y 1943.
- [3] Emilio Sánchez Rizza (Rosario, Santa Fe. 1910 - 1997) Contador Público y Doctor en Ciencias Económicas, egresado de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de Rosario (UNL). Se dedicó a la enseñanza en la Universidad Popular de Rosario, anexa al Instituto Social de la UNL, y posteriormente en los Cursos de Contadores Públicos Nacionales (antecedente de la actual Facultad de Ciencias Económicas de la UNL). También se dedicó a la estadística, tanto en el plano estatal como en la enseñanza. Fue Director General de Investigaciones, Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa Fe entre 1935 y 1950. Integró la Comisión Asesora de la Ley N° 3069 zona norte, transformada luego en Junta Provincial de Acción Social de

la primera circunscripción (1942 - 1944) y fue Interventor de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe (entre noviembre de 1943 y diciembre de 1944) en la que también fue profesor de Economía Política (1943 - 1946), de Estadística Metodológica (1944 - 1953) y Director del "Gabinete de Investigaciones Económico - Sociales".

- [4] Lorenzo García. Médico integrante de la planta docente de la Escuela de Servicio Social con formación en Salud Pública. Secretario de Salud Pública, Ministro de Salud Pública y Trabajo de la Provincia y más tarde Subsecretario de Salud Pública de la Nación, bajo el liderazgo de Ramón Carrillo. Marcos Merof, en un artículo publicado en el periódico *Página /12* le atribuye haber estudiado Medicina Sanitaria y Medicina Social en Suecia, así como una importante influencia en las ideas de Carrillo.
- [5] Médico pediatra, funcionario de salud y docente de la Escuela de Servicio Social, de la que es director entre 1945 y 1947.

Notas de autor

- * Licenciada en Servicio Social (UNER) Magister en Salud Mental (UNER). Doctoranda en Trabajo Social (UNLP). Profesora Titular en la Asignatura "Trabajo Social y Construcción Disciplinar" de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Directora del proyecto CAI+D "La profesionalización de la trabajo social en Santa Fe, desde sus orígenes institucionales en la década del 40 hasta la década del 70" (UNL, 2020)