

3 ITINERARIOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA DEL PERSONAL IDÓNEO PARA ASISTIR, SANTA FE EN LOS AÑOS 40

ITINERARIES OF SOCIAL ASSISTANCE AND SPECIALIZED TRAINING OF SUITABLE PERSONNEL TO ATTEND, SANTA FE IN THE 40S

*Indiana Vallejos
Melina Chechele*

RESUMEN / En este artículo nos proponemos analizar la relación de la creación de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe con la política de Asistencia Social diseñada por el gobierno antipersonalista de la Unión Cívica Radical de Santa Fe, en particular durante la gobernación de Joaquín Argonz (1941–1943). Para ese propósito retomamos los avances ya realizados por Bacolla (2016), Rubinzal (2014), Britos (2000) y fundamentalmente, Genolet (2017) y hacemos una nueva lectura sobre fuentes ya trabajadas, así como incorporamos otras nuevas. Nos interesa, entonces, reconstruir las condiciones que exigieron personal especializado para la asistencia, la creación de la Escuela como agencia de formación y las disputas entre los funcionarios con diversas precedencias intelectuales, político-ideológicas y religiosas que tuvieron incidencia en este proceso. Para eso, consideramos las discusiones que convergieron en el diseño de la política asistencial (con acento en las ideas de Justicia Social y de capital humano) y documentación institucional que nos permite delinear el modo en que esas discusiones se expresaron en la particularidad de la institución que nos ocupa.

PALABRAS CLAVE / problemas sociales; asistencia social; formación profesional; Santa Fe

ABSTRACT / In this article we will analyse the relationship between the creation of the School of Social Service in Santa Fe and the Social Assistance policy designed by the antipersonalist administration of the Radical Civic Union Party of Santa Fe, particularly during Joaquín Argonz's administration (1941 – 1943). For that purpose, we will review the progress already made by Bacolla (2016), Rubinzal (2014), Britos (2000) and, fundamentally, Genolet (2017), making a new reading on sources already worked, as well as incorporating new ones. We are interested in reconstructing the conditions that required specialized personnel for assistance, the creation of the School as a training agency and the disputes between officials with diverse intellectual, political-ideological and religious backgrounds that had an impact on this process. For this purpose, we consider the discussions that converged in the design of the assistance policy (with an emphasis on the ideas of Social Justice and human capital) and institutional documentation that allows us to delineate the way in which these discussions were expressed in the particularity of the institution that occupies us.

KEY WORDS / social problems; social assistance; professional formation; Santa Fe

Entre el catolicismo social y la modernización. Las políticas sociales en Santa Fe

Piasezzi sostiene que el antipersonalismo en el gobierno santafesino amplía la capacidad de intervención estatal en materia política y social, con el objetivo de dar «respuesta a los mayores niveles de complejidad social e intensifica[r] la capacidad de control del Estado provincial sobre la sociedad civil» (2009:107). Esa mayor intervención combina la modernización del Estado (la burocratización, diversificación y profesionalización de las instituciones) con la tradicional acción política destinada al control de la población a través de estrategias clientelistas, estableciendo particularidades locales que abrevan en el catolicismo social (en particular en los lineamientos de las Encíclicas *Rerum Novarum* y *Quadragesimo Anno*) y en las necesidades de la gestión de gobierno.

La influencia católica no sólo se expresa en la incorporación al gobierno de cuadros religiosos, sino que también supone el otorgamiento de subsidios (para la construcción de edificios, el funcionamiento del culto y de instituciones de educación y asistencia) e impregna las políticas estatales en materia social. Desde su asunción, Argonz plantea que su gobierno prestará especial atención a los problemas sociales, con la preocupación de procurarles una solución justa, que tenga a la familia como base de la organización social, con fundamento en las doctrinas morales de la religión que permite corregir las desviaciones y exalta los sentimientos de bondad y justicia comunes a todos los seres humanos. Expresa una garantía de colaboración moral y material del Estado hacia la religión católica, en una época que exige arraigar en la conciencia de los hombres los principios del cristianismo, que es la única manera de «conquistar la paz social, base de toda organización estadual y único fundamento sobre el que pueden mantenerse las cordiales relaciones entre los pueblos» (Mensaje a la Legislatura. 1943:11).

El catolicismo social que impregna la lectura de la cuestión social impulsa —entre otras acciones— la formación de consejos de conciliación laboral, integrados por obreros y patrones, orienta la regulación de las relaciones de trabajo urbanas y rurales «tendiendo a elevar la situación de los trabajadores» y a la «defensa de los intereses gremiales» y plantea la sanción ante el incumplimiento de las resoluciones del Departamento de Trabajo. Este último tiene una misión que el gobierno señala como «apolítica» y solo debe tender a garantizar el orden evitando el conflicto social, que —sin embargo— choca con las políticas represivas y el manejo clientelístico del Estado sostenido desde otras esferas de gobierno.

El pensamiento católico le ofrece al antipersonalismo santafesino «una lectura antimarxista del clivaje social, desde el que puede mejor afrontar los desafíos de la nueva cuestión social y los múltiples problemas asociados: la conflictividad capital-trabajo, la salud y la vivienda de los sectores subalternos, la organización de la representación del interés, etcétera» (Piasezzi, 2009:118).

Arraigado en esas ideas, el gobernador Argonz impulsa la sanción de leyes tendientes a concretar sus promesas electorales de proteger a los trabajadores y expresa su preocupación por

la salud del pueblo, la lucha contra las enfermedades endémicas regionales que debilitan la raza, la mortalidad infantil que hace descender peligrosamente el crecimiento vegetativo de la población, la inspección estricta y permanente de la calidad de los productos alimenticios [...] y por la vivienda para el obrero de la ciudad y del campo, el cuidado de la niñez abandonada, la alimentación deficiente de los escolares, la reforma del menor delincuente. (*El Litoral*, 10/04/41)

Su aspiración es dar al gobierno «un hondo contenido social» buscando soluciones justas y dignas, para lo que pretende unificar los organismos de asistencia social bajo la órbita de un nuevo ministerio «para que estos organismos tengan una dirección única de acuerdo con la gran importancia que le corresponde en la vida moderna de los Estados».

Para este gobierno, la obra pública debe estar al servicio del bienestar colectivo, invirtiendo especialmente en la obra vial, para posibilitar el aumento de la producción, reducir su costo y facilitar el transporte. Con relación a las obras vinculadas a la vida social y cultural de la comunidad, se trata de proporcionar establecimientos asistenciales apropiados y construir centros de irradiación educativa y cultural en condiciones higiénicas, destinados a enriquecer la instrucción y el «acervo espiritual de la raza». Esas acciones deben confluir en el objetivo de mantener la estructura de distribución territorial de la población, evitando su concentración en las ciudades de Santa Fe y Rosario para fortalecer la estructura productiva agrícola-ganadera, a la vez que haciendo posible, en los pueblos y zonas rurales, el disfrute de una vida higiénica y económica sin sentirse aislados o desprovistos de las ventajas del progreso. La protección y la asistencia social tienen un lugar relevante en la agenda de gobierno, durante el cual se sanciona una serie de leyes que buscan institucionalizarlas: se crean la Caja de Seguro Mutuo (destinado a todos los empleados y obreros permanen-

tes del territorio provincial) y la Caja de Previsión Social de los Empleados Públicos de la Provincia; la Caja Provincial de Asistencia Social a la Vejez, Invalidez a la madre y a los huérfanos; se establece la Asignación Familiar por hijo y cónyuge incapacitado para los empleados públicos (que según las palabras del gobernador, se inspira en las generosas concepciones del catolicismo). La Ley 3069 de Asistencia Social y Hospitalaria constituye un fondo especial para la asistencia social a la vez que crea una estructura administrativa y funcional para su implementación.

Claroscuros del derecho a la asistencia y el deber católico de asistir: entramando problemas y políticas

Si bien el interés por la Reforma Social comienza a principios del siglo XX, para los años 30 en nuestro país se instala una discusión sobre las significaciones de la ayuda y la asistencia social influida —entre otras cosas— por la magnitud de la crisis internacional y su impacto en el país, la preocupación por el conflicto social, la discusión académica respecto al rol del Estado y la posición de la Iglesia Católica, que venía impulsando (desde la publicación, en 1891, de la encíclica *Rerum Novarum* en adelante) discursos y acciones en pos de la justicia social. En ese entramado, los problemas referidos al mantenimiento de la cohesión social y la apelación a intervenir sobre aquello que representara una amenaza fueron cimentando la demanda al Estado como responsable de garantizar soluciones e instaurar un orden social inspirado en el bienestar de los ciudadanos.

Recalde (1992) señala dos etapas en la discusión nacional sobre la Reforma Social: la primera fundada en los principios del liberalismo económico y la defensa de los privilegios de clase; y la segunda que considera las condiciones de vida de los sectores obreros y populares. Ya desde el principio de la década del 30 venía planteándose el agotamiento de la caridad, la beneficencia y la filantropía como formas privilegiadas de intervención en lo social, y algunas voces reclamaban un papel más activo del Estado. La aspiración de contribuir al bienestar y al progreso del individuo y de la familia, instala un imperativo de solucionar los problemas que devienen de las enfermedades infectocontagiosas, del deber patriótico de cuidar de la familia argentina, de la necesidad de educar a sus hijos, de propulsar las industrias y de propender a la formación de un pueblo sano, fuerte, culto y moral; con el interés de preservar el capital humano, que es la principal riqueza nacional.

El hombre comienza a pensarse en su valor productivo individual, tanto por sus brazos como por su inteligencia. Se trata de una posesión colectiva, que contiene a los obreros y empleados que trabajan en el país, que da una cabal dimensión del valor de la población entera (Belmartino, 2007). «La colectividad necesita ese capital humano» para que el balance de las utilidades que produce sirva a las conveniencias colectivas. Quien no produce ni consume conduce a la ruina de la familia y por consiguiente del Estado, lo que obliga a este último a impulsar a la sociedad para que resuelva los problemas sociales, a partir de la actuación sobre el comercio, la industria, la producción y en materia social, contemplando la situación de los hombres afectados y haciendo sentir a los ciudadanos que «tener patria es tener derecho a la protección de ella» (Caferatta, 1933).

La élite gobernante, tanto en el plano nacional como en el provincial, era consciente de la necesidad de garantizar a los ciudadanos los bienes necesarios para mejorar sus condiciones de vida, con el objetivo de alentar el crecimiento económico y garantizar el orden social. En este sentido, el ingreso de la cuestión social a la discusión pública y a la agenda estatal pone el acento en los servicios públicos útiles al «progreso de la Nación».

Sin embargo, al analizar los intereses que orientan las reformas sociales, Zimmermann sospecha de la identificación sin más de estas con el control social distingue entre el orden como socialización y el orden como estrategia de dominación y postula la posibilidad de que las coincidencias de posiciones político ideológicas diversas en torno a los problemas sociales indique «la existencia de ideas sobre orden y sociedad, comunes a reformadores y destinatarios» (1992:4). Ese planteo nos invita a analizar cómo se articulaban esas ideas en el contexto santafesino de principios de la década del 40.

Notas para la discusión de los problemas sociales de la época

En las fuentes relevadas, la discusión se plantea en términos de problemas sociales sin que aparezca el concepto de cuestión social. Los funcionarios de gobierno y legisladores de la época identifican que los principales problemas se «corresponden a la organización económica de la clase humilde, afectada por los salarios injustos, la mala vivienda, la alimentación insuficiente y la asistencia higiénica y sanitaria, sin llenar todos los elevados objetivos que le están asignados» (Argonz, 1945:13).

Los temas problematizados son el crecimiento de la población, con énfasis en la desnatalidad y la mortalidad infantil como obstáculos principa-

les, aunque también el gobernador, desde su mirada de médico con fuerte influencia católica, señala el «aborto criminal» como un factor de incidencia negativa en el crecimiento poblacional. Asimismo, se plantea la preocupación por la situación de las madres solteras, las dificultades a las que se ven expuestas para la crianza de sus hijos (combinando el sesgo moral y médico en la lectura) y el consecuente abandono de los mismos. La disminución de la tasa de natalidad se interpreta como una consecuencia de factores económicos de orden general, del crecimiento del trabajo femenino y de «un debilitamiento pernicioso de los conceptos éticos y morales que imponen a los seres humanos el deber de perpetuarse en una familia numerosa, única sobre la que puede edificarse el engrandecimiento de la patria» (Expediente 103, Cámara de Senadores. 1942:6).¹

Las causas de la mortalidad infantil se atribuyen tanto a la situación social de los padres como a las condiciones ambientales en que nacen los niños y a la condición de hijo legítimo o ilegítimo (ya que la tasa de estos últimos duplica a la de los primeros). Se destaca la incidencia de la atención profesional y del descanso de las mujeres antes del parto, como también de las condiciones de la vivienda al señalar que las muertes de niños menores de un año saltan del 18 % cuando estos viven en «casas de familia» al 62 % cuando habitan en «ranchos». El mensaje del Poder Ejecutivo (p. 8) que acompaña el proyecto de ley de Asistencia Social sintetiza el análisis de las causas de la mortalidad infantil sosteniendo que «son los hijos ilegítimos, de padres obreros y que viven en ranchos, los que pagan el más pesado tributo y hacia allí debe orientarse principalmente la acción del gobierno».² El legislador agrega a estas causas «la miseria, [...] la falta de asistencia obstétrica y médica, el curanderismo y la ignorancia» (DSCD, 1942:637).

También preocupa la calidad de la alimentación y el vestido y su influencia en el desarrollo de los niños, que crecerán con «taras» o verán afectado su desarrollo físico y mental, de manera que los varones no pasarán la revisión médica del servicio militar o se verá reducida su capacidad laboral por su «debilidad constitucional», se afectará la capacidad reproductora, retardará la adolescencia y provocará la vejez prematura. Se considera que «un niño desnutrido es un lamentable proyecto de hombre [...] que] no puede rendir lo que espiritualmente sería de desear que rindiera [y es] necesario

1 El Expediente contiene el Mensaje del Poder Ejecutivo a la Legislatura de la Provincia por medio del cual se eleva el proyecto de Ley de Asistencia Social.

2 Subrayado en el original

cuidar al niño porque es el “padre del hombre”, sobre él descansa el porvenir y la defensa de [la] patria» (DSCD, 1942:649).

Es decir, se destaca el valor potencialmente productivo de la infancia, la defensa del capital social y la fortaleza de la raza (refiriendo así a la fortaleza física de la población lo que denota una influencia eugenésica), así como el temor al conflicto social que se puede generar en el futuro.

Una alimentación insuficiente y un vestido inapropiado perturban la afectividad del niño. Si a toda persona bien nacida lastima íntimamente ver un niño cubierto de harapos y mal alimentado, pensemos lo que debe pasar en la conciencia de ese niño, que se siente disminuido, que sufre por no poder comer lo que su organismo le exige, y estaremos así frente al grave problema que significa ir formando un resentido social, expuesto a todas las desviaciones morales y que será más tarde germen proficuo de perturbación en la organización social donde tendrá que convivir (Expediente 103, Cámara de Senadores, 1942:10).

La calidad de la vivienda, urbana y rural, se instala como un tema problematizado. La proliferación³ de ranchos «inmundos» e inquilinatos y conventillos en el ámbito urbano es considerada un problema, porque son lugares antihigiénicos, «inconvenientes para la familia, que perturban el desarrollo físico de la niñez y lesiona intensamente su formación moral» (Argonz, 1945:87). En el medio rural, inquieta la vivienda de los arrendatarios y puesteros. A estos últimos, los propietarios de la tierra suelen otorgar malos ranchos, sin las comodidades y la higiene necesarias o casillas de madera improvisadas que no protegen adecuadamente de las inclemencias climáticas, cuando no se trata de la carencia absoluta de vivienda a la que se ven sometidos los trabajadores de las explotaciones forestales.

También, preocupa la cantidad de mano de obra disponible y su calificación para atender a los requerimientos del proceso de industrialización que comienza a atravesar el país. La legislación sobre trabajo de los menores limita el tiempo que estos pueden trabajar, impactando en la posibilidad de formarse acorde a las necesidades de la industria. Se destaca, además, que el Estado no ha creado escuelas de oficios en el número necesario y que las existentes forman teórica pero no prácticamente. Los adolescentes que no continúan sus estudios y que no trabajan, se encuentran sin ocu-

3 Para la época, la ciudad de Santa Fe tenía 160 000 habitantes y 5000 ranchos.

pación, lo que favorece «la holganza en uno de los momentos más peligrosos de su existencia, cuando deben orientar su vida para convertirse más tarde en factores útiles en el concierto social» (Expediente 103, Cámara de Senadores, 1942:11).

Finalmente, preocupan los salarios de los trabajadores y las dificultades para satisfacer las necesidades de la familia, proveer a su reposo y distracción, así como la elevación física, intelectual y moral de la «clase laboriosa». El ocio productivo permite restaurar las energías físicas y mentales, así como restablecer los sentimientos familiares, apartando al obrero de la ociosidad viciosa, al posibilitar que ocupe su tiempo libre con actividades útiles y agradables.

Estas preocupaciones por los problemas sociales muestran matices entre los argumentos de base higienista, moral y de justicia social, como también diferencias en la consideración que los funcionarios tienen respecto de la responsabilidad estatal. Si bien forma parte de los gobiernos conservadores, Irigoyen Freyre⁴ plantea no solo el derecho a la salud y al trabajo, sino también a la asistencia social como una función estatal y un derecho de los ciudadanos. Lejos de ser un visionario, este médico se incluye en una corriente de pensamiento que había comenzado a desarrollarse incipientemente en los años 20 y que señalaba tanto las limitaciones impuestas por el conflicto jurisdiccional nación–provincias, la ineficacia e ineficiencia de las modalidades de la actividad estatal en la materia derivadas de la fragmentación de la organización y del financiamiento, como los problemas de policía sanitaria (Belmartino, 2007).

En 1941, Irigoyen Freyre brinda una conferencia en la Federación Médica Argentina en la que expresa que

el elemento humano constituye, indiscutiblemente, el factor básico e insustituible del bienestar y del progreso general y, al hacerse evidente en la sociedad este concepto, la propia valorización de la vida del hombre le asigna en forma inalienable el derecho a la salud.

Pero, ¿puede el hombre gozar del derecho a la salud mientras sus condiciones económicas, las condiciones en las que se desenvuelven sus actividades, su trabajo, el tipo de vivienda y de alimentación que le es asequible, se hallan por debajo de un mínimo admisible?

4 Abelardo Irigoyen Freyre (1905–1950). Médico santafesino. Fue Ministro de Salud Pública y Trabajo de la provincia de Santa Fe, del que fuera el primer ministerio de ese tipo en el país.

Es preciso [...] que la superación de las condiciones económicas en que se debate una buena parte de los habitantes constituya un problema previo e impostergable para poder ofrecerles el goce normal de la salud.

Salud, trabajo, bienestar es el orden en el cual pueden sucederse los acontecimientos.

Pero también puede decirse: bienestar, trabajo y salud. Ninguno de estos factores puede tener vida propia si se los toma aisladamente. (p. 21)

Aunque sin una gran movilización social que reclame su mejora, las condiciones de vida de la población son retomadas en la agenda estatal en clave de Justicia Social. La provincia de Santa Fe es, en la visión de la élite gobernante, pionera en el país en relación con sus intervenciones en materia social. Por lo tanto, la amplitud y magnitud de los problemas sociales, y su potencial impacto en el desarrollo de la provincia, requieren una respuesta moderna y adecuada a las exigencias de la época, que cristalice en leyes e instituciones capaces de darles respuesta y proyectarse hacia el futuro «protegiendo a la clase más humilde, a la clase desheredada» (DSCD, 1942:642) y desterrando la miseria y la injusticia social.

Para ese objetivo es necesario complementar las tradicionales acciones caritativas y filantrópicas con los conceptos de responsabilidad social y de asistencia. Según Irigoyen Freyre, la asistencia social «representa el reconocimiento de un derecho y de una necesidad colectivas» (1940:78) destinada a evitar la desocupación, el hambre, la vivienda antihigiénica, todos problemas sociales que deben ser prevenidos por los poderes públicos. Este concepto de derecho a la asistencia se encuentra atravesado por el interés de promover el crecimiento de la economía y el desarrollo de la sociedad, así como de garantizar el orden social. El valor económico de la vida humana justifica todos los esfuerzos por eliminar la enfermedad —previniéndola o curándola— y por ampliar la capacidad productiva de los individuos.

La Ley de Asistencia Social como organizadora de la intervención estatal en la cuestión social

Con la impronta de pensar el derecho a la asistencia y la lectura de los problemas sociales desarrollada en el acápite anterior, al iniciar la década del 40 se diseña una modalidad de intervención estatal con múltiples aristas, pero la Ley de Asistencia Social plantea un eje central, corriéndola de la vinculación exclusiva con la salud. Si bien el foco de atención principal es

la niñez, se considera necesario «extender la acción social a todos los terrenos, a fin de permitir que el bienestar y la salud del niño aparezcan como una resultante de situaciones que permitan gozar de los mismos derechos a todos los individuos» (Irigoyen Freyre, 1943:54).

Por lo tanto, la asistencia se organiza de acuerdo con las etapas vitales, planteando acciones dirigidas a los niños (para combatir la mortalidad infantil, establecer comedores infantiles y proveer de recursos a familias carecientes), los adolescentes (para los que propone el aprendizaje teórico-práctico de oficios y manualidades, articulando la acción estatal y de las industrias con la implantación de anexos de formación a las fábricas y talleres) y los obreros (para quienes busca garantizar la asistencia fuera de los horarios de trabajo, estimulando la creación de centros culturales y de «sanas diversiones», los espectáculos teatrales, cinematográficos y musicales, el establecimiento de colonias de vacaciones que propicien el turismo y la actividad física atlética). La ley prevé, además, los mecanismos y fuentes para su financiamiento.

En cuanto a su implementación, se pretende llegar a todo el territorio, para lo que se organizan dos Comisiones Asesoras de la Ley 3069⁵ (una por cada circunscripción) que serán las responsables de organizar la asistencia y controlar el cumplimiento de lo dispuesto por la misma. A su vez, cada circunscripción se divide en zonas regionales, con centro en los asentamientos urbanos en los que funciona un hospital. Este tiene a su cargo las escuelas de su zona de influencia, que son consideradas centros auxiliares de asistencia social, es decir, el medio para relacionarse con los hogares. Allí se debe realizar la ficha médico social de cada niño y concretar la acción asistencial, por lo que directores y maestros deben colaborar para cumplir con los propósitos de la ley. Se trata de una organización piramidal destinada a llegar hasta la intimidad de cada familia, a través de las instituciones estatales instaladas en el territorio y que irán requiriendo personal con formación específica para concretar este mandato.

Asimismo, se deben investigar las causas de los problemas sociales, que conjugan aspectos económicos y éticos, con primacía de los primeros, «porque hay sectores de población que por falta de trabajo o insuficiencia del poder adquisitivo del salario [llegan] a situaciones de indigencia» (Junta de Acción Social 2^a circ., 1943:3). Cada Comisión debe organizar un censo de hogares para determinar los destinatarios de la asistencia, que debe actua-

5 Con posterioridad a la intervención a la provincia, las Comisiones se transformarán en Juntas de Acción Social, manteniendo su modalidad organizativa, finalidad e integración.

lizar semestralmente, así como la nómina de fábricas y establecimientos industriales. También debe determinar los lugares para establecer colonias de vacaciones, destinadas al turismo obrero y escolar.

La estadística se fortalece en un lugar relevante para la toma de decisiones de gobierno, debiendo investigar, generar datos para el planteamiento y asesorar para definir las «soluciones» de los problemas sociales. Para eso, se organiza al interior de la Dirección de Estadística, un Departamento de Investigaciones Sociales que, en 1942, produce un documento que muestra la evolución de la educación primaria en Santa Fe, desde 1906 hasta esa fecha y otro relativo a la estructura de los presupuestos de 42 familias obreras, y concreta la Primera Encuesta de Asistencia Social (en mayo de 1943).

Argonz sostiene que la asistencia social organizada por la Ley 3069

tiene las características de un servicio social integral que aspira fundamentalmente a fortificar como célula primaria de organización de la sociedad a la familia. Esta acción de servicio requiere la indagación de las causas originarias de la desorganización del núcleo, para poder aplicar a cada caso las medidas adecuadas para su reintegración a la normalidad. (1945:253)

El entramado de políticas que se diseña reconoce influencias del catolicismo social y de enfoques que comienzan a tomar forma en la Europa de entreguerras, que apuntan a fortalecer la intervención estatal en la resolución de los conflictos derivados de la acumulación de capital, la integración económica y la cohesión social. Se trata de una ampliación de las áreas de intervención estatal que, a la vez, instala una perspectiva «técnica» del bienestar social. Esa perspectiva despolitiza la cuestión social (al definirla como algo que se soluciona técnicamente a partir de intervenciones expertas y la despoja del trasfondo de puja entre intereses contrapuestos) y la sitúa como un asunto de política pública alejada de la confrontación ideológico-política (Bacolla, 2016). El gobernador lo destaca en su mensaje del año 1943 a la Legislatura al afirmar que «por encima de las ideas políticas o de las disciplinas partidarias, [en el espíritu de la Ley de Asistencia Social] se imponen los propósitos generosos del bien colectivo» (p. 25).

Esa perspectiva «técnica» del bienestar supone que la intervención se hace especializada y requiere la formación de profesionales que se «hagan cargo» de los problemas sociales. Castel (1997:41) refiere a la profesionalización del sector social a partir de la «delimitación de una esfera de intervención social [que suscita] la emergencia de un personal específico para instrumentarla». Se trata de personal que organiza su práctica con base en

conocimientos y pericias específicas (para la que requiere formación institucionalizada) y sostiene prácticas racionales, desprovistas de las pasiones de lo político.

El mandato fundacional para la Escuela de Servicio Social: formar el personal idóneo para la Asistencia Social definida como prioridad del Gobierno

Como se explicita en el texto de la Ley 3069, y en la línea que desarrollamos hasta aquí, poner en acto la política de asistencia social requiere la formación del personal idóneo, lo que se concreta con la creación de dos escuelas de formación de Asistentes Sociales, una en Rosario y otra en Santa Fe.

La Escuela de Santa Fe se crea por Resolución del Consejo de Educación el 25 de marzo de 1943. Emilio Sánchez Rizza⁶ se atribuye la iniciativa —planteada en la Comisión Asesora de la Ley 3069, primera circunscripción— para lo que propone tomar la experiencia de la Escuela del Museo Social Argentino. Por otra parte, Leoncio Gianello plantea una iniciativa similar en el ámbito del Consejo de Educación que preside, aunque en este caso, el modelo sería el de los Cursos de Asistentes Sociales de Rosario, opción por la que finalmente se decide.

La Escuela se inaugura el 26 de abril de ese año, con un acto en el que disertan el Dr. Leoncio Gianello (presidente del Consejo de Educación), el Dr. Abelardo Irigoyen Freyre (ministro de Salud Pública y Trabajo) y Miguel Martínez (juez de Menores de Rosario e integrante de la Comisión Asesora de la segunda circunscripción).

En su conferencia, Gianello conceptualiza al Servicio Social como «una forma de actividad social que por medios técnicos apropiados, procura

6 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 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.

organizar el funcionamiento normal de los cuadros sociales necesarios al hombre, cuando éste no está en condiciones de hacer por sí» (1943:51) y correlaciona la importancia de la función de las asistentes sociales con la legislación fundada en los principios de la justicia social, aludiendo a escritos de Isolina Pinheiro⁷ para expresar que el Servicio Social es una «actividad encaminada a corregir las desigualdades que crea la lucha por la vida, a conseguir la resocialización del inadaptado, a servir con ternura al niño que paga la culpa o la ignorancia ajena, [que] va ocupando cada día mayor espacio y tiempo en las sociedades modernas» (p. 51).

En consonancia con el impulso racionalizador de la acción estatal, reivindica la coordinación de todos los elementos de que dispone el Estado tendiendo a la eficacia, pero fundamentalmente, señala lo imprescindible de la formación técnica de quienes van a sostener esta lucha.

Por su parte, Irigoyen Freyre se refiere directamente al espíritu de la Ley de Asistencia Social y su centramiento en el niño, señalando que no se puede pensar en ellos sin hacerlo también en sus familias, ya que todos los elementos que componen una sociedad se entrelazan. El ministro enfatiza por un lado que la enfermedad, la miseria y la ignorancia son problemas que influyen negativamente la vida comunitaria, constituyéndose en un obstáculo para su progreso; y por otro que atender esos problemas resulta prioritario para la política social del Gobierno de Santa Fe. A su vez, resalta la necesaria descentralización de los servicios, para lo que se requiere personal idóneo que tenga los fundamentos científicos para la comprensión de los hechos y de la influencia de los factores ambientales y que se distribuya en todo el territorio provincial. Sostiene que

es por ello, entonces, que se ha previsto la conveniencia de ampliar en la medida necesaria las posibilidades de formación de un personal consagrado por entero al desenvolvimiento y realización de las obras de asistencia social, como una profesión aceptada por vocación, mantenida por la fe y con un

7 De acuerdo con lo que refiere Iamamoto (2014, 2017), Isolina Pinheiro fue una impulsora del Servicio Social en Brasil, organizadora de la Escuela de Servicio Social del Servicio de Obras Sociales del Laboratorio de Biología Infantil, vinculado al Ministerio de Justicia de Río de Janeiro y del Servicio Social de la Prefectura de Río de Janeiro, institución inscripta en una perspectiva higienista y que abría un camino orientado hacia «una acción educativa individual y una acción colectiva en el ámbito de la salud pública, «visto que las fuentes de trabajo asalariado no ofrecían condiciones de higiene y de vivienda» (Pinheiro, en Iamamoto. 2014:31). Con relación a la formación de profesionales, Pinheiro consideraba que los trabajadores sociales debían retornar a su medio social de origen, ya formados profesionalmente, para relevar las verdaderas necesidades y ayudar a resolverlas.

amplio espíritu de justicia social [...] que podremos contar dentro de muy poco tiempo [...] con un núcleo calificado de trabajadoras sociales que, por su cultura, su amplitud de conocimiento y criterio, por su generosidad y altruismo, en una palabra, por su sentido social, estén en condiciones de completar la obra educativa de la escuela, con la obra social indispensable, llevada al hogar de los mismos educandos, para más tarde extenderla a todos los sectores de la sociedad. (1943:55)

Luego, agrega una lista de cualidades personales exigidas a las asistentes sociales, que deben ser jóvenes que consagren su vida al estudio y a la acción, porque los conocimientos serán su arma de trabajo. Además, deben ser modelos de salud, limpieza y orden, con conductas ejemplares que combinen bondad y energía, sinceridad con un amplio bagaje intelectual, que le permitan ser «la gran propagandista de los ideales higiénicos y sociales» (1943:55).

Es decir, Irigoyen Freyre anuda directamente la formación de Asistentes Sociales con la implementación de la Ley de Asistencia Social que el Ministerio que él dirige tiene la misión de implementar (a través de las Comisiones Asesoras). Las asistentes sociales se transformarían en las profesionales técnicas, formadas por el propio Estado, para la implementación de sus políticas destinadas al tratamiento de los problemas sociales en general, pero particularmente de la niñez (objetivo principal de la Ley 3069).

También Argonz plantea la relevancia de la formación de personal idóneo para la implementación de la Ley 3069, centrándose en la capacitación de maestras para el desempeño como asistentes sociales, a través de cursos acelerados a dictarse durante las vacaciones escolares. Se trata de una «profesionalización a medias», que si bien supone una formación adicional a la que ya tienen las maestras no tiene el alcance de la ofrecida en la Escuela de Servicio Social a las futuras Asistentes Sociales. Estas últimas, al diplomarse, podrían ser inspectoras y supervisoras de las primeras, y estarían al nivel de los médicos que trabajen en este campo. Ambos, médicos y asistentes sociales, serían especializados como técnicos para la puesta en marcha de la política asistencial.

En los primeros años de existencia de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe, comienzan a esbozarse distintos proyectos de formación, que retoman el mandato fundacional con distintos énfasis. Por un lado, es posible visualizar un proyecto asociado con la reforma social, que encarna fundamentalmente en la persona de Sánchez Rizza, quien sitúa a la profesión como práctica constitutiva de la acción social del Estado. La sociedad tiene derecho a la acción social y el Estado debe garantizarla en forma integral

y planificada. Asimismo, ubica al Servicio Social en términos de demanda estatal frente a la complejización de la vida social y el debilitamiento de las acciones privadas. Desde su perspectiva, la formación de asistentes sociales supone la preparación técnica y espiritual de sus cuadros profesionales para la realización de los planes parciales o integrales de la acción y bienestar social,

sin incurrir en dogmatismos, y acompañando a todos los trabajadores sociales que luchan –desde distintos puestos de combate–, por crear condiciones económico-sociales que harán posible su obra integral, sólo viable en una organización social más justa y menos inhumana. (*El Litoral*, 26/09/1945)

La responsabilidad que revisten quienes son sujetos formadores de «los expertos» que serán a la vez «los futuros abanderados de la justicia y solidaridad social», ocupa un lugar central en su argumento, combinando razón y pasión como ingredientes necesarios. La calidad académica de la formación, el acceso a bibliografía actualizada a través de bibliotecas especializadas, y la investigación en la formación de asistentes sociales, constituyen algunas de sus preocupaciones para lo cual motoriza distintas iniciativas. Entre los proyectos que impulsa se destacan la creación del Centro de Investigaciones Económico-Sociales y lo que hoy podría equivaler a las pasantías, incorporando estudiantes en la realización de la encuesta de la Junta de Acción Social en 1944 y el Censo Nacional de 1948; ámbitos que luego se convirtieron en los espacios ocupacionales en que se desempeñaron los/las primeros/as egresados/as.

Por otro lado, es posible identificar otra posición liderada por Lorenzo García⁸ (que asume la dirección de la Escuela en enero de 1945), con una gestión tendiente a cumplir con el mandato de formar profesionales a la medida de las necesidades del gobierno. Su impronta, a diferencia de la de Sánchez Rizza, tiene cierta inclinación a una formación con resabios higienistas, aunque de manera excepcional y justificada por la falta de técnicos especializados en la «parte médico-asistencial» (aunque solo admite el aspecto médico en la labor del Asistente Social subsidiariamente cuando el mismo trasciende al hecho social). Este director impulsa un nuevo plan de estudios y la creación de un Liceo Social pensado como un instituto gene-

8 Lorenzo García fue médico, con formación en Salud Pública, integrante de la planta docente de la Escuela de Servicio Social. Se desempeñó como secretario de Salud Pública, posteriormente, 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.

ral que abarcaría una Escuela elemental de salud pública y la Escuela de Servicio Social.⁹

Durante los primeros tres años de la Escuela, existen tres planes de estudio. En el primero, las asignaturas ofrecidas tienen una fuerte carga en la formación general (Economía, Psicología y psicopatología, Derecho, Salud e Higiene y Problemas de la Infancia) y solo contiene una asignatura específica de Servicio Social. Luego, si bien se mantiene la línea de la formación general, hay un incremento de asignaturas y espacios de formación específicos. La enseñanza teórica y práctica de estos temas y contenidos está a cargo de Emma Guastavino Ureta.¹⁰

Es preciso señalar también el particular interés de Guastavino Ureta por la formación técnico-administrativa, lo cual se anuda con las necesidades de preparar un profesional lo suficientemente capacitado para desempeñarse en las obras de asistencia social estatal.

En esta multiplicidad de variantes, es de destacar que todas plantean interés por el nivel académico y el estatus científico de la formación. Con tal propósito se visualizan diferentes acciones propositivas asumidas por quienes se desempeñaron como docentes, directivos y estudiantes, a saber: la distinción de la formación de Asistentes Sociales de la brindada en los Cursos de capacitación de Auxiliares de Servicio Social; la delimitación de las incumbencias profesionales respecto de las técnicas Visitadoras de Higiene Social; la organización de conferencias de divulgación sobre temas sociales, a cargo de las estudiantes, de manera de «obligarlas» a realizar investigación; el interés en estar a la altura de las exigencias universitarias —tanto en la planificación de las asignaturas como en la calidad académica— para llegar a ser parte de las carreras de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; el intercambio con otras instituciones de formación, nacionales y extranjeras, a través de instancias de movilidad, la participación en eventos académicos, la traducción de libros publicados en inglés (con un curso optativo de ese idioma destinado a estudiantes y la incorporación de una traductora a la planta del personal); la publicación de la *Revista de la Escuela de Servicio Social*,¹¹ que desde su creación, incluyó

9 Esta iniciativa cristalizará en 1949, cuando Lorenzo García será el Ministro de Salud Pública, con la creación de dos Liceos Sociales, uno en Santa Fe y otro en Rosario.

10 Emma Guastavino Ureta fue asistente social y abogada, graduada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL (1940), institución en la que también obtuvo el Doctorado en Derecho (1941).

11 La Revista de la Escuela de Servicio Social comienza a editarse en setiembre de 1945 y se publica ininterrumpidamente hasta 1949 (9 números). Luego continuaría publicándose entre 1963 y 1966.

acuerdos de reciprocidad con otras escuelas y el consecuente acceso a sus producciones, posibilitando la inscripción en el circuito de divulgación académica; la necesidad de incluir en la formación tanto conocimientos sociológicos —para el estudio de los problemas sociales— como conocimientos estadísticos para dar cuenta de la realidad y de la eficacia de las prácticas.

De la técnica a la ética, del conocimiento a la virtud: el mandato fundacional de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe

Este artículo transita una somera reconstrucción de la lectura de los principales problemas sociales en la Santa Fe de los inicios de la década del 40, a partir de la cual podemos inferir que, si bien la comprensión católica de la cuestión social y sus diversas expresiones, tiñe el análisis de los funcionarios de estado y legisladores, este concepto no aparece explícito en los discursos. Sin embargo, se destaca la interpretación de los mismos a partir tanto de causas ético-morales como económicas (con prevalencia de éstas últimas), y la coexistencia del deber católico de caridad con el deber civil de asistencia social en la respuesta a esos problemas.

La política asistencial diseñada no remite a la comprensión actual de la misma como política residual destinada a aquellos que no están incluidos en relación con el trabajo formal, sino que tiene un contenido integral con eje tanto en las condiciones de vida de la población como en la preocupación por la cohesión social y la conservación del capital humano.

En nuestra lectura, la creación de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe deviene de los imperativos de la Ley 3069 y su Decreto Reglamentario, de disponer de personal idóneo para la Asistencia Social. Es posible inferir que, en los inicios su profesionalización en Santa Fe, la Asistencia Social se configura en un sentido que busca racionalizar las prácticas, dejándolas en manos expertas; a pesar de lo cual la formación ofrecida combina una mezcla de fundamentos que van de la justicia social al higienismo, de la técnica a la ética y el compromiso, de la razón al afecto y la pasión, del conocimiento a la virtud. Asimismo, podemos identificar la preocupación por escindir la formación profesional de la lectura política de los problemas y por romper la asociación de la intervención de las Asistentes Sociales con las de origen partidario.

Si bien puede pensarse como una profesión surgida como práctica de Estado, las particularidades que el proceso de formación adquiere en este contexto particular, muestran un modo de respuesta que no se ajusta lineal-

mente a la demanda, sino que involucra argumentos consistentes con la reforma social que encarnan especialmente en la figura de Sánchez Rizza.

También es posible reconocer el mandato fundacional de la Escuela — la formación de técnicos para la implementación de la Ley 3069 (derogada en el año 1947)— y cómo este se reformula y actualiza conservando como eje inamovible el formar los profesionales que implementen las políticas de gobierno en materia social, quedando abierto para próximas producciones el análisis de la vigencia de ese mandato en otros momentos históricos y sus formas actuales.

Referencias bibliográficas

Entrevistas

Entrevista a Emilio Sánchez García, realizada en noviembre de 2018.

Fuentes documentales

Archivo del Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe.

Archivo Histórico de la Provincia de Santa Fe.

Archivo Institucional de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe.

Archivo Institucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL.

ARGONZ, J. (1942) Mensaje a la Legislatura.

——— (1943) Mensaje a la Legislatura.

CAFERATTA, J. (1933) Discurso en la Sesión Inaugural de la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social.

Diario de Sesiones Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe.

Diario de Sesiones Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe.

Diario *El Litoral*.

Diario *El Orden*.

IRIGOYEN FREYRE, A. (12 de diciembre de 1940) La coordinación sanitaria. Discurso pronunciado en el acto de inauguración de la Segunda Sección de Sanidad. Rosario.

——— (1941) Hacia una sanidad integral. Discurso pronunciado en la Federación Médica Argentina. Buenos Aires.

SÁNCHEZ RIZZA, E. (1944) Apuntes para la historia de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe.

Fuentes impresas

ARGONZ, J. (1945) *Justicia Social. Soluciones Argentinas*. Buenos Aires: El Ateneo.

GIANELLO, L. (1943). Conferencia de inauguración de la Escuela de Servicio Social. *Boletín de Educación* N° 36. Abril–mayo. Santa Fe.

IRIGOYEN FREYRE, A. (1943) Conferencia de inauguración de la Escuela de Servicio Social. *Boletín de Educación* N° 36. Abril–mayo. Santa Fe.

REVISTA DE LA ESCUELA DE SERVICIO SOCIAL (setiembre de 1945). Año 1, Número 1.

Referencias bibliográficas

- BACOLLA, N.C. (2016). Nuevas capacidades estatales para una sociedad transformada. Instituciones y políticas sanitarias en la provincia de Santa Fe primera mitad del siglo XX. *Trabajos y Comunicaciones* (44). Recuperado de: <http://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TyCe023>
- BELMARTINO, S. (2007). Coyuntura crítica y cambio institucional en salud: Argentina en los años 40. *Salud colectiva*. 3 (2). Buenos Aires.
- BRITOS, G. (2000). *Asistencia Social en Rosario. Historia de su Formación Profesional*. Rosario: UNR.
- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- GENOLET, A. (2017) *Asistencia Social en Santa Fe. Experiencia de las primeras egresadas*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- IAMAMOTO, M. (2014) Os 70 anos da Faculdade de Serviço Social da UERJ na história do Serviço Social brasileiro. En: Dos Santos Veloso, R. et ál. *Trajetória da faculdade de serviço social da UERJ: 70 anos de história*. Rio de Janeiro, Brasil: EdUERJ.
- (2017) 80 anos do Serviço Social no Brasil: a certeza na frente, a história na mão. *Serviço Social & Sociedade*, N° 128, p. 13–38. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.091>
- MACOR, D. Y BACOLLA, N. (2009) Modelos en juego en la Argentina pre-peronista. La reorganización del Estado provincial santafesino a comienzos de la década de 1940. *Travesía N° 10–11*, pp. 247–272. Recuperado de: http://www.travesia-unt.org.ar/pdf/travesia1011_11.pdf
- PIAZZESI, S. (2009) *Conservadores en provincia. El iriondismo santafesino 1937–1943*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- RECALDE, H. (1992) Transformaciones dentro del discurso higienista. En: Salvatore, Ricardo. (comp.) *Reformadores sociales en Argentina, 1900–1940. Discurso, ciencia y control social*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella.
- RUBINZAL, M. (2014) *Historia de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- ZIMMERMAN, E. (1992). Algunas reflexiones sobre reforma social, control social y lenguajes políticos a comienzos de siglo. En: Salvatore, Ricardo (comp.) *Reformadores sociales en Argentina, 1900–1940. Discurso, ciencia y control social*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella.

Indiana Vallejos

Licenciada en Servicio Social, Magister en Salud Mental (UNER). Doctoranda en Trabajo Social (UNLP). Profesora Titular en la asignatura «Trabajo Social y Construcción Disciplinar» de la Licenciatura en Trabajo Social (FCJS). Directora del PEIS «Hacia la autonomía y la participación social de las Personas con Discapacidad». Directora del Proyecto CAI+D «La profesionalización de la Asistencia Social, Santa Fe en el segundo tercio del Siglo XX». (FCJS UNL, 2017).

Melina Chechele

Licenciada en Trabajo Social (UNL), Maestranda en Trabajo Social (UNER). Ayudante de Cátedra en la asignatura Epistemología de la Ciencias Sociales de la Licenciatura en Trabajo Social (FCJS); Integrante del equipo del PEIS «Hacia la autonomía y la participación social de las Personas con Discapacidad». Docente corresponsable del proyecto CAI+D «La profesionalización de la Asistencia Social. Santa Fe en el segundo tercio del siglo XX» (UNL, 2017).

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Indiana Vallejos y Melina Chechele

«ITINERARIOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA DEL PERSONAL IDÓNEO PARA ASISTIR, SANTA FE EN LOS AÑOS 40», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 9, número 20, Santa Fe, República Argentina, 2019, pp. 53–72.