

De la comunidad al estado social: la reconfiguración del campo de la asistencia

Ximena Baráibar Ribero*

Este artículo parte de considerar que desde fines del siglo pasado hasta la actualidad, en América Latina, se ha producido una vuelta a la discusión entre Estado y pobreza lo que –entre otros aspectos- se expresa en la ampliación, diversificación e institucionalización de la política asistencial. Se considera relevante conocer los más remotos arreglos de política social en el contexto de esa relación y en función de esto, el artículo se plantea como objetivo discutir las características y modalidades adoptadas por la asistencia en tanto parte del complejo de protección social. Interesa analizar las respuestas dadas a las poblaciones consideradas pobres antes de la institucionalización del Estado social. En primer lugar, se destacan los elementos constitutivos y caracterizadores de la asistencia social. En segundo término y considerando que problematizar la asistencia implica incorporar una perspectiva histórica que recupere su génesis, se analizan las principales normativas que reflejan y al mismo tiempo ayudan a conformar el campo asistencial. A la luz de lo desarrollado, el artículo finaliza indicando algunas tensiones hoy presentes en el desarrollo de la política asistencial.

Palabras claves: Protección Social, Asistencia, Leyes de Pobres, Ley Speenhamland, Trabajo Social.

Introducción

Uno de los elementos que caracterizan el sistema de protección social en América Latina, desde fines del siglo pasado y hasta la actualidad, es el mayor desarrollo de la política asistencial¹. Surgida fundamentalmente en respuesta a la crisis de los años '80, se ha ampliado y diversificado con los gobiernos progresistas en varios países latinoamericanos. Así, desarrollada la política asistencial a

través de formatos poco institucionalizados (Midaglia y Castillo, 2010: 170) ha recorrido un camino que la ha llevado a instalarse como parte del repertorio de las acciones desarrolladas por los gobiernos de la región.

El mencionado mayor desarrollo de la política asistencial, se expresa en el auge de los programas orientados al “combate de la pobreza”, a los “núcleos duros” de la misma, lo que implica la creación de una red mínima de intervenciones sobre grupos percibidos como portadores de mayor riesgo relativo en la nueva estructura socioeconómica. Se multiplican las intervenciones en forma de programas sociales focalizados, con objetivos y

1 Entendida como mecanismo de transferencia de bienes, servicios y/o ingresos monetarios a aquellos individuos o grupos identificados como pobres y/o en situación de riesgo (Soldano y Andrenacci, 2005).

* Candidata a Doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), Magister en Trabajo Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Asistente Social, egresada de la UDELAR. Docente e Investigadora del DTS - FCS - UDELAR, Co - Coordinadora del Diploma en Políticas Sociales del DTS. Correo electrónico: xbaraibar@gmail.com

plazos limitados y transferencias de responsabilidad a sectores no estatales en la gestión de políticas (Soldano y Andrenacci, 2005: 70).

Se trata de políticas que -a pesar de que su importancia dentro del gasto público social es pequeña en comparación con otros sectores de la política social- vienen generando importantes debates y discusiones que se vinculan con preguntas sobre la sociedad a la que se aspira ser, específicamente sobre la producción (o no) de bienestar social y sobre las responsabilidades en esa producción. Tiene por tanto la política asistencial, un fuerte valor político.

Este artículo se propone analizar las respuestas dadas a las poblaciones consideradas pobres antes de la institucionalización del Estado Social². Se buscan problematizar los elementos que configuran el campo asistencial y recoger las normativas fundamentales que lo estructuraron y contribuyeron a caracterizarlo. Se espera que este análisis permita una mejor comprensión de las políticas sociales actualmente en curso, sus límites y posibilidades y las tensiones que han atravesado el ejercicio profesional a ellas vinculado. Señala Pereira (2008: 61) que hay una vuelta a la discusión entre Estado y pobreza, siendo relevante conocer los remotos arreglos de política social en el contexto de esa relación.

Luego de esta introducción, el trabajo se estructura en tres partes. En la primera, se presentan los elementos constitutivos y caracterizadores de la asistencia social. En la segunda y, considerando que problematizar la asistencia en el momento actual implica incorporar una perspectiva histórica que recupere su génesis, se analizan las normativas principales que conformaron el campo asistencial. Finalmente, junto con una síntesis de

lo trabajado, se presentan algunos desafíos para el Trabajo Social.

Aspectos que caracterizan la asistencia

Es en el contexto del surgimiento de la cuestión social que Castel (1997: 21) coloca la emergencia de “lo social”, instituido para llenar la brecha entre la organización política y el sistema económico. La respuesta a esta cuestión fue el conjunto de dispositivos montados para promover la integración de las franjas más desocializadas de los trabajadores en la sociedad industrial y que tendrán en el Estado social su expresión más acabada. Sin embargo, antes de esta “invención de lo social”, lo social ya existía, y es a caracterizar este “social” existente antes de la consolidación del Estado social que se dedica esta primera parte.

El término asistencia recubre un conjunto diversificado de prácticas que se inscriben en una estructura común, determinada por la existencia de ciertas categorías de poblaciones carecientes y -por tanto- la necesidad de hacerse cargo de ellas. Sin embargo, no basta con estar desprovisto de todo para contar con la asistencia. Dentro de las poblaciones sin recursos, algunos son rechazados y otros tomados a cargo. Entienden Castel (1997: 40-43,63) y de Swaan (1992:26-27) que si bien hay etapas cualitativamente diferentes en la estructuración de lo social – asistencial, de todos modos el conjunto de estas prácticas es dominado por dos vectores fundamentales: la *relación de proximidad* entre quienes asisten y son asistidos, y la *incapacidad para trabajar*. La extensión de la zona de la asistencia, depende del sentido, que no es inmutable, asignado a cada uno de estos criterios. Las definiciones sociales de la relación de proximidad y la aptitud e ineptitud para el trabajo, cambian.

La relación de proximidad (asociada al parentesco o la residencia) debe existir entre el beneficiario del socorro y la instancia que lo dispensa. El indigente tiene más posibili-

2 En el entendido de una construcción histórica consolidada a mediados del siglo pasado, en el mundo desarrollado y que de acuerdo a Castel (1997, 2009) estructura un sistema de garantías legales gracias a los cuales la seguridad dejaba de depender exclusivamente de la propiedad, lo que se realiza a través de un doble mecanismo. Por un lado, asociando protecciones y derechos a la condición del propio trabajador y por el otro a través de la propiedad social que permite el acceso a bienes y servicios colectivos que no obedecen a la lógica del mercado.

dades de obtener socorro cuando es conocido, es decir cuando entra en las redes de vecindad que expresan una pertenencia a la comunidad. Encontrarse sin vínculos es el efecto de una primera ruptura con las solidaridades que dispensan la familia, el vecindario y los grupos primarios de pertenencia. Al fundarse en el reconocimiento de la inscripción a una comunidad territorial, de la que la domiciliación es signo y soporte, la asistencia intenta paliar esas debilidades imitando en lo posible las relaciones de proximidad y combatiendo el riesgo de la desafiliación como una forma de reactivar esa suerte de contrato social implícito que une a los miembros de una comunidad sobre la base de la pertenencia territorial. La exigencia de la domiciliación no significa que sea necesario recibir el socorro a domicilio (puede ser dispensado en una institución) sino que, para ser auxiliado, es preciso tener un lugar en la comunidad. El criterio de la proximidad permite asignar cada persona pobre a una comunidad, quedando las responsabilidades delimitadas. Este eje, es propuesto por Castel (1997: 63) como un esquema para captar el retorno a lo local en las políticas contemporáneas de inserción.

En relación al segundo vector, vale indicar que la asistencia acoge a quienes no tienen capacidad para subvenir a sus necesidades trabajando. La incapacidad se refiere a la imposibilidad de ganar lo suficiente para vivir mediante el propio esfuerzo y se transforma en el criterio esencial para ser auxiliado (de Swaan, 1992: 26; Castel, 1997: 42,63). Los públicos beneficiarios de las intervenciones sociales dependen de un tratamiento muy diferente según la relación que mantienen con el trabajo. Un primer agrupamiento está compuesto por todos aquellos que, al no poder trabajar por una razón considerada legítima, son eximidos de la obligación de hacerlo: deficiencias físicas o psíquicas, edad (niños y ancianos), enfermedad, ciertas situaciones familiares o sociales.

La necesidad planteada en la política asistencial de reconocimiento de la incapacidad para trabajar lleva, de acuerdo a Castel

(2009: 149) a una inmensa casuística para definir esos criterios, para saber por dónde pasa la línea divisoria entre los “buenos pobres” que merecen asistencia y “los malos pobres” que intentan ser asistidos cuando deberían trabajar. Para aquel que es reconocido como incapaz de trabajar, se abre la cobertura asistencial antes del Estado social y luego en forma paralela a él.

Puede discutirse la calidad o extensión de los servicios sociales, pero generalmente la asistencia a los enfermos, deficientes o los menores puede plantear problemas económicos, institucionales y técnicos, pero difícilmente problemas de principios. Si bien la existencia de este tipo de población es siempre una fuente de inquietud, ella no cuestiona fundamentalmente la organización social (Boschetti, 1997: 29).

Junto a estas poblaciones aparece otro perfil de indigentes: aquellos que siendo capaces de trabajar no lo hacen. Aparecen -en primer lugar - con la figura del indigente válido. Éste, desprovisto de medios y por lo tanto dependiente de un auxilio, no puede beneficiarse con los dispositivos concernientes a los eximidos de la obligación de bastarse a sí mismos. Si es además un extraño sin vínculos, no existen para él las redes de protección cercana que aseguran hasta cierto punto que alguien se haga cargo mínimamente de sus necesidades elementales. Ésa era la situación del vagabundo (Castel, 1997: 30). Con el mendigo válido, aparece un problema fundamental para la asistencia: la incapacidad para bastarse a sí mismos en personas que podrían trabajar.

Entiende Castel (1997: 92, 133) que el tratamiento del vagabundo representa la forma límite de la exigencia de la obligación de trabajar, que se presenta como pura coacción, incluso cuando no existe la posibilidad de acceder a él. La medida más general adoptada con los vagabundos era el destierro, el que fantasea, más que realiza, la desaparición del vagabundo. En cambio, la pena capital lleva a sus últimas consecuencias la muerte social que ya constituía el exilio. Sin embargo, esta

solución extrema no estaba a la altura del problema. El número de vagabundos ejecutados resultaba irrisorio en comparación con la cantidad de los que continuaron “infestando el reino”. El trabajo forzado representaba una respuesta no sólo más moderada sino también más realista, si podía convertir en “útiles” a estos “inútiles” para el mundo que vivían del trabajo ajeno. Los talleres de caridad y los depósitos de mendicidad, eran dos variantes del paradigma común de la obligación de trabajar. Lo mismo que en la *workhouse* inglesa, la obligación se convertía en represión y la referencia al trabajo era una excusa para las prácticas punitivas. Era necesario que estos trabajos no entraran en competencia con las formas comunes de trabajar. Éste es el principio de *less eligibility* que estructura históricamente el campo asistencial y también lo hace en la actualidad.

Señala Castel (1997: 158,166) que entre fines del siglo XVII y principios del XVIII, dos nuevos datos modifican el modo en que se planteaba la cuestión del lugar ocupado por los grupos más desfavorecidos, lo que se traducirá en modificaciones en las normativas destinadas a la atención a los mismos. El primer dato refiere a la toma de conciencia de una vulnerabilidad masiva. No se trata de que sólo entonces se advirtiera el hecho de que los indigentes eran numerosos, pero fueron considerados atípicos. Los términos mendigo y vagabundo, designaban a personas que estaban fuera del régimen común de la pobreza y su existencia alteraba poco la representación de una sociedad equilibrada. Los riesgos de disociación social que suponía la miseria dejaron de ser esencialmente portados por estos elementos. Se convirtieron en un riesgo que afectaba a la condición laboriosa como tal, es decir a la mayoría del pueblo. El segundo elemento refiere a la transformación de la concepción del trabajo, que dejó de ser sólo un deber que respondía a exigencias religiosas o morales, para convertirse en la única fuente de riqueza que debía reorganizarse. La modernidad liberal impuso el libre acceso al trabajo contra las regulaciones precedentes. El

trabajo será en adelante una mercancía vendida en un mercado que obedece a la ley de la oferta y la demanda.

La necesidad de la libertad de trabajo, implicaba la destrucción del trabajo regulado y el trabajo forzado. Junto a esto, era necesario remover las fundaciones y los hospitales. Esas instituciones de caridad destinadas a asistir a los indigentes y en algunos casos obligarlos a trabajar, estaban desacreditadas entre los partidarios de la Ilustración. Además de un escándalo moral y político, estas instituciones iban contra los principios de la economía liberal, en tanto anulaban la fuerza de trabajo de los pobres. Este cambio, no modifica la postura represiva en relación a las poblaciones laboriosas, la que se mantiene para prevenir los peligros a los que conduce la miseria a quienes no tienen nada que perder. La población era la fuente de la riqueza, pero con la condición de que trabajara (Castel, 1997: 176,179).

La apertura del mercado de trabajo tenía consecuencias inmediatas, las que serán expresadas en la Nueva Ley de Pobres. Ahora, la mendicidad y el vagabundeo podrían convertirse, en derecho, en lo que habían sido de hecho: delitos a los que correspondían sanciones penales. La ociosidad era criminalizable a partir del momento en que se la hacía voluntaria. La exigencia de que el mendigo válido se procurara trabajo se considera realizada por la simple apertura del mercado de trabajo. Él indigente tenía que trabajar, pero el gobierno no tenía la obligación de procurarle un trabajo.

La afirmación del principio del libre acceso al trabajo, implicaba efectos socialmente desbastadores, abriendo una era de conflictos. La cuestión social se reformuló a partir de estos núcleos de inestabilidad, cuya respuesta será la emergencia del Estado social.

1. Antecedentes históricos

En todo el mundo cristiano, la responsabilidad del socorro a la indigencia fue asu-

mida por la Iglesia. Entienden Himmelfarb (1988: 14), Venturi (1994: 28,44) y Montagut (2000: 51) que en el siglo XVI, se desarrolla un proceso de secularización de la caridad cristiana que se manifiesta en el surgimiento o la afirmación de la intervención de los poderes públicos en la asistencia de los indigentes. Este proceso es explicado a partir de la tensión económica del momento, debido al inicio de la actividad manufacturera y a la revolución agrícola, que demolía los restos de la organización feudal. El cercamiento de parcelas de tierras provocará el empobrecimiento de una gran masa de campesinos que será expulsada de la tierra, invadiendo las ciudades en busca de trabajo o limosna. Así va naciendo una concepción de la pobreza y la asistencia que se caracterizará por la condena de la mendicidad, la obligatoriedad del trabajo para los sanos y la intervención de los poderes públicos.

Hasta fines del siglo XIX, se consideró que Inglaterra era la vanguardia en el estudio de la pobreza y en las respuestas a la misma. Fue el país en el que la asistencia del Estado a los pobres adquiere un desarrollo más amplio y característico, desarrollando tres normativas que son destacadas como fundamentales en el proceso de consolidación de la asistencia, al mismo tiempo que contribuyen a caracterizarla.

1.1. Primeras Leyes de Pobres

Es en las transformaciones ocurridas en la Europa del siglo XVI que Venturi (1994: 45-47) ubica el origen del proceso de secularización de la asistencia y por tanto, el pasaje de la responsabilidad de la misma a manos del Estado. Las condiciones de crisis económica y social habían generado la formación de un enorme número de mendigos y vagabundos que constituían una amenaza para la seguridad pública y la propiedad. Para el autor, de la sensación de riesgo dan prueba las ordenanzas y decretos que con anterioridad al siglo XVI, fueron promulgados en varios países de Europa para reprimir la mendicidad y el vaga-

bundeo. La constatación de que su reducción mediante normas penales no surtía los efectos esperados fue la razón por la que el Estado se vio inducido a incorporar a las medidas represivas el ejercicio local de la asistencia. En este sentido, el primer paso importante es la decisión del Common Council de 1547, en la que se dispone el abandono de las colectas dominicales en las iglesias, sustituyéndolas por contribuciones obligatorias de todos los ciudadanos. Veintiún años después, impulsada por una de las más graves carestías de la historia inglesa, el Parlamento promulgó, en el año 1597, una ley, que, con leves enmiendas, se convirtió en la Ley de Pobres del año 1601. Estas leyes establecieron un sistema nacional de ayuda legal, obligatorio y secular.

La Ley de Pobres asigna el cuidado de las personas sin medios de subsistencia a su comunidad de residencia o nacimiento, siendo *administradas de forma local por las parroquias* que tenían potestades para recaudar recursos para las acciones asistenciales, lo que supone el tránsito de la voluntariedad a la obligatoriedad de las contribuciones para la obra benéfica. El deber moral es sustituido por la obligación legal. Junto a esto, eran las responsables de determinar quien se encontraba en condiciones de trabajar y quien podría estar en los asilos. Al mismo tiempo, se prohibía a los ciudadanos dar por su cuenta limosna y ofrecer cobijo a los que no tenían casa. Se priorizaba a los nativos del lugar o los que vivían allí al menos con una antigüedad de tres años, se reforzaba el principio de residencia como condición para que el pobre tuviera derecho a la asistencia social. Esto estimuló un exagerado esquema contra los vagabundos (Pereira, 2008: 65).

Las principales limitaciones afectaban a la libertad de movimiento y de fijar la propia residencia. Toda comunidad, consciente de que la carga de la asistencia gravaba a sus contribuyentes locales, trataba de expulsar de su territorio al mayor número de indigentes y de acoger el menor número posible. La necesidad de impedir que una parroquia de buen pasar fuese invadida por pobres de otras lle-

vo a que fuese decretada la imposibilidad de que los asistidos a nivel local se desplazaran hacia otras parroquias. En este contexto, fue de máxima importancia el Decreto de Domicilios de 1662 que ayudaba a organizar territorialmente este sistema, colocando límites a la movilidad física de los pobres. Este decreto determinaba que cualquier persona, aun sana, apta para el trabajo, de buena conducta, que llegara a la circunscripción de una parroquia, cuando no pudiera ofrecer garantías tangibles de que nunca caería a cargo de la asistencia local, podía ser sumariamente arrestada, junto con la mujer y los hijos y trasladada a otra parroquia. Normas análogas se produjeron en los restantes Estados de Europa. Pasado un siglo, Adam Smith arremetió contra esta ley porque inmovilizaba a los individuos, impidiéndoles encontrar trabajo, así como al capitalista encontrar trabajadores. La igualdad y la libertad, fundamento del estatuto jurídico de los individuos, estaban limitadas (de Swaan, 1992: 46; Polanyi, 1997: 152; Venturi, 1994: 47-49; Pastorini, 2003: 195).

Entiende Fleury (1997: 92) que la protección social así alcanzada no se fundaba en la noción de ciudadanía y se oponía a ella, ya que el pobre no tenía el derecho social de requerir protección y cuando se sometía a ella, quedaba imposibilitado de ejercer el derecho de ir y venir, pasando a la condición de “servidumbre parroquial”.

La Ley de Pobres toma y refuerza el criterio de la *incapacidad para trabajar*, para acceder a la asistencia. Aún considerando las causas de la pobreza como de naturaleza individual, el Estado debía responder al creciente número de pobres que amenazaban al orden económico y social. Señala Pereira (2008: 64) que se observa una tentativa de gestión administrativa de los grupos a ser atendidos: pobres impotentes que debían ser alojados en las Poor Houses; pobres capaces para el trabajo que debían ser puestos a trabajar en las Workhouses y los capaces para el trabajo, pero que se rehusaban a hacerlo, que debían ser encaminados a reformatorios o casas de corrección. Se trata de un intento pionero (y

que se tornará ejemplar) de establecer, de forma planificada, una tipología de regulación social, a partir de la diferenciación de las categorías de pobres a ser atendidos.

Entiende Venturi (1994: 48) que el Estado tomaba medidas de socorro social a favor de los indigentes en tanto se mostraba preocupado por el peligro que estos podían entrañar para la paz pública y no porque estuviera inspirado por el deseo de mejorar la suerte de aquellos. Esto explica como para esta legislación, la indigencia era considerada como un desorden público, al igual que los vagabundos. Como consecuencias de esta concepción, todo mendigo válido se asimila a los vagabundos, suscitando medidas policiales, y distinguiéndolos de los inválidos.

Las Workhouses, descritas como lugares espantosos e insalubres, administradas y financiadas por las parroquias, pasaban a ser responsables por la administración de la pobreza, debiendo proveer empleos a los que eran capaces para trabajar y abrigo para los incapaces. El rechazo al ingreso en estos establecimientos contribuyó a reducir los aspirantes a la asistencia y, por tanto, la carga para los contribuyentes locales, dado que se establecía que su negativa comportaba la renuncia a cualquier otra forma de socorro. La Ley de Pobres organizaban la persecución de los vagabundos sobre el telón de fondo de la obligación de trabajar (Venturi, 1994: 49; Fleury, 1997: 91; Castel, 1997: 133).

La Ley de Pobres isabelina, así como los asilos urbanos en Francia, contribuyeron en gran medida a resolver los dilemas de la caridad dentro de cada comunidad. También supusieron una secularización de la asistencia y una represión sistemática de los pobres. La pobreza se desliza desde una experiencia religiosa que la santifica, hasta una concepción moral que la condena (de Swaan, 1992: 48).

1.2. La ley Seenhamland de 1795

El invierno excepcionalmente fuerte de 1794-1795, el trastorno de la guerra (entre

Inglaterra y Francia, entre 1793-1815), las quebras de la zafra, contribuyeron a elevar el precio de los alimentos. En una reunión en Speenhamland en mayo de 1795, los jueces de paz de Berkshire decretaron que “cualquier hombre pobre y trabajador” cuyos ingresos independientemente de su trabajo estuvieran por debajo de un nivel determinado por el precio del pan y el número de miembros de su familia, recibiría un subsidio de la parroquia para elevar su ingreso al nivel de subsistencia mínimo. Esto hizo que un número considerable de trabajadores agrícolas se volvieran dependientes de la parroquia. Con la ley de Speenhamland se instituyó la idea de derecho del trabajador (y no solo del incapaz para el trabajo) a la protección pública, extendiendo así la asistencia a los que trabajaban (Himmelfarb, 1988: 82; Schons, 1999: 69).

El ejercicio de una *tutela comunitaria*, uno de los ejes de estructuración de la asistencia, es retomado y reforzado por la Speenhamland Act, por la cual no solo cada parroquia se hacía cargo de sus pobres, sino que debía asegurarles una especie de ingreso mínimo. También aquí, la financiación se aseguraba con exacciones obligatorias impuestas a los habitantes de la parroquia. Esta ley, tenía como contrapartida, una estricta exigencia de domiciliación y la prohibición de la movilidad geográfica de la mano de obra. Los beneficiarios del socorro quedaban ligados de una manera inquebrantable a su territorio de origen, bajo la dependencia de los notables locales. Para Castel (1997: 134) representa la fórmula más lograda de las políticas asistenciales en torno a la necesidad de la pertenencia comunitaria.

Señala Polanyi (1997: 126,352) que estudiar la Ley de Speenhamland, es estudiar el nacimiento de la civilización del siglo XIX. Esta ley, que rigió hasta ser sustituida por la Nueva Ley de Pobres de 1834, consiguió impedir la formación de un auténtico mercado de trabajo. El trabajo no podía formar un mercado nacional al estar obstaculizado por restricciones jurídicas que afectaban a la movilidad física de los trabajadores, puesto que

éstos estaban afincados en sus parroquias. La Ley de domicilio de 1662, que regulaba la servidumbre parroquial, decayó en 1795, cuando las necesidades de la industria eran cada vez más imperiosas. Esta medida habría hecho posible la movilidad física de los pobres y de los trabajadores si la ley de Speenhamland no hubiese sido promulgada en esa misma fecha. Para el autor, resulta difícil creer que se trata de una simple coincidencia. Desde el punto de vista de la movilidad del trabajo, el peligro de un desenraizamiento de gran envergadura de la mano de obra rural, resultante de la revisión de la Ley de 1662 fue atenuado por Speenhamland. La existencia de una reserva adecuada de mano de obra tenía una importancia vital para la agricultura que necesitaba muchos más brazos en primavera que en invierno. El debilitamiento de la Ley de 1662 implicaba el riesgo que debía evitar, el que las “mejores” parroquias se viesan invadidas por los pobres. Sin Speenhamland esto habría podido realmente producirse (Polanyi, 1997).

Speenhamland representa la forma más avanzada de *ayuda exterior*. La innovación social y económica que esta medida suponía era el “derecho a vivir” generalizando la ayuda a los salarios, a lo que se añadió la ayuda a las familias en el domicilio, es decir, sin enviar a los beneficiarios a las workhouses (Schons, 1999: 89). Por muy ajustado que fuese el baremo de los subsidios era suficiente para asegurar la subsistencia más elemental. Se trataba de un retorno al espíritu de reglamentación y al paternalismo en el momento en el que la máquina de vapor exigía la libertad.

Entiende Pereira (2008: 69) que hubo una genuina preocupación con todos aquellos que, trabajando o no, vivían en estado de pobreza crítica. Pero esto no se dio por motivos humanitarios, sino por el fuerte miedo a que las masas empobrecidas se rebelaran. Asimismo señala la autora que la política de aquella época, aun no tenía contra sí elaboraciones teóricas o filosóficas de peso. El asalto intelectual más sofisticado contra la política social solo ocurrió a partir de los obstáculos

que la Speenhamland impuso a las fuerzas libres del mercado de trabajo requerido por el sistema industrial. Constituyó un instrumento de resistencia –consciente o no– al mercado de trabajo libre que se instalaba en el mundo rural inglés. Así, fue blanco de sistemáticas acusaciones de que destruiría el incentivo al trabajo y desmoralizaría a los trabajadores al convertirlos en beneficiarios de la asistencia, además de que los empleadores serían los más beneficiados, visto que disminuirían exageradamente los salarios para que el Estado los complementara.

Según Polanyi (1997: 450), si los trabajadores hubiesen tenido la libertad de asociarse para favorecer sus intereses, el sistema habría podido extraer ventajas de los socorros a los parados. A esto se debería la promulgación de las leyes de 1799 – 1800 contra las coaliciones. Sin estas, Speenhamland habría podido generar el aumento de los salarios en lugar de hacerlos descender. Se trataba de un movimiento defensivo de la comunidad rural frente a la amenaza que representaba una elevación de los salarios en la ciudad, lo que suponía la primacía de ésta sobre el campo en el ciclo industrial y la aceptación de un mercado nacional libre de trabajo.

1.3. La Nueva Ley de Pobres de 1834.

Es en el contexto de la constitución de una economía de mercado que debe ser entendida la abolición de Speenhamland y su sustitución por la Nueva Ley de Pobres. A medida que la Revolución Industrial se consolidaba, la asistencia a los débiles era considerada como una tranca a la libre iniciativa, o sea, un desestímulo al trabajo y un desvío moral del principio, a cada cual según sus merecimientos. La ley de domicilio y la existencia de un derecho a la renta mínima, independientemente del trabajo, constituirán obstáculos a la formación del proletariado industrial. Eran también incompatibles con la concepción de los derechos civiles en la que se subrayaba el derecho a trabajar donde y en lo que cada cual

considerase oportuno. En 1832, tras la victoria política de la burguesía, la propuesta de reforma de la legislación sobre los pobres se aprueba en su formulación más radical. Aunque su objetivo declarado era reducir la pobreza, la Ley de Pobres se dictó para hacer la vida tan insoportable a los pobres rurales que les obligase a emigrar y aceptar los empleos que se les ofrecían. Surge como una antítesis de Speenhamland y es definida por Polanyi (1997: 143) como una crueldad científica. Su núcleo central consistía en la abolición de la ley referida, específicamente la ausencia de intervención sobre el mercado de trabajo.

Entiende Pereira (2008: 70, 74) que la Nueva Ley de Pobres se explica por los cambios en el ámbito de la producción, pero también a una ideología creyente en la fuerza de la autoayuda, que tenía como meta tornar al individuo protagonista de su propio destino. Estas creencias servirán de fundamento a un Relatorio producido por Nassau Senior y Edwin Chadwick en 1834 para investigar la administración y aplicación de las Leyes de Pobres, lo cual se tornó un documento clásico en la historia de la política social. Su influencia fue duradera e incisiva, consiguiendo modelar una concepción de regulación social que fundamentó legislaciones subsecuentes, rigiendo un nuevo cuerpo de pensamiento económico – social, ortodoxamente liberal.

Como fuera analizado en la primera parte de este trabajo, son los criterios de incapacidad para trabajar y proximidad los que delimitan a los beneficiarios de la asistencia. La Nueva Ley de Pobres desarrolla fuertemente el primero de estos criterios. La asistencia es pensada en oposición al trabajo a partir del postulado de que, aquellos que pudieran hacerlo, se mantuvieran a partir de su trabajo. Se trata de evitar que la ayuda provoque desestímulos al trabajo. Entiende Esping Andersen (1993: 59) que esta ley parecía un caso extremo de pasividad gubernamental; sin embargo, debe reconocerse una política social activa diseñada para establecer la hegemonía del mercado en la distribución del bienestar social. Sin ningún recurso, ni Estado al que

poder apelar para satisfacer las necesidades, el mercado se convierte en una prisión para el trabajador, dentro de la cual es obligatorio comportarse como una mercancía para poder sobrevivir.

Señala Pereira (2008: 76) que del conjunto de recomendaciones planteadas por la Nueva Ley de Pobres, tres merecen destaque: principio de menor elegibilidad; la internación en las workhouses y la centralización administrativa, con la uniformización de las actividades asistenciales de las parroquias.

La *menor elegibilidad* implica la sustitución de la valorización de la asistencia por la valorización del trabajo. La internación en las workhouses de los beneficiarios de la asistencia, constituía el medio de poner el principio en práctica. Para esto era preciso identificar quien precisaba de apoyo asistencial, lo que llevo a hacer la *distinción entre pobre e indigente*. La definición de indigencia incluía a los indigentes sanos que no podían mantenerse y a los viejos y los enfermos. Ambos podrían recibir ayuda como parte de un sistema de ayuda legal, público y obligatorio con seguridad y no como los maltusianos deseaban, por medio de la caridad privada. El problema eran los indigentes sanos (Himmelfard, 1988: 189).

La dificultad consistía en la ambigüedad del término "pobre". En el marco de la Nueva Ley se entiende que el sistema de subsidios borró la distinción entre la ayuda y los salarios y despertó esperanzas que eran insaciables. La alternativa a la idea de derecho era la de contrato. El trabajador no tenía derecho a un sustento razonable, pero tenía un contrato que le señalaba un salario que determinaba los límites de sus esperanzas. Cuando los salarios sustituían la ayuda, el empleo produce nuevamente satisfacción. Los salarios también producían un sentimiento de responsabilidad y de independencia. El trabajador sabía que era responsable del bienestar suyo y del de su familia, que su sustento dependía de sus esfuerzos y su prudencia, y no de la bondad de un juez. En cambio, cuando el sustento dependía de la ayuda se minaba el sentimiento de res-

ponsabilidad y se perdía el respeto al trabajo. Tampoco ahorran sus ingresos, como lo habrían hecho si hubieran trabajado para obtenerlos. Esta degradación del carácter, más que el empobrecimiento material, era lo que definía a los indigentes. El principal propósito de la reforma no era remediar al indigente, sino impedir que el trabajador independiente sucumbiera a la dependencia. Por su parte, el patrón, al saber que la parroquia compensaría la diferencia, podía pagar salarios inferiores al nivel de subsistencia y despedir o contratar a voluntad a sus trabajadores (Himmelfarb, 1988: 192).

Derivada del principio de lo menos aceptable se encontraba la característica del informe más famosa: la proposición de que la ayuda sólo se diera *dentro del reformatorio*; la asistencia externa, fue abolida. El reformatorio era tan antiguo como la Ley de Pobres y lo nuevo era distinguir a los indigentes de los pobres y aplicar el principio de lo menos aceptable. La línea entre los que necesitan ayuda y los que no la necesitan, queda perfectamente trazada. Si el solicitante de la ayuda no concordaba con los términos del tratamiento institucional que le era dado, no recibiría nada. Si concordaba, eso significaba que su necesidad era verdadera. Al volver la ayuda más escasa y onerosa que las recompensas del trabajo, mantenía a la clase indigente en una situación menos deseable y favorable que la clase más baja de los trabajadores independientes, creando una amplia línea de distinción entre ambos. Esta distinción se tornó providencial a los objetivos de la Nueva Ley de reforzar el mercado libre.

En el reformatorio los indigentes, sanos o enfermos, eran separados literalmente de los trabajadores independientes. Las comodidades físicas en el reformatorio podían ser mejores que en el exterior y aun satisfacer este principio ya que el mero hecho del encierro volvía menos deseable al reformatorio. Entiende Polanyi (1997: 172) que en este sentido constituyó una reforma completa. El candidato a entrar a las workhouses tenía que decidir si estaba tan desprovisto de recursos

como para tener que frecuentar un albergue que deliberadamente había sido convertido en un espacio del horror. De esta manera, el reformatorio serviría también como una prueba automática de la petición del solicitante. Ya que el reformatorio era menos aceptable que ningún otro tipo de vida, sólo la pobreza más grave induciría a entrar en éste. Se eliminaba la necesidad de investigar la situación del solicitante.

A partir de la Nueva Ley de Pobres, se *elimina la ayuda salarial*, el sistema de abonos implementado por la Speenhamland Law. La ley renunció a toda pretensión de trasladarse al territorio del sistema salarial o al mercado libre. Ofrecía ayuda sólo a quienes, por enfermedad o vejez, eran incapaces de continuar luchando, o a los débiles que abandonaban la pelea, admitían la derrota y reclamaban compasión (Fleury, 1997: 92). Se rompía de forma contundente con cualquier obstáculo para la expansión del orden capitalista liberal (Pereira, 2008: 77).

El principio de menor elegibilidad también exigía una *nueva estructura administrativa*, en la cual la centralización de las actividades de las Parroquias fue recomendada como una panacea contra las administraciones locales realizadas de forma autónoma. La ayuda a los pobres se volvió uniforme y centralizada. Las Workhouses y otras instituciones debían seguir principios y reglas iguales, para evitar que unas trataran a los pobres mejor que otras (Pereira, 2008: 78).

La Poor Law trataba los derechos de los pobres no como parte integrante de los *derechos del ciudadano*, sino como una alternativa a ellos —como una aspiración que sólo se podía satisfacer a cambio de la renuncia a ser ciudadano en un sentido auténtico— porque los indigentes perdían el derecho a la libertad personal al internarse en el asilo, y perdían por ley, cualquier derecho político que tuvieran (Marshall, 1967: 33)

Destaca Polanyi (1997: 143) que las atrocidades cometidas contra los pobres por las autoridades encargadas de aplicar la nueva ley, fueron irrelevantes si se las compara con

los efectos provocados por el mercado de trabajo. No era la ausencia, sino la presencia de un mercado concurrencial de trabajo lo que constituía la raíz del peligro. Numerosos pobres quedaron abandonados a su suerte cuando fueron suprimidos los socorros a domicilio y entre ellos los “pobres vergonzantes”, orgullosos para entrar en los hospicios, sufrieron las mayores consecuencias.

En tanto imperó el individualismo y la fe en el mercado libre, continuó el énfasis en el cambio del carácter deficiente del pobre como principal medida de combate a la pobreza. Cada vez más las críticas y presiones contra el pauperismo de las masas ganaba adeptos y aportaban elementos que justificaban, ya en el siglo XIX, la introducción de medidas de protección social contra los principios liberales (Pereira, 2008: 79-80).

2. Desde la historia, mirando al presente

A partir del reconocimiento de la ampliación de la política asistencial en los últimos años y su incorporación como parte del repertorio de las actuaciones públicas, este artículo tuvo como objetivo analizar la configuración del campo de la asistencia. Procura contribuir a problematizar posibilidades y límites de las políticas sociales actuales, avanzando en respuestas que no revivan las peores herencias de la asistencia.

En la primera parte fueron desarrollados los criterios fundamentales (la incapacidad para el trabajo y la pertenencia comunitaria) que delimitan a los beneficiarios de la asistencia. Históricamente, estos criterios fueron plasmados en distintas regulaciones jurídicas que los expresan y al mismo tiempo ayudan a delimitar el campo de la asistencia. Es la Ley de Pobres de 1601 la que mejor desarrolla estos criterios en forma conjunta. Toma la parroquia como base de la asistencia y aunque con menor intensidad que la Nueva Ley de Pobres, también recoge el criterio de incapacidad para trabajar y procura introducir en el régimen de trabajo a aquellos en condiciones

de hacerlo. La Speenhamland Law refuerza el criterio de la domiciliación en momentos en que el desarrollo capitalista requiere de trabajadores libres. Ambas leyes son atravesadas por los dilemas expresados en la necesidad de protección de las “buenas” parroquias y, por tanto, de los límites de las atenciones exclusivamente locales de estas problemáticas. Finalmente la Nueva Ley de Pobres es la mejor expresión del criterio de la incapacidad para trabajar. A partir del principio de lo menos aceptable y de la provisión de la asistencia en las workhouses se trata de que la asistencia sea siempre menos preferible al trabajo.

Como fuera señalado en la introducción, el conocimiento de estos aspectos se considera también de relevancia para el Trabajo Social. El proceso de colectivización de la asistencia conlleva –entre otros aspectos–, la existencia de profesionales encargados de su administración. De este modo, entender el quehacer profesional implica también comprender la asistencia, lo que por su vez requiere de un recorrido histórico que permita visualizar los elementos que la constituyen y caracterizan.

La vinculación con el Trabajo Social, no se reduce a los orígenes de la profesión, sino que también opera en el momento actual, en tanto profesionales integrados en la gestión de la política asistencial. En muchas oportunidades, el Trabajo Social mira con “romanticismo” muchos de los nuevos trazos y nuevas tensiones de las políticas sociales, sin la suficiente problematización de las mismas. Temiendo la dependencia de los beneficiarios, se entusiasma rápidamente con el discurso de la autonomía y con las lógicas de contrapartida. Por otra parte, en el marco de territorialización de la protección social, concibe los territorios como lugares llenos de potencialidades (Baráibar, 2005: 163).

Actualmente, hay un *resurgir de los criterios de proximidad* para el acceso a algún tipo de protección social. Esto se traduce en un apelo creciente al ámbito comunitario, entendido como espacio lleno de posibilidades. Para Castel (1997: 442) la comunidad,

todavía fuerte en el siglo XIX, ha sufrido una erosión creciente, siendo reemplazada por las protecciones brindadas por el Estado social. Erradicarlas no equivaldría sólo a suprimir logros sociales, sino a quebrar la forma moderna de la cohesión social que depende de dichas regulaciones porque, en gran medida, son ellas las que la constituyeron. En el marco de procesos de segregación territorial vale preguntarse cuanto y qué es posible esperar de comunidades crecientemente pobres y crecientemente homogéneas entre sí.

Comunidad implica proximidad, y sobre esto advierte Castel (1997: 475) señalando que la localización de las intervenciones recobra una relación de proximidad entre los participantes que las regulaciones universalistas del derecho habían desdibujado. Para el solicitante de la asistencia se trataba de hacer reconocer su pertenencia a la comunidad. Se pregunta el autor sobre las garantías de que los nuevos dispositivos no den origen a formas de neopaternalismo. Sin la mediación de los derechos colectivos, con la individualización del socorro y el poder de decisión fundado en el conocimiento recíproco que se otorga a las instancias locales, se corre el riesgo de que renazca la vieja lógica de la filantropía: promete fidelidad y serás socorrido.

En las normativas analizadas, la unidad de actuación era la parroquia como expresión de la comunidad local, lo que es superado por la seguridad social, la que desterritorializa la protección social. El seguro insta una nueva asociación entre seguridad y movilidad. Las protecciones están inscritas en sistemas jurídicos que no pasan por las relaciones personalizadas como ocurre en la protección cercana. Actualmente, articulado con el énfasis en la comunidad, hay un proceso de reterritorialización de la protección social, con un retorno al tratamiento localizado de los problemas sociales. En este sentido, lo territorial como ámbito de desarrollo de programas sociales, que permitiría acercar bienes y servicios sociales a quienes tienen dificultades para su acceso, debe ser problematizado. La proximidad en el acceso es relevante, pero

vale advertir sobre los riesgos de consolidar esos procesos de segregación territorial en tanto “encapsulan” a la gente en su territorio (Baráibar, 2005).

Por otra parte, vuelve a actualizarse el *principio de lo menos aceptable*: la asistencia debe ser siempre menos preferible al trabajo. El Estado social permitió la protección social no solo para los inaptos para el trabajo, sino también para aquellos que trabajaban, estando la misma articulada al pleno empleo. Ante situaciones de pérdida o precarización del empleo, esa relación es puesta en cuestión a partir del número de aquellos que teniendo aptitud para trabajar, no consiguen hacerlo y de la situación de aquellos trabajadores que tampoco tienen una condición laboral estable ni formalizada. De esta manera se constituyen en poblaciones para quienes el acceso a la seguridad social se vuelve imposible. Excluidos de la lógica del seguro, trasladan nuevas demandas a la asistencia con la cual tampoco pueden vincularse en tanto la misma ha sido reservada para aquellos que no pueden cubrir sus necesidades por medio de su trabajo.

El mayor desarrollo de la política asistencial, instala en el mismo acto la exacerbación de su tensión con el trabajo y el apelo a la autonomía. Señala Castel (1997: 66) la actualización de la tensión surgida por primera vez con el mendigo válido. Pesa la condena bíblica del ganarás el pan con el sudor de tu frente, ¿pero en qué se convierte el que no puede ganar el pan, porque no está en condiciones de trabajar, no por incapacidad, sino porque no hay trabajo?.

Esta actualización del principio de lo menos aceptable, se realiza sin la problematización sobre las condiciones que vuelvan posible esa exigencia. No se coloca la política asistencial en el marco más general de los regímenes de bienestar (mercados de trabajo, características y dinámicas familiares y arenas de actuación del Estado) de los que son parte. De acuerdo a la CEPAL (2012) los obstáculos que enfrentan los beneficiarios de transferencias para insertarse en un empleo formal de manera sustentable responden a las

limitaciones impuestas por la heterogeneidad estructural y a la dinámica de las exclusiones en los mercados de trabajo. La informalidad laboral es producto de la heterogeneidad de la estructura productiva —que genera y mantiene el sector informal— y no de una preferencia por el autoempleo. En la mayoría de los casos, los trabajadores no eligen, ni prefieren la condición de informalidad, sino que es su única posibilidad de inserción laboral. Las características del mercado de trabajo son un factor decisivo para explicar los altos niveles de pobreza y desigualdad de la región.

La mirada exclusiva al interior de los propios programas, tiende a favorecer las perspectivas individualizadoras y culpabilizadoras de las poblaciones beneficiarias de la política asistencial. El fantasma del “mal pobre” que atraviesa la historia de la asistencia, se activa y actualiza de la mano de estos programas y fundamentalmente en contextos económico y sociales con mejoras en algunos indicadores sociales, que vuelven más fácil la idea que no “prograsa quien no quiere”. Sin embargo, pese a las mejoras en varios indicadores sociales, el escenario donde desarrollan sus vidas los pobres latinoamericanos, continúa terriblemente plagado de enormes dificultades que tienden a consolidar las desigualdades.

La discusión en torno a la política asistencial, más que ubicada en los aspectos técnicos y operativos, debería centrarse en el debate sobre la producción de bienestar (o malestar) social y sobre las responsabilidades en esa producción. Debería llevar al debate político sobre la naturaleza de la polis que estamos construyendo y queremos construir.

Bibliografía

Baráibar, X. (2005) *Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social*. Revista *Katálysis* V. 8, n 2: 155 – 166.

Boschetti, I. (1997) “Saidas para a ‘crise’: o debate teórico em torno do Programa

- de Renda Mínima Francés”, en Sposati, A. (org.): *Renda Mínima e Crise Mundial, saída ou agravamento?*. San Pablo. Cortez Editora. pp: 25 – 46.
- Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- Castel, R. (2009) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (2012) *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago. CEPAL.
- de Swaan, A. (1992) *A cargo del Estado*. Barcelona. Ediciones Pomares – Corredor.
- Esping – Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia. Edicions Alfons El Magnánim.
- Fleury, S. (1997) *Estado sin ciudadanos. Seguridad Social en América Latina*. Buenos Aires. Lugar Editorial.
- Himmelfarb, G. (1988) *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Marshall, TH (1967) *Ciudadanía, Clase Social e Status*. Río de Janeiro. Zahar Editores.
- Midaglia, C. y Castillo, M. (2010) “El significado político del Ministerio de Desarrollo Social”, en: Mancebo, ME y Narbono, P (Coordinadores): *Reformas del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Editorial Fin de Siglo – CLACSO – ICP. Montevideo. pp: 167 – 190.
- Montagut, T. (2000) *Política Social. Una introducción*. Barcelona. Editorial Ariel.
- Soldano, D. y Andrenacci, L (2005) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso Argentino”, en Andrenacci, L (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS – Prometeo Libros. Buenos Aires. pp: 17 – 79.
- Pastorini, A. (2003) *Intervenções públicas para atender a pobreza e o assistencialismo na era FHC*. Revista Ser Social N° 12: 191 – 220.
- Pereira, P. (2008) *Política Social, temas & questões*. San Pablo. Cortez Editora.
- Polanyi, K. (1997) *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid. Ediciones La Piqueta.
- Schons, S. (1999) *Asistencia Social entre a orden e a ‘des-ordem’*. San Pablo. Cortez Editora.
- Venturi, A. (1994) *Los fundamentos científicos de la Seguridad Social*. Madrid. Colección Seguridad Social – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.