"Pobres los pobres": debates políticos alrededor de la beneficencia en Cundinamarca en 1910 y 1920. Una aproximación desde el Estado colombiano*

*María Teresa Gutiérrez Márquez***

Resumen

Este artículo tiene el propósito de analizar y dar cuenta de los debates políticos que surgieron alrededor de la beneficencia en dos momentos claves, a saber, 1911 y 1920. La perspectiva de análisis se hace desde el institucionalismo histórico y se retoman nuevas tendencias históricas de América Latina para definir la política social en el continente. Se argumenta que el Estado no solo fue un actor fundamental para la construcción de dichas políticas en Colombia, sino que el cambio de beneficencia a asistencia pública fue un proceso de intenso debate, tanto en el marco nacional nacional como en el local, que propició una conciencia de los empleados gubernamentales sobre el deber ser de la asistencia. Para dar cuenta de los debates, se hace uso de la prensa, especialmente *El Tiempo* y *El Diario Nacional*; adicionalmente, se trabajaron los presupuestos nacionales y los informes de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca (JGBC) para dar cuenta de los procesos presupuestales y de los debates internos.

---

* Artículo recibido el 28 de febrero de 2014 y aprobado el 21 de abril de 2014. Artículo de investigación científica y tecnológica. Este artículo hace parte de la investigación en curso de la tesis doctoral, gracias a la beca de Colciencias, Beca Francisco José de Caldas 512, y el CONACYT. Agradezco especialmente a mi tutora la Doctora María Dolores Lorenzo, por los aportes a la discusión y las mejoras en la argumentación.

** Estudiante del Doctorado en Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección de Contacto: tudai2005@gmail.com

Palabras clave: Política social, Estado, beneficencia, asistencia pública, debate público.

Abstract
This article intends to analyze and show the political debates about charity in two key moments, 1911 and 1920. The perspective of the analysis is based in historic institutionalism; it was also used the new historiographical tendencies in the definition of the social policies in Latin America. I argue that the State played a fundamental role in the construction of such policies in the Colombian case, and that the change from charity to public assistance was a process full of political debates in the national and local scenarios, creating consciousness about the future of the assistance. To rebuild the debates I've used the newspapers, especially *El Tiempo* and *El Diario Nacional*, I also take into account the national budgets and the reports from the Junta General de Beneficencia de Cundinamaca (JGBC) to reconstruct the internal process of such social policies.
Keywords: Social policy, State, charity, public assistance, public debate.

Introducción

La caridad y la beneficencia en Colombia formaron parte de la agenda gubernamental nacional desde 1869 con la creación de la Junta Departamental de Beneficencia de Cundinamarca (JGBC), la cual se instituyó por medio de la ley 15 como modelo para los otros estados de la nación.[1] Precisamente, como lo remarca Fédérick Martínez[2], es en la segunda mitad del siglo XIX que empieza el proceso de construcción del Estado nacional alrededor de los modelos y debates internacionales sobre la importancia del Estado. Adicionalmente, la historiografía colombiana ha resaltado cómo en dicho siglo la beneficencia fue adoptada como un paso mas allá de la caridad por los dos partidos; así lo proponen autores como Beatriz Castro, Diana Obregón,

1. La Junta del Departamento de Cundinamarca –la primera en establecerse en el mismo año de 1869, cuando fue promulgada la ley– tenía un carácter departamental, y se esperó que este modelo fuera implementado paulatinamente también en otros departamentos del país. Después de 1869, otros departamentos como Antioquia (1882), Santander (1902) y Valle (1931) instauraron también sus Juntas de Beneficencia.

2. Fédéric Martínez, "En busca del Estado importado: de los Radicales a la Regeneración (1867-1889)", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* n.º 23 (1996): 116.

Marco Palacios y el mismo Fédérick Martínez.[3] La beneficencia, entonces, se presentaba como un campo de común acuerdo entre conservadores y liberales, e hizo parte de los intereses de ambos partidos hasta finales del siglo XIX.

La traumática entrada de Colombia al siglo XX presentó nuevos retos y perspectivas de gobernabilidad para los políticos encargados de llevar el progreso y la modernización al país. En este sentido, las luchas partidistas se empiezan a ver como parte del atraso en el que se encontraba el país y se emprendieron procesos de modernización y centralización del Estado nacional, con lo cual se logró una mayor intervención del Estado en las políticas económicas y sociales. Es precisamente en este contexto que encontramos los dos debates que hacen parte del análisis de este artículo. El primer debate, ocurrido en 1911, tuvo lugar en el Congreso de la República y trató sobre la cesión de los terrenos de La Hortúa para los asilos de locos y locas. Dicho debate nos lleva a los procesos internos de la discusión de auxilios a la beneficencia desde el gobierno nacional, así como a los intereses y el papel de la beneficencia en la primera década del siglo XX, en la cual claramente la beneficencia había perdido su impulso e importancia y eran claros los intentos de los conservadores de recuperarla como parte de las funciones del gobierno. El segundo debate se refiere a la serie de artículos publicados en *El Diario Nacional* por el general Marceliano Vargas, antiguo miembro de la JGBC, acerca de la beneficencia en el Departamento de Cundinamarca. Estos artículos han sido analizados por parte de Beatriz Castro Carvajal[4], y en este caso analizo el debate y los informes de la Junta para dar cuenta de por qué y cómo la beneficencia empezó a ser un ramo fundamental de la política pública nacional.

La historiografía latinoamericana en el última década ha reflexionado sobre los procesos de intervención estatal y la construcción de la política social nacional entre el siglo XIX y el XX.[5] Un ejemplo claro son los trabajos de Beatriz Moreyra para el

3. Fédéric Martínez, *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia, 1845-1900* (Bogotá: Banco de la República-Instituto Francés de Estudios Andinos, 2001), 417. Diana Obregón Torres, *Batallas contra la lepra: Estado, Medicina y Ciencia en Colombia* (Medellín: Banco de la República-Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2002),108. Beatriz Casto Carvajal, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia, 1870-1930* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007), 50. Marco Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia: los tres países de Colombia* (Bogotá: Fescol, Cerec, Ceso, Unijus, 2003), 120.

4. Beatriz Castro Carvajal, "Los inicios de la asistencia social en Colombia", *Revista en Ciencias Sociales* n.º 1 (2007), 20.

5. María Dolores Lorenzo Río, *El Estado como benefactor. Los pobres y la asistencia pública en la Ciudad*

caso Argentino, más específicamente los relacionados con la ciudad de Córdoba. Moreyra dice que para el periodo comprendido entre 1914 y 1930, lo que encontramos es una "proto política social" que consistió en "intervenciones estatales atomizadas, fragmentadas, inarticuladas, superpuestas, sin reglas estables y, sobre todo, sin reconocimiento de derechos sociales"[6]. Es precisamente este carácter fragmentado el que resalta Mario Hernández, teniendo en cuenta que el Estado colombiano no fue el único ni el principal proveedor de los servicios de asilo y hospitalización de enfermos y pobres.[7] Sin embargo, esto no fue el caso tampoco para países desarrollados como Francia y Estados Unidos[8], de manera que se puede plantear la discusión de la definición de la política social en términos de la redistribución y en los aportes estatales a los establecimientos proveedores de la asistencia.

Defino la política social como el conjunto de leyes, decretos y acuerdos destinados a cumplir la función redistributiva del Estado. Esta función se puede dar a través de recursos económicos, incorporación política, aumento de la capacidad burocrática y reconocimiento político a grupos sociales, tales como sindicatos, sociedades y organizaciones. En pocas palabras, la política social en Colombia en la primera mitad del siglo XX fueron las herramientas usadas por el Estado para gobernar a pobres, obreros, enfermos y enajenados. Aunque actualmente hay definiciones de la política social que resaltan este carácter redistributivo, por ejemplo la que aporta Finkel[9] dentro del marco de la nueva sociología fiscal, la definición que presento acá tiene la ventaja de resaltar que el carácter redistributivo no solo se refiere a recursos económicos,

---

de México 1877-1905 (México: El Colegio de México-El Colegio Mexiquense, 2011). Macarena Ponce de León, *Gobernar la pobreza: prácticas de caridad y beneficencia en la ciudad de Santiago, 1830-1890* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2011). José Luis Moreno (comp.), *La política social antes de la política social: Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX* (Buenos Aires: Trama Editorial/Prometeo Libros, 2000).

6. Beatriz Moreyra, "Los avances en la construcción del Estado Social en Córdoba (1914-1930): Legislación social y prácticas asistenciales", *Población y Sociedad* n.º 16 (2009): 75-118.

7. Mario Hernández Álvarez, *La salud fragmentada en Colombia 1910-1946* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002).

8. Stephan Leibfried, "Towards a European Welfare State?", en *The Welfare State Reader*, eds. Christopher Pierson y Francis G. Castles (Oxford: Polity Press, 2000).

9. Alex Finkel entiende la política social como un "conjunto de decisiones públicas y privadas no guiadas por el mercado que determinan la distribución de riqueza a individuos y familias y el grado de disponibilidad de servicios humanos a todos los miembros de la sociedad". Alex Finkel, *Social Police and Practice in Canada: A History* (Ontario: Wilfrid Laurier University Press, 2006).

sino a recursos administrativos, de negociación, incorporación y reconocimiento a los grupos objeto de las políticas sociales. Para realizar este análisis, entonces, me apoyo en los planteamientos teórico-metodológicos de Theda Skocpol.

Skocpol en "Why I am a Historical Institutionalist"[10], expone en cuatro puntos la perspectiva analítica usada por ella. Esta aproximación hace parte de su corpus investigativo, especialmente el constante recordatorio en sus trabajos más importantes sobre el Estado de Bienestar y las políticas para veteranos de guerra a finales del siglo XIX y comienzos del XX. Lo que propone Skocpol es un análisis centrado en la política, y especialmente en el Estado y sus grupos de interés, que para el caso de Colombia supone un análisis de los partidos, sus facciones y las agencias gubernamentales.[11] Un punto importante que resalta la autora, es que al traer de vuelta las discusiones sobre el Estado y las relaciones entre Estado y sociedad; intenta subrayar las interconexiones de instituciones y organizaciones que en otros estudios se analizan de manera separada, para señalar la relación simbiótica entre Estado, sociedad y políticas públicas.[12] Veamos los cuatro puntos fundamentales a tener en cuenta para hacer un estudio de este tipo:

> 1. Las continuidades y trasformaciones del Estado y las organizaciones partidistas a través de las cuales los políticos persiguen sus iniciativas de políticas sociales.
>
> 2. Los efectos de las instituciones políticas y los procedimientos así como los cambios sociales e instituciones que trasforman las metas y las capacidades de grupos sociales para involucrarse en las actividades políticas.
>
> 3. La manera que se ajustan, si es que se ajustan, las metas y las capacidades de los grupos activamente políticos y los cambios históricos a los puntos de acceso disponibles permitidos por las instituciones políticas de una nación.
>
> 4. La manera en que políticas sociales, previamente establecidas, afectan políticas subsecuentes en el tiempo.[13]

---

10. Theda Skocpol, "Why I Am an Historical Institutionalist", *Polity* Vol: 28 n.º 1 (1995): 103-106.

11. Theda Skocpol, "A Society without a 'State'? Political Organization, Social Conflict, and Welfare Provision in the United States", *Journal Of Public Policy* Vol: 7 n.º 4 (1987): 349-371. Theda Skocpol "America's First Social Security System: The Expansion of Benefits for Civil War Veterans", *Political Science Quaterly* Vol: 108 n.º 1 (1993): 85-116. Theda Skocpol, "Why I Am", 104.

12. Theda Skocpol, "Why I Am", 104

13. Theda Skocpol, "Why I Am", 104

En este sentido, junto con los debates, analizo los grupos de interés y argumento que el proceso de trasformar la beneficencia en asistencia pública en Colombia fue un proceso que involucró al Estado, y con él a sus agentes, de manera que los que estaban haciendo efectiva las políticas estatales tenían una idea bastante clara sobre cuál debía ser su futuro. Para esto hago uso de los debates públicos de las políticas, esto se refiere a que uso la prensa liberal, especialmente *El Tiempo* y *El Diario Nacional*. Estos dos periódicos publicaron y continuaron los debates, de manera que fueron actores importantes, más si pensamos que era la prensa de la oposición durante las primeras tres décadas del siglo XX. Por otro lado, hago uso de los presupuestos nacionales entre 1886 y 1930 y de los Informes de la JGBC. Al definir la política social en términos redistributivos, es un objetivo de este artículo mostrar las características del gasto, tanto nacional como departamental, y cómo los cambios en la inversión del país en los establecimientos de beneficencia marcaron cambios en la forma en que se administraron los mismos establecimientos.

1. ¿Asilo de locos o polígono de tiro?: El debate del proyecto de ley sobre beneficencia en el Congreso en julio de 1911

Durante el periodo Liberal Radical (1863-1880) la educación nacional fue separada de los establecimientos de beneficencia, que eran potestad tradicional de los religiosos, en un intento claro de secularización de la educación.[14] Los establecimientos de las ciudades principales –como Medellín, Bogotá y Cali– continuaron administrados por los religiosos hasta el año de 1869, cuando se dio la desamortización de los bienes en manos de la iglesia. Fue precisamente en este año cuando se crearon las Juntas Generales de Beneficencia, mediante la Ley 15 de 1869, con el propósito de ejercer cierto control a nivel federal sobre las instituciones encargadas de la administración de las partidas presupuestales destinadas a la beneficencia.[15]

14. Ley 15 de 1869. Sobre establecimientos de beneficencia y caridad, en República de Colombia, *Compilación de Leyes y Ordenanzas de la Beneficencia y Asistencia Social de Cundinamarca, 1868 y 1942* (Bogotá: Talleres de la Imprenta del Departamento, 1942), 3. Patricia Londoño Vega, *Religion, Society and Culture in Antioquia and Medellin, 1850-1930* (New York: Oxford University Press, 2002).

15. Beatriz Castro Carvajal, *Caridad y beneficencia,* 30. República de Colombia, *Compilación de Leyes,* 4.

La constitución de 1886 y el Concordato de 1887 fueron fundamentales para la reintegración de la iglesia católica como parte de las funciones estatales, especialmente en lo concerniente al control de la familia y la educación. Para la beneficencia, en cambio, los efectos tendrían que ver más con la institucionalización de esta como ramo nacional, con la clara intención de la centralización del mismo ramo, y la creación de auxilios regulares por parte del gobierno nacional a establecimientos de beneficencia departamentales.[16]

Al finalizar la Guerra de los Mil Días, entre otras manifestaciones de la crisis en el país, los conservadores desplazaron el gobierno de los liberales e inició el período conocido como Hegemonía Conservadora, caracterizado por el gobierno exclusivo de conservadores entre 1905 a 1930. Los gobiernos del general Rafael Reyes (1905-1909) y de Carlos E. Restrepo (1910-1914) comenzaron un proceso de modernización y reconstrucción del país. Ambos presidentes entendieron las necesidades de modernización del país de manera diferente. El proyecto de Reyes apuntó a la estabilización y modernización de la economía nacional, para lo que fortaleció el poder Ejecutivo e implementó reformas como la centralización fiscal, el proteccionismo, la fundación del Banco Nacional (después Banco Central), el establecimiento del derecho de inspección y vigilancia de los bancos privados y la introducción del papel moneda de curso forzoso.[17] Por su parte, Carlos E. Restrepo reincorporó a los liberales a la vida política del país, bajo dos condiciones: la primera consistió en la aceptación del liberalismo como minoría política, y segunda, en la aceptación del Concordato y el papel de la iglesia en el Estado.[18]

16. Como explica Fernán González González, la negociación del Concordato de 1887 supuso la concesión de los derechos económicos perdidos por la iglesia católica durante el periodo radical mientras ganaba control sobre el aparato educativo y en la institución matrimonial. En el caso de la beneficencia, el impacto no es tan claro debido a que las órdenes religiosas desde la colonia estuvieron presentes en la administración y en la provisión del cuidado en los diferentes establecimientos de beneficencia. Ejemplos claros son las órdenes de las Hermanas de la Caridad, María Auxiliadora y los Hermanos de San Juan de Dios. Fernán González González, "El Concordato de 1887: los antecedentes, las negociaciones y el contenido del tratado con la Santa Sede", *Credencial Historia* n.º 41 (1993), http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/mayo1993/mayo1.htm

17. Bernardo Tovar Zambrano, *La intervención económica del Estado en Colombia, 1914-1936* (Bogotá: Fondo de la Promoción de la Cultura del Banco Popular, 1984), 80.

18. Marco Palacios, *Entre la legitimidad*, 120-130.

En el Informe que el Vicepresidente de la Junta General de Beneficencia, señor Lino de Pombo, presentó a la Asamblea Departamental de Cundinamarca en 1911, se resumían las características de la JGBC así:

> La Junta fue creada por la Ley de 15 de Agosto de 1869 de la Asamblea de Cundinamarca, y desde entonces ha funcionado sin interrupción y con entera regularidad. Se compone de cinco miembros nombrados por el Gobernador del Departamento; no maneja fondos de ninguna clase y desempeña sus funciones ad honorem.[19]

Adicionalmente, entre sus funciones se contaban: "la inspección general de los establecimientos, el nombramiento de empleados, la aprobación de los presupuestos que presentan los síndicos y el examen y fenecimiento de las cuentas que estos le rinden"[20]. La información sobre la JGBC entre 1886 y 1910 es bastante escasa y esto tiene que ver específicamente con la situación de guerra civil que se experimentó en el país desde las dos últimas décadas del siglo XIX y la primera del siglo XX. Un ejemplo claro de dicha crisis es que entre 1885 y 1888 no se presentaron informes de la JGBC a la Asamblea de Cundinamarca. Esta situación se repitió entre 1900 y 1910, cuando se dejaron de hacer los informes por más de diez años. El Presidente de la Junta en 1888, el señor Bernardino Medina, definió la situación de la Junta en dichos años de guerra civil como de "sostenimiento y mantenimiento de los establecimientos que se administraban sin lograr avanzar mucho en construcciones nuevas o en cambios a las ya establecidas"[21].

Ante esta crisis y la disminución de rentas de la beneficencia a finales del siglo XIX tanto en el plano nacional como en el departamental, los presidentes de la JGBC recurrieron a subrayar la importancia de la beneficencia. En su informe de 1894, el presidente de la JGBC, resaltaba la importancia de emitir legislaciones nacionales relevantes a uno de los aspectos que se creían función de la beneficencia: el control de la mendicidad de la ciudad. Dice el presidente de la JGBC:

> La extensión que adquiere cada día la mendicidad, ya sea por el aumento de población como por las dificultades pecuniarias por las cuales pasa la Nación, se hace necesario que el Gobierno del Departamento dicte Ordenanzas arreglando la Beneficencia, pues

19. República de Colombia, *Informe que el Vicepresidente de la Junta General de Beneficencia, señor Lino de Pombo, presenta a la Asamblea Departamental de Cundinamarca* (Bogotá: Imprenta Moderna, 1911), 5

20. República de Colombia, *Informe 1911*, 6

21. República de Colombia, *Informe del Presidente de la Junta General de Beneficencia* (Bogotá: Imprenta del Departamento de Cundinamarca, 1888), 15.

> lo que actualmente existe sobre la materia es sumamente deficiente; y cómo según la Constitución nacional, éste es un ramo que pertenece exclusivamente a los Departamentos, éstos deben fijarse mucho en esta materia para darle una organización conveniente.[22]

Es en este contexto de crisis, y bajo el gobierno republicano de Carlos E. Restrepo, que tiene lugar el debate alrededor del terreno de la Hortúa. Veamos entonces cómo se configuró el debate del "Proyecto de ley sobre beneficencia" y qué características e implicaciones podemos derivar de este.

El proyecto, propuesto por el senador conservador Jorge Vélez pedía que el gobierno donara dicho terreno a la capital del país, Bogotá, para establecer un "asilo de locos" adicionando un rubro de auxilios a dicho establecimiento para la construcción del asilo. El terreno de hecho había sido cedido por la nación para la construcción de un Hospital de virulentos militares durante la guerra civil en 1897.[23] Posteriormente se dejo de usar para este fin, y la JGBC ocupó el terreno para otros fines. Es realmente en 1910 cuando el Ministro de Guerra empieza a enviar misivas presionando a la JGBC para que devuelva el terreno.[24] Finalmente, en 1911, se llevó el asunto al congreso, para que el terreno fuera cedido oficialmente a la JGBC.

El proyecto pasó sin pena ni gloria el primer debate en la Cámara de Representantes y solo en el segundo debate en la Cámara se empezó a discutir más seriamente. En dicho debate se enfrentaron el senador conservador Méndez de la Roche y el Ministro de Guerra, el general Ospina. Puesto que el terreno había sido oficialmente cedido al Ejército para el establecimiento del Hospital, el Ministro de Guerra lo quería usar para establecer allí un polígono de tiro. El Ministro de Guerra llegó a proponer que se diera la mitad al Ejército y mitad a los "locos". Sin embargo, los senadores juzgaron que se debía ceder todo o nada, ya que no era razonable que "un polígono de tiro esté cerca al oído de los locos"[25].

22. República de Colombia, *Informe que el Presidente de la Junta General de Beneficencia dirige al Gobernador del Departamento* (Bogotá: Imprenta de Antonio María Silvestre, 1894), 3.

23. "Junta General de Beneficencia. Acta de la sesión del día 6 de mayo" (Bogotá: Mayo 6 de 1897), Archivo de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca (AJGBC), Libro de la Junta General de Beneficencia del 21 de enero de 1897 al 15 de diciembre de 1904.

24. "Junta General de Beneficencia. Acta de instalación" (Bogotá: febrero 25 de 1910), AJGBC, Carpeta 11-A, Libro de la Junta de la Junta General de Beneficencia del 15 de diciembre de 1904 al 8 de agosto de 1912, ff. 196-199.

25. "Congreso Nacional: Cámara", *El Tiempo*, Bogotá, 27 de julio de 1911, 1.

El Proyecto se siguió discutiendo en segundo debate, con las participaciones de los senadores Méndez, Arroyo Díez y Holguín y Caro. Uno de los senadores que más defendió el proyecto fue el senador de La Roche, para quien el Ministro de Guerra olvidaba el propósito "altruista y caritativo" del proyecto.[26]

Mientras que quienes apoyaban al Ministro de Guerra del gobierno objetaban dicho proyecto por las grandes cantidades que año a año debía ceder el Estado a la Beneficencia, demostrando así que no se consideraba este ramo como una obligación del Estado sino como una especie de "caridad" estatal; en este sentido, el Ministro argumentó en el debate del proyecto que los auxilios prestados a las instituciones benéficas eran más que suficientes para el propósito del gobierno.[27] Sin embargo, de La Roche deja en evidencia que el Estado solo concedía una ínfima parte de su presupuesto a los auxilios y, más aún, la cantidad mensual que se asignaba para este tipo de ayuda: $9 pesos mensuales, no alcanzaba "ni para alimentar a un enfermo". El senador conservador, además, hizo una explicación de por qué esta situación no era solo culpa del gobierno republicano de Carlo E. Restrepo.

> Yo no culpo al Gobierno, Sr. Presidente: culpo a las mismas Cámaras Legislativas por lo que sucede a este respecto. Recuerdo que en 1904, cuando se discutía el Presupuesto, hice una proposición para que se aumentara en una pequeña cantidad el auxilio a un hospital del Departamento de Antioquia, proposición que fue seguida por otras semejantes de algunos de mis honorables colegas de la Cámara de Representantes. Todas fueron negadas, dizque por que no había fondos para atender a este gasto. Y sin embargo se apropiaron grandes cantidades para las Relaciones Exteriores, entre otras cosas para enviar una Legación a los Estados Unidos del Norte, a raíz de los dolorosos acontecimientos de Panamá, que dieron por resultado la desmembración de nuestro territorio, llevada a cabo bajo la protección de esa Nación imperialista y abusiva.[28]

Para el gobierno republicano de Carlos E. Restrepo era de suma importancia cerrar el capítulo de Panamá, de manera que parte de sus esfuerzos de gobierno estuvieron dirigidos a lograr alguna especie de acuerdo.[29] Es claro que la cita anterior

26. "Congreso Nacional: Cámara", *El Tiempo*, Bogotá, 28 de agosto de 1911, 1.
27. "Congreso Nacional: Cámara", 1911, 1.
28. "Discurso del H.S. De la Roche", *El Tiempo*, 4 de Septiembre de 1911, 1.
29. Marco Palacios, *Entre la legitimidad*, 120-130.

se refiere a las misiones de ministros y embajadores enviadas por Restrepo.[30] Una de las objeciones planteadas por el Ministro de Guerra era que si daban dichos terrenos y auxilios a la beneficencia, la capital del país se vería beneficiada de manera desproporcionada con respecto a los rubros destinados para otras ciudades y departamentos. Ante esto, el senador De la Roche, expresa una de las ideas constantes del momento, y es que la "caridad" debe ser universal:

> De tal suerte que si fuéramos a establecer la verdadera equidad en el ejercicio de la beneficencia pública, tendríamos que ésta vendría a ser individual; y la caridad pública no puede ser municipal ni departamental, ni nacional: ella; como se dijo aquí de la religión, no reconoce fronteras, no tiene límites: es universal.[31]

En primer lugar establece la categoría de "caridad pública", que es precisamente como se define la beneficencia, y por otro lado es clara la asociación que tiene con la religión pero que debe provenir del Estado. Es posible que se pensara la beneficencia como el terreno de conjunción entre religión católica y la administración política del Estado[32].

Finalmente, se aprobó el proyecto, que fue remitido al ejecutivo para que se analizaran los cambios hechos y se presentaran objeciones. Precisamente en noviembre de 1911 los senadores declararon infundadas las objeciones del ejecutivo y decidieron aprobarlo y pasarlo para la firma presidencial. Sin embargo, el presidente Carlos E. Restrepo se negó a firmarlo, pues constitucionalmente el proyecto debía pasar por tres debates, teniendo en cuenta en el tercero las objeciones suyas, mientras que dicho proyecto solo había sido discutido en dos debates y se habían rechazado sus objeciones.[33]

Esta negación del Presidente de la República, Carlos E. Restrepo, hizo que el Presidente del Senado, el Senador Carlos Vicente Concha[34], presentara ante la Corte Suprema una demanda, y esta debía decidir si el proyecto era constitucional o no. Mientras se discutía en la Corte, el diario *El Tiempo* convocó una encuesta para que doctos en el tema dieran su opinión sobre si el Presidente había hecho bien o mal en

30. "Discurso del H.S. De la Roche", 1911, 1.

31. "Discurso del H.S. De la Roche", 1911, 1.

32. Beatriz Castro Carvajal, "Los inicios", 157-188

33. "Congreso Nacional: Senado", *El Tiempo*, Bogotá, noviembre 11 de 1911, 1.

34. Concha había sido síndico del Lazareto de Agua de Dios a finales del siglo XIX, específicamente entre 1898 y 1900.

firmar dicho proyecto. Las opiniones de dichos abogados son variadas, pero se ve una clara tendencia de apoyo al Presidente de la República.[35] Finalmente, la Corte se declaró impedida en la materia y pasaron unos meses antes de que el presidente Restrepo firmara efectivamente el proyecto como ley.

Claramente, para la beneficencia la firma de la ley representó una gran victoria. El presidente de la JGBC, en su informe anual de 1912, presentaba un saludo especial al Congreso y en especial al Senador Concha por los avances logrados en materia de beneficencia en 1911.[36]

2. "Pobres los pobres": El general Marceliano Vargas y la JGBC en 1920

"¡Pobres los pobres!" es la expresión del general Marceliano Vargas en uno de sus artículos sobre la beneficencia de Cundinamarca, al hacer un recuento del trato recibido en uno de los hospitales administrados por la JGBC, el Hospital de San Juan de Dios. Dichos artículos, publicados inicialmente en *El Diario Nacional*, fueron difundidos posteriormente en un libro que compilaba los cinco artículos escritos por este autor. El general Vargas había desempeñado los cargos de Síndico del Asilo de Indigentes y de la Casa de Locas de Bogotá, entre 1910 y 1917.[37] En dichos artículos, Vargas hace una detallada crítica a la manera en que estaba siendo organizada la beneficencia en el Departamento y, sobre todo, discutía y ponía en contradicción el hecho de que constantemente se denunciara el mal estado de las finanzas de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca. Para Vargas, el problema no era la falta de recursos, sino la mala administración, que provenía de la concepción de que la beneficencia era caridad patrocinada por "benefactores de la caridad", cuando lo que en

35. F. de P. Manotas, "Nuestra encuesta", *El Tiempo*, 13 de Diciembre de 1911, 2. Bonifacio Vélez, "Nuestra encuesta", *El Tiempo*, 14 de Diciembre de 1911, 2. Abogado, "Nuestra encuesta", *El Tiempo*, 14 de Diciembre de 1911, 2. Clemente Salazar. "Nuestra encuesta", *El Tiempo*, 15 de Diciembre de 1911, 2. Jurisconsulto, "Nuestra encuesta", *El Tiempo*, 15 de Diciembre, 1911, 2.

36. República de Colombia, *Informe que presenta la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca en sus sesiones de 1912* (Bogotá: Edición Oficial, 1912), 5.

37. Marceliano Vargas, *La beneficencia en Cundinamarca. Artículos publicados en "El Diario Nacional" sobre la Junta General de Beneficencia y los establecimientos a su cargo, y un apéndice sobre la misma materia* (Bogotá: Casa Editorial de Arboleda y Valencia, 1920): 15.

realidad se estaban administrando eran dineros del Estado.[38] Los artículos de Vargas son fascinantes y creo que dan pie para muchas más preguntas de investigación, sin embargo, acá me concentro precisamente en la distribución de los recursos y la intervención estatal en la beneficencia gracias a dichos recursos.

Podemos agregar que para que la discusión sobre el paso de la beneficencia a la asistencia pública se diera, en la década de 1920, hubo tres condiciones fundamentales: en primer lugar, los discursos raciales e higienistas que ya desde 1916 empezaron a ser populares entre los médicos colombianos.[39] Este discurso racial no solo motivó un gran debate en 1920, sino que puso a los establecimientos de beneficencia en la mira de higienistas, pues para los moderados eran sus características retardatarias lo que hacía la degeneración y no la raza en sí. En segundo lugar, el general Marceliano Vargas puso el dedo en la llaga al declarar que la beneficencia debía ser asistencia pública y que la beneficencia, al ser financiada con dineros del Estado, era un derecho y no una caridad. Finalmente, en tercer lugar, la imposición de la higiene desde 1914 como ramo importante de la política social nacional, y el llamado desde el higienismo a que se constituyera la asistencia pública como rama de la higiene nacional. Este llamado tendría aún más relevancia después de la epidemia de gripa de 1918, que resultó devastadora para la población capitalina, y puso en evidencia las insuficiencias de la red de establecimientos estatales para la atención de la población enferma. Estos tres contextos, relacionados entre sí, dan una perspectiva más amplia a las discusiones y los planteamientos que tanto el general Vargas como el presidente de la JGBC estaban haciendo con respecto a la beneficencia.[40]

Desde el año de 1916, el Director Nacional de Higiene, Pablo García Medina, planteó la necesidad de incluir la asistencia pública dentro de las responsabilidades de la higiene.[41] Según este médico, la asistencia pública debía comprender dos cuestiones: en primera instancia, socorros médicos, farmacéuticos, alimenticios e higié-

38. Marceliano Vargas, *La beneficencia*, 17.

39. Urueña definió racialismo como un desplazamiento ideológico de lo biológico a lo moral, resaltando la importancia de dilucidar la construcción del discurso de los pensadores de la época, especialmente Laureano Gómez, y las connotaciones específicas de la explicación de la heterogeneidad social en Colombia. Jaime Urueña, "La idea de heterogeneidad racial en el pensamiento político colombiano: una mirada histórica", *Análisis Político* n.º 22 (1994).

40. Beatriz Castro Carvajal, "Los inicios", 157-188.

41. Pablo García Medina, "Informe del Director de Higiene al Ministro de Instrucción Pública", *Revista de Higiene* n.º 115, 1916, 286.

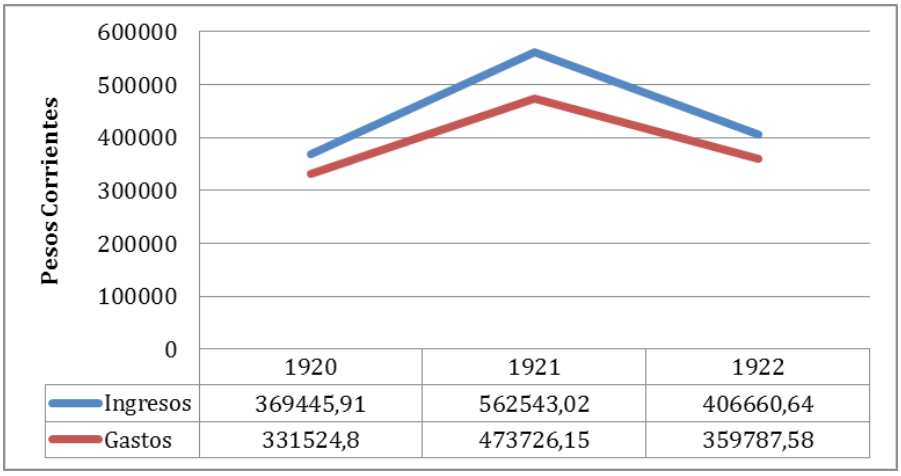
nicos que fueran llevados a domicilio a los enfermos necesitados; en segundo lugar, servicios de consultas o dispensarios gratuitos, hospitales, hospicios y asilos para indigentes y enajenados, entre otros establecimientos; ambos aspectos constituyen la principal característica de la beneficencia y la asistencia pública en la década de 1920 en Colombia.[42] Los gobiernos conservadores que dirigieron el país entre los años de 1920 a 1930 pusieron especial énfasis en los intentos de unión de los ramos de Higiene, Lazaretos, y Beneficencia y Caridad. Para ello, hicieron un esfuerzo adicional que implicaría una organización más completa –en varias ocasiones ensayada– para pasar efectivamente de la beneficencia y la caridad a la asistencia pública o beneficencia de Estado, como se le llamó desde entonces en buena parte de la legislación. El establecimiento de la asistencia pública como ramo de la higiene se haría finalmente en 1925, y traería nuevas implicaciones para la beneficencia y la administración de los establecimientos a su cargo. Aquí expongo en primer lugar el debate alrededor del deber ser de la beneficencia, así como las críticas del general Vargas, y en segundo lugar hago un pequeño análisis de las características del gasto de la beneficencia para evidenciar el peso e importancia del gobierno nacional y departamental en la financiación de la misma.

En marzo de 1921 se publicó en *El Diario Nacional* el artículo "Hablando con el General Marceliano Vargas", el cual describía al general como un hombre público, con experiencia en la política por haber desempeñado elevados cargos. Afirmaba también el corresponsal que el general Vargas, por haber estado un tiempo en Costa Rica, ofrecía la escritura de una serie de artículos dedicados a las "deficiencias de que adolece el servicio de telégrafos en este país; sobre la cuarentena obligada a que se somete en los puertos de Colón y Panamá a los colombianos (...); la organización correcta del servicio de beneficencia y el funcionamiento del sistema electoral"[43]. En declaración, Vargas planteaba que se proponía demostrar la "imperiosa necesidad de corregir los vicios, deficiencias e irregularidades de que adolecen muchos de nuestros servicios públicos, cuyo atraso por falta de buenos sistemas y de una acción energética y sin contemplaciones de ningún género, nos presenta como un país sin estímulo y retardatario"[44].

42. Pablo García Medina, "Informe del Director", 286.
43. "Hablando con el general Marceliano Vargas", *Diario Nacional,* Bogotá, 8 de Marzo de 1920, 3.
44. "Hablando con el general Marceliano Vargas", 3.

Para Vargas, la beneficencia "marcha manga por hombro", sin cabezas visibles, sin plan a seguir, y especialmente con mala administración de los recursos de los que contaba. Las respuestas por parte del presidente de la JGBC, señor Clemente Matiz Fernández, y el médico del Asilo de locas, A. Gómez Calvo, no se hacen esperar. Estos, entre otras cosas, critican las participaciones políticas de Vargas, acusándolo de querer administrar él la beneficencia y haciéndole cargos acerca de la venta del edificio de San Diego.[45] El general Vargas, como respuesta, analiza el informe presentado por la JGBC en 1920, percatándose de la discrepancia de rubros, así como la existencia de superávits en las cajas de establecimientos como el Hospital de San Juan de Dios y el Hospicio de Bogotá. (Ver gráfico 1).

Gráfico 1. Ingresos vs. Gastos de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca



	1920	1921	1922
Ingresos	369445,91	562543,02	406660,64
Gastos	331524,8	473726,15	359787,58

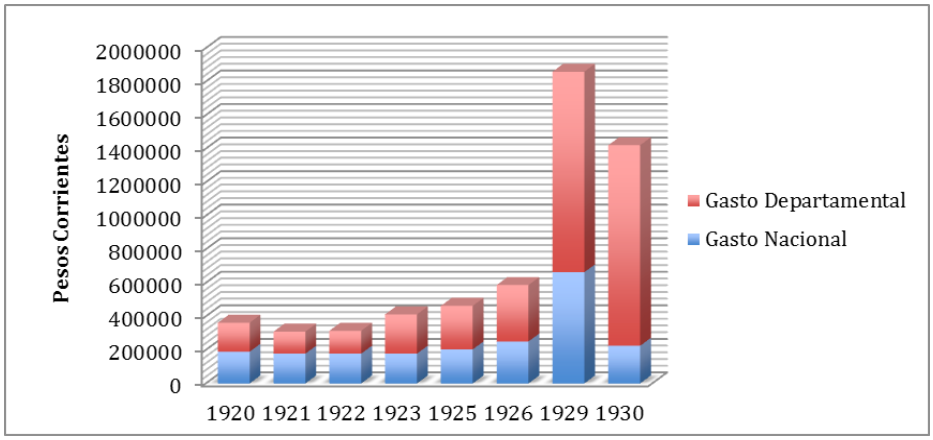
Fuente: Realizado a partir de los *Informes que presenta el Presidente de la JGBC*, años 1920, 1921 y 1922 (ver fuentes primarias).

Podemos decir que los recursos estatales girados hacia la beneficencia se dieron por medio de dos fuentes de ingresos. La primera fuente fueron las partidas nacionales destinadas a cada una de las instituciones que se auxiliaban, dineros administrados por la Junta General. En segundo lugar, tenemos las partidas departamentales destinadas a la beneficencia, que también fueron administradas por la

45. "Habla la Junta General de Beneficencia", *Diario Nacional*, Bogotá, 13 de Marzo de 1921, 1. "La Junta General de Beneficencia", *Diario Nacional,* Bogotá, 15 de marzo de 1921, 1.

Junta General. En términos concretos, el gráfico 2 nos muestra la repartición de estas partidas, resaltando especialmente que las partidas departamentales exceden las del gobierno nacional. Hay una intuición, que ha sido expresada por autores como Hernández y Noguera, de que en esta década había una lucha entre los poderes nacionales y regionales, con un interés especial de los departamentos por tener el control de las entidades encargadas de la higiene y la beneficencia.[46]

Gráfico 2. Partidas del Departamento de Cundinamarca a la Beneficencia vs. Partidas nacionales hacia la beneficencia



Fuente: Realizado a partir de los presupuestos de gastos publicados en *Liquidación general de los presupuestos nacionales de rentas, gastos y crédito público para los años de 1 de enero a 31 de diciembre de 1920-1930* (ver fuentes primarias).

De hecho, primer intento del gobierno central por ejercer un control sobre las instituciones de asistencia pública se dio con la Ley 99 de 1922, en la que se implantan dos controles importantes. Primero, prohíbe la construcción de edificios públicos o privados, tales como "hospitales, asilos, casas de salud, manicomios, dispensarios, plazas de mercado, mataderos, etc.", y otros destinados al público sin que el respectivo Director Departamental de Higiene aprobara tanto los planos de construcción, como el sitio destinado para esta.[47] La segunda regulación importante se encuentra en el artículo 14 de esta misma ley, en el cual se indica que los establecimientos de benefi-

46. Mario Hernández Álvarez, *La salud*, 80.

47. "Ley 99 de 1922", *Diario Oficial*, Bogotá, n.º 18657-18660, 16 de diciembre de 1922, 545-547.

cencia o asistencia pública subvencionados por el Estado, gobierno central, departamental o municipal, debían someter los reglamentos de su administración científica a la aprobación del Director Nacional de Higiene, si eran apoyados por el gobierno nacional; del Director Departamental de Higiene, si eran sostenidos por el Departamento; y del médico municipal, si los recursos provenían del Municipio.[48]

La Ley 15 de 1925 insistiría nuevamente en la supervisión de los nuevos establecimientos de asistencia pública que pudieran crearse y estableció que aquellos hospitales que estuvieran subvencionados por el Estado nacional, con sumas superiores a 500 pesos, debían crear el servicio destinado a la maternidad. Añadía, además, que los establecimientos que por sus lazos con las comunidades religiosas no pudieran estar a cargo de salas de maternidad debían establecer pabellones administrados por particulares.[49]

Si vemos el cuadro 1, apenas 57 de las 176 financiadas en el año de 1925 estaban subvencionadas con sumas superiores a 500 pesos. Esto se traduce en que el gobierno, según esta ley, accedería al control de solo el 32% de las instituciones financiadas. Por consiguiente, la contraloría y supervisión por parte de la Higiene de los establecimientos de beneficencia no debe entenderse como un corte tajante o un total alejamiento de la iglesia de dichas instituciones; por el contrario: en la misma ley se establece que los prelados que quisieran, personalmente o por delegación, inspeccionar las instituciones dependientes de la Asistencia pública, podrían hacerlo, aunque solo serían escuchados en lo que "a su moralidad se refiere"[50].

48. "Ley 99 de 1922", 545-547

49. "Ley 15 de 1925", *Diario Oficial*, Bogotá, n.º 19821, 9 de febrero de 1925, 221-223.

50. "Ley 15 de 1925", *Diario Oficial*, 221-223.

Cuadro 1. Instituciones financiadas por el Estado y las que cumplen las condiciones de la Ley 15 de 1925

Departamento/Instituciones	Instituciones financiadas por el Estado	Instituciones financiadas por el Estado que cumplen la regla de los 500 pesos
Antioquia	38	7
Atlántico	3	3
Bolívar	5	4
Boyacá	27	3
Caldas	11	1
Cauca	7	3
Cundinamarca	19	3
Huila	4	1
Magdalena	3	2
Nariño	7	2
Norte de Santander	7	1
Santander	14	2
Tolima	6	2
Valle	6	4
Bogotá	19	19
Totales	176	57

Fuente: Realizado a partir de los presupuestos de gastos publicados en *Presupuesto nacional de rentas y ley de apropiaciones para el año fiscal de 1o. de enero a 31 de diciembre de 1925*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1925.

Uno de los puntos fundamentales para los Presidentes de la JGBC, con respecto a la discusión sobre el paso de la beneficencia a la asistencia pública, tuvo que ver con la capacidad de la Junta para administrar y controlar los establecimientos de beneficencia que se encontraban a su cargo. En pocas palabras, los Presidentes consideraban que la Junta debía ser una instancia independiente de la Gobernación departamental, cuyos acuerdos y conceptos no tuvieran que pasar por el filtro ni del gobernador ni de los diputados de la Asamblea Departamental. Fue así como a la JGBC, a partir de la Ordenanza 51 de 1921, se le atribuyó la función de asesor del gobierno en materia de beneficencia. Adicionalmente, a partir de 1922 se crearon las Juntas Municipales de Beneficencia, las cuales cumplían las funciones de Juntas Locales bajo la supervisión de la JGBC. Este cambio fue importante porque los establecimientos administrados en Bogotá eran organizados y controlados por síndicos, tesoreros, secretarios y herma-

nas de la caridad. Esto no fue así para los establecimientos de otros municipios, que por lo general tenían solamente un hospital que pocas veces alojaba a más de veinticinco enfermos y que no contaban con personal médico estable.[51] Esta situación es precisamente la que se quiso cambiar con el artículo 9º de la Ordenanza 51, gracias a que ciertas poblaciones como Girardot, Zipaquirá y Fusagasugá empezaron a establecer asilos y hospicios, atrayendo auxilios nacionales que permitirían el establecimiento de una burocracia de beneficencia en el marco local.[52] Un ejemplo claro de esto fue el caso del municipio de Girardot, población que desde la entrada en vigencia de la ley cumplió con las condiciones para recibir el auxilio extra del impuesto de Registro y Anotación. Ya para 1922 se estaba estableciendo en el Hospital de Girardot la sala de maternidad y un dispensario de enfermedades venéreas. De esta manera, en Bogotá y en Girardot se implementaría más efectivamente la política social fomentada desde el gobierno nacional, principalmente a través de la leyes 99 de 1922 y 15 de 1925. El papel de Girardot es especialmente significativo si tenemos en cuenta que, en la República Liberal (1930-1946), esta población fue un centro sindical muy importante debido a sus conexiones portuarias y ferroviarias.[53]

En 1921, se resaltaba que la mayor necesidad para llevar a la beneficencia al nivel de asistencia pública era dotar a los establecimientos con lugares adecuados donde la "ciencia moderna" pudiera actuar. Clemente Matiz Fernández afirma al respecto: "De nada vale que al frente de la Beneficencia o de la Asistencia Pública, si así quiere llamarse, se encuentren cabezas científicas, corazones llenos de caridad o empleados bien remunerados, si no tienen campo para ejercitar sus energías"[54]. En este sentido, vemos entonces que para establecer la asistencia pública, según las directrices de Matiz Fernández, se necesitaba aumentar los recursos para la beneficencia, principalmente mediante la renta de la Lotería de Cundinamarca, para darle cierta independencia de los dineros provenientes de los tesoros nacionales. Con respecto a la expedición de la Ordenanza 51 de 1921, en el informe de 1922, Francisco Samper

51. República de Colombia. *Informe*, 1920, VIII. República de Colombia, *Informe que el Presidente de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca presenta a la Asamblea del Departamento en sus sesiones de 1921* (Bogotá: Casa Editorial de "La Nación", 1921).

52. República de Colombia, *Informe*, 1920, 30.

53. Mauricio Archila, *Cultura e identidad obrera. Colombia 1910-1945* (Bogotá: Cinep, 2002), 120.

54. República de Colombia, *Informe*, 1921, VI.

Madrid resaltaba la importancia de la legislación como parte fundamental de lo que se llamaba asistencia pública: "En la legislatura distéis pruebas de vuestro interés por el cumplimiento de los deberes que al Gobierno corresponden en relación con los desvalidos, deberes que, según la concepción moderna del Estado, constituyen la función denominada asistencia pública"[55].

La asistencia pública para los funcionarios de JGBC tenía que ver una concepción del Estado moderno, y sus implicaciones legislativas estaban relacionadas con regulaciones y controles específicos sobre cómo prestaban los servicios de atención, asilo y hospitalización de mendigos, indigentes, enfermos y enajenados. Sin embargo, según el concepto del mismo Samper Madrid, la trasformación de lo que con la constitución de 1886 se llamó en Colombia "Beneficencia Pública" hacia el servicio de "Asistencia Oficial" era una reforma necesaria, pero no posible, nuevamente bajo el argumento de los pocos dineros que se destinaban a la misma. Por otra parte, se intuía que para dar dicho paso había que contar con un cuerpo burocrático más especializado que conllevaría nuevos retos, como la disminución de las entradas a la JGBC en donaciones y herencias:

> Esta reforma será muy conveniente, y aún necesaria, cuando las entradas pecuniarias justifiquen la existencia de empleados superiores técnicos y bien remunerados; por el momento sería preciso disminuir las partidas destinadas a alimentos y drogas para costear en cambio los sueldos del personal directivo superior, el cual carecería, por lo demás, de campo de acción para sus conocimientos e iniciativas que encallarían por todas partes en la falta de recursos. De otro lado la formación de burocracia en la Beneficencia retraería el apoyo de los particulares cuyas donaciones, herencias, legados y servicios personales constituyen un importantísimo renglón de entradas para esta rama de la administración departamental.[56]

Vemos entonces cómo la JGBC, durante toda la década de 1930, se encuentra en un dilema constante: por un lado, los aires de modernización y de centralización eran evidentes y había claros esfuerzos por dar el paso de una llamada "beneficencia y caridad" a una asistencia pública estatal. Por otra parte, las capacidades económicas y administrativas del Estado no eran tan amplias como para cubrir las necesidades que dicho paso implicaba, principalmente lo relacionado con los recursos necesarios para el mantenimiento de una burocracia especializada.

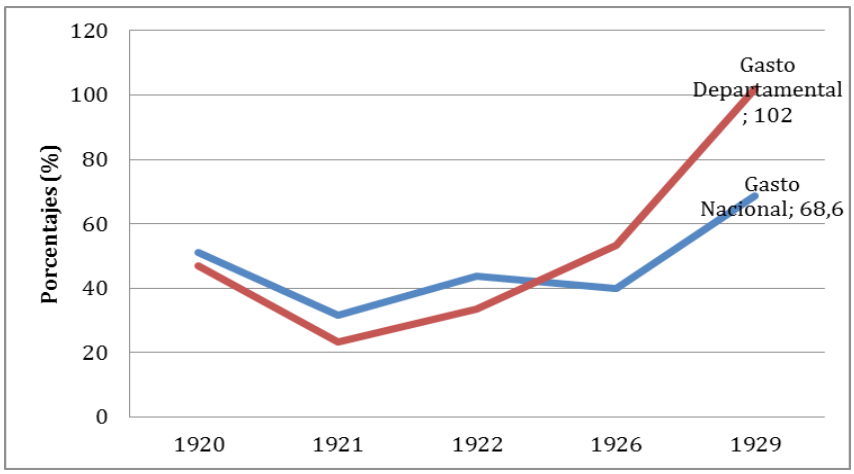
55. República de Colombia, *Informe*, 1922, XII.

56. República de Colombia, *Informe*, 1922, XIII.

Teniendo este contexto en mente, creo que es importante preguntarnos realmente con cuánto contribuyó el Estado, ya fuera con dineros nacionales o departamentales, a la financiación de la Junta General de Beneficencia. Esta pregunta representa dos retos de distinta naturaleza. En primer lugar, un reto de fuentes, pues en el caso de la década de 1920 a 1930, la línea de tiempo no está completa, y hay que conformarse solamente con las cifras de cinco años. Como segundo punto, tenemos un reto metodológico, es decir, acerca de la naturaleza de las fuentes y su presentación. El desafío consiste en que, en los planos nacional y departamental, solo contamos con los presupuestos, que constituyen el proyecto de gasto, más no el gasto en sí. Por otro lado, en lo atinente a la Junta General de Beneficencia, contamos únicamente con los informes, es decir, el reporte de cuánto y en qué se gastó. Peor aún, en este periodo no había una oficina centralizadora de ingresos y gastos, por lo cual los informes de la Junta consisten en reportes de cada uno de los Síndicos sobre cada una de las entidades administradas por la Junta (casi treinta para la década), muchos de los cuáles no dan cuenta de la información financiera.

Teniendo en cuenta esto presento, en el gráfico 3, el porcentaje de presupuesto nacional y departamental sobre lo gastado en beneficencia para los años de 1920, 1921, 1922, 1926 y 1929. Como vemos, el presupuesto de gasto, al sumar solamente los recursos estatales, supera con creces el gasto efectivo de la beneficencia, y esto puede ser diciente. Por un lado, la Junta realmente no estaba controlada ni era supervisada por ningún organismo estatal; sin embargo, sí recibía los recursos nacionales y departamentales, recursos que, en cierto punto, superan el gasto efectivo de la Junta. Esta es una de las críticas más fuertes que hace el general Vargas: si realmente la Junta estaba empobrecida y no podía dar abasto con las demandas y desafíos de atender a los pobres, enajenados y enfermos del Departamento; ¿porque tenían superávit financiero en sus instituciones? Lo cierto es que este ejercicio de estos años nos da indicios de que realmente la crítica del general Vargas no estaba tan fuera de base, pues realmente la Junta no estaba invirtiendo todos los recursos en las entidades administradas y funcionó con un superávit importante, mientras los miembros de la Junta seguían reclamando que el Estado aumentara sus recursos. Ahora bien, frente a la pregunta, muy relevante, por cierto, de qué sucedió con estos superávits, es necesario escudriñar a fondo los informes para quizás poder entender hacia dónde fueron a parar los recursos que no fueron gastados.

Gráfico 3. Porcentajes del presupuesto de gasto nacional y departamental vs. El gasto de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca



Fuente: Realizado a partir de los presupuestos de gastos publicados en: *Liquidación general de los presupuestos nacionales de rentas, gastos y crédito público para los años de 1 de enero a 31 de diciembre de 1920- 1930* (ver fuentes primarias).

Conclusiones

A través del artículo planteo que los debates alrededor de la beneficencia, sus establecimientos y la implementación de políticas sociales específicas son altamente ricos, puesto que en ellos confluyen los argumentos sociales con los políticos, dándonos herramientas para hacer nuevos análisis de la administración de la beneficencia como ramo de la política social estatal en Colombia en las primeras tres décadas del siglo XX. Por una parte, el primer debate nos presenta un enfrentamiento entre el presidente del ejecutivo y el legislativo, el cual trascendió el tema de la beneficencia, ampliándose a aspectos específicos de la gobernabilidad durante el periodo republicano. La beneficencia en el año de 1911, disminuida y apenas funcionando, logró retomar un nuevo aliento, y precisamente es en este debate en el que se empieza a promulgar un deber ser "universal" de la caridad pública. Los debates de 1911, finalmente, también evidencian un interés de modernización y una intención de intervención estatal que solo sería posible en la década de 1920, gracias al superávit por la indemnización de Panamá y el boom cafetero. Sin embargo, hasta bien entrada la década, los empleados de la beneficencia seguían discutiendo el deber y el poder ser de la asistencia

pública. Por un lado, el general Marceliano Vargas presentaba una imagen decadente de la beneficencia y demostraba cómo la mayoría de recursos provenían del Estado, fuera nacional o departamental, lo que hacía irrebatible la necesidad de reforma. Finalmente, sería la higiene, con sus argumentaciones racialistas y medicalistas, el conducto por medio del cual el Estado nacional podría entrar a intervenir la beneficencia departamental. En este sentido, se evidencia, de manera muy superficial, el choque entre nación y departamento con respecto a las rentas y gastos de la beneficencia. En todo caso, las discusiones y los análisis presupuestales nos dejan caminos de investigación para seguir explorando y seguir preguntándonos acerca del papel en la práctica del Estado colombiano en la construcción de políticas sociales y su capacidad de intervención y redistribución de los recursos del país en la primera mitad del siglo XX.

Bibliografía

Fuentes Primarias

Archivo

Archivo de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca (AJGBC), Libro de la Junta General de Beneficencia del 21 de enero de 1897 al 15 de diciembre de 1904.

AJGBC, Carpeta 11-A, Libro de la Junta General de Beneficencia del 15 de diciembre de 1904 al 8 de agosto de 1912.

Prensa

"El Congreso Nacional: Cámara". *El Tiempo*. Bogotá, 27 de julio de 1911, 1.

"Congreso Nacional: Cámara". *El Tiempo*. Bogotá, 28 de agosto de 1911, 1.

"Discurso del H.S. De la Roche". *El Tiempo*, 4 de Septiembre de 1911, 1.

F. de P. Manotas. "Nuestra encuesta". *El Tiempo*, 13 de Diciembre de 1911, 2.

Bonifacio Vélez. "Nuestra encuesta". *El Tiempo*. 14 de Diciembre de 1911, 2.

Abogado. "Nuestra encuesta". *El Tiempo.* 14 de Diciembre de 1911, 2.

Clemente Salazar. "Nuestra encuesta". *El Tiempo.* 15 de Diciembre de 1911, 2.

Jurisconsulto. "Nuestra encuesta". *El Tiempo.* 15 de Diciembre de 1911, 2.

"Hablando con el general Marceliano Vargas", *Diario Nacional*. Bogotá. 8 de Marzo de 1920, 3.

"Habla la Junta General de Beneficencia". *Diario Nacional*. Bogotá, 13 de Marzo de 1921, 1.

"La Junta General de Beneficencia". *Diario Nacional*. Bogotá, 15 de marzo de 1921, 1.

Revistas

Pablo García Medina. "Informe del Director de Higiene al Ministro de Instrucción Pública". *Revista de Higiene* n.º 115 (1916).

Legislación, Informes y Presupuestos

República de Colombia. *Compilación de Leyes y Ordenanzas de la Beneficencia y Asistencia Social de Cundinamarca, 1868 y 1942*. Bogotá: Talleres de la Imprenta del Departamento, 1942.

República de Colombia. *Informe que el Vicepresidente de la Junta General de Beneficencia, señor Lino de Pombo, presenta a la Asamblea Departamental de Cundinamarca*. Bogotá: Imprenta Moderna, 1911.

República de Colombia. *Informe del Presidente de la Junta General de Beneficencia*. Bogotá: Imprenta del Departamento de Cundinamarca, 1888.

República de Colombia. *Informe que el Presidente de la Junta General de Beneficencia dirige al Gobernador del Departamento*. Bogotá: Imprenta de Antonio María Silvestre, 1894.

República de Colombia. *Informe que presenta la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca en sus sesiones de 1912*. Bogotá: Edición Oficial, 1912.

República de Colombia. *Informe que el Presidente de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca presenta a la Asamblea del Departamento en sus sesiones de 1920*. Bogotá: Casa editorial de "La Cruzada", 1920.

República de Colombia. *Informe que el Presidente de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca presenta a la Asamblea del Departamento en sus sesiones de 1921*. Bogotá: Casa Editorial de "La Nación", 1921.

República de Colombia. *Informe que rinde el Presidente de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca a la Asamblea del Departamento en sus sesiones de 1922*. Bogotá: Imprenta de "La Luz", 1922.

República de Colombia. *Informe que rinde el Presidente de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca a la Asamblea del Departamento en sus sesiones de 1924*. Bogotá: Imprenta de "La Luz", 1924.

República de Colombia. *Informe que rinde el Presidente de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca a la Asamblea del Departamento en sus sesiones de 1926*. Bogotá: Imprenta de "La Luz", 1926.

República de Colombia. *Informe que rinde el Presidente de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca a la Asamblea del Departamento en sus sesiones de 1927.* Bogotá: Imprenta de "La Luz", 1927.

República de Colombia. *Informe que rinde el Presidente de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca a la Asamblea del Departamento en sus sesiones de 1928*. Bogotá: Imprenta de "La Luz", 1928.

República de Colombia. *Informe que rinde el Presidente de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca a la Asamblea del Departamento en sus sesiones de 1929.* Bogotá: Imprenta de "La Luz", 1929.

Liquidación general de los presupuestos nacionales de rentas, gastos y crédito público para los años de 1 de enero a 31 de diciembre de 1920-1923. Bogotá: Imprenta Nacional, 1923.

Presupuesto nacional de rentas y ley de apropiaciones para el año fiscal de 1º de Enero a 31 de Dic. de 1924. Bogotá: Imprenta Nacional, 1924.

Presupuesto nacional de rentas y ley de apropiaciones para el año fiscal de 1o. de enero a 31 de diciembre de 1925. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1925.

Presupuesto nacional de rentas y ley de apropiaciones para el año fiscal de 1o. de enero a 31 de diciembre de 1926. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1926.

Presupuesto nacional de rentas y ley de apropiaciones para el año fiscal de 1o. de enero a 31 de diciembre de 1927. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1927.

Presupuesto nacional de rentas y ley de apropiaciones para el año fiscal de 1o. de enero a 31 de diciembre de 1929. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1929.

Presupuesto nacional de rentas y apropiaciones para el año fiscal de 1º de enero a 31 de diciembre de 1930. Bogotá: Imprenta Nacional, 1930.

Vargas, Marceliano. *La beneficencia en Cundinamarca. Artículos publicados en "El Diario Nacional" sobre la Junta General de Beneficencia y los establecimientos a su cargo, y un apéndice sobre la misma materia*. Bogotá: Casa Editorial de Arboleda y Valencia, 1920.

Fuentes secundarias

Archila, Mauricio. *Cultura e identidad obrera. Colombia 1910-1945.* Bogotá: Cinep, 2002.

Castro Carvajal, Beatriz. "Los inicios de la asistencia social en Colombia", *Revista en Ciencias Sociales* n.º 1 (2007): 157-188.

Castro Carvajal, Beatriz. *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia, 1870-1930*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.

Finkel, Alex. *Social Police and Practice in Canada: A History*. Ontario: Wilfrid Laurier University Press, 2006.

González González, Fernán. "El Concordato de 1887: los antecedentes, las negociaciones y el contenido del tratado con la Santa Sede", *Credencial Historia* n.º 41 (1993). http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/mayo1993/mayo1.htm

Hernández Álvarez, Mario. *La salud fragmentada en Colombia 1910-1946*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.

Leibfried, Stephan. "Towards a European Welfare State?". En *The Welfare State Reader*, editado por Christopher Pierson y Francis G. Castles. Oxford: Polity Press, 2000.

Londoño Vega, Patricia. *Religion, Society and Culture in Antioquia and Medellin, 1850-1930*. New York: Oxford University Press, 2002.

Lorenzo Río, María Dolores. *El Estado como benefactor. Los pobres y la asistencia pública en la Ciudad de México 1877-1905*. México: El Colegio de México-El Colegio Mexiquense, 2011.

Martínez, Fédéric. "En busca del Estado importado: de los Radicales a la Regeneración (1867-1889)". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* n.º 23 (1996).

Martínez, Fédéric. *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia, 1845-1900*. Bogotá: Banco de la República-Instituto Francés de Estudios Andinos, 2001.

Moreno, José Luis (comp.). *La política social antes de la política social: Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX*. Buenos Aires: Trama Editorial/ Prometeo Libros, 2000.

Moreyra, Beatriz. "Los avances en la construcción del Estado Social en Córdoba (1914-1930): Legislación social y prácticas asistenciales", *Población y Sociedad* n.º 16 (2009) 75-118.

Obregón Torres, Diana. *Batallas contra la lepra: Estado, Medicina y Ciencia en Colombia*. Medellín: Banco de la República-Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2002.

Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia: los tres países de Colombia*. Bogotá: Fescol, Cerec, Ceso, Unijus, 2003.

Ponce de León, Macarena. *Gobernar la pobreza: prácticas de caridad y beneficencia en la ciudad de Santiago, 1830-1890*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2011.

Skocpol, Theda. "A Society without a "State"? Political Organization, Social Conflict, and Welfare Provision in the United States". *Journal Of Public Policy* Vol: 7 n.º 4 (1987): 349-371.

Skocpol, Theda. "America's First Social Security System: The Expansion of Benefits for Civil War Veterans", *Political Science Quaterly* Vol: 108 n.º 1 (1993): 85-116.

Skocpol, Theda. "Why I Am an Historical Institutionalist" en *Polity* Vol: 28 n.º 1 (1995): 103-106.

Tovar Zambrano, Bernardo. *La intervención económica del Estado en Colombia, 1914-1936*. Bogotá: Fondo de la Promoción de la Cultura del Banco Popular, 1984.