

Pablo Souza /Diego Hurtado\*

## ⇒ En busca de un “filón aurífero”. La lotería de beneficencia y la institucionalización de las políticas de salud pública en la ciudad de Buenos Aires, 1852-1895

**Resumen:** Este artículo enfoca las disputas entre la Comisión Municipal de la ciudad de Buenos Aires, la Gobernación de la provincia de Buenos Aires y el Poder Ejecutivo Nacional por la apropiación de los beneficios de la lotería –fuente conflictiva de recursos para obras de caridad, incluidos los servicios a hospitales–, desde su prohibición, en 1852, hasta su federalización en 1895.

**Palabras-clave:** Buenos Aires; Lotería; Hospitales; Historia; Argentina, Siglo XIX.

**Abstract:** This article focuses on the controversies among the Municipal Council of the Buenos Aires city, the Government of the Buenos Aires province, and the National Executive Power arising around the benefits from the lottery –as conflictive source of resources to finance charity initiatives, services to hospitals included– from its prohibition in 1852 to its federalization in 1895.

**Keywords:** Buenos Aires; Lottery; Hospitals; History; Argentina; 19th Century.

### Introducción

Durante la segunda mitad del siglo XIX, la noción de “beneficencia” en la Argentina estuvo integrada a una representación moral y religiosa de la vida social en clave patriótica. Es así que las primeras sociedades de beneficencia, según Correa Luna, quedaron en manos de “las primeras damas de la República, las esposas y madres de los guerreros, de los estadistas, de los grandes servidores de la patria y de los ciudadanos esclarecidos” (1923: 18-19). En las antípodas de esta representación, la práctica de la lotería fue concebida como una fuerza disolvente, como un “peligro social”. En una sesión de la Cámara de Diputados de la Nación que tuvo lugar en julio de 1906, el diputado Norberto Piñero sostenía: “Desde luego, el vicio del juego es el más social de todos los vicios, el que se

---

\* *Los autores son investigadores del Centro de Estudios de Historia de la Ciencia José Babini de la Universidad Nacional de San Martín. Sus artículos en coautoría incluyen “Los ‘diputados médicos’: clínica y política en la disputa por los recursos públicos (1906-1917)” (2008) y “La lectura del ‘libro natural’. Apuntes para una historia de los estudios anatómicos y quirúrgicos en Buenos Aires (1870-1895)” (2010). Correos electrónicos: psouza@unsam.edu.ar; dhurtado@unsam.edu.ar.*

propaga con un poder irrefrenable de contaminación”.<sup>1</sup> En este contexto binario, la expresión “lotería de beneficencia” parece encarnar una contradicción en sus propios términos, motivo que hace comprensible que la práctica que connota –promover la lotería y emplear lo recaudado para obras de beneficencia–, en la medida en que fue canalizada desde la esfera pública, haya sido motivo de reiterados y enconados conflictos.

Ahora bien, desde la perspectiva de un Estado en construcción, durante la segunda mitad del siglo XIX, la lotería también debe entenderse como un componente más del conjunto de pautas de extracción y asignación de recursos que, como sostiene Oszlak, “no fue sin embargo el resultado de alguna suerte de voluntarismo o cálculo racional”, sino más bien el fruto de las iniciativas heterogéneas de un Estado que “debió echar mano a las oportunidades de obtención y uso de fondos que abría un complejo conjunto de circunstancias y factores” (Oszlak 2009: 196). En este sentido, la lotería parece integrar esta lista de recursos a los que hubo que recurrir como única opción disponible –por lo menos desde la escala de valores y prioridades de los grupos dirigentes– para el financiamiento de las actividades de beneficencia.

En este trabajo enfocamos la atención en algunos de los principales debates generados en el seno de los poderes públicos –la Comisión Municipal de la ciudad de Buenos Aires, la Gobernación de la provincia de Buenos Aires y, por supuesto, el Poder Ejecutivo Nacional– alrededor del papel que debía asignarse a la lotería como fuente de financiamiento de las actividades de beneficencia y, en especial, del sostenimiento de los hospitales, durante segunda mitad del siglo XIX.

Como justificación historiográfica de este tema ambivalente y esquivo, digamos que, a nuestro juicio, su relevancia contrasta con las escasas y breves alusiones que encontramos en la historia de la salud pública en la Argentina, incluidas las historias escritas por profesionales de la medicina.<sup>2</sup> En términos más generales, este último tipo de mirada permanece silenciosa frente a nudos temáticos cruciales, como las fuentes de financiamiento de la medicina porteña o las precariedades de su vida material durante el período estudiado.<sup>3</sup> En cuanto al tema de este artículo, como excepción, Belmontino (2005: 30) señala la existencia de la lotería de beneficencia nacional como fuente destinada al sostenimiento de hospitales, en especial de aquellos relacionados con sociedades filantrópicas, como la Sociedad de Beneficencia. También puede mencionarse la alusión de Moreno (2009: 68) a las necesidades de la Sociedad de Beneficencia, hacia 1880, y a la lotería como fuente de dinero utilizada “decena de veces” por el Estado.

Como justificación de los aspectos empíricos que enfoca nuestra investigación, mencionemos dos indicios del carácter conflictivo del tema revelado por las fuentes. Desde una perspectiva diacrónica, entre mediados de la década de 1850 y 1910, en las fuentes disponibles son constantes las referencias a las malas condiciones de los lazaretos, hospicios y hospitales de la ciudad, sean éstos públicos o privados (Souza/Hurtado 2008: 254). Si bien puede resultar tentador atribuir estas precariedades principalmente a la

<sup>1</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1906, T. I, 420.

<sup>2</sup> A modo de ejemplo, no hay referencias a estos temas en la monumental obra de Cantón (1925) dedicada a la historia de la medicina en el Río de la Plata.

<sup>3</sup> Entre las excepciones puede mencionarse Di Liscia (2002) y González Leandri (2000).

escasez de recursos, curiosamente la lotería de beneficencia arrojó durante este período un “producido” de dinero importante, casi siempre problematizado a causa, paradójicamente, de su permanente incremento, es decir, problematizado a causa de la incómoda tensión que significaba la creciente importancia y visibilidad de este recurso tanto para quienes lo defendieron como para los que lo criticaron y denunciaron.

Un segundo indicio de los aspectos controvertidos que ponen en evidencia las fuentes lo encontramos en 1908, cuando la lotería de beneficencia quedó envuelta indirectamente en un escándalo financiero debatido en la Cámara de Diputados de la Nación a raíz del proyecto de creación del policlínico “José de San Martín”. Según el autor del proyecto de ley, el diputado, catedrático y decano de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, Eliseo Cantón, sería el hospital más importante de Sudamérica y uno de los monumentos científicos más relevantes de la ciudad en los festejos del Centenario. Estas expectativas no se cumplieron y el proyecto era denunciado en 1915 como ejemplo de “charlatanismo científico”. Entre los datos llamativos de dicha confrontación se encuentra la mención crucial a la lotería realizada por Cantón, quien llegó a afirmar haber encontrado una “fuente inagotable” de recursos, un verdadero “filón aurífero”. Tal descubrimiento no era otra cosa que un pequeño aumento en los billetes de la lotería de beneficencia (Souza/Hurtado 2008: 244 y 258).

Finalmente, digamos que uno de los supuestos decisivos que motivan la elección del tema y del recorte temporal es la creencia en la importancia de focalizar situaciones de conflicto como eventos o procesos a través de los cuales se amplifican, desestabilizan y tornan visibles algunos componentes ideológicos, culturales y políticos que, en situaciones de “equilibrio” o consenso entre los grupos dirigentes, permanecen compactos y silenciosos a la sombra de las formaciones discursivas dominantes. Esta caracterización parece aplicarse a las iniciativas de promoción y sostenimiento de las instituciones de salud y de la salud de los sectores humildes, problema crucial para los poderes públicos a juzgar por sus representaciones discursivas, aunque subsidiario si se considera el rango de estrategias concebidas para su concreción. Como corolario, esta caracterización también se aplica al problema de la legitimidad de la lotería, condenada en el discurso, aunque, como veremos, única fuente pública eficaz de financiamiento de este sector de las políticas sociales en la Buenos Aires finisecular.

### **Lotería y poder político en la ciudad de Buenos Aires, 1852-1873**

Los poderes públicos y las instituciones de beneficencia privadas buscaron sostener con el “producido” de las loterías distintas prácticas contenidas en la idea de caridad. Al mismo tiempo, el sentido que tales actores le fueron asignando al concepto de caridad fue modificándose –de forma explícita o implícita– al ritmo de los cambios sociales y de las reconfiguraciones materiales y espaciales que afectaron a la ciudad de Buenos Aires, en especial de sus condiciones higiénicas. Simultáneamente, en un proceso, como veremos, no exento de paradojas, la apelación recurrente a la lotería como fuente de recursos fue cristalizando una tensión con raíces morales y políticas sobre la legitimidad de su existencia y, en especial, de su empleo para obras de caridad. Como se podrá apreciar, hacia la década de 1870 se configuraron con nitidez en los distintos ámbitos legislativos dos posiciones marcadas respecto de tales consignas.

Lejos de poder ser estabilizado por una voluntad unívoca impuesta desde el Estado, este escenario de sentidos fluctuantes pone de manifiesto la permanencia del conflicto entre poderes políticos, instituciones de beneficencia y grupos de poder de la sociedad civil porteña de la época, entre los que contaban distintos grupos de médicos, en especial aquellos cuyo desempeño profesional se inscribía total o parcialmente en los ámbitos legislativos. Y ciertamente, uno de los componentes que amplificaron la incertidumbre propia de este campo de aguda confrontación hay que buscarlo en el conjunto difuso de los anónimos consumidores de las loterías, grupo heterogéneo que no dejó de crecer durante estos años y que contaba entre sus filas a una parte de los destinatarios de los objetivos propuestos por las instituciones de beneficencia. Por ellos y para ellos se debatía la empresa de la lotería como caja de ahorros y monte pío de la ciudad, los mismos actores en cuyo nombre –y en el de su buena “salud moral”– se tomó finalmente la decisión de suspenderla y de perseguir a las loterías clandestinas.

La trama de disputas alrededor de la ayuda material a las instituciones de caridad que estudiamos en esta sección comienza a tomar forma a los pocos días de la batalla de Caseros. En tal sentido, en este primer período, pueden distinguirse con claridad dos grandes momentos respecto de la aceptación del juego. El primero transcurre entre 1852 y 1873 y el segundo, entre esta fecha y 1880, año de la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Durante los primeros veintidós años, la lotería oficial creció a un ritmo formidable que no conoció escollos de gravedad hasta 1872. Sin embargo, en este último año, la legislatura de la provincia de Buenos Aires reformó su constitución y prohibió a la Comisión Municipal explotar cualquier tipo de lotería o juego de suertes.

Las primeras referencias al tema se remontan a los meses en que Justo José de Urquiza gobernaba la ciudad. El vencedor de Caseros mostraría en menos de un mes un claro viraje respecto del problema de la lotería. El 12 de agosto de 1852, Urquiza prohibió por decreto todo tipo de “loterías públicas, cualquiera sea la denominación que se le diese” (Elía/Pardo 1970: 104); el 2 de septiembre restablecía el régimen municipal de la ciudad y autorizaba a su Comisión de Hacienda –a través del artículo 57– a “atender al restablecimiento o creación de las cajas de ahorro o montes de piedad y lo concerniente a loterías”.<sup>4</sup> Se daba así legitimidad a una posibilidad que sería ampliamente explotada en los años siguientes: la de recurrir a la ayuda –entre otras opciones– de la explotación del juego de lotería para afrontar los problemas del tesoro municipal.

Una semana más tarde, ocurría la llamada “Revolución de Septiembre”, que desalojó del poder a Urquiza (Levene 1940: 391; Lettieri 2006: 116). Una de sus principales consecuencias fue la sanción de la Constitución provincial en abril de 1854, en la que se daba continuidad a la explotación del juego. La nueva dirigencia local que se estaba cristalizando en el poder creó una comisión de carácter rotativo con el mandato de administrar la explotación del juego (Elía/Pardo 1970: 106). Las memorias municipales sobrevivientes de aquellos años se hacen eco en forma explícita de la incorporación del producido de la lotería al presupuesto de la ciudad. En 1858, esta comisión afirmaba que

---

<sup>4</sup> Art. 57 de la “Constitución de la Municipalidad de Buenos Aires. Decreto del Director provisorio de la Confederación Argentina”, cit. según: *Evolución institucional del municipio de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Consejo Deliberante, 1963, p. 44. Sobre el establecimiento de la Municipalidad de Buenos Aires durante la presencia de Urquiza en Buenos Aires véanse: Lettieri (2006: 102) y Levene (1940: 390).

“mientras sea incluido entre los recursos del presupuesto municipal el derecho de la lotería y de las rifas, y figure en él por una cantidad considerable, la Municipalidad no pueda hacer más que limitarse a reglamentar la una y las otras”. Y concluía: “Además ella misma ha echado mano de ese medio, usitado siempre en iguales casos, para proporcionarse recursos con que costear las fiestas pública anuales, a más de la cantidad del presupuesto que es insuficiente”.<sup>5</sup> Así pues, en los meses en que se expandían las manifestaciones de vida asociativa y política en la ciudad, y en que comenzaba a cristalizarse el despliegue del Estado provincial post-rosista,<sup>6</sup> la lotería municipal adquirió formas históricas aparentemente estables, tanto en las prácticas sobre las que cobró vida el juego, como en la modalidad en que sus ganancias fueron apropiadas y administradas.

La Comisión Municipal adoptó en estos primeros años dos estrategias administrativas contrapuestas. La primera fue el otorgamiento de la concesión de explotación del juego a manos privadas; práctica similar a la adoptada por la Asamblea de Representantes de la provincia durante los años 1820 y 1830.<sup>7</sup> La segunda de ellas fue la administración directa del juego. En efecto, luego de conceder el contrato de explotación a manos privadas, entre 1857 y 1860, la Comisión de Hacienda del municipio estimó que existían condiciones para que el propio municipio se hiciese cargo de su administración. Desde este momento, el destino de la lotería de beneficencia estuvo asociado a algunos de los poderes públicos en danza, sea la Comisión Municipal, el poder provincial o el Poder Ejecutivo Nacional luego de 1890. Atrás quedaban los intentos propios de la primera mitad de siglo XIX, como la rotación de concesiones a manos de distintos vecinos o la administración por una repartición del Estado como la policía, estrategias que la mayor parte de las veces terminaban por no arrojar la recaudación esperada. La Comisión de Lotería adquirió el estatus de ente orgánico de la Comisión de Hacienda, y el producido de la lotería pasó a formar parte de las entradas de la Comisión Municipal.

Ciertamente, el último contrato celebrado con un “lotero” particular es de gran interés analítico. El municipio autorizó en 1857 al vecino Francisco Estévez a realizar hasta cuatro loterías por mes, por no más de 1.000.000 de pesos, siendo la parte que correspondía a la Municipalidad de 125.000 pesos, luego de pagados los premios y los sueldos de las personas empleadas en la administración de la lotería. El municipio exigió a Estévez la consolidación de una estructura institucional que permitiera sostener la explotación y administración del juego, “pero a condición que el personal de empleados y productos del ramo quedara como hasta hoy, a las inmediatas órdenes de la Municipalidad o de la Comisión encargada de administrar la lotería”.<sup>8</sup> Tal estructura es, sin duda, de dimensiones modestas, pero no por ello menos necesaria a la hora de manejar un volumen de venta de 475.066 billetes sobre un total de 525.000 billetes emitidos. En tal sen-

<sup>5</sup> *Memorias de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta y litográfica Barnheim y Boner, 1859, 22.

<sup>6</sup> Sobre el renacimiento de la vida asociativa en la ciudad de Buenos Aires véanse Sabato (1999 y 2004); Sabato/Lettieri (2003); González Bernaldo (2002 y 2007); Lettieri (2006). Sobre el concepto de despliegue del Estado provincial post-rosista ver Garavaglia (2007: 343).

<sup>7</sup> Algunos de los contratos de lotería ejecutados por la Comisaría de la ciudad durante estas décadas pueden verse en Archivo General de la Nación (Buenos Aires), Sala X 31-10-2; 40-10-5.

<sup>8</sup> *Memorias de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta y litográfica Barnheim y Boner, 1858, p. 142.

tido, las memorias municipales reconocen doce personas trabajando en la administración de la lotería por un valor de poco más de 12.000 pesos mensuales.<sup>9</sup>

Hacia el final del período pactado por contrato, la Comisión Municipal –luego de meses de discusión– adoptó un criterio al mismo tiempo nuevo y viejo, como era administrar en forma directa la explotación de la lotería de beneficencia.<sup>10</sup> No era la primera vez que el poder político local miraba la lotería como fuente de financiamiento para algunas de sus reparticiones. Sin embargo, sí era la primera vez que se daba el paso de aceptar la explotación y administración directa de esta fuente de recursos por algo más de una década. El dato no es menor. Implicaba un claro posicionamiento del poder político –en este caso de la Comisión Municipal– respecto de la salud de los sectores populares de la ciudad, de la que se propone como garante e intermediario, compartiendo la responsabilidad con grupos particulares, como la poderosa Sociedad de Beneficencia. Este eje ideológico (poder político/administración de lotería/salud de sectores populares) se transformará en uno de los puntos más criticados por quienes no aceptaban la explotación de la lotería. En cada coyuntura de debate se señalará la improcedencia de tal relación.

Así, en 1860, el Estado prescindió de la enajenación de la lotería a manos de cualquier privado, y el ciclo completo de explotación y administración del juego pasó a manos de la Comisión de Lotería y de la Comisión de Hacienda del municipio. Esta decisión, lejos de cerrar los frentes de conflicto que la lotería ya acarrea a la Comisión Municipal, preanunciaba la apertura de algunos nuevos y de mayores dimensiones. En efecto, se recordará que la política del entonces gobernador de la provincia, Bartolomé Mitre, hacia la Confederación Argentina tiene un punto de viraje en la batalla de Pavón (Lettieri 2006: 116). A los pocos meses de este evento, Mitre fue electo presidente y su antiguo cargo fue ocupado por Mariano Saavedra (Levene 1940: 391; Lettieri 2006: 116). Bajo la dirección de Saavedra, el Poder Ejecutivo provincial comenzó a mostrar un vivo interés por esta peculiar fuente de dinero. En 1864, la Gobernación comunicó a los miembros de la Comisión Municipal su deseo de participar en el producido de la lotería en una tercera parte, o su equivalente de un millón de pesos (ACMCBA 1911b: 222). Las rentas del juego de lotería que llegaban al tesoro municipal no pasaban desapercibidas para el gobierno provincial, más aún cuando ambas autoridades convivían en la misma ciudad.

¿Qué formas adoptó el conflicto por la lotería de beneficencia entre los miembros de la Comisión Municipal y la Gobernación provincial? Vale la pena detenerse en este punto, debido a que existen similitudes importantes con la situación que se abrirá respecto del mismo tema en la década de 1890. La Gobernación empleó una doble vía de presión sobre la Municipalidad. Primero, exigió tener participación en el producido de la lotería; luego, ante el posible rechazo de los municipales a esta petición, expresó la posibilidad de permitir explotaciones de loterías en los pueblos de la campaña. Por su parte, la Comisión Municipal aceptó con rapidez –y con resignación– la propuesta de la Gobernación.<sup>11</sup> Acaso la cesión de una tercera parte del producido de la lotería era más acepta-

<sup>9</sup> *Memorias de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta y litográfica Barnheim y Boner, 1859, p. 61.

<sup>10</sup> *Actas del Consejo Municipal de la Ciudad de Buenos Aires correspondientes al año 1860*. Buenos Aires: Imprenta Gráficos Optimus, 1911, p. 72.

<sup>11</sup> Elía/Pardo (1970: 154); *Actas del Consejo Municipal de la Ciudad de Buenos Aires correspondientes al año 1864*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Optimus, 1911, pp. 222 s.

ble que la presencia de loterías de la campaña en las calles de la ciudad, de billetes que competirían en forma directa con los de la lotería local y que contarían con un aval institucional difícil de rebatir por la Comisión Municipal.

Lo llamativo del caso fue que ambos grupos dirigentes –citadino y provincial– jugaron estas prerrogativas considerando la lotería como una práctica inmoral. Sabían que el mercado de colocación de loterías de la ciudad tenía una jurisdicción difusa, susceptible de ser reclamada tanto por el estado provincial como por la Comisión Municipal. En otras palabras, ambos grupos entendían que la Municipalidad no podía reclamar el derecho unívoco a la explotación del juego. Ciertamente, esta tendencia no varió en 1866 con la llegada de un *crudo* a la Gobernación provincial.<sup>12</sup> Un día después del ascenso de Adolfo Alsina, la nueva Comisión de Hacienda municipal reafirmó las medidas adoptadas hasta el momento en materia de lotería de beneficencia y, luego, debatió sobre las maneras de combatir con efectividad las loterías extraterritoriales vendidas en la ciudad (Elía/Pardo 1970: 154).

## Lotería y caridad

Ahora bien, si los intereses políticos de ambas administraciones permiten comprender esta disputa, el crecimiento progresivo de las cifras de dinero arrojadas por el juego al tesoro municipal –incluso en años de amplia agitación política y militar– ayudan a calibrar los intereses en juego. En efecto, entre 1857 –año de ascenso de Valentín Alsina como gobernador de la provincia de Buenos Aires– y 1861 –año de la batalla de Pavón– las cifras de la lotería crecen en forma sorprendente. El número de billetes llega a 475.000 anuales; crece también la cifra total de dinero recaudado y volcado en premios, cifra que triplica –o cuadruplica, según los años– el presupuesto municipal (Elía/Pardo 1970: 148). Como corolario, también crece el producido de la lotería, esto es, el dinero que efectivamente quedaba en manos de la Comisión de Hacienda y, en especial, crece su importancia en el monto de dinero total que maneja la Comisión Municipal.

Según la memoria municipal de 1859 –año de la batalla de Cepeda y de la renuncia del gobernador Valentín Alsina–, el presupuesto total con que contaba la Municipalidad era de 5.400.000 pesos, de los cuales 1.500.000 provenían de la lotería de beneficencia. En 1860 –año del ascenso de Bartolomé Mitre a la Gobernación de la provincia– las entradas de la Comisión Municipal eran de 7.588.437 pesos, de los cuales 1.903.122 eran de la lotería de beneficencia.<sup>13</sup> En 1861 –año de la batalla de Pavón–, el total arrojado por la lotería a las arcas municipales fue de 2.348.034 pesos, sin que tengamos las cifras totales del presupuesto municipal. En el año 1862 –año de la llegada de Mitre a la presidencia de la Confedera-

<sup>12</sup> *Crudos* era el término con que popularmente se reconoció a los partidarios políticos del Club de la Libertad, luego conocidos también como *autonomistas*. Sus opositores eran los seguidores de Mitre, aglutinados en el Club del Pueblo, conocidos popularmente como los *cocidos*. Una de las diferencias políticas entre ambas facciones era la relativa a la federalización de la ciudad de Buenos Aires: para los partidarios de Mitre se debía apoyar la federalización de la ciudad, idea que era fuertemente combatida por los partidarios de Alsina (Levene 1940: 447).

<sup>13</sup> *Memorias de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta y litográfica Barnheim y Boneo, 1860, p. 22.

ción y de Mariano Saavedra a la Gobernación de la provincia–, se afirma explícitamente que la lotería de beneficencia fue la principal fuente impositiva de la ciudad: el total del dinero disponible por el municipio era de 8.942.000 pesos, de los cuales 3.300.000 provenían de la lotería de beneficencia.<sup>14</sup> Para 1866 –año de ascenso de Adolfo Alsina a la Gobernación de la provincia–, el dinero proveniente de la lotería rondaba los 3.634.017 pesos.<sup>15</sup>

Esta progresión en las cifras remite a un dato crucial para comprender la aceptación del juego como fuente de extracción impositiva. La ciudad era espacio de consumo de un conjunto amplio de loterías y de juegos de suerte desde fines de siglo XVIII (Elía 1962: 30; Elía/Pardo 1970: 152). Esta percepción –algo incómoda para los valores morales de los legisladores que intervinieron en los sucesivos debates– movilizó una cantidad importante de denuncias. Se registran tempranamente las quejas por la circulación de estas loterías. En tiempos de existencia de la lotería oficial, las quejas apuntan contra la competencia por los recursos; en tiempos de prohibición, la presencia del juego “clandestino” en las calles de Buenos Aires despierta ampulosos reclamos sobre la necesidad de su eliminación.<sup>16</sup> Sensibles a estos reclamos, en numerosas ocasiones las comisiones municipales persiguieron estas loterías a través de penas que iban del cobro de fuertes multas al arresto, sea a los vendedores ambulantes o también a quienes las administraban (Elía/Pardo 1970: 152). Sin embargo, todo era en vano, el juego no cesaba de crecer a pesar de cualquier medida o denuncia en su contra.

Desde la década de 1850 existen referencias a las loterías de Montevideo y Río de Janeiro, y también a las loterías de provincias, como las de Santa Fe, La Rioja y Jujuy (Elía/Pardo 1970: 152). La lotería de Montevideo fue la más ampliamente denunciada en los debates legislativos. Su persistencia cuenta entre los motivos por los cuales toda prohibición –y con ella la lectura moral y punitiva de la misma– quedaba en entredicho y mofada. Las remesas de dinero enviadas a Montevideo en años de crisis financiera local escandalizaban a los vecinos porteños.<sup>17</sup> Por su parte, hacia la década de 1880 comenzaron a circular loterías italianas y españolas jugadas en los clubes y sociedades de estas nacionalidades (Elía/Pardo 1970: 169). Fue en este escenario que se optó por mostrar tolerancia con la existencia de distintas y múltiples opciones de juego, a la vez que se avanzó en la creciente formalización de la lotería de beneficencia.

¿Cómo se utilizaba el dinero obtenido? Tal pregunta remite al concepto de caridad vigente durante estos años. Según las fuentes disponibles, el “producido” del juego en manos del tesoro municipal tuvo dos grandes formas de colocación que coexistieron a lo largo del período. La primera fue la cesión de una parte del dinero a la poderosa Sociedad de Beneficencia.<sup>18</sup> Tal institución agrupó a las damas de la élite porteña y tuvo a su

<sup>14</sup> *Memorias de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta y litográfica Barnheim y Boneo, 1863, p. 230.

<sup>15</sup> *Memorias de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta y litográfica Barnheim y Boneo, 1867, p. 33.

<sup>16</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1885, Tomo I, p. 682.

<sup>17</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1892, Tomo I, p. 298.

<sup>18</sup> *Memorias de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta y litográfica Barnheim y Boneo, 1958, p. 142. Sobre la Sociedad de Beneficencia durante la segunda mitad del siglo XIX ver Pita (2007).



cargo un número importante de asilos, hospicios y hospitales, tanto en la ciudad de Buenos Aires, como en el territorio de la provincia homónima hacia fines de siglo XIX. Desde su segunda fundación –ordenada por decreto del 16 de marzo de 1852 emitido por la Sala de Representantes de la provincia–, esta sociedad ocupó un papel central en la administración de instituciones y, ciertamente, las loterías eran uno de sus instrumentos de financiamiento, si bien no el único. La Sociedad de Beneficencia también recibió donaciones, tanto de particulares como del poder político, y alquilaba propiedades de su pertenencia.<sup>19</sup> Sin embargo, el dinero de las loterías ocupó un lugar cada vez más importante (Moreno 2009: 68). En los años en que la lotería de beneficencia era legal, la Sociedad de Beneficencia recibió una parte de su producido<sup>20</sup>; en los años en que estaba prohibida, era la Sociedad de Beneficencia la que elevaba pedidos al Congreso de la Nación para realizar loterías de beneficencia excepcionales. Estos pedidos no sólo nunca fueron rechazados, sino que además fueron aceptados por diputados opuestos a la utilización de la lotería por cualquiera de los poderes políticos involucrados. Es decir, que las loterías eran toleradas si eran utilizadas por las damas de la Sociedad de Beneficencia y si su explotación era presentada como excepcional o esporádica.<sup>21</sup>

La segunda forma de colocación del dinero recaudado que se puede identificar es su utilización directa por parte de la Comisión Municipal. Según las actas (o memorias) municipales del período, las rentas de la lotería eran destinadas a los templos de las distintas parroquias de la ciudad y, al mismo tiempo, a la creación de nuevas escuelas.<sup>22</sup> El futuro presidente Domingo F. Sarmiento participó de la Comisión Municipal y señaló la necesidad de destinar el producido del juego en el segundo de los sentidos. A su juicio, los templos poseían suficiente ayuda de las donaciones privadas.<sup>23</sup> Finalmente, algunas partidas de dinero provenientes de la Comisión Municipal también eran destinadas al Hospital General de Hombres, si bien durante el primer ciclo de existencia de la lotería de beneficencia tal opción no era dominante para dicha comisión. Nos interesa especialmente este último punto en la medida en que, como se verá más adelante, su importancia relativa iba a cambiar desde la década de 1880. En efecto, hacia fines de siglo XIX, será poco frecuente invocar la explotación de loterías con otro motivo que no sea otorgar recursos para los hospitales, sean estos administrados por la Sociedad de Beneficencia o los atendidos por la Asistencia Municipal, institución creada a mediados de 1882 y descrita en sus orígenes como una “superintendencia de hospitales” (Gache 1883: 321).

Tanto la transformación demográfica como los frecuentes ciclos epidémicos que afectaron a la ciudad durante la segunda mitad del siglo XIX pusieron de manifiesto la fragilidad y el mal estado de sus hospicios y hospitales y, como corolario, las limitaciones en la atención dispensada a los sectores populares. Ciertamente el abanico de institu-

<sup>19</sup> *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta de los Expósitos, 1856, 190-191.

<sup>20</sup> *Memorias de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta y litográfica Barnheim y Boneo, 1958, p. 143.

<sup>21</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1892, Tomo II, p. 19.

<sup>22</sup> *Memorias de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta y litográfica Barnheim y Boneo, 1858, p. 143.

<sup>23</sup> *Memorias de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta y litográfica Barnheim y Boneo, 1859, p. 143.

ciones de cura existentes en la ciudad no era masivamente frecuentada por los sectores populares, y mucho menos por los miembros de los sectores patricios. En pocas palabras, la “cuestión hospitalaria” es un tema que afectó a las distintas administraciones municipales y nacionales del período y fue objeto de reclamo de formas específicas de extracción impositivas. La falta de camas y espacios de internación para el “proletariado”, para los “desheredados” de la ciudad fue un tópico de discusión frecuente en los ámbitos legislativos.

### **La primera prohibición, 1873-1880**

En la década de 1870, la historia de la lotería de beneficencia da un giro radical al producirse su prohibición total en la ciudad. En la constitución provincial reformada en septiembre de 1872 –a través del inciso 2 del artículo 34– se derogó el permiso que poseía la Comisión Municipal de la ciudad para hacer uso de la explotación de cualquier tipo de lotería a partir de enero del año entrante.

El momento es significativo para comprender la medida. Aún estaban vivos los recuerdos de la epidemia de fiebre amarilla que asoló la ciudad durante el primer semestre de 1871. También estaban vivos los recuerdos de las deficiencias de las instituciones de beneficencia de la ciudad y, en especial, el confuso papel que desempeñó el cuerpo médico en esta emergencia.<sup>24</sup> En este contexto, el contrasentido de la medida es –y fue para una parte de los actores– evidente y paradójico. Para algunos, acaso no era el momento más indicado para retirar la principal fuente oficial de sostenimiento de la beneficencia pública y del tesoro municipal. Por su parte, para quienes adoptaron y sostuvieron la derogación de la lotería, el contrasentido era de signo opuesto: el sostenimiento de un esparcimiento calificado como inmoral y poco beneficioso para los sectores populares de la ciudad no había mostrado resultados visibles frente a la epidemia de 1871. Es decir, su beneficio era sólo económico, se argumentaba, y redundaba únicamente a favor de quienes la administraban o, peor aún, a favor de los loteros clandestinos.

Desde otra posición, los miembros de la Comisión de Hacienda municipal señalaron que por esta vía no se terminaría con el juego de loterías en la ciudad, sino solamente con el cese del flujo de dinero con que podía contar la Comisión Municipal. Más grave aún, no parecía existir una fuente de recursos alternativa que reemplazara la presencia de los casi 3.000.000 de pesos que aportaba el producido de la lotería al endeble tesoro municipal. Este panorama se veía agravado por la crisis económica de las finanzas provinciales de 1874 y, en especial, por la precaria situación de las instituciones de beneficencia, que en forma directa o indirecta eran apuntaladas por el presupuesto de la Comisión Municipal.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Sobre la epidemia de fiebre amarilla de 1871 y en especial sobre sus efectos sobre la legitimidad de la profesión médica de la época ver González Leandri (2000: 85-110).

<sup>25</sup> La reapreciación, al menos potencial, de los beneficios económicos de la lotería estuvo en estrecha relación con el impacto que la crisis de 1874 trajo sobre la economía local, en especial sobre la recaudación impositiva. En efecto, el propio año 1878 fue el punto de inflexión en esta crisis. A modo de ejemplo, recordamos que en 1874 el presupuesto con que se manejaba la provincia de Buenos Aires cayó a la mitad de su valor (Levene 1940: 465).

En mayo de 1878, el presidente de la Comisión Municipal elevó a la Gobernación provincial un proyecto de explotación de una lotería de beneficencia con la intención explícita de afrontar la situación extrema de los hospitales y asilos de la ciudad, aunque con el objetivo subyacente de aliviar la grave situación del tesoro municipal. La nota del intendente afirmaba: “Desde poco antes del año 1873, época en que fue jurada la nueva Constitución de la Provincia, la Municipalidad de la Ciudad se vé privada de una renta de consideración”. Por supuesto que este recurso no era otro que el arrojado por “la Lotería de Beneficencia que en años anteriores dejaba a la Corporación un beneficio de cuatrocientos a quinientos mil pesos mensuales, con los cuales se sostenían holgadamente los hospitales y demás establecimiento de Caridad a cargo de la Municipalidad”. La lotería era presentada como una alternativa al cobro de mayores impuestos, en un contexto en que “todos los habitantes desde los más humildes hasta los más encumbrados sienten los efectos de la crisis, sobrellevando con dificultad los que actualmente se perciben”. En tal sentido, “sería de todo punto imposible, e importaría por parte de la autoridad el desconocimiento palmario de la situación embarazosa de los contribuyentes”. El presidente de la Comisión Municipal concluía invocando el viejo fantasma de los poderes locales representado por la fuga del dinero equivalente al “producido” de las loterías hacia Montevideo, donde según él existían casas de caridad “debidamente costeadas” (cit. según Elía/Pardo 1970: 167).

Esta reducción presupuestaria impactó sobre las instituciones de salud relacionadas, tanto en términos directos como indirectos, con la Comisión Municipal. No es casualidad que durante la década de 1870 proliferaran los relatos sobre las malas condiciones de los hospitales de la ciudad en variedad de textos escritos por personas allegadas a dichos espacios. Y si bien durante todo el siglo XXI hay rastros en las instituciones de asistencia locales de aquello que Asúa y Mantegari han denominado “institucionalización frágil” (Asúa 2010: 187; Mantegari 2003: 79), es durante los años de la prohibición cuando aparecen con insistencia las menciones a los hospitales locales como espacios “mortuorios”, “vetustos” o “pestíferos”. Escasez de presupuesto, condiciones edilicias deplorables, falta de personal, tanto médico como de hermanas de la caridad, ausencia de insumos básicos como son las camas para internación, son algunas de las menciones frecuentes en aquellas referencias. En 1879, el joven médico Adalberto Ramaugé buscaba respuesta al siguiente interrogante: “¿Por qué la aversión para entrar al Hospital?”. Ramaugé no se refería únicamente al que había sido su espacio de prácticas, el Hogar de Niños Expósitos, sino que extendía su pregunta al resto de los hospitales de la ciudad. Su respuesta fue contundente, y le valió la medalla de oro en el “torneo científico” organizado por el Círculo Médico Argentino, con sede en la ciudad de Buenos Aires: “Es porque los hospitales actuales se parecen mucho más a tumbas que a asilos de beneficencia; es porque en estos vastos monumentos adonde están reunidos los enfermos de toda especie, piso sobre piso, se respira aire tibio y pestilencial. Es porque el pueblo sabe que son malsanos, que muchos entran allí indispuestos y ya no salen vivos. He ahí por qué el pobre tiene horror al hospital, he ahí por qué no entra sino cuando la necesidad y la falta absoluta de recursos lo obligan” (Ramaugé 1879: 217).

Así pues, no es casualidad que el debate en torno al sostenimiento de los hospitales a través de la lotería oficial comenzara a cambiar de signo una vez más, ganando terreno aquellas opiniones que aceptaban la lotería como un “mal necesario” que el poder político debía tolerar.

## **La lotería de beneficencia como mecanismo de financiamiento de escala nacional, 1880-1912**

Una coyuntura propicia para aquellas opiniones llegó con la derrota de la provincia de Buenos Aires en los hechos de armas que la enfrentaron al Poder Ejecutivo Nacional en 1880. La ciudad y algunas de sus instituciones –entre ellas la universidad– pasaron a su órbita por la ley número 1029 (Sabato 2004: 266-267). En este momento, se abrió un nuevo capítulo de la relación entre lotería y política, esta vez en un escenario favorable a la federalización del producido. Sin embargo, tal proceso no fue ajeno a conflictos de interés y discusiones parlamentarias.

La cronología entre 1880 y 1895 es elocuente. La primera mención a la lotería de beneficencia es el pedido realizado para su nueva habilitación por el intendente Torcuato de Alvear al presidente Julio A. Roca a fines de 1880 (Elía/Pardo 1970: 184). Este permiso fue efectivizado en 1881 y el funcionamiento de la lotería se regularizó hacia mediados del año siguiente. Ahora bien, debido a las discrepancias alrededor de la distribución del producido entre el Poder Ejecutivo y los miembros de la Comisión Municipal, la lotería fue vetada nuevamente en septiembre de 1885. Los argumentos esgrimidos fueron similares a los utilizados por la dirigencia provincial durante la prohibición de 1873. Seguidamente, en 1893, vuelve a discutirse en la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto sobre lotería de beneficencia sancionado como ley 2.989, proyecto que dará pie a la creación de la lotería de beneficencia nacional en 1895, a través de la ley 3.313 (Elía/Pardo 1970: 203, 236, 262, 325).

A lo largo de esta trayectoria sinuosa se pone de manifiesto la compleja trama de actores e intereses que tocan a la explotación del juego de lotería y se evidencia también la coyuntura de relaciones políticas y parlamentarias que se abre en 1880 en sus rasgos más específicos. Esta vez, la Comisión Municipal tuvo como contrapunto político, ya no la provincia de Buenos Aires, sino el Poder Ejecutivo Nacional. Por su parte, éste buscó que el producido de la lotería explotada en la ciudad se repartiera también entre las principales ciudades del interior, en un intento por dar una respuesta uniforme a un problema institucional complejo, como era la carencia de asilos y hospitales, o el mal estado en que se hallaban los ya existentes. En pocas palabras, a través de la lotería, el Poder Ejecutivo Nacional no dejó pasar la posibilidad de proyectarse como autoridad legítima en materia de higiene y salubridad de la población.

El 6 de diciembre de 1880, el presidente de la Comisión Municipal de la ciudad elevó al Poder Ejecutivo y al Congreso Nacional un pedido de creación de una lotería de beneficencia. Según el argumento esgrimido por el intendente, el cambio de jurisdicción de la ciudad permitía reanudar la explotación del juego, escapando a la prohibición sancionada en la Constitución provincial de 1872. Torcuato de Alvear alineó una serie de argumentos clásicos, entre ellos la necesidad de dinero para las instituciones por las que respondía la Municipalidad y, en segundo lugar, el escandaloso aprovechamiento del dinero por las loterías clandestinas de otras ciudades durante la vigencia de la prohibición de la lotería local (Elía/Pardo 1970: 183-184). La nueva lotería de beneficencia comenzó a funcionar a mediados de 1882. Sin embargo, la Comisión Municipal no era la única interesada en las ganancias que prometía dar la explotación del juego. En efecto, uno de los principales problemas que enfrentaron sus miembros fue el choque con los intereses representados por el Poder Ejecutivo. Este último mostró un claro interés por federalizar

las rentas, tanto las provenientes de la lotería de beneficencia de la ciudad como de aquellas otras consideradas clandestinas, aunque efectivamente circulantes en la ciudad. Hasta fines de 1882, la Comisión Municipal tuvo la esperanza de volver al régimen de explotación previo a 1864, aquel que tenía al municipio como único beneficiario. Bien distintos eran los intereses del Poder Ejecutivo Nacional y de buena parte de los diputados y senadores provinciales, así como también de las sociedades de beneficencia por ellos representadas.

Luego de permitir la explotación del juego, este sector presionó a la Comisión Municipal como lo había hecho el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires entre 1864 y 1872, esto es, amenazando con la creación de loterías provinciales susceptibles de ser vendidas en la flamante capital federal. En efecto, a inicios de 1883 entró en vigencia la ley 1.246 –o ley de patentes– cuyo artículo 6 era un permiso tácito a la venta de billetes de loterías del interior en la ciudad de Buenos Aires. En él se afirmaba: “Las empresas de lotería pagarán una patente de dos mil pesos, las casas donde se expenden sus billetes abonarán una patente de quinientos pesos, y los vendedores ambulantes una patente de cien pesos” (cit. según Elía/Pardo 1970: 207). En marzo de 1883, Alvear elevó una nota al Ministerio del Interior, donde expresaba la preocupación del cuerpo municipal. En ella señalaba que la ley de patentes implicaba un reconocimiento a la explotación de otras loterías en la ciudad, situación que chocaba con los intereses de la lotería municipal (Elía/Pardo 1970: 207-208). Un mes después, el Ministerio del Interior y el Poder Ejecutivo respondieron afirmando que la ley de patentes era un esfuerzo de regulación fiscal sobre las loterías efectivamente existentes y que no otorgaba ningún permiso especial a otras nuevas. En términos más polémicos aún, el Poder Ejecutivo reconocía que no era su competencia investigar las explotaciones de loterías denunciadas por los municipales: “Esa investigación, además de ser imposible en la práctica, resultaría sumamente odiosa ya que importaría poner en duda la legalidad y legitimidad con que cada individuo ejercía su profesión o industria, lo que en muchos casos era de competencia exclusiva de tribunales especiales” (cit. según Elía/Pardo 1970: 210).

Estas afirmaciones escandalizaron a los miembros del Consejo Municipal. El gran temor de ver circulando en la ciudad muchas loterías de distintas ciudades se había materializado bajo el auspicio del Poder Ejecutivo. En este escenario no tardarían en florecer los argumentos partidarios de la abolición de la lotería de beneficencia con la esperanza de que su salida de escena haría posible cancelar también las loterías consideradas por ellos como “clandestinas”. Mientras tanto, las cifras recaudadas por la explotación oficial ofrecen un panorama similar a los años 1860. Sólo en la segunda mitad de 1882, la lotería recupera el espacio abandonado por una década a las loterías no oficiales. En 1884, es presentada como la principal entrada de dinero del tesoro municipal: “En el año 1883 las utilidades líquidas de la lotería alcanzaron la suma de 261.462,48 pesos moneda nacional, de los cuales fueron entregados a la Sociedad de Beneficencia, con destino al nuevo Hospital de Mujeres, la suma de 51.666,77. En el año 1884 las utilidades se elevaron a la suma de 492.725,05 pesos moneda nacional, llegando a duplicar el importe alcanzado el año anterior” (Elía/Pardo 1970: 216). Tal cifra se transformó en el ingreso más importante de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, cuyo total ascendía a 2.284.997,19 pesos moneda nacional (Elía/Pardo 1970: 216). En rigor de verdad, la pronta consolidación de la lotería municipal es parte de un movimiento mayor desatado a partir de la ley de patentes, por la cual florecen un número importante de lote-

rías, tanto provinciales como loterías extranjeras. En efecto, varios diputados reconocen este crecimiento del juego de loterías, independientemente de su opinión sobre el producido de las mismas y de su destino final. El aumento vertiginoso de las explotaciones de la lotería da paso, en septiembre de 1885, a una prohibición no menos abrupta que la de 1872.

El objetivo original de la rehabilitación impulsada por el municipio estuvo acompañado por efectos no deseados, entre ellos el rápido intento del Poder Ejecutivo de federalizar sus ganancias, al mismo tiempo que se había propiciado el reconocimiento de una veintena de loterías provinciales, no deseadas por los legisladores de la ciudad. Según los miembros de la Comisión Municipal, la ciudad parecía estar tomada por una verdadera fiebre de las loterías, que atentaban contra la “economía” y la “moral laboral” de los “sectores empobrecidos” de la ciudad (Elía/Pardo 1970: 224). En este contexto, los críticos del juego se sintieron obligados a reclamar –una vez más– medidas drásticas.

A esta altura ya no extrañará que este nuevo debate en el Congreso culminase en la ley número 1.656, que derogaba el permiso que poseía el municipio para administrar el juego bajo el concepto de “caja de ahorro”.<sup>26</sup> Para la ocasión, se dispusieron los argumentos –a esta altura– clásicos. Quienes buscaron derogar el juego sostuvieron que éste había crecido en forma desmedida y que la beneficencia apenas si lo había hecho. Ante este panorama, la Municipalidad debía dar un giro, dado que –según las palabras del diputado Dávila– ella no podía “languidecer porque le faltasen doscientos mil pesos que ganaba con aquel juego”. La Municipalidad debía hacerse de otras fuentes de renta, entre las que Dávila mencionaba el “establecimiento del empedrado de las calles” o “descaracterizando la población”.<sup>27</sup> El diputado señalaba que, incluso sin la existencia de estas nuevas fuentes de rentas, la Municipalidad ya estaba en condiciones de hacerse cargo del sostenimiento de los hospitales.

Afloraron también –una vez más– las voces de los defensores, quienes señalaron con cruda lógica que la lotería de beneficencia era la principal fuente de dinero de la Municipalidad, que suspenderla sin proponer una alternativa que la reemplazase era un acto poco responsable hacia la beneficencia pública.<sup>28</sup> Nuevamente, se señaló que el cese de la explotación del juego en Buenos Aires sólo traería como consecuencia la fuga de sus rentas hacia Montevideo y que en modo alguno causaría el cese del juego de las loterías clandestinas. Así, la nueva ley de prohibición ya nacía discutida y contrariada por un contexto que opuso fuertes resistencias al deseo de los legisladores abolicionistas. No sólo crecían las loterías jugadas mayoritariamente por los sectores “humildes” de la ciudad; crecían también otros juegos relacionados a los “sectores encumbrados” de la misma, como las carreras de caballos, tantas veces denunciadas por los partidarios del uso de la lotería en los espacios legislativos. Con ironía, varios legisladores agregaban que entre estos mismos sectores también crecía su “juego favorito”, como era la especulación financiera.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1885, Tomo I, p. 673.

<sup>27</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1885, Tomo I, p. 683.

<sup>28</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1885: Tomo I, pp. 679-680.

<sup>29</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1885, Tomo I, p. 674.

Un nuevo derrumbe de la economía –la crisis de 1890– reabrió una coyuntura favorable a quienes eran partidarios de las loterías. En términos similares a lo sucedido en 1874, esta crisis volvió a impactar sobre los recursos destinados a sostener las instituciones de asistencia, tanto de la ciudad como de las provincias. No es casualidad que durante 1891 y 1892 emergiera en la Cámara de Diputados una diversidad de permisos especiales para explotar loterías de beneficencia. Sus impulsores eran distintas “sociedades filantrópicas” encabezadas por la decana Sociedad de Beneficencia de la ciudad de Buenos Aires, esta vez secundada por numerosas sociedades filantrópicas provinciales, entre las que figuraban las Damas de la Caridad, la Sociedad de Huérfanos de Militares, el Patronato de la Infancia, el Taller del Sagrado Corazón de Jesús, las Damas de San Vicente de Paúl, las Damas de Misericordia y la Cruz Roja. Acompañaban estos pedidos algunos diputados antaño enemigos de la lotería municipal, como el diputado por Entre Ríos Torcuato Gilbert, quien en 1885 fuera uno de los primeros en reclamar medidas drásticas ante el avance de las loterías no oficiales.

Así, en septiembre de 1893 –entre los días 27 y 29– se vuelve a discutir en el Congreso un proyecto que terminará siendo votado como la ley 2.989.<sup>30</sup> Diputados de distintas provincias señalaron la discrecionalidad en la sanción de las loterías filantrópicas elevadas a las cámaras. Según su parecer, se atendían los pedidos de las sociedades de beneficencia de la ciudad de Buenos Aires con mayor prontitud que los pedidos de sus homólogas provinciales. Para remediarlo se debería sancionar una ley de lotería de beneficencia a explotar en la ciudad y cuyo producido fuera repartido entre todas las provincias y la capital. El senador Oseas Guñazú sostuvo que participaba “de esta opinión arraigada: que debe venir cuanto antes una lotería de carácter general, cuyos beneficios alcancen todo el territorio de la República”.<sup>31</sup> Este tipo de afirmaciones permite ilustrar el nuevo escenario que se abría a la lotería de beneficencia y, en especial, a la federalización de su producido. Este último no fue un tema fácil de resolver y su discusión prometía rememorar los cruces entre el Poder Ejecutivo Nacional y los miembros de la Comisión Municipal ocurridos entre fines de 1882 e inicios de 1883.

En la nueva ley se le imponía a la Comisión Municipal de la ciudad tanto el mandato de federalizar las ganancias obtenidas en el territorio de la ciudad, como la manera y el porcentaje en que tal federalización debía implementarse. La ley 2.898 –y luego el decreto reglamentario emitido por el Poder Ejecutivo casi un mes después de sancionada la ley– reconoce las facultades del intendente para *ejecutar* una serie de disposiciones. Entre ellas se destacan: (1) armar la comisión administrativa de la lotería que responde-

<sup>30</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1893, Tomo II, p. 758.

<sup>31</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1893: Tomo I, p. 474. Ciertamente no es el único testimonio en esta dirección. Lorenzo Anadón, diputado por Santa Fe, señaló que las Damas de Caridad y las Damas de Misericordia de la ciudad habían conseguido despachos particulares de la cámara otorgándoles permiso de jugar loterías, nada más que porque “habían tenido padrinos”. Para reparar esta disparidad, el mismo senador Guñazú proponía invertir el orden de los porcentajes de distribución del producido. En efecto, creyendo que la distribución de la población era inversa al porcentaje señalado en el proyecto, Guñazú sostenía que el 70% debía ir a las provincias y el 30% a la capital. Esta propuesta no se hizo efectiva y la distribución quedó tal cual era la costumbre. Véase: *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco 1893, Tomo I, p. 467.

ría al Poder Ejecutivo y a la Intendencia Municipal; y (2) repartir el producido en los términos fijados por la ley, vale decir, un 60% destinado a la ciudad y un 40% destinado a las provincias. La discusión de la comisión y del porcentaje precipitó un nuevo choque de intereses de ambos actores. Y fue el Consejo Deliberante de la ciudad quien llevó el papel de “denunciante” del conflicto.

Interpretando que estas prerrogativas eran una manera de tratar al propio Consejo Deliberante como una “rueda inútil”, este organismo elevó al intendente pedidos de explicaciones y propuestas correctivas sobre el decreto del Ejecutivo de octubre de 1893. La respuesta del Poder Ejecutivo no se hizo esperar y no fue conciliadora. En enero de 1894, se reafirmaba la dirección señalada en materia administrativa y en las formas de reparto e inversión del producido de la lotería. Hacia inicios de 1895, el Consejo Deliberante insistió en las quejas sobre su participación, esta vez señalando con mayor énfasis que sus derechos estaban fundados en que la lotería originariamente había sido de la ciudad. El presidente del Consejo Deliberante, Juan José Montes de Oca, luego de un discurso cargado de acusaciones hacia el Poder Ejecutivo y, por elevación, al intendente municipal Emilio Bunge, amenazaba con presentar su renuncia e incitaba a renunciar al resto de los consejeros (Elía/Pardo 1970: 264).

El Poder Ejecutivo buscó resolver la situación dándole a la explotación del juego el carácter de ley nacional, para no chocar con la autoridad de la Comisión Municipal ni del intendente. El diputado Felipe Yofre —aclarando que él mismo había sido contrario a la instauración de la lotería— elevó en junio de 1895 la propuesta de una ley de lotería nacional respaldada por el Poder Ejecutivo, proyecto cuyo número de sanción en la cámara fue el 3.313. Luego de criticar los discursos de Montes de Oca como “algo destemplados” y sostener que incitaban al Consejo Deliberante a tomar acciones “rayanas en la sedición”, Yofre sostenía que las prerrogativas reclamadas por el Consejo Deliberante eran contrarias a los principios jurídicos sobre los que se sostenía la federalización de la ciudad y, en especial, que ignoraban las acciones que el Poder Ejecutivo había realizado en favor de la ciudad desde 1880. Luego, sostenía explícitamente que la lotería era un “impuesto público” y que a la formación de los impuestos concurría toda la nación así como a sus beneficios (Elía/Pardo 1970: 295). De este modo, la Cámara de Diputados otorgaba al Poder Ejecutivo la prerrogativa de manejar las explotaciones de loterías de beneficencia y la coparticipación de su producido. La dirigencia de la ciudad —la Intendencia y el Consejo Deliberante— perdían una de las más importantes fuentes de dinero de las comisiones municipales existentes desde la caída de Rosas.

En efecto, la ley 3.313 federalizaba así las rentas del juego de lotería. Detrás de esta iniciativa existía un extenso itinerario de presiones ejercidas hacia el Poder Ejecutivo por un número no menor de sociedades de beneficencia provinciales. En 1896, el Ministerio del Interior elaboró una lista de entregas por provincias, en las que se detallaban las sociedades de beneficencia y los hospitales individuales que recibían porcentajes del precipitado de la lotería. El número total de partidas fue de 190, de las cuales 122 fueron a sociedades religiosas y filantrópicas, y 68 a hospitales individuales, mayormente municipales. Entre las sociedades filantrópicas, era la Sociedad de Beneficencia de Capital Federal la que administraba la parte más importante del producido, con un total reconocido de 243.395 pesos (o el 31,30%), poco más que los 230.000 pesos que obtenía la Intendencia Municipal. El registro de las 190 partidas arroja indicios sugerentes sobre su destino. En efecto, a diferencia de lo señalado para la década de 1850, sólo un número



muy pequeño de las mismas estuvo destinado a escuelas, cárceles u otro tipo de instituciones. El grueso de esta primera partida estuvo dirigido a un área de creciente relevancia dentro del concepto y la práctica de la beneficencia asumida por estas sociedades filantrópicas, como eran los servicios a hospitales. Sea que se tratara del inicio de construcciones o de reformas en instalaciones ya existentes, la amplia mayoría de las partidas se concentraron en hospitales y hospicios.

## Epílogo y algunas reflexiones

Al margen de la elocuencia de las cifras, la propia conflictividad del juego de lotería permite conjeturar que, a pesar de sus aristas, fue una fuente obligada de recursos para la beneficencia, en especial para los hospitales de la ciudad, al menos durante las cuatro décadas que precedieron al Centenario, período en el que afloran los comentarios más contundentes sobre la sombría situación de los hospitales. Si bien el tema de su financiamiento durante el siglo XIX excede por su complejidad los objetivos de este trabajo, una de las conclusiones relevantes es que, durante la segunda mitad del siglo XIX, la lotería de beneficencia fue ocupando un lugar de creciente protagonismo en el sostenimiento tanto de los hospitales que estaban en manos de la Comisión Municipal, como de aquellos que estaban a cargo de las “sociedades particulares”, como la poderosa Sociedad de Beneficencia.

Se afirmó al inicio que, durante el período tratado, la noción de beneficencia local estuvo integrada a una representación moral y religiosa de la vida social en clave patriótica. A lo largo de estas páginas se ha buscado contribuir a una historia de los aspectos materiales y de las prácticas de financiamiento concebidas para dar aval político a estas representaciones. Creemos haber mostrado que las torsiones y dislocamientos que estas prácticas ponen en evidencia en el seno de los poderes públicos aportan elementos de juicio que ayudan a calibrar algunos componentes del proceso de construcción del estatus social y político del problema de la salud de las clases populares en un proyecto de país. Dicho de otra forma, lo que sale a la superficie es la contradicción entre, por un lado, una posición de legitimidad moral y religiosa que se sustenta en las prácticas de beneficencia y, por otro lado, las prioridades que dictan los intereses políticos en un momento de especial dinamismo del proceso de construcción del Estado que relegan a las prácticas de beneficencia a los límites de la legalidad presupuestaria. ¿Hasta qué punto la búsqueda de una fuente de financiamiento en los márgenes de la legitimidad moral no es una medida de la subsidiariedad (inconfesable) del problema?

Durante la segunda mitad del siglo XIX, la explotación de la lotería se consolidó como una de las primeras fuentes del tesoro municipal de la ciudad de Buenos Aires y, acaso por ello mismo, como una fuente de recursos codiciada por actores extra municipales, tales como diputados y senadores del interior, representantes del Poder Ejecutivo Nacional, sociedades de beneficencia del interior y distintos grupos médicos. De *caja de ahorros* de perfil local, se transformó en cimiento de la frágil e inestable *beneficencia nacional*, a través de la federalización de su producido en 1895 por la ley 3.313.

La sanción de dicha ley significó una transformación en la historia de la lotería como fuente de financiamiento. El naciente Estado nacional se proyectaba como actor relevante en una política incipiente de construcción de hospitales. Con este fin buscó enfática-

mente acceder al control de una fuente de rentas de dimensiones acordes al problema, como era la explotación de la lotería de beneficencia. Si una de las voces de los “sectores encumbrados” porteños –representada en sus legisladores– era un factor que se oponía a tal injerencia del Poder Ejecutivo Nacional, por su parte, otras voces provenientes de ese mismo espacio se transformaron en un contrapeso que el Poder Ejecutivo canalizó con el objeto de constituirse en la autoridad dominante en materia hospitalaria. Contaron en este segundo grupo de opiniones las propias damas de la Sociedad de Beneficencia de la ciudad de Buenos Aires, y luego, las opiniones de la importante red de sociedades filantrópicas provinciales.

Conviviendo con este proceso de transformación del estatus del producido de la lotería, también pueden señalarse algunas continuidades significativas. Las disputas entre grupos con influencia sobre los poderes públicos no se hicieron eco de las voces de quienes eran al mismo tiempo fervorosos consumidores de las loterías y potenciales destinatarios de la red de hospitales afectados a la lotería, es decir, de las voces de los “habitantes más humildes”, según la expresión utilizada por el intendente de la ciudad de Buenos Aires en 1878. Tanto las prohibiciones sobre el juego como la existencia de los hospitales fueron situaciones rechazadas por los sectores subalternos de la ciudad. La persistente apelación al juego de la lotería, que terminaba por arruinar la “moral laboral” y los bienes personales de los más humildes –según la dramática opinión de algunos de los diputados citados<sup>32</sup>–, era simétrica a la reticencia de esta gente a entrar a los hospitales, por considerarlos lugares “hostiles” o espacios “mortuorios”, según la caracterización del diputado socialista Enrique Dickman en 1915, con motivo de la denuncia realizada sobre el proyecto de ley de construcción del policlínico “José de San Martín”, presentado por el decano de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires y diputado Eliseo Cantón pocos años antes.<sup>33</sup> No obstante la dura crítica del proyecto, el diputado denunciante reconoció en 1917 que el dinero había sido recaudado, confirmando así las apreciaciones de Cantón: la lotería de beneficencia estaba en condiciones de financiar la construcción del “hospital central”, planeado a imagen y semejanza del Hospital Rudolph Virchow de Berlín.

## Bibliografía

- Asúa, Miguel de (2010): *La ciencia de Mayo. La cultura científica en el Río de la Plata, 1800-1820*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Belmartino, Susana (2005): *La atención médica argentina en el siglo xx. Instituciones y procesos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cantón, Eliseo (1925): *Historia de la Medicina en el Río de la Plata, 1512-1925*, T. V. Madrid: Biblioteca de Historia Hispano-Americana.
- Correa Luna, Carlos (1923): *Historia de la Sociedad de Beneficencia*, T. I. Buenos Aires: Talleres Gráficos del Asilo de Huérfanos.

<sup>32</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1885, Tomo I, p. 680.

<sup>33</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1908, Tomo I, p. 146.

- Di Liscia, María S. (2002): *Saberes, terapias y prácticas médicas en Argentina (1750-1910)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Elía, Óscar H. (1962): *La lotería de Buenos Aires de 1812*. Buenos Aires: Lotería de Beneficencia Nacional y Casinos.
- Elía, Óscar H./Pardo, Publio T. (1970): *Lotería Nacional. Antecedentes originarios hasta 1895*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Lotería de Beneficencia Nacional y Casinos.
- Gaché, Samuel (1883): “La Asistencia Pública”. En: *Anales del Círculo Médico Argentino*, VI, pp. 318-322.
- Garavaglia, Juan C. (2007): *Construir el Estado, inventar la Nación. El Río de la Plata, siglos XVIII-XIX*. Buenos Aires: Prometeo.
- González Bernaldo, Pilar (2002): “Los clubes electorales durante la secesión del Estado de Buenos Aires (1852-1861). La articulación de dos lógicas de representación política en el seno de la esfera pública porteña”. En Sabato, Hilda (coord.): *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 142-161.
- (2007): *Civilidad y política en los orígenes de la Nación Argentina. La sociabilidad en Buenos Aires, 1829-1862*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- González Leandri, Ricardo (2000): *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Lettieri, Alberto (2006): *La construcción de la república de la opinión. Buenos Aires frente al interior en la década de 1850*. Buenos Aires: Prometeo.
- Levene, Ricardo (1940): *Historia de la provincia de Buenos Aires y formación de sus pueblos. Vol. I. Síntesis de la historia de la provincia de Buenos Aires desde sus orígenes a 1910*. La Plata: Taller de Impresiones Oficiales.
- Mantegari, Cristina (2003): *Germán Burmeister. La institucionalización científica en la Argentina del siglo XIX*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Moreno, José L. (2009): *Éramos tan pobres... De la caridad colonial a la Fundación Eva Perón*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Oszlak, Óscar (2009): *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Pita, Valeria (2007): “Cabellos largos, ideas cortas. Las difíciles relaciones entre las mujeres de la Sociedad de Beneficencia de la Capital y los médicos porteños. 1880-1895”. En: Bravo, María Celia/Gil Lozano, Fernanda /Pita, Valeria (comps.): *Historia de luchas, resistencias y representaciones. Mujeres en la Argentina, siglos XIX y XX*. San Miguel de Tucumán: EDUNT, pp. 15-49.
- Ramaugé, Alberto (1879): “Proyecto de hospitales mixtos”. En: *Anales del Círculo Médico Argentino*, T. II. Buenos Aires: Imprenta de M. Biedma, pp. 214-226.
- Sabato, Hilda (1999): “La vida pública en Buenos Aires”. En: Bonaudo, Marta (dir.): *Liberalismo, estado y orden burgués (1852-1880)*. (Nueva Historia Argentina IV). Buenos Aires: Editorial Sudamericana, pp. 161-216.
- (2004): *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Sabato, Hilda/Lettieri, Alberto (2003): *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Souza, Pablo/Hurtado, Diego (2008): “Los ‘diputados médicos’: clínica y política en la disputa por los recursos públicos (1906-1917)”. En: *Asclepio*, 60, 2, pp. 233-260.