

El Ministerio de Acción Social de la Nación durante los últimos años de la dictadura (1982-1983). Actores, políticas y estrategias de intervención.

Florencia Osuna (UNGS-CONICET/UNLP)

Introducción

Esta ponencia se propone analizar los actores y algunas políticas del Ministerio de Acción social de la Nación en los últimos años de la última dictadura argentina (1982-1983), durante la gestión del ministro Adolfo Navajas Artaza. El objetivo de nuestra indagación es dar cuenta de la función de la política social en ese marco complejo signado por una grave crisis social, económica y política, producto de las políticas de corte neoliberal desarrolladas por el equipo económico y por la derrota en la guerra de Malvinas.

El propósito de más largo plazo de este trabajo es analizar en qué medida en estos últimos años de la dictadura, cuando ya se podía visualizar un cambio económico y social de relevancia, signado por el creciente proceso de desarticulación del Estado social construido a mediados del siglo XX, la intervención social del Estado comenzó a transformarse.

Creemos que el análisis de la cartera de Acción social en este período 1982-1983 nos permite visualizar diferentes cuestiones: el rol del área estatal de la política social en la retirada de la dictadura para amortiguar el conflicto social y construir consensos de cara a la apertura democrática, los conflictos dentro del gabinete nacional entre los tecnócratas de Economía y los actores nacionalistas/corporativistas relacionados con el área de Acción social, y las nuevas políticas sociales surgidas en el contexto de crisis socioeconómica que produjo niveles altos de desocupación y hambre.

De esta manera, en el primer apartado desarrollaremos las características de los actores estatales reclutados en el Ministerio de Acción Social durante el gobierno de facto de Reynaldo Bignone (1982-1983).

En el segundo apartado, nos adentraremos en una de las políticas novedosas de esos años relacionadas con la creación de un subsidio por desocupación frente a ese nuevo fenómeno asociado con la crisis económica y el cierre de puestos de trabajo.

En el tercer apartado analizaremos las políticas hacia los jubilados que nos permiten visualizar cómo seguía operando la búsqueda de consensos desde la secretaría de Seguridad Social en sectores específicos, en este caso, de cara a la apertura democrática.

En el cuarto y último apartado, daremos cuenta de otra de las políticas novedosas también relacionadas con la crisis, relacionada con el incremento de recursos y beneficiarios de los comedores escolares frente al problema de la desnutrición infantil.

El rol del ministerio de Acción Social en la transición

En el frágil cuadro político interno de la posguerra de 1982, el Ejército asumió la responsabilidad de gobernar, pero se vio obligado a convocar a la Multipartidaria para acordar la salida política, a partir de un compromiso formal de llamar a elecciones para la segunda mitad de 1983 y liberalizar la actividad partidaria.¹ Asimismo, para poder sostener la gobernabilidad en el último tramo de un gobierno débil y poco respaldado ya por el conjunto de las Fuerzas Armadas, era imperioso contar con apoyo civil. Por esto, Bignone, días antes de asumir, se reunió con casi toda la dirigencia política en el Congreso y estableció los términos de una mutua dependencia. Reconoció abiertamente dicha debilidad y explicitó la necesidad de contar con el apoyo de los partidos para definir el proceso institucional.² Como señalan los autores citados, los partidos respondieron con su programa para la “Reconstrucción nacional” que reiteraba las posturas contra la política económica neoliberal, “abogaba por la recomposición del poder adquisitivo del salario, la reactivación productiva y la vigencia de la constitución, y guardaba silencio sobre los temas más irritativos: en particular, las violaciones a los derechos humanos”.³ En este sentido, reprodujeron la misma modalidad discursiva que sostuvieron desde el principio de la dictadura.

¹ Palermo, Vicente y Novaro, Marcos, *La dictadura militar, 1976-1983: del golpe de estado a la restauración democrática*, Buenos Aires, Paidós, 2003, pp. 478-479

² Ídem, p. 480

³ *Ibidem.*, pp. 478-479

En ese contexto, Bignone se abocó también a la tarea de formar su gabinete, difícil tarea vinculada con el escaso interés que despertaba ser funcionario del régimen en retirada.⁴

Como muestra Canelo, en este sentido, su propósito de acercamiento con la dirigencia política quedó claro en la conformación del gabinete. Todas las carteras -menos la de Interior que quedó en manos del general Llamil Reston- fueron asignadas a civiles. De esta manera, fueron designados o continuaron en sus cargos Cayetano Licciardo (Educación), Horacio Rodríguez Castells (Salud), Lucas Lennon (Justicia), Héctor Villaveirán (Trabajo), Conrado Bauer (Obras y Servicios Públicos), Juan Ramón Aguirre Lanari (Relaciones Exteriores y Culto), Julio Martínez Vivot (Defensa), Adolfo Navajas Artaza (Acción Social) y José Dagnino Pastore (Economía)⁵. Este último sería reemplazado rápidamente por Jorge Wehbe.

El contexto recesivo resultante del ajuste ortodoxo del anterior ministro de Economía, Roberto Alemann, se superponía con la crisis social y política relacionada con la derrota en Malvinas. Para el gobierno era necesario revertir de algún modo la situación para descomprimir el conflicto social. Además de intentar con dificultades ganar apoyos firmes en el campo partidario, era imprescindible atraer a los sectores sindicales y empresarios. Con esta intención, al menos desde el discurso, el gobierno buscó distanciarse del modelo económico implementado en el período anterior por los tecnócratas. En este sentido, en su discurso de asunción, Bignone afirmó “vamos a diagramar rápida, rápida y enérgicamente, una economía de producción opuesta a la estructura especulativa que ha afectado las bases de la economía nacional y la paz social”.⁶

Junto con esto se procedió a la normalización de los sindicatos y las obras sociales, a partir del accionar de los ministerios clave de Trabajo y Acción Social, encolumnados tras la propuesta de Bignone, que permitió a sus principales ministros y funcionarios ganarse la simpatía de la dirigencia gremial. Novaro y Palermo indican, en esta dirección, que algunas de las designaciones realizadas generaron resistencias en las fuerzas, “en particular las de Economía (desde el nacionalismo) y las de Hector Villaveirán en Trabajo y Adolfo Navajas

⁴ *Ibidem.*, p. 480

⁵ Canelo, Paula, *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Bignone*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008, p. 200-201

⁶ Palermo, Vicente y Novaro, Marcos, cit.

Artaza en Acción Social (desde el *establishment* económico, por las migas que hacían con los sindicalistas y el modo en que pretendían manejar las obras sociales)”.⁷

Siguiendo a estos autores, “se inaugura así una suerte de *revival* populista que va a tener consecuencias de largo aliento”.⁸

De esta manera, durante los últimos años de la dictadura, en un contexto de crisis política, institucional, social y económica que evidenciaba un gran deterioro del gobierno, fue creado un gabinete económico y social que buscaría diseñar medidas para amortiguar el conflicto social y hacer viable el traspaso pacífico y en los tiempos previstos del poder.

En el marco de la transición democrática de 1982-1983, y tal como había ocurrido en el período 1971-1972 con Francisco Manrique desde el Ministerio de Bienestar Social, Adolfo Navajas Artaza al frente del Ministerio de Acción Social cumpliría un rol importante en sus intentos de amortiguar la crisis con el objetivo de asegurar la transición tal como estaba pautada.

El ministerio de Acción Social de la transición estaría encabezado, entonces, por Navajas Artaza, el heredero de una de las empresas yerbateras más grandes, el Establecimiento *Las Marías*, dueña de la empresa *Taragüí*. El ministro había sido el interventor federal de su provincia, Corrientes, durante la dictadura autodenominada “Revolución Argentina”, cargo que ocupó entre 1969 y 1973, en el marco del Partido Demócrata Progresista (PDP). Después de su paso por Acción Social, sería presidente del Consejo Municipal de la localidad de Gob. Virasoro (1985-1987) y senador provincial. Asimismo, fue presidente de la Unión Industrial de Corrientes, de la Federación y de la Cámara de Molineros de Yerba Mate de la Zona Productora y del Banco de la Provincia de Corrientes. Debido a casos de represión y desaparición de tareferos empleados de *Las Marías*, la familia Navajas Artaza y la empresa están sospechados, aunque no procesados, por delitos de lesa humanidad y de colaboración con el terrorismo de Estado.⁹

Uno de los primeros en ser confirmados en su cargo fue el “supersecretario” de seguridad social, Santiago de Estrada, el único funcionario de la dictadura en ocupar el mismo cargo a lo largo de todo el período 1976-1983. El abogado y católico conservador, de Estrada, tanto

⁷ Ídem, p. 480

⁸ Ibídem, p.482

⁹ Ver *Infojus Noticias*, 19/4/2014, disponible en: <http://www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/la-represion-en-el-establecimiento-yerbatero-las-marias-3806.html>, *Página 12*, 12/03/2007, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-95655-2007-12-03.html>

en los años de Onganía como en los años de la dictadura tuvo una relación muy estrecha y positiva con las organizaciones sindicales y de jubilados.¹⁰ Bignone le habría pedido especialmente a Navajas Artaza que lo confirmara en el cargo.¹¹ Al respecto el flamante ministro afirmaba que el secretario “es un especialista en temas previsionales y mantiene excelentes contactos con las organizaciones de jubilados y pensionados”.¹² Claramente el secretario tuvo un rol central a lo largo de la dictadura, y sería un actor fundamental en los últimos años de la dictadura a la hora de negociar con los jubilados y los gremios, y también en el momento de contrarrestar las intenciones de Economía de recortar los beneficios de la seguridad social, tal como había ocurrido recurrentemente desde 1976¹³.

Como subsecretaria del Menor y la Familia fue designada Ruth Fernández de Monjardín quien había ocupado ese mismo cargo en la gestión de Manrique frente al Ministerio de Bienestar Social durante el gobierno –también de transición- de Lanusse en 1971-1972. De esta manera, Fernández de Monjardín se había convertido en la segunda mujer designada para un cargo de esa envergadura en el orden nacional.¹⁴ Había estudiado Filosofía y Ciencias de la Educación (UNLP), era profesora en la Escuela Normal de Luján y secretaria pro Universidad Nacional de la ciudad de Luján (UNLu). Se inició en la actividad política en la Unión Cívica Radical y en Unión Cívica Radical Intransigente, había actuado en el centro de estudiantes (1946-1950) y fue convencional nacional en 1957. Entre 1959-1960 había sido subsecretaria de Acción Social en la prov. de Buenos Aires, en la gobernación de Oscar Alende¹⁵.

A la hora de asumir diez años después de la gestión de Manrique, en 1982, afirma que aceptó el cargo para ayudar “aunque sea modestamente a un gobierno que va a llevar al país a la democracia”.¹⁶ Y, según sus palabras, había conocido a Navajas Artaza “cuando realizó una investigación social en Goya, donde había villas miserias y graves y profundas diferencias sociales”¹⁷.

¹⁰ Osuna, María Florencia, "Católicos" Y "Tecnócratas". Diagnósticos, políticas y discusiones en torno a la previsión social durante la última dictadura, Revista Páginas, 2012, vol. 4 p. 101 - 101

¹¹ *Clarín*, 5/7/1982

¹² *Clarín*, 5/7/1982

¹³ Osuna, cit.

¹⁴ Anteriormente, entre noviembre de 1970 y marzo de 1971 había ocupado el cargo de subsecretaria de Cultura en el Ministerio de Cultura y Educación, Diana Levillier.

¹⁵ *La Nación*, 11/8/1971.

¹⁶ *Clarín*, 5/7/1982.

¹⁷ *Clarín*, 6/7/1982 .

Juan Carlos Paulucci Malvis fue designado subsecretario de Coordinación General del ministerio, (se había desempeñado como asesor de la presidencia de la nación en la gestión de Videla) y estaba cumpliendo funciones como secretario general de la Gobernación de Corrientes en la administración del gral. Pita.

Paulucci Malvis posteriormente fue un hombre de Gerónimo “Momo” Venegas, el dirigente del gremio de peones rurales. Venegas posteriormente lo designó a Paulucci en el cargo de Jefe de Gabinete de Planeamiento Estratégico de la Obra Social de Personal Rural y Estibadores de la República Argentina (OSPERA) de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores. A partir de este nexo –y, quizás, a causa de su paso por Acción Social durante la dictadura- Paulucci Malvis pudo ocupar la secretaría de Seguridad Social en el ex Ministerio de Trabajo que condujo Jorge Triacca (h) en la actual presidencia de Mauricio Macri. La diputada del Frente Renovador, Mirta Tundis -especialista en temas previsionales- afirmó que el director del Anses, Emilio Basavilbaso, le reconoció que fue Paulucci quien cambió la fórmula de la movilidad jubilatoria en el año 2017.¹⁸

Como secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda y presidente del Banco Hipotecario Nacional fue designado Mario Raúl Nosiglia (tío de Enrique “Coti” Nosiglia, también ligado a la misma área durante el gobierno de Alfonsín), quien había sido titular del Banco de la Nación durante el gobierno de Lanusse. Nosiglia fue médico (UNLP) y productor agropecuario. Al igual que Navajas Artaza había nacido en Apóstoles, Misiones, y también se dedicaba al cultivo de la yerba mate y el té. Entre 1955 y 1958 había presidido la Comisión reguladora de la Yerba Mate.

Como subsecretario de Turismo fue designado el arq. Ubaldo Enrique Fourcade, quien había sido director de Turismo de Córdoba entre 1976 y 1981, y subsecretario de Turismo desde 1981 hasta ese momento. Era miembro del partido Movimiento de Integración y Desarrollo. Por último, Andrés Otto Caamaño fue designado en la secretaría de Promoción Social. Era dirigente del Partido Demócrata Progresista y había actuado como secretario de Servicios Públicos de la municipalidad de la Capital Federal¹⁹.

En el último año y medio de la dictadura, signado por la grave crisis social, económica y política, los ministros de Acción Social y de Trabajo jugaron un rol clave a partir de una

¹⁸ Clarín, 5/7/1982; *Página 12*, 17/7/17, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/50612-un-ex-funcionario-de-la-dictadura>

¹⁹ Clarín, 6/7/1982

acción mancomunada que, en general, los oponía al resto del gabinete. Principalmente, en sus relaciones, como decíamos antes, con las organizaciones de jubilados y los aumentos de haberes y beneficios que les otorgaban, y con los gremios y el poder que les concedieron sobre las obras sociales. En torno al Ministerio de Economía, liderado por Martínez de Hoz, se había gestado un proyecto sobre las obras sociales que pretendía transformar el sistema tal como había funcionado hasta entonces. Este proyecto, en sintonía con las ideas neoliberales de los funcionarios nucleados en esa agencia, proponía la colocación de la cobertura de atención médica bajo gestión privada, beneficiando a las empresas de medicina prepaga. El sindicalismo era percibido como la causa de las deficiencias del sistema, por lo cual, proponían quitarles el control de los fondos de las obras sociales. Desde el Ministerio de Bienestar Social –que luego, en el período estudiado, se llamaría ministerio de Acción Social- fundamentalmente desde la secretaria de Seguridad Social presidida por Santiago de Estrada se defendía la supervivencia de un sistema “pluralista” de organización de la cobertura de atención médica, y se proponía la subsistencia de las obras sociales en cuanto sistema público a administrar las contribuciones de trabajadores y empleadores²⁰. Este grupo aceptaba la existencia de los sindicatos y proponía su subordinación a un ente estatal centralizado. Si bien la ley fue reglamentada en el año 1981, no llegó a promulgarse²¹. Para entender este fracaso de la dictadura a la hora de restar poder a los sindicatos, de Estrada es un actor central, puesto que fue él mismo quien, en la crisis política posterior al “Cordobazo”, en 1970, reforzó e institucionalizó a partir de la ley 18.610, el control de los sindicatos en la percepción y administración de los recursos de las obras sociales sindicales.²² Asimismo, a partir de esta concepción basada en la Doctrina Social de la Iglesia favorable a los gremios y corporaciones, de Estrada desarrolló una relación estrecha con las organizaciones de jubilados estimulando su participación activa en el sistema previsional.

²⁰ Belmartino, Susana, “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”; en Juan Suriano, (org.): *Nueva Historia Argentina: Dictadura y Democracia (1976- 2001)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2005; Cortés, Rosalía, *La seguridad social en la Argentina; las obras sociales*, serie Documentos e informes de Investigación, 28, FLACSO, Buenos Aires, 1985.

²¹ Alonso, Guillermo, *Política social y seguridad social en la Argentina de los '90*, Cuadernos de FLACSO, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2002; Belmartino, Susana, “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”, Op. Cit.; Cortés, Rosalía, cit.

²² Alonso, Guillermo, Op. Cit.; Marshall, Adriana, *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, Op. Cit.

En los años 1982-1983 esta tendencia a la negociación con las corporaciones se acentuó, con el fin de amortiguar la conflictividad social y eso permite explicar la centralidad que tendría de Estrada en la cartera, en alianza con Navajas Artaza y el ministro de Trabajo (Villaveirán) que adoptaron una postura similar frente al tema.

Los conflictos entre el equipo social y el equipo económico continuarían hasta el final de la dictadura, a pesar de la “revival populista” que intentó desarrollar Bignone. En distintas ocasiones, Navajas Artaza tuvo que aclarar que no renunciaría o que el equipo económico-social funcionaba sin problemas. Por ejemplo, en septiembre de 1982, se hablaba -lo que en ese entonces eran solo rumores- de diferencias entre Navajas Artaza y el ministro de Economía Jorge Wehbe, frente a lo cual el ministro de Acción Social lo negaba e insistía en que “el gabinete económico-social está trabajando con toda armonía”²³. En el año 1983 las diferencias eran ya evidentes y públicas, al punto que, como indicaba el diario Clarín, “el ministro de trabajo, Héctor Villaveirán, y el de Acción Social, Adolfo Navajas Artaza, pidieron al presidente que promoviese una renovación colectiva del gabinete nacional. Ambos ministros habrían coincidido y consecuentemente señalado en la necesidad de que tras ese paso, el presidente Bignone dirigiese un mensaje al país”. Es decir, le aconsejaron a Bignone una renovación colectiva del gabinete “para abrir una alternativa política a la tensa situación social que envuelve al país”.²⁴ Se supone que Bignone desestimó el pedido por su promesa de llegar con el mismo gabinete hasta el final del “Proceso”. Luego veremos que nuevos conflictos y diferencias se suscitarían entre Economía y Acción Social en torno a los aumentos jubilatorios sugeridos por Seguridad Social.

Junto con este cuadro descripto, encontramos otras medidas de emergencia tomadas por Acción Social en 1982-83, como el aumento de fondos para comedores escolares y la implementación de un subsidio para desocupados, que, analizadas en conjunto con las anteriormente mencionadas, nos permiten observar dos cuestiones: las estrategias que el ministerio estudiado adoptó para morigerar la conflictividad social en la transición y la construcción de un estilo de intervención asociada con la forma en que se encararían las políticas en el resto de la década del ochenta e-incluso- en los noventa.

²³ Clarín, 19/9/1982

²⁴ Clarín, 16/9/1983

El subsidio por desempleo

En febrero de 1983 se aprobó un subsidio por desempleo,²⁵ un tipo de beneficio social novedoso que empezaba a evidenciar el tipo de medidas que debían tomarse frente el resquebrajamiento del estado social construido a mediados del siglo XX.

El “beneficio social temporario” que se otorgaría por un período máximo de seis meses estaba destinado a “trabajadores en relación de dependencia que, entre el 1º de enero de 1982 y el 31 de diciembre del mismo año, hubieran perdido su trabajo permanente por razones que no sean el despido por justa causa fehacientemente acreditada”.

Este subsidio evidenciaba diferentes cuestiones. Por un lado, a pesar de que las transformaciones socio-económicas que empezaron a operar en esos años tenían un carácter progresivamente estructural, al problema (y al beneficio en cuestión) se le otorgaba un carácter transitorio, porque se presuponía que en el corto o mediano plazo se revertirían las causas de la desocupación, lo que atentaba contra la implementación de un seguro de desempleo tal como lo contemplaba la legislación social europea o norteamericana.²⁶

En este sentido, los ministros involucrados con el proyecto de ley (Navajas Artaza y Villaveirán) afirmaban “La iniciativa en gestión no constituye un seguro de desempleo, sino una medida de carácter temporario, tendiente a contemplar la situación de desamparo de aquellos trabajadores que han quedado desocupados durante el periodo precedentemente mencionado”. Y en el mismo sentido insistían

Reiteramos que la medida de gestión es de carácter excepcional y temporaria, ya que la solución de los problemas relacionados con el desempleo debe encontrar su solución de manera permanente a través de dos canales fundamentales: la reactivación del aparato productivo, por una parte, y por la otra el adecuado funcionamiento de los mecanismos de readaptación profesional de los trabajadores y de reconversión profesional de los mismos, y de los servicios de empleo, medidas cuyo logro requiere no solo la acción del estado, sino también la participación de los sectores empresarios y de trabajadores de todo el país.

²⁵ Ley 22752 (del 25/2/1983), Boletín oficial, 28/2/1983.

²⁶Gondona, Ana, “El seguro de desempleo en Argentina. Reflexiones preliminares en torno a una ausencia (1890-1989)”, en *Sociedad y economía*, n° 27, 2014, pp. 99-128

Además de no concebir el carácter de largo plazo de las consecuencias sociales de la política económica de la dictadura, opera una disociación entre el seguro y las relaciones obrero-patronales, en el sentido de que es el Estado, a través de la agencia de Acción social, el que transfiere dinero a las empresas por medio del otorgamiento de este subsidio, para que se dispongan a dar una labor a los trabajadores desocupados.

Se prevé asimismo que las empresas que acepten tomar un desocupado creando para ello un puesto de trabajo, percibirán el subsidio a partir de la fecha de incorporación de aquel, mientras dure la relación laboral y hasta la finalización de vigencia de la ley proyectada.

Asimismo, para poder cobrar el subsidio, los desocupados receptores del mismo debían aceptar el empleo que les pudiera ofrecer el Ministerio de Trabajo.

El beneficio consistía en un subsidio por desocupación, que se pagaba en dinero, prestaciones medico-asistenciales básicas (brindadas por las obras sociales a las que perteneciera el trabajador desocupado al momento del distracto) y reconocimiento de antigüedad a los fines de las leyes nacionales de jubilaciones y pensiones.

El financiamiento de esta medida, como tenía en ese entonces un presunto carácter excepcional, no provenía de aportes obrero-patronales, sino de

un impuesto del dos por ciento (2%) sobre los intereses y ajustes correspondientes a los depósitos a plazo fijo, en moneda nacional o extranjera efectuados en instituciones sujetas al régimen legal de entidades financieras; y por la otra, un impuesto adicional también del dos por ciento (2%) que se aplicará sobre el monto sujeto a impuesto del Gravamen de Emergencia a los Premios de Determinados Juegos de Sorteos y Concursos Deportivos.

Este apoyo preveía un importe de cuatro millones doscientos mil pesos para el desempleado con familia y de dos millones quinientos mil pesos para el soltero.

El ministro de Acción Social insistía en diferentes oportunidades que se trataba de un “subsidio” y no de un “seguro”. Según sus palabras, los seguros de desempleo en Estados Unidos y Europa habían generado una “industria del seguro” y el problema de que al superar el equivalente del salario mínimo resultaban demasiado atractivos. En el caso argentino, por el contrario, había un acuerdo sobre la inconveniencia de un subsidio de esas características, en tanto desalentaría la búsqueda de empleo. El subsidio debía ser transitorio, mínimo y estar vinculado a una Bolsa de Trabajo, de modo de “no ser atractivo

para nadie”. Asimismo, se establecía que los candidatos al beneficio no solo debían presentar documentación que acreditara despido, sino también dos testigos dispuestos a dar fe de la condición de desocupación.²⁷

La recaudación para este beneficio resultó ser superavitaria. De los cuatro billones de pesos recaudados quedaron disponibles más de tres billones, “pues solo se han anotado para recibir el beneficio alrededor de cuarenta mil personas, numero sustancialmente menor al que se había supuesto”. El importe sobrante formó un fondo especial para atender emergencias. En particular, estos recursos sobrantes del subsidio para desocupados fueron destinados a las diversas provincias afectadas por las inundaciones de 1983 y también para atender las necesidades de los desempleados de los distintos territorios. En este sentido, Navajas Artaza señaló que “este será un buen apoyo para ayudar a nuestros hermanos provincianos” y manifestó que “en el caso de mi ministerio, por ejemplo, ya teníamos comprometidos todos los recursos disponibles. Solo así, con estos fondos sobrantes del subsidio podrá ser posible la atención que necesitan los territorios afectados por el fenómeno”.²⁸

Las políticas hacia los jubilados

Al igual que en el resto de la dictadura, en estos últimos años la relación del secretario de Seguridad Social, Santiago de Estrada, con los jubilados fue muy estrecha. A lo largo del período se pudo observar una constante dinámica de negociación y de concesiones a las organizaciones de jubilados que, a su vez, de Estrada instaba a que se fortalecieran y que participaran en la inspección del sistema previsional. Incluso, frente a las iniciativas de los tecnócratas del ministerio de Economía que buscaban privatizar el sistema o eliminar los aportes patronales por considerarlos un impuesto distorsivo, las organizaciones de jubilados no se oponían a la dictadura como un bloque homogéneo, sino que criticaban a Martínez de Hoz y buscaban encolumnarse tras la secretaría de Seguridad Social y de su principal funcionario de Estrada²⁹.

²⁷ El Cronista Comercial, 3 de enero de 1983, citado en Grondona, Op. Cit. 122

²⁸ *Clarín*, 14/5/1983

²⁹ Osuna, Florencia, Cit.

En los últimos años de la dictadura, las organizaciones de jubilados, al igual que amplios sectores de la población, fueron protagonistas de diversas manifestaciones y protestas solicitando aumentos de los haberes frente a la carestía de vida. Nuevamente, de Estrada no se situaba en la “vereda de enfrente”, sino que participaba en sus actos. Por poner un ejemplo, en noviembre de 1982, las principales organizaciones de jubilados realizaron el décimo congreso de la Mesa Coordinadora Nacional de Jubilados y Pensionados. El subsecretario de Seguridad Social asistió al encuentro y les aseguró a los jubilados que serían recibidos por el presidente de la Nación para hacerle llegar sus demandas. De Estrada señaló que el congreso era “importante” y expresó que “con su pujanza los centros de jubilados han logrado todos los beneficios que el sector recibió en los últimos años”³⁰. Asimismo, a través del Banco Hipotecario Nacional, se dispuso beneficiar por medio de un régimen preferencial de financiación de préstamos individuales, a las personas de la tercera edad –más de 60 años- que integraran núcleos familiares. Este beneficio se canalizaría a través de las operatorias destinadas a la construcción, ampliación o refacción de la vivienda propia³¹. Es decir, los préstamos favorables eran para las familias que se hicieran cargo de personas de la tercera edad y, en ese sentido, buscaban “facilitar su integración al núcleo familiar, dándole condiciones privilegiadas de financiación, correspondiéndoles los intereses más bajos y los plazos más extensos que fijan esas operatorias”³². Es interesante un editorial del diario *La Nación* titulado “Los ancianos y la vivienda” que llamaba la atención sobre estas políticas que, en un contexto de crisis económica, solo apuntaban a favorecer a sectores muy específicos, tanto el subsidio para desocupados como estos créditos para beneficiar a familias a cargo de jubilados. En este sentido, señalaba que

El alto sentido social de esta medida está fuera de toda duda y no puede sino ser elogiada. Este es uno de los aspectos de la cuestión referido en última instancia al problema contemporáneo de la vejez ante las circunstancias propias de nuestro tiempo. El otro aspecto tiene que ver con la situación general del país en materia de vivienda y por lo tanto con el conjunto del panorama político y social argentino

³⁰ *Clarín*, 17/11/1982

³¹ *Clarín*, 25/3/1983

³² *Clarín*, 25/3/1983

En este contexto crítico general, según el editorial, los jóvenes que querían casarse tenían problemas para acceder a la vivienda e incluso los padres con niños pequeños no contaban con facilidades para ampliar el hogar. El diario parecía hacerse eco de las sospechas con el que el *establishment* miraba la relación corporativa y concesiva de Villaveirán y Navajas Artaza con los gremios y las organizaciones sectoriales (incluyendo a los jubilados). Por eso no es de extrañar que este editorial concluyera diciendo que

La conclusión es similar a la sostenida con motivo de **medidas parecidas en otros terrenos**. Sean bienvenidas estas ayudas o estas acciones oficiales para colaborar en un problema de gravedad innegable, pero no se pierda de vista que estos caminos son solo paliativos momentáneos, como el calmante que ayuda a sobrellevar una dolencia mientras se procura la cura definitiva de la enfermedad que aqueja al organismos en su totalidad³³

Asimismo, sobre todo en 1983, se acordó otorgar aumentos mensuales para jubilados y pensionados que terminaron trayendo nuevos problemas con el equipo económico.

En mayo de 1983, tal como era costumbre, a través de una conferencia de prensa, de Estrada y el ministro Navajas Artaza anunciaban los nuevos aumentos. En esa ocasión informaron que “si se analiza la evolución del costo de vida y de los aumentos jubilatorios durante los últimos 11 meses, se advierte que dichos aumentos han superado la variación de los índices del costo de vida, con excepción del haber máximo que tuvo un incremento inferior”³⁴. Que los aumentos superaran los índices del costo de vida y se ajustaran junto con las variaciones salariales había sido un reclamo de los jubilados y una promesa de la secretaría de Seguridad Social, difícil de cumplir por los conflictos dentro del gabinete. Justamente, y con respecto a esto, en septiembre de 1983 existió un nuevo aumento del 25% de los haberes que fue comunicado a través de un documento y no en la conferencia de prensa habitual. Según el diario Clarín, el aumento “fue precedido por versiones sobre desavenencias entre los máximos responsables de esa cartera y la de economía, que habrían

³³ *La Nación*, 7/2/1983

³⁴ *Clarín*, 2/5/1983. Ofrecieron para comprobarlo los siguientes guarismos “costo de vida de mayo de 1982 a abril de 1983, 275 por ciento; haber mínimo jubilatorio junio 82 abril 83, 422,7 por ciento; haber mínimo de pensión en igual periodo, 445 por ciento; jubilaciones anteriores a 1969, 368,2 por ciento; respecto de las jubilaciones 319 por ciento y haber máximo previsional, 245,6 por ciento. El aumento anterior al anunciado ayer para la clase pasiva había sido otorgado en abril, alcanzando la jubilación mínima los 7 millones y la pensión 6.200.000 pesos”.

obligado a postergar la difusión pública del ajuste durante una semana”. En relación con esto, “las diferencias entre los funcionarios de Acción Social y Economía residían en el monto del ajuste, porque mientras Jorge Wehbe sostenía que los haberes de la clase pasiva debían ser elevados en la misma proporción que el costo de vida (17,2 por ciento) su colega Adolfo Navajas Artaza pugnaba por un ajuste más elevado”.³⁵ Esto evidencia, nuevamente, el rol que pretendía ocupar Acción Social en la transición.

Los comedores escolares

A partir de 1973, a fines del gobierno *de facto* del teniente general Alejandro Agustín Lanusse, se promulgó la Ley 20445 cuyo objetivo era proteger a las madres y a los niños. Esa legislación preveía la “asistencia alimentaria destinada a prevenir y tratar la desnutrición infantil y materna con la entrega de leche en polvo al 70% de los menores de cinco (5) años de los grupos más expuestos”¹². Desde entonces, se incorporó al Presupuesto Nacional una partida específica para sostener el Programa Materno Infantil y la compra de leche. Así fue creado el Programa de Promoción Social Nutricional cuya población objetivo eran los comedores escolares.

A fines de 1982 un problema que atravesó la agenda social del gobierno estuvo relacionado con una de las principales críticas dirigidas desde los partidos políticos y movimientos sociales: el problema del hambre a causa de la inaudita crisis social y económica. En noviembre de 1982, la Unión Nacional de Educadores había afirmado que “cada vez es mayor el número de niños que asiste a las escuelas sin haber comido, lo cual hace imposible el aprendizaje por parte de los niños y torna infructuosa la actividad de las maestras”³⁶.

Las críticas de las dirigencias partidarias también apuntaban contra la política social y económica de la dictadura y enfatizaban en el problema del hambre. En un discurso de Rogelio Frigerio, candidato presidencial por el MID, por ejemplo, se afirmaba que “en el país del trigo y la harina hay gente que no puede comer pan” o que era necesario resolver “el problema de la niñez que no puede ir a la escuela o que va a la escuela pero no puede

³⁵ Clarín, 2/5/1983.

³⁶ Clarín, 19/11/1982.

aprender por su estado de desnutrición”, haciéndose eco de un problema real que era retomado por los diferentes actores políticos y sociales.³⁷

Fundamentalmente frente a los reclamos de los docentes, a fines de 1982, la subsecretaria del Menor y la Familia, Fernandez de Monjardín, difundió desde un programa radial que “todos los establecimientos educativos que actualmente dan comida a sus alumnos continuarán haciéndolo durante las vacaciones”³⁸. Efectivamente, por primera vez desde que existía el programa nutricional, se decidió apoyar financieramente a los comedores de verano, para los que se destino un aporte de 111.525 millones de pesos.³⁹

Asimismo, la funcionaria reconocía que “en todo el gobierno existe una gran preocupación por este problema, derivado de la situación económica que se vive, particularmente en el conurbano bonaerense”. Hasta ese momento, según Monjardín, el almuerzo en la escuela tenía prioridad en “las zonas más carenciadas, las provincias más pobres, áreas de frontera, regiones donde el clima es más árido y donde hay un bajo nivel de ocupación”. La provincia de Buenos Aires, considerada un estado rico, no recibía un apoyo directo de subsidios de este tipo del Ministerio. Sin embargo, a partir de gestiones entre Navajas Artaza y el gobernador Jorge Aguado, el Programa de Promoción Social Nutricional que existía desde los setenta debió ampliar su alcance.⁴⁰

En 1982, entonces, el programa social nutricional debió ampliar su alcance y, además de impactar en la escuela primaria, también se destinó a niños de entre 2 y 5 años a través de comedores infantiles en siete provincias. En 1982 la cifra aportada para esto desde Acción Social fue de 15.424 millones de pesos y en 1983 ascendió a 242.449 millones de pesos.⁴¹

En 1983 el problema se agudizó fuertemente. En ese marco, distintos funcionarios, incluyendo al ministro de Salud pública Rodriguez Castells y Navajas Artaza, tuvieron que dar declaraciones públicas indicando que “en el país no hay hambre”. Incluso este último, a pesar de que sus políticas evidenciaban la existencia del problema, llegó a pronunciar la polémica frase de que “las ollas populares son ‘políticas’”.⁴²

³⁷ *Clarín*, 13/9/1983

³⁸ *Clarín*, 19/11/1982

³⁹ *Clarín*, 10/5/1983

⁴⁰ *Clarín*, 19/11/1982

⁴¹ *Clarín*, 10/5/1983

⁴² *Clarín*, 6/7/1983

Aún así, en ese mismo año el ministerio de Acción Social, como indicamos, destinó una partida que triplicaba la del año anterior para atender los requerimientos alimentarios de 800.000 niños a través de comedores escolares y comedores infantiles. Así, el programa de promoción nutricional permitirá mejorar la alimentación de los menores, “uno de los sectores más vulnerables de la población”⁴³.

A modo de cierre

Esta ponencia constituye un primer acercamiento al estilo de gestión que adquirió el ministerio de Acción Social en la transición democrática, específicamente en los últimos años de la última dictadura en el contexto de fuerte crisis social y económica relacionada con las consecuencias de las políticas económicas de corte tecnocrático implementadas por el ministerio de Economía tendientes a la apertura irrestricta y la valorización financiera.

La hipótesis que intentamos demostrar a lo largo de este trabajo es que durante la gestión del ministro Adolfo Navajas Artaza la intervención social del Estado comenzó a transformarse a causa de los nuevos problemas socioeconómicos como el hambre y la desocupación que demandaron un tipo de intervención específica que más adelante se profundizaría e institucionalizaría a gran escala.

En este sentido, dimos cuenta de la existencia de un novedoso subsidio para los desocupados –problema que comenzaba a ser cada vez más visible- y de la transferencia de mayores recursos para resolver el problema del hambre en la población infantil.

Asimismo, el análisis de la cartera de Acción social en este período 1982-1983 nos permitió también visualizar el rol de esta área estatal de la dictadura para amortiguar el conflicto social y construir consensos de cara a la apertura democrática y los conflictos dentro del gabinete nacional entre los tecnócratas de Economía y los actores nacionalistas/corporativistas relacionados con el área de Acción social.

En el futuro el objetivo será profundizar en las políticas sociales del alfonsinismo para analizar los cambios y continuidades con respecto a esta etapa.

⁴³ *Clarín*, 10/5/1983