

Estado, política y envejecimiento

Gustavo Mariluz
E-mail: gustavo.mariluz@gmail.com
Universidad de Buenos Aires,
Argentina

Recibido: Enero 12, 2012. Aceptado: Junio 12, 2012

Resumen

El artículo analiza el tema del capital-trabajo en Argentina durante la década del '40. El gobierno justicialista de entonces intentó establecer un Estado Social pleno para la sociedad no exento de conflictos. Con un amplio criterio de cobertura, se pretendió proteger a los estratos más vulnerables de una sociedad injustamente inequitativa. No siempre se logró de la manera que se planificó. El sector etáreo y social expresado por el colectivo de la Ancianidad tuvo, bajo esta modalidad de implementación, un rol preponderante llegando a establecerse, con rango constitucional, derechos particulares para este sector posicionando a la República Argentina entre los países pioneros en la región.

Palabras clave: Sectores vulnerables, ancianidad, Estado, Política Pública.

State, policy and aging

Abstract

This article discusses the issue of the capital-work in Argentina during the Decade of the 40. The Peronist Government then attempted to establish a Social State full to society not free from conflict. With a broad coverage criterion, it was intended to protect the most vulnerable strata of a unjustly inequitable society. Not always managed in the way that was planned. The age sector social and expressed by the collective of the elderly had a key role to settle, with constitutional rank, and particular rights for this sector the Argentina Republic between countries positioning pioneers in the region under this modality of implementation.

Keywords: vulnerable sectors, elderly, State, Public Politics.

Introducción

La década del '40 supuso cambios profundos en la implementación de las políticas y en el campo social. El cambio de paradigma social a nivel planetario no podía menos que impactar también en la República Argentina. Con la derrota del Eje Fascista y el surgimiento de lo que posteriormente se conocería como Guerra Fría, una bipolaridad se instalaba de la mano de la amenaza de una hecatombe mundial y programas sociales formaban parte del paquete de ayuda del Plan Marshall.

En América Latina, la IIGM impacta sobre todo a nivel productivo inaugurando, en algunos países como el nuestro, el período conocido como de "sustitución de importaciones" que modificará la sociedad. En la República Argentina, el gobierno justicialista conducido por el General Juan D. Perón, intentaba implementar un cambio

“revolucionario” llevando como bandera la entronización del movimiento obrero, la Ayuda Social y la Justicia Social.

El escrito que se presenta indaga en los trámites legislativos ingresados reglamentariamente en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina en lo que he denominado la década del '40 y que hace alusión a los años comprendidos entre 1945 y 1955 específicamente. El análisis interpretativo de los proyectos de ley, de declaración o de resolución nos puede indicar que forma estatal, en tanto actores e instituciones interrelacionados con la sociedad civil, implementa sus políticas sociales devenidas de la competencia democrática.

El Estado, la Política y el Envejecimiento. 1945-1955

*“¡Siempre sean felices, quienes amparan al niño,
al obrero y al anciano, estén en la cumbre!
o se encuentren en el llano”
Del Hogar a la Escuela. [1]*

En este período de la historia Argentina se asiste a un proceso de crecimiento de la infraestructura civil vía obras públicas, empresas del Estado, crecimiento de los sectores medios, alcance de la educación pública, viviendas, etc. En los libros de lectura¹ para niños desaparece el mendigo y aparecen los abuelos obreros y jubilados. Con el ensanchamiento de la base de los derechohabientes y la diversidad de políticas sociales, Argentina intenta establecer algún tipo de Estado Social.

El hogar de ancianos² es una de las formas que la política social para la ancianidad se manifiesta en lo referente a vivienda y salud.

El trabajo es una actividad necesaria y se fortalece el rol del trabajador. El foco se pone en el trabajo como el enemigo de la vagancia, de la miseria y del vicio. El trabajo es el eje que funda y organiza la sociedad.

En virtud de la actividad manifestada hay un alejamiento de los valores comunitarios. La enfermedad y la muerte comienzan a alejarse del círculo cotidiano y a la palabra viejo se la carga de valores negativos. Los viejos comienzan a ser los otros.

El Estado Nacional es regulador. Debe tutelar y promover la política social. En el año 1942 aparecen varios trámites solicitando habilitaciones para el alojamiento de ancianos indigentes. [3] (D.S.S 18/6/42, D.S.S 17/7/42)

Se destaca el proyecto de ley del Diputado Pintos [4] (D.S.D 18/8/42) en donde propone la creación del Patronato Nacional de Ancianos. Dicho organismo debía organizar la asistencia social para los ancianos indigentes, asumir su defensa legal, en contra de las familias remisas, proyectar un plan de instalación de asilos para ancianos desvalidos y abandonados y administrar los que existían en ese entonces. El mantenimiento se haría por medio de rentas generales hasta su inclusión en la ley general de presupuestos.

En esa fecha existían alrededor de cinco instituciones con un total de seiscientos ochenta camas en todo el país entre públicas y privadas. La población a atender eran tres millones de personas.

¹ Se ha creído pertinente utilizar esta investigación de la Dra. Oddone ya que los libros de lectura escolar pueden ser considerados una fuente en el proceso de socialización primaria. Como los trámites legislativos, los libros de lecturas para niños en edad escolar muestran las representaciones sociales en boga en una época. [2]

² Se utilizará indistintamente la palabra anciano/a o viejo/a ya que se pretende despojar a ésta última palabra de las connotaciones negativas que se le han impregnado.

El modelo de este patronato ha sido el Patronato Nacional de Ciegos y del Patronato Nacional de Menores que siguieron, a su vez, el modelo francés de 1905 que proponía la creación de un Consejo General para administrar los hospicios y hospitales que servirían de asilo a los ancianos y a los enfermos incurables.

Se contaba también con un hogar para vacacionar en la localidad de Bella Vista, provincia de Buenos Aires, en un casco de estancia. Este Hogar se constituye el 28 de diciembre de 1944 y es donado en el testamento de Don Bartolomé Rómulo. Obligado en el año 1926 para crear un Hogar para mujeres de 40 años y que sean “pobres vergonzantes”. Para dar cumplimiento en su totalidad a este legado se debió adquirir la parte restante del inmueble por medio de la Sociedad de Beneficencia y donde se incluían familiares de estas mujeres. Anteriormente, en 1939, de acuerdo al legado de Doña Ángela Ruso de Esterlús se construye, en el mismo predio, el Asilo de Ancianas que se denominará Casimira López. En este legado se incluye una bóveda en el Cementerio Norte (Recoleta) que formará parte de los inmuebles que pertenecen a este organismo³. Según testimonios recogidos⁴, en este hogar vacacionaban las internas del Hogar Balestra Espíndola Meller Vack. Se puede notar que, más allá de la intención del Estado en atender la particular problemática que comenzaba a surgir en relación a la población anciana, persevera, aún, una acción filantrópica devenida a instancias de la vieja Sociedad de Beneficencia fundada en el año 1826 durante el gobierno del Bernardino Rivadavia. Son las personas quienes donan los terrenos en donde se asentarán estas instituciones. Más adelante se volverá a analizar este punto.

A tono con la época, se firman dos decretos, el 25233/45 y el 35790/47 en donde se solicitan mejoras de instalaciones eléctricas en el Hogar Carricat y un subsidio para la construcción y habilitación de un asilo en Río IV en la Provincia de Córdoba.

El 28 de septiembre de 1948 se sanciona la ley 13.341 que disuelve la Sociedad de Beneficencia y se crea la Dirección Nacional de Asistencia Social institucionalizando la asistencia social. Esta Dirección dependía del Ministerio de Trabajo y Previsión social descubriendo la nueva ideología que inspiraba dicha gestión.

En el artículo 2do, inciso C, se establecía como fin de su creación

“...el amparo y socorro de la vejez desvalida”. En el decreto reglamentario se determinaba el tipo de asistencia que se brindaría al anciano: ayudas y la posibilidad, no la certeza pues las camas probablemente escasearan, de alojarse/internarse en un Hogar. La Oficina de Hogares y Refugios era la encargada de disponer los ingresos en los Hogares de Tránsito. La Oficina pasa a denominarse Sección posteriormente anexándoles la asistencia a los niños y jóvenes ciegos. [5]

Con respecto a la disolución de la Sociedad de Beneficencia han surgido algunas sospechas acerca del verdadero motivo de la creación de la Dirección Nacional de Asistencia Social. Si bien era costumbre que la presidencia de la Sociedad de Beneficencia recayera en la esposa del Presidente de la Nación, esto no siempre se cumplió. No obstante, las Damas de dicha Sociedad no permitieron que Eva Duarte asumiera esa presidencia, de ahí que se atribuyera a una venganza dicha disolución. También hay que decir que es probable que la Sociedad de Beneficencia no fuera ya la estructura organizacional que el nuevo Estado pretendiera, antes bien, un nuevo paradigma político se estaba imponiendo en la República Argentina y en éste no se veía con buenos ojos las actividades caritativas de las Damas de la Sociedad.

³ Información suministrada por el Arq. Marcelo Iglesias de la Dirección de Políticas Sociales para los Adultos Mayores. Copia textual del pergamino de la inauguración y de la síntesis histórica del Hogar mencionado. Posteriormente a lo indicado, en el año 1985 se construye anexado al anterior edificio el pabellón denominado “El Tollo” de acuerdo al legado de Doña Josefa Tollo para hospedar a ancianas mayores argentinas y/o españolas (sin niños).

⁴ Entrevista a Marta Waitz.

La intención del gobierno de aquel entonces era la de extender los beneficios sociales ligados a los derechos del trabajador principalmente por lo que las formas de implementación que llevaba adelante la Sociedad de Beneficencia se hallaba en las antípodas de lo que el gobierno pretendía. Posteriormente se vera como hubo impedimentos sociopolíticos para que estos derechos fueran de difícil implementación y como, queriéndose distinguir de la Sociedad de Beneficencia, se termina implementando políticas similares.

Más adelante, en el mes de septiembre de 1955, con la asunción al poder de la denominada Revolución Libertadora, se devolvió la personería jurídica a la Sociedad de Beneficencia. El editorial del diario La Nación del 6 de octubre de 1959 ilustra sobre él:

“agravio obstinadamente injusto, casi cruel, cometido contra lo más delicado que existe en el mundo: el alma femenina cuando está iluminada por la fe y nutrida por la caridad” [6]

La Fundación de Ayuda Social Eva Duarte de Perón

Los Derechos de la Ancianidad y el Hogar de Ancianos “Coronel Perón”⁵

La Fundación de Ayuda Social Eva Duarte de Perón fue creada como un “instrumento” del gobierno Peronista por el Decreto 20.564 del 8 de julio de 1948 quien le otorgó la personería jurídica. Su objeto fue el de

“... cubrir lagunas en la organización nacional... mitigar necesidades, mejorar y consolidar la vida familiar, la vida de todos los argentinos” [7:4]

y, básicamente, ejercer la Ayuda Social.⁶

Posteriormente, por el Decreto 20.268 del 25 de setiembre de 1950 cambiará sus estatutos y su denominación pasando a llamarse Fundación Eva Perón.

Para Eva Duarte, la beneficencia solo beneficia al que la practica en cambio la Ayuda Social:

“...satisface al pueblo que es quien la realiza. La beneficencia deprime; la ayuda social dignifica. Beneficencia no; ayuda social sí, por que significa justicia”[7:5]

Más adelante, en el mismo discurso, Eva expresará su pensamiento sobre la caridad y la limosna:

“Como dije antes, nosotros queremos hacer una diferencia entre lo que juzgamos limosna y ayuda. La limosna humilla y la ayuda social dignifica la limosna no debe organizarse y la ayuda social si. La limosna debe desaparecer como fundamento de la asistencia social. La ayuda es un deber y el deber es el fundamento de la asistencia. La limosna se otorga discrecionalmente; la ayuda racionalmente. La limosna prolonga la situación; la ayuda la resuelve integralmente. La limosna deja al hombre donde está. La ayuda lo recupera para la sociedad como un hombre digno y no como un resentido social. La limosna es generosidad del pudiente; la ayuda social cubre la desigualdad social. La limosna separa el pudiente del pobre; la ayuda enaltece al necesitado y lo eleva al nivel del pudiente” [7:9]

Para Eva Duarte de Perón, los ancianos eran los “últimos olvidados” después de los trabajadores, las mujeres y los niños. “Evita” creía que eran

“...para vergüenza nuestra, como una réplica dolorosa de lo que era la mayoría de los argentinos laboriosos”⁷

⁵ La Fundación Eva Perón fue creada por un Decreto del Presidente y si bien este no es un expediente legislativo nos pareció que la mención de la tarea desarrollada por la Fundación nos ayudará a entender el ejercicio de la política social por estos años.

⁶ Más adelante volveremos sobre este tema.

⁷ Discurso del 28 de agosto de 1948 al hacer entrega del documento “*Declaración de los Derechos de la Ancianidad*” al Presidente de la República.

Si bien ya se habían creado varias cajas jubilatorias todavía no había muchos jubilados, situación que se modificaría en el año 1949.

Quizás debido a esta apreciación, más inspirada seguramente en las condiciones de necesidad de los ancianos y en su abandono particularmente percibido por la señora de Perón, se entregaron los primeros subsidios para ancianos en el año 1948.

De los subsidios la Fundación paso a las pensiones a la vejez. La forma de obtener una de estas pensiones respondía al modelo de implementación efectuado por la Fundación y que correspondía con el que desde la Presidencia se operaba. Este modelo, de tipo paternalista y asistencialista, promotor de formas clientelares que devienen en prebendarias, se opone al modelo de ciudadanía ampliada tal cual se entiende en la actualidad.

Estos derechos estaban adheridos a la figura del trabajador, representante más simbólico que material, que dotaba de contenido social la retórica del gobierno. Los derechos que consagró el Justicialismo desde 1944 hasta 1955 fueron, principalmente, los derechos de los trabajadores. Esta característica, si bien es un notorio avance con respecto al modelo oligárquico que lo precedió, no cumplía con el mayor grado de universalidad como el que hoy se propone. Quiero decir, los claros avances que produjo el gobierno del Gral. Perón y su esposa en lo atinente a la desmercantilización de la sociedad y a la construcción de un Estado Social se basaron sobre todo en la figura del trabajador y, a partir de su rol social, cubrir a todo el grupo familiar.

En ese momento, la Argentina tenía un mercado laboral en donde el desempleo prácticamente no existía, de allí que esta situación social marcará y tiñera toda la política social del gobierno peronista. El anciano, no obstante como sucede la mayoría de las veces, ocupa una posición ambigua. Se lo respeta por ser un ex trabajador y haber sido explotado por la "oligarquía terrateniente", situación que el gobierno peronista y la Fundación venían a remediar. Pero su rol actual no puede ser la de un trabajador pues ya no tiene la edad para serlo de tal manera que el subsidio y la jubilación son un "premio". Aquí se puede notar la característica asistencial que impregna dicha política.

Con este espíritu de protección/asistencia y consideración social por los ancianos la Fundación elabora la Declaración de los Derechos de la Ancianidad⁸, un decálogo que especifica los derechos de los ancianos y la obligación que la sociedad tiene para con ellos (Decreto 32.138/48):

1. *Derecho a la asistencia:* Todo anciano tiene derecho a su protección integral por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones creadas, o que se crearen con este fin, sin perjuicio de la subrogación del Estado o de dichos institutos, para demandar a los familiares remisos y solventes a los aportes correspondientes.
2. *Derecho a la vivienda:* El derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas, es inherente a la condición humana.
3. *Derecho a la alimentación:* La alimentación sana, y adecuada a la edad y estado físico de cada uno, debe ser contemplada en forma particular.
4. *Derecho al vestido:* El vestido decoroso y apropiado al clima complementa el derecho anterior.
5. *Derecho al cuidado de la salud física:* El cuidado de la salud física de los ancianos ha de ser preocupación especialísima y permanente.
6. *Derecho al cuidado de la salud moral:* Debe asegurarse el libre ejercicio de las expansiones espirituales, concorde con la moral y el culto.

⁸ El gobernador de la Policía. de Buenos Aires, Coronel. Mercante, bautizaría posteriormente con este nombre a un parque de esparcimiento que se había construido en tierras expropiadas a la familia Pereyra Iraola.

7. *Derecho al esparcimiento*: Ha de reconocerse a la ancianidad el derecho de gozar mesuradamente de un mínimo de entretenimientos para que pueda sobrellevar con satisfacción sus horas de espera.
8. *Derecho al trabajo*: Cuando el estado y condiciones lo permitan, la ocupación, por medio de la laborterapia productiva, ha de ser facilitada. Se evitará así la disminución de la personalidad (*sic*).
9. *Derecho a la tranquilidad*: Gozar de tranquilidad, libre de angustias y preocupaciones, en los años últimos de existencia, es patrimonio del anciano.
10. *Derecho al respeto*: La ancianidad tiene derecho al respeto y consideración de sus semejantes.

Estos Derechos serán incluidos en la Constitución Nacional de 1949. En lo que respecta a los Derechos de la Ancianidad, llama la atención los derechos al cuidado de la salud moral, a la tranquilidad y al respeto. Estos parecen ser valores antes que derechos propiamente dichos dado que es difícil estipular claramente que es la salud moral, que es la tranquilidad y que es el respeto. No obstante, este análisis es del orden jurídico constitucional antes que sociológico⁹.

En los años 50 se vivía a un ritmo en donde la rutina laboral marcaba los tiempos del hogar y de las familias. Pero parece que también se pensaba en el derecho al ocio, a la diversión y al esparcimiento.

Como podemos apreciar, para el gobierno de ese entonces, la ancianidad era un tema de rango constitucional. Esta perspectiva social hizo de la Argentina un país pionero en plantear la temática del envejecimiento humano en los foros internacionales.

Algunos de estos derechos son básicos como la asistencia, la vivienda, la alimentación, la salud y el trabajo. Son derechos universales.

En ocasión de hacer entrega de mil pensiones¹⁰ a la vejez el 3 de julio de 1950 en el Teatro Colón, Eva Duarte expresa:

“Como Presidenta de la Fundación de Ayuda Social, he querido rendir ese homenaje a la ancianidad, a esos ancianos de cabezas emblanquecidas¹¹ por el tiempo ante los cuales una mujer se inclinaba reverentemente para decirles que pueden tener la plena seguridad de que allí donde está Eva Perón estará una firme voluntad de servir incansablemente a los “descamisados”.¹²

Se puede notar en este fragmento del discurso que, aún distinguiendo la buena voluntad de Eva Duarte para con los viejos, reproduce los estigmas de la vejez, es decir,

⁹ Con respecto a los derechos al esparcimiento, es probable que en esta época se estuviera advirtiendo el fenómeno del tiempo libre y desocupado de las sociedades post industriales o del estado de jubilación como “pasivo”. La posibilidad de disfrutar de esparcimiento esta relacionado con la posibilidad de contar con ocio. El tiempo libre es aquel que nos queda después de haber cumplimentado con las tareas del día, en cambio el tiempo desocupado es aquel que deberíamos ocupar. El tiempo con que cuentan los viejos es, generalmente, tiempo desocupado, vacío de contenido, tiempo que no se atesora. Los trabajadores esperan ocupar su tiempo libre en cambio, lo que están sometidos a la prisión que significa la ausencia de roles, de actividades propias, deben intentan ocupar el tiempo que poseen. Si bien las apreciaciones vertidas cuentan con un grado de subjetividad no desdeñable y que son discutibles, quería advertir lo complejo de la discusión acerca del uso del tiempo, sobre todo por parte de los viejos. Los cambios acaecidos en la sociedad en los últimos veinticinco años parecen que van hacia la dirección de una sociedad de ocio. En la vejez, la disposición del tiempo es diferente con otras edades. La jubilación es un fenómeno social e individual que se proyecta sobre el uso del tiempo que hacemos los seres humanos. En una sociedad marcada por el ritmo del trabajo es este el que le imprime su peso al tiempo de uso cotidiano. Cuando esta rutina impuesta por la fábrica o la oficina ya no existe, los seres humanos debemos adaptarnos a la nueva realidad.

¹⁰ Pensiones no contributivas.

¹¹ Las negritas me pertenecen.

¹² El Justicialismo denominó “descamisados” al colectivo expresado por los trabajadores peronistas. En esta denominación, ingresaron la mayor parte de los trabajadores peronistas y que así se sintieron identificados como pertenecientes a un conglomerado social que trascendía el ámbito familiar y barrial. La denominación “descamisados” paso a ser sinónimo de trabajador peronista.

son “ancianos de cabezas emblanquecidas”, extrabajadoras/es y no ciudadanos envejecidos. Esta consideración social, asistencialista y paternalista, teñirá las políticas del gobierno que se está estudiando.

Otra de las gestiones de la Fundación para con los ancianos fue la construcción del Hogar de Ancianos Coronel Perón en Burzaco en la Provincia de Buenos Aires.

Este hogar, que ocupaba alrededor de 32 hectáreas, fue inaugurado el 17 de octubre de 1948¹³. La idea que inspiró este Hogar se alejaba del modelo de beneficencia del Hogar Balestra y del de reclusión que se mencionara para el Asilo de Mendigos de la Plata. Este Hogar de Ancianos funcionaba como un internado en donde los ancianos que desearan trabajar podían hacerlo en el taller de cestería, en la fábrica de escobas, la imprenta, la sastrería, la huerta, el criadero de aves y la porqueriza. El trabajo era optativo y remunerado, a cada anciano trabajador se le pagaba el 75% de lo que producía¹⁴.

Este Hogar de Ancianos, más parecido a una granja comunitaria, fue una de las obras que más elogios cosechó por parte del pueblo peronista. El Gral. Perón había escrito en el Libro de Oro que se exhibía en la antesala del Primer Pabellón que:

“Honrar, valorar y respetar a los ancianos que han dado todo en la vida, es una virtud de los pueblos grandes y de los hombres sabios y prudentes” [8]

La modalidad a implementar se concretaba mediante la internación en hogares y cuyo ingreso se tramitaba por la Oficina de Hogares y Refugios. La Oficina mencionada era un organismo técnico administrativo encargada de brindar la logística (comidas, médicos, abrigo, etc.) para que los hogares y refugios pudieran mantenerse. De dicha Oficina dependían el Instituto de Niños y Menores Ciegos Román Rosell en San Isidro, el Hogar Santa Cecilia, para niñas y señoritas ciegas (Hogar de tránsito no. 1 fundado por Eva Perón)¹⁵ y los hogares de ancianos.

Finalizando este período se presenta en Diputados un Proyecto de Ley firmado por los Diputados Caggiano y Vinciguerra (D.S.D 26/10/59) en donde, a tono con todo el período, proponen la creación del Consejo Nacional de Protección al Anciano.

Este organismo tendría a su cargo el estudio, la orientación y la solución de los problemas que afectan a la vejez. Para ello deberá propender a la construcción de establecimientos especializados para ancianos enfermos y, para los sanos, la construcción de colonias-hogares en las zonas del país donde sea necesario.

El modelo institucional se expandía hacia la construcción de colonia-hogares y la vejez seguía siendo vista como unida a problemas confiándose en el proyecto clínico para “curarla”

Los problemas que se identificaban en este proyecto eran el problema de la vivienda y la salud principalmente y, con respecto a la segunda dimensión, el legislador propone adoptar medidas preventivas, profilácticas y curativas de la vejez definiendo un modelo médico institucional para el envejecimiento humano.

¹³ Se debe mencionar que, dentro de la liturgia peronista, la fecha 17 de octubre cumple un rol particular; es llamada “El día de la lealtad”. En esa fecha, puesto preso Perón en la Isla Martín García, las masas obreras del gran Buenos Aires, cruzan hacia la Capital Federal en un movimiento espontáneo (aunque algunos dirán que no lo fue tanto) y llenan la Plaza de Mayo pidiendo la libertad del Coronel Perón quien era, en ese momento, Secretario de Previsión Social y Vicepresidente de la Nación. Se puede decir que, a partir de esta fecha, comienza a existir el llamado “Peronismo” como fenómeno de masas propio de la Argentina.

¹⁴ Me ha llamado la atención este 75% ya que uno supone que se le debería pagar el 100% de lo producido. Supongo que en ese 25% que falta se deben contar los insumos necesarios, las herramientas, la luz, etc.

¹⁵ Esta era una ex casa “condal”, es decir, una casa al estilo de los condes lo que indica, de alguna manera un poco indirecta, la herencia filantrópica del hogar.

Este proyecto buscaba propagar los conocimientos geriátricos como especialidad médica, difundir la temática y crear conciencia colectiva sobre la problemática de la ancianidad. Fortaleciendo esta perspectiva profesional, los integrantes del Consejo deberían ser profesionales experimentados en las disciplinas de asistencia social y geriatría.

Los recursos económicos para el sostenimiento del Consejo se obtendrían de bienes y fondos que le destine el gobierno nacional y las sumas que se recauden por aportes, contribuciones, aranceles, donaciones, legados, intereses, etc.

Entre los años 1940 y 1959 se veía, según los trámites legislativos tratados, la institucionalización de la vejez como recurso social para los viejos. Si bien se habían proclamados los Derechos de la Ancianidad, derogados por la Revolución Libertadora, se continuaba pensando en la vejez como problema antes que como un éxito de la vida.

La recurrencia al modelo institucional define, asimismo, un modelo clínico y médico para con el proceso de envejecimiento. Se debían construir instituciones apropiadas para albergar a los viejos indigentes y/o enfermos, junto con inválidos, no videntes, etc. La asistencia social no discriminaba según edad.

El modelo institucional llega a su máximo con la idea de fundar colonias – hogares para albergar a los viejos. La idea de ghetto y de exclusión espacial esta mucho más cerca que la de las utopías urbanas de fin del siglo¹⁶.

Para fines de 1954, incluso después de la muerte de Eva, la Fundación tenía en vista la construcción de 3 hogares de ancianos en el interior del país que fueron abandonados debido al golpe militar de 1955.

La Fundación es intervenida por el Gobierno que surge de la Revolución Libertadora quien nombra interventores, la mayoría militares, y descentraliza los Institutos que dependían de ella. Por el Decreto 556 del 8 de octubre de 1955 se creó el Instituto Nacional de Acción Social (INAS) nombrando Director al Vicealmirante Walter A. Von Rentzell transfiriéndole a ésta el Instituto Nacional, el patrimonio y el personal de la Fundación. Fueron derogados los Decretos y Leyes que incumbieran a la Fundación y declaraba que todos los bienes muebles e inmuebles, personal y demás elementos pasaran a depender de los siguientes Ministerios: de Asistencia Social, de Salud Pública, Educación y Justicia de la Nación. Por otro lado, y con el mismo espíritu de gestión, se autorizaba a transferir con o sin cargo a las provincias los Institutos que estuvieran en sus jurisdicciones. Esto obedeció a mi entender, no a un espíritu de federalización de la política social sino más bien a deshacerse del financiamiento de estos Institutos nacionales. Esta política, tan cara a la ideología liberal, se aplicara nuevamente en la década de los '90.

La Dirección, entonces, pasa a depender del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública configurando, este traspaso, un rasgo específico del gobierno militar. Este se preocupó por “desperonizar/desevitizar” la política social que provenía del modelo de gestión anterior. Esta “desperonización/desevitización” consistió, básicamente, en el desmantelamiento de toda la estructura política que el peronismo había forjado en los pocos años que estuvo en el poder. La vejez deja de ser un tema del trabajo y de la previsión social, más ligado a la seguridad social propiamente dicha, y pasa a la esfera de la asistencia social y la salud pública tal cual era, quizás, el modelo que la sociedad conservadora pre-peronista implementaba desde la Sociedad de Beneficencia.

El devenir de la Política Social para la Tercera Edad implementada desde el Estado argentino desde fines del siglo XIX hasta, al menos 1956, se basó en un criterio asistencial que impone la gestión de una ayuda.

¹⁶ Hago mención a las utopías urbanas de fines del siglo XIX expresadas en el Falangsterio de Fourier, la Ciudad Jardín de Le Corbousier, el Paralelogramo de Owen, etc.

Si bien se puede detectar notorias diferencias entre los dos modelos, es sorprendente percibir la similitud en la técnica social de gestión: implementar la ayuda.

La posición sustentada por la visión liberal de la ayuda se orienta hacia un deber moral de los sujetos en cuantos miembros de una comunidad con creencias religiosas. La posición que intenta fundar el peronismo se basa en los derechos de los trabajadores y los humildes; especie de íconos victimizados, verdaderos sostenedores de la “grandeza nacional”.

La diferencia cualitativa que existe entre estas dos posiciones está marcada por la vinculación que hace el pensamiento peronista entre necesidad y derecho. Si bien se puede mencionar que este avance ideológico, positivamente integrador, no pudo concretarse en forma universal, debido quizás a la burocratización y partidización de las estructuras de gestión, permitió la incorporación de un vasto conglomerado social a los beneficios que un Estado Social puede proveer a sus ciudadanos y, quizás allí resida su principal mérito.

Eva Perón y los ancianos

Para Eva Perón el respeto y la consideración social para con los ancianos debía ser una cuestión y un deber del Estado Nacional. Esta apreciación se fundaba en premisas más emocionales que jurídicas y esto es un punto a resaltar en el particular pensamiento evitista. Lo que surge de los discursos de Eva, desde la perspectiva que se sostiene en este trabajo de investigación, son ideas y pensamientos más ligados a lo emocional y reivindicativo que a lo racional e instrumental. Para Eva los ancianos deben ser respetados porque no hay:

“país grande sino se empieza por proteger y respetar a los ancianos. No puede haber país grande sino se ayuda a quienes todos han dado por la patria” [7:7]

Con este espíritu de protección y ayuda se declararán los Derechos de la Ancianidad. Se modificarán las instituciones caritativas existentes que cobijaban a los Adultos Mayores dejando de ser asilos para transformarse en Hogares de Tránsito. En la Argentina peronista

“... no debe haber diferencias entre pobres y ricos, ya que todos somos simples¹⁷ ciudadanos, y cuando un ciudadano necesita, no puede vestírsele de harapiento para ayudarlo, debe dársele la mano de igual a igual”

de esta manera se podía construir una sociedad justa y feliz.

El modelo que presentaba Eva desde la Fundación era el de la institucionalización de los ancianos, es decir, la vida de estas personas con “necesidades” se debía desarrollar en una institución social administrada y financiada por el Estado Nacional. En estos Hogares, como el “Hogar de Ancianos Cnel. Perón” la vida podía ser feliz. El anciano que quería podía trabajar y cobrar, como ya se ilustró, el 75% de lo que produjese. Para aquellos ancianos que optaban vivir con su familia se les debía otorgar una pensión a la ancianidad, proyecto que fue aprobado por ley.

Quizás, la prevalente emocionalidad en Eva Duarte quede patentizada en la siguiente frase al referirse en su Discurso a la Vida en uno de sus hogares:

“Además se le da asistencia médica, vivienda digna y, por sobre todas las cosas¹⁸ hemos conseguido la abolición de los denigrantes uniformes... que constituyen un recuerdo ingrato para todos los argentinos de bien¹⁹ⁿ [7:15]

¹⁷ las **negritas** me corresponden.

La abolición del uso del “denigrante uniforme” es tan importante como la asistencia médica y la vivienda digna. Incluso más. Para Eva Duarte, los derechos que ella inspiraba, eran derechos para los ancianos trabajadores y para los “descamisados” limitando, bajo esta consideración, los alcances universales que tales derechos debían plantear.

La pregunta que surge es ¿qué pasaba con los ancianos que no eran trabajadores o que no formaban parte de los “descamisados”? ¿Podían ejercer los derechos que la Constitución de 1949 les aseguraba? Los ancianos no peronistas ¿estaban en condiciones de acceder a esos beneficios? Si bien las respuestas a estas preguntas son difíciles, según los testimonios recogidos en el trabajo de campo hacen difícil asegurar que durante el gobierno peronista se hayan aplicados en forma universal estos derechos, antes bien, son muchos los testimonios que indican que estos derechos y estos beneficios eran para los trabajadores y “descamisados” afiliados al Partido Justicialista²⁰. Como se puede apreciar, incluso durante el gobierno popular del Gral. Perón, se continuaron reproduciendo lo que se pretendió combatir, esto es, el ejercicio de políticas clientelares y prebendarias.

No puede entenderse la inspiración, la administración, el financiamiento y las políticas implementadas por la Fundación Eva Perón sin el peronismo y las figuras relevantes de este, el Gral. Perón y Eva Duarte de Perón. Esta última organiza la Ayuda Social, base material y simbólica para concretar la Justicia Social desde una instancia organizacional de naturaleza híbrida.

Fundación Eva Perón: una institución híbrida

Según lo manifestado en hojas precedentes, acerca de la naturaleza híbrida de la Fundación es debido a que, jurídicamente, a la Fundación se le otorga personería jurídica según el Decreto 20.564/48:

“Atento a que ésta entidad ha sido constituida con objeto de realizar obras de verdadero interés social; que sus propósitos satisfacen el concepto de bien común... la Fundación se inicia con patrimonio suficiente para garantizar el cumplimiento de los altos fines que la inspiran”

Por este Decreto, la Fundación es un organismo privado con “patrimonio suficiente” para cumplir sus objetivos. La oposición pone en duda que exista realmente este patrimonio [9:20, 10:110] y crítica el financiamiento y la implementación de políticas desde esta misma Fundación. Por otro lado, según surge del estudio de los proyectos y decretos presentados con referencia al financiamiento de esta Fundación, se puede apreciar que desde el Estado peronista, se aprobaban leyes y normativa con el objeto de mantenerla. Entre estos proyectos se encuentran otorgamiento de subsidios, exención de impuestos, exención de cargas postales y telegráficas, expropiación de terrenos, cobro de multas, dietas de diputados ausentes y donaciones más o menos voluntarias de los trabajadores. Digo más o menos voluntarias porque era obligatoria la “donación” por parte de los trabajadores y los empresarios de un porcentaje de su salario y de sus ganancias

¹⁸ Las **negritas** me pertenecen.

¹⁹ En las instituciones administradas por la Sociedad de Beneficencia, los internos deberían llevar uniformes y gorros que indicaran su condición de tales.

²⁰ Debemos mencionar que, durante los años en que gobernó el Gral. Perón, existieron profundas antinomias políticas entre los “peronistas” y los “antiperonistas” y que esa antinomia se puede encontrar aún hoy día. Esta discordancia se puede notar en algunos testimonios recogidos y pueden teñir las apreciaciones vertidas. Si bien podemos reconocer que han existido diferencias entre los afiliados al Partido Justicialista y los que no lo eran, específicamente en lo referente a la consecución de algún beneficio que otorgaban los programas sociales, no nos atrevemos a decir que así sucedió en todos los casos ya que muchos no peronistas han podido acceder a algún beneficio (internación en un Hogar) y al sistema de Jubilación por derecho propio. Las diferencias políticas se borraban en el caso de los niños, los “únicos privilegiados”, ya que la entrega de los juguetes, el guardapolvo o los viajes no hacían distingos políticos.

para el financiamiento de la entidad. Como se puede apreciar, si bien la Fundación tenía una composición privada, el sostenimiento financiero corría por parte del Estado y las contribuciones “voluntarias” de trabajadores y empresarios.

En otras palabras, la Fundación Eva Perón era una organización socio-política que el peronismo crea para encargarse de gran parte de su política social. La misma Eva se puso al frente de su organización imprimiéndole mucho de su personalidad.

Mas influida por sus emociones y sus sentimientos para con los trabajadores, los “descamisados” y los “cabecitas negras”, algunos de ellos de “cabellos emblanquecidos”, Eva Perón instrumentó la primer política estatal propiamente dicha para los ancianos y le cabe el honor de haber sido una de las primeras en llevar el tema de la ancianidad y sus derechos a las instituciones internacionales.

Como es característico en la historia de la Argentina²¹, la vida personal de sus líderes se confunde con la historia política y Eva no puede ser una excepción. Con avances y retrocesos, audaz y conservadora, incluso injusta y autoritaria, Eva Perón pretendió perpetuarse en la conciencia colectiva desde las obras planificadas por su Fundación.

Por los datos presentados precedentemente, se puede notar que el modelo que prefería Eva Duarte para la cuestión de la vejez se materializaba en la creación de grandes instituciones sociales cuyo primer objetivo era acoger a las personas. La denominación de “Hogar” no llega a darnos la cabal idea de la vida en estas instituciones.

Pero más allá de la propaganda oficial y las buenas intenciones, se reitera la ideología de separar a determinadas poblaciones de la sociedad. Quiero decir, la vida en estas cuasi Instituciones Totales no era el modelo que el gobierno formulaba para el “pueblo peronista”.

Las políticas que se formulan como “ayudas” y no como derechos retrasan la formación de conciencia ciudadana. La ayuda es eficaz en casos coyunturales pues posibilita la superación de la situación social que la produce pero no puede evitar que dicha situación vuelva a repetirse cerrando así el circuito de un círculo vicioso expresado por:

NECESIDAD ----- AYUDA SOCIAL ----- NECESIDAD

No obstante lo expresado acerca de la evaluación sobre la Fundación Eva Perón, se destaca la sensibilidad y emocionalidad como inspiradoras de la política social y es un avance con respecto a la situación que la precedió y que se caracterizaba, como se ha dicho, por el ejercicio de la caridad, extremo opuesto de la idea de ciudadanía.

Ayuda Social y Justicia Social

En la doctrina justicialista hay dos conceptos indicadores que orientaron la gestión social: Justicia Social y Ayuda Social.

La Ayuda Social que expresa Eva en algunos de sus discursos [7] es la forma en que se suplantaré el ejercicio de la caridad. La Ayuda Social es un auxilio que brinda el Estado hacia aquellos que no pueden trabajar por motivos de salud o vejez.

Se auxiliará al trabajador y no al vago y este trabajador, generalmente, era un afiliado al partido en el gobierno. De esta manera es posible plantear si la Ayuda Social declamada desde el púlpito gubernamental se implementaba realmente en forma universal sin distinción de afiliación política o era en realidad una forma de captar

²¹ y quizás de toda la historia de la humanidad.

legitimación y consenso para el ejercicio de gobierno. La incorporación de los trabajadores a través de la utilización de la política social, entendida ésta como una herramienta de distribución y participación social, en un contexto de baja institucionalidad, fortaleció el surgimiento de una burocracia, de clara afiliación partidaria, dependiente del peronismo en el poder. El peronismo supo percibir las necesidades fundamentales, largamente postergadas, y articular una política social que finalmente devino en productora de legitimidad. La adscripción más o menos voluntaria al partido, la cercanía comunitaria de algunos dirigentes y el compartir un sueño de futuro, abonaron, junto con la conciencia de clase y la lucha social, la emergencia de la identidad peronista que se podría ejemplificar en los rituales peronistas: la entonación de la Marcha Peronista y los festejos del 17 de Octubre y el 1 de Mayo. Paradójicamente, en los años '90, el menemismo rechazó el uso de estos símbolos y de los rituales del pasado pasando a "festejar" el 1 de mayo en el Hotel Alvear de Buenos Aires, un reducto perteneciente a la clase social denostada por el peronismo clásico.

La Ayuda Social posee un carácter transitorio. Se aplica como auxilio y si bien se podría hacer una clasificación de los productos que otorgaba como alimentos, vestimenta, juguetes, remedios, muebles, turismo, herramientas para el trabajo, etc., la extrema diversidad de estos, nos indica que había una especie de implementación en respuesta a una demanda específica.

La Ayuda Social que aplicaba la Fundación Eva Perón está muy lejana de los bolsones de comidas y las cajas que se entregan en los modernos planes alimentarios. La misma Eva Duarte concurría en muchas oportunidades a los actos de entrega de productos pudiendo encontrar en la actualidad a informantes que recuerdan la entrega de una máquina de coser o una bicicleta²².

La Ayuda Social entonces, es un auxilio transitorio que posibilita superar la crisis material y obtener así la igualdad social, posibilitada por el ejercicio de la Justicia Social. Ésta última apelaba y se basaba en el desarrollo de una solidaridad colectiva que debería nutrir un pensamiento nacional. El pueblo trabajador, que debía ser peronista²³, era el actor y receptor de esta política. El Estado Peronista era el que debía velar para que esto así sucediera.

La Ayuda Social entonces, fue la forma política que implementó la Fundación para cumplir los objetivos que se había planteados en su constitución como organización social. Paradójicamente no se alejaba mucho con respecto al modelo anterior expresado por la Sociedad de Beneficencia.

Si bien a primera vista no se puede marcar una clara diferenciación entre la "ayuda" de la Sociedad de Beneficencia y la "ayuda" de la Fundación, esta última avanza con respecto a la otra en que "Donde hay una necesidad, hay un derecho"²⁴. El sujeto tiene derecho a recibir una ayuda para superar la contingencia y este derecho lo tiene porque es un trabajador, o lo fue en el caso de los viejos, y contribuye con la grandeza de la Nación.

El "peligro" que quiere evitar la Ayuda Social es que el desocupado se convierta en mendigo, éste en vago y haragán y, finalmente, en delincuente. Por eso se reivindica la figura del trabajador, encarnación del paradigma ideal de la Revolución Peronista.

²² La acción social emanada desde el Justicialismo ha dejado una "marca" muy profunda en la historia argentina posterior a 1944 y esta puede ser comprendida a partir de los testimonios que eventualmente el investigador puede recoger.

²³ El peronismo, en su accionar gremial, desplazó a otras fuerzas políticas que terciaban en la lucha obrera quedando como "único" representante de la lucha de los trabajadores.

²⁴ Me parece que aún no se ha puesto demasiado interés académico en la frase enunciada por Evita. ¿será que la existencia del Derecho proviene de una necesidad? ¿es esta el origen de los derechos? ¿por cada tipo de necesidad; material, social, etc., existirá un Derecho particular?

Ayuda Social y clientelismo político

El clientelismo político, generado desde instancias jerárquicas de modalidad paternalista, es uno de los elementos políticos ideológicos que ha producido el ejercicio de la Ayuda Social durante el gobierno peronista, aunque se debe aclarar que no es atributo particular del peronismo. Ya en el gobierno radical de Hipólito Irigoyen se hablaba del “pan radical”.

Las políticas que se implementan como ayudas en realidad tienden a obturar y frenar la constitución de ciudadanía que debe proveer el marco democrático construyendo, en realidad, esquemas de ciudadanía tutelada o subordinada y que serán reguladas por los intereses del gobierno.

Esta particular manera de implementar la Política Social, fundada como he dicho en la figura del trabajador peronista, lo reproduce a éste mismo como cliente del gobierno. Si la máquina de coser o la pensión se le entregan al “compañero”, este debe retribuir con su lealtad al líder y que se expresará en el acompañamiento de las decisiones que se gestionan desde el gobierno y que tienden a reproducir el orden social jerárquico establecido. De esta manera, la modalidad clientelar reproduce una relación de subordinación en donde el trabajador, paradójicamente encarnación del mito revolucionario peronista, queda sujeto en la posición subordinada.

Esta subordinación va a concretarse en la lealtad casi ciega e indiscutible al líder primero y después al partido.

“La vinculación de la política social a la acumulación, a través del estatuto de la ciudadanía regulada por la inserción en la estructura productiva, denota el modelo de relación Estado/sociedad... La cooptación política de las fracciones más organizadas y estratégicas de la clase trabajadora a través de los aparatos de políticas sociales, transforma a los ciudadanos en clientes de las estructuras burocráticas del Estado y consumidores potenciales de la producción nacional. La dimensión jurídica de la ciudadanía, en tanto igualdad formal delante del Estado, es transformada en una desigualdad política en la concesión diferencial de privilegios acumulativos a algunos sectores de la clase trabajadora” [11:48-49]

El clientelismo político produce entonces, en primer lugar, una relación de subordinación fundada en el intercambio de favores

“...conformando un entramado de mediaciones sociales constitutivas de las relaciones de poder” [12:123]

y que se expresa políticamente en una lealtad hacia el líder, en el caso argentino dos líderes carismáticos²⁵ y que los caracterizaran como “padres” añadiendo al modelo clientelar la característica de paternalismo.

“El clientelismo político es visto en estos casos como una modalidad política de transacciones subordinadas, basadas en una situación de desigualdad de una parte de la población que intercambia recursos por apoyo político, transformando las demandas de sujetos sociales en “favores” a sujetos individuales; es decir, privilegiaría un patrón atomizado de demandas, respondiendo a su vez, con medidas fragmentadas y de alcance limitado” [14,15:247]

Se puede apreciar que si bien en el caso particular de “Evita”, la entrega personalizada de los bienes se implementó como una respuesta emocional antes que racional, el abuso de ésta forma no necesariamente sea ingenua; antes bien, entregar el bien en forma personalizada fortalece la relación clientelar en tanto ésta se patentiza en la figura del mediador quien, al entregar dicho bien, cierra uno de los extremos de la

²⁵ Sobre el carisma. [13]

relación clientelar. El otro extremo se cerrará con la lealtad expresada en el voto cuando éste sea reclamado.

Por otro lado, la atomización y fragmentación de las medidas, es funcional al modelo clientelar al no solucionar de base el origen de dicha necesidad. Es decir, si el beneficio se dará de forma fragmentaria y residual, es muy probable que la necesidad subsista y no se solucione la situación que se pretendió solucionar por lo que la relación clientelar se reproducirá en sus términos conformando un nuevo círculo vicioso.

Las necesidades pueden devenir en derechos, tal cual el apotegma evitista, pero solo en forma coyuntural y con una limitación temporal pues si la necesidad persiste es porque el derecho no se puede ejercer fácticamente. De esta manera, el peronismo de 1944/55 es un ejemplo de cómo la Política Social

“...se puede mover en un marco de legitimidad con restricciones a la democracia, es decir, otorgar determinados programas sociales puede constituir una forma de no otorgar ciudadanía” [16:82]

Con respecto al asistencialismo Eduardo Bustelo escribe que:

“El asistencialismo es el principal negador de la idea de derecho, por que constituye, a través de la idea de cliente y de la administración de favores, la negación de la idea de derecho... el pobre no es tan solo pobre por que tiene carencia de bienes materiales, sino además es hecho pobre para constituirlo dependiente de quien le da la dádiva y administra favores” [17:42]

El asistencialismo, en su modalidad clientelar, obtura los procesos de construcción de ciudadanía y le quita a ésta lo que tiene de emancipadora. Es decir, al constituirse al pobre como cliente de ayuda perpetua y no combatir la pobreza a partir del ejercicio de los derechos ciudadanos, el Estado Asistencialista termina siendo un cómplice del sistema social que pretende modificar. Si el Estado Asistencialista no puede dejar de serlo es porque la ayuda que brinda es funcional a sus intereses de control. La existencia de sectores empobrecidos funciona como un reaseguro de legitimidad en tanto estos no toman conciencia del por qué social de su situación, entonces:

“Estamos en presencia de un sistema de pobres y desempleados y con el asistencialismo, les hace creer que los ayudan” [18:42]

Pero el clientelismo presenta dos caras, una, la que se acaba de mencionar y la segunda vinculada a las estrategias de sobrevivencia de los sectores vulnerables. En este último plano:

“... las redes clientelares se materializan en logros vinculados a la distribución de bienes y servicios a cambio de lealtades políticas, apoyos y votos; a su vez, existen como esquemas de apreciación, percepción y acción (no solo política) en las estructuras mentales de los individuos involucrados en esas relaciones de intercambio. En lugar de comprender las relaciones clientelares como mero producto de la obediencia o del cálculo racional de conveniencia (visiones reduccionistas), se propone plantearlas como elecciones prácticas aprehendidas a través del tiempo y experimentadas (con relativo éxito) en la vida cotidiana de los actores.

Estos intercambios estarían relacionados, por lo tanto, con un proceso de aprendizaje de un rol, del cual surge una relación especial entre las estructuras de intercambios o redes clientelares y las estructuras subjetivas. Lo que se aprende es una historia, un juego y una estrategia; un juego con sus propias reglas y límites simbólicos. Los clientes aceptan el clientelismo no solo por que obtienen recompensas materiales, sino por que también se insertan en una dinámica de ganancias simbólicas; es en esta dimensión cultural donde interesa detenerse, sin perder de vista la dimensión subjetiva del clientelismo: la seducción de ser parte del juego político.” [12:125]

En este mismo orden:

“... el clientelismo se define como una relación social” [19:24]

La relación clientelar es una relación compleja de dominación que implica el reconocimiento de una subordinación y que constituirá vínculos sociales asimétricos que obtendrán reconocimiento en tanto dura el suministro de bienes y servicios. Una vez desaparecidos estos y no habiendo una apropiación equitativa de los excedentes producidos socialmente, el orden social legitimado a partir de la modalidad asistencial puede ver minada su base de consenso.

Al no permitir el acceso universal en condiciones de igualdad a los beneficios del Estado Social, que hubiera posibilitado un desarrollo de la ciudadanía, el peronismo estaba expuesto a una pérdida de legitimidad política acercándose a un “cuello de botella” que, posiblemente, lo hubiera asfixiado.

“Una de las consecuencias negativas del Estado Asistencial, ha sido su carácter cómplice con la sociedad capitalista de consumo” [12:156]

Los hechos de 1955, quizás se adelantaron brutalmente impidiendo conocer la maduración de este sistema.

Es pertinente mencionar que el clientelismo político, tal cual se ha expresado, no es un fenómeno propio del gobierno justicialista. Los inicios del clientelismo político en la Argentina, debemos rastrearlos en los primeros gobiernos conservadores y radicales en donde la figura del mediador o broker, identificado con el “caudillo” o “compadrito”, devino, ya en los ´40 en el líder peronista barrial o sindical y, finalmente, en el “puntero” de los ´80 admitiendo variaciones sutiles en esta primera clasificación²⁶.

La política social implementada en la Argentina ha contado con estas figuras ya como cuadros de un partido político con representación parlamentaria o como dirigentes de un gobierno nacional, provincial y municipal. El clientelismo político así entendido, se ha constituido en una forma particular, sobredimensionada, de la gestión político social.

Las metamorfosis del clientelismo político [19] en Argentina pueden ser un indicador de las características de cada gobierno. Analizando el tipo de clientelismo, se analizará también el, tipo de Estado y el modo de gestión implementado

En primera instancia, se debe distinguir dos tipos de clientelismo: el clientelismo duro o grueso y el clientelismo blando o fino: [19]

- Por clientelismo duro se entiende el clientelismo tradicional definido como el intercambio explícito de votos por favores. Este tipo de clientelismo político se ejerció en la Argentina hasta la consolidación del gobierno neoliberal conservador.
- Por clientelismo blando, se entiende una forma particular del clientelismo que emerge con la imposición de un modelo neoliberal conservador.

Las políticas implementadas desde los gobiernos de orientación liberal, con su tendencia a la descentralización y privatización, han conformado un nuevo tipo de cliente cuya subordinación, si bien sigue siendo jerárquica, aparece tergiversada apareciendo el agente como dotado de mayor autonomía.

²⁶ Debemos mencionar que este tipo de militancia no se inicio en los ochenta, antes bien, se puede detectar este tipo de denominación también en los años setenta. Lo que se quiere destacar es que el “puntero” no es el militante de base, sino que es muchas veces, un cuadro subordinado a otro cuadro de mayor jerarquía en el partido y que tiene la posibilidad de repartir, discrecionalmente claro, mercaderías, servicios, influencias, etc. a las personas de su lugar.

Digo aparece por que ésta participación es subordinada y no plena y activa como puede aparecer. Se cumple así con la ilusión de la participación en donde las decisiones de la mayoría no son tomadas en cuenta. Si una asamblea de vecinos propone un cambio en alguna de las medidas que suelen tomar los gobiernos, prevalecerá un reglamento de dudosa aprobación parlamentaria o el estatuto de una empresa cuyo objeto es maximizar su ganancia.

La desaparición de marcos regulatorios ha sido el producto buscado por los defensores del mercado libre. Lo que quiero decir es que el neoliberalismo propone una fachada de participación democrática mediante la emisión del voto o la invitación a la concurrencia a un acto. Pero no hay vinculación entre las demandas de la población y las respuestas de los hacedores de políticas. Las decisiones políticas se toman independientemente de los deseos de la mayoría. Pero, para mantener credibilidad y legitimidad, el gobierno neoliberal propone leyes de participación popular o plebiscitos cuya implementación es dificultosa.

Al mismo tiempo, el clientelismo fino convive con el clientelismo grueso, toda vez que no son contradictorios. Le gestión de la política social desde los noventa a la fecha, se ha implementado utilizando esta modalidad.

“En el contexto neoliberal se entiende a las políticas sociales desde una doble dimensión, ligada por un lado al control social y por el otro a la búsqueda de impacto electoral a través de garantizar una difusión en la opinión pública de la efectividad de la implementación de sus magras políticas sociales. Es aquí donde las políticas sociales se convierten en un mero instrumento de tecnócratas del Estado que sólo buscan generar legitimidad para una práctica política y económica radicalmente impopular, de control social y a la vez de respuesta a demandas sociales en virtud del primero” [19:81]

La razón que instrumenta el clientelismo político, tanto el grueso como el fino, debe presentarse necesariamente como “no-político” toda vez que pretende disfrazarse como acción social pura. El concepto de Ayuda Social es simétricamente funcional a esta característica. La acción social que expresa la Ayuda Social debe ser universal y apolítica ya que es un deber del Estado realizarla.

Se puede apreciar, en relación al tema que estoy tratando, y en particular al clientelismo, que la incorporación de la mujer a la escena política de la mano de la acción social se hizo desde el rol de “madre”, es decir, “cuidadora”. El estilo de Eva Perón, en tanto Abanderada de los Humilde, fortaleció el rol maternal doméstico que se le asignó separando dos esferas: el hogar, la salud, la niñez, la vejez, caían bajo la órbita maternal-doméstica y el trabajo, el gobierno, la provisión bajo la impronta masculina. En el ámbito doméstico, como ya se ha expresado, la política tiene a diluirse. Como si la política corrompiera la pureza de la acción social, se le niega a ésta su condición y génesis política. De esta manera, y otra vez paradójicamente, la propuesta del peronismo, en esta faceta, se acerca a las posturas liberales en lo atinente a restarle politicidad a la acción social.

Como se ha podido apreciar, parece ser que la intención del Estado es de ocultar la politicidad implícita en la acción social propiamente dicha en tanto esta acción deviene en prácticas filantrópicas o clientelistas.

Las dos prácticas mencionadas, no colaboran en la formación de ciudadanía y se aleja de los modelos de implementación universales, democráticos y paritarios. De tal manera que tanto la filantropía como la Ayuda Social no han podido construir un sujeto realmente autónomo y protegido, antes bien, en virtud de estos modelos asistenciales, se constituye un sujeto despolitizado y tutelado al que le es muy difícil sacudirse su condición. Lo paradójico de esta situación y que nos interesa resaltar es que esta supuesta apoliticidad de la acción social se construye artificialmente desde instancias

políticas. La “antipolítica”, la “no-política”, los procesos despolitizadores son dimensiones políticas que ocultan con este disfraz la instrumentación de una forma de control social que utiliza la acción social específicamente como ayuda social, no para combatir la pobreza o para la obtención del bienestar general universal, sino para legitimar un modelo de acumulación y un Estado que lo garantice.

La reforma de 1949

La reforma constitucional promulgada durante el gobierno del Gral. Perón intentó ser la herramienta jurídico-política para establecer un tipo especial de Estado que se conoce como Estado Benefactor, Estado Social, Estado de Compromiso, etc.

Es a partir del denominado Constitucionalismo Social, que se desarrolla fundamentalmente a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial (IIGM) que se incluyen:

“... una declaración de derechos sociales y económicos que abarcan el ámbito de la educación, la cultura, la familia, el trabajo, la asociación profesional o sindical, la propiedad, la economía, la minoridad, la seguridad social, la ancianidad; e incorpora estos reconocimientos al nivel de política distributiva” [20:95]

Esta Constitución, distinguiéndose de la de 1853, tiene como fin la perfección y la felicidad de los hombres. Para lograr estos objetivos abandona parcialmente la neutralidad liberal, principalmente en las cuestiones sociales, económicas y culturales, transformándose en un poder integrador que termina afirmando un orden positivo asegurando, por medio de la política, la libertad de los individuos. El Estado que deviene de una Constitución Social es decididamente un Estado Interventor toda vez que se inmiscuye, como Estado garante, en toda la esfera sociopolítica para propiciar el ejercicio de todos los derechos que dicha constitución consagra.

La reforma constitucional brindo al peronismo de una herramienta jurídica para poder aplicar las medidas que le darían sustento y legitimidad en las clases populares. Para poder llevar adelante los principios de Ayuda Social y Justicia Social, se debía modificar la Constitución vigente por una inspirada en la ideología que propugnaba el gobierno.

Entre los rasgos más sobresalientes de ésta Constitución, se puede mencionar la abolición del Colegio Electoral, que permitía la elección presidencial en forma directa; autorizaba la reelección presidencial, lo que fortalecía el instituto presidencial limitando la injerencia de otros poderes y vaciando de contenido a la democracia plena; se reducían la autonomía del Poder Legislativo, de la Corte y de las Provincias. Al mismo tiempo, incorporaba con rango constitucional, los Derechos de los Trabajadores y los Derechos de la Ancianidad inaugurando un periodo político que marcaría profundamente la conciencia de las clases postergadas en la Argentina del Siglo XX.

Entre los fines que se proponía esta Constitución, estaba la de garantizar a los ciudadanos una existencia digna, reconocer la libertad de los individuos, efectivizar y propender al bien común en un orden justo regido por las leyes que ella misma consagraba. Para llevar adelante estos objetivos, el Estado debía abandonar la postura no intervencionista, clásica del *laissez faire*, por una intromisión en las áreas sociales claves para poder llevar adelante su plan de gobierno y transformar la sociedad en dirección a sus objetivos.

La legislación emanada de esta Constitución se propuso compensar las situaciones asimétricas existentes en la sociedad, poniéndose, en estas estrictas circunstancias, de parte del “descamisado” y del trabajador. Lo que intentó el gobierno peronista de aquel entonces, fue terciar en la lucha entre el Capital y el Trabajo, poniéndoles límites a aquél y fortaleciendo este otro.

Esta Constitución Social, criticada e impugnada desde la perspectiva técnico legislativa más purista²⁷, fue abolida por el golpe militar de 1955 y suplantada por la Constitución de 1957 que, paradójicamente, no abolió los Derechos Sociales que esta Constitución garantizaba.

Conclusión

El Estado Argentino que implementó el Partido Justicialista, intento terciar en la tensión social devenida del conflicto Capital-Trabajo mediante la aplicación de un modelo que se estaba implementando con éxito en otros países y que se ejemplifica con la intervención del Estado en el quehacer principalmente económico.

Si bien la modalidad de implementación que se eligió fue universalista nos permitimos dudar de la universalidad de esta aplicación. Los beneficios y seguridades que se armaban para protección en realidad fueron para “clientes” y no para ciudadanos. Era difícil salir del candado que cerró el circuito entre Justicia Social, proclama que al no cumplirse suena a demagogia, y la Ayuda Social, auxilio coyuntural para paliar el día. La necesidad de obtener legitimidad en un partido construido desde el poder y no por medio de una lucha inscripta en tradiciones políticas²⁸, pudo haber sido el origen de la forma clientelar que podremos observar a lo largo de la historia de las políticas sociales en la Argentina²⁹.

Al mismo tiempo, y en virtud de una emocionalidad patentizada en la figura de Eva Duarte de Perón y su Fundación, se asiste a una particular forma de implementación de la Ayuda Social. Eva Duarte, como mujer, se hizo cargo vehementemente del deber estatal de ayudar a los desposeídos. Lo hizo a su manera y de forma irregular y quizás ese exceso de emocionalidad, haya inclinado la balanza hacia el lado de la injusticia pues, en definitiva, la Ayuda Social debía implementarse para “sus descamisados”.

La figura de Eva Duarte, demasiada interpretada por la historia, se escapa ya a los análisis más estructurados. Muchas voces se han alzado para defenderla o para atacarla.

²⁷ Entre las impugnaciones hechas a ésta Constitución, argumentos que serán tomados por las autoridades del golpe de 1855, estaban la ausencia del Decreto presidencia avalado por el Poder Legislativo llamando a una Convención Constituyente y las diferencias de concepción entre las mayorías especiales que dieron el quórum especificado para poder lograr el Despacho que habilitara la reforma.

²⁸ Se debe mencionar que el PJ se constituyó ya en el poder pues el partido que llevo a Perón al gobierno fue el Partido Laborista. El PJ es, quizás, el único partido constituido ya en el poder. Las vicisitudes de la historia argentina tienen la respuesta y la posible explicación a esta realidad. Esta apreciación del PJ como partido político de masas creado desde el poder se la debo al Lic. Cesar Bisio, con quien he discutido algunas de las ideas rectoras de este trabajo de investigación.

²⁹ En este aspecto se nos plantean algunas dudas. Si bien es cierto que el país tenía pleno empleo y que esta situación debería amortiguar la necesidad de la Ayuda Social y que incluso en el gobierno Justicialista la distribución del ingreso fue muy equitativa, según testimonios recogidos y posiciones sustentadas por legisladores de la oposición, había una especie de discrecionalidad en el otorgamiento de la Ayuda. Como ya se ha mencionado, la experiencia Justicialista ha dejado profundas marcas en la “conciencia” nacional que se leen en los conflictos antinómicos que separaban tajantemente a los peronistas de los antiperonistas. Dentro de estos últimos, no solo se encontraban los “gorilas”, antes bien, intelectuales, sindicalistas de origen comunista o anarquista, religiosos, etc., pudieron, quizás equivocadamente, significar negativamente al gobierno tildándolo de fascista o autoritario habida cuenta de que estaban muy fresco en la memoria de las personas las atrocidades del régimen nazi. Como se ha manifestado, estas dudas se plantean por que incluso en la actualidad, cuando se analiza el período del gobierno justicialista, se confunden los hechos de la realidad con las apreciaciones subjetivas y con las experiencias individuales. En definitiva, durante el gobierno del General Perón, se aplicó un plan de gran contenido social y que significo objetivamente beneficios para sectores de la población que nunca tuvieron acceso a ellos. Pero estos sectores de la población fueron mayoritariamente adherentes al gobierno siendo retaceados los mismos a los sectores opositores. Si bien este gobierno accedió al poder mediante al voto popular en dos ocasiones siempre tuvo oposición a sus planes de gobierno. Para finalizar, debo mencionar que mucho de los opositores al gobierno Justicialista, no utilizaron las formas democráticas para desplazar a este gobierno, sino que fueron capaces de promover golpes de estado, fusilamientos y cárcel para los dirigentes peronistas los que nos indica, de alguna manera, que en algunos discursos antiperonistas de la época, se ocultaba lo mismo que se le enrostraba al gobierno. No es muy creíble políticamente que los sectores que se denominan a si mismo como democráticos, apelen al golpe de estado para acceder a posiciones de poder. La experiencia histórica argentina nos muestra que aquellos que se oponen a las formas populares tildándolas de autoritarias y demagógicas no tienen empacho en utilizar la violencia y la “antidemocracia” para desplazar a un gobierno elegido por el voto popular.

En lo que respecta a este trabajo de investigación, se debe mencionar que le corresponde a “Evita” la postulación de la cuestión de la vejez en la agenda gubernamental argentina y, desde allí quizás, a la arena internacional. “Evita” nos muestra la necesidad de contar con emociones a la hora de reflexionar sobre la cuestión social. Esta perspectiva tiende a acercar a los decisores de políticas sociales a los sujetos que terminaran siendo los receptores del beneficio y esto debe necesariamente devenir en una mayor eficacia de los programas sociales. Me parece difícil sostener la eficacia de programas sociales diseñados en regiones lejanas a donde se implementarían. La historia de los últimos años parece confirmar esta suposición.

En síntesis; durante la década del 40 de la mano del gobierno justicialista la Argentina intentó establecer un Estado Social. Con un amplio criterio de cobertura, se pretendió proteger a los estratos más vulnerables de una sociedad injustamente inequitativa. No siempre se logró de la manera que se planificó. El sector etéreo y social expresado por el colectivo de la Ancianidad tuvo, bajo esta modalidad de implementación, un rol preponderante llegando a establecerse, con rango constitucional, derechos particulares para este sector posicionando a la República Argentina entre los países pioneros en la región. Con los años por venir, Argentina tendría oportunidad de profundizar estas políticas sociales.

Este trabajo de investigación cobra una nueva dimensión, en su lectura, en el siglo XXI, debido particularmente a los gobiernos sucesivos del Dr. Néstor Kirchner y la Dra. Cristina Fernández de Kirchner quienes vuelven a retomar las banderas del peronismo clásico aggiornadas a la época actual. Las políticas sociales que se están implementando actualmente, siguen el modelo intervencionista y se vuelve a hablar de Justicia Social contrariamente a lo que venía sucediendo en el país y en la región como consecuencia de la aplicación de políticas de corte neoliberal. El efecto material que han producido estas políticas se ha podido verificar en aumento de la pobreza, ausencia de salud pública, extranjerización de la banca, privatización de la educación, desempleo, aumento de la marginalidad social, etc. por lo que es importante mencionar el cambio de paradigma que los dos gobiernos han traído aparejado para el colectivo expresado por la vejez.

Se debe decir claramente que se observa un mejoramiento en la condición de vida de los ancianos y que se patentiza no solo en el mejoramiento del sistema de salud sino en el aumento del haber previsional como también en una mayor cobertura poblacional pudiéndose jubilar aquellos trabajadores que, por diversos motivos, muchas veces estafados por sus patrones quienes no hicieron los aportes jubilatorios correspondientes, no lo han podido hacer. Además, con el traspaso de las ineficaces Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) a la órbita del Estado, se vuelve al sistema de reparto pudiendo ampliar la base de las Pensiones No Contributivas y el Subsidio a la Vejez.

Es de esperar, entonces, que de seguir con el modelo de gobierno actual en la Argentina, podamos asistir a una profundización del llamado Estado Social y, junto con esta profundización, veamos mejorar la condición de todos los ancianos y ancianas, ciudadanos de derecho constitucional, en la República Argentina.

Gustavo Mariluz
Diciembre 2010

Referencias

- [1] Burtin P., C. (1951). *Del Hogar a la Escuela*. Argentina: APIS.
- [2] Oddone, J. (1998). La vejez en la educación básica argentina. En Salvarezza, L. (comp.). *La Vejez. Una mirada gerontológica actual*. Buenos Aires: Paidós, pp. 16-28.

- [3] s/a. (1942). *Diario de sesiones del Senado*. Publicación oficial. Chile: Biblioteca del Congreso de la Nación.
- [4] s/a. (1942). *Diario de sesiones de Diputados*. Publicación oficial. Chile: Biblioteca del Congreso de la Nación.
- [5] Waitz, M. (1983). *Recursos humanos en Geriátrica. El Asistente Social*. Documento de trabajo. Archivo personal.
- [6] *Diario La Nación*. (1959). Edit. Argentina, octubre 6.
- [7] Perón, E. (1949). *Mi obra Ayuda Social*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Presidencia de la Nación Argentina.
- [8] Ferioli, N. (1990). *La Fundación Eva Perón. Biblioteca Política Argentina*. no. 294. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- [9] Proyecto de Ley. Diputado Yadarolo y otros. D.S.D. 23/6/55 T. 1., p. 20.
- [10] Proyecto de Resolución. Diputado Reynaldo. D.S.D. 10/5/49 T.1., p. 110.
- [11] Fleury, S. (1999). *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa*. Documento 15. Buenos Aires: Centro de documentación en políticas sociales, 26pp. [En línea] Disponible en: http://reservaecologica.gov.ar/areas/des_social/documentos/documentos/15.pdf, consultada: mayo de 2011.
- [12] Krmpotic, C. y Allen, I. (2003). *Trayectoria familiar, ciclos políticos y bienestar*. Buenos Aires: Espacio, 168pp.
- [13] Weber M. (1984). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1237pp.
- [14] Scaglia, M. C y Woods, C. M. (2000). Clientelismo y políticas sociales: el caso de Florencio Varela. En Hintze, S. (comp.). *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del Siglo XXI*. Buenos Aires: EUDEBA, Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires.
- [15] Hintze, S. (comp.). (2000). *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del Siglo XXI*. Buenos Aires: EUDEBA, Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires, 350pp.
- [16] Fernández Soto, S. (2000). Regímenes políticos y sistemas de de políticas sociales en la Argentina actual: una perspectiva histórica. En Hintze, S. (comp.). *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del Siglo XXI*. Buenos Aires: EUDEBA, Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires.
- [17] Bustelo, E. (2000). Políticas Sociales: Aproximaciones desde la política. *Mesa Redonda. Intervención en Estado y Sociedad*. Argentina.
- [18] Bustelo, E. (2000). Políticas sociales, aproximación desde la política. En Hintze, S. (comp.). *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del Siglo XXI*. Buenos Aires: EUDEBA, Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires.
- [19] Trotta, M. (2003). *Las metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional*. Buenos Aires: Espacio, 208pp.
- [20] Perotti, R. (1998). Cap. VIII. La reforma constitucional de 1949 en Mecke Armiñana, E. y Perotti, R. (Comp.). *El vínculo entre el Poder y la Constitución. Reforma constitucional, Justicia Social y Políticas Sociales*. Buenos Aires: EUDEBA.