

## **La política social en transición. Los funcionarios y las iniciativas del ministerio de Salud y Acción Social (1983-1986)**

*Social policy in transition. The officials and initiatives of the ministry of Health and Social Action (1983-1986)*

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s23141174/vxm6uk250>

**María Florencia Osuna<sup>107</sup>**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales-Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Universidad Nacional de La Plata-Argentina

### **Resumen**

Este artículo estudia las trayectorias de los principales funcionarios/as del ministerio de Salud y Acción Social durante el gobierno de Raúl Alfonsín y algunas de las políticas más significativas de su agenda en el periodo 1983-1986. En este sentido, por un lado, da cuenta de las innovaciones institucionales: qué dependencias se crearon y con qué objetivos. Por otro lado, analiza el perfil y las trayectorias políticas y sociales de los funcionarios/as que renovaron el plantel ministerial. También se reconstruyen las principales iniciativas y políticas de este primer período de gobierno como el Programa Alimentario Nacional y el intento de reforma del sistema de obras sociales. El trabajo busca analizar las continuidades y rupturas en el área de las políticas sociales respecto a los años anteriores, de los conflictos entre los actores ministeriales y de la compleja negociación con actores sociales y/o corporativos a la hora de implementar el proyecto de intervención social del gobierno de Alfonsín.

**Palabras clave:** TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA; POLÍTICA SOCIAL; GOBIERNO DE RAÚL ALFONSÍN

### **Abstract**

This article studies the trajectories of the main officials of the ministry of Health and Social Action during the government of Raúl Alfonsín and some of the most significant policies of its agenda in the period 1983-1986. On the one hand, it describes the institutional innovations: which departments were created and with what objectives. On the other hand, it analyses the profile and political and social trajectories of the officials who renewed the ministerial staff. It also reconstructs the main initiatives and policies of this first period of government, such as the National Food Programme and the attempt to reform the social welfare system. The work seeks to analyse the continuities and

---

<sup>107</sup> [florenciaosuna@gmail.com](mailto:florenciaosuna@gmail.com)

ruptures in the area of social policies with respect to previous years, the conflicts between ministerial actors and the complex negotiation with social and/or corporate actors when implementing the Alfonsín government's social intervention project.

**Keywords:** DEMOCRATIC TRANSITION; SOCIAL POLICY; RAÚL ALFONSÍN'S GOVERNMENT

Fecha de recepción: 16 de septiembre de 2022.

Fecha de aprobación: 07 de marzo de 2023.

## **La política social en transición. Los funcionarios y las iniciativas del ministerio de Salud y Acción Social (1983-1986)**

### **1. Presentación**

Durante los primeros años de la presidencia de Raúl Alfonsín, el gobierno tuvo dos objetivos rectores: los intentos de reparar los efectos de la crisis social producto de las políticas económicas de la dictadura y el impulso de algunas iniciativas modernizadoras en los planos político y social. Desde el Ministerio de Salud y Acción Social se impulsaron medidas que intentaron contribuir a esos dos objetivos prioritarios. Con ese fin, fueron creados nuevos programas, agencias y políticas. Este artículo busca comprender esas iniciativas teniendo en cuenta la agenda política y social más amplia de la transición democrática. Para eso, por un lado, analiza el perfil de los/as funcionarios/as del ministerio de Salud y Acción Social reclutados. Por otro lado, da cuenta de algunas de las agencias y políticas más significativas que fueron impulsadas durante los primeros años del gobierno (1983-1986). En relación con esto, se analizan el Programa Alimentario Nacional (PAN) y el intento de reforma del sistema de obras sociales.

Los escasos trabajos existentes sobre la política social en el primer gobierno de la transición democrática han tendido a pensar esas iniciativas como los intentos de reparar los aspectos destructivos de las políticas de la dictadura inmediatamente anterior (1976-1983) o como la “antesala” de los años noventa. Es un período en el que la cuestión social suele pensarse, justamente, como una *transición* desde y hacia, y no se repara tanto en las especificidades de estas políticas en ese contexto político y social particular. No encontramos análisis exhaustivos y densos de los actores estatales, los objetivos, las innovaciones institucionales y las políticas de la intervención social del Estado vehiculizada por medio del Ministerio de Salud y Acción Social (MSyAS), sino que predominan trabajos sobre diferentes conjuntos de políticas sociales en el largo plazo y desligados de las agencias. Estas investigaciones estudian conjuntos aislados de políticas sociales (seguridad social, vivienda, salud pública) dando cuenta de algunas variables económicas internas de esos subsistemas como los montos de los aportes, las contribuciones, los haberes y los beneficios, la cantidad de beneficiarios o la legislación específica (Yujnovsky, 1984; Belmartino, 2005a; Falappa y Andrenacci, 2009; Golbert y Roca, 2010; Cortés y Kessler, 2013). Aunque estos trabajos permiten observar la evolución de la lógica interna de algunos subsistemas de la política

social a lo largo del tiempo, brindan poca información sobre la lógica estatal detrás de esas intervenciones puntuales, lo que impide comprender cabalmente la lógica de la intervención, y las causas y derroteros de sus éxitos y limitaciones.

Algunos autores analizan la política social durante el alfonsinismo como la primera etapa de un ciclo de iniciativas sociales de los gobiernos democráticos que llega hasta la gestión de Néstor Kirchner (Falappa y Andrenacci, 2009; Cortés y Kessler, 2013). Falappa y Andrenacci (2009) consideran que durante el gobierno de Alfonsín se intentó rediseñar la política social en una clave ciudadana novedosa que intentaba terminar con el carácter corporativo y segmentado del pasado. Por ejemplo, se buscó desarticular el poder corporativo detentado por los gremios en el área de las obras sociales y recuperar para el Estado el papel de conductor de esas políticas. Sin embargo, este proyecto se frustró al encontrar la oposición de los sindicatos y del peronismo.

Una novedad de este período en el plano de las políticas sociales fue la lucha contra la pobreza que implicó, por ejemplo, la creación Programa de Promoción Social Nutricional destinado a mejorar el nivel nutricional de niños en edad preescolar y escolar y la implementación, en 1984, del PAN destinado a los sectores más vulnerables de la población de todo el país. Este programa formaba parte de la agenda del MSyAS y, a pesar de la relevancia del problema de las políticas asistenciales para paliar la pobreza en la transición democrática, no ha sido estudiado exhaustivamente. Por fuera de un informe técnico sobre el programa (Aguirre, 1990), entre los pocos trabajos que lo abordan como un objeto de estudio en sí mismo se encuentran los artículos de María Victoria Sordini (2016, 2018) quien da cuenta de las principales características del PAN y de algunos de sus alcances a nivel nacional y en particular en el caso de Mar del Plata. A su vez, otros trabajos analizan algunas especificidades del programa, pero en el marco de estudios de más largo plazo sobre políticas alimentarias en Argentina (Ierullo, 2010; Britos, et al., 2003; Cortés y Kessler, 2013). Asimismo, el PAN se ha analizado tangencialmente en estudios que, en verdad, enfatizan en el surgimiento de los técnicos y los expertos que, por ejemplo, desde el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos empezaron a medir la pobreza (Vommaro, 2011).

En los últimos años, se publicaron nuevas investigaciones sobre la intervención social del estado que enfatizan en las innovaciones institucionales, las características de las políticas impulsadas e implementadas, los obstáculos y alcances de esas iniciativas, los perfiles de los funcionarios y la relación estado-sociedad (Gomes, 2016; Giorgi, 2015; Osuna, 2017; Perelmiter, 2016). Este es el enfoque que

nos interesa proponer para estudiar el Ministerio de Salud Pública y Acción Social (MSyAS) en los años del gobierno de Raúl Alfonsín.

El desarrollo de los objetivos del artículo se llevará a cabo a partir del análisis y triangulación de distintas fuentes primarias y secundarias. Es importante considerar que no existe un archivo que conserve series completas de documentación sobre el MSyAS. Son muy escasos y fragmentarios los documentos disponibles sobre las políticas que analizaremos. Por ese motivo, las principales fuentes de información de las que nos serviremos son los diarios de tirada nacional -sobre todo Clarín y La Nación dado que daban cuenta profusamente de las medidas sociales del gobierno que nos proponemos analizar-, la normativa publicada en el Boletín Oficial y algunas intervenciones públicas de diferentes funcionarios. Estas fuentes serán analizadas a la luz de nuestras preguntas de investigación y de algunos elementos teórico-metodológicos.

Para llevar a cabo el pretendido análisis cualitativo y crítico de las fuentes se tendrán en cuenta algunos conceptos y herramientas teóricas relevantes. En el marco de nuestro trabajo entenderemos a las políticas sociales en sentido *clásico*, es decir, como las formas secundarias de distribución del ingreso (políticas de seguridad social, salud, vivienda y asistencia), diferenciándolas de las formas primarias, estrictamente económicas (Tenti Fanfani, 1989; Isuani, 1991; Lvovich y Suriano, 2006; Soldano y Andrenacci, 2006). En la perspectiva metodológica adoptada, las especificidades de las agencias estatales ocupan un papel relevante y, en este sentido, tendremos también en cuenta las características de los funcionarios, es decir, “quiénes son el Estado”, ya que “el Estado son las normas que lo configuran y determinan, pero también son las personas que producen y actualizan sus prácticas cotidianas dentro de sus formaciones institucionales y en interlocución con esas normas” (Bohoslavsky y Soprano, 2010, p. 24). De esta manera, nuestro trabajo se enmarca en una perspectiva que considera a los actores estatales como agentes con una determinada trayectoria, portadores de tradiciones político-ideológicas, valores e intereses (Baldwin, 1992; Skocpol, 1996). En esta línea, también nos serviremos de algunos desarrollos teóricos relevantes para pensar la importancia de los expertos a la hora de llevar adelante la política pública del alfonsinismo. Cuando utilizamos la noción de experto nos referimos, siguiendo la definición de Sergio Morresi y Vommaro (2011), a los “sujetos capaces no sólo de presentar las credenciales universitarias propias del mundo académico (diplomas de grado y posgrado, estos últimos muchas veces en prestigiosas universidades del exterior, publicaciones científicas) sino de movilizar ese capital simbólico de forma tal de legitimar sus discursos, sus visiones del

mundo y sus recomendaciones específicas fuera del ámbito académico y científico” (p. 18). La problemática de los expertos debe ser especialmente atendida en el marco de este artículo debido a que, como muestra Vommaro (2011), desde mediados de la década del ochenta, el discurso experto impactó en la definición del campo socioasistencial. Esto puede observarse en la medición de la pobreza, la evaluación de programas sociales y en el diseño de las políticas de esa área. Es decir que en esos años se configuró un campo experto en materia de políticas sociales. Esto supuso la construcción de una red de sociabilidad que atravesó los campos de la docencia universitaria, la investigación, la asesoría, la consultoría y las publicaciones; y que abarcó tanto el estado, como el sector privado y las Organización No Gubernamentales (Giorgi, 2020).

Este artículo busca demostrar que, en los primeros años de la transición, en el área de la política social, si bien hubo un discurso rupturista que enfatizaba en las transformaciones políticas y sociales de la Argentina democrática, también existieron importantes rasgos de continuidad en las agendas y en los actores con respecto a los años previos. En este sentido, para comprender lo ocurrido desde diciembre de 1983 es importante observar lo acontecido durante el tercer peronismo y la dictadura porque allí se generaron problemas, diagnósticos y estilos de intervención que permiten comprender el reclutamiento de agentes estatales y las iniciativas impulsadas durante el gobierno de Alfonsín.

Para demostrar esta hipótesis, en el primer apartado se realizará un análisis de los perfiles de los funcionarios del área de política social entre los últimos años de la dictadura y los primeros de la democracia. En el segundo apartado, se analizará el PAN ya que fue una de las políticas sociales más significativas de la pos dictadura y permite observar tanto los nuevos modos de pensar la cuestión social en la democracia como las continuidades con los años previos. En el tercer apartado, se dará cuenta del intento frustrado de reforma del sistema de las obras sociales ya que también evidenció los alcances y límites del proyecto democrático liderado por Alfonsín.

## **2. Caracterización general del área de política social entre los últimos años de la dictadura y los primeros años de la democracia (1982-1986)**

En el frágil cuadro político interno de la posguerra de 1982, luego de la derrota en Malvinas, 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 (Novaro y Palermo, 2003). 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, el entonces presidente de facto, Reynaldo Bignone, días antes de asumir, se reunió con casi toda la dirigencia política en el Congreso y estableció los términos de una mutua dependencia (Novaro y Palermo, 2003). El propósito de acercamiento del gobierno con la dirigencia política quedó claro en la conformación del gabinete ya que la mayoría de las carteras fueron asignadas a civiles (Canelo, 2008). En Salud fue nombrado Horacio Rodríguez Castells y en Acción Social, Adolfo Navajas Artaza<sup>108</sup>.

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 período de apertura política 1982-1983, y tal como había ocurrido en el período 1971-1972 con Francisco Manrique desde el Ministerio de Bienestar Social (Osuna, 2017b), 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 a la democracia tal como estaba pautada (Osuna, 2018). Una de las medidas que prefigurarían las políticas alimentarias de la democracia fue el aumento de fondos para comedores escolares a causa del problema de la desnutrición y el hambre que desarrollaremos en el siguiente apartado.

En diciembre de 1983, luego de la asunción de Raúl Alfonsín, el nuevo gobierno debió continuar enfrentando las graves consecuencias políticas, sociales y económicas de la dictadura militar

---

<sup>108</sup> Navajas Artaza fue 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 (Redacción, 19/4/2014; Rodríguez, 03/12/2007).

en retirada. Aunque los delitos perpetrados en el marco del terrorismo de estado ocupaban un lugar central en la agenda del gobierno, el impacto de las políticas de la dictadura en el entramado social iba aún más allá e involucraba la grave crisis económica y social que había comenzado a intensificarse en 1981.

Estos primeros años de gestión, a nivel nacional pero también ministerial, estuvieron signados por los intentos de reparar las consecuencias de la dictadura, aunque también comenzó a instalarse una nueva agenda política y social que, en parte, tendió a la modernización estatal, política, económica y social. Entre las decisiones e iniciativas de esta primera etapa encontramos el Juicio a las juntas; la reconstrucción y reorganización de los partidos políticos, las organizaciones populares y los movimientos obrero y estudiantil; el Congreso Pedagógico Nacional; el PAN y el intento de reorganización de los sindicatos con la frustrada *Ley Mucci*. El ministro de economía, Bernardo Grinspun, buscó aumentar el PBI, incrementar el salario real, reducir el déficit fiscal y la inflación con el objetivo de modernizar y estabilizar la estructura económica y burocrática. Debido a que los objetivos eran la reparación del tejido social y la modernización de la estructura estatal, en estos primeros años, los cargos de ministros del gabinete fueron ocupados, casi en su totalidad, por funcionarios con perfiles técnicos y profesionales que eran muy cercanos al partido de gobierno y al propio Alfonsín (Castro, 2017).

El encargado de impulsar las políticas de reparación social y transformación de los sistemas ligados al área fue el primer ministro de Salud y Acción Social del gobierno, el médico sanitarista, Aldo Neri. Un poco antes de asumir afirmó que la “etapa de reparación social” (Redacción, 2/12/1983) que se iniciaba estaría destinada sobre todo a los sectores que “han pagado mucho más caro que el resto el costo de la política de retroceso llevada a cabo por el régimen militar” (Redacción, 2/12/1983). También afirmó que el MSyAS sería “uno de los canales para estimular el necesario proceso de participación” (Redacción, 2/12/1983), uno de los pilares ideológicos de la flamante democracia.

El vínculo de Neri con la corriente del radicalismo liderada por Alfonsín comenzó a principios de los años setenta cuando fue creado el Movimiento de Renovación y Cambio. En ese momento, comenzó a delinarse el equipo de gobierno que acompañaría a Alfonsín luego de su triunfo en 1983. Este nuevo espacio se caracterizó por su mayor apertura, el intento de realizar acuerdos amplios, su acercamiento al espectro progresista y de centroizquierda, y a sectores académicos, expertos e intelectuales (Castro, 2017). Alfonsín se reunió asiduamente a lo largo de más diez años para discutir su proyecto político con el

grupo integrado por Neri, Grinspun, Germán López, Roque Carranza, Dante Caputo, Carlos Alconada y Raúl Borrás. Casi todos ellos fueron reclutados para integrar el plantel del nuevo gobierno. El desembarco de estos expertos en distintas áreas durante la presidencia de Alfonsín se relaciona también con el objetivo de profesionalización, transparencia y democratización de la función pública que tuvo lugar en la transición (Rizzo, 2018).

Neri había sido director de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Buenos Aires y acumuló prestigio académico a pesar de no haber tenido militancia política. Por su trayectoria académica antes que política y su expertise en salud pública, fue asociado al sector técnico del gobierno que comenzó en 1983. A la hora de definir la conformación del ministerio encargado de la política social, hubo una discusión entre el ala política que propuso crear un ministerio de Trabajo y Bienestar Social unificado, y el ala técnica que abogó por la fusión entre los ministerios de Salud y Acción Social (MSyAS) (Giorgi, 2015). En esta propuesta, el MSyAS estaba, a su vez, separado de Trabajo. Esta posición fue, finalmente, la que prevaleció. Así, el MSyAS reconfirmó la prevalencia de los médicos en el área de la política social y se separó del área más política de seguridad social que fue subordinada al ministerio de Trabajo (Giorgi, 2015).

El nuevo ministerio estaba conformado por las secretarías de Salud, Deporte, Promoción Social, Desarrollo Humano y Familia, y Vivienda y Ordenamiento Ambiental, con sus correspondientes Subsecretarías.

En el área de salud, en esta primera etapa, fue designado como secretario de Salud el médico sanitarista, Carlos Canitrot, muy cercano a Neri, con quien había participado durante el tercer peronismo en la elaboración de un proyecto de ley que creó el Sistema Nacional Integral de Salud, sancionada finalmente en 1974 luego de muchas modificaciones a causa de las presiones sindicales. Habían sido convocados por el secretario de Salud Pública, el justicialista Domingo Liotta. Estos antecedentes son importantes para comprender la conflictiva reforma a las obras sociales que propuso Neri en los ochenta (Belmartino y Bloch, 1994).

En el área de Deporte fueron designados Rodolfo Felipe O' Reilly y Osvaldo Amadeo Otero, como secretario y subsecretario respectivamente (Decretos n° 92 y 93, Boletín Oficial de la República Argentina, 14/12/1983). Ellos provenían de la Junta Coordinadora Nacional porteña y eran muy cercanos a Enrique Nosiglia (Imbaud, 2020).

El secretario de Promoción Social fue Luis Alberto Romero Acuña (Decreto n° 94, Boletín Oficial de la República Argentina,

14/12/1983), el médico oncólogo e histórico dirigente del radicalismo santafesino, que participó de la fundación del Movimiento de Renovación y Cambio (Redacción, 13/09/2011).

En Vivienda y Ordenamiento ambiental fue designado el arquitecto José Luis Bacigalupo, presidente de la Sociedad Argentina de Planificación (Bianculli, 2016). Esta fue la dependencia con mayor presupuesto del ministerio debido a que un objetivo prioritario del gobierno fue intentar reducir el déficit habitacional.

La única secretaría que no quedó en manos del radicalismo fue la de Desarrollo Humano y Familia. Esto muestra las lógicas de distribución de cargos. Como parte de los acuerdos establecidos por el radicalismo para llegar al poder con partidos minoritarios, esta oficina quedó en manos de Enrique de Vedia, militante de la línea Humanismo y Liberación del Partido Demócrata Cristiano (PDC). Como indica Marcela Ferrari (2017), el ofrecimiento del cargo fue a título personal y no como propuesta orgánica al partido, lo que mereció la crítica de algunos compañeros de militancia. El carácter transicional de la política social se evidencia claramente en esta área, sobre todo en materia de género, familia e infancia. Por un lado, comenzaron lentamente a visualizarse los problemas de las mujeres (el acceso al trabajo, la violencia doméstica, sus derechos vulnerados o no reconocidos), pero, por otro lado, la decisión de otorgar esta secretaría en particular a la Democracia Cristiana también es un dato que llama la atención y que permite pensar en las dificultades que todavía desde el Estado existían para modernizar y cambiar los paradigmas del área. Otra cuestión llamativa fue la designación en la Dirección Nacional de Protección del Menor y la Familia del MSyAS en 1984 del abogado de grandes empresas, Manuel Ignacio Arroque, quien fue presidente de la organización católica de ultraderecha llamada Asociación Argentina de la Soberana y Militar Orden de Malta. También había sido consejero de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires durante la última dictadura (Verbitsky, 04/07/2010). De hecho, por medio del decreto 3637 de 1984 (Boletín Oficial de la República Argentina, 27/11/1984) que designó a Adrogué, se estableció que la agencia a su cargo tendría la misión y las funciones previstas en la estructura orgánica establecida en septiembre de 1980. O sea, que en esa área la continuidad con los lineamientos de la dictadura fue explícita.

El MSyAS también incluía la subsecretaría de Salud y Acción Social, a cargo de la coordinación general de la cartera. Este era el centro político del ministerio. Al frente de esta subsecretaría clave estuvo uno de los principales operadores políticos del presidente y miembro de su círculo de confianza, Enrique Nosiglia. Formaba parte de una familia acomodada de Misiones, que contaba con varios campos

y otras propiedades. Plácido Nosiglia, su padre, había sido diputado nacional por Renovación y Cambio durante el gobierno peronista de 1973, junto con Raúl Borrás y Mario Amaya. Era pariente político de Navajas Artaza, el mencionado ministro de Acción Social durante el gobierno de facto de Bignone. En los años setenta, Nosiglia se había mudado a Buenos Aires para estudiar derecho y participar de la experiencia de la Junta Coordinadora Nacional (JCN). Durante la última dictadura logró liderar la JCN de la Capital Federal. En la gestión de Navajas Artaza en el MAS, su tío, Alfredo Nosiglia, fue uno de los radicales intransigentes que formaron parte de esta cartera en esos años -en su caso, al frente del Banco Hipotecario Nacional- y el *Coti* Nosiglia fue su asesor. Ser funcionario en el área del MAS de la dictadura fue importante porque le dio experiencia en el manejo estatal de subsidios, en la creación de alianzas políticas y para hacer contactos que serían necesarios para el rol que cumplió en la apertura democrática. De hecho, desde la subsecretaría de Salud y Acción Social, Nosiglia va a impulsar el PAN (Gallo y Álvarez Guerrero, 2005).

Durante la gestión de Neri, las dos iniciativas características de esta etapa fueron el PAN y el intento de reformar el sistema de obras sociales. La primera de ellas se presentó como una política de carácter reparatorio frente a las consecuencias negativas de la política económica de la dictadura. En cambio, la reforma de las obras sociales buscaba modernizar y transformar el sistema de salud, pero, sobre todo, la relación entre los sindicatos y el dinero de las obras sociales.

### *2.1. El Programa Alimentario Nacional (PAN)*

En los últimos años de la dictadura y, particularmente, después de la crisis económica de 1981, emergió un problema en la opinión pública que se instalaría de allí en más: el hambre y la desnutrición infantil. La lucha contra la pobreza fue una novedad de este período en el plano de las políticas públicas que supuso focalizar en la atención a los sectores más vulnerables de la población de todo el país (Vommaro, 2011). Una particularidad de los años ochenta, pero que inició la dictadura, fue la reformulación del eje de la política social desde los trabajadores organizados a nuevos sectores que masivamente quedaron segregados del sistema formal de empleo.

Efectivamente, los ochenta y los noventa estuvieron signados por la implementación de iniciativas de emergencia para intentar contener el impacto social que tuvieron las políticas económicas del liberalismo tecnocrático en un contexto nacional e internacional de desarticulación del estado interventor. Aun así, el PAN, a pesar de haber sido el primer gran programa social focalizado de la posdictadura, fue

presentado por el gobierno como un acto político de reparación moral que dialogaba con los pilares fundamentales de la flamante democracia. Algunos autores indicaron que quienes padecían el hambre eran percibidos por el gobierno como *víctimas de la dictadura* y que alimentarse adecuadamente era considerado un derecho humano (Cortés & Kessler, 2013; Sordini, 2018). De esa manera, las particularidades de la transición se filtraban en el discurso público. El propio Alfonsín relacionaba en sus alocuciones la democracia con la garantía de los derechos sociales básicos, inclusive, la alimentación. Hay otros elementos en los discursos y la propaganda del PAN a destacar que muestran los nuevos modos de diagnosticar y enfocar la cuestión social, aunque también evidencian algunas continuidades.

Desde los años setenta, en Argentina, existió un modo específico de referir a la situación social del país anclada en la Doctrina de Seguridad Nacional que mostraba al país como un cuerpo o un organismo en *estado de emergencia*. Estos discursos comenzaron a tener lugar durante el tercer peronismo y supusieron la articulación de metáforas biologicistas que habilitaban la intervención urgente, pero también la violencia para *sanear* el *cáncer* que dañaba a dicho cuerpo social. En ese marco, los límites entre lo social, lo biológico y lo político se desdibujaron (Osuna, 2017). Dentro del área de la política social se puede observar que en los tempranos ochenta todavía se acudía a ese marco conceptual de la *emergencia* para pensar lo social. Claramente, no se trataba de buscar filiaciones político-ideológicas con los gobiernos del pasado, sino que existen repertorios de acciones que se reiteran por la propia inercia de la política y la burocracia estatal. En la transición reaparece con fuerza la idea de que el país era un cuerpo que estaba en estado de emergencia en cuanto a la pobreza, el hambre y la desnutrición. En un documento oficial se afirmaba: “El cuerpo de nuestra sociedad tiene una parte enferma que necesariamente debe ser saneada dentro de su mismo seno. Es un deber de todos acudir en su ayuda en busca de la reparación moral de la Nación” (Ministerio de Educación y Justicia, 1984, p.78). En los discursos hay una superposición de problemas políticos, morales, sociales, económicos y biológicos. La dictadura, con su inmoralidad, violó todos los derechos humanos, también el derecho a la vivienda y a la alimentación. Y además ocultó esta realidad. A su vez, el hambre y la pobreza eran percibidos como una violencia más de las tantas que perpetró el régimen militar. Y, en sintonía con este diagnóstico, las referencias a estas problemáticas adquirían el mismo tono urgente que el resto de las violaciones a los derechos humanos cometidas por el terrorismo de estado. Es posible ilustrar la gravedad y emergencia que se le imprimía a estas cuestiones en el debate público con las palabras pronunciadas

por el diputado peronista por San Luis, Juan Carlos Barbeito, en su intervención en el debate parlamentario de esta ley: “No hay duda de que este negro periodo que hemos vivido tiene mucha culpa de lo que ocurre. Podría decirse que el Campo de la República ha sido galopado por los jinetes del apocalipsis, porque padecemos la guerra, la muerte, la peste y el hambre” (Cámara de Diputados, 2 y 3 de febrero de 1984, p. 1058). Asimismo, en el apartado *Antecedente* del proyecto de ley del PAN firmado por Alfonsín, Antonio Tróccoli, Neri y Grinspun se sostenía “reconocemos como una forma de violencia la que condena a morir o a vivir con impedimentos físicos y mentales permanentes a miles de niños; a tantísimos ancianos a una existencia apenas vegetativa en sus últimos años y a muchos trabajadores a serias limitaciones en su lucha por techo y sustento para su familia” (Cámara de Diputados de la Nación, 2 y 3 de febrero de 1984, p. 1054).

En distintas intervenciones aparece la idea de que este fue un crimen que la dictadura buscó ocultar: “Años atrás el hallazgo de un niño subalimentado hubiese sacudido a la opinión pública; pero se había instrumentado una política de ocultamiento que pretendió callar las voces de alarma que hoy encuentran cabida en el marco de la democracia” (Ministerio de Educación y Justicia, 1984, p.76). En la Cámara de Diputados, el radical Luis Changui Cáceres afirmó: “nos hemos sensibilizado, una y mil veces, frente a la tortura, la vejación y la muerte por causas políticas, pero en nuestro país, como en la mayoría de las naciones del mundo, se oculta el flagelo del hambre” (Cámara de Diputados de la Nación, 2 y 3 de febrero de 1984, p. 1055).

Frente a esta situación crítica, la democracia se mostraba capaz de llegar a todos lados con rapidez y eficiencia: “Tenemos un motivo: la solidaridad; un camino: la democracia y ahora, un instrumento: el Programa Alimentario Nacional” (Ministerio de Educación y Justicia, 1984, p.78)

En este punto aparece una novedad: la nueva relación que se establece entre estado de derecho y cuestión social. A esa inmoralidad de la dictadura que violó el derecho al alimento y lo ocultó se le responde con el muy visible reparto masivo de cajas PAN que llegarían a todos los rincones del país y que no solo llevarían alimentos básicos sino también ideas democráticas como la solidaridad, el compartir y la comunidad. El objetivo era combatir el hambre y la subalimentación, pero también la inmoralidad. Así, el proyecto de ley daba cuenta del diagnóstico de la situación: “la profunda crisis que vive nuestro país es la resultante de políticas de inmoralidad social, por cuanto computaban al hombre como una variable de ajuste de la economía. Esto fue posible porque paralelamente nuestra sociedad fue agredida y atacada en sus valores solidarios y participativos, impidiéndose la expresión de su

comportamiento democrático. La recuperación de esos valores es un imperativo del pronunciamiento popular y constituye la reparación moral de la nación” (Cámara de Diputados de la Nación, 2 y 3 de febrero de 1984, p. 1054). Y otro propósito que se explicitaba recurrentemente era el fortalecimiento de la familia y la relación madre-hijo.

En el proyecto de ley también se sostenía que el hambre y la malnutrición en un país con producción agropecuaria no respondía a la falta de alimentos, sino a “decisiones políticas, económicas y sociales” y, por lo tanto, “en estos mismos campos están también las soluciones”. Se valoraba el concepto de resolución de la cuestión social por medio de la política democrática y por eso sometían a votación en el Congreso al proyecto a pesar de que el peronismo, desde la oposición, consideraba que la urgencia de la medida hubiera demandado su implementación por decreto (Cámara de Diputados de la Nación, 2 y 3 de febrero de 1984, p.1058).

La problemática del hambre no apareció repentinamente en diciembre de 1983. Aunque en esos años se haya convertido en uno de los pilares de la recuperación de la democracia, empezó a surgir como problema público de manera progresiva y creciente a finales de los años sesenta. Entre 1967 y 1972, el entonces Ministerio de Bienestar Social había asistido a la conflictiva provincia de Tucumán con fondos federales para la implementación del Programa de Ayuda Alimentaria destinado a los comedores escolares. En 1972, esta experiencia se replicó en veintiuna provincias bajo el nombre de Programa de Comedores Escolares (Britos et al., 2003). En 1973, las políticas alimentarias se profundizaron con la ley 20.445 que estableció que el Estado debía brindar asistencia alimentaria destinada a la prevención y tratamiento de la desnutrición infantil y materna mediante la entrega de leche en polvo al 70% de los niños menores de 5 años en los sectores más expuestos a la pobreza de la sociedad (Abeyá Gilardon, 2016).

Luego de la crisis de 1981, a fines de 1982, como señalamos, el problema del hambre ya había atravesado la agenda social del gobierno militar. En noviembre de 1982, por ejemplo, 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” (Redacción, 19/11/1982).

Ante el estado público de los reclamos de los docentes, la subsecretaría del Menor y la Familia tomó a su cargo la problemática. Al frente de esta subsecretaría estaba la radical intransigente Ruth

Fernández de Monjardín.<sup>109</sup> En ese contexto crítico, se decidió apoyar financieramente a los comedores de verano, para los que se destinó un aporte de 111.525 millones de pesos (Redacción, 19/11/1982; 10/5/1983). Hasta ese momento, según Fernández de 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” (Redacción, 19/11/1982). 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 bonaerense Jorge Aguado, el Programa de Promoción Social Nutricional que existía desde los setenta debió ampliar su alcance e incluir esa jurisdicción (Redacción, 19/11/1982). 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 (Redacción, 10/5/1983).

En 1983 el problema se agudizó fuertemente. Distintos funcionarios tuvieron que dar declaraciones indicando que “en el país no hay hambre” (Redacción, 6/7/1983). Navajas Artaza, a pesar de que sus políticas evidenciaban la existencia del problema, sostuvo que “las ollas populares son ‘políticas’” (Redacción, 6/7/1983). Aun 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 (Redacción, 10/5/1983).

Cuando asumió Alfonsín estos problemas se convirtieron en un tema central de su agenda gubernamental. Se comenzó a cuantificar el problema y se advirtió que cerca del 25% de la población nacional tenía deficiencias nutricionales. En su primer día de trabajo, Aldo Neri comunicó que le daría prioridad a los comedores escolares, a la atención del nivel nutricional de los niños, a la detección temprana de enfermedades en esa población y que su gestión tendría un carácter federal. También informó que en la primera etapa de su trabajo pondría en funcionamiento el PAN. Luego, sostuvo “en las provincias del noroeste y del noreste se padece el hambre crónica, el hambre vieja, pero ahora tenemos el hambre aguda a media hora del centro de Buenos Aires y a diez minutos del centro de Córdoba, de Rosario y de La Plata” (Redacción, 13/12/1983). El problema adquiría ribetes novedosos por el traslado del problema al Gran Buenos Aires y las periferias urbanas de las grandes ciudades (Redacción, 15/02/1984).

---

<sup>109</sup> Al frente de esta subsecretaría estaba la radical intransigente Ruth Fernández de Monjardín. Ella había ocupado ese mismo cargo en el Ministerio de Bienestar Social durante la gestión de Manrique en el gobierno –también de transición– de Lanusse, en 1971-1972. A la hora de asumir en 1982, diez años después, afirmó que aceptó el cargo para ayudar “aunque sea modestamente a un gobierno que va a llevar al país a la democracia” (Redacción, 5/7/1982).

A fines de 1983 y principios de 1984, se hablaba ampliamente del problema de la desnutrición infantil y de la muerte infantil por distintas enfermedades en Chaco, Formosa, Salta (donde declararon la emergencia sanitaria), San Luis y en la provincia de Buenos Aires. El ministro de salud bonaerense José Astigueta afirmaba que “las cifras de desnutrición infantil en Buenos Aires son tan alarmantes como las de aquellas provincias más carenciadas” (Redacción, 10/01/1984). En el hospital de niños de La Plata, en el servicio de lactantes, un 30% de los niños tenían cuadros de desnutrición y la cifra ascendía al 50% en el sector de internación (Redacción, 15/02/1984).

El PAN consistiría en la entrega gratuita y periódica de productos no perecederos. Al gobierno le preocupaba especialmente el caso de desnutrición en los niños menores de 6 años y las mujeres embarazadas. En los criterios para la obtención de la caja de alimentos también se consideraban la desocupación, la subocupación y la precariedad habitacional. Según los nuevos anuncios de Neri, el PAN empezaría antes de marzo de 1984 y focalizaría, en una primera instancia, en los cuatro lugares más críticos del país según un mapa de miseria y crisis social que se estaba elaborando (Redacción, 8/02/1984).

Un problema que atravesó el debate público se asoció con el carácter y naturaleza de esta medida. A pesar del amplio repudio social que tenía el problema del hambre, a la acción asistencial por parte del estado se le otorgaba un carácter peyorativo que obligaba al ministro y los funcionarios a aclarar las modalidades de la implementación y la naturaleza de la asistencia. Neri, en este sentido, explicaba que el PAN “no constituye una nueva modalidad de beneficencia ni una acción dadivosa que parte del estado sino la satisfacción de un legítimo derecho del sector de la población que ha pagado más por este periodo de política económica de retroceso” (Redacción, 20/12/83). Así, constituía, según su mirada, “una necesaria reparación a la marginación sufrida por los sectores más castigados por las políticas antipopulares” (Redacción, 20/12/83). Al mismo tiempo, se aclaraba que “tampoco será una acción unilateral del estado: lo concebimos como una propuesta que debe contar con amplia participación de la comunidad en su implementación” (Redacción, 20/12/83). Desde el paradigma desarrollista de los años cincuenta y sesenta, pero también desde el ideario católico defendido por los funcionarios de las áreas sociales de las últimas dictaduras (Gomes, 2016), la participación comunitaria era defendida como un resguardo frente al excesivo peso que podía tener el estado nacional. Estas ideas se reafirmaban en el nuevo clima democrático posiblemente por razones similares a las de antaño: alejar el fantasma del populismo y del *excesivo intervencionismo estatal* a la hora de pensar la asistencia social del estado. De todos modos, en un

primer momento se esperaba que la mayor parte de los recursos provinieran de una reasignación de recursos internos en el presupuesto de la Nación. Aun así, el ministro insistía con que también se contaría con recursos del sector privado “ya sea en dinero, en bienes alimentarios o en servicios de transporte y envasamiento” (Redacción, 20/12/83). También se hacía énfasis en el rol que tendrían distintos actores civiles en la toma de decisiones y en el control. Se implementaría a través de una comisión ejecutiva del MSyAS asesorada por una comisión honoraria integrada por personas de prestigio en los ámbitos científico y empresarial. A su vez, en los niveles provincial y municipal los representantes locales del programa decidirían a quienes les iba a llegar el PAN y las organizaciones civiles también podrían participar en el control. Las bases de operaciones serían los dispensarios, puestos sanitarios, escuelas, sociedades de fomento, escuelas y otras entidades civiles.

Desde sus editoriales, los diarios Clarín y La Nación sostenían que, aunque este tipo de políticas eran necesarias temporalmente dada la gravedad de la situación social y el problema del hambre, el derecho a la alimentación no se resolvía con ese tipo de planes de emergencia sino con un real crecimiento del trabajo a partir de un proyecto de desarrollo económico y cambio estructural del país (Editor, 21/12/1983; Editor, 2/1/1984). Algunos días antes, Neri había afirmado que no se podía esperar para resolver ciertos problemas a los frutos del desarrollo económico. É insistía en que el MSyAS será un vehículo más para estimular “el necesario proceso de participación” y que el programa de gobierno “será una responsabilidad compartida por todos los sectores, con el pueblo como protagonista central sin marginaciones de ninguna especie” (Redacción, 2/12/1983). La participación de la comunidad, en esta perspectiva, evitaba que el beneficio social se transformara en un acto de caridad y beneficencia.

Asimismo, en otro editorial, Clarín contraponía la situación de *granero del mundo* que había sido Argentina con el panorama social actual de hambre y desnutrición. También afirmaba que era importante que el PAN no disgregara a la familia ni suplantara a los padres con su accionar, sino que los ayudara en su sostén respetando su condición de ciudadanos en una realidad que no garantizó sus derechos al trabajo, la vivienda, a la salud y educación. A su vez, insistía en la importancia que tendría la participación de todos los sectores de la comunidad para el desarrollo de esta política (Editor, 21/12/1983).

A lo largo de enero y febrero de 1984, el ministro Neri se reunió con los ministros de salud de las distintas provincias. Los funcionarios de las provincias donde había ganado el peronismo expresaban sus exigencias presupuestarias a causa de la cuestión social y sanitaria

heredada, y también sobre el modo de implementar el PAN. Particularmente exigían que se usara la estructura burocrática disponible en nación y en las provincias y que no se montaran *aparatos burocráticos paralelos* para evitar *distorsiones*. Solicitaban que las provincias participaran en la fijación de aspectos normativos y programáticos. Y, al igual que el discurso oficial, insistían en la importancia de la participación comunitaria para lograr resultados y coberturas aceptables (Redacción, 27/01/1984). Luego de una nueva reunión en febrero de Neri con los ministros de salud de las *provincias justicialistas*, en Tucumán, fue declarado el *estado de emergencia sanitario nacional* y se publicó un documento en el que se insistía en la importancia de que el PAN “se ejecute a partir de los organismos provinciales” y que participaran las provincias, los municipios y las organizaciones intermedias de las discusiones nacionales (Redacción, 7/02/1984).

Finalmente, la ley 23056 que creó el PAN fue sancionada el 15 de marzo de 1984 y promulgada el 22 de marzo de ese año. Por medio del decreto 1150 fue designado el hermano del presidente, Fernando Serafín Alfonsín, como presidente del PAN. Más adelante se lo nombró coordinador nacional de este programa con rango de subsecretario. También se nombró un Comité Ejecutivo (CE). En el área de coordinación técnica del CE fue designado Guillermo Daniel Sánchez Landa, un militante radical de la provincia de Buenos Aires que, a lo largo de su carrera, estuvo vinculado a las gestiones de los Posse (padre e hijo) en San Isidro. En el área de difusión del CE fue designado el sociólogo Luis Stuhlman, quien había tenido experiencia en distintos organismos internacionales y, en los años del gobierno de Alfonsín, ocuparía varios cargos: además de sus funciones al frente del PAN, fue jefe de Asesores de Gabinete del MSyAS entre 1983 y 1986 y sería presidente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) desde 1986 hasta 1989. En el área de distribución y logística del CE fue designado el abogado y productor agropecuario de Entre Ríos, Carlos Armando Canievsky. Él se encargaba de la distribución del PAN a escala nacional, de coordinar la elaboración los pliegos de licitación y de mediar y enlazar con la Junta Nacional de Granos para la industrialización y entrega de estos por parte de la industria molinera. Finalmente, en la coordinación técnica del CE fue designada María del Carmen Banzas de Moreau, la esposa de Leopoldo Moreau. De hecho, distintos autores consideran que en la práctica el PAN estuvo dirigido por Banzas de Moreau y por Nosiglia a causa del vínculo político estrecho entre este último y Leopoldo Moreau. Según sostiene María Laura Imbaud, “La unión estratégica entre Nosiglia y Moreau, reinó en el aparato radical durante varios años. Esta sociedad resultó muy

provechosa para Moreau, quien era jefe del sector mayoritario de la UCR en la Provincia de Buenos Aires, pero estaba enemistado con la Coordinadora bonaerense” (2020, p.132).

Según la ley que le dio origen, el objetivo principal del PAN era complementar la alimentación de los sectores sociales más vulnerables en riesgo nutricional y sanitario. Aunque abarcó a distintos sectores, fundamentalmente, se buscaba proteger a los niños, las embarazadas, las nodrizas, los adolescentes y los ancianos (Aguirre, 1990; Sordini, 2018). Otros objetivos complementarios al alimentario abarcaban el mejoramiento de la cultura alimentaria, capacitar a las madres para la preparación eficiente de alimentos más saludables, estimular la lactancia materna, promover el control de salud de embarazadas y niños, combatir la deserción escolar y fomentar la participación comunitaria.

Sin embargo, la principal tarea efectivamente cumplida del PAN fue el reparto masivo de alimentos. La Caja PAN consistía en 14 kilos de alimentos no perecederos entre los cuales podía haber -aunque esto tuvo algunas variaciones- leche en polvo, aceite o grasa, fideos, polenta, harina de trigo, corned beef, azúcar, arroz y porotos. La caja debía representar el 30% de las necesidades nutricionales de una familia tipo.

Para definir la población destinataria del programa se utilizó, por un lado, el censo de 1980 sobre Vivienda y Educación y la Encuesta Permanente de Hogares. Esto permitió armar un mapa social para detectar las zonas en situación de emergencia. Por otro lado, los *agentes PAN*, además de distribuir las cajas, también se encargaban de las tareas de detección de los beneficiarios a través del instrumento de la *ficha de evaluación*. Una vez completada la ficha con los datos de las familias, el agente y el supervisor de la zona discutían en cada caso su incorporación o no al programa. Una vez definido, las cajas se entregaban una vez por mes en instituciones cercanas a su domicilio - sociedades de fomento, escuelas, etc. (Vommaro, 2011)-.

Desde el principio, la presencia de Nosiglia en la secretaría de la que dependía el PAN junto con la naturaleza y características de este programa generaron sospechas de corrupción y reparto clientelar de las cajas. De hecho, Imbaud (2020) analiza su estilo político que suponía priorizar a sus socios y aliados a la hora de manejar el PAN. En ese sentido, algunas de las provincias y zonas en donde su peso político era más fuerte, como Misiones y la Capital Federal -fundamentalmente el barrio de La Boca- fueron los primeros lugares en ser atendidos por el programa. Los Coordinadores de Santa Fe, por ejemplo, también llegaron a denunciar los intentos de Nosiglia de usar de manera clientelar las cajas para entrometerse en la interna provincial. Según

estas acusaciones, habría mandado a la provincia 15 mil cajas con fichas de afiliación para que el dirigente radical Roberto Pascual Silva le entregara a los sectores vulnerables de Santa Fe en contra del *Changuí Cáceres* (Imbaud, 2020).

Más allá del vínculo entre este nuevo estilo de intervención social del estado y el clientelismo político que podía habilitar, el PAN fue un programa con una llegada masiva a los hogares más pobres. En 1984, fueron entregadas 4.490.948 cajas a 907.360 familias; en 1985, 15.070.186 cajas a 1.487.118 familias; en 1986, 15.875.502 cajas a 1.331.771 familias; en 1987, 16.488.304 cajas a 1.341.078 familias y, en 1988, 14.950.678 cajas a 1.506.470 familias.

Luego de la llegada de Carlos Menem a la presidencia, el PAN se disolvió, pero, debido a la grave crisis económica y social, surgieron nuevos programas de asistencia alimentaria.

## *2.2. Un nuevo intento de reformar el sistema de obras sociales: el Sistema Nacional de Salud*

El proyecto de reforma de las obras sociales redactado y presentado en 1984 para su debate en el Congreso, aunque no pudo ser aprobado, es importante para comprender los fundamentos que regían la política pública y la cuestión social en la transición democrática. A pesar de la novedad y ruptura que supuso su formulación, al igual que el PAN, no puede ser desligado de los actores, diagnósticos y agendas públicas sobre la problemática que fueron construyéndose a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Un momento clave de este derrotero fue el primer peronismo. En ese contexto, el seguro social de salud se había desarrollado bajo jurisdicción sindical, lo que otorgó un importante poder a los sindicatos y la defensa de su control sobre las obras sociales. Esta situación se reforzaría e institucionalizaría a partir de la ley 18.610, dictada en 1970, que intentó regular el funcionamiento de las obras sociales e implicó un impulso decisivo a la expansión del sistema (Alonso, 2002; Belmartino, 2005). La ley establecía que el financiamiento del sistema se basaría en aportes y contribuciones obligatorios de los sectores patronales (2%), de los trabajadores activos (1%), y jubilados y pensionados (2%). Los sindicatos se encargarían de la percepción y administración de los recursos de las obras sociales sindicales. A su vez, las obras sociales podían dar prestaciones en forma directa o a través de contrataciones, lo cual derivó en un gran desarrollo del sector privado. Esto creó una trama de intereses convergentes entre obras sociales y los prestadores privados que implicó que, en algunas coyunturas, esto funcionara como una “alianza sectorial defensiva” ante intentos de reforma por parte del

estado (Alonso, 2002), que Susana Belmartino (2005) ha llamado *pacto corporativo*. Esto articuló un *anillo burocrático* entre sectores sindicales, la burocracia del Instituto nacional de Obras sociales y la secretaría de Seguridad Social (Belmartino & Bloch, 1992). En 1973, en los años del último gobierno peronista, se intentó implementar un Sistema Nacional Integrado de Salud -que, como dijimos, también había sido diseñado con la colaboración de Neri y Canitrot- para fortalecer el rol del estado en la organización y financiamiento del sistema de salud, coordinando los distintos subsistemas: obras sociales, sectores público y privado. Esto produjo reacciones por parte de diferentes sectores involucrados: los sindicatos, las asociaciones gremiales médicas, las empresas de medicina privada y la industria farmacéutica. Esta resistencia derivó en la ley 20748 de 1974 que sólo tuvo incumbencia sobre el sistema público de salud (Belmartino & Bloch, 1992). Durante la última dictadura, se desarrolló una nueva normativa que aceptaba la existencia de las obras sociales como sistema público para administrar las contribuciones de trabajadores y empleadores. También contemplaba la existencia de los sindicatos y proponía su subordinación a un ente estatal centralizado. Si bien la ley de la dictadura fue promulgada en el año 1980, no llegó a reglamentarse. Las obras sociales en el período continuaron siendo un conjunto fragmentado, heterogéneo e ineficiente. Aunque fueron intervenidas, los administradores de las mismas habían asimilado las lógicas de gestión de sus antecesores (Alonso, 2002; Belmartino, 2005).

Neri y Canitrot, como indicamos, habían formado parte de un equipo de sanitaristas que desde los años setenta venía trabajando en proyectos de ley de reforma del sistema de salud y, en particular, en lo atinente a la administración de las obras sociales. En el contexto del gobierno democrático iniciado en 1983, encontraron un marco propicio para presentar un nuevo proyecto. Fundamentalmente, porque uno de los objetivos del gobierno fue impulsar una nueva ley de sindicatos para democratizar sus formas de gobierno. Este proyecto, conocido posteriormente como *Ley Mucci* -debido a que el proyecto fue desarrollado por el ministro de Trabajo- proponía limitar el poder de los dirigentes sindicales a partir de la elección democrática de delegado de base que daría lugar, luego, a elecciones escalonadas en toda la estructura sindical. A su vez, las minorías estarían representadas en la dirección de los sindicatos.

El Seguro Nacional de Salud elaborado por Aldo Neri iba también en la dirección de democratizar las relaciones políticas en la sociedad argentina. Este proyecto, le da importancia al Estado como conductor de la política de salud, pero, en consonancia con el concepto de participación comunitaria que también era central para la

implementación del PAN, les atribuye importancia a las *organizaciones intermedias*. Se habla de un *Estado participativo*, junto al cual tendrían un papel relevante las organizaciones intermedias de la propia comunidad: sindicatos, gremios profesionales y empresarios (Bloch et al., 1983). De esta manera, se construye una posición que supone la responsabilidad estatal frente a la política de salud, pero que no descuida la relevancia de la participación de los sectores interesados. Como indica Belmartino (2005), este programa suponía definir un punto medio entre la centralidad estatal y el pluralismo corporativo. A su vez, para lograr la unificación del área, se buscaba subsumir a una misma agencia la salud pública y el sistema de obras sociales (Bloch et al., 1983). Esto se logró a partir de la unión de los ministerios de Salud y Acción Social en el MSyAS como hemos visto. Pero también el proyecto del área supondría a futuro la integración de los hospitales y el sistema de obras sociales.

Según el proyecto desarrollado desde el ministerio dirigido por Neri, las obras sociales seguirían existiendo como entidades independientes, cumplirían una función estrictamente financiera y estarían a cargo de la cobertura de atención médica de los trabajadores agrupados según su gremio o rama laboral. Ahora bien, la diferencia era que tendrían una organización jurídica, financiera y administrativa independiente del sindicato. El estado regularía e inspeccionaría las actividades de las obras sociales y también fijaría las condiciones de los contratos suscritos con el sector privado proveedor de servicios. A su vez, el gobierno y la administración de las obras sociales serían ejercidos por un consejo integrado por representantes del estado y de los beneficiarios y sería elegidos por ellos mismos a través del voto directo. Y estaría excluido de la dirección de estas entidades todo aquel miembro del sindicato que tuviera cargos gremiales. El sistema pasaría a depender del MSyAS y la autoridad de aplicación sería la secretaría de Salud a través del Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS). A su vez, el INOS, sería administrado por representantes del estado, de las entidades gremiales de trabajadores, empresariales, y de jubilados y pensionados. Un fondo de redistribución fijaría un porcentaje de ayuda a las obras sociales de menores recursos proveniente de la recaudación de las obras sociales de los gremios más grandes (Redacción, 23/12/1983; Redacción, 22/01/1984; Ministerio de Salud y Acción Social, 19/11/1984). También se preveía integrar en el sistema de obras sociales la cobertura de la población indigente mediante un subsidio compartido por los gobiernos nacional y provinciales y administrado por las obras sociales provinciales (Belmartino, 2005).

Los principales sindicatos se opusieron tanto a este proyecto como al de Mucci que buscaba instaurar reglas más democráticas para

la elección de dirigentes dentro de los gremios. Por ejemplo, el dirigente sindical Jorge Triaca afirmó que, si el gobierno “quiere hacer salud con el patrimonio de las obras sociales, debe consultar a sus dueños que son los gremios” (Redacción, 8/12/1983). También sostuvo que con la recaudación impositiva el gobierno podía tomar las decisiones que quiera, pero “con lo nuestro no se metan” (Redacción, 8/12/1983). Por su parte, el dirigente del Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA), José Rodríguez también se opuso al proyecto de ley y consideró que era “intervencionista” (Redacción, 20/12/1983).

En marzo de 1984, el Senado rechazó por un voto el proyecto de ley de normalización sindical elaborado por el ministro de Trabajo, Mucci. Este sería rápidamente reemplazado por Juan Manuel Casella con el objetivo de seguir intentando negociar con los sindicatos a partir del cambio de interlocutor político. En este contexto, se dilató el envío del proyecto de Seguro Nacional de Salud al Congreso, pero igualmente el problema no resuelto de las obras sociales fue un punto de fricción constante con la CGT en las negociaciones para poner en marcha el proceso de normalización sindical.

El proyecto fue enviado finalmente al Congreso en septiembre de 1985, un momento oportuno por el éxito inicial del Plan Austral. Sin embargo, unos meses después, Neri volvió a encontrarse con la oposición sindical y de los prestadores privados de salud, y la falta de apoyo de otros funcionarios del gabinete y de los dirigentes radicales. Por ese motivo, presentó su renuncia. Debido a que este proyecto se asociaba con su nombre aclaró a la prensa que estar al frente del MSyAS “no endureció la discusión sobre el proyecto de ley de obras sociales; eso se produjo ante la incapacidad de dialogar exhibida por la otra parte” (Redacción, 12/04/1986). Agregó que no iba a haber cambios en la orientación política debido a que “aquí no hay iniciativas de Neri sino del Poder Ejecutivo Nacional” (Redacción, 12/04/1986). Como indica Silvio Castro (2017), la salida de Neri del MSyAS fue el primer cambio de la primera etapa del gobierno de Alfonsín. Para el ministro era fundamental la reforma del sistema de obras sociales y fue insostenible su continuidad luego del fracaso de la ley sindical y las presiones recibidas para reverter su proyecto (Belmartino, 2005; Castro, 2017).

Neri fue reemplazado por Conrado Storani. Con Storani, el MSyAS quedó bajo el control del grupo de los históricos dirigentes que disputaban la dirección política a la Junta Coordinadora. De esta manera, comenzaría una nueva etapa política del ministerio.

### **3. A modo de cierre**

La violencia política estatal de la última dictadura y la crisis socioeconómica iniciada en 1981 fueron los dos problemas más acuciantes de la apertura democrática inaugurada en 1983. En este artículo nos propusimos analizar las estrategias desarrolladas desde el MSyAS a cargo de Neri durante el primer período de gobierno de Alfonsín. Intentamos demostrar que las líneas de intervención prioritarias de la cartera apuntaron, por un lado, a reparar los efectos de la crisis económica en el entramado social, sobre todo, a paliar el problema del hambre. Por otro lado, vimos que la otra estrategia apuntó a modernizar la política y la sociedad y uno de los intentos de transformación impulsados, en este sentido, fue el proyecto de reforma del sistema de obras sociales para buscar, desde la óptica del gobierno, democratizar el funcionamiento de los sindicatos. Mientras que el Programa Alimentario Nacional tuvo un grado considerable de éxito, el segundo proyecto naufragó por la resistencia de los sindicatos. Este hito llevó a la renuncia de Neri y al final de esta primera etapa de la gestión ministerial.

En el desarrollo de esta indagación, observamos que es importante prestar atención a las novedades, pero también a ciertas continuidades de políticas y de actores entre la última dictadura y la democracia. Como vimos, tanto durante el tercer peronismo como en el período 1982-1983 se fueron consolidando agendas, prácticas y problemas que seguirían presentes en los años estudiados (1983-1986). Por lo cual, al mirar detenidamente esos entramados entre dictadura y democracia desde esta agencia estatal en particular pudimos comprender de manera más compleja las lógicas que signaron esta área de políticas en la transición.

Estudiar esta problemática es importante porque las estrategias de intervención del MSyAS para morigerar la crisis social en la transición democrática construyeron un repertorio de ideas y prácticas que van a explicar el modo en que se encararían las políticas sociales en el resto de la década del ochenta e-incluso- en los noventa. Sobre todo, por la necesidad y la urgencia de adoptar políticas frente a los problemas del hambre y la desocupación que se instalarían cada vez con más fuerza en la agenda pública.

### **4. Referencias**

Abeyá Gilardon, E. O. (2016). Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. En *Salud colectiva*, 12, 589-604.

- Aguirre, P. (1990). *El PAN “Programa alimentario nacional” Informe sobre su implementación entre los años 1984-1990*. [Documento Técnico Inédito].
- Alonso, G. (2002). *Política social y seguridad social en la Argentina de los '90*. Cuadernos de FLACSO. Miño y Dávila.
- Baldwin, P. (1992). *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo. 1875-1975*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Belmartino, S. (2005). La salud pública bajo la regulación del poder corporativo. En J. Suriano (director), *Nueva Historia Argentina (1976-2001)*. Sudamericana.
- Belmartino, S. (2005a). Crisis y reformulación de las políticas sociales. En Juan Suriano, (director.): *Nueva Historia Argentina: Dictadura y Democracia (1976-2001)*. Sudamericana.
- Belmartino, S. y Bloch, C. (1982). Políticas estatales y Seguridad Social en Argentina. En *Cuadernos Médicos Sociales*, 22, 1-16.
- Belmartino, S. y Bloch, C. (1994). *El Sector Salud en Argentina: Actores, Conflicto de Intereses y Modelos Organizativos, 1960-1985*. Oficina Panamericana de la Salud.
- Bianculli, K. (2016). La Universidad argentina durante el Onganiato Entre la educación científica y el desarrollo autoritario 1968-1971. [Tesis de doctorado en Historia]. Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Bloch, C., Belmartino, S., Torres de Quinteros, Z. & Troncoso, M. (1983). Democracia y Salud: Bases para la formulación de una Política Sanitaria Nacional. *Cuadernos Médico Sociales*, 24, 1-13.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo.
- Britos, S., O'donnell, A., Ugalde, V. y Clacheo, R. (2003). *Programas alimentarios en Argentina*. Cesni.
- Canelo, P. (2008). *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Bignone*. Prometeo.
- Castro, S. (2017). Los hombres del presidente. Gabinete y presidencialismo: El gabinete durante el gobierno de Raúl Alfonsín 1983-1989 [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Quilmes.
- Cortés, R. y Kessler, G. (2013). Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013). *Cuestiones de Sociología*, 9, 33-55.
- Falappa, F. y Andrenacci, L. (2009). *La política social de la Argentina democrática: 1983-2008*. Universidad Nacional de General Sarmiento- Biblioteca Nacional.
- Ferrari, M. (2017). La Democracia Cristiana argentina durante la dictadura cívico-militar y la transición temprana (1976-1985). *Historia*, 50(1), 49-77.
- Gallo, E. y ÁlvarezGuerrero, G. (2005). *El Coti. Biografía no autorizada de Enrique Nosiglia*. Planeta.

- Giorgi, G. (2015). Modos de acceso y circulación por el Gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo social de la Nación. Argentina, 1994-2011 [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales]. Universidad de Buenos Aires y École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Giorgi, G. (2020). El expertise como recurso político. Credenciales, redes y alta gestión estatal en Desarrollo Social de la Nación en las décadas de 1990 y 2000. En *Trabajo social*, 2020, 21 (34), 21-30.
- Golbert, L. y Roca, E. (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Gomes, G. (2016). *La política social de los regímenes dictatoriales en Argentina y Chile: (1960-1970)*. Universidad Nacional de La Plata- Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ierullo, M. (2010). El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en Argentina (1984- 2007). En A. Clemente (Coord.) *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Espacio Editorial.
- Imbaud, M. L. (2020). La política en el ámbito de la Capital Federal: la Unión Cívica Radical (1982- 1989) [Tesis de Maestría en Ciencia Política]. Universidad Nacional de San Martín.
- Isuani, E. (1991). Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable? En E. Isuani, R. Lo Vuolo y E. Tenti Fanfani, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Miño y Dávila.
- Lvovich, D. y Suriano, J. (eds.). (2006). *Las políticas sociales en perspectiva histórica: Argentina, 1870-1952*. Prometeo.
- Morresi, S. y Vommaro, G. (directores). (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento
- Novaro, M. y Palermo, V. (2003). *La dictadura militar 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Paidós.
- Osuna, M.F. (2017). *La intervención social del estado. El Ministerio de Bienestar Social entre dos dictaduras (Argentina, 1966-1983)*. Prohistoria.
- Osuna, M. F. (2017b). El Ministerio de Bienestar Social durante la gestión de Francisco Manrique. La función de la política social en los últimos años de la Revolución Argentina (1970-1973). *Quinto Sol*, 21 (2), 1-25.
- Osuna, M. F. (2018). El Ministerio de Acción Social de la Nación durante los últimos años de la dictadura (1982-1983). Actores, políticas y estrategias de intervención. En Actas de las X jornadas de sociología. Universidad Nacional de La Plata, Ensenada, 5 al 7 de diciembre de 2018.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el estado argentino*. UNSAM Edita.
- Rizzo, N. (2018). Funcionarios públicos de élite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina. En *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, 82-105.
- Skocpol, T. (1996). Los orígenes de la política social en los Estados Unidos. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Soldano, D. y Andenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (compilador)

- Problemas de Política social en la Argentina contemporánea. Prometeo Libros-Univ. Nacional de General Sarmiento.
- Sordini, M. V. (2016). La cuestión alimentaria como cuestión social. Los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina. *Revista Azarbe. Revista internacional de trabajo social y bienestar*, 5, 49-58.
- Sordini, M. V. (2018). ¡Nació con un PAN bajo el brazo! La transición a la democracia: entre el derecho y el subsidio a la alimentación. En *Unidad sociológica*, 3, 58 - 67.
- Tenti Fanfani, E. (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. CEAL.
- Vommaro, G. (2011). La pobreza en transición El redes cubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80. *Apuntes de investigación del CECYP*, 19, 45-73.
- Yujnovsky, O. (1984). *Las claves políticas del problema habitacion al argentino*. Grupo Editor de América Latina.

## 5. Fuentes

- Redacción. (5/7/1982). Ofrecimientos y confirmaciones. *Clarín*.
- Redacción. (19/11/1982). Comida en escuelas de áreas más pobres. *Clarín*.
- Redacción. (10/5/1983). Se alimentan en comedores escolares 800.000 niños. *Clarín*.
- Redacción. (6/7/1983). “En el país no hay hambre”, aseguró Rodríguez Castells. *Clarín*.
- Redacción. (2/12/1983). Comienza una etapa de reparaciones, dijo Neri. *Clarín*
- Redacción. (8/12/1983). La posición de Triaca sobre Obras Sociales. *Clarín*
- Redacción. (13/12/1983). Prioridad a los comedores escolares, dijo Neri. *Clarín*
- Redacción. (20/12/1983). Alcances del Plan Alimentario Nacional Provisiones gratuitas a un millón de personas. *Clarín*.
- Editor. (21/12/1983). El derecho a la alimentación. *Clarín*.
- Redacción. (23/12/1983). Control de las obras sociales. *Clarín*.
- Editor. (2/1/1984). El Programa Alimentario Nacional. *La Nación*.
- Redacción. (10/01/1984). Alto índice de niños bonaerenses desnutridos. *Clarín*.
- Redacción. (22/01/1984). Detalles del proyecto sobre obras sociales. *La Nación*.
- Redacción. (27/01/1984). Pedidos de las provincias a Aldo Neri. *Clarín*.
- Redacción. (7/02/1984). Salud Pública: reclamos de provincias peronistas. *Clarín*.
- Redacción. (8/02/1984). El PAN comenzará antes de marzo. *Clarín*.
- Redacción. (15/02/1984). Sombrío panorama de la salud en el conurbano. *La Nación*.
- Redacción. (12/04/1986). Despedida de Acción Social. Neri afirmó que las políticas no cambiarán. *Clarín*.

- Rodríguez, C. (03/12/2007). La represión en una planta yerbatera. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-95655-2007-12-03.html>
- Verbitsky, H. (04/07/2010). Relaciones. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/148858-47806-2010-07-04.html>
- Redacción. (13/09/2011). Murió Luis Romero Acuña. El Litoral. <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/09/13/politica/POLI-04.html>
- Redacción. (19/4/2014). Hay que trabajar para sancionar la complicidad civil y judicial. *Infojus Noticias*. <http://www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/hay-que-trabajar-para-sancionar-la-complicidad-civil-y-judicial-3807.html>
- Decreto 3637 de 1984 [Congreso de la Nación Argentina]. Designación del Dr. Manuel Ignacio Adrogué. 27/11/1984. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto 92 de 1983 [Congreso de la Nación Argentina]. Designación del Dr. Rodolfo Felipe O'Reilly. 14/12/1983. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto 93 de 1983 [Congreso de la Nación Argentina]. Designación del Dr. Osvaldo Amadeo Otero. 14/12/1983. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto 94 de 1983 [Congreso de la Nación Argentina]. Designación del Dr. Luis Alberto Romero Acuña. 14/12/1983. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Proyecto de ley "Programa Alimentario Nacional", Cámara de Diputados, 2 y 3 de febrero de 1984.
- Proyecto de ley "Programa Alimentario Nacional", Cámara de Senadores, 8 de febrero de 1984.
- Ministerio de Educación y Justicia, "Educación cívica. Documento de apoyo n°3", 1984.
- Ministerio de Salud y Acción Social, Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Obras Sociales, "Bases para una legislación sobre Seguro Nacional de Salud", 19/11/1984, Centro Documental Pensar en Salud, Universidad Nacional de Lanús, Fondo Susana Belmartino.