



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES  
INTERNACIONALES

DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA

“Las políticas de asistencia social en Santa Fe durante el  
primer peronismo (1946-1955)”

Autora: Lic. Natalia Farroni

Directora: Dra. Carolina Barry

– La Plata, 7 de Noviembre de 2020 –

## Resumen

Este trabajo se propone realizar un análisis sobre la institucionalidad, la implementación y las concepciones de las políticas asistenciales en la provincia de Santa Fe durante los años 1946-1955 para poder establecer sus características específicas, sus objetivos y funciones dentro del complejo de políticas sociales provinciales y nacionales.

Se reflexiona sobre las formas institucionales que adoptaron estas políticas, pero también se indaga en torno a los debates políticos e ideológicos en las que se legitimaron, los elencos profesionales y políticos responsables de llevarlas a cabo y las características de la burocracia vinculada a su implementación. En paralelo con esta indagación, se sostiene una preocupación por la modalidad de actuación que tuvo la Fundación Eva Perón en la jurisdicción de la provincia. ¿Qué rol cumplió en este territorio? ¿Cuáles fueron sus principales intervenciones? ¿Qué vínculos tenía con las instituciones provinciales de asistencia?

## Abstract

This work aims to carry out an analysis of the institutional framework, implementation and conceptions of healthcare policies in the province of Santa Fe during the years 1946-1955, in order to establish their specific characteristics, objectives and functions within the scheme of provincial and national social policies.

It thinks over the institutional forms that these policies adopted, but it also investigates the political and ideological debates in which they were legitimized, the professional and political teams responsible for carrying them out, and the characteristics of the bureaucracy linked to their implementation. In parallel with this investigation, there is a concern about the modality of action that the Eva Perón Foundation had in the jurisdiction of the province. What role did it play in this territory? What were its main interventions? What links did it have with the provincial assistance institutions?



## Agradecimientos

Esta investigación comenzó en el marco de un proyecto personal y académico en las cátedras de Historia Política e Historia Social Argentina de las carreras de Ciencia Política y Trabajo Social de nuestra querida Facultad de Ciencia Política y RRII. Se inició, por lo tanto, bajo el impulso de la política generosa de esta casa de formar y actualizar a sus docentes. Ese fue el primer móvil, junto a una apasionada búsqueda para darle continuidad a mi tesis de grado sobre mi descubrimiento adulto: la inefable “Fundación Eva Perón”.

La escritura de la tesis termina mientras mi vida transcurre por otros carriles, en otra ciudad, lejos del río Paraná, fuera de la vida académica y buscando nuevos rumbos. Rodeada de afectos y enancada en un nuevo entramado urbano, familiar y afectivo que transita otros recorridos mucho más alegres y felices, impensados hace unos años. Cuando me mude a La Plata como modo de no perderme (del todo) intenté dedicarme exclusivamente a terminar la escritura de este proyecto inconcluso. Eso coincidió con el verano en que se derrumbó el techo del Archivo General de la Provincia de Santa Fe, y con él mis posibilidades de avanzar en la investigación.

Luego de un tiempo de viajes semanales interminables y muchas noches durmiendo en el colectivo que une el recorrido entre Rosario y La Plata renuncié al trabajo docente en la Universidad Nacional de Rosario y me mudé definitivamente. En muchos momentos me convencí que el Doctorado era un proyecto cerrado e imposible. Pero gracias a los afectos, a los mensajes oportunos y a las insistencias obstinadas, empecé a pensar en no dejar este camino trunco. Así que acá estoy dándole un cierre a un propósito de largo aliento, que insumió muchas horas de lecturas, viajes, búsquedas, archivos, charlas, escritura y esfuerzos (económicos y de otros tipos).

Es un proyecto que pasó por momentos de mucha intensidad, de saber encontrar goce y fascinación en las búsquedas y en los pequeños hallazgos; y momentos de abulia, tristeza y absoluta desesperanza. En este último tiempo volví a encontrar el gusto por estas tareas de investigación. Reencontrar el placer y el disfrute fue la única manera de cerrar esta parte de mi historia.

En estos años de vaivenes fueron muchos los que participaron de distintos momentos y de diferentes formas, y este es el espacio que me permite

agradecerles y hacerles saber que son parte de este proyecto de alguna manera. Empiezo por agradecer a los equipos de las cátedras donde trabajé que me alentaron y permitieron empezar a hacer los primeros pasos en la tarea de la docencia e investigación. Especialmente agradezco a Gabriela Benetti y a Alicia Megías por el afecto, la confianza y el aliento, siempre. Gracias a Agustín Prospitti y Ezequiel Berlochi por la complicidad y el tiempo compartido. A Carolina Barry, que aceptó generosamente dirigirme, y que me alentó siempre a seguir, desplegando un arsenal de perspicaces, provocativos y por momentos intensos argumentos. A Osvaldo Iazzeta que me acompañó en el segundo taller de tesis y me animó e insistió en el momento indicado.

Gracias a los trabajadores y trabajadoras de los archivos, bibliotecas y hemerotecas que siempre recibieron cálida y eficientemente mis solicitudes. En especial a los trabajadores y trabajadoras del Archivo Histórico de la Provincia de Santa Fe, del Archivo Intermedio de Santa Fe, del Archivo de la Legislatura de la Provincia, del Archivo General de la Nación, al Archivo Intermedio de la Nación, de la Hemeroteca de la Biblioteca Juan Álvarez. A mis compañeros del Museo Histórico Provincial Julio Marc. Y especialmente a Pablo Montini por la generosidad de permitirme husmear y encontrar elementos indispensables en el archivo de la Escuela Provincial de Museografía de Rosario.

A todos los que leyeron, discutieron y sugirieron preguntas, observaciones y cambios de rumbos en congresos, jornadas o seminarios. Un agradecimiento especial a Andrés Bisso que me insinuó la posibilidad de revisarlo todo desde otras preguntas. Desafío aterrador, pero todavía movilizante. Su lectura y sugerencias abrieron la posibilidad de volver a encontrar disfrute en nuevas lecturas. A las sugerencias de José Ignacio Allevi, María Elena Nogueira, Mariana Servio y a la lectura de algunos apartados y comentarios de Natacha Bacolla.

Gracias a los amigos de hace mucho (de siempre) que le sacaron dramatismo al proceso, que me acompañan siempre en la incertidumbre, en la celebración y en los naufragios (y hubo varios y de muchos tintes en el camino). Gracias especial y enorme a Sofía Bauza que siempre me alentó e insistió para que no abandonara, como no lo hace ella en ninguna circunstancia. Gracias por tu amor, tu amistad y tu alegría que me protegen siempre a cada paso.

Gracias a los amigos nuevos, que me enseñan en esta nueva etapa a aprender siempre, a desandar lo aprendido, a reírme, y a saber de la importancia de hacer lo que marque el deseo y el goce. A Coty que me enseña a buscar la poesía, la fragilidad y la risa. Y a les amigues de la Chicharra por mostrarme la fascinación por la vida, lo verde, las palabras y el juego como modo de andar. Esos compañeros indispensables de la calle adoquinada que lleva el número 71 que me recibieron y alojan en un lugar amoroso de esta ciudad nueva.

Gracias a la familia biológica y a la ampliada por ese amor de tribu que me enseña día a día a reconstruirme, a compartir, a pedir ayuda y a agradecer. A mi tía Gaby, por el amor infinito, y a mi tía Moni por el aliento hermanado de tesista y el acompañamiento virtual en tiempos pandémicos. A mi mamá por estar cerca. A mi papá que me permitió estudiar y me trasmitió (y escribió cuando era chiquita en un papel que todavía conservo) que todo lo importante se consigue con constancia, concentración, perseverancia, orden y método. Yo aprendí que además hay que sumar disfrute, deseo y alegría para poder elegir y alcanzar cada proyecto. Y a mi familia platense, gracias por la bienvenida, el amor, la calidez, el aliento, el refugio, el cuidado y el aguante. Ellos son corresponsables de este cierre.

Y, finalmente, quiero agradecer enormemente a mis amores cotidianos. Gracias por acompañarme en la felicidad, la desazón y la ansiedad de este camino. Gracias a Nacho por alentarme, insistirme, ayudarme y acompañarme para hacer esto posible. Y gracias a Nina que me dio el último empujoncito. Esta tesis tiene un cierre especial, cierra con su nacimiento, la experiencia más poderosa, intensa y amorosa que abre todas las posibilidades. Nina y sus mundos acurrucan, impulsan y florecen lo vital.

Para Nina es esta despedida de un ciclo, para contarle lo que hacía mamá antes y, para poder pensar y desandar otros proyectos con alegría, pasión y muchos colores.

Noviembre de 2020.





## Índice

<b>Introducción</b>	<b>12</b>
<b>Capítulo I</b>	
Marco teórico: reflexiones y abordajes en torno a las políticas sociales durante el primer peronismo	35
Las políticas asistenciales como un estudio de caso	37
El Estado como variable central de análisis: elencos gubernamentales, saberes y burocracias en espacios locales	39
Reflexiones en torno a los conceptos de “Estado Social”, “regímenes de bienestar” o “Estado de Bienestar” y su vínculo con el primer peronismo	46
Políticas sociales y políticas asistenciales	53
Los trabajos sobre los procesos de formulación, implementación y consecuencias de las políticas sociales durante el primer peronismo	57
Los estudios sobre el peronismo en Santa Fe	59
A modo de conclusión	61
<b>Capítulo II</b>	
Una breve historiografía de la intervención social en Argentina	64
La intervención social y el régimen oligárquico	65
La Sociedad de Beneficencia	68
La Intervención social en el comienzo de un nuevo siglo	72
El Estado en la década del treinta	76
El fin de la década infame y un comienzo incierto	79
El intervencionismo social en la provincia de Santa Fe	86
Conclusión	90
<b>Capítulo III</b>	
Santa Fe en los años cuarenta: diagnóstico socio-económico de una provincia desigual	92
Datos sociodemográficos	93
Sistema productivo provincial	100

Funcionamiento del sistema político provincial previo al peronismo	105
Consideraciones sobre el contexto provincial de la década del cuarenta	106
Las gobernaciones peronistas en la provincia de Santa Fe: el contexto político de las políticas de asistencia	108
La primera gobernación peronista, entre la innovación y el conflicto	108
La intervención nacional	115
La gobernación de Juan Hugo Caesar. 1949-1952	117
La gobernación de Luis Cárcamo. 1952-1955	122
Consideraciones sobre el contexto político provincial	124

#### **Capítulo IV**

La Secretaría de Bienestar y Seguridad Social	126
Su creación y funcionamiento	127
Organismos de la Secretaria de Bienestar y Seguridad Social	131
Los técnicos y funcionarios de la asistencia social	138
Suarez y Mende. Dos funcionarios centrales en esta institución	145
Antecedentes de la asistencia gubernamental	147
Las voces de la asistencia	151
Recapitulación	154

#### **Capítulo V**

La Secretaría de Bienestar y Seguridad Social a través de sus propias Fuentes	157
Los expedientes de la Secretaría	158
Tipos de expedientes	158
Análisis de los expedientes	161
Reflexiones sobre las intervenciones	183

#### **Capítulo VI**

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	187
Las instituciones de la asistencia social	186
La planificación de las políticas	192

Los recursos	195
Antecedentes de las políticas de salud pública en la provincia	197
Las intervenciones asistenciales en el territorio	199
La burocracia profesionalizada, un rasgo central de la intervención	202
La implementación de la asistencia	205
Las cartas como engranaje de la asistencia	209
Reflexiones en torno a las políticas de asistencia social durante las gobernaciones de Caesar y Cárcamo	216

## **Capítulo VII**

La Fundación Eva Perón	219
La Fundación Eva Perón, sus orígenes	220
La Fundación Eva Perón, sus objetivos	221
Modos de atención	223
Organización y funcionamiento	225
Financiamiento	227
La Fundación y el bienestar	229
La Fundación Eva Perón en la provincia de Santa Fe: la “Ayuda Social” durante la gobernación de Suárez	231
La Fundación en las gobernaciones de Caesar y Cárcamo	239
Reflexiones en torno a la Fundación	246

## **Capítulo VIII**

La asistencia no gubernamental en Santa Fe	249
El Estado santafesino y sus vínculos con los actores no gubernamentales de la asistencia	249
Iglesia católica y la asistencia, un vínculo de largo aliento	251
Las Sociedades de Beneficencia	261
La Cruz Roja en Santa Fe	267
Consideraciones sobre la asistencia social no gubernamental	269

<b>Conclusiones</b>	<b>273</b>
---------------------	------------

<b>Bibliografía</b>	<b>289</b>
---------------------	------------



## Introducción

El peronismo ha sido y es uno de los temas de investigación más abordados por las ciencias sociales. Su persistencia temporal como movimiento político con identidad colectiva, objeto de amor y repudio, lo convierten en campo de estudio que captura intereses, genera nuevas lecturas y preguntas, conectando su pasado con discusiones actuales. En esa persistencia y complejidad, radica la motivación por seguir indagando algunos de sus elementos. En este trabajo, las políticas asistenciales durante el peronismo clásico en la provincia de Santa Fe son el centro de reflexión y estudio.

Durante ese período se incrementaron las regulaciones de lo social desde distintas instituciones. El Estado nación implementaba políticas sociales que con la misma impronta se intentaban aplicar en las provincias y territorios nacionales. Sin embargo, las capacidades estatales, los actores y los antecedentes locales marcaron improntas singulares. Las políticas planificadas a nivel nacional adquirieron en cada provincia y territorios características, intensidades y matices específicos. El estado nacional abre, de este modo, espacios de intervención y vinculación directa con los distintos sectores sociales.

Las políticas de trabajo nacionales convirtieron al Departamento Provincial de Trabajo en delegaciones regionales del Secretaría de Trabajo y Previsión a partir de 1943 en la provincia de Santa Fe. (Prol, 2012) La magistratura laboral implementada en todo el país a partir de 1944, empezó a funcionar localmente a fines de 1949. (Bacolla, 2020) Las políticas de asistencia implementadas por la Dirección Nacional de Asistencia Social y la Fundación Eva Perón encuentran un entramado institucional que marcaba límites y singularidades propias en la provincia. La política de Salud Pública diagramada a nivel nacional también encuentra un conjunto sólido de instituciones públicas y privadas que disputan recursos y protagonismo. (Bacolla, 2016) (Bolcatto, Vallejos, 2013)

El objeto de indagación de esta investigación son las políticas asistenciales en el espacio santafesino. A partir de las últimas décadas, y de la crisis del Estado social, este tipo de política estuvo vinculada a las acciones focalizadas destinadas al combate contra la pobreza. Esta historia reciente y las discusiones políticas y académicas en torno a ellas han generado un estado de sospecha sobre este tipo de

intervenciones. Las políticas asistenciales son vinculadas habitualmente con acciones arbitrarias y personalistas que favorecen el asistencialismo y la falta de autonomía. Estas críticas son sostenidas por los gestores de políticas, las clases dirigentes y los medios de comunicación. Sin embargo, en este trabajo interesa reflexionar sobre estas políticas e indagar qué tipo de rol tuvieron en el entramado institucional provincial en el contexto de ampliación de las intervenciones sociales.

Las políticas asistenciales no se ocupaban sólo de los sectores excluidos del mundo del trabajo sino que buscaban en un contexto signado por la “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002) atender los distintos riesgos de desafiliación en amplios sectores sociales. Estas intervenciones abarcaban acciones diversas, instituciones, dispositivos y legislación que actuaba sobre las dimensiones de integración (vivienda, educación, ingresos, cuidado, cultura y salud).

Las políticas asistenciales se implementaban a la par de las políticas de trabajo y de las políticas universales y de servicios públicos. Buscaban impactar sobre vectores de integración puntuales en grupos o familias que recurrían al Estado identificando y demandando respuestas concretas a sus problemáticas. Este tipo de intervenciones formaban parte del entramado de políticas sociales para el conjunto de la población. Recién durante la década del ochenta del siglo XX se convirtieron en políticas para pobres, focalizadas y compensatorias.

En las últimas décadas el debate sobre el peronismo ha ido cambiando. La investigación fue acaparada por el campo historiográfico, se avanzó en abordajes micro sociales y culturales en detrimento de los abordajes macro políticos. A partir de los avances en los estudios del período inmediato anterior, se identificaron ciertas continuidades dentro del proceso histórico argentino. La dimensión nacional identificada con el análisis de esa experiencia en Capital Federal y sus alrededores, se complejizó con otras interpretaciones vinculadas a experiencias provinciales, regionales y locales. (Tcach, Macor, 2003; Rein et al., 2009; Aelo, 2010)

La diversidad de estudios, abordajes y enfoques que se desarrollaron permitieron numerosas vías de entrada a la indagación sobre el peronismo. Los

estudios sobre este fenómeno construyeron un vasto, complejo y heterogéneo campo en permanente expansión que suma interrogantes, fuentes y espacios de indagación. El presente trabajo se inscribe en este campo, sobre las políticas públicas del peronismo en espacios subnacionales. Este tipo de investigaciones ha avanzado en la construcción de datos empíricos y argumentos sobre los espacios provinciales y tienden a cuestionar la versión clásica sobre el tema.

Estos estudios se sitúan en lo que Macor y Tcach denominan interpretaciones extracéntricas del peronismo. Ellas se proponen explicar su surgimiento en un universo económico y social que aún no había sido transformado por la industrialización, y entender su exitosa viabilidad en la inmensa mayoría de las provincias argentinas. En este sentido recuperan el peso de factores tradicionales presentes en la génesis del peronismo donde no había un movimiento obrero fuerte. (Macor y Tcach, 2003)

Dentro del amplio campo de investigación de las políticas sociales peronistas se ubican numerosos trabajos que indagan sobre complejos de políticas o instituciones en las provincias y aportan valiosos análisis empíricos para complejizar la mirada sobre el período. En ese marco, esta investigación pretende interrogar acerca del modo en que los gobiernos peronistas de la provincia de Santa Fe desarrollaron las políticas asistenciales entre los años 1946 y 1955.

### Contexto histórico

Durante los años del primer peronismo, en la provincia de Santa Fe se sucedieron los gobiernos de Waldino Suarez (1946-1949), Juan Hugo Caesar (1949-1952) y Luis Cárcamo (1952-1955), todos de signo peronista. En términos generales se pueden identificar dos períodos en las reformas introducidas por el Estado provincial durante estos gobiernos: un primer momento, que buscaba preservar la autonomía de la provincia en el diseño institucional, y un segundo momento en el que las reformas replicaban las del Estado nacional, en un proceso de homogeneización que se vinculaba paralelamente a la pérdida de autonomía a nivel provincial. (Bacolla, 2003)

El Estado interventor, tanto a nivel nacional como provincial, se instituía como responsable de la cuestión social a través del diseño, implementación y

profundización de políticas sociales. El Estado se constituía en impulsor del desarrollo económico en tanto intervenía directamente en el fomento y crecimiento industrial. El intervencionismo económico que se había desarrollado durante la década del treinta se complementaba con mecanismos de intervencionismo social muy variados.

Esta faceta social de la intervención se evidenció en la aplicación de políticas redistributivas, el establecimiento de políticas laborales y de instituciones públicas dirigidas a regular los salarios y las condiciones de trabajo, intervenciones y regulaciones sobre el sistema previsional, y nacionalización y subsidios de los servicios públicos. Además, se implementaron políticas sociales que extendían el acceso a derechos como la educación, la salud y el trabajo a amplios sectores sociales.

Las políticas sociales son concebidas en este trabajo como el producto de un proceso histórico complejo y dinámico por el cual al mismo tiempo que se reconocen derechos sociales se van creando nuevas demandas que obligan a modificar las agendas políticas y sociales. Las políticas sociales son, por lo tanto, el conjunto de concepciones, intervenciones, leyes y dispositivos que aseguran una protección contra las fuerzas del mercado, al tiempo que contribuyen a la construcción de la legitimidad política en cada momento histórico y le otorgan contenido al concepto de bienestar. (Biernat y Ramacciotti, 2012)

Junto a estas intervenciones sociales y complementariamente a ellas se desarrolló una política asistencial orientada a los sectores que el peronismo designaba genéricamente como los “humildes”. (Bianchi, 2001; Andrenacci, Falappa, Lvovich, 2004; Navarro, 2005; Plotkin, 2007; Caimari, 2010) En este trabajo se sostiene, retomando la hipótesis de Barry para las acciones de la Fundación Eva Perón, que las políticas asistenciales excedían ampliamente a estos sectores excluidos del mundo del trabajo e incorporaban entre su población objetivo a los sectores trabajadores. (Barry, 2013)

Se adopta una concepción de política asistencial elaborada por Andrenacci, que propone, retomando a Castel, pensar a esta política como la intervención sobre la debilidad de los lazos de integración. Las políticas asistenciales actuaban sobre la vulnerabilidad, sobre el riesgo de desintegración. Su actuación no estaba



restringida a la intervención sobre la pobreza. De este modo, se sostiene que las políticas asistenciales actuaban sobre “el riesgo de la pérdida de pertenencia o desafiliación”. Interventían sobre los grupos de mayor riesgo relativo. (Andrenacci, 2009)

Esta perspectiva teórica problematiza las lógicas de intervención de la asistencia desde una mirada compleja, analítica y procesual. Esta noción permite diversificar y complejizar la indagación sumando a los riesgos clásicos del ingreso una mirada dinámica para pensar la lógica de intervención más allá del sector. De este modo, se construyen y abordan interrogantes sobre las acciones, sus impactos, las concepciones de integración y bienestar y los modos de intervención desarrollados.

En el marco de un Estado que impulsaba la universalización de las relaciones asalariadas y la extensión de los servicios públicos, las políticas asistenciales cumplirían un rol secundario. No obstante, se observa que las instituciones establecidas para la implementación de este tipo de políticas cumplieron un rol central en la legitimación y ampliación de las bases sociales del movimiento peronista y en el proceso de implementación de políticas sociales dirigidas a mujeres, niños, jóvenes, ancianos y sectores trabajadores.

Las intervenciones asistenciales a nivel nacional fueron desarrolladas por la Fundación Eva Perón y por la Dirección Nacional de Asistencia Social, mientras que a nivel provincial se crearon organismos estatales específicos para atender estas cuestiones. La Secretaría de Bienestar y Seguridad Social fue instituida en 1947 dependiente directamente de la Gobernación. Luego de la intervención nacional en 1949 y durante la segunda y tercer gobernación peronista las políticas asistenciales se reorganizaron bajo una nueva institucionalidad. La Dirección General de Bienestar Social dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se creó en 1949 reunificando las funciones sanitarias y asistenciales.

Los antecedentes provinciales de este tipo de políticas se remontan a la década del treinta con los gobiernos demócrata progresistas y luego con las gobernaciones antipersonalistas. El presente estudio parte de los análisis de las instituciones, normativas y acciones desarrollados por estos actores. Muchas de

las políticas implementadas durante el período bajo estudio tenían antecedentes en el período previo que se consolidaron y expandieron durante el peronismo. Al indagar en el entramado institucional de estas políticas se encuentran planificaciones, legislación e instituciones que tuvieron un impacto significativo en cuanto a su presencia territorial, a la instrumentación de recursos y a su jerarquía institucional. Este trabajo se propone realizar un análisis sobre la institucionalidad, la implementación y las concepciones de las políticas asistenciales en la provincia de Santa Fe para poder establecer sus características específicas, sus objetivos y funciones dentro del complejo de políticas sociales provinciales y nacionales. La provincia contaba con un importante desarrollo económico, contribuía de manera significativa en el total de la población argentina, y contaba con capacidad estatal y un sólido entramado de actores políticos y sociales que la convierten en un objeto de estudio de relevancia en la construcción del Estado regulador.

### Problema y objetivos de investigación

El problema de la investigación se centra en las particularidades de las políticas asistenciales en la provincia de Santa Fe durante los años 1946-1955. Interesa la indagación acerca de las características que tuvo el proceso de conformación de las instituciones y su relación con las políticas asistenciales implementadas en el marco nacional. Con ello se quiere reflexionar en torno a las formas institucionales que adoptaron estas políticas, pero también indagar sobre los debates políticos e ideológicos en las que se legitimaron, los elencos profesionales y políticos responsables de llevarlas a cabo y las características de la burocracia vinculada a su implementación.

En paralelo con esta indagación, se sostiene una preocupación permanente por la modalidad de actuación que tuvo la Fundación Eva Perón en la jurisdicción de la provincia. ¿Qué rol cumplió en este territorio? ¿Cuáles fueron sus principales intervenciones? ¿Qué vínculos tenía con las instituciones provinciales de asistencia? Frente a estas preocupaciones y a la dificultad para hallar en las fuentes de la institución estas respuestas se redobló el interés por observar su funcionamiento y examinar la aplicación de acciones específicas en el territorio y su vinculación con el estado provincial.

La hipótesis de trabajo sostiene la relevancia de las instituciones estatales en la aplicación de políticas asistenciales en la provincia de Santa Fe en los años del primer peronismo. Este tipo de intervenciones tuvieron un peso material y simbólico propio dentro del complejo de políticas sociales provinciales. Las políticas asistenciales santafesinas empezaron a diseñarse e implementarse antes de la creación de la Dirección Nacional de Asistencia Social en 1943 a nivel nacional. Otra hipótesis vinculada a la anterior es la intencionalidad de profesionalización de su burocracia que anticipaba algunos rasgos de la intervención social posterior.

Las modalidades estatales de asistencia social en Santa Fe contaban con una planificación elaborada en base a criterios técnicos, que se guiaba por los estándares más avanzados de la época.<sup>1</sup> Estas políticas combinaban elementos de las diferentes tradiciones que nucleaba este nuevo movimiento político: el nacionalismo, el catolicismo y una fundamentación política propia que sostenía la consolidación de una nueva era en la intervención estatal. Abarcaban acciones diversas desde la ayuda social de emergencia, hasta la atención en instituciones especializadas y estaban dirigidas a los sectores desvinculados del mundo del trabajo y a los trabajadores.

Durante el período peronista, en otras provincias se observa la organización de la asistencia dentro del aparato estatal organizado al interior del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social como en la provincia de Buenos Aires y en Tucumán, y del Ministerio de Salubridad en Mendoza. Sólo en Santiago del Estero se identifica una institucionalidad estatal similar a la de Santa Fe, a través de la Comisión Provincial de Ayuda Social dependiente del Ministerio de Hacienda, Economía e Industria de 1949 y la Dirección de Asistencia Social provincial de 1953 bajo la dependencia del Poder Ejecutivo. Esta última Dirección quedó a cargo de la esposa del gobernador Francisco Javier González, Haydée Polti. (Tenti, 2012)

---

<sup>1</sup> En los documentos oficiales había citas sobre las recomendaciones formuladas en Chile, por la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social (año 1942); en México por la Conferencia Interamericana de la Guerra y la Paz (Año 1945); y nuevamente en Chile por el Primer Congreso Panamericano de Servicio Social (año 1945).

## Estado de la cuestión

Esta investigación se nutre de los trabajos sobre el primer peronismo al tiempo que se inserta en el amplio campo de las políticas sociales cuyos aportes se consolidaron en la década de la transición democrática. La mayoría de los estudios referidos a este período estuvieron focalizados en el vínculo entre el movimiento sindical y el gobierno peronista. (Murmis, Portantiero, (1971) 2004; Del Campo, 1983; Waldmann, 1986; Matsushita, 1986; Torre, 1988; James, 1990; Torre, 1990; Plotkin (1993), 2007; Torre, 1995; AAVV, 2002; Doyon, 2006)

Este tipo de investigación supuso un claro sesgo hacia el estudio de la cuestión social obrera y hacia las intervenciones en el centro descuidando lo que se denomina, en oposición, las intervenciones en los márgenes. Estos temas sólo son abordados a partir del estudio de la figura de Eva Perón y de la Fundación Eva Perón (Ferioli, 1990; Plotkin (1993), 2007; Stawsky, 2009; Barry, Ramacciotti, Valobra, 2008). Este trabajo sostiene, como se ha señalado, que las políticas asistenciales excedían ampliamente a estos sectores e incorporaban también a los trabajadores.

En relación al estudio de las políticas sociales, por lo tanto, encontramos inicialmente los trabajos escritos en la década de 1980, en los que los autores coinciden en señalar al peronismo como un momento central en el proceso de consolidación del conjunto de este tipo de políticas. (Marshall, 1988; Isuani, 1991; Lo Vuolo, 1998; Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2004) Un referente de estas de estas discusiones sobre el campo fue el investigador Gosta Esping Andersen, que distingue tres modelos de regímenes capitalistas de bienestar: el modelo liberal para caracterizar la intervención en países sajones, el modelo conservador o corporativo para referirse al estilo de las políticas sociales dominantes en el continente europeo y el modelo socialdemócrata o institucional estatal para designar al de los países escandinavos. (Esping Andersen, 1990)

Tomando esta referencia teórica, Lo Vuolo (1998) sostiene que el sistema de políticas sociales en Argentina, a partir de la experiencia peronista (1946-1955) se conformó como un “híbrido institucional” en relación a sus principios organizativos, cuya principal forma de organización podía buscarse en los modelos corporativos. El autor identifica la convivencia de distintos principios

rectores que organizan los diferentes grupos de políticas sociales. Isuani señala además que Estado Benefactor consiste en un conjunto de instituciones públicas destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo de la población en su conjunto, y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. (Isuani, 1990)

En los complejos de políticas sociales que se denominan Estado de Bienestar, tomaron relevancia patrones de intervención “centrales” que se manifestaron como instancias de consolidación de los efectos integradores de las relaciones salariales. Estos Estados desarrollaron una intervención en el centro sobre los mecanismos principales del proceso de integración social y una intervención en los márgenes, sobre sujetos que no podían acceder a la integración a través de esos mecanismos principales. La intervención “en los márgenes” actuaba compensando y (re)creando la integración o eventualmente reprimiendo los efectos indeseados de la desintegración. (Andrenacci, Falappa, Lvovich, 2004)

En este trabajo se adopta la categoría conceptual de régimen de bienestar (Esping-Andersen, 1993, 1996) que otorga herramientas para entender que las condiciones materiales de vida en sociedades capitalistas se establecen como producto del cruzamiento de tres esferas de prácticas sociales: el mercado, las familias (y otras instancias asociativas) y el Estado. El modo en que esas esferas se articulan genera “arreglos” en cada uno de los cuales las esferas asociativas y el Estado adquieren niveles diversos de intensidad, predominio o dependencia respecto del mercado.

Los arreglos producen formas de “desmercantilización” de las condiciones de vida, es decir, modos extra-mercantiles de resolver problemas de bienestar por medio de la organización familiar, comunitaria o la intervención del Estado. Esas formas tienen importantes consecuencias en términos de estratificación social y en las asimetrías de las relaciones sociales en general.

Los estudios, sobre todo provenientes de la disciplina historiográfica, que han puesto el foco sobre las agencias estatales son herramientas de utilidad para abordar los interrogantes sobre las políticas asistenciales. Estos trabajos aportan elementos para pensar al Estado en sus distintas jurisdicciones, abarcan la indagación sobre la implementación de las políticas públicas, sobre los elencos

gubernamentales, las burocracias, los saberes y sus procesos de legitimación para convertirse en fundamento y legitimación de las intervenciones. (Ramacciotti, Valobra, 2004; Ramacciotti, 2009; Bohoslavsky, Soprano, 2010; Pereyra, 2012; Biernat, Ramacciotti, 2012; Plotkin, Zimmermann, 2012; Biernat, Ramacciotti, 2013; Ortiz Bergia, 2015)

A partir de la década del noventa, surgieron numerosos estudios que abordaron al peronismo desde nuevos núcleos temáticos, uno de ellos es el estudio de las políticas sociales. Cabe mencionar los trabajos dedicados a las políticas de vivienda que dan cuenta de las particularidades de estas políticas en los ámbitos provinciales. Estos estudios aportan desarrollos empíricos sobre una política sectorial a partir de analizar sus instituciones, la legislación y la percepción de los propios funcionarios y destinatarios de las políticas. (Ballent, 2005; Aboy, 2005; Jerez, 2010)

Los estudios dedicados a las políticas de salud intentaron demostrar cómo el proceso de modernización colaboró en el reconocimiento de los derechos sociales y en la ampliación de los contenidos de la ciudadanía social. Permiten además observar cómo estudiar una política sectorial en particular a través de la indagación de la legislación, la trayectoria profesional y laboral de los principales funcionarios y la historia del saber médico. (Armus, Belmartino, 2001; Ramacciotti, Valobra, 2004; Ramacciotti, 2009)

Las políticas de educación son abordadas en algunos trabajos que indagan sobre las estructuras institucionales del Ministerio de Educación creado en 1949, los procesos de centralización, los imaginarios sociales y la formación de los docentes. (Cucuzza, 1997; Puiggrós, 2006; Cammarota, 2010; Carrizo, Giménez, 2011; Perrupato, 2013). También contamos con trabajos que analizan el proceso de formulación y desarrollo de las políticas educativas durante el peronismo en la provincia de Buenos Aires desde la interacción entre el Estado y la sociedad. El gobierno provincial debió adecuar sus acciones a las presiones y demandas no sólo de diversos actores externos, sino también de las facciones de su trama política interna. (Petitti, 2013, Levoratti, 2016)

Otro aporte para pensar la política social desde un punto de vista histórico son los que analizan las instituciones de beneficencia o religiosas en la

construcción de la asistencia social. Estos estudios aportan la metodología para indagar numerosas instituciones, acciones y actores con la intención de dar cuenta de los antecedentes de las intervenciones que luego son absorbidas por el Estado durante la década del cuarenta. (Moreno, 2000; Guy, 2011)

Los trabajos sobre la Fundación Eva Perón se remontan al estudio pionero de Néstor Ferioli (1990), *La Fundación Eva Perón*, donde indagaba acerca de su funcionamiento y describía cada una de sus instituciones y las acciones más relevantes. Otras investigaciones, más recientes, la estudian sólo dedicándole uno o algunos capítulos dentro de libros (Navarro, 2005; Plotkin, 2007; Bianchi, 2001; Caimari, 2010). En su mayoría estos trabajos la analizan como una institución que actuaba como contrapeso de los sectores obreros sindicalizados y describen parte de su funcionamiento, pero no la vinculan con el nuevo modo de abordaje de la cuestión social dentro del entramado complejo del nuevo Estado social.

Hace ya unos años se publicó un libro que contiene una serie de artículos que hacen referencia a las políticas e institutos de la Fundación en la ciudad de Buenos Aires y su relación con las mujeres. (Barry, Ramacciotti, Valobra, 2008) Estos artículos permiten pensar modos de abordar las políticas desde fuentes diversas, indagado sobre sentidos, intencionalidades y perspectivas de género presentes en la implementación de acciones asistenciales. Por lo tanto, brindan herramientas para pensar nuevas variables de análisis sobre estas políticas.

Finalmente, está disponible la obra de Martín Stawski, que trabaja con documentos internos de la Fundación Eva Perón y brinda herramientas para la comprensión de su funcionamiento y su relación con las políticas públicas. Indaga cuestiones específicas como las fuentes de financiamiento, las modificaciones de su estructura organizativa, la relación con la burocracia estatal, y plantea una hipótesis sobre la funcionalidad de esta institución como generadora de recursos económicos para diversos fines. Este trabajo ofrece la posibilidad de acercarse a las fuentes de la institución con nuevos interrogantes y descubrir acciones y objetivos distintos de los explícitamente detallados en reglamentos, documentos y legislaciones. (Stawski, 2009)

La obra de Carolina Barry, *Evita Capitana*, no aborda de modo directo a la Fundación, pero tiene como objeto de estudio una institución directamente ligada a su funcionamiento. Estudia el proceso de formación del Partido Peronista Femenino, su estructura interna y su actividad tanto a nivel organizativo como de las unidades básicas femeninas distribuidas a lo largo y ancho del país. (Barry, 2009). Había un estudio pionero sobre el Partido Peronista Femenino en el que, a pesar de las limitaciones de fuentes, se sistematizaban datos y percepciones de las mujeres que habían participado de esa experiencia política. (Bianchi, Sanchis, 1988) Estas dos investigaciones permiten avanzar en los modos de conducción y actuación de Eva Perón en las instituciones que capitaneaba abriendo la posibilidad de integrar la mirada y la indagación sobre las políticas asistenciales.

La indagación histórica también trabajó sobre las cartas enviadas a los gobiernos peronistas. Favio Josin (2004) y Rosa Aboy (2005) analizaron las demandas sociales vinculadas al problema de la salud y de la vivienda. Eduardo Elena (2011) se concentró en las problemáticas ligadas al consumo y su relación con la planificación peronista. Mientras que Omar Acha (2013) utilizó este archivo para observar la construcción de lazos sentimentales entre quienes escribieron estas cartas y el presidente Perón. Donna Guy (2017) publicó un estudio que contiene también las misivas enviadas a la Fundación Eva Perón o aquellas con recomendaciones para la reforma constitucional de 1949. Esta autora busca recuperar la importancia que tuvo en la época la comunicación epistolar para la construcción del carisma peronista. Finalmente, Hernán Comastri (2018) buscó reconstruir, a través de estas fuentes, las expresiones de la imaginación técnica popular referidas a la relación entre ciencia, técnica y territorio nacional.

Las cartas eran enviadas al Estado nacional desde todo el país con ideas, reclamos y proyectos para ser incluidos en los planes del gobierno peronista y estaban en diálogo con los discursos públicos de la propaganda, la publicidad, la prensa y la ficción. Los estudios que utilizan estas fuentes brindan herramientas para abordarlas como vehículo de comunicación y demandas, al tiempo que permiten extraer información sobre los sentidos circulantes en torno al Estado, las políticas y los actores sociales que elevaban su voz y sus necesidades.



Las investigaciones que estudian el primer peronismo a nivel provincial pusieron el foco de atención en las continuidades y los cambios de las estructuras del Estado provincial, sus elencos en los orígenes del peronismo y durante los tres gobiernos que siguieron. Desde esta perspectiva, Darío Macor y Esteban Iglesias estudiaron la inscripción ideológica y política de las elites estatales en las distintas etapas de la Revolución de Junio, así como la conformación de la alianza política que desde 1945 reprodujo en el ámbito provincial la hegemonía del grupo que rodeaba a Perón y preparó en la ciudad de Santa Fe el terreno para las elecciones de febrero de 1946. (Macor, Iglesias, 1997)

En otro trabajo, Macor atiende al proceso de construcción de la identidad peronista y recorta el análisis sobre el campo político ideológico de los dirigentes y la conformación de la alianza electoral del año 1946. (Darío Macor, 2003) Natacha Bacolla construyó su objeto de observación a partir de la diagramación de las políticas públicas y su implementación. Para ello señala las transformaciones institucionales del Estado provincial entre 1946 y 1955, los actores que formaron parte de la misma, el funcionamiento del régimen santafesino y sus fricciones internas. (Bacolla, 2003)

Un estudio insoslayable para entender el período es la obra de Mercedes Prol en la que se aborda el proceso de configuración y funcionamiento del régimen político del primer peronismo en el ámbito nacional y en la provincia de Santa Fe entre los años 1943 y 1955. Dentro de este marco analiza las transformaciones de la estructura institucional del Poder Ejecutivo de la Nación, y las relaciones políticas que las élites estatales peronistas entablaron durante el período mencionado con los sucesivos gobiernos de Santa Fe y con el Partido Peronista en ambas jurisdicciones, la nacional y la provincial. (Prol, 2009)

Una investigación sobre estructuras institucionales particulares es la tesis doctoral de José Ignacio Allevi en la que se interesa por la construcción de un espacio de ciencia legítimo para la psiquiatría en Rosario entre los años 1920 y 1944. Si bien, este estudio no coincide con el período trabajado por esta investigación brinda herramientas para pensar el espacio provincial. Su trabajo vincula la indagación sobre el dispositivo asistencial psiquiátrico en la ciudad de

Rosario, las redes de sociabilidad y la participación en redes científicas que facilitaron y cimentaron la constitución de ese campo del saber. (Allevi, 2017)

Dos trabajos publicados hace unos años abordan el desarrollo de las instituciones de salud pública en la provincia y brindan un análisis de las principales transformaciones implementadas desde la década del treinta. Uno de ellos es una investigación en la que se indaga las dinámicas de transformación de las políticas sanitarias en la provincia de Santa Fe en la primera mitad del siglo XX hasta las innovaciones proyectadas por la intervención de 1943 y los gobiernos peronistas. (Bacolla, 2016) Otro estudio reconstruye la institucionalidad de la salud pública en la década del treinta. En ese escrito se reconocen importantes antecedentes en la gobernación de Luciano Molinas y se plantean continuidades durante los años de gobierno conservador y los inicios del peronismo. (Bolcatto, Vallejos, 2013)

Más recientemente se identifican investigaciones que dan cuenta de la formación de la burocracia implementadora de las políticas asistenciales y sanitarias. Existen trabajos sobre la formación de enfermeros y visitantes de higiene en la provincia. Entre ellos, un trabajo de Allevi y Bacolla que aborda la experiencia de la creación de la Escuela de Nurses y Visitadoras de Higiene de la Universidad Nacional del Litoral, con sede en la Facultad de Medicina de Rosario, como la primera experiencia nacional universitaria de formación en enfermería. También indagan sobre la conformación de la Escuela de Enfermeras en Salud Pública dependiente del Ministerio de Salud provincial, iniciada en 1948. (Allevi, Bacolla, 2019, 2020)

Otra investigación se centra en el proceso de profesionalización de la enfermería y de las visitadoras de higiene en la ciudad de Santa Fe durante la primera mitad del siglo XX a partir del análisis de las concepciones, los recursos y las propuestas educativas involucradas en la formación de estos profesionales. (Rubinzal, Bolcatto, Sedran, 2019)

Los trabajos que avanzan en el análisis de la formación de las asistentes sociales en la provincia analizan las dos escuelas dedicadas a su capacitación, ubicadas en ese momento en las ciudades de Rosario y Santa Fe. Un estudio más

alejado en el tiempo es el de Marcelo Britos que se ocupa de la formación y funcionamiento de la Escuela de Asistentes Sociales de Rosario. (Britos, 2003)

Los orígenes de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe se vinculan con la coyuntura política de desarrollo del Estado provincial, la modernización en clave regional y la visión de los funcionarios e intelectuales que llevaron adelante dicha empresa. (Rubinzal, 2016) Otro estudio aborda las problemáticas sociales vividas en la provincia de Santa Fe desde los años 1937 a 1943 y las razones que dieron lugar al surgimiento de la Escuela de Asistentes Sociales en la ciudad capital. (Genolet, 2015)

Los trabajos citados que abordan el espacio provincial singular permitieron un acercamiento a un contexto político específico, a partir de conocer los elencos políticos, su conformación ideológica, las trayectorias de las internas y conflictos institucionales y políticos al interior del peronismo local y la relación con el movimiento a nivel nacional. También brindaron herramientas sobre las instituciones y la burocracia implementadora de las políticas sociales. Estos trabajos, por tanto, brindaron la base empírica sobre la que construir nuevos interrogantes sobre la cuestión asistencial en particular.

Sin embargo, a pesar de los avances en las investigaciones históricas sobre el peronismo en Santa Fe, no se cuenta con trabajos que aborden las políticas asistenciales en conjunto en la provincia. Por lo tanto se reconoce un ámbito de vacancia dentro de este tema de indagación. El presente estudio se sitúa entre las indagaciones sobre instituciones subnacionales. En ese sentido se identifican una serie de trabajos que analizan el complejo de políticas sociales durante el peronismo en otras provincias y que brindan herramientas para pensar modos de acercarse a la problemática y establecer análisis comparados entre los Estados.

En primer lugar, se identifican varios trabajos centrados en las características del peronismo y el análisis de distintas políticas e instituciones en la provincia de Buenos Aires (Panella, 2005; Torres Cani, 2008; Bruno, Mazza, 2008; Zagorodny, 2008; Aelo, 2012; Molteni, Galcerán, 2012; Mastrogiacomo, Cammarota; 2012). Dentro de este grupo se resalta un trabajo que indaga sobre las instituciones orientadas a los menores en la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de Mercante entre 1946 y 1952 a través del estudio del Ministerio de

Salud Pública y Asistencia Social. (Marangone, 2014) Este trabajo brinda un modo de acercamiento a la cuestión, herramientas para indagar sobre las concepciones, acciones e intencionalidades de las políticas sociales. Además, permitió observar el modo de analizar fuentes vinculadas a la temática.

La indagación sobre las políticas públicas en este período avanzó en otras provincias. Existen trabajos sobre la actual provincia de Chubut. (Oriola, 2014) Un análisis del complejo de políticas públicas sobre la provincia de Santiago del Estero identifica algunas modalidades de intervención en la asistencia social a través de la creación de Dirección de Asistencia Social en 1953. (Tenti, 2012) En la provincia de Tucumán se analiza la transformación y reestructuración de la infraestructura hospitalaria entre los años 1946 y 1950, a través de la creación del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social que incluía proyectos de provincialización, refacción y construcción de instituciones sanitarias como expresión del ideal centralizador proyectado desde el gobierno. (Rosales, 2012)

Un artículo centra su atención sobre las ideas, proyectos y concreciones arquitectónicas de la Fundación Eva Perón en la provincia de Mendoza. Le interesa posicionar sus obras dentro de la línea de acciones oficiales respecto de la asistencia social y ponerla en relación con la obra estatal provincial. (Raffa, 2014) Esta misma autora analiza las políticas públicas de turismo social en la provincia de Mendoza. (Raffa, 2018) Sobre la provincia de Jujuy, un estudio aborda las políticas sociales del primer peronismo y su vínculo con las acciones de la Fundación. (Fleitas, 2012)

Sobre la provincia de Córdoba, un artículo realiza un análisis sobre el discurso político y las instituciones de la Delegación Regional de la Secretaría de Trabajo y Previsión como organizadora de la cuestión social en ese territorio. (Romanutti, 2008) Otro trabajo da cuenta de la construcción de políticas sociales entre 1930-1943 en la ciudad de Córdoba a través de los diferentes actores que participaron de la distribución del bienestar. Si bien indaga un período anterior al estudiado permite pensar un modo de abordaje de la asistencia y su relación con la construcción de un Estado social. Analiza el vínculo cambiante y conflictivo entre el Estado en una jurisdicción provincial y local y las instituciones privadas de la

asistencia que fueron gradualmente perdiendo atribuciones en beneficio de la ampliación de la intervención estatal. (Ortiz Bergia, 2009)

Los estudios referidos a las políticas sociales en otros ámbitos provinciales, ya sean sectoriales, asistenciales o de la Fundación posibilitan la configuración de un mapa de la cuestión configurado con numeroso material empírico y documental que contribuye a discutir y complejizar la imagen del Estado social durante este período. De este modo, se puede aspirar en el mediano plazo, a la elaboración de una síntesis de los modos en los que los distintos espacios provinciales contribuyeron con las políticas sociales y cómo se vincularon con el espacio nacional.

### Justificación

El estudio de las políticas asistenciales durante los años del primer y segundo gobierno peronista es un campo de investigación de necesario y relevante desarrollo. Este período de la historia argentina es donde se consolidan ciertos rasgos centrales de intervención social desde el Estado y las instituciones privadas que tienen consecuencias aún hoy en la implementación y debates sobre políticas sociales. Las políticas asistenciales cumplían un rol central de integración, en la atención de demandas diversas y la actuación frente a situaciones de emergencia. Eran acciones dirigidas al conjunto de la población y desarrolladas por instituciones estatales y privadas con distintas concepciones y objetivos.

La provincia objeto de estudio es un espacio relevante desde distintos puntos de vista. En la década del cuarenta era un territorio con un importante desarrollo económico (tanto industrial, de servicios, como agrícola ganadero), que contribuía con el 10,71% del total de la población argentina. Santa Fe era el tercer distrito más poblado con 1.702.975 habitantes, detrás de provincia de Buenos Aires, que contaba con 4.272.337 y la ciudad de Buenos Aires, que tenía casi tres millones de habitantes. Además, el Estado santafesino contaba con una vasta trayectoria en materia de políticas públicas en vínculo con numerosos actores políticos y sociales.

La indagación del complejo de políticas asistenciales en la provincia puede contribuir a brindar herramientas para complejizar el análisis del conjunto de las políticas sociales. Para ello, se analiza a la provincia como una unidad empírica, con su complejidad y su singularidad. Este trabajo, por lo tanto, puede aportar elementos empíricos que abonen a la discusión de los marcos teóricos para pensar las particulares formas de institucionalización de las políticas sociales en los espacios provinciales durante el período comprendido entre los años 1946 y 1955.

### Metodología y fuentes de información

La investigación se desarrolló en varias etapas para poder alcanzar los objetivos propuestos. La tarea de consulta bibliográfica en el marco de una amplia revisión histórica sobre el período, que incluyó textos, artículos y ensayos académicos, fue la primera actividad. Es necesario, en esta primera etapa, incluir el análisis del contexto político, económico e institucional que define el escenario histórico donde se desarrollan las políticas asistenciales que se pretenden indagar. De esta forma, se analizaron los antecedentes de la cuestión relacionada con los procesos de construcción de las políticas sociales producidas en un contexto de fuerte movilización obrera y consolidación de un movimiento político nuevo.

Posteriormente, un amplio trabajo de archivo se desarrolló sobre las siguientes fuentes primarias: los diarios *La Capital*, *La Acción*, *El Orden* y *El Litoral*, documentos, publicaciones, leyes, debates parlamentarios, planes de gobierno, proyectos de presupuestos y discursos de funcionarios públicos y responsables de las instituciones. Se recurrió también a los archivos oficiales de las entidades que son objeto de esta investigación. Estas fuentes primarias son analizadas a partir de la realización de un fichaje bibliográfico y documental (construcción de instrumentos de recolección de datos para sistematizar información) para luego efectuar un análisis del contenido y del discurso.

Los documentos oficiales han sido identificados y relevados en espacios ubicados en distintas ciudades: el Archivo General de la Provincia, el Archivo Intermedio de la Provincia, el Archivo de la Legislatura de la Provincia, todas estas instituciones ubicadas en la ciudad de Santa Fe. En particular, interesa resaltar que en el momento planificado para el acceso a los expedientes, en el

verano de 2016, se derrumbó el techo del Archivo General de la Provincia, por lo que gran parte de su acervo no estuvo disponible por casi un año hasta que fue finalmente trasladado al Archivo Intermedio. Este acontecimiento, en un momento clave de la investigación, demoró el avance de la escritura, y por unos meses casi define la interrupción completa de este proyecto.

El archivo de la biblioteca del Museo Histórico Provincial Dr. Julio Marc y el Archivo de la Escuela de Museología de la Provincia de Santa Fe, ambos ubicados en la ciudad de Rosario fueron espacios de consulta. Y, finalmente, se accedió a documentación del Archivo General de la Nación y del Archivo Intermedio en la ciudad de Buenos Aires.

El fondo documental, objeto de este estudio, está compuesto por expedientes de la Secretaría Bienestar y Seguridad Social y del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Estos fondos están ordenados en tomos guardados bajo una leyenda que indica el mes y año de archivo, que no siempre se corresponde con la fecha de los expedientes que contienen. Se ha podido analizar el catálogo de la gran mayoría de los tomos y se observó que no existen, entre ellos, grandes variaciones en los temas o modalidades de intervención. La metodología se basa en seleccionar al azar un tomo por año de funcionamiento de la institución y examinar exhaustivamente los expedientes que contiene y presentan las singularidades de la atención. El objetivo de este relevamiento es describir y analizar los modos de intervención que se implementaban desde la institución, reflexionar en torno a las prácticas de los agentes públicos y de los sujetos que se vinculaban con el Estado.

Esta investigación se corresponde a un estudio de caso de tipo intrínseco, que puede instituirse a partir del interés en el caso y se emprende porque representa interés en sí mismo. (Stake, 1995; Kases, 2009) Las políticas asistenciales santafesinas son un objeto de estudio que amerita una indagación sin que sean necesariamente sus conclusiones trasladables a otros casos. (Forni, 2010) La finalidad de la investigación es combinada, por un lado, es exploratoria ya que se recurre a fuentes no exploradas e intervenciones no abordadas, y por otro lado, es descriptiva indagando sobre su funcionamiento dentro del complejo de políticas

y estableciendo relaciones causales con el contexto político y múltiples variables como el desarrollo de un saber específico y las capacidades estatales. (Yin, 1994)

Esta investigación se centra en lo particular y específico pero sus hallazgos tienen implicancia mucho más allá de sus límites. En tanto enfoque de investigación, es un estudio de caso ya que es definido por el interés en un caso individual antes que por los métodos de investigación utilizados, interesa la problemática y el problema. El caso es definido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales donde se busca dar cuenta de la particularidad del mismo en el marco de su complejidad. La pregunta de investigación se convierte en el eje conceptual que estructura el estudio de caso y puede referirse a un determinado tipo de problema o un tema de características empíricas. (Neiman, Quaranta, 2006)

Este trabajo analiza ampliamente elementos del diseño y planificación de las políticas asistenciales en Santa Fe, sin embargo, estos instrumentos no garantizan necesariamente su implementación. Para evaluar su impacto y su aplicación se necesita calcular los recursos, investigar acerca del personal y de las prácticas concretas. Algunos apartados contienen estos elementos y aquellos en los cuales se ha tenido acceso a herramientas de planificación y diseño más que las de ejecución se ha puesto el foco en la indagación de las concepciones y sentidos que contienen este tipo de políticas. Se analizó, en estos casos, la legislación y el discurso de los funcionarios para evaluar continuidades y rupturas con períodos previos y en relación a otras jurisdicciones y actores.

### Estructura de la tesis

Esta tesis se compone de ocho capítulos, una introducción y un apartado con las conclusiones finales. El primer capítulo contiene un conjunto de reflexiones teóricas que permiten la construcción de un andamiaje conceptual para pensar las políticas asistenciales y su relación con el conjunto de las políticas sociales durante el primer peronismo. Desarrolla un espacio de conceptualización sobre las formas que asumió el complejo de políticas sociales durante la segunda posguerra y sus repercusiones en el espacio nacional. Se analizan los trabajos que abordan las capacidades estatales. Las políticas sociales y asistenciales son indagadas desde distintas concepciones teóricas para adoptar las referencias



conceptuales que permiten el trabajo de indagación documental. Se despliega una revisión de las investigaciones sobre las políticas sociales durante el peronismo, y de las investigaciones del período en el ámbito provincial.

El segundo capítulo realiza un recorrido por las intervenciones sociales del Estado desde su consolidación y se centra en las modalidades de atención que se denominan “en los márgenes”. Se realiza una historiografía de la intervención social, recorriendo las modificaciones que se fueron produciendo en las modalidades institucionales, las concepciones y los debates que rodearon su implementación. Este capítulo incluye también una breve referencia a los antecedentes institucionales provinciales y a las modalidades de intervención de las políticas asistenciales en el territorio de la provincia de Santa Fe.

El tercer capítulo contiene dos apartados. El primero presenta un análisis del contexto en el que se desarrollan las políticas que constituyen el objeto de esta investigación. Para ello, se desarrolla una descripción de la provincia a partir de las variables más relevantes para dar cuenta de su lugar en el contexto nacional en la década del cuarenta. Se relevan los principales datos sociodemográficos, las características centrales del sistema productivo, el funcionamiento del sistema político provincial y algunas consideraciones en relación a las políticas sociales previas al período estudiado. El segundo apartado contiene una descripción del contexto político provincial del período. De este modo se intenta situar las intervenciones en un momento y un espacio territorial atravesado por múltiples problemáticas sociales y políticas. Estos elementos complejizan la imagen del escenario santafesino. Se realiza una descripción de las características centrales de las gobernaciones a través del análisis de la conformación de sus elencos gubernamentales y sus principales medidas de gobierno.

El cuarto capítulo desarrolla un análisis de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social, la institución gubernamental encargada de la asistencia social durante la primera gobernación peronista en la provincia. Para ello fue necesaria la lectura cuidadosa de la legislación, de los presupuestos y los discursos de sus responsables. Las variables centrales de observación fueron los diseños institucionales y la formación de los técnicos que implementaban las políticas de asistencia. Este capítulo contiene la descripción y el análisis de la institución, la

legislación, los elencos gubernamentales, las técnicas encargadas de la implementación de las políticas y las argumentaciones sobre las que construyeron su legitimidad y bases de apoyo.

En este espacio se desarrolla además una indagación sobre los principales elencos técnicos y políticos de estas instituciones, y se realiza un recorrido por su trayectoria biográfica, sus espacios de formación, actuación pública y profesional y sus aportes intelectuales e ideológicos a estos procesos. En esta sección se busca identificar las relaciones entre las instituciones nacionales y provinciales abocadas a esta temática, para establecer las modalidades de articulación, colaboración y conflicto.

El quinto capítulo despliega un análisis de las políticas implementadas por la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social desde la lectura y análisis de sus expedientes. Esto permite indagar los modos de atención, los actores que participaban de la asistencia y los vínculos que se establecían entre los sujetos beneficiarios de las políticas y el Estado provincial a través de su burocracia. Se analizan los reclamos que se elevaban al Estado provincial. A través de las cartas se indaga los perfiles de los solicitantes, el tipo de vínculo que establecían, los sentidos presentes en los escritos y los tipos de demandas expresadas.

El sexto capítulo estudia el funcionamiento del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social como organismo encargado de la asistencia y las políticas sanitarias a partir de 1949. Para ello se realiza un análisis de la estructura institucional, el marco legal, presupuestario y los actores que actúan como implementadores de políticas. Además se reconstruye y analizan los antecedentes de las políticas de salud pública provinciales desde sus orígenes hasta las transformaciones más cercanas al período estudiado.

Este capítulo aborda las relaciones entre las instituciones asistenciales de los Estados provincial y nacional. Se analizaron los planes de gobierno para obtener una descripción de las intenciones, las políticas y detectar intervenciones conjuntas o zonas de confrontación y conflicto. Todo ello permitió la reflexión en torno a la particularidad de la implementación de las políticas asistenciales en un territorio singular y las modalidades de articulación con las instancias nacionales, tanto estatales como privadas. También se trabaja sobre cartas y notas como

vehículo de comunicación y demanda de los beneficiarios de la asistencia hacia el Estado.

El séptimo capítulo aborda la Fundación Eva Perón. La primera parte trabaja con estudios disponibles e indaga sobre su origen, las características centrales de su funcionamiento, sus modos de atención, su financiamiento, las obras más importantes y reflexiones sobre su accionar. La segunda parte analiza el funcionamiento de la Fundación Eva Perón en la provincia de Santa Fe, indagando sobre sus formas de actuación y su relación con el territorio y con los organismos gubernamentales de asistencia.

El octavo capítulo realiza un análisis de las instituciones no gubernamentales que asumían la responsabilidad de la implementación de acciones asistenciales en la provincia de Santa Fe. Por lo tanto, se incluye un mapeo de las principales organizaciones de asistencia social en la provincia, y su vínculo con las instancias gubernamentales de control y financiamiento.

El último apartado contiene las reflexiones finales a las que se arriba luego de un trabajo de análisis, cruce y reflexión de las distintas variables consideradas y que pretende cerrar al menos provisoriamente este espacio de trabajo confirmando algunas respuestas conjeturadas al inicio de esta investigación y sumando nuevos elementos que se incorporaron a partir del trabajo de búsqueda, análisis, escritura, intercambio y elaboración de nuevas hipótesis.

## Capítulo I

### Marco teórico: reflexiones y abordajes en torno a las políticas sociales durante el primer peronismo

El Estado durante el primer peronismo acrecienta su rol interventor. Se instituye como responsable de un conjunto de factores vinculados a la cuestión social y como promotor del desarrollo económico, tanto a nivel nacional como a nivel de la provincia de Santa Fe. El intervencionismo económico que se había desarrollado durante la década del treinta se complementa con mecanismos de intervencionismo social (Sidicaro, 2005) que facilitan distintas “vías de acceso al bienestar” para amplios sectores sociales. (Torre y Pastorizza, 2002) Esta faceta social de la intervención se identifica tanto en las políticas distributivas, a través del establecimiento de políticas laborales y de instituciones dirigidas a regular los salarios y las condiciones de trabajo, como en la implementación de políticas sociales de distinto tipo que contribuyeron a generar procesos de ascenso social. Junto a estos mecanismos y complementariamente a ellos se desarrollaron las políticas asistenciales que se preveía cumplirían un rol secundario en un contexto de ampliación del trabajo asalariado protegido.

Sin embargo, se observa que las instituciones establecidas para la implementación de políticas asistenciales cumplieron un rol central de legitimación y ampliación de las bases sociales del movimiento peronista y de implementación de políticas dirigidas a las mujeres, a los niños y los jóvenes (Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2004). Este tipo de intervención asistencial fue desarrollada casi en su totalidad por la Fundación Eva Perón a nivel nacional. Siguiendo a Carolina Barry se sostiene que las políticas asistenciales de esta institución excedían a estos sectores e incorporaban entre su población objetivo a sectores trabajadores. (Barry, 2013)

A nivel del Estado provincial santafesino, se crearon organismos estatales específicos como la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social en 1947, que tenía como objetivo atender lo que genéricamente podríamos denominar como “asistencia social”. A partir de 1949 y hasta el fin del período, estas políticas fueron planificadas y ejecutadas desde Ministerio de Salud Pública y Bienestar

Social como organismo especializado en la aplicación de estos dos grandes complejos de políticas, las de salud pública y las de asistencia social. Para comprender el conjunto de políticas que se denominan asistenciales, es necesario interrogarse sobre las formas en que se intenta explicar la intervención social durante el primer peronismo desde las ciencias sociales. En ese sentido, se observan grandes modificaciones, sobre todo, en las últimas décadas.

“En líneas generales, se puede decir que a lo largo de los años el foco del debate se ha trasladado de los sociólogos a los historiadores, de las perspectivas macro a las micro y de lo político a lo social. El énfasis inicial acerca de la supuesta ruptura y anomalía que representaba el peronismo ha desaparecido prácticamente a favor de la continuidad y de su contextualización en el proceso histórico argentino. La imagen homogénea ha sido reemplazada por un cuadro complejo y heterogéneo. (...) la dimensión nacional, basada en la experiencia de la Capital Federal y sus alrededores, es decir la óptica metropolitana, ha dado lugar a distintas miradas provinciales, regionales y locales.” (Rein, et al., 2004: 24)

Estas nuevas investigaciones trabajan cuestiones particulares de los gobiernos peronistas a partir de la revisión de nuevas fuentes, o haciendo nuevas preguntas sobre fuentes ya consultadas. Todas estas interpretaciones suman complejidad y mayor conocimiento sobre cuestiones que habían permanecido inexploradas, pero también surge la necesidad de generar una mirada integradora de este período. Se desarrollan investigaciones empíricas sobre distintos aspectos del peronismo, sus vínculos con grupos sociales, en relación al género, a las transformaciones en la vida cotidiana, a las políticas económicas, culturales y sociales e investigaciones sobre contextos geográficos específicos. (Rein; et al.: 2009)

En este primer apartado se presentan el enfoque metodológico y los distintos abordajes teóricos sobre las políticas sociales de este período histórico y el andamiaje conceptual sobre el que se construye la investigación. Para ello, se distinguen cinco grupos de estudios sobre el peronismo y las políticas sociales. En primer lugar se presentan los estudios centrados en el Estado en sus distintas jurisdicciones que indagan sobre la implementación de las políticas públicas pero también sobre los elencos gubernamentales, las burocracias, los saberes y sus

procesos de legitimación. En segundo lugar, los estudios que tratan de problematizar el complejo entramado de políticas sociales que conforman lo que se ha denominado “Estado Social”, “Regímenes de Bienestar” o “Estado de Bienestar” en América Latina y las reflexiones sobre su caracterización durante el primer peronismo. En tercer lugar se presentan los conceptos de políticas sociales y asistenciales. El cuarto apartado contiene los trabajos que centran su mirada sobre los procesos de formulación, implementación y efectos de las políticas sociales durante el primer peronismo. El último subtítulo presenta un grupo de estudios que tienen como anclaje territorial a la provincia de Santa Fe y aportan insumos a esta investigación. Cada uno de estos grupos de estudios otorga herramientas para pensar, discutir y problematizar la cuestión de las políticas asistenciales en la provincia de Santa Fe durante el primer peronismo.

### Las políticas asistenciales como un estudio de caso

Este trabajo inscribe la indagación de las políticas asistenciales en la provincia de Santa Fe durante los años 1946-1955 como un estudio de caso. Los estudios de caso contienen una multiplicidad de tipologías y una tensión sobre si remiten a una opción metodológica particular o a la elección de un objeto de estudio, y si la primera puede entenderse exclusivamente en el marco de abordajes cualitativos o habilita el uso de técnicas múltiples. (Gundermann Kroll, 2001) La opción metodológica como perspectiva pone el énfasis en el estudio de caso como medio para alcanzar la comprensión de un problema, y la elección de un objeto de estudio destaca el estudio de lo particular, su especificidad. (Piovani, Rausky, Santos, 2010)

El estudio de caso consiste en el abordaje de lo particular priorizando el caso único. La efectividad de la particularización reemplaza la validez de la generalización. (Stake, 1995, citado en Neiman, Quaranta, 2006) La elección del caso es el resultado del recorte temático y es definido por el interés en el mismo, mientras que el diseño metodológico de la investigación pasa a segundo plano. El acento se ubica en la profundización y conocimiento global del caso y no en la generalización de resultados. En tanto enfoque de investigación, un estudio de caso es definido por el interés en asuntos individuales antes que por los métodos de investigación utilizados, interesa la problemática y el problema. El caso es

definido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales donde se busca dar cuenta de la particularidad de mismo en el marco de su complejidad. La pregunta de investigación estructura el estudio de caso y puede referirse a un determinado tipo de problema o a un tema de características empíricas. (Neiman, Quaranta, 2006)

Un estudio de caso se centra en lo particular y específico pero sus hallazgos tienen implicancia mucho más allá de sus límites. Esta investigación se corresponde a un estudio de caso de tipo intrínseco, pues las políticas asistenciales santafesinas son relevantes en sí mismas y ameritan un estudio sin que sean necesariamente sus conclusiones trasladables a otros casos. (Forni, 2010) Yin diferencia este tipo de estudios de acuerdo a su finalidad, exploratoria, descriptiva o explicativa, dependiendo del tipo de preguntas. En este trabajo la finalidad es combinada, porque si bien es exploratoria ya que se recurre a fuentes no exploradas e intervenciones no estudiadas también se busca describir su funcionamiento dentro del complejo de políticas y establecer relaciones causales con el contexto político y múltiples variables como el desarrollo de un saber específico y las capacidades estatales. (Yin, 1994) Es un estudio de caso intrínseco que puede instituirse a partir del interés en el caso y se emprende porque representa interés en sí mismo, en cambio el caso instrumental y el colectivo se incluyen dentro de la estrategia de investigación con otros estudios de caso. (Stake, 1995; Kases, 2009)

El caso de las políticas asistenciales en la provincia de Santa Fe entre los años 1946-1955 se selecciona porque no ha sido estudiado con anterioridad y es relevante por la importancia política, cultural, económica y poblacional de la provincia en ese contexto histórico. Es un estudio de caso con distintas unidades de análisis de acuerdo a la organización burocrática administrativa. Lijphart señala que la ventaja de este método de estudio consiste en que focalizando en un único caso este puede ser examinado intensivamente aún con recursos limitados. (Lijphart, 1971) Estos estudios pueden realizar un aporte importante para establecer proposiciones generales a los fines de construir teoría, pero pueden contribuir en menor medida que un estudio con mayor número de casos. Distingue seis tipos ideales de estudios de caso: a-teórico, interpretativo, generador de

hipótesis, confirmador o discutidor de teoría y desviado. Este caso se incluye entre el denominado discutidor de teoría porque consiste en un análisis de caso que pone a prueba la proposición sobre la asistencia social para estatal. Su valor teórico se incrementa si se trata de casos en los que cierta variable se presenta de una manera especial. (Kazez, 2009)

### El Estado como variable central de análisis: elencos gubernamentales, saberes y burocracias en espacios locales

A partir de la década de 1980 el Estado empezó a cobrar relevancia como variable explicativa en diversos fenómenos políticos, sociales y económicos. Los estudios que vuelven a poner al Estado en el centro de la escena se denominan neo institucionalismos y se han agrupado en tres familias distintas: el económico que se alinea con la idea de racionalidad económica, el histórico heredero de los llamados macro analíticos de la política comparada y el institucionalismo sociológico. (Acuña, Chudnovsky, 2013).<sup>2</sup>

Skocpol habla de un giro paradigmático que implica un replanteamiento profundo del papel de los Estados en relación con las economías y las sociedades. (Skocpol, 1985) Dentro de este grupo de estudios aparecen dos cuestiones: la discusión sobre la autonomía y sobre las capacidades de los Estados que se vuelven centrales a la hora de estudiarlos históricamente. La autonomía hace referencia a que los Estados pueden formular y perseguir objetivos que no son el simple reflejo de las demandas de grupos sociales. Este rasgo no es estructural, puede aparecer y desaparecer en determinados períodos históricos y en una institución u organismo determinado. Las capacidades estatales hacen referencia a que, en tanto actor, el Estado trata de alcanzar objetivos en materia de políticas

---

<sup>2</sup> A fines de la década de 1980 fue resurgiendo la preocupación por el rol de las instituciones políticas, motivada tanto por las limitaciones de algunos enfoques centrados exclusivamente en el comportamiento individual de los actores como por los cambios producidos en el ámbito político internacional. En ese contexto las instituciones comenzaron a ser vistas como prácticas sociales y como actores. Las reglas formales e informales se transformaron en los marcos de la acción de los actores políticos, y eran vistas como una instancia creadora. Una máxima quedó establecida en un texto célebre de March y Olsen (1995): “las instituciones hacen una diferencia”. Para ampliar: (Hall y Taylor, 1996; Skocpol, 1989; March y Olsen, 1984; Di Maggio y Powell 1983; o Skocpol, 1985). En (Acuña, Chudnovsky, 2013) se presentan los aportes y limitaciones de cada uno de los tres grupos de neo institucionalismos.



concretas. Skocpol presenta dos estrategias analíticas complementarias para estudiarlo.

“Por una parte, los Estados pueden ser considerados como organizaciones mediante las cuales los colectivos de funcionarios pueden perseguir objetivos característicos, alcanzándolos con mayor o menor eficacia según los recursos estatales disponibles en relación con los marcos sociales. Por otra parte, los Estados pueden ser considerados de un modo más macroscópico como configuraciones de organización y acción que influyen en los significados y métodos de la política para todos los grupos y clases de la sociedad.” (Skocpol, 1985: 41)

Estas estrategias de abordaje permiten pensar la relevancia de los funcionarios, las reglas y las instituciones estatales como productoras de bienes, servicios y sentidos, en tanto organizan las acciones en las sociedades. Estas perspectivas aportan elementos para pensar los modos en que las acciones estatales se constituyen en momentos históricos determinados, encarnadas en instituciones puntuales, y en vínculo permanente y tensional con el contexto socio político, cultural y económico en el que se desarrollan. Estas perspectivas permiten complejizar la mirada sobre las políticas públicas y analizarlas como acciones generadas por burocracias con intereses, historias, características singulares y capacidad de modificar a los grupos con los cuales se vinculan en sentidos diversos y a veces inesperados.

El interés por el Estado se identifica, en el escenario local particularmente, a partir del inicio del siglo XXI y desde la disciplina historiográfica. Estos trabajos centran su atención en el estudio tanto de agencias estatales como en el proceso de formulación de políticas públicas. Son muchos los autores que reflexionan sobre esta nueva producción e identifican potencialidades y límites sobre su desarrollo. (Bohoslavsky, Soprano, 2010; Plotkin, Zimmermann, 2012; Pereyra, 2012; Bohoslavsky, 2014; Pereyra, Berrotarán 2014; Soprano, 2015; Ortiz Bergia, 2015; Palermo, Silva, 2016; Bacolla, Caravacca, 2017; Lvovich, 2017) En este sentido, Pereyra señala:

“Así, las perspectivas macro y socio céntricas (...) parecen abrir paso y/o entrar en tensión con un interés por indagar ya no sólo en las relaciones entre el

estado y la sociedad sino en las relaciones dentro del estado y, en este sentido, la pregunta en torno a la construcción y configuración del aparato institucional, sus actores y la manera en que inciden o moldean las políticas públicas comienza a cobrar un mayor espacio.” (Pereyra, 2012: 100)

Esta autora sostiene que, entre la década del 1970 y 1980, predominaron las perspectivas teóricas con una preocupación central por la construcción de un orden político, desde enfoques socio-céntricos que entendían al Estado como relación social. Identifica la década de 1990 como de transición donde las preocupaciones en torno al Estado como espacio en el que habitan actores con intereses diferenciados asoman con mayor nitidez. A partir del año 2000 las preguntas se realizan sobre la relación del Estado y la sociedad, dentro del Estado y sobre la configuración institucional, sus actores y la manera en que inciden en las políticas públicas. (Pereyra, 2012)<sup>3</sup>

Pereyra identifica cuatro áreas temáticas dentro de este nuevo desarrollo historiográfico que pueden ayudar a identificar la amplitud y la diversidad de enfoques. “(...)a) la dinámica general de las estructuras estatales y, dentro de ello, el análisis de ciertos procesos de innovación o creación institucional; b) el estudio de áreas de la gestión estatal (oficinas, organismos); c) el estudio de políticas públicas; y d) el estudio de los procesos de demanda de saberes especializados entendidos como “saberes de estado”, con particular referencia a la configuración de redes y el análisis de trayectorias.” (Pereyra, 2012: 100-101)

Dentro de esta nueva línea de investigación centrada en el Estado predomina el análisis sobre el peronismo clásico. Se registra una menor presencia de estudios dedicados a la década de 1930 a pesar de su trascendencia sobre el

---

<sup>3</sup> Es necesario destacar en este punto que cada autor desarrolla una compleja tipología de las investigaciones sobre el Estado, organizando los grupos de estudios de acuerdo a su momento de producción y a la modalidad de construcción del objeto de estudio. En este trabajo destacamos la que creemos puede ser significativa a la hora de pensar las modalidades de interrogación sobre las políticas sociales del peronismo. Otros autores hacen un exhaustivo recorrido por los trabajos que abordaron el Estado desde el período de la transición a la democracia. Por ejemplo, Zimmermann y Plotkin, compilan una serie de trabajos históricos sobre el Estado, al tiempo que se centran en tratar de pensar el vínculo entre ciertas formas de conocimiento y su institucionalización, la formación de elites estatales expertas y el Estado en el contexto de los países periféricos. Estos autores sitúan los procesos de retorno democrático como el contexto de renovación en la historia política, que revaloriza lo político y concentran su interés en analizar trayectorias individuales de funcionarios, sus espacios de circulación y socialización.

intervencionismo estatal y una significativa ausencia de trabajos que comprendan el período 1955-1976.

Estos nuevos trabajos redefinen su objeto de estudio, ya no se trata de pensar al Estado siguiendo la tradición weberiana como una agencia que monopoliza la coerción legítima, sino más bien como un organismo dinámico, diverso y en constante modificación. Interesa reconocer los conflictos, comprender la no linealidad y el permanente cambio en las estructuras institucionales y los grupos que en ellos se desempeñan. “Así también, la imagen que emerge (...) es la de un Estado fragmentado que funciona según lógicas múltiples (a veces contradictorias entre sí), que responden a los distintos actores que operan en su seno y que generan zonas grises donde a veces es difícil definir las fronteras de lo estatal frente a la sociedad civil.” (Plotkin y Zimmermann, 2012: 23)

Soprano y Bohoslavsky desarrollaron un trabajo indispensable sobre la historiografía contemporánea centrada en el Estado. Los autores realizan una reflexión sobre este tipo de estudios y diseñan una caracterización en seis grupos de enfoques, autores y textos. De ellos, el último se desarrolla con más atención porque contiene las claves de interpretación y estudio para el presente trabajo. Organizan el análisis a partir del contexto de producción de las investigaciones desde la década de 1960 a la actualidad. (Soprano y Bohoslavsky, 2010)

Los estudios 1) “el Estado desde afuera” comprenden las producciones influidas por el contexto político ideológico latinoamericano, desde la década del cincuenta al ochenta del siglo XX, y por la influencia de la teoría de la modernización, la teoría de la dependencia y diversas corrientes estructuralistas y marxistas que convergieron en la producción de un análisis estructural del Estado. En ellos prevalece la caracterización de su naturaleza clasista y su inscripción en la división internacional del trabajo. Los estudios sobre 2) “la génesis del Estado” se ubican a partir de la década de 1990 y se centran en los procesos de construcción de estatalidad luego del estallido de los procesos independentistas en el Río de la Plata, en el período que comprende desde la crisis del orden colonial a la década de 1840. Los estudios sobre 3) “la forma del Estado” se despliegan durante la etapa de transición democrática, se habían iniciado en los setentas y

tienen una preocupación originaria por pensar tipologías para los Estados latinoamericanos. Este debate intenta comprender la formación y dinámica del régimen, del sistema político y las relaciones entre sociedad civil, mercado y Estado.

Los estudios de la década de 1990 de 4) “la reforma del Estado” reflexionan sobre las causas y consecuencias de lo que se denominó la “reestructuración” del Estado en el curso de las transformaciones socio-económicas que se impusieron desde el último régimen cívico militar y con los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1999). Los estudios denominados 5) “El Estado desde arriba” entienden al Estado como una institución que resulta de la objetivación de proyectos ideológicos y políticos de los grupos o clases dirigentes. Indagan acerca de los dirigentes y funcionarios del Estado considerados como “expertos”, “técnicos”, “profesionales”, “intelectuales” y “científicos”, atendiendo a sus trayectorias formativas, saberes especializados, rutinas laborales, relaciones con el campo académico y profesional e inscripción en determinadas instituciones estatales. (Neiburg, 1998; Soprano, 1998; González Bollo, 1999; Soprano, 2000; Salvatore, 2001; Visacovsky, 2002; Bertranou, 2004; Caimari, 2004; Neiburg y Plotkin, 2004; Andrenacci, 2005; Ballent, 2005; Otero, 2006; Palermo, 2006; Camou, Mateo, 2007; Daniel, 2012; Plotkin y Zimmermann, 2012a; Silva, 2013<sup>a</sup>; González Bollo, 2014; Palacio, 2015; Salerno, 2015; Ramacciotti, 2015) Los autores señalan que muchos investigadores centraron su interés en el período del primer peronismo y avanzaron en el conocimiento de trayectorias de instituciones, individuos y grupos localizados en los niveles provinciales y municipales. (Macor, 1997; Macor y Tcach, 2003; Berrotarán, 2003; Rafart, Masés, 2003; Balbi 2003; Balbi, 2004, Aelo, 2004; Bona, Vilaboa, 2007)

Los estudios de Oszlak y O'Donnell son la referencia para el grupo de estudios denominado 6) “el Estado desde adentro”. (Oszlak y O'Donnell, 1976) Este grupo se continúa con nuevos estudios que tienen como foco de interés a las políticas sociales, las agencias de control e intervención social y la formación de cuerpos de profesionales al interior del Estado. Soprano y Bohoslavsky destacan que estas investigaciones se concentran en el estudio de las políticas sociales, sus instituciones y funcionarios, principalmente en las áreas de salud y educación,

manteniendo una interlocución con el debate académico sobre los orígenes y desarrollo de las políticas sociales y del Estado de Bienestar en Europa y Estados Unidos. (Suriano 1989-1990; Belmartino 1991; Suriano, 1993; González Leandri 1996; Suriano, 2000; González Leandri, 2001; Suriano, 2004; Belmartino, 2005; González Leandri, 2006; Lvovich, Suriano, 2006) Otros se abocan al estudio de agencias estatales especializadas. (Soprano, 2000; Salerno 2002; Palermo 2006; Lobato y Suriano, 2014)

También están los que reflexionan sobre la configuración de instituciones, dispositivos y agentes de control social, especialmente en relación con las áreas de justicia, salud y policía, y vinculan sus producciones al andamiaje teórico de Michel Foucault y de la historiografía anglosajona (Salvatore, Aguirre, 1996) y francesa relacionada con el control social, la justicia, el gobierno de poblaciones y la biopolítica. (Rafart, 1994; Gayol y Kessler, 2002; Caimari, 2004; Bohoslavsky y Di Liscia, 2005; Palacio y Candioti, 2007; Bohoslavsky y Di Liscia, 2008)

Bohoslavsky propone analizar dos cuestiones dentro de la perspectiva el “Estado desde adentro”. La primera refiere al proceso de “construcción de los problemas” que atiende el Estado y, la segunda, a los sentidos desplegados y reconocidos en los procesos de intervención del Estado. La identificación, selección y definición de un problema es resultado de procesos políticos, intelectuales y económicos. En esa dinámica participan muchos actores, dotados de intenciones variables en el tiempo, que pueden ser convergentes o enfrentadas. Estos actores poseen tipos y niveles de recursos muy diferentes, incluyendo entre ellos vínculos con redes internacionales. El proceso de visibilizar u ocultar cuestiones es parte de la lucha política, así como de cualquier proceso intelectual. La segunda cuestión que aporta esta perspectiva es la multiplicidad de sentidos, expectativas e intereses depositados en la intervención estatal. No sólo por parte de los diseñadores y ejecutores sino también de los receptores de las políticas, puesto que estos no son sujetos pasivos e inertes frente a decisiones diseñadas y ejecutadas desde arriba. (Bohoslavsky, 2014)

A la par de la relevancia de la indagación historiográfica sobre distintos aspectos del Estado, se señaló la importancia de trabajos de indagación histórica que adoptan delimitaciones espaciales diferentes a las nacionales y producen

aproximaciones a partir de escalas locales, provinciales o regionales. En este sentido María José Ortiz Bergia señala lo inadecuado de la propensión a generalizar conclusiones desde la ciudad de Buenos Aires al resto del territorio. “Ese modo de operar de los historiadores tendió a generar una mirada empobrecedora del pasado nacional, al solapar o simplemente desconocer las experiencias pretéritas de buena parte de los argentinos, elevando a relato general los conocimientos alcanzados dentro de un recorte espacial limitado.” (Ortiz Bergia, 2014: 83)

Los estudios centrados en espacios distintos a los nacionales intentan demostrar el carácter complejo, heterodoxo, múltiple y conflictivo de la estructuración y el funcionamiento del Estado en el interior del país. Estas aproximaciones han propuesto, en algunos casos, una revisión de los supuestos historiográficos construidos a partir de la escala nacional y han revelado sus vacíos. Es por ello que en buena parte de los estudios sobre el Estado en el interior del país existe un marcado interés por mostrar disrupciones y aspectos no apreciados por las investigaciones anteriores. Proponiendo modificaciones en las periodizaciones, las variables explicativas y dudando de la eficacia de ciertas categorías para interpretar los procesos de construcción estatal. (Ortiz Bergia, 2015)

Estas investigaciones sobre espacios o territorios subnacionales señalan que las intervenciones del Estado Nación no son el resultado de un proceso lineal y progresivo que conduce al fortalecimiento de las capacidades estatales en el territorio que se reclama como propio. La capacidad de injerencia del Estado nacional es desigual en el espacio por motivos que comienzan a ser objeto de indagación en estudios históricos puntuales. La organización federal vuelve la dimensión estatal de las provincias una cuestión prioritaria para los nuevos estudios. (Palermo, Silva, 2016)

La necesidad de reflexionar sobre un conjunto de intervenciones estatales referidas a un ámbito de actuación y a una institucionalidad en particular se comparte con el grupo de estudios que se denomina “el Estado desde adentro.” Este tipo de indagación brinda elementos claves para pensar las políticas asistenciales en la provincia de Santa Fe durante el primer peronismo. En primer

lugar, la escala centrada en el Estado provincial permite analizar las particularidades de las intervenciones de asistencia social que poseen lógicas propias, dadas por una estructura institucional de características singulares, una burocracia técnica profesional, una definición del área de atención, un vínculo y un planteamiento de la cuestión a abordar de modo particular y anterior a la experiencia de gobierno peronista.

Este tipo de enfoque permite avanzar sobre las estructuras institucionales pero también indagar las trayectorias políticas e ideológicas de las personas que las diseñaron, dirigieron y sostuvieron con su trabajo diario. Posibilita analizar cómo se construyeron las agendas de problemas a ser abordados por el Estado y los sentidos y demandas que emiten los beneficiarios de las políticas asistenciales. Este tipo de investigación aporta herramientas para indagar cómo se generaron y aplicaron las políticas asistenciales, cómo se relacionaron con otras áreas estatales y actores no gubernamentales, cuáles fueron las líneas de continuidad y ruptura ante los cambios de gobiernos, y explicar cómo se relacionaron con los grupos profesionales próximos a sus áreas de intervención. Facilita, además, la posibilidad de considerar los argumentos, los discursos y sentidos presentes en las intervenciones y poder pensarlas en vinculación con el conjunto de políticas estatales.

La escala provincial de indagación permite, en contraste con otras escalas provinciales y con la nacional, analizar los efectos concretos de las variaciones y las rupturas de las políticas públicas. Otorga herramientas para reflexionar sobre las argumentaciones de los agentes involucrados en estos procesos. Posibilita, además, cuestionar modelos y caracterizaciones adoptados para el ámbito de la Capital Federal como nacionales y que no representan el funcionamiento y desarrollo de los dispositivos provinciales.

### Reflexiones en torno a los conceptos de “Estado Social”, “regímenes de bienestar” o “Estado de Bienestar” y su vínculo con el primer peronismo

Los regímenes de bienestar latinoamericanos se analizan en clave historiográfica al tiempo que se realiza un análisis del caso argentino en

particular. Las políticas de intervención económica y social se desarrollaron a partir de la década de 1930, pero fundamentalmente de 1940 y 1950, en medio de una redefinición del modo de producción capitalista, una aceleración del crecimiento económico, ampliación del acceso al empleo asalariado y políticas de protección social abarcativas. A ese conjunto de estrategias se las conoce como Estado de Bienestar en los países centrales y Estados desarrollistas en las periferias. (Andrenacci y Soldano, 2006)

Los análisis clásicos en términos de regímenes de bienestar propusieron identificar tres grandes modelos, a modo de tipos de ideales, basados en la distinción elaborada por Gøsta Esping-Andersen: el régimen liberal, el régimen corporativo y el régimen social-demócrata. En el primero las transferencias universales como los planes de seguro social son exiguas. Predomina la ayuda a los sujetos que se comprueba que no tienen medios de subsistencia. Las reglas que definen la titularidad de los derechos son estrictas y generalmente se asocian a estigmas. El Estado promueve el mercado, ya sea pasivamente (garantizando sólo un mínimo) o activamente (subsidiando esquemas privados). Este primer régimen construye un orden de estratificaciones con una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social y un bienestar social para las mayorías diferenciado por el mercado. Los casos prototípicos que identifica el autor son Estados Unidos, Canadá y Australia.

El régimen corporativo conserva las diferencias de status. Prolonga los derechos en base al rendimiento en el trabajo. Esta variante tiene sus orígenes en la tradición de seguros que se desarrolló primero en Alemania y se extendió luego por el continente europeo. Los derechos están condicionados a una mezcla de vínculos con el mercado laboral y de aportaciones financieras. El régimen social-demócrata tiene predominio del principio del universalismo de los derechos sociales. Promueve la igualdad de estándares elevados y no la igualdad de necesidades mínimas. Pretende cubrir a toda la población, independientemente del grado de necesidad o el alcance del rendimiento en el trabajo. Ser beneficiario depende de ser ciudadano o residente en el país por largo tiempo. Este modelo predominó en los países escandinavos. (Esping-Andersen, 1993)



Para Esping-Andersen las dinámicas del Estado, el mercado y las instituciones sociales (principalmente las familias) se conjugan de diferentes maneras en la distribución de bienes y servicios, produciendo los tres grandes “regímenes de capitalismo de bienestar” explicados. Estos regímenes suponen diferentes modalidades de estratificación social (diferencias de estatus y clase generados por el conjunto de derechos sociales) y niveles de desmercantilización (niveles de independencia de la población respecto de los ingresos monetarios provenientes del mercado de trabajo) que deben ser empíricamente analizables a través del tiempo y los países. El concepto de desmercantilización se refiere al grado en que los individuos y familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado.

El estudio sobre este conjunto de políticas en América Latina surge hacia finales de los años ochenta con Carmelo Mesa Lago que había iniciado un análisis comparativo de alcance subcontinental. En este trabajo se tomaba en cuenta el origen temporal y los grados de maduración de los programas de pensiones y de seguro de enfermedad, maternidad y el grado de desarrollo alcanzado. Mesa Lago diferencia entre países pioneros, intermedios y tardíos en el desarrollo de sus sistemas de protección social. El grupo pionero (Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica) fue el primero en establecer los sistemas de seguros sociales en la región, en los años veinte y en los años treinta, alcanzó la mayor cobertura y desarrollo.

El grupo intermedio (Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela) implementó sus programas principalmente en los años cuarenta y cincuenta, influenciado por el “Informe Beveridge” y logró una cobertura y desarrollo medio de sus sistemas. El grupo tardío (Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití) fue el último que introdujo sus programas en los años sesenta y setenta con menor cobertura y desarrollo. (Mesa Lago, 2000)

Filgueira construyó una nueva tipología para América Latina en el periodo 1930 a 1980. Estos países desarrollaron un modo particular de política "keynesiana", el modelo sustitutivo de importaciones articulado teóricamente en el paradigma cepalino donde el Estado asumió un rol central en el proceso de

desarrollo económico y social. Estableció, en primer lugar, los modelos del “universalismo estratificado” (Uruguay, Argentina y Chile) que por sus características son aquellos más cercanos a los regímenes del bienestar conservador de Esping-Andersen y de los países con un desarrollo temprano o pioneros de Mesa Lago. En estos países se protege a la mayor parte de la población a través de mecanismos de seguridad social, con altos grados de desmercantilización, pero también con una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso a estos mecanismos. (Filgueira, 2001)

Los regímenes duales (Brasil y México) tienen una estratificación acentuada con respecto al modelo anterior y la heterogeneidad territorial es un factor importante. En ellos amplios sectores resultan desprotegidos. El control e incorporación de los sectores populares ha descansado en una combinación de formas clientelares y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social y de corporativismo vertical en áreas más desarrolladas. A diferencia de los países de universalismo estratificado, los sistemas de protección amortiguan, aún en su naturaleza estratificada, la segmentación social solamente en los sectores incorporados a formatos de protección modernos. Entre estos y los sectores desprotegidos la acentúan. Los regímenes excluyentes (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador) tienen sistemas elitistas y excluyentes de seguridad social (sólo cerca de 20% de la población es incorporada) y duales en educación. Las élites se apoderan del aparato estatal, extraen rentas de economías primarias y evitan la generación de bienes colectivos. La participación organizada de los sectores subalternos ha sido históricamente baja en las esferas decisionales por el carácter predominantemente represivo de los regímenes políticos y el bajo capital organizativo de los sectores subalternos. (Filgueira, 2001)<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Para análisis más contemporáneos de los regímenes de bienestar consultar: (Rudra, 2005); (Gough y Wood, 2004) y (Martínez Franzoni, 2007; 2008). Rudra (Rudra, 2005) clasifica los países en desarrollo de África, Asia y América Latina según si sus políticas públicas promueven el acceso al mercado o protegen a las personas del mercado. Y, Gough y Wood (2004) hallaron que en dichas latitudes los Estados no regulan a los mercados y que éstos frecuentemente excluyen a la mayoría de la población, por lo que gran parte de la producción del bienestar recae sobre las familias y las redes de protección cercanas. Los autores distinguen tres grandes grupos de regímenes de bienestar: regímenes de Estado de bienestar (típicos de Europa occidental); regímenes de seguridad informal (típicos de América Latina, algunos países del Caribe y también de Asia); y regímenes de inseguridad (típicos de algunos países de América Central y de África).

Los estudios sobre la política social en Argentina coinciden en señalar al peronismo como un momento central en el proceso de consolidación del conjunto de políticas sociales. (Marshall, 1988; Isuani, 1991; Lo Vuolo, 1998) Biernat y Ramacciotti distinguen tres modos de abordar las políticas sociales argentinas.

“La primera de ellas señala que a partir de la conformación del Estado nacional se modernizó la intervención social y, en un devenir progresivo, se plasmaron determinados derechos e instituciones: la educación, la vivienda, la salud y, por último, la previsión social. (...) Este esquema interpretativo, basado en la dicotomía entre tradicionalismo y modernidad, analizó el peronismo como el momento de mayor expansión en lo referido a la intervención social y como la concreción de la ciudadanía social. (Germani, 1971)” (Biernat, Ramacciotti, 2012: 15-16)

El segundo abordaje incluyó la traslación al ámbito local de categorías conceptuales que se utilizaron para analizar la configuración estatal de la segunda posguerra en otras latitudes. Esta comparación hizo surgir expresiones como “seudo Estado de Bienestar”, “Estado de Bienestar imperfecto” o “Estado Social”. La historia social, en tercer lugar, permitió el análisis de las políticas sociales a partir de la descripción de las condiciones sociales de los sectores populares y de los trabajadores a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Estos trabajos identifican las estrategias que implementaron estos grupos para sobrevivir y las reacciones del Estado para paliar los efectos de la modernización. (Biernat y Ramacciotti, 2012)

---

Martínez Franzoni (2007; 2008) reconoce tres grandes regímenes de bienestar latinoamericanos. En dos de ellos el Estado tiene un rol relevante: el régimen estatal productivista -las políticas públicas enfatizan la productividad laboral- y régimen estatal proteccionista -la protección se asocia al trabajo formal asalariado. En el tercero, el régimen familiarista, el Estado es débil o casi inexistente y predomina la centralidad del ámbito doméstico y de arreglos privados no mercantiles. En términos generales, los regímenes estatal-proteccionista y estatal-productivista, alcanzan altos grados de desmercantilización de la fuerza de trabajo. Por el contrario, el familiarista alcanza escasos o muy escasos niveles de desmercantilización. En el régimen estatal-productivista les va bien a los pobres pero, los no pobres dependen principalmente del mercado. Un amplio conjunto de la población queda en el medio, entre programas focalizados por un lado y escaso poder adquisitivo, por el otro. El régimen estatal-proteccionista alcanza a los no pobres pero de manera estratificada, en función de la formalidad o informalidad del trabajo y las ocupaciones. El régimen familiarista tiene una escasa desmercantilización. Cuanto más informal es el régimen, mayor es el papel de las entidades no estatales, tanto locales como internacionales, que asumen algún grado de asignación autorizada de los recursos, que compense la ausencia o insuficiencia de las políticas públicas.

Lo Vuolo sostiene que el sistema de políticas sociales en Argentina se conformó como un “híbrido institucional” cuya principal forma de organización podía buscarse en los modelos corporativos a partir de la experiencia peronista. De este modo, el autor identifica la convivencia de distintos principios rectores que organizan los diferentes grupos de políticas sociales. (Lo Vuolo, 1998)

“En consecuencia, el corazón del sistema (programas de pensiones, obras sociales y cargas familiares) fue establecido como una sumatoria de cuerpos autónomos de seguros sociales financiados por impuesto al salario. El sistema apuntalaba la división entre los propios trabajadores asalariados, estableciendo distintos programas para diferentes grupos y preservando el diferencial de status del trabajo. (...) Otro grupo de políticas era financiado por rentas generales y ofrecido sobre bases universales (educación y salud públicas) (...) Finalmente, las políticas de vivienda y asistencia social fueron organizadas como políticas “focalizadas” en el otorgamiento de beneficios.” (Lo Vuolo, 1998: 185-186)

Esta definición contiene una combinatoria de los principios organizativos de Esping Andersen, que definían a los tipos ideales de regímenes de bienestar, el universalista, el corporativo y el liberal.

Adriana Marshall advirtió sobre los riesgos que se corría al asociar el peronismo con los Estados de Bienestar surgidos en los países capitalistas centrales. Según ella, en la Argentina no se estableció el “acuerdo social” que posibilitó en los países capitalistas avanzados la emergencia de un Estado que cumpliera un rol de aparente benefactor y que garantizara transferencias del capital al trabajo mediante las contribuciones del primero al financiamiento de servicios sociales para los asalariados. (Marshall, 1988)

Peter Ross sostiene que las políticas sociales del régimen peronista no tuvieron nada de revolucionario, carecieron de integración y fueron los grupos de interés los que dominaron tanto la formulación como la implementación de políticas de diferentes áreas.

“Las provisiones de bienestar siguieron siendo bastante residuales, y el control estatal sobre la política social siguió siendo bastante tenue. Lejos de ser un aparato monolítico que usaba a la política social para atar a sí a los obreros, el

Estado peronista pareció más bien una esponja que absorbía las demandas de grupos de interés variados. El poder de la política social permaneció disipado, con formas de servicio residual y ocupacional como norma, en vez de formas universalistas.” (Ross, citado en Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2004: 111-112)

Andrenacci, Falappa y Lvovich rescatan la vieja distinción que realizara Robert Castel (1997) sobre la doble lógica histórica de las políticas: una intervención en el centro, sobre los mecanismos principales del proceso de integración social y una intervención en los márgenes, sobre los sujetos que no pueden acceder a la integración a través de esos mecanismos principales. Sostienen que en el Estado de Bienestar tomaron relevancia patrones de intervención “centrales” que se manifestaron como instancias de consolidación de los efectos integradores de las relaciones salariales. La intervención en los márgenes se desarrollaba sobre sujetos que no podían acceder a la integración a través de esos mecanismos. Estas políticas buscaban compensar y recrear la integración o eventualmente reprimir los efectos indeseados de la desintegración. (Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2004; Soldano y Andrenacci, 2006)

El Estado de Bienestar es definido por estos autores como un complejo de políticas sociales de los Estados capitalistas occidentales del siglo XX que adopta dos formas de intervenciones, en el centro y en los márgenes. “(...) los patrones de intervención “centrales” se han manifestado como instancias de consolidación de los efectos integradores de las relaciones salariales; y los patrones de intervención “marginales” tendieron a ser compensatorios del no acceso al mercado de trabajo, creando integraciones alternativas parcial o totalmente tuteladas.” (Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2004: 84)

Durante el período del primer peronismo se cambió la intensidad y la relación entre las dos lógicas de intervención social “en el centro” y “en los márgenes”. Se consolidó un nuevo tipo de intervención en el centro, basada en la expansión de una condición de los asalariados protegida y regulada por el Estado. Esta condición salarial se realizó a través de una mayor intensidad en la regulación pública de los contratos de trabajo, el crecimiento de los salarios reales y la conformación de una alianza estratégica entre Estado y sindicatos que fue el sostén esencial del gobierno peronista. Las políticas asistenciales o intervenciones

en los márgenes fueron planteadas por primera vez en términos de derecho ciudadano y de deuda pública al tiempo que se descubrió su valor político y gran parte de su accionar continuó siendo paraestatal. (Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2004)

Esta investigación adopta el concepto de regímenes de bienestar, como el complejo conformado por los diferentes arreglos establecidos entre el ámbito estatal, el mercado, las familias y la comunidad para asignar recursos y asegurar derechos. Este dispositivo conceptual permite observar en un espacio delimitado territorial y temporalmente cómo ciertos bienes y servicios se otorgan y distribuyen. También permite analizar cómo actuaron las modalidades de políticas públicas de manera combinadas en este espacio.

El enfoque de los regímenes de bienestar brinda herramientas para pensar de modo dinámico y relacional las políticas asistenciales gubernamentales en la provincia de Santa Fe como conjuntos de intervenciones que actúan en un sistema más amplio de políticas que buscan atemperar la dependencia del ingreso monetario de algunos grupos en particular. Permite interrogar sobre la asignación de recursos y servicios a determinados grupos, indagar cómo se definen estos beneficiarios y su consecuencia sobre la independencia o dependencia del mercado, la comunidad o la familia, y su vinculación con el Estado.

### Políticas sociales y políticas asistenciales

Esta investigación se ubica en el amplio campo de las políticas sociales, entendidas como las intervenciones públicas que operan en el centro de la contradicción entre igualdad jurídica y desigualdad económica. Contienen sentidos vinculados a establecer “pisos mínimos de bienestar” en tanto que “umbral de ciudadanía.” (Andrenacci; Reppetto: 2007, 4) Por tanto, aseguran la posibilidad de reproducción del sistema, tanto en términos materiales como simbólicos, a través de aportar a la legitimidad del orden político social establecido. Esa intervención estatal se vuelve un “elemento de potenciación y agudización de la contradicción de este modo de producción entre la socialización de las fuerzas productivas y la apropiación privada de la riqueza social.” (Fleury, 1997: 8)

Las políticas sociales intervienen regulando o propiciando las condiciones de manutención y reproducción de una parte de la población, configurando patrones de derechos sociales, garantizando pisos mínimos de servicios y derechos. Al mismo tiempo favorecen la subordinación del trabajo al capital bajo determinadas regulaciones y exigen el cumplimiento de condiciones de protección. Estas políticas inciden en la estratificación social porque favorecen o restringen las posibilidades de las fuerzas productivas. Además generan saberes específicos, instituciones y prácticas que actúan en el sostenimiento de las relaciones sociales haciendo posible el ejercicio de la ciudadanía con su contradicción inherente.

Las políticas sociales se refieren a los instrumentos estatales de regulación de la fuerza de trabajo, las condiciones de vida y el conflicto social. Cortes y Marshall las denominan intervenciones sociales del Estado (ISE) como las regulaciones directa o indirecta sobre las condiciones de uso de las fuerzas de trabajo. (Cortes y Marshall, 1991 y 1993) Las políticas sociales, por lo tanto, son todas las intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio socio cultural del Estado Nación), y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo estos procesos. Se agrupan en los universos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social. (Andrenacci y Repetto, 2006)

Las políticas sociales son “un tipo de políticas estatales”. Son constitutivas del régimen social de acumulación y encuentran su especificidad en el hecho de orientarse de manera directa a las condiciones de vida (y de reproducción de la vida) de distintos sectores y grupos sociales, operando en el momento de la distribución secundaria del ingreso, no en la distribución del ingreso directamente derivada del proceso de producción, por la vía de la retribución a los factores, sino por mecanismos de redistribución que se le superponen. Por ello, sostiene Danani han cumplido una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo. (Danani, 1996)

Los sistemas especializados de prestación de servicios sociales pueden diferenciarse de las políticas asistenciales. Los primeros requieren de un gran

aparato burocrático diferenciado y especializado y son los que se van conformando a medida que la sociedad se va complejizando junto al aparato estatal como los sistemas de educación, salud y seguridad social. Mientras que las políticas asistenciales no se caracterizan por una prestación específica en función de una necesidad concreta y un tipo particular de servicio, sino que pretenden atender la satisfacción de un conjunto diverso de necesidades propias de las franjas más pobres de la población. (Tenti Fanfani, 1989)

Las políticas sociales son además producto de un proceso histórico complejo y dinámico por el cual al mismo tiempo que se reconocen los derechos sociales se van creando nuevas demandas que obligan a modificar las agendas políticas y sociales. Las políticas sociales son, por lo tanto, el conjunto de concepciones, intervenciones, leyes y dispositivos que aseguran una protección contra las fuerzas del mercado, al tiempo que contribuyen a la construcción de la legitimidad política en cada momento histórico y le otorgan contenido al concepto de bienestar. “(...) el Estado se presenta como una esfera en la cual las fuerzas políticas negocian, pactan o imponen sus conveniencias, y guarda en su interior un juego contradictorio de intereses que puede generar relaciones conflictivas con otros actores de la sociedad civil y también con otras áreas administrativas”. (Biernat y Ramacciotti, 2012: 10)

Las políticas sociales pueden abordarse, además, desde el enfoque de las políticas públicas como complejos diferenciados y sectorizados o desde el enfoque que se presentaba en el apartado anterior de las intervenciones en el centro y los márgenes. (Andrenacci, Falappa, Lvovich, 2004) La configuración estatal desde mediados del siglo XX contiene tres modalidades combinadas y analíticamente diferenciables de políticas sociales. En primer lugar, la universalización de relaciones salariales a través de políticas de pleno empleo, tutela jurídica de los contratos y un sistema de seguros sociales basado en la protección “socializada” de los riesgos de la vida activa (desempleo, accidentes de trabajo, enfermedad, vejez). En segundo lugar, un conjunto de políticas universales de educación, salud, vivienda y otros servicios de infraestructura social subsidiada o directamente gestionada por el Estado que regula el acceso a una serie de estándares mínimos de condiciones de vida para ciudadanos y



residentes legales. Finalmente, un rol que se especulaba fuese residual para las políticas asistenciales compensatorias para combatir la pobreza. Estas políticas tienen efectos combinados aunque sean conceptualmente diferenciables. Lo que importa de esta mirada sobre las grandes “funciones” de la política social es que permite comprender de qué modo son elementos clave de las formas que adquiere la ciudadanía en el mundo capitalista. (Andrenacci y Repetto, 2007)

La concepción de los autores señalados es la adoptada para este trabajo, la política social es analizada como enfoque o punto de vista desde el cual se detecta un conjunto de funciones que cumplen en el Estado capitalista en un proceso histórico dado. Las políticas asistenciales son analizadas desde sus objetivos de integración y no como un sector o una sumatoria de intervenciones particulares. Este tipo de análisis cuestiona la idea de la política asistencial como un conjunto de intervenciones dirigidas a los sectores caracterizados por necesidades materiales o excluidas del mercado de trabajo. Andrenacci propone, retomando a Castel, pensar en la política asistencial en particular como la intervención sobre la debilidad de los lazos de integración, sobre la vulnerabilidad, no restringida a la intervención sobre la pobreza. (Andrenacci, 2009)

“El riesgo de aflojamiento de los lazos de integración, el riesgo de la pérdida de pertenencia o “desafiliación”, son los riesgos que la política social y su rama asistencial deberían conjugar, o a los cuales debería orientar su accionar. La política asistencial sería en todas las ramas de la política social, aquella que se define por la intervención sobre los grupos de mayor riesgo relativo, razón por la cual es lícito llamarle asistencial.” (Andrenacci, 2009: 9)

La concepción de la asistencia como intervención sobre la integración es la postura adoptada para analizar las instituciones de asistencia en la provincia de Santa Fe desde una perspectiva más amplia que la descripción institucional. Con esta perspectiva teórica se puede problematizar sobre las lógicas de intervención de las políticas asistenciales desde una mirada compleja, analítica y procesual. Y por tanto preguntar cuáles son los factores de riesgo de desafiliación que se observaban en la década del cuarenta sobre los que actúa la política asistencial santafesina. Diversificar y complejizar la noción de asistencia permite cruzar los riesgos clásicos de ingreso con una mirada dinámica, pensar la lógica de

intervención más allá del sector. ¿Qué acciones? ¿Qué impactos? ¿Qué concepciones normativas de asistencia y de bienestar permeaban esas intervenciones?

### Los trabajos sobre los procesos de formulación, implementación y consecuencias de las políticas sociales durante el primer peronismo

Los trabajos que abordan las políticas sociales durante el primer peronismo, permiten construir un mapeo de numerosas investigaciones sobre intervenciones en salud, vivienda, derechos sexuales y reproductivos y políticas de asistencia social. Entre ellos cabe mencionar los estudios sobre las políticas de salud que intentan demostrar cómo el proceso de modernización colaboró en el reconocimiento de los derechos sociales y en la ampliación de los contenidos de la ciudadanía social. (Belmartino, 2001; Ramacciotti, 2009). Las investigaciones centradas en las políticas de educación y sus transformaciones a lo largo del período (Plotkin, 1994; Cucuzza, 1997; Puiggrós, 2006; Cammarota, 2010, 2012; Carrizo, Giménez, 2011; Perrupato, 2013). Las investigaciones dedicadas a indagar las políticas de seguridad social. (Isuani, 1985; Isuani, Feldman, Golbert, 1988; Gaggero y Garro, 2004)

Existen trabajos dedicados a las políticas de vivienda que dan cuenta de sus particularidades en los ámbitos provinciales (Ballent, 2005; Aboy, 2005 y Jerez, 2010). El turismo social también fue objeto de estudio en este período (Pastoriza, 2005; Pastoriza, y Pedetta, 2007) Los estudios que abordaron las intervenciones estatales y no gubernamentales dedicadas a la atención de la infancia, las mujeres y las políticas destinadas a la maternidad. (Bock, 1993; Bianchi, 1993; Di Liscia, 1999; Barrancos, 2002, Ramacciotti y Valobra, 2004; Biernat y Ramacciotti, 2008; Lionetti y Míguez, 2010) Existe también un estudio sobre las políticas migratorias. (Biernat, 2007) Las instituciones de beneficencia o religiosas fueron estudiadas en su participación en la construcción de la asistencia social. (Tenti Fanfani, 1989; Moreno, 2000; Golbert, 2010; Guy, 2011; Ortiz Bergia, 2012)

Los trabajos sobre la Fundación Eva Perón la analizan como un órgano de propaganda o como una institución que actuaba como contrapeso de los sectores

obreros sindicalizados y describen parte de su funcionamiento. (Ferioli, 1990; Bianchi, 2001; Navarro, 2005; Plotkin, 2007; Caimari, 2010) Un libro contiene varios artículos que hacen referencia a las políticas e institutos de la Fundación en la ciudad de Buenos Aires y su relación con las mujeres. (Barry, Ramacciotti, Valobra, 2008) Martín Stawski indaga las fuentes de financiamiento, las modificaciones de su estructura organizativa, la relación con la burocracia estatal, y plantea finalmente una hipótesis sobre la funcionalidad de esta institución en la economía del régimen peronista. (Stawsky, 2009)

Existen una serie de trabajos que abordan a los gobiernos peronistas desde las cartas que se enviaban a distintas instituciones y líderes. Se analizaron las demandas relacionadas al problema de la salud y de la vivienda. (Josin, 2004; Aboy, 2005) También las problemáticas ligadas al consumo y su relación con la planificación peronista. (Elena, 2011) Otro trabajo observó la construcción de lazos sentimentales entre quienes escribieron estas cartas y el presidente Perón. (Acha, 2013) Mientras que en otro estudio se buscó recuperar la importancia que tuvo en la comunicación epistolar para la construcción del carisma peronista. (Guy, 2017) Finalmente, estas fuentes, sirvieron para la indagación sobre las expresiones de la imaginación técnica popular referidas a la relación entre ciencia, técnica y territorio nacional. (Comastri, 2018)

Todos estos trabajos permiten una lectura compleja de los procesos de construcción de instituciones, políticas, imaginarios y derechos. Interesan particularmente aquellos que analizan las políticas asistenciales en espacios subnacionales, como el de Ortiz Bergia (2009) en la ciudad de Córdoba para el período 1930 a 1943. Este trabajo contribuye al conocimiento del proceso de construcción del complejo de políticas sociales desde una ciudad del interior. Este estudio aborda cómo se constituyeron instituciones asistenciales en vínculo conflictivo con los diferentes actores que participaron en la distribución de bienestar en la ciudad.

El texto de Tenti sobre la asistencia social en Santiago del Estero durante el primer peronismo tiene similitudes con el caso santafesino. Se observa una estatización de las políticas de asistencia social santiagueñas a través de la Comisión Provincial de Ayuda Social dependiente del Ministerio de Hacienda,

Economía e Industria de 1949 y la Dirección de Asistencia Social Provincial de 1953 bajo la dependencia del Poder Ejecutivo. (Tenti, 2012) En el caso de los gobernantes peronistas santiagueños, fueron las mujeres de Carlos Juárez, Luz María Marqués Medrano y de Francisco Javier González, Haydée Polti, las que hegemonizaron el rol protagónico en la nueva área oficial que se abría para el acceso de las primeras damas. Eso fue posible por la creación de organismos públicos que les proporcionaron el ámbito legal para su desempeño. (Tenti, 2021)

El abordaje de las políticas asistenciales en Santa Fe toma, de estos dos últimos trabajos en particular, un instrumental teórico metodológico que ayuda a pensar la complejidad, particularidad y carácter vincular de estas políticas. Además, contribuyen a construir temporalidades distintas para las políticas públicas en algunos espacios subnacionales. Estos estudios abonan la idea que la asistencia adoptó rumbos distintos a la acción para estatal de la Fundación Eva Perón en Capital Federal y en otras provincias de la República.

### Los estudios sobre el peronismo en Santa Fe

Darío Macor y César Tcach distinguen tres fases en el estudio del peronismo. La primera u ortodoxa inaugurada por Germani en los años cincuenta, las interpretaciones heterodoxas desarrolladas a partir de los años setenta por diversos autores que revisan los principales postulados de la teoría germaniana, la tercera fase de interpretaciones extracéntricas, que fueron construidas por una nueva generación de historiadores que comenzó a trabajar a partir de mediados de los ochenta en la reconstrucción del peronismo en las provincias argentinas. (Rein et al., 2009)

Este apartado contiene las investigaciones que se refieren al período del peronismo en la provincia de Santa Fe. Uno de los trabajos fundadores es el de Darío Macor y Esteban Iglesias que se enfocaron en el análisis de la inscripción ideológica-política de las elites estatales santafesinas, desde la Revolución de Junio hasta las elecciones de febrero de 1946. (Macor, Iglesias, 1997)

La obra *La invención del peronismo en el interior del país* contiene una serie de artículos que dan cuenta de lo que los autores denominan interpretaciones extracéntricas del peronismo. Dos de los capítulos de esta obra se refieren al

peronismo en la provincia de Santa Fe. (Macor, Tcach, 2003) En uno de ellos Darío Macor atiende al proceso de construcción de la identidad peronista recortando el análisis sobre el campo político ideológico de los dirigentes y la conformación de la alianza electoral del año 1946. (Macor, 2003) En el otro de los artículos, Natacha Bacolla, señala las transformaciones institucionales del Estado provincial entre 1946 y 1955. (Bacolla, 2003)

Mercedes Prol, en la publicación de su tesis doctoral, aborda el proceso de configuración y funcionamiento del régimen político del primer peronismo en el ámbito nacional y en la provincia de Santa Fe en particular, entre los años 1943 y 1955. Dentro de este marco analiza las transformaciones de la estructura institucional del Poder Ejecutivo de la Nación, y las relaciones políticas que las élites estatales peronistas entablaron durante el período mencionado con los sucesivos gobiernos de Santa Fe y con el Partido Peronista en ambas jurisdicciones, la nacional y la provincial. (Prol, 2009)

Los trabajos nombrados permiten comprender el entramado político institucional sobre el que se implementaron las políticas asistenciales. Describen desde miradas distintas los conflictos, alianzas y relación entre los actores del peronismo santafesino y su vínculo con la dirección nacional. Los estudios que abordan la construcción de una burocracia profesionalizada en los ámbitos vinculados a las políticas de asistencia, salud y formación de sus funcionarios son analizados por su relevancia para comprender las políticas asistenciales.

Los estudios sobre las instituciones de salud pública en la provincia brindan un análisis de las principales transformaciones implementadas desde la década del treinta. Bacolla (2016) indaga las dinámicas de transformación de las políticas sanitarias en la provincia de Santa Fe en la primera mitad del siglo XX hasta las innovaciones proyectadas por la intervención de 1943 y los posteriores gobiernos peronistas. Otro trabajo reconstruye la institucionalidad de la salud pública en la década del treinta planteando continuidades durante los años del gobierno conservador y los inicios del peronismo. (Bolcatto, Vallejos, 2013)

La burocracia implementadora de las políticas asistenciales y sanitarias es abordada a partir de trabajos sobre la formación de enfermeros y visitantes de higiene en la provincia. Entre ellos, un trabajo de Allevi y Bacolla que indaga

sobre la experiencia de la creación de la Escuela de Nurses y Visitadoras de Higiene de la Universidad Nacional del Litoral (con sede en la Facultad de Medicina de Rosario) como la primera experiencia nacional a nivel universitario de formación en enfermería. También abordan la conformación de la Escuela de Enfermeras en Salud Pública dependiente del Ministerio de Salud de la provincia, que iniciada en 1948. (Allewi, Bacolla, 2019) Otra investigación se centra en el proceso de profesionalización de la enfermería y de las visitadoras de higiene en la ciudad de Santa Fe durante la primera mitad del siglo XX a partir del análisis de las concepciones, los recursos y las propuestas educativas involucradas en la formación de estos profesionales. (Rubinzal, Bolcatto, Sedran, 2019)

La formación de las asistentes sociales en la provincia es indagada a partir de la formación y funcionamiento de la Escuela de Asistentes Sociales de Rosario. (Britos, 2003) Las investigaciones sobre los orígenes de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe vinculan ese proyecto educativo con la coyuntura política de desarrollo del Estado provincial. (Genolet, 2015; Rubinzal, 2016)

Este trabajo recoge de los trabajos relevados las descripciones y análisis de las estructuras institucionales, normativas y las transformaciones de las instituciones de sanidad y asistencia en la provincia de Santa Fe y la formación de sus burocracias implementadoras desde la década del treinta. Esta investigación, por lo tanto, recupera los datos y las explicaciones de estos trabajos al tiempo que avanza en el ámbito en el que se reconoce una vacancia: las lógicas de las intervenciones e instituciones asistenciales en la provincia de Santa Fe durante el primer peronismo.

### A modo de conclusión

Este trabajo adopta herramientas teóricas y metodológicas para pensar el Estado “desde adentro” a través de indagar sobre su configuración institucional, su legislación, la conformación y actuación de sus burocracias, los imaginarios que se recrean en las políticas y las concepciones que las sustentan. Todas estas herramientas permiten pensar a las políticas asistenciales de modo complejo incorporando perspectivas diversas, situadas en relación con otros actores e instituciones. Las políticas sociales deben analizarse dentro de los procesos

históricos en los que se enmarcan. Su implementación genera nuevas demandas, conflictos y nuevas tomas de decisiones.

El Estado nacional desarrolla políticas de intervención social a través de tres conjuntos de políticas: de trabajo, universales y asistenciales. La política social es concebida como un conjunto de intervenciones con el Estado como agente central que pauta los modos en que se produce el proceso de integración social y se distribuyen bienes y servicios. Estas intervenciones establecen condiciones mínimas o básicas comunes de reproducción y socialización para los individuos que habitan en el espacio de un Estado-nación.

El conjunto de políticas configura lo que se ha definido como régimen de bienestar, es decir, distribuciones institucionales construidas por acuerdos diversos entre el mercado, el Estado y la comunidad para distribuir bienes y servicios. Esta investigación adopta este concepto porque permite observar en un espacio delimitado territorial y temporalmente cómo ciertas acciones se conciben y ejecutan. También facilita analizar cómo actuaron las modalidades de políticas públicas de manera combinadas en este espacio.

La concepción adoptada para este trabajo es aquella que señala que la política social puede ser analizada como enfoque o punto de vista desde el cual se detecta un conjunto de funciones que cumplen en el Estado capitalista. Las políticas asistenciales son analizadas desde sus objetivos de integración y no como un sector o una sumatoria de intervenciones particulares. (Andrenacci, 2009)

La indagación del complejo de políticas asistenciales en la provincia de Santa Fe, como una unidad empírica y conceptual, con su complejidad y su singularidad, puede contribuir en dos sentidos. Por un lado, en la construcción de herramientas empíricas sobre el caso particular. Y, por otro, en la discusión de los marcos teóricos que permitan pensar las particulares formas de institucionalización de las políticas sociales en los espacios provinciales durante el período del primer peronismo.

Se observan en el espacio provincial características en la implementación de la asistencia social que pueden rastrearse hasta la década del treinta. Estas

particularidades configuran un régimen de bienestar diferente en cuanto a la organización de las funciones de las políticas sociales. Los capítulos que siguen describen y analizan estas intervenciones en la provincia de Santa Fe durante el primer peronismo. Sobre este complejo entramado de instituciones y políticas sociales se busca establecer vinculaciones con las políticas implementadas a nivel nacional.



## Capítulo II

### Una breve historiografía de la intervención social en Argentina

Hablar de intervencionismo estatal supone pensar el modo en que el Estado, las burocracias, los sectores gobernantes conciben, interpelan y se relacionan con la pobreza y las condiciones de vida de los sectores subalternos. Los modos de intervencionismo social están indisociablemente unidos al desarrollo de procesos históricos, sociales, económicos y políticos en los que éstos se desarrollan.

Este apartado se refiere a la historia de las políticas en los márgenes, denominadas así en oposición a las intervenciones en el centro, y actúan sobre los sujetos que no pueden acceder a la integración social a través de los mecanismos principales. (Castel, 1997; Andrenacci, Falappa, Lvovich, 2004; Soldano y Andrenacci, 2006) También hay algunas menciones a las políticas dirigidas a proteger a los trabajadores de determinados riesgos (accidentes de trabajo, enfermedad, desempleo, vejez, asignaciones familiares). Estos dos conjuntos de políticas son los que conforman el sistema de protección social junto a las políticas universales. El capítulo incluye los modos de abordaje desde la consolidación del Estado nacional hasta el momento del surgimiento del primer gobierno peronista.<sup>5</sup>

Se realiza un breve recorrido historiográfico de estos modos de abordar la cuestión social para fijar el contexto específico en el que se desarrolló la institucionalidad referida a la asistencia social durante el primer peronismo en la provincia de Santa Fe. Este análisis permite dar cuenta del contexto más amplio que marcaba los fines que guiaban cada intervención, a la vez que interpelaba al régimen político con sus necesidades más urgentes.

La intervención estatal es un mecanismo que no sólo responde a las demandas de un modelo de desarrollo económico sino que está permeado desde su

---

<sup>5</sup> En este punto se aclara que el abordaje se realiza desde un análisis del entramado institucional que se ocupa de la intervención sobre la cuestión social tanto obrera, como no obrera. Sin embargo, no se desconocen otras posibilidades de abordaje, como aquellas que hacen referencia a la historia del trabajo social en la Argentina y sus transformaciones a lo largo de la historia. Para consultar esta modalidad de abordaje véase: Passanante, 1987; Grassi, 1994; Parra, 2001; Rozas Pagaza, 2001; Torrado, 2003; Molio, 2005; Alayón, 2007.

gestación hasta su puesta en práctica de concepciones respecto del orden social, las relaciones entre distintos grupos sociales, los modos de comportamientos individuales y colectivos, y por la forma de participación y organización política de los diferentes grupos sociales. Se considera, en síntesis, que estas intervenciones y sus modos de actuación están condicionados y moldeados por las formas que asume el sistema político, económico y social en cada momento histórico.

El Estado argentino delegó parcialmente las funciones asistenciales desde sus inicios. Por eso resulta paradójico que, a pesar de pretender indagar acerca del intervencionismo estatal, se centre la atención en el estudio de dos instituciones. La Sociedad de Beneficencia, por un lado, cuya actividad se extendió durante más de ciento veinte años desde los inicios del siglo XIX y que fue transformando sus funciones y actividades hasta su intervención en 1944. Y, por otro lado, la Fundación Eva Perón que funcionó apenas siete años hasta el derrocamiento del peronismo, en 1955. Estas instituciones desarrollaron gran parte de la tarea asistencial. Sus acciones y obras dan cuenta de modos de intervención definidos desde estrategias claras y diferenciadas de acuerdo al momento histórico de actuación.

### La intervención social y el régimen oligárquico

La atención de la cuestión social se ha ido desarrollando a la par de las modificaciones del modelo económico y de las formas que adquirió el Estado desde mediados del siglo XIX, cuando se fueron sentando las bases de la organización nacional. Con su consolidación, a partir de la década del ochenta del siglo XIX, se estableció un régimen político, denominado oligárquico o conservador, que se caracterizaba por ser un orden restrictivo desde el punto de vista político. Participaban solamente los varones mayores de edad excluyendo a las mujeres y a gran cantidad de inmigrantes extranjeros que gozaban de todos los derechos civiles pero que no encontraban suficientes razones para naturalizarse, y en consecuencia reclamar por la participación política. La transición de un régimen oligárquico a uno democrático, que se inicia con la sanción de la ley Sáenz Peña, en 1912, va a terminar interrumpida por el primer golpe de Estado en 1930.

El tratamiento de la cuestión social estuvo desdoblado. Por un lado, estaban las instituciones privadas a quienes se les delegaban muchas las políticas vinculadas a la atención de los sectores excluidos del mundo del trabajo y, por el otro, el Estado que atendía a la cuestión obrera. La cuestión social recibió desde finales de siglo XIX dos respuestas paralelas con sentido contrario, por un lado, se implementaron políticas dirigidas a asegurar el consenso y la asimilación de una gran masa de inmigrantes; y por el otro lado, se establecieron políticas que estaban alentadas en la idea de segregar a todos aquellos elementos que podían representar algún peligro para el cuerpo social que se estaba organizando.

“(…) la principal característica de la política estatal frente a los trabajadores durante los primeros años del siglo estuvo signada por dos elementos centrales que apuntaban a un mismo fin: a) la política represiva cuyo principal objetivo era aislar y erradicar a los elementos más contestatarios del movimiento obrero; b) la política preventiva integradora que trataba de asimilar al conjunto de los trabajadores al sistema. Estas dos estrategias representaban un aspecto de ampliación y especialización de las esferas de actuación estatal (…).” (Suriano, 1989-90: 120)

El objetivo fundamental de las políticas era el sostenimiento del orden establecido y la consolidación de un entramado simbólico que cristalizara efectiva y definitivamente la idea de nación. El mayor esfuerzo se concentraba en la creación de un aparato de disciplinamiento y un entramado simbólico en torno al cual aglutinar esa nueva comunidad que estaba surgiendo. Las acciones estaban orientadas a crear la nación argentina y lograr la efectiva identificación con ella y a eliminar todo lo no asimilable. Como corolario de esto, todo movimiento contestatario que no pudiese ser encausado y absorbido en esa nación que se intentaba crear era perseguido, reprimido o segregado.

La elite política por ese entonces era un grupo social homogéneo cohesionado en torno a una serie de intereses de tipo económico: la mayoría de ellos eran grandes terratenientes que desempeñaban diversas actividades económicas, aunque su principal base de poder se encontraba en el control del comercio y las finanzas. La estrecha vinculación de este sector con la formación del aparato estatal lo ubicaba en una posición privilegiada para obtener

conocimiento sobre oportunidades de negocios y disponer de los medios para impulsar o promover actividades y medidas que le fueran convenientes. Por el contrario, la base social era heterogénea, conformada por una mayoría de inmigrantes con trayectorias laborales y sociales muy diferentes, para quienes ni siquiera la lengua era un elemento común. Subsistían espacios de socialización entre pares de una misma colectividad que también cubrían necesidades básicas de servicios sociales. (Sábato, 1988)

El régimen no ofrecía a los sectores subordinados una integración a la sociedad a través de compensaciones materiales. Sólo a principios de siglo hay una iniciativa estatal de crear una legislación laboral pero que tendrá en la práctica poca efectividad hasta por lo menos fines de la década del treinta. En relación a las políticas en los márgenes se puede presentar una descripción esquemática de sus inicios: “(...) en los años previos al Centenario comenzó a configurarse un sistema de protección social en el que se insinuaban muchos de los rasgos o características que se mantienen hasta el presente: la fragmentación en la oferta en el sector salud y la multiplicidad de organizaciones destinadas a atender a los más pobres, financiadas por el Estado pero a cargo de entidades privadas.” (Golbert, Roca, 2010: 31)

Esta diversidad de entidades funcionaban junto a múltiples instituciones vinculadas a la religión católica como la de San Vicente de Paul y las mutuales o sociedades de socorros mutuos que brindaban cobertura médica y otras formas de asistencia a los trabajadores que se habían radicado en el país. Las organizaciones étnicas actuaban también en ese terreno ampliando el abordaje comunitario. Junto a la Sociedad de Beneficencia, fueron creadas otras asociaciones filantrópicas y algunas organizaciones asistenciales de las elites provinciales asociadas a la Iglesia Católica. Órdenes religiosas como los salesianos crearon en distintos puntos del país escuelas de artes, oficios y actividades asistenciales. (Moreno, 2004)

Para los sectores gobernantes la intervención debía ser mínima y estar a cargo de instituciones no estatales sobre las que recaía la responsabilidad de las políticas asistenciales. “La cuestión social para el liberalismo debía resolverse mediante una política sin Estado, que no comprometiera a la estructura estatal o lo

hiciera sólo en parte mediante políticas de reglamentación y control.” (Suriano, 2000: 12)

Las raíces de la mirada del Estado hacia la cuestión social tenían en la historia de nuestro país una penetración religiosa profunda porque desde la época de la colonia habían sido las instituciones religiosas las que monopolizaban esta problemática. Cuando se inicia el proceso de organización nacional, comienza al mismo tiempo, un proceso de secularización del Estado, por el cual se intenta separar todo tipo de referencia teológica de la justificación del orden político. Inspirado en el pensamiento liberal europeo se solidificó un amplio consenso de la clase gobernante en torno a una matriz de pensamiento que delineaba el accionar del Estado a partir de entonces.

### La Sociedad de Beneficencia

La Sociedad de Beneficencia fue fundada por el ministro de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, Bernardino Rivadavia, el 18 de febrero de 1823. A partir de 1881 pasó a la jurisdicción nacional y cambió su denominación por la de Sociedad de Beneficencia de la Capital. La entidad surgió como una sociedad civil y fue el modelo institucional de las sociedades de beneficencia que se crearon en distintos lugares del país durante la segunda mitad del siglo XIX. (Levoratti, 2011)

La Sociedad perduró durante más de ciento veinte años hasta su intervención en 1944 y en algunas provincias siguió actuando hasta la actualidad. En la provincia de Santa Fe la institución siguió funcionando hasta el año 1950, a diferencia de su par de la Capital. Fue recién, durante la gobernación de Caesar, que se intervinieron sus instituciones y se transfirieron al Estado provincial en medio de conflictos financieros para sostener el aumento de los salarios de su personal. Se evidencia la resolución tardía de la tensión entre la intencionalidad de centralización y profesionalización de las políticas asistenciales y sanitarias y la autonomía de la Sociedad local.

La Sociedad fue una herramienta central en el abordaje de los sectores denominados pobres. La institución sostuvo una destacada presencia pública y una estrecha vinculación con el Estado, relacionada al financiamiento y a la

intervención en cuestiones sociales en las que la acción estatal era insuficiente o nula como la educación femenina, la infancia desvalida, la salud de las mujeres de los sectores populares, el accionar frente a epidemias y catástrofes. (Levoratti, 2011)

Su funcionamiento hacía recaer en el ámbito comunitario y familiar la distribución de bienes y servicios tanto el ámbito de la ciudad de Buenos Aires como en las provincias. Esta nueva institución privada estaba destinada a la cobertura de la atención social desde un molde laico, asignándole en su funcionamiento un lugar fundamental a la mujer. Entre sus objetivos básicos se encontraban la dirección e inspección de las escuelas de niñas, la dirección e inspección de la casa de expósitos, de la casa de partos públicos y ocultos, hospitales de mujeres y colegios de huérfanos. En un primer momento, se dedicó de manera casi exclusiva a la instrucción de las mujeres a través del establecimiento de escuelas primarias. Esta tarea fue prioritaria hasta que, en la década de 1870, triunfó la posición de Sarmiento y todas las escuelas pasaron a depender del Departamento General de Escuelas de provincia de Buenos Aires. (Tenti Fanfani, 1989)

Cuando se relevó del control de los institutos de enseñanza comenzó a focalizar su accionar en la atención de la salud y en los asilos e instituciones dedicadas a la atención de niños huérfanos, ancianos y madres abandonadas. La estrategia adoptada buscaba la segregación del cuerpo social a través de la internación que, según el caso particular, podía ser temporal o permanente. Junto a este cambio de direccionalidad de los focos de atención se inicia un período de grandes obras.

La Sociedad a partir de la sanción de la ley de Educación Común bonaerense de 1875 se ocupó de administrar asilos y hospitales para la infancia abandonada, la mujer desamparada y, en menor grado, de asistir a los pobres inválidos. En este último período se diferencian dos etapas, la primera desde la década de 1870 hasta los años veinte, caracterizada por una tendencia ascendente en prestigio y realizaciones en la que se concretó la construcción de hospitales y asilos. La segunda etapa fue descendente hasta 1946. Este proceso fue acompañado por crecientes cuestionamientos desde la burocracia estatal e inició

su culminación en 1943 por el deterioro de su influencia política. (Levoratti, 2011)

La Sociedad de Beneficencia se convirtió en la institución paradigmática de la beneficencia por la posición social que ocupaban las denominadas “damas de caridad”, los recursos con que contaban y el hecho de estar ubicada en la Capital de la República. La institución estaba conformada por mujeres de clase alta, íntimamente vinculadas a los sectores políticos dirigentes y al poder económico.

La Sociedad estaba impregnada por el espíritu positivista liberal y laico de la época. Su función era lograr la incorporación de los sectores más vulnerables a través de la educación de las mujeres y la atención de los niños y los desvalidos. Se trataba de homogeneizar e incluir a los sectores más desfavorecidos de la sociedad que respetasen las pautas de comportamiento y estratificación sostenidas por aquellos mismos que promocionaban su incorporación. Dicho de otro modo, la incorporación que se promovía suponía la reinscripción subordinada al orden establecido.

La función de beneficencia era considerada una tarea exclusivamente femenina, y su razón de ser residía en el perfeccionamiento intelectual y espiritual que traería aparejado el crecimiento y progreso de la nación. La Sociedad buscaba consolidar el orden social incipiente a través de la educación y la inculcación de los valores morales que eran considerados inapelables por las mujeres de las clases sociales dominantes. A través de dicho proceso, las mujeres beneficiarias de la ayuda se constituían en el vehículo que insertaría los valores sociales imperantes en el seno de las familias y, fundamentalmente, en los niños.

La creación de la Sociedad marcaba el paso de una intervención social sostenida en principios religiosos a otra basada en la práctica de la beneficencia. El fundamento de estas acciones abrevaba en la idea de la fraternidad humana fundada en la razón antes que en la fe, aunque sin estar enfrentada con ésta. Existía un vasto consenso en torno a la necesidad de algún tipo de moral pública que viniera a guiar a los hombres de bien en el espacio público, es por ello que “la beneficencia debe entenderse dentro de la lógica de una cruzada de conversión.” (Tenti Fanfani, 1989: 24)

La creación de la Sociedad de Beneficencia se inscribe dentro de las altas esferas del poder político y social de la época que, siguiendo el imperativo de un Estado liberal prescindente, transfirieron las actividades de asistencia recientemente expropiadas a las instituciones religiosas a una organización privada con financiamiento estatal. El Estado delegaba en una iniciativa privada, discrecional y autónoma estas tareas.

Esta institución organizaba la entrega de los “Premios a la Virtud” en una ceremonia que se realizaba en el Teatro Colón de la que participaban el presidente de la Nación, los funcionarios de gobierno y los sectores más privilegiados del sistema social del momento. Esas celebraciones eran una especie de rito de consolidación de los principios que regían ese orden social representado en quienes “premiaban” la “virtud” de los más dóciles. Este funcionamiento disciplinario servía a su vez como un ritual de refuerzo y reafirmación de las jerarquías sociales. La entrega de los premios a la virtud buscaba retribuir los valores de humildad, decencia y obediencia. Es decir, todos aquellos valores que tendían a asegurar el sometimiento al régimen social existente.

La pobreza estaba asociada a situaciones de carencia material y a potenciales situaciones de inmoralidad que ponían en peligro la integridad y el buen funcionamiento de la sociedad en su conjunto. Por eso el accionar de la Sociedad iba dirigido en primer lugar a inculcar en la mujer los valores de honestidad, humildad y sumisión. La mujer era considerada el eslabón privilegiado para la transmisión de los valores dominantes a la sociedad.

Este modelo de intervención social aparece como una estrategia de abordaje de la pobreza desde la iniciativa del poder público y no como resultado de la presión ejercida por diferentes grupos. Sus acciones no se organizan de acuerdo a las demandas de los necesitados sino que responden a la estrategia de dominación de ese momento histórico. La beneficencia no tiene intencionalidad positiva: actúa a partir de la idea de peligrosidad de los sujetos y de amenaza contra el orden establecido. (Tenti Fanfani, 1989)

La necesidad de lograr resultados materiales, es decir, cierto tipo de resultados acordes con un modelo de dominación, va a llegar después, como consecuencia del desarrollo de las relaciones de producción y de las relaciones



sociales capitalistas. Esta intencionalidad fundada en una particular configuración del orden económico va a ir ocupando paulatinamente mayor espacio a partir de fines de siglo XIX y principios del siguiente.

De lo anterior se concluye que el Estado, a través de la Sociedad de Beneficencia, delegó en una institución privada las acciones educativas primero y luego asilares, hospitalarias y asistenciales de la niñez abandonada o huérfana y de las mujeres en su carácter de madres o enfermas. El lugar ocupado en la asistencia puede ser considerado como la “falta” del Estado en el área social y como el espacio “cedido” a la elite, para que la beneficencia atempere la conflictividad social. (Levoratti, 2011)

La Sociedad de Beneficencia entró numerosas veces en disputa con el Estado cuando éste intentó centralizar o supervisar su accionar. En particular se identifican dos momentos de máxima tensión: durante los gobiernos de Rosas (aunque no se interrumpió su funcionamiento) y en el gobierno de Yrigoyen que a pesar de donar sus sueldos de maestro a la institución manifestó sus diferencias con en varias oportunidades.

“La expansión y el apogeo de la institución se mantuvo mientras perduró la tradicional estructura de poder; en la medida en que se fue produciendo una circulación de elites podía suponerse que la Sociedad de Beneficencia fue perdiendo prestigio. Pero ello ocurrió mucho después, cuando a raíz del proceso de sustitución de importaciones y la industrialización, surgió una burguesía no aliada a los sectores agro exportadores tradicionales, respaldada por un sector militar.” (Passante, 1987: 31)

Las mujeres de las Sociedad fueron perdiendo influencia política frente al sector dirigente que emerge del golpe de 1943. Las burocracias estatales ganan un espacio que venían construyendo a través de una legitimidad propia basada en saberes, intervenciones y lógicas distintas que encuentran su posibilidad de desarrollo en el proyecto del Estado interventor y planificador del primer peronismo. La transformación y complejización de la cuestión social fue otro factor que contribuyó con la necesidad de cambiar los modos de abordarla.

La intervención social en el comienzo de un nuevo siglo

A comienzos del siglo XX los conflictos provocados por los sectores subordinados ya no eran percibidos únicamente como problemas relacionados con la moral, sino que empiezan a advertirse cuestionamientos de fondo al orden político y económico vigente. Las demandas de estos sectores también podían dar lugar a ideas contestatarias o disolventes. Los grandes cambios que va sufriendo la estructura social y económica en los años que median entre la creación de la Sociedad de Beneficencia y el fin del siglo XIX hicieron surgir nuevos actores.

Los sectores subordinados se diferenciaban y creaban nuevas agrupaciones sindicales y políticas que luchaban por sus intereses. En consecuencia la tarea de dominación y los mecanismos de intervención se fueron complejizando, requiriendo de dispositivos específicos fundados en nuevas instituciones, estrategias y objetivos. Los movimientos de izquierda organizaron la actividad sindical y política y fueron definiendo una serie de demandas de los sectores populares. (Falcón, 1986-7)<sup>6</sup>

Tres vertientes o formaciones discursivas generaban enunciados y prácticas concretas en el campo de intervención de lo social: el discurso mutualista, el de la Iglesia y el del Estado Social. La construcción de las representaciones sociales sobre la pobreza, las miradas del movimiento sindical incipiente y del mutualismo se sostienen sobre una lectura macro social de las injusticias que provocaba el sistema capitalista. La intervención que proponían se orientaba a la solución de problemas concretos, con expresiones políticas de izquierda, acciones directas y de denuncia que visibilizaran el conflicto y escaparan a la lectura positivista hegemónica. (Carballeda, 2006)

Dentro de la Iglesia había una mirada que apuntalaba la acción caritativa que coexistía con una visión y acción mutualista que intentaba reconocer las demandas y generar estrategias de intervención. Esta última creó los Círculos Obreros Católicos a partir de 1892 que sostuvieron una tarea de adoctrinamiento y asistencia junto a la organización sindical. La novedad también se incorporaba, desde el Estado, con los llamados “liberales reformistas.” Ella implicó un cambio

---

<sup>6</sup> Falcón delimita a estos movimientos de izquierda como los grupos que sostienen una posición de cuestionamiento global al sistema capitalista en su conjunto. Dichos movimientos estaban representados y organizados en tres corrientes ideológicas, los anarquistas, los socialistas y los sindicalistas revolucionarios.

en la relación entre Estado y trabajadores: estos dejaron de ser considerados enemigos a los que había que confrontar y reprimir para ser considerados trabajadores a los que se debía proteger frente a determinados riesgos sociales como la enfermedad, los accidentes de trabajo o la vejez. (Zimmerman, 1995)

Al interior de los liberales existieron dos grupos. Aquellos vinculados al ámbito académico que resaltaron el sentido de responsabilidad colectiva que el Estado debía asumir, reemplazando la concepción tradicional que preconizaba la responsabilidad individual como guía de la acción. Dentro de ese grupo destaca la figura de Rodolfo Rivarola, que fundó en 1911 la “Revista Argentina de Ciencias Políticas”. El otro grupo provenía de nuevos campos profesionales, como el de la higiene pública y la medicina social promovidas desde instituciones estatales como el Departamento Nacional de Trabajo y el Departamento Nacional de Higiene. (Stawsky, 2009)

La especialización y complejización del Estado hacía necesario unificar criterios y trabajar en pos de objetivos racionalmente trazados desde el centro del poder político. Esto se hizo evidente a medida que el Estado fue adquiriendo cada vez mayor peso en la vida social y económica y comenzaron los intentos por tratar de organizar de manera más eficiente los aparatos especializados de atención social. Poco a poco se fue reemplazando el concepto de beneficencia por el de asistencia social, que apelaba a personal especializado, que producía información y ejecutaba la asistencia propiamente dicha. En este proceso, Campana afirma la estrechez del vínculo entre políticas asistenciales y la medicina:

“Así el discurso médico-científico se sobreimprime al discurso moral y lo refuerza, produciendo nuevas técnicas que, basadas en un saber pretendidamente científico, perfeccionan las herramientas de comprobación, clasificación, tipificación y demarcación de la pobreza. Técnicas soportadas en una estrategia de racionalización de la asistencia, dirigidas a intervenir activamente sobre los factores determinantes de la enfermedad social: miseria, ignorancia, relajación de las costumbres.” (Campana, 2012: 56)

En el ámbito municipal se decidió una intervención más efectiva e intensiva, impulsada por los “médicos higienistas” que concentraron su atención en la población en su conjunto, no sólo en los sectores sociales marginales. Ello

contribuyó de manera notable a la profesionalización de la intervención y a la construcción de una mirada científica hacia la pobreza y sus causas.

El higienismo desplegó su accionar en tres etapas. La primera de ellas, desarrollada entre 1870 y 1880, tuvo como principal preocupación el estudio de las epidemias y sus formas de control. Su aporte durante esta etapa lo constituyó la creación, en 1883, de la Asistencia Pública de la Capital, a cuyo frente fue designado el médico José María Ramos Mejía, quien intentó reorganizar, centralizar y racionalizar el endeble sistema de salud porteño. En esta incipiente instancia se apuntó al saneamiento y disciplinamiento urbano a través de acciones tendientes a modificar las condiciones medioambientales de los sectores populares. La prioridad se centraba en el ámbito de la higiene pública a través del control e inspección de conventillos, bares, prostíbulos y hospitales. (Stawsky, 2009)

En la segunda etapa, que abarcó el período entre los años 1890 y 1900, la atención se dirigió sobre todo al estudio de las enfermedades infecto contagiosas en relación a las condiciones de vida de los sectores subalternos. En estos años se sumaron al higienismo intelectuales provenientes de las filas de socialismo y del catolicismo. La tercera etapa se inicia con el nuevo siglo y en ella la preocupación se centraba en las enfermedades de transmisión sexual y la importancia de la prevención en lo que se refiere a la asistencia social. (Stawsky, 2009)

El niño y la mujer-madre se habían convertido en el blanco de los discursos científicos. La educación adecuada permitía contar con obreros sanos que proyectarían el país hacia un futuro de grandeza. En relación a las mujeres-madres, se identificaba a la mujer trabajadora como un potencial peligro en función de la degeneración de la raza y del desorden social porque se alejaba del orden social constituido por la familia. (Moreno, 2004)

Estas modificaciones en los modos de intervención iban generando a su alrededor los primeros estudios sobre la pobreza y las condiciones de vida de los sectores populares. En el Primer Congreso Nacional de Medicina en 1916 Aráoz Alfaro sostenía “(...) la urgente necesidad de establecer la asistencia social en toda la República sobre bases más amplias y definitivas que las que hoy permite el aporte parcial de la caridad y los aportes públicos. Para ello, es preciso que el

gobierno nacional y de las provincias organicen en forma completa y eficaz la asistencia social como actividad de gobierno.” (Tenti Fanfani, 1989: 70)

Los gobiernos radicales intentaron una mayor integración política, manteniendo la estructura socio económica, pero promoviendo la participación política institucional más allá de los espacios tradicionales. De un lado, a través del aumento del gasto público se ligaba a los sectores medios urbanos a las burocracias estatales. Y por otro lado, el Estado se erigía como árbitro en los conflictos obreros. Durante este período se abrió un diálogo directo entre el Poder Ejecutivo y los sectores trabajadores a través de las corporaciones.

El pensamiento yrigoyenista estaba imbuido de una fuerte influencia krausista, en lo concerniente a la cuestión social tendía a lograr la “armonía social” a través de la conciliación de intereses en distintas instancias orgánicas, proceso por el cual el Estado podía desempeñar un rol preponderante en el efectivo imperio del concepto de solidaridad. La legislación y el tratamiento de la cuestión obrera tuvieron variaciones durante el período pero se mantuvieron las intenciones de integración o asistencia y, la represión o prevención frente al desborde social del movimiento obrero. El Estado sostuvo una fuerte presencia en las organizaciones sindicales expresada en su capacidad de ejercer su autoridad administrativa para disolver aquellas que no se ajustasen a la ley, pero desaparecen muchas de las atribuciones represivas. (Rock, 1975)

La intención era reforzar la integración del movimiento obrero junto a una tentativa global de ensanchar las bases sociales del Estado. Esta experiencia fue interrumpida y dejada en suspenso por el golpe de Estado de 1930. El Estado generó estructuras, acciones y saberes. Se reguló, controló y mejoraron las condiciones infraestructurales a la par que se mantuvieron las acciones de la Sociedad de Beneficencia y las asociaciones étnicas. La atención “en los márgenes” en este período sigue descansando en resortes comunitarios y familiares pero el Estado empieza a discutir su rol en la materia, fundamentalmente en la escala local.

### El Estado en la década del treinta

La década del treinta marcó una ruptura profunda en la sociedad argentina en todos sus aspectos. Se inicia la transición hacia una nueva forma de intervención social que conjugaba objetivos de tipo negativos (tendientes a aplacar la peligrosidad de los sectores subordinados e incorporarlos al cuerpo social) y positivos (representados en la garantía de la reproducción de una fuerza laboral sana y disponible para la producción).

El proceso de modificación de la estructura productiva y, junto con ella, de la estructura política y social, creaba tensiones al interior de los sectores dominantes, a la par que abría el espacio a conflictos potenciales de los sectores dominados. El aparato estatal estaba prácticamente cerrado a las demandas de los nuevos obreros. El Estado antes de 1943 tenía escasa influencia en la resolución de las disputas entre capital y trabajo. El Departamento Nacional de Trabajo, tenía atribuciones facultativas pero no capacidad legal para imponer y hacer cumplir sus resoluciones. Actuaba en casos particulares y sus dictámenes eran sólo aplicables al caso puntal. En definitiva, este organismo no establecía un mecanismo permanente y rutinizado para solucionar los conflictos entre obreros y empresarios. Su actuación comenzó a redefinirse y profundizarse a partir del año 1938. Cobró mayor protagonismo y empezó a gozar de aceptación y legitimidad. Aun así, sus resoluciones mayoritariamente se inclinaron a favor del sector empresario. (Gaudio y Pilone, 1984)

También en el ámbito de la asistencia la década del treinta trajo una serie de novedades. En 1933 se desarrolló la Conferencia Nacional de Asistencia Social, convocada por el Gobierno nacional. En este evento surgieron dos ejes estratégicos a abordar: el eje jurídico-administrativo para garantizar un máximo rendimiento en el uso de los recursos públicos y privados destinados a tareas de asistencia; y el eje técnico-científico, referido al desarrollo y difusión de los saberes y técnicas de producción de información de las prácticas asistenciales. El Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso un proyecto de ley, que no se sancionó, pero dio cuenta de la intención de crear un sistema estatal de asistencia social. Este sistema pretendía generar conocimiento científico, específico y actualizado sobre la situación de la población más vulnerable, capacitar al

personal y coordinar los servicios de asistencia buscando un uso más racional de los recursos. (Tenti Fanfani, 1989)

La “década infame” suponía un sistema político viciado por el fraude y la violencia. Los partidos habían venido alternándose entre la participación subordinada y la abstención por lo que carecían de capacidad, estructura y legitimidad para articular respuestas frente a aquellos sectores subordinados. Los sectores dirigentes asistieron en la década del treinta a un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que con el paso del tiempo daría cohesión a sus adversarios sociales y socavaría las bases de su poder. Este proyecto incluía una industrialización limitada, apoyada en la expansión de la industria existente, productora de bienes de consumo no durable al tiempo que excluía cualquier tipo de modificación de la estructura agraria. La intención era cubrir el vacío producido por la imposibilidad de importar bienes de consumo intermedio. Ya desde fines del siglo XIX se asistía a la instalación de industrias de bienes alimenticios y textiles, pero aún no se producían dichos bienes intermedios, por lo que esta escasez debía saldarse a través de la producción local.

A partir de 1933 se implantó el dirigismo e intervencionismo estatal cuando se vislumbra que las consecuencias de la crisis iban a perdurar más de lo esperado. No quedó ámbito de la economía que no estuviese a partir de ese momento regulado. Se crearon las Juntas Reguladoras de la Producción y se firmó el pacto Roca-Runcimann. El Estado abandonó su postura prescindente y, frente a la crisis del capitalismo mundial, intervino para mantener el equilibrio social delineando una nueva relación entre el Estado y los sectores subordinados. Interviene en cuestiones macroeconómicas, controlando fundamentalmente los intercambios comerciales y modificando el sistema bancario y financiero.

Murmis y Portantiero sostienen que no se produjo un enfrentamiento entre aquellos que llevaban adelante el proyecto industrialista y la hegemonía oligárquica. Es decir, respecto de los protagonistas de la alianza en el proyecto de crecimiento industrial, no hay una oposición al régimen sino que los intereses industrialistas nacen al interior de la fracción más poderosa de la oligarquía ganadera. (Murmis y Portantiero (1971), 2004)

Durante este período de industrialización se produjo también un proceso de urbanización por el cual grandes masas de trabajadores se trasladaron a los centros urbanos más importantes (muy especialmente los del Litoral) en busca de una nueva forma de subsistencia. Esta afluencia de migrantes internos reemplazó a las inmigraciones europeas que habían disminuido casi hasta detenerse. Este proceso de migraciones internas hacia los centros urbanos era el causal de lo que se llamó la “nacionalización de los sectores obreros.” (Halperín Donghi, 1972)

Hasta la segunda década del siglo XX la composición social de los sectores obreros (y de la población urbana en general) era mayoritariamente extranjera, con los procesos de migraciones internas la brecha se achicó enormemente. Esta modificación en la configuración social de las ciudades generó cambios súbitos y no previstos en el diseño de la comunidad política y social argentina, tanto por su magnitud como por su rapidez. (Del Campo, 1996)

La década del treinta trajo modificaciones a partir de la aplicación de políticas keynesianas de impulso a un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. A partir de 1933 se implantó el dirigismo e intervencionismo estatal fundamentalmente en lo económico, pero sobre el fin de la década hubo modificaciones en la intervención estatal en el conflicto entre el capital y trabajo, discusiones en torno a las políticas sociales y algunas modificaciones institucionales significativas. En 1940 se creó el Registro Nacional de Asistencia y en 1941 la Dirección General de Subsidios dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Si bien no se producen grandes transformaciones a nivel nacional en las estructuras estatales, las discusiones que se originan en esos ámbitos abren la posibilidad de las transformaciones posteriores.

### El fin de la década infame y un comienzo incierto

El régimen de facto que toma el poder el 4 de junio de 1943 no tenía un programa claro de gobierno. Había fuertes diferencias entre sus protagonistas, desde posturas antagónicas en cuanto a los conflictos internacionales hasta la orientación de la política interior a implantar. Perón buscó el apoyo de los obreros, sobre todo a partir de su trabajo en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. El vínculo que entabló Perón con los sectores trabajadores fue central, y se configuró como un modo de incorporar a esas masas obreras al proyecto de



desarrollo industrial también en un rol de consumidores. Entre las medidas impulsadas por la Secretaría de Trabajo y Previsión se destacaban: el congelamiento de los alquileres, la fijación de precios máximos para los bienes de primera necesidad, salarios mínimos y la intervención en conflictos entre el capital y el trabajo.

“(…), previo al populismo, se desarrolló en la sociedad argentina un proceso de crecimiento capitalista sin intervencionismo social y que esta situación determinó la configuración de un monto creciente de reivindicaciones típicamente obreras que abarcaban al conjunto de la clase trabajadora, demandas que el sindicalismo trató de satisfacer sin éxito hasta que, entre 1944 y 1946, por acción de definidas políticas estatales, esa serie reivindicativa va encontrando solución, lo que se traduce en una inversión de las tendencias de distribución del ingreso nacional.” (Murmis y Portantiero (1971), 2004: 132)

La acumulación de demandas insatisfechas y la crisis de legitimidad que se extendía sobre todos los sectores dirigentes fue lo que posibilitó la adhesión a un régimen que se presentaba a sí mismo como revolucionario y fundante de un período de prosperidad y reformas sociales. El naciente gobierno inauguraba nuevas modalidades de interpelación, atención e intervención social. Entre estas nuevas formas, la modificación del modelo de asistencia social en los comienzos de este régimen fue paradigmática.

Desde la gran crisis sistémica vivida por el capitalismo mundial comienzan a alzarse voces desde diversas posiciones ideológicas que buscaban atender la cuestión social. El mayor temor era una posible ola de revueltas y descontento, similar a la que había traído la primera posguerra. Los sectores dominantes, los sectores obreros y hasta los sectores del ejército, realizaron distintos intentos para darle contenido a un nuevo concepto que empieza ponerse en escena: la justicia social. Aunque la alianza política entre el peronismo y los nacionalistas fue de corta duración, este vínculo dejó profundas marcas en el discurso peronista. Perón tomó de los ellos varios temas e importantes consignas como la justicia social y la soberanía política. (Altamirano, 2007)

La preocupación de las elites gobernantes empezaba a transformarse poco a poco en intentos más ordenados de redefinir las funciones del Estado. Una vez

que Perón triunfa en las elecciones presidenciales del 1946 se afianzó la intención iniciada en la década del treinta de aplicar políticas de corte keynesiano. La industrialización continuaba su expansión, había abundancia de divisas y las economías más importantes del mundo estaban iniciando lentamente su reconstrucción y necesitaban materias primas. En este augurioso contexto se consolidaba el proyecto de potenciar las tendencias de la economía argentina de los últimos años.

Este intento incluía el establecimiento de una especie de círculo virtuoso en el que, por un lado, se sostuviera de manera permanente una producción masiva (industrial y agropecuaria) y, por el otro, se asegurara un consumo masivo a través de la promoción del pleno empleo y del pago de salarios altos, que excedieran el monto necesario para la subsistencia del obrero. Este esquema, en términos generales, fue el promovido por el gobierno de Perón en ese primer momento en sintonía con otros modelos de posguerra. La construcción de un Estado interventor en lo económico y en lo social caracterizado por una situación de pleno empleo, amplia legislación laboral y políticas sociales universalistas sostenidas en un contexto de crecimiento económico. Empiezan a pensarse sistemas de cobertura social destinados a todos los habitantes y con este fin se crean organismos y entidades que procuran centralizar las prestaciones sociales.

Uno de los rasgos centrales de los países capitalistas de posguerra era el desarrollo de estrategias planificadoras que contenían la necesidad de refundar el pacto social de la ciudadanía. El Estado peronista asumió la planificación y la construcción de planes de gobierno como una herramienta de trabajo, medio de comunicación política y de construcción de poder. La planificación buscaba disminuir la incertidumbre sobre el futuro, orientar el rumbo de los fenómenos económico sociales y dotar de racionalidad a la intervención estatal. Se establecían las líneas de acción, el organismo centralizador y el cuerpo de técnicos capaz de conducir, impulsar y controlar esas líneas de acción. El plan era el medio para operar con eficiencia en el largo plazo, otorgando una imagen de coherencia y reforzando el rol de liderazgo de quienes lo impulsaban. (Berrotarán, 2004)

El Estado comenzaba a ser más permeable a las demandas obreras, a través del reconocimiento de los sindicatos y de intervenir en los conflictos laborales a

favor de los trabajadores. Además, se ponía en práctica una estrategia de apertura de canales de comunicación entre diversas organizaciones y asociaciones gremiales y el aparato estatal. Esta idea estaba sustentada en una estrategia política de ampliación de las bases sociales contribuyendo a la disminución de la brecha que hacía largo tiempo se había abierto entre los cuadros dirigentes y las bases de las agrupaciones sociales. Esta transformación estaba indiscutiblemente unida a la imagen y a la voz de Perón primero, y de Evita después. Junto a la apertura hacia las demandas obreras se producía un proceso de especialización del aparato estatal reflejado en una reorganización del diagrama institucional.

En 1944 la Secretaría de Trabajo y Previsión creó el Instituto Nacional de Previsión Social por decreto 29.176. Este organismo estaba destinado a realizar la unificación administrativa, la distribución de las prestaciones, la sistematización de los procedimientos y el estudio financiero de los regímenes de previsión social, que debía culminar en la consolidación y extensión de un sistema centralizado y uniforme para homogeneizar los requisitos de acceso a los beneficios. (Gaggero, 2004)

La Dirección de Salud Pública y Asistencia Social, creada el 21 de octubre de 1943, funcionó por muy poco tiempo, ya que a los pocos meses de su creación la Secretaría de Trabajo y Previsión absorbió todos los organismos relacionados con la asistencia, la vivienda, dejando a ese organismo ahora rebautizada Dirección Nacional de Salud Pública a cargo de los servicios de salud. En 1946, se crea la Secretaría de Salud Pública con jerarquía de Ministerio. (Stawsky, 2009)

La Secretaría de Trabajo y Previsión incorporó numerosos organismos que permitieron acercarse al mundo obrero, como el Departamento Nacional del Trabajo, las Secciones de Higiene Industrial y Social, las Leyes de Previsión Social de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión Asesora de la Vivienda Popular, la Junta Nacional para combatir la Desocupación, la Comisión de Casas Baratas y la Caja Nacional de Ahorro Postal. Pero Stawsky señala un cambio trascendental:

“(…) La jugada de mayor riesgo iba a estar en ampliar el abanico de acción, al lograr un vínculo exitoso por primera vez en la historia argentina entre

políticas públicas y asistencia social. (...) Se dotó a la STP de una estructura centrada en unas pocas direcciones generales sustantivas: Acción Social, Trabajo, Migraciones y Vivienda; y tres de apoyo, en la que se destacaba una Dirección General de Estadísticas.” (Stawsky, 2009: 37)

La Secretaría ampliaba las atribuciones del antiguo Departamento Nacional del Trabajo e incorporaba de manera centralizada la acción asistencial que integraba dimensiones amplias de intervención que incluía la acción directa, la vivienda, la confección de datos sobre la realidad de vastos sectores.

A medida que las actividades del Estado en el campo social se iban ampliando, la relación con la Sociedad de Beneficencia se hacía cada vez más conflictiva. Esta disputa concluyó con la intervención y absorción completa de sus institutos por parte de Estado nacional. El 16 de agosto de 1944 todas las actividades de la Sociedad de Beneficencia se conformaron dentro del rubro “Asistencia Social” del Estado y pasaron a formar parte de la Dirección de Salud Pública dependiente del Departamento de Trabajo. El interventor de la Sociedad de Beneficencia, a partir de 1946, fue Armando Méndez San Martín, a cargo de la Dirección Nacional de Asistencia Social y de estrecha relación con Eva Perón. (Navarro, 2005)

“Por su parte, la ley 13.341 de septiembre de 1948 creaba la Dirección Nacional de Asistencia Social, dependiente de la Secretaria de Trabajo y Previsión con el fin de asistir a menores abandonados, huérfanos o delincuentes, proveyéndolos de educación, proteger a las madres desamparadas, amparar la vejez desvalida, integrar y consolidar el núcleo familiar y recuperar a todos aquellos en estado de necesidad.” (Gaggero, 2004: 178)

Paralelamente a la creación de la Dirección Nacional de Asistencia Social, se formalizó el funcionamiento de la Fundación Eva Perón que tenía muchos puntos de contacto con ese nuevo organismo. De acuerdo al artículo segundo de la ley 13.341 la Dirección debía ocuparse de:

“La asistencia del menor abandonado, huérfano o delincuente proveyendo a su educación, instrucción y formación completa y la de aquellos cuyos padres o representantes legales que se encuentren física, económica o legalmente

imposibilitados de hacerlo; la protección de la madre desamparada, concurriendo con todos los medios a evitar la disolución del binomio madre-hijo; el amparo y socorro de la vejez desvalida; la integración y consolidación del núcleo familiar; resolver el problema de la vivienda, en lo que se refiere a familias de escasos medios económicos; la recuperación de toda persona caída en el infortunio ofreciéndole los medios concurrentes de una u otra naturaleza.” (Golbert, 2008: 26)

La Dirección afrontó dificultades en cuanto a la disponibilidad de recursos, sobre todo a partir del año 1949, y fue transferida al Ministerio de Salud en 1954, que a partir de ese momento se denominó Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, quedando así la asistencia social nuevamente bajo el ámbito de la salud, como antes de las experiencias de gobierno peronistas. (Golbert, 2008)

La Fundación Eva Perón tuvo un peso preponderante en las tareas de asistencia social, actuó durante todo el tiempo sin restricciones institucionales o financieras y fue absorbiendo en la práctica muchas de las acciones que debía desarrollar la Dirección Nacional de Asistencia Social. El proceso de centralización y modernización estatal estuvo unido paradójicamente a la creación y funcionamiento de la Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón.

Esta institución reprodujo un esquema de funcionamiento similar al de la Sociedad de Beneficencia. Hubo diferencias en el abordaje de la cuestión social que dieron cuenta de vastas transformaciones en la estructura social, política y cultural argentina. Pero ocupó un lugar tan ambiguo como aquella: era una institución de carácter privado pero directamente vinculada al régimen político, y se hacía cargo de las tareas de asistencia consideradas de interés general y de carácter público, pero desde un molde institucional privado. La asistencia social era delegada por el Estado a instituciones intermedias. El Estado fue soporte económico, aunque la Fundación contaba, además, con importantes aportes de la GCT y generaba recursos a través de diversos mecanismos entre los que estaba la comercialización de productos. (Stawsky, 2009)

La obra de ayuda social de Eva Perón y las actividades desarrolladas por la Fundación empezaron a adquirir una difusión excepcional. Esto se transformó en que cada acto, manifestación o inauguración, junto a numerosos casos

individuales resueltos, adquirirían una publicidad inusitada. La imagen de Eva crecía y se envolvía con un halo entre lo místico y lo popular. Su figura llegó a ocupar un lugar tan relevante dentro del movimiento y del gobierno peronista que se puede hablar de un liderazgo doble y compartido que permite a algunos autores referirse a un “régimen bicéfalo.” (Barry, 2012 y Zanatta, 2011)

El trabajo de Evita y de la Fundación se dirigió a atender las necesidades y las demandas de los sectores sociales más desfavorecidos. Se dedicó a cubrir las ausencias u omisiones del accionar estatal en la atención de las mujeres, los ancianos, los jóvenes y los niños y también acciones vinculadas al mundo obrero. Muchas de estas acciones estaban emparentadas o se superponían con el accionar del Estado, pero esta institución mantenía un funcionamiento autónomo, separado de las directivas y autoridades estatales.

El accionar de asistencia social desarrollado por la Fundación, que se analiza en los próximos capítulos, estaba directamente vinculado con la formación histórico social existente y representaba la cristalización de transformaciones que se venían desarrollando desde décadas atrás. La institución asumía una forma de intervención social moderna, de protección cercana a los sectores menos integrados. Instauraba nuevas formas organizativas, arquitectónicas, asistenciales, pero también imponía nuevos sentidos, direccionalidades y lógicas de intervención.

La conformación de la Fundación respondía a un modelo de país estructurado en torno a la idea de justicia social y de solidaridad entre clases sociales. La concepción del sujeto de la asistencia social se re significaba y se fundaba en un nuevo discurso que ubicaba a sus beneficiarios como sujetos de derecho. Esta época fue vivida de modo generalizado como un período de mejoras sociales y de transformaciones en las identidades políticas, que tuvieron y tienen un efecto aún perceptible.

La asistencia se transforma conceptual e instrumentalmente en paralelo al proceso de complejización del aparato estatal y al incremento de las políticas sociales de trabajo y universales que favorecen el acceso al bienestar de amplios sectores. (Torre y Pastorizza, 2002) Sin embargo, tanto en la ciudad de Buenos Aires y a nivel nacional las políticas asistenciales siguen delegándose en actores

no estatales. Estas políticas se siguen implementando desde el ámbito comunitario, desde una institución privada que competía en recursos y protagonismo con la Dirección Nacional de Asistencia Social. Por tanto, en la distribución del bienestar para los sectores “en los márgenes” sigue habiendo una multiplicidad de actores disputando la atención.

### El intervencionismo social en la provincia de Santa Fe

La década del treinta es central para entender las políticas sociales en la provincia de Santa Fe. El Estado santafesino construye los cimientos institucionales sobre los que se erigieron las intervenciones sociales durante los gobiernos peronistas. La gobernación demoprogresista de Luciano Molinas (1932-1935) había avanzado en la puesta en vigencia de la constitución provincial de 1921 de carácter liberal y laico que implicaba una restricción a las facultades del poder ejecutivo y le otorgaba más preponderancia al poder legislativo. Este gobierno puso en marcha un proceso de descentralización administrativa sobre todo en el régimen municipal y educativo. Le dio autonomía al Directorio de Obras Públicas, la administración de los puertos de Santa Fe y Rosario, la Caja de Jubilaciones y Pensiones y la Junta electoral. (Macor, Bacolla, 2009)

“También se crea una Dirección General de Higiene (DGH) a partir de la ley de sanidad de la provincia (la ley 2287/32), cuyas facultades atañen no sólo a la salud pública en general y la inspección de las instituciones médicas tanto privadas como de beneficencia, sino que también incorpora temas como la protección de la infancia y las cuestiones relacionadas con el ambiente de trabajo.” (Macor, Bacolla, 2009: 122)

La experiencia de gobierno demócrata progresista terminó en 1935 con una intervención y la sucesión de gobiernos de los anti-personalistas, Manuel de Iriondo (1937-1941) y Joaquín Argonz (1941-1943). Estas gobernaciones combinaron el fraude y la obra pública en el espacio urbano y la estructura vial.

“Su singularidad reside en que, en un contexto caracterizado por el fraude, el gobierno sobredimensiona su intervención a través de la obra pública, con la que establece un canal directo de comunicación con los más diversos sectores de la sociedad, en busca de una legitimidad de sustitución capaz de disimular los

vicios en la construcción de la representación política y del funcionamiento de la democracia electoral.” (Piazzesi, 2009: 84-85)

Durante esta etapa se pone en vigencia nuevamente la Constitución Provincial de 1900/07 y el poder ejecutivo provincial reasume atribuciones perdidas. Iriondo desarrolló un programa de políticas de salud fundado en la visión de la enfermedad como una cuestión social antes que un problema médico individual. Se le otorgó prioridad a las políticas preventivas y se consideraron las variables de la vivienda, la alimentación y el trabajo como factores constitutivos de la salud de la población. (Piazzesi, 2009)

La sanción de la ley 2.608 de 1938 de Asistencia Hospitalaria y Social sistematizaba la gestión sanitaria y ordenaba un plan de construcciones. En 1939 se creó el Departamento de Salud Pública de la provincia como un cuerpo técnico-administrativo de control y coordinación de acciones en el ámbito de la higiene pública, las condiciones del ambiente laboral y la asistencia médico social. Dentro de la esfera de este organismo se impulsó la reforma de la Caja de Asistencia Social, que incorporaba beneficios como las pensiones a la vejez, la invalidez, a la madre y a los huérfanos y la institucionalización del Fondo de Asistencia a la Niñez. Se evidenciaba, por lo tanto, un intervencionismo social en los años en que el antipersonalismo gobernó la provincia, que daba cuenta de la participación del espacio subnacional santafesino de un proceso nacional de transformación del Estado, con matices y particularidades que evidencian la singularidad de la historia local.

El Departamento Provincial del Trabajo se creó en 1927 dependiente del Ministerio de Instrucción Pública. En 1935 el gobierno de Molinas sancionó la ley 2.426 sobre “régimen legal de trabajo” cuyo efectivo impacto en el campo laboral se vio demorado por la crisis política que atravesó la provincia. Su importancia radicó en que esa legislación brindó el ordenamiento en relación a las políticas del Estado destinadas al campo laboral, colocando al Departamento Provincial de Trabajo como institución eje del sistema.

“De acuerdo con el cuerpo legal, la provincia institucionalizaría las relaciones laborales partir del DPT, que era pensado como un cuerpo asesor del Poder Ejecutivo y tendría a su cargo, además de la difusión y vigilancia de las



leyes obreras, la prevención y solución de los conflictos entre empleadores y trabajadores, y el estudio y proposición de disposiciones legales relacionadas con los problemas generados en las relaciones laborales. La ley establecía la conformación de consejos mixtos Regionales y un Consejo Superior Provincial, integrados por funcionarios estatales, representantes del capital y del trabajo.” (Piazzesi, 2009: 109)

Este organismo tenía además la facultad de otorgar la personería legal a las organizaciones obreras y patronales, incorporándolas al registro de organizaciones, al tiempo que ello habilitaba la participación de las mismas en las instancias de conciliación promovidas por el propio departamento. Si bien fue pensado como el espacio donde el Estado provincial intervenía en la resolución de los conflictos laborales, muchas veces la dificultad de la intervención tuvo que ver con la imposibilidad de la organización de los actores representativos de las relaciones laborales.<sup>7</sup>

A partir de 1941, con la asunción de Argonz, el Departamento Provincial de Trabajo se incorpora en el nuevo Ministerio de Salud Pública y Trabajo y dentro de él se crean nuevos organismos como la Oficina de la Maternidad. Durante este período, paradójicamente, también se perfeccionaron las herramientas represivas en relación al mundo del trabajo. La policía obtiene mayor injerencia en el campo sindical a través de la ley de defensa social y la sanción de una ley de imprenta que permite a la policía controlar este campo de acciones. (Piazzesi, 2009)

A partir de la intervención nacional en la provincia de Santa Fe se conformaron dos Juntas de Acción Social dependientes del Ministerio de Salud Pública y Trabajo a través del decreto 807 del 3 de septiembre de 1943. Estas Juntas, con sedes en las ciudades de Rosario y Santa Fe, estaban conformadas por cinco miembros ad-honorem cada una, con reconocida trayectoria en la materia. Eran las encargadas de planificar y redactar planes integrales de asistencia social para lograr la implementación de la ley 3.069 de 1942. Dicha ley creaba un fondo

---

<sup>7</sup> De acuerdo a lo referido por Susana Piazzesi, es recién en 1937 que se crea la Federación Santafesina del Trabajo que representa tanto a trabajadores rurales como urbanos y se convierte en un importante actor como ordenador de demandas y también en la interlocución con este organismo provincial, el Departamento Provincial de Trabajo.

especial con el fin exclusivo de atender problemas de asistencia social. Sus objetivos centrales tenían que ver con la atención social de los niños, el combate de la mortalidad infantil, la organización de comedores infantiles, la organización del turismo social, el fomento de la cultura y el aprendizaje de oficios y manualidades.

El Plan General de Acción Social Integral se pone en funcionamiento a través del decreto reglamentario 1.332 del 13 de octubre de 1943. Este decreto establece que la acción social se debía organizar en torno a la protección integral de la maternidad e infancia a través de la familia, la acción social alimentaria, el aprendizaje de oficios y manualidades, los centros culturales de sanas diversiones, y el turismo para familias obreras. Se establecía la necesidad de organizar un servicio social que interviniera en los casos individuales y coordine la actividad con instituciones públicas y privadas a partir de la creación de un fichero social.<sup>8</sup>

Las Juntas fueron absorbiendo distintas instituciones preexistentes entre ellas el Instituto Provincial de Educación Física, el Patronato Provincial de Menores y la Junta de la Vivienda Popular bajo el argumento de la necesidad de centralizar el accionar asistencial.<sup>9</sup> Emilio Sánchez Rizza, presidente de la Junta de Santa Fe, sostenía que la acción social era: “El conjunto de disposiciones, institucionales y obras, en que se traduce la política estatal y la iniciativa privada tendientes a implementar los principios de justicia y solidaridad.”<sup>10</sup>

Argumentaba que se debían crear los “Centros de Acción Social Integral” como unidades en la que se concentrarían distintas actividades y se facilitaría la realización racional de tareas asistenciales que eran responsabilidad del Estado. Estos Centros iniciaron su funcionamiento paulatinamente desde principios de la década del cuarenta. Cada uno de ellos debía contar con una oficina de servicio social, suministros diversos, un servicio público alimentario, una bolsa de trabajo, un centro de salud, un centro materno infantil. Debían tener un gabinete de

---

<sup>8</sup> Plan General de Acción Social Integral. Intervención Nacional. Junta Provincial de Acción Social. Ley 3069. Primera circunscripción, Santa Fe, Argentina. 1943. Escuela de Museología de Rosario.

<sup>9</sup> *El Orden*, Santa Fe. 1 de abril de 1944. El argumento lo brinda el Subsecretario de Salud Pública y Trabajo, Manuel Lezica, que sostiene que la acción social debe centralizarse para ser encarada en todos sus aspectos. En el mismo artículo se consigna un cambio de titularidad de la Junta de la Vivienda Popular, quien quedó a cargo de Hernan Busaniche.

<sup>10</sup> *El Litoral*, Santa Fe, 3 de agosto de 1945.

orientación profesional y pequeñas fábricas y talleres de capital oficial o mixto para proveer a los barrios pobres. Se ocuparían, además, de la formación y la recreación a través de la organización de un club infantil, una universidad popular y un centro cultural. En las zonas rurales podían establecerse en los hospitales rurales existentes y se denominarían “Centros Rurales de Acción Sanitario Social”.<sup>11</sup>

Las funciones de estos espacios se vinculaban a las políticas públicas universales como la salud y la educación, a la esfera de la producción y el trabajo, a la cultura y el deporte, además de las transferencias de bienes y servicios para las madres, niños y ancianos. La concepción de la asistencia se dirige a todos los sectores populares a través de la intervención sobre el riesgo o la carencia pero también a partir de la articulación con políticas sociales más amplias como el turismo, la recreación y la cultura. Además, incorporaba la necesidad de la organización del servicio social.

Las políticas asistenciales en la provincia de Santa Fe empiezan a delinearse bajo la matriz estatal en la década del treinta. Pero es a partir de la intervención de 1943, con la creación de las Juntas de Acción Social y la puesta en marcha del Plan General de Asistencia Social Integral que se establecen las variables de abordaje y las acciones de intervención que se sostienen hasta fin de la etapa objeto de este estudio. La responsabilidad de la asistencia se articulaba con las entidades privadas pero hay una intencionalidad estatal manifiesta de generar instituciones, normativas y una burocracia calificada en el período inmediatamente anterior al peronismo.

## Conclusión

El abordaje de la cuestión social había asumido distintas modalidades desde el proceso de consolidación del Estado nacional, pero en la década del treinta se introdujeron algunas modificaciones institucionales y conceptuales que se confirmarían y profundizarían durante los años peronistas. La transformación del modelo de producción a partir del intervencionismo estatal avanza en varios sentidos desde mediados de la década del 1930. El aparato estatal implementó

---

<sup>11</sup> *El Litoral*, Santa Fe, 3 de agosto de 1945.

numerosas acciones, leyes e instituciones que daban cuenta de un intervencionismo económico y social y un proceso de especialización en el tratamiento de la cuestión social a nivel nacional y, especialmente, a nivel provincial.

La asistencia social era una política pública abordada por el Estado provincial con anterioridad a la experiencia peronista. Su concepción integraba acciones de atención a las madres, a los niños, a los ancianos y a los sectores obreros. Incorporaba una mirada integral que incluía transferencia de bienes y servicios, atención en instituciones y articulación con políticas sociales específicas como la salud, la educación y el trabajo. Muchos de los rasgos que se introducen en ese contexto se profundizan y consolidan con posterioridad, a la par de la construcción de un Estado Social a nivel nacional.

En los próximos capítulos se analiza cómo sobre este andamiaje institucional y nutriéndose de variadas tradiciones ideológicas y políticas se fue construyendo una nueva experiencia de gobierno que desarrolló sus lineamientos fundamentales en relación a las políticas asistenciales que son el objeto de esta investigación a partir de 1946.

## Capítulo III

### Santa Fe en los años cuarenta: diagnóstico socio-económico de una provincia desigual

Este capítulo se compone de dos apartados. El primero analiza las características centrales de la provincia de Santa Fe en la década del cuarenta. Para dar cuenta de sus principales problemáticas sociales y económicas se relevan datos del censo nacional del año 1947. Se recogen también las características del modelo productivo y del funcionamiento del sistema político inmediatamente anterior a los años del primer peronismo. El segundo apartado analiza el contexto político de la provincia durante el período a través del estudio de las tres gobernaciones peronistas.

Interesa conocer el contexto social, económico y político en el que se desarrollaron las políticas asistenciales que se analizan en los próximos capítulos e indagar su probable implicancia en el ámbito nacional. Estos datos permiten analizar y describir las principales problemáticas sociales que se convierten en objeto de las políticas asistenciales, y su distribución en el territorio, para problematizar la pertinencia del sistema institucional de las políticas asistenciales que se implementaron en el período estudiado.

El apartado se organiza en subtítulos siendo el primero el que se ocupa de los datos socio demográficos de la población santafesina, su distribución territorial, la distribución de la población por sexos, la tasa de población urbana, la distribución territorial por departamentos, el peso de los de los extranjeros entre su población, de los migrantes internos, los modos en los que las personas vivían (en situación familiar, en instituciones o solas), el analfabetismo y la discapacidad.

El segundo subtítulo se ocupa de dar cuenta de las características del sistema productivo, analizando las principales actividades económicas en las distintas áreas de la provincia a la vez que se realiza un breve recorrido por su evolución. Y finalmente, se presentan las características del sistema político provincial de la década del treinta, analizando los actores, problemáticas y

realizaciones, como antecedentes institucionales de las políticas asistenciales durante los años del primer peronismo.

Santa Fe en la década del cuarenta era una provincia con un importante desarrollo económico, contribuía de manera significativa en el total de la población argentina, tenía una trayectoria específica en materia de institucionalidad estatal, y un sólido entramado de actores políticos y sociales. Sin embargo, una característica singular se destacaba: las desigualdades regionales entre el norte y el sur. Estas diferencias se manifestaban en la distribución de la población, los recursos económicos, la infraestructura institucional y las problemáticas sociales.

La poblacional y la riqueza se concentraban en el sur del territorio, rodeando a la ciudad de Rosario que funcionaba como centro financiero, comercial, administrativo, de servicios e infraestructura. El norte estaba notablemente menos poblado, a excepción de los alrededores de la ciudad capital, que se desempeñaba como centro administrativo y burocrático de la provincia.

### Datos sociodemográficos

De acuerdo al Censo Nacional de 1947, la población total de la República Argentina era de 15.893.827 y se distribuía de la siguiente manera: 2.982.580 habitantes en la ciudad de Buenos Aires, 11.589.459 en el conjunto de las provincias y 1.321.788 personas en los territorios nacionales. La jurisdicción con mayor población era la provincia de Buenos Aires con 4.272.337 habitantes, le seguía la ciudad de Buenos Aires, que tenía casi tres millones, y detrás estaba la provincia de Santa Fe con 1.702.975 y la provincia de Córdoba con 1.497.987 habitantes.

Santa Fe ocupaba el tercer lugar como jurisdicción más poblada en el país. La relevancia en términos poblacionales de la provincia en el conjunto de la población nacional y en comparación con otros territorios provinciales se pone en evidencia a través de estos datos. Luego, ningún otro Estado alcanzaba aún al millón de habitantes. Entre Ríos era el que registraba la cifra más cercana, con

787.362 personas.<sup>12</sup> El número de varones registrados a nivel nacional en ese censo alcanzaba a 8.145.175, era mayor que el de las mujeres que ascendía a 7.748.652. Es decir, la tasa de masculinidad era de 105,1%, menor que en los censos anteriores.<sup>13</sup> En la provincia de Santa Fe, esta relación se repite, 892.721 eran varones y 810.254 mujeres.

El censo de 1947 marca, además, la más alta proporción de población urbana alcanzada hasta ese momento a nivel nacional: un 62,5% del total. Eso implicaba que se había duplicado la proporción registrada al realizarse el primer censo general en 1869. En este contexto, Santa Fe se encontraba entre las jurisdicciones con más población urbana (sin contar Capital Federal que ya era un área totalmente urbana), le seguía la provincia de Buenos Aires con 71,4% y, luego la provincia de Santa Fe con el 57,8% de población urbana y el 42,2% rural.<sup>14</sup>

El dato de la urbanidad es relevante para pensar los diseños institucionales de políticas sociales en la provincia, ya que esa distribución de la población pone el foco en la relevancia de las zonas urbanas en cuanto a la densidad de población y también permite observar la dificultad de atención en relación a la población rural que se encuentra dispersa en el territorio de la provincia. Esto último puede observarse si se analiza la distribución de la población por departamentos santafesinos. Todos ellos tenían predominio de población rural a excepción del departamento La Capital (de un total de 206.212 habitantes, 180.433 eran pobladores urbanos y 25.779 rurales) y, el departamento Rosario (de un total de 529.801, 487.454 eran urbanos y 25.779 rurales). Sólo el departamento San Lorenzo tenía proporciones similares entre la población urbana (27.990) y rural (30.103), los demás tenían una marcada predominancia de población rural.

---

<sup>12</sup> Todos los datos censales son tomados del Censo Nacional de Población de 1947. Para esta entrada, página XXVIII, Extraído de: <http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/censos/censo1947.pdf>, Consultado el 22de enero de 2018.

<sup>13</sup> Censo Nacional de Población de 1947. Página XXXIII. Extraído de: <http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/censos/censo1947.pdf> Consultado el 22de enero de 2018.

<sup>14</sup> Censo Nacional de Población de 1947. Página LXVIII. Extraído de: <http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/censos/censo1947.pdf> Consultado el 22de enero de 2018.

Estas disparidades regionales en cuanto a la distribución de la población también se evidenciaban cuando se analizan los datos censales de la provincia y se identifican los distritos más poblados, que coinciden en ser los más urbanizados: el departamento La Capital, con 206.212 habitantes, y el departamento Rosario, con 529.801 habitantes. Los departamentos del sur del territorio en conjunto (General López, Villa Constitución, Rosario, Caseros y San Lorenzo) reunían el 50,98% de la población del total de la provincia. En términos poblacionales, sobresalía la ciudad de Rosario con 467.937 habitantes, Santa Fe con 168.791 y Rafaela quedaba muy lejos con 23.665 habitantes. Estos datos dan cuenta de la concentración poblacional en los dos conglomerados urbanos más significativos y la dispersión en localidades más pequeñas. Siguiendo los datos que brinda el censo, se identifican 85 poblaciones de hasta 1999 habitantes, 69 localidades con más de 2000, y dos ciudades con más de 100.000.

Los departamentos Rosario y La Capital tenían una elevada tasa de concentración de población urbana. Contenían las dos ciudades más importantes en cuanto a las funciones políticas, administrativas y económicas. La ciudad de Santa Fe y Rosario, por ello, eran claves a la hora de pensar los modos de implementación de las políticas asistenciales. Esto era así tanto por la cantidad de potenciales beneficiarios, como por la estructura institucional y administrativa que en su mayoría se organizaba desde estos dos espacios urbanos.

Esta distribución poblacional en la provincia, a menudo, ofrecía los argumentos para planificar las políticas públicas a partir de la centralización del control y la implementación descentralizada. La centralización parece ser un prerequisite para la atención efectiva y regular en las distintas zonas de la provincia. Se hacía especial hincapié en la necesidad de invertir recursos sobre la base de índices estadísticos que reflejaran el grado de necesidad de cada una de las zonas y departamentos de la provincia. Los datos que siguen acompañaban la presentación de la ley de creación de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social de 1947.<sup>15</sup>

#### Datos sanitarios por zona geográfica

---

<sup>15</sup> Mensaje del Gobernador. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1947. 17 de Enero de 1947. Página 926 y 927. Ley provincial N° 3135.



Zonas	Población	Habitante por k2	Tasa de natalidad	Partos atendidos por no profesionales
Norte	11%	3	44%	52%
Centro	28%	20	18%	8%
Sur	61%	39	17%	7%

Datos extraídos del mensaje del gobernador Suárez al presentar la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social

En este cuadro se puede observar la disparidad de población, su dispersión en el territorio y la paridad entre el centro y sur de la provincia en cuanto a la tasa de natalidad y a la hospitalización de los partos. Estos mismos datos en la región norte de la provincia eran un indicador altamente preocupante y disruptivo. Este último dato da cuenta de la disparidad de acceso a las políticas públicas de salud y asistencia social en el norte de la provincia, al menos en materia de atención maternal.

Otro de los datos relevantes a nivel social era el peso de los extranjeros entre la población. Del total de habitantes (1.702.975), 1.479.659 eran argentinos y 223.316, extranjeros. Este número representaba el 13,09% de población extranjera cuando en el total nacional era de 15,3%. Santa Fe era una de las provincias que tenía una mayor cantidad de argentinos provenientes de otras provincias viviendo en su territorio. La provincia de Buenos Aires tenía un 27,6%, la de Jujuy, un 27,2%, y Santa Fe, un 20,6%. Las migraciones cambiaron la estructura del país, a la par del proceso de industrialización por sustitución de importaciones a mediados de la década del treinta. Este proceso afectó fuertemente a la provincia de Santa Fe.

“La industrialización fue paralela también al fenómeno de las migraciones internas rural-urbanas (...). En 1895, el 37% de la población argentina era urbana y el 63% rural; ya en 1914 los porcentajes eran del 53% y el 47% respectivamente, para alcanzar en 1947 a 62% y 38%. El lapso de 1930 a 1943 y los años inmediatamente posteriores, aceleran el proceso, ya que la industria en crecimiento debe buscar su mano de obra dentro del propio país.” (Cantón, 1972: 145)

Este dato da cuenta de un proceso, tanto de inmigración externa como de migración interna, producto de las oportunidades laborales que ofrecía el entramado productivo de la provincia. Estos procesos de migración generaban un mosaico de trabajadores y sectores populares, tanto en los espacios rurales como urbanos, que se insertaban en la estructura productiva con distintos ritmos y demandaban instancias de atención y servicios. Es una cuestión relevante pensar de qué modo y en qué sectores se insertaban los recién llegados a las ciudades que inicialmente conformaban los asentamientos periféricos e iban logrando su inserción, y articulando nuevas demandas y problemáticas en la atención en el nuevo territorio.

El censo del año 1947 complejizó la imagen que se obtenía de la población. Se relevaron los modos en los que las personas vivían, lo cual implicó considerar la forma de vida y el número de personas que vivían en situación familiar (personas unidas por el vínculo de parentesco o de dependencia económica o familiar con el jefe de familia que habitaban en la misma casa), en convivencia (eran las personas internadas con carácter permanente en hospitales, lazaretos u otros establecimientos similares, los reclusos por sentencia judicial definitiva y los miembros de las comunidades religiosas), y, finalmente, el número de personas que vivían solas. Este dato era indispensable para la interpretación de numerosos fenómenos sociales.

Las familias censadas en el país ascendían a 3.407.345 con un total de 14.759.042 personas como integrantes de las mismas. Se registraba un promedio de 4,3 personas por familia. El número promedio de personas por familia presentaba variantes: Santa Fe, con 1.583.824 de personas que vivían en familia, con un número de familias de 378.931 se encontraba en un lugar lejos de los extremos. Tenía un promedio de 4,2 personas por familia, siendo Santiago de Estero la provincia con mayor número de personas por familia 5,8% y los promedios más bajos eran los de Tierra del Fuego con 3,5 y la ciudad de Buenos Aires con 3,8. Los resultados del censo llaman la atención sobre una reducción de la familia media en la Argentina, de 5,9, en 1869 a 4,3 en 1947.

Otro dato relevante para pensar los modos de habitar en la provincia tiene que ver con las convivencias, es decir, las personas que vivían en instituciones,

hospitales, lazaretos o cárceles. Se registraron, 19.887 convivencias a nivel nacional y 1.852 en Santa Fe, con 485.956 y 28.948 personas respectivamente. También era importante para planificar las políticas sociales el dato de las personas que vivían solas. Se registraban 648.829 personas viviendo solas a nivel nacional y 90.203 en Santa Fe.

Si tomamos en cuenta las principales variables que se relevan en el censo interesa el fenómeno del analfabetismo. El censo registraba que en un total de 11.318.896 personas de 14 años o más a nivel nacional, 1.541.678 eran analfabetos, es decir, un 13,6% del total, mientras que en Santa Fe el porcentaje era de 13,4% con un porcentaje más importante en zonas rurales (18,7%) contra las urbanas (9,7%). En relación a las políticas de asistencia social interesa resaltar un dato relevado en el censo: las situaciones de discapacidad. Esta problemática es relevante por cuanto es objeto de las políticas asistenciales que se analizan. A continuación se vuelcan los datos centrales en un cuadro.

	Ciego	Sordomudo	Idiota	Demente	Inválido y paralítico	Enfermo crónico	Incapacitado por accidente laboral
Total	1.342	609	1.267	1.888	3.316	675	38
Santa Fe	215	62	125	270	428	92	3
Rosario	501	203	513	634	1.346	412	18

Fuente Censo 1947. Página 389.

Las personas con discapacidad relevadas en todo la provincia ascendían a 9.135. La mayor cantidad de casos se concentraba en el departamento Santa Fe, con 1.195, y en el departamento Rosario, con 3.627. Esto es fundamental para comprender el peso de la institucionalidad asistencial y sanitaria en estas dos ciudades y la necesidad de contar con mecanismos de asistencia en los espacios rurales que atendieran a un territorio extenso con localidades dispersas.

Como síntesis de este apartado se señala el peso significativo de la población santafesina dentro del total nacional, y dentro del territorio una concentración poblacional en el sur de la provincia. Dos conglomerados urbanos concentraban población e instituciones de prestación de servicios y políticas públicas, la ciudad capital y Rosario. Cabe destacar la gran cantidad de poblaciones de dimensión intermedia distribuida en el vasto territorio de la

provincia y el peso de los inmigrantes primero, y los migrantes internos en la década del treinta. También se consignan datos significativos en cuanto al peso de los potenciales beneficiarios de las políticas asistenciales: las personas que viven en instituciones y aquellas que tienen alguna discapacidad.

### Sistema productivo provincial

Santa Fe entre 1943 y 1955 consolidó su perfil industrial en algunas áreas del territorio provincial. (Simonassi, 2006) El crecimiento de la provincia que se verificó entre el Primer Censo Industrial realizado en 1935, y el Censo Nacional Económico de 1946, fue indiscutible. En 1935 había 5.910 establecimientos industriales con 50.531 personas ocupadas, en 1946 los establecimientos ascendían a 10.278, con un personal de 94.673. Las divisiones de la industria con mayor presencia en ambos censos eran la alimenticia y la de productos y maquinarias metálicas.<sup>16</sup> Sin embargo, a pesar del importante crecimiento industrial, en 1947, 230.817 personas se ocupaban en la actividad agropecuaria.<sup>17</sup>

Durante el peronismo se produjo la instalación y crecimiento de talleres y fábricas dedicadas a la industria liviana para el mercado interno. La provincia de Santa Fe se ubicaba entre las provincias industriales, detrás de Buenos Aires, Capital Federal y Córdoba. El sur de la provincia fue el territorio donde la expansión industrial fue más dinámica. En el norte predominaron las actividades ganaderas y agrícolas, mientras que en la década del cuarenta se produjo la crisis terminal de la producción de tanino, lo que originó altos niveles de desocupación y desplazamientos de población frente a la dificultad de encontrar una fuente de ingresos regular en esos territorios.

La explotación del quebracho en el norte de Santa Fe y Chaco estaba vinculada a la compañía La Forestal de capitales mayoritariamente ingleses. A comienzos del siglo XX, el norte provincial era un área de explotación forestal del quebracho colorado para la extracción del tanino. En torno a las instalaciones de la compañía, crecieron los poblados existentes, se crearon nuevos y se extendió el ferrocarril. Todos estos factores contribuyeron a que, antes de la Primera Guerra Mundial, la demanda de trabajo fuera alta. La empresa era el único abastecedor

---

<sup>16</sup> Cuarto Censo Industrial Año 1946. Página 26.

<sup>17</sup> Cuarto Censo General de la Nación. Año 1947. Tomo I. Página 396.

regional de bienes y servicios destinados a una numerosa población obrera. En 1914, existían más de cuatro mil trabajadores empleados en los obrajes, cuyas condiciones de trabajo y de salubridad se identificaban entre las más precarias de la Argentina. La paga se realizaba en vales de la compañía que a su vez era la propietaria de los almacenes donde los trabajadores se abastecían. (Cattaruzza, 2009)

Esta explotación se fue deprimiendo como consecuencia de la actividad extractiva, la falta de prácticas de recuperación del bosque, la caída de la demanda de tanino y la sustitución de la materia prima. El cuadro económico del noreste provincial atravesó una prolongada crisis a partir de la década del veinte a excepción de la línea de colonias ribereñas (Avellaneda, Reconquista, Romang) en donde la agricultura, la ganadería bovina y la actividad tampera lograron sustentarse. Del mismo modo, la producción de caña de azúcar en el área de Las Toscas se afianzó.

La característica del desarrollo productivo santafesino durante el peronismo fue centralmente industrial. El censo de 1946 mostraba algo más de 10 mil establecimientos industriales y algo menos de 100 mil trabajadores (poco más del 9% del total nacional). Esto provocó una redistribución de la población en el interior de la provincia hacia los núcleos urbanos e industriales aunque no un crecimiento sostenido de la población total. Por el contrario, entre 1947 y 1960 la población creció por debajo de la media nacional. De acuerdo al censo 1947, el 53% de los obreros ocupados y el 32% de los establecimientos se concentraban en el departamento Rosario. Lo seguía el departamento La Capital que participaba con alrededor del 11% del total provincial en establecimientos y obreros ocupados. (Simonassi, 2006)<sup>18</sup>

“El censo de 1946 mostraba que una abrumadora mayoría de establecimientos pequeños predominaba sobre el total, aunque unos pocos concentraban al 30% de los trabajadores. El mapa de la industria en la provincia exhibía una distribución dispersa: pequeños -en algunos casos pequeñísimos- talleres y fábricas aparecían diseminados en todo el territorio y su producción se

---

<sup>18</sup> Cabe aclarar que en este punto y en la obra citada de Simonassi nos referimos al Censo Industrial del año 1946. Se puede acceder a la información en: <http://datar.noip.me/dataset/cuarto-censo-general-de-la-nacion-1947/resource/c78eeb2a-cc3e-472b-b204-be210e567a6c>

orientaba a satisfacer rangos diversos de necesidades, mientras la mancha de plantas industriales se densificaba en las grandes ciudades.” (Simonassi, 2006: 18)

La ciudad de Rosario tenía una amplia trayectoria en el rubro industrial. De acuerdo al censo de 1895, era el primer centro industrial del interior del país. Sus actividades nucleaban la industria metalúrgica para insumos de la construcción y talleres de reparación de maquinaria agrícola. En este sentido, fue paradigmática la apertura de Acindar en 1943, productora de hierro redondo para hormigón armado, que inauguró en 1951 su planta en Villa Constitución, al sur de la provincia y muy cerca de la ciudad de Rosario.

El desarrollo industrial rosarino se vinculaba con la expansión de la economía agraria: los talleres del ferrocarril, las empresas ferroviarias y las industrias instaladas en la ciudad (fábricas de bolsas, maquinaria agrícola, equipos para molinos, fundiciones, herrerías, fábricas de alimentos y bebidas, refinerías, molinos harineros, fábricas de ladrillos para viviendas). La Refinería Argentina (principal proveedora de azúcar y de alcohol refinados del mercado interno de la Argentina entre 1894 y 1920) empleaba a más ochocientos obreros. Los primeros barrios industriales de Rosario se generaron precisamente en los alrededores de la refinería y de los talleres del ferrocarril.<sup>19</sup>

La instalación del frigorífico Swift, cuya planta comenzó a operar en 1924, afianzó en el marco provincial el patrón manufacturero basado en el procesamiento de bienes primarios y dio cuenta de la relevancia de la producción regional ganadera, cuyas fronteras alcanzaban el sur de Córdoba y el norte de la provincia de Buenos Aires. Rosario fue, además del centro manufacturero de la provincia, el principal nodo de conexión entre la producción del interior y el comercio internacional por el Atlántico.

A fines del siglo XIX, Rosario era el centro de la red ferroviaria que comunicaba la provincia de Santa Fe y sus puertos ultramarinos con la producción de las provincias del interior. El papel de la ciudad en el mercado internacional de cereales fue central, también lideró desde los comienzos de la expansión agraria la

---

<sup>19</sup> Disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/refineria-fue-escenario-vital-de-la-historia-de-rosario/>; <https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/14891/Historia%20rosario.pdf?sequence=2>; <http://museorefineria.blogspot.com/> Consultados el 20 de julio de 2019.

actividad comercial vinculada a la exportación agrícola. Allí se instalaron tempranamente intermediarios de la comercialización, consignatarios de cereales, representantes de casas exportadoras de Buenos Aires y numerosos bancos de distintos orígenes.

El movimiento obrero desde fines del siglo XIX se había constituido en los núcleos urbanos de Rosario y la capital provincial, y algunas concentraciones asociadas a centros de producción regionales, en especial los trabajadores del quebracho en el norte provincial. La preponderancia gremial fue de los ferroviarios, tranviarios y portuarios en la ciudad de Santa Fe, y en Rosario además se desarrolló un importante núcleo de clase obrera industrial. Durante las primeras décadas del siglo XX el anarquismo tiene un peso relevante en Rosario. Durante los años cuarenta el fraccionamiento político atraviesa el universo sindical.

“La Unión Gremial Obrera Local, claramente opositora al gobierno militar, reúne un conjunto significativo de gremios donde la importancia del sindicalismo comunista y socialista es insoslayable. Fuera de ella, no encontramos una fuerza unitaria equivalente sino una miríada de organizaciones cuyos rasgos comunes sólo pueden reconocerse, en un primer momento, por la frecuencia de sus contactos con las delegaciones regionales de la Secretaria de Trabajo y Previsión.” (Macor, 2012: 260)

Junto a la industria alimenticia y los talleres vinculados al transporte, se desarrolló la industria productora de maquinaria e implementos agrícolas, que fue incorporada al régimen de promoción industrial y mecanización del agro del Segundo Plan Quinquenal. Hubo fábricas que impulsaron el crecimiento de localidades dispersas en el interior provincial. Un caso paradigmático es el de Vasalli en la localidad de Firmat. Un inmigrante, con aprendizajes informales, inició un taller que luego se transformaría en una gran empresa. También se pueden mencionar casos similares en Sunchales, con la industria cooperativa lechera Sancor, y en San Carlos y San Jorge, con las producciones de artículos de vidrio.

El conocimiento y la experiencia de los inmigrantes en la utilización de maquinaria importada dieron origen a los primeros talleres de herrería dedicados a

la reparación de máquinas agrícolas. Nicolás Schneider instaló la primera fábrica de implementos para el trabajo agrícola en Esperanza. A pesar de la fuerte competencia con la compañía británica Agar Cross, lanzó al mercado el primer arado en 1878. En la planta se instaló, además, una fundición de hierro maleable, empleado en la fabricación de arados y sembradoras. También en Esperanza, el austríaco Luis Taberning construyó los arados que llevaron su apellido. (Macor, 2016)

La demanda de herramientas de la pequeña industria urbana y del sector agrícola promovió la creación de estos establecimientos, pero su impulso mayor se lo debieron a la instalación de las redes y terminales ferroviarias en la provincia de Santa Fe. La gran expansión ferroviaria en la región se produjo en los años ochenta del siglo XIX. Hacia 1895, la red ferroviaria ya estaba instalada. La demanda de productos metálicos de los talleres y terminales ferroviarias impulsó la producción metalúrgica temprana en Santa Fe.

La zona central de la provincia (los departamentos Castellanos y Las Colonias y algunas áreas de los departamentos vecinos) se especializó en la industria lechera en la década del treinta. Esta zona, junto a la aldea de la ciudad de Rosario y Santa Fe, contribuían con alrededor del 30% de la producción lechera del total nacional, tanto en establecimientos como en la proporción de personal ocupado. Rafaela se convirtió en un núcleo importante que funcionó como centro de comunicaciones, comercio, finanzas. También fue un centro de recepción de migrantes de la zona.

Para fines de la década del treinta, al compás de la crisis del modelo agroexportador y de la segunda guerra mundial, se detuvo la expansión territorial del área sembrada y se aumentó la producción ganadera a partir del aumento de los precios de la carne en los mercados internacionales. En la zona centro se expandió la actividad lechera, y se sustituyeron áreas de cereales por ganadería de invernada. También el sur incrementó la actividad ganadera, sólo el norte perdió participación relativa, ya que el tipo de ganado que allí se producía no era demandado en el mercado internacional.

La caída de la producción forestal fue parcialmente sustituida en el norte por la producción algodonera y la de caña de azúcar (en el departamento General



Obligado). También se introdujo la producción de arroz en la costa norte de los departamentos de Garay y San Javier impulsada por el aumento de la demanda interna. El cultivo de girasol se expandió en la zona centro y sur como respuesta frente a la caída de los precios de los productos exportables del trigo, maíz y lino, lo que abrió posibilidades a esta nueva actividad que se entrelazaba con la industria aceitera y tenía como destino el mercado interno.

En cuanto al grado de ocupación que recogía el censo a nivel nacional, establecía que el número total de personas de 14 años o más era de 11.318.896 y, de ese total, el número de ocupados era de 10.897.186 (98%), los no ocupados eran 241.392 y los desocupados 178.365 (1,61%). En Santa Fe, ese dato seguía las mismas tendencias: el total de personas censadas de más de 14 años era de 1.244.601, de las cuales 1.192.181 (98%) estaban ocupadas, 29.498 no estaban activas y 22.840 (el 1,8%) estaban desocupadas.<sup>20</sup>

Los ocupados se concentraban fundamentalmente en el departamento La Capital y Rosario, con 139.486 y 213.807 ocupados respectivamente. La mayor cantidad de ocupados, de acuerdo al censo, se ubicaban en la producción primaria (241.837), seguían la producción secundaria (152.381), los servicios (266.429), y ocupaciones desconocidas un número muy menor (14.528). Del total de ocupados, 567.973 eran varones y 107.202 mujeres. Estas últimas eran importantes en número en el sector servicios, ya que representaban el 62,6% del total de las mujeres ocupadas.

Se consolida el perfil industrial diversificado vinculado a las actividades agrícolas ganaderas en el centro y sur de la provincia con un dinamismo emparentado al desarrollo del mercado interno desde la segunda guerra mundial. Al mismo tiempo se observa una reconversión del entramado productivo a partir de la crisis del norte santafesino con el cierre de La Forestal en la década del veinte. Por las características del modelo productivo, vinculado a las tareas agropecuarias, pero también del sector de manufacturas y servicios, se establecían estrechos vínculos entre el mundo agrario y el urbano en todo el territorio

---

<sup>20</sup> Cuarto Censo General de la Nación. Año 1947. Tomo I. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/censos/censo1947.pdf> . Consultado el 7 de Abril de 2019. Páginas 395-396.

provincial. Ambos espacios tenían vínculos e intercambios fluidos de bienes, servicios, trabajadores y recursos.

## Funcionamiento del sistema político provincial previo al peronismo

En la década del treinta se produjo en la provincia una experiencia política que marcó una excepción en el funcionamiento del sistema político nacional. Entre 1932 y 1935 se desarrolló un gobierno de signo demócrata progresista, encabezado por Luciano Molinas. El particular ambiente político santafesino consolidó un sistema electoral en el cual -a contramano de la mayor parte de los distritos- el fraude sistemático, la manipulación y el ejercicio de la coerción no fueron la norma. (Videla, 2006)

Las características reformistas y moderadas de este gobierno estaban dadas por el intento de la reimplantación de la Constitución Provincial de 1921, que buscaba la neutralidad religiosa del Estado santafesino, la reducción del margen de maniobra del Poder Ejecutivo, mayores garantías ciudadanas, cambio del régimen electoral para evitar la manipulación, la afirmación de la autonomía municipal, la reforma del poder judicial, y el aplazamiento del pago de la deuda externa de la provincial.

La intervención de 1935, abría un período de transición que iba dejando sin efecto paulatinamente las políticas reformistas y tomando medidas para garantizar el triunfo del radicalismo antipersonalista en la provincia. El conservadorismo santafesino se consolidaba con las gobernaciones de Manuel María de Iriondo y Joaquín Argonz. Se anula así la vigencia de la Constitución de 1921, que Luciano Molinas había puesto en vigencia como primera medida de su gobierno y a partir de la cual había promovido la reforma política.

“Con el retorno a la antigua carta constitucional de principios de siglo, el Poder Ejecutivo provincial recuperaba el fuerte poder centralizador con respecto a la Legislatura y a los municipios, lo que afectaba especialmente a las ciudades más importantes, como La Capital y Rosario. Bajo el imperio de la Constitución de 1921, Santa Fe y Rosario habían ganado independencia del Ejecutivo Provincial, dictando sus propias cartas orgánicas que organizaba el poder

municipal y eligiendo a sus autoridades ejecutivas y legislativas.” (Macor, 2016: 250)

Este gobierno conservador, que se extendió hasta el año 1943, configuró un modelo de control gubernamental y aplicación del fraude como sistema. Fue importante la obra pública, destinada a la extensión de la red de caminos, los espacios públicos urbanos (parques, plazas y balnearios), programas de viviendas, hospitales y escuelas. En 1938 se sancionó la ley de Asistencia Hospitalaria y Social, que establecía un plan general de construcción de hospitales y en 1939 se creaba el Departamento de Salud Pública que luego adquirió rango ministerial. A Iriondo lo sucedió Joaquín Argonz que creó el Ministerio de Salud Pública y Trabajo.

En esta década se fue complejizando la estructura institucional del Estado provincial con la creación de nuevas áreas estatales especializadas e incrementando el rol interventor del Estado. Esto establecía las bases de un nuevo aparato estatal que permitiría a largo plazo mayor protagonismo y autonomía. Sobre estas bases se asentó la institucionalidad de las políticas asistenciales en la provincia durante los años en que gobernó el peronismo.

### Consideraciones sobre al contexto provincial de la década del cuarenta

Santa Fe fue acompañando estrechamente los procesos económicos nacionales, primero liderando la producción de maíz y lino y recibiendo una proporción importante de inmigrantes europeos y de migrantes de otras provincias con la expansión del modelo agroexportador hasta la crisis de 1930. Luego, con el proceso de consolidación de industrialización por sustitución de importaciones, diversificó las actividades fabriles, aumentó el empleo industrial, y crecieron las tasas de urbanización a un ritmo acelerado. A fines de los años cincuenta, el incremento del valor de la producción industrial, la diversificación del sector manufacturero y el crecimiento de las inversiones eran característicos de la economía provincial.

Estos procesos presentaban contradicciones y matices que se vinculaban directamente con las actividades manufactureras, de transporte, carga,

comercialización y almacenamiento de la producción que se concentraban en las ciudades de Rosario y de Santa Fe. Esto se agudizó a partir de 1930 cuando se consolidaron las asimetrías regionales que distanciaban el norte provincial de los espacios del centro y del sur tanto en términos económicos, poblacionales y de acceso a las prestaciones estatales.

Los datos que se han analizado en el este apartado permiten confirmar la relevancia de la provincia de Santa Fe en el conjunto nacional para la década del cuarenta, tanto por la magnitud de su peso económico, poblacional y político, como por la configuración de tendencias que siguen las variables nacionales en cuanto al desarrollo industrial, migraciones y movimientos poblacionales.

En el contexto descrito se ponen en evidencia problemáticas distintas en los espacios rurales y urbanos. Entre los sectores urbanos se observaba un mosaico de trabajadores y sectores populares con demandas puntuales, con la posibilidad de articular su voz y hacerla audible a la par de la constitución de instituciones públicas y privadas que constituían saberes e intervenciones particulares. En tanto, en las zonas rurales se presentaban sectores trabajadores con características más móviles, cuya característica era la pobreza, falta de infraestructura y la dificultad de su representación colectiva.

El proceso de modernización de la economía provincial generó una diferenciación en la organización de la producción entre el sur de perfil industrial y el norte orientado a la producción lechera y agropecuaria. Este proceso conllevaba a su vez un intenso intercambio entre las zonas rurales y las urbanas, y una acentuación de los conflictos y problemas sociales que el Estado tuvo que enfrentar generando legislación específica, creando instituciones y diseñando modos de intervención social que se sumaban a las prácticas tradicionales de beneficencia y ayuda social llevadas adelante por asociaciones, vecinales, Sociedades de Beneficencia y parroquias. La desigualdad en la infraestructura estatal entre el norte y el sur del territorio que se ha señalado generó la necesidad de descentralizar y generar modos de atención diversos como los servicios sociales rurales.

## Las gobernaciones peronistas en la provincia de Santa Fe: el contexto político de las políticas de asistencia

Este segundo apartado describe y analiza las características centrales de los gobiernos peronistas en la provincia de Santa Fe durante los años 1946 a 1955. Interesa aquí dar cuenta de los elencos gubernamentales, las principales medidas implementadas y las caracterizaciones que de estos gobiernos realizaron los estudios disponibles. Analizar estas gobernaciones permite describir el contexto político y su vinculación con las políticas de asistencia social durante aquellos años. Los gobernadores en la provincia de Santa Fe fueron: Waldino Suárez (1946-1949), Juan Hugo Caesar (1949-1952) y Luis Cárcamo (1952-1955). Los gobiernos de Suarez y Cárcamo terminaron con intervenciones federales y el de Caesar antes del cuarto año de mandato por una disposición de la constitución provincial reformada que así lo establecía.

### La primera gobernación peronista, entre la innovación y el conflicto

El 11 de mayo de 1946 el colegio electoral votó a Leandro Meiners y Juan Pardal, dentro de la fórmula del Partido Laborista. Meiners se suicidó antes de asumir el cargo por lo que el colegio electoral debió volver a reunirse y el 15 de junio confirmó a Waldino Suárez, que asumió como gobernador al día siguiente. Este acuerdo sobrevino a partir de la mediación del ministro del Interior y el compromiso entre los senadores nacionales por Santa Fe, Armando Antille y Demetrio Figueiras. El gobierno de Suárez terminó, menos de tres años después, producto de múltiples disputas al interior de las fuerzas peronistas provinciales y de fuertes tensiones con el gobierno nacional. Se designó como interventor al coronel Dalmiro Adaro en febrero de 1949.

Suarez estudió en el Colegio Nacional y obtuvo el título de abogado en 1928 en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Alternaba el desarrollo de actividades profesionales con actividades de índole social. Se dedicó a asesorar a numerosos sindicatos y en el Partido

Laborista ejerció la función de apoderado.<sup>21</sup> En 1930 fue designado secretario administrativo del puerto de Santa Fe y más tarde secretario letrado. Dirigió el diario *El Debate* de Santa Fe, que defendía los principios del catolicismo y fue miembro de comisiones directivas de distintos periódicos de la Acción Católica y presidente del Círculo de Obreros José Estrada. Al frente de éste último organizó la “Primera Jornada Sindicalista del país” en 1944. (Damianovich, 1947)

El vice gobernador, Juan Domingo Pardal, se había radicado en la ciudad de Venado Tuerto para ejercer su profesión de médico cuando recibió el ofrecimiento de la UCR Junta Renovadora para integrar la fórmula por la provincia de Santa Fe. Además, ocupó una banca de diputado en la provincia en 1929 y fue intendente de Venado Tuerto por la UCR yrigoyenista.<sup>22</sup>

Este primer gobierno peronista en la provincia introdujo una serie de reformas institucionales de carácter innovador, que fueron presentadas como continuidad y complemento del plan de gobierno de la nación, pero al mismo tiempo estuvo atravesado por una conflictividad permanente. Por todo ello, el gobierno de Suárez puede ser identificado como un intento de “proyecto peronista autónomo” (Bacolla, 2003) y como una “crisis institucional”. (Prol, 2012)

El proyecto de peronismo autónomo se define como un intento de organizar una estructura institucional con cierta autonomía de la dirigencia peronista nacional. Para ello se analiza la planificación e implementación de políticas públicas y su vínculo con el entramado nacional. Este análisis, centrado en el diseño institucional, acentúa el interés por los formatos que adoptan las instituciones y las políticas públicas en este primer período de gobierno, entre 1946 y 1949. (Bacolla, 2003)

Mientras que Prol, lo define como de “crisis institucional” porque investiga los vínculos entre los distintos actores del peronismo santafesino y sus relaciones con la dirigencia desde el análisis del funcionamiento de la política formal. La labor en las cámaras legislativas estuvo casi paralizada por los conflictos entre los bloques peronistas que las integraban: el bloque oficialista alineado desde 1946 hasta febrero de 1948 con Suárez y con el Partido Peronista y

---

<sup>21</sup> *La Capital*, Rosario. 16 de junio de 1946.

<sup>22</sup> *La Capital*, Rosario. 16 de junio de 1946.

el disidente. Estos actores disputaban los recursos financieros y político-institucionales del Estado provincial y los cargos dentro del partido en formación. (Prol, 2012)

Los principales conflictos políticos durante el gobierno de Suarez se registraban, por lo tanto, al interior del peronismo provincial y en la heterogeneidad de fuerzas que lo componían. La imposibilidad de confluir en una única fuerza se agravó con la presentación por parte del gobernador de un partido propio que disputaba terreno electoral y partidario, el Partido Obrero de la Revolución.

El gabinete de Suarez estaba compuesto por personajes vinculados a la tradición católica, al sindicalismo, al radicalismo y una diversidad de trayectorias ideológicas y profesionales. Muchos ministros eran profesionales de reconocida trayectoria en su campo de actuación, de distintas tradiciones políticas, al tiempo que algunos de ellos además eran activos en las distintas instituciones del mundo católico. El ministro de gobierno e instrucción pública, José María Funes, era abogado con reconocida militancia en instituciones católicas y experiencia en funciones en el Estado. En 1931 fue Fiscal y secretario del Departamento Provincial de Trabajo durante la intervención nacional de Alberto Arancibia Rodríguez. Ejerció la docencia, fue miembro de varias instituciones como la Academia Americana de la Historia y de la Asociación Argentina de Estudios Históricos. Desempeñó actividades en otros organismos provinciales como el Archivo Histórico Provincial.

El “Plan Trienal” fue una de las iniciativas más importantes del gobierno de Suárez. Era un proyecto presentado por el propio gobernador como un elemento complementario del Primer Plan Quinquenal a nivel nacional. Estaba compuesto por tres secciones: la primera integrada por el conjunto de medidas que permitirían financiarlo en su totalidad, la segunda contenía la estructura de las instituciones destinadas a realizar las obras proyectadas, y la tercera se enfocaba en proyectos particulares, como la organización del transporte público en la capital de la provincia. Este tipo de planes habían sido elaborados por otros gobernadores como el Plan Trienal de Trabajos Públicos del gobernador de Buenos Aires, Domingo Mercante; el Plan Cuadrienal de Obras Públicas del

primer gobernador peronista de Jujuy, Alberto Iturbe, y dos planes trienales de la provincia de Mendoza.

Las leyes de reorganización ministerial fueron aprobadas, pero no aquellas que se referían a la financiación del Plan. Estos proyectos sólo fueron aprobados en diputados pero en el senado el debate se prolongó durante dos períodos legislativos hasta que se retiró como consecuencia de los enfrentamientos al interior del peronismo provincial. “Los puntos principales de la discusión pueden ser resumidos en tres: el cálculo de las sumas requeridas, el modo de financiamiento y la instrumentación de la asignación de recursos.” (Bacolla, 2003: 132)

Durante el Gobierno de Suarez se aprobó una nueva organización del Poder Ejecutivo Provincial a través de la ley 3.135 del año 1947. En el primer artículo de dicha ley se establecía que los Ministerios eran cuatro: de Educación, Justicia y Culto; Finanzas y Obras Públicas; Economía y Trabajo y Salud Pública. Las Secretarías con categoría de Ministerio eran también cuatro: de Gobierno; Técnica; Bienestar y Seguridad Social; e Industrias, Orientación Profesional y Aprendizaje.<sup>23</sup>

El proyecto de creación de la Secretaría de Economía y Trabajo, más tarde transformada en ministerio, fue dictado en acuerdo de ministros a pocos días de iniciado el mandato, el 22 de junio de 1946. Su creación se fundó en la ampliación de las facultades de la provincia en el ámbito de la resolución de los conflictos entre capital y trabajo, ya que las reparticiones del Departamento del Trabajo se habían transformado en Delegaciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión y le habían quitado injerencia en este tema la jurisdicción provincial. (Bacolla, 2010)

La creación de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social buscaba ampliar las áreas de vinculación con los sectores subalternos a partir de una multiplicidad de intervenciones sin contrapesos institucionales. En paralelo a su creación el ministerio de Economía y Trabajo pierde centralidad y progresivamente limita su actuación.

---

<sup>23</sup> Ley provincial N° 3135, disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3135\\_5213.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3135_5213.pdf)  
Consultado el 7 de abril de 2019.



El mensaje que acompaña el proyecto de ley de reforma institucional del gobernador Suárez establece que “a las denominaciones adecuadas, se agregan las siguientes ventajas: la especialización de la labor ministerial aumenta la celeridad y eficacia de las instituciones; la nueva estructuración no se traducirá en burocracia; se logra dar unidad, armonía y agilidad a todo el mecanismo estatal.”<sup>24</sup>

La legitimidad del proceso de reformas se construía a partir de argumentos vinculados a la especialización, a la búsqueda de la armonía, agilidad y unidad para resolver los objetivos de gobierno. Había permanentes referencias al Primer Plan Quinquenal. Las reformas de este primer gobierno peronista conjugaban una legitimación de tipo racional burocrática, de mayor eficiencia y organización y una legitimidad política vinculada a la identidad compartida con el gobierno nacional. También había algunas experiencias institucionales que buscaban ganar autonomía en la organización, ejecución de políticas y vínculos con sectores puntuales de la sociedad.

Uno de los proyectos de ley que componía el Plan Trienal era el que creaba un empréstito interno. A través de esta ley se autorizaba al Poder Ejecutivo Provincial a emitir títulos de deuda pública interna, bajo la denominación “Empréstito Interno para Acción Social Integral-año 1947”, hasta la suma de setenta y cinco millones de pesos moneda nacional, los que se destinarían a la construcción e instalación de los Centros de Acción Social en toda la provincia. (Damianovich, 1947)

Los fondos de “acción social” se repartirían en proporciones establecidas. Un 40% destinado a obras de centros maternos e infantiles y centros complementarios de salud. También se preveía organizar el “servicio social coordinado”. El proyecto derivaba otro 50% de esta operación financiera a la instalación de institutos de orientación y selección profesional con bolsas de trabajo. También preveía la instalación de fábricas, talleres y explotaciones rurales tipo hogar para crear fuentes de trabajo y organizar el aprendizaje de oficios y manualidades.

---

<sup>24</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Archivo de la Legislatura. Año 1947. 17 de Enero de 1947. Página 916.

El 10% restante, se destinaría a fomentar la organización de instituciones educativas y espacios recreativos. El Poder Ejecutivo estaba autorizado para expropiar terrenos o propiedades para la ejecución de la ley, y se lo facultaba para aceptar donaciones. Estaba previsto otro empréstito de trescientos millones de pesos para obras públicas como mejoras en los sistemas viales, saneamiento de regiones insalubres, construcción de parques, balnearios, edificios escolares y reparticiones públicas.

Frente al fracaso de la aprobación del Plan Trienal se ensayó un recambio ministerial acordado con el presidente de la nación y Eva Perón. Esta opción dejó insatisfechos a los sectores de la Junta Renovadora y del Partido Independiente. Uno de las principales fuentes de conflicto era el predominio del ala nacionalista católica. El ataque más frontal se dirigía al ministro de Gobierno, José María Funes, y su falta de adhesión a la nueva entidad partidaria unificada del peronismo.

Los nuevos ministros exhibían como sus mayores credenciales el ser “afiliados del Partido Peronista y de extracción trabajadora.” (Bacolla, 2010) Los ministros eran: de Educación, Justicia y Culto, Alberto Dumont, de Finanzas y Obras Públicas, Luciano Micheletti, de Salud Pública, Manuel González Loza, de Trabajo y Economía, Ángel Constanzó. Y, los secretarios: de Gobierno, José Ghio, de Bienestar y Seguridad Social, Raúl Mende, Técnico, Eros Faraudello, de Industrias, Aprendizaje y Orientación Profesional, Enrique Cárcamo.

Algunos de los miembros del nuevo gabinete tenían experiencia en la función pública durante la intervención de Aldrey. Micheletti había sido Ministro de Obras Públicas durante la intervención de Manuel Arguelles entre noviembre de 1943 y julio de 1944, se desempeñó en el Ente Mixto de Transporte, y en el directorio del Banco Provincial de Santa Fe de la sucursal de Rosario. Manuel González Loza era médico, egresado de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional del Litoral en 1926. Ocupó diferentes cargos médicos y docentes en los Hospitales Español, el Centenario y en la facultad. Desarrolló cargos directivos en instituciones científicas y fue director y fundador de la Escuela de Nurses y Visitadoras de Higiene de la facultad de Medicina de la ciudad de Rosario. José Ghio era procurador nacional perteneciente al estudio de

Álvaro González, ex comisionado de Santa Fe durante la intervención de Aldrey, de quien fue secretario de gobierno. En el momento de su nombramiento era presidente del Banco Municipal.<sup>25</sup>

Este recambio otorgaba mayor homogeneidad al gobierno, pero no dio por terminado el conflicto al interior del oficialismo provincial que se prolongó hasta principios de 1949 con la intervención. Waldino Suárez organizó el Partido Obrero de la Revolución, una fuerza peronista local que buscaba generar cierta autonomía del Partido Peronista nacional. (Macor, 2002)

En las elecciones nacionales de renovación parlamentaria de marzo de 1948, el Partido Peronista obtuvo la mayoría de los votos frente al Partido Obrero de la Revolución, que quedó ubicado en tercer lugar luego del Partido Radical. En las elecciones provinciales, también el Partido Peronista obtuvo la gran mayoría de los cargos. La primera gobernación peronista en Santa Fe terminó a partir de una intervención decretada por el Poder Ejecutivo Nacional. Suárez fue destituido y el Coronel Dalmiro Adaro se hizo cargo del Poder Ejecutivo de Santa Fe.

Como se afirmó en el inicio del capítulo, la gobernación de Suárez estuvo signada por los conflictos al interior de las fuerzas peronistas. La organización del Partido Único de la Revolución, luego, simplemente del Partido Peronista, fue emprendida por el senador nacional Demetrio Figueiras y el diputado nacional Manuel Díaz, quienes armaron la Junta Provincial y las departamentales ubicadas en las ciudades de Rosario y Santa Fe. Esta organización no logró unir a todos los sectores, de hecho, paralelamente a la creación de esta entidad se formaron otras que intentaban expresar las disidencias y competir por candidaturas, cargos y adhesiones.

---

<sup>25</sup> *La Capital*, Rosario. 16 de junio del 1947. Dr. Alberto Dumont (Ministro de Educación, Justicia y Culto) cercano a Suarez, se dedicó a la actividad profesional, pertenecía al Partido Laborista y luego al Peronista. Sr. Ángel Constanzó (Ministerio de trabajo y economía) obrero ferroviario actuación en el campo gremial era delegado de la CGT en la ciudad de Santa Fe. Ingeniero Eros Farauello (Secretaría Técnica) sin participación en la esfera pública, desempeñó su profesión en Rafaela hasta el momento de ser nombrado en la gobernación. Dr. Enrique Cárcamo (Secretaría de Industrias, aprendizaje y orientación profesional). Encargado hasta la designación de secretario de la sub secretaria de Salud Pública. Fue elegido elector de gobernador y vice en los comicios del 24 de febrero de 1946 por el partido laborista, institución de la cual se desvinculó para ingresar al Partido Peronista.

La gobernación de Suarez había creado organismos específicos para el abordaje de las políticas de asistencia social, a través de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social, cuyo funcionamiento se analiza en los capítulos que siguen. Se resalta que su creación marcó un intento de generar canales de vinculación con los sectores subalternos de manera autónoma. Esta institucionalidad no logró imponerse de manera unánime desde sus inicios pero señaló una clara intencionalidad política y estableció una innovación en la modalidad de atención y concepciones de asistencia.

### La intervención nacional

La intervención cierra un período de disputas entre los distintos dirigentes y funcionarios del peronismo provincial y entre algunos sectores provinciales y nacionales. Involucró primero al poder ejecutivo provincial y luego se extendió al poder legislativo. Se estableció el 8 de mayo de 1949 como la fecha para las elecciones de gobernador, senadores y diputados provinciales. La reforma de la Constitución Nacional de 1949 derivó en las reformas de las constituciones provinciales. Las legislaturas locales se constituyeron en Asambleas Constituyentes dentro de los noventa días de la reforma nacional, para ejecutar las reformas provinciales. Es ese contexto el que determina a las fuerzas peronistas nacionales a asegurarse homogeneidad en el accionar y convocar a elecciones ejecutivas y legislativas.

“(…) La intervención opera como aleccionadora para quienes habían participado -junto con el ex gobernador- de la “aventura” del Partido Obrero de la Revolución, y para los que aun manteniéndose en las filas del partido oficial mostraran algunas mínimas disidencias. Lo es también para la oposición -conformada en la legislatura provincial por el PDP y la UCR- que, con su comportamiento, -sobre todo la UCR-, dificulta la conformación de autoridades en la Cámara de Diputados y se muestra reticente a jurar la nueva Constitución Nacional.” (Macor, 2004)

La intervención marcó el fin de un ciclo político y la consolidación de una postura disciplinadora y homogeneizante emanada por el movimiento político peronista a nivel nacional. La intervención se desarrolló entre febrero y junio de 1949 y tomó importantes medidas en lo que atañe a la institucionalidad del Estado

provincial. A través del decreto 5.478 del primero de junio de 1949, se reordenaban los ministerios del Poder Ejecutivo provincial. Este decreto fue aprobado luego por la ley 3.489 del 30 de junio de 1949 y establecía una nueva restructuración de ministerios que se dividieron en: Gobierno y Culto, Hacienda y Economía, Justicia y Educación, Salud Pública y Bienestar Social y Obras Públicas e Industrias. La intervención impulsó dicho decreto tres días antes de la asunción del nuevo gobernador. Con ello dejaba trazado un diseño institucional para el nuevo gobierno y daba cuenta de su capacidad de incidir en el diseño político provincial.

Mercedes Prol (2012) señala que la intervención no significaba una racionalización de la estructura burocrática pero sí una intencionalidad de demostrar un corte radical con la modalidad de gestión de la gobernación de Suárez, de modificar el descrédito en la opinión pública y de desmontar las redes en la administración pública vinculadas al ex gobernador. Estas rupturas en la continuidad institucional generaban nuevos reacomodamientos en las fuerzas políticas.

Los conflictos no se saldan inmediatamente con la intervención, aunque ésta marca un límite a la posibilidad de permanecer dentro del mismo espacio político. Estas rupturas institucionales expresaban los conflictos políticos al interior del peronismo provincial y en su vínculo con el nacional. Establecían la necesidad de homogeneizar la fuerza y generaron rupturas en los proyectos institucionales impulsados durante la primera gobernación peronista.

La reorganización de los ministerios se basaba en una crítica a la administración anterior, en la necesidad de lograr el orden y la racionalización en el aparato estatal santafesino, en las directivas políticas nacionales y en la reforma constitucional tanto nacional como provincial. Durante la intervención se reunificaron en un mismo ministerio a cargo de Lorenzo García, las áreas dedicadas a las políticas e instituciones de salud pública y asistencia social. Sus líneas de acción retomaron, las premisas planteadas durante la gestión de Aldrey, y se asociaron estrechamente a la agenda nacional. (Bacolla, 2016)

Esta unificación se evidenció en la incorporación de las delegaciones regionales del Ministerio de Salud nacional, en la implementación de

mecanismos de planificación y coordinación federal, en la continuidad del elenco de funcionarios públicos durante las distintas gobernaciones peronistas y en los estrechos vínculos que se generaron entre los funcionarios provinciales y nacionales.

Lorenzo García había ejercido la subsecretaría del Ministerio de Salud Pública y Trabajo durante la intervención encabezada por Oscar Aldrey, y participó de la Comisión Provincial de la Vivienda Popular. En 1945 fue nombrado por concurso jefe del Servicio de Tisiología del Hospital Iturraspe de la ciudad capital. Fue ministro de la cartera de Salud Pública y estuvo a cargo de la entonces Secretaría de Bienestar y Seguridad Social de febrero a junio de 1949. Desde 1950 sería designado subsecretario técnico del Ministerio de Salud nacional. Participó además en la organización de la Escuela de Sanidad y luego Facultad de Higiene y Medicina Preventiva de la Universidad Nacional del Litoral, la escuela de Servicio Social de la provincia y la de Visitadoras de Higiene. (Bacolla, 2019)

Asuntos Técnicos se convirtió progresivamente en una de las agencias centrales de conexión entre los elencos políticos de ambas jurisdicciones. Mende presidió el Consejo de Coordinación Interministerial, compuesto por representantes de todos los ministerios, dedicado a la diagramación del Plan Integral de Gobierno, y el Consejo Federal Coordinador de Planes de Gobierno. Este último coordinó con los estados provinciales sus respectivos planes. (Prol, 2012)

Mende se desempeñaba como Secretario Técnico a partir de noviembre de 1949, cargo de relevancia fundamental para pensar el vínculo político con las provincias. Había sido el Secretario de Bienestar y Seguridad Social durante la gobernación de Waldino Suarez. Esto daba cuenta de su rol como interlocutor central para la concreción de los planes de gobierno, el afianzamiento de los lazos políticos y la posibilidad de negociar recursos para el desarrollo de obras de infraestructura.

### La gobernación de Juan Hugo Caesar. 1949-1952

La intervención federal que puso fin al primer gobierno peronista en la provincia de Santa Fe convocó a elecciones para el 8 de mayo de 1949. La fórmula peronista, integrada por Juan Hugo Caesar y Álvaro González, triunfó sobre la candidatura radical de Agustín Rodríguez Araya. El escrutinio final se definió con los siguientes resultados: el Partido Peronista obtuvo 189.722 votos, la Unión Cívica Radical 125.135, el Partido Demócrata Progresista 28.261, el Partido Socialista 2.027, el Partido Comunista 5.726 y, los votos en blanco fueron 8.950. (Zapata, 1994: 25)

La segunda gobernación peronista en la provincia asumió el 4 de junio de 1949. Entre las primeras medidas se encuentra el envío a las cámaras legislativas del decreto 5.478 dictado por la intervención que reorganizaba el funcionamiento de los ministerios del Poder Ejecutivo provincial y creaba la función del coordinador ministerial, en coordinación con las transformaciones producidas a nivel nacional.

Luego de la sanción de la nueva Constitución Nacional, el presidente Perón, el secretario Técnico y los ministros confeccionaron el anteproyecto de ley orgánica de ministerios, discutido y aprobado por el congreso en julio de 1949. La ley 13.529 sancionada el 7 de julio de 1949 elevó a veinte el número de ministerios: Relaciones Exteriores y Culto, Interior, Justicia, Educación, Salud Pública, Comunicaciones, Asuntos Políticos, Hacienda, Economía, Finanzas, Industria y Comercio, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Trabajo y Previsión, Transportes, Defensa Nacional, Ejército, Marina, Aeronáutica y Asuntos Técnicos.<sup>26</sup> Los ministerios provinciales, por lo tanto, estaban en consonancia con la reforma nacional.

Caesar hizo hincapié, apenas asumida la gobernación, en la necesidad de implementar medidas y distanciarse del gobierno anterior. Para el gobernador era necesario “recobrar el tiempo perdido en años de incuria, desorden, caos legislativo y predominio de la baja política” y que los dirigentes políticos “se aboquen a las tareas para las que han sido votados por la mayoría del pueblo.”<sup>27</sup> El cuestionamiento profundo a la gestión de Suárez no permitía identificarse con

---

<sup>26</sup> Ley 13.529. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48721/norma.htm>, consultada el 27 de septiembre de 2020.

<sup>27</sup> *La Capital*, Rosario. 6 de Junio de 1949.

sus políticas ni apropiarse de sus realizaciones institucionales. Había una intencionalidad de desprenderse del vínculo con su antecesor aunque en el análisis se evidencien continuidades funcionales.

Juan Hugo Caesar y el vice gobernador, Álvaro González, cuyas candidaturas habían sido digitadas desde el Consejo Superior del Partido Peronista, contaban con antecedentes en la administración pública. Juan Hugo Caesar había nacido en Esperanza en 1897, había realizado la escuela secundaria en Rosario. En 1918, se había graduado como Ingeniero Geógrafo en la Universidad Nacional de Córdoba y, en 1920, había recibido el título de Ingeniero Civil. Fue director de la Empresa Municipal Mixta de Transportes de Rosario en 1943 y presidente de la Comisión Fiscalizadora de la Sociedad Eléctrica en la misma ciudad. Había sido ministro de Obras Públicas durante la gestión del interventor Oscar Aldrey entre 1945 y 1946, administrador de Obras Sanitarias de la Nación y convencional constituyente por Santa Fe. Álvaro González había sido, durante el mismo período comisionado municipal de la ciudad de Santa Fe y luego secretario del ministerio de Gobierno.

Los miembros del gabinete eran hombres de reconocida trayectoria profesional, con vínculos institucionales relacionados con su campo de actividad y a espacios de sociabilidad política representativos de la pequeña burguesía urbana y profesional. En su gran mayoría, contaban con experiencia en los ámbitos estatales de su incumbencia ministerial. Algunos tenían vínculos con la intervención de Aldrey de 1945 como el ministro de Justicia y Culto, Raúl Rapela que había sido ministro de Gobierno, Justicia y Culto; y el coordinador ministerial de gobierno Tomás E. Vottero, que había sido ministro de Hacienda y Obras Públicas durante la gobernación de Suarez.<sup>28</sup>

El ministro de Gobierno, Orlando Fornari, había estado vinculado a Leandro Meiners, y colaboró en cargos de responsabilidad durante la intervención que presidió Aldrey. Había estado al frente de la zona sur de la Dirección de Sanidad de la Provincia, y colaboró con Caesar al asumir la dirección de Obras Sanitarias de la Nación. En la Capital Federal, Fornari ocupó la Dirección General

---

<sup>28</sup> *La Capital*, Rosario. 4 de junio de 1949.



de Obras Sanitarias y fue también Director General de Asistencia Social de la Nación.

El ministro de Hacienda y Economía, Enrique Vilamajó, había desempeñado funciones públicas incorporándose al Concejo deliberante en 1940 hasta 1941 en Rosario y durante la intervención de Aldrey fue designado comisionado municipal de esa ciudad durante un año. En octubre del 1947 fue presidente de la Comisión fiscalizadora de los servicios públicos concedidos. El ministro de Salud Pública y Bienestar Social, Roberto Lavagna, era médico graduado de la Universidad Nacional del Litoral. Había iniciado el ejercicio de su profesión en la ciudad de Cañada Rosquín y colaboró con el ministro de Salud Pública, Abelardo Irigoyen Freyre, durante el gobierno de Manuel María de Iriondo.

La gobernación de Caesar se caracterizó por la ejecución de grandes obras públicas. Las más notorias formaron parte del plan de obras ejecutadas por la Nación por el Consejo Federal Coordinador de Planes de Gobierno desde fines de 1949. Este plan era financiado por un préstamo de 360 millones de pesos moneda nacional que incluía la ejecución de obras viales, construcciones hidráulicas menores, viviendas populares, obras de arquitectura sanitaria y construcciones escolares. (Bacolla, 2003)

Estas obras se desplegaron a pesar del contexto de restricción interna y limitación de recursos. La segunda gobernación peronista se identificó por sostener estrechos vínculos políticos entre sus dirigentes y los de nivel nacional, expresados fundamentalmente en la asistencia periódica a reuniones convocadas por el gobierno federal, donde se exponían los planes y las necesidades de gobierno y en visitas de los mandatarios nacionales al territorio provincial.

Caesar concurrió a las conferencias anuales de gobernadores celebradas mensualmente desde fines del año 1951. En esas reuniones participaban el presidente Perón, los ministros del Poder Ejecutivo nacional, el presidente de la Cámara de Diputados de la Nación (Cámpora) y el presidente provisional del Senado (Teisaire). Estos espacios constituían actos de reafirmación de la unidad peronista entre el poder central y los gobernadores y fuerzas de las provincias. (Prol, 2012)

Esta gobernación apeló a la colaboración de todos los actores políticos de relevancia para desarrollar sus planes de gobierno, incluso a los legisladores radicales de la oposición. Los actores interpelados respondieron al pedido y fue un período de menor conflictividad que el del gobierno anterior, lo que permitió atravesar la crisis financiera que enfrentó el gobierno de la provincia y concretar el programa de reformas políticas trazado por el Poder Ejecutivo de la Nación desde abril de 1949.

Caesar llevó adelante un gobierno de transición que culminó en junio de 1952, debido a la disposición transitoria de la Constitución que estableció la uniformidad de mandatos. Requirió a los legisladores oficialistas una conducta disciplinada en las cámaras legislativas y pidió a las organizaciones obreras que resignaran posiciones en la puja por los recursos económicos y políticos del Estado provincial y del partido de gobierno. “La división de tareas entre los legisladores y las autoridades del partido de gobierno contribuyó a la disciplina de los bloques parlamentarios. Aunque existieron nexos entre unos y otros, los primeros concentraron sus actividades en la labor legislativa y se mantuvieron casi al margen de los problemas partidarios.” (Prol, 2012: 165)

La disminución de los conflictos al interior de la fuerza oficialista fue paralela al disciplinamiento partidario de los legisladores provinciales. Todo ello da cuenta de un entramado que traslada el conflicto político del interior de la fuerza oficialista a una disputa en el terreno político con la oposición sobre las acciones de gobierno. A pesar de ello, en sintonía con las medidas a nivel nacional, se fueron cercenando los espacios de aparición de los partidos de la oposición en la prensa, lo que hizo que sus voces fueran más difíciles de hallar fuera de los debates parlamentarios.

Los legisladores de la oposición radical desarrollaron una actitud dual de control y colaboración. La oposición cuestionó la modalidad con la que se confeccionó el presupuesto de gastos, ya que la Constitución reformada de Santa Fe, al igual que la nacional, permitía fijar el presupuesto de gastos y el cálculo de recursos para tres años y pedir su reconducción con acuerdo de la legislatura provincial por un ejercicio complementario. Ello habilitó que se cuestionara la

ampliación de partidas, que pidieran reiterados informes al Ejecutivo y se exigiera la interpelación a los ministros sobre la obra pública.

Para la elección de la fórmula y los candidatos legislativos para disputar las elecciones del año 1952, los integrantes del Consejo Superior Peronista tuvieron una activa participación y compartieron la tarea con Perón, Eva Perón, como presidenta del Partido Peronista Femenino, el secretario de la CGT, el Ministro del Interior, Borlenghi, y el de Asuntos Técnicos, Mende. La gobernación de Caesar y la de Cárcamo marcan la estrechez de vínculos con el período de la intervención Aldrey, y la continuidad de formatos institucionales que se planifican de manera conjunta con el Estado nacional. Las políticas asistenciales retoman la institucionalidad anterior a la existencia de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social, por lo que las políticas de salud y asistencia vuelven a estar bajo un mismo Ministerio.

### La gobernación de Luis Cárcamo. 1952-1955

La gobernación de Luis Cárcamo se inicia con un contundente triunfo en las elecciones y un respaldo de todo el entramado partidario peronista. El Partido Peronista obtuvo aproximadamente el 66% de los votos y el partido radical el 33%. Se incrementó la diferencia entre el Partido Peronista y el radicalismo respecto de la anterior elección provincial celebrada en 1949, y en esto incidieron las mujeres, quienes engrosaron sustancialmente el número de electores del distrito. (Prol, 2012)

Cárcamo había nacido en San José de la Esquina en 1911. Se graduó de abogado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral donde también fue profesor. Había formado parte de la organización partidaria impulsada por Waldino Suarez, el Partido Obrero de la Revolución. Fue administrador de la Empresa de Transportes de la Municipalidad de Rosario e intendente municipal de esa ciudad, cargo del que fue desplazado por la intervención efectuada por el Poder Ejecutivo de la provincia. Cuando lo designaron candidato a gobernador, cumplía funciones de asesor de Raúl Mende y, hasta octubre de 1951, se desempeñó como interventor del Partido Peronista de Córdoba. (Prol, 2012)

El gabinete estaba conformado por Agustín Basso en la cartera de Gobierno, José Faustino Riéffolo Bessone en Hacienda, José Arguelles Repetto en Salud Pública y Bienestar Social, Luis Albornoz en Justicia y Educación, Raimundo Fajardo en Obras Públicas, Raúl Dabadié en la Secretaría General Administrativa y Manuel Añaños en la Secretaría General.<sup>29</sup> En su primer discurso en el acto de asunción de la gobernación, Cárcamo remarcó las que serían las directrices de su Gobierno: “Equilibrio en las finanzas, incremento en la producción y racionalización de la administración.”<sup>30</sup>

Poco después de la asunción, fue aprobado en las cámaras legislativas otro proyecto de reorganización del poder ejecutivo provincial. Este cambio implicó que al ministerio de Gobierno se le adicionara el de Justicia y Culto (que correspondía antes a Educación). El de educación se llamó Educación y Cultura y la Secretaría de Industria que formaba parte del Ministerio de Obras Públicas, fue trasladada a la cartera de Hacienda, Economía e Industrias. Continuó el Consejo de Planificación y Coordinación que eligió un delegado a la Dirección Nacional de Planificación ubicada en el Ministerio de Asuntos técnicos.

Los gobiernos provinciales adhirieron al Segundo Plan Quinquenal y el poder ejecutivo de la Nación les exigió contribuir con el plan económico en marcha, diseñado para superar la crisis de la balanza de pagos. A partir de 1952, el equipo económico nacional exigió a los gobernadores la estricta contención del gasto público y la inflación. “El gobernador creó la Dirección General de Racionalización Administrativa, destinada a establecer las necesidades del personal y materiales de cada despacho, conforme a los informes que le enviaban los ministros, y a optimizar los recursos existentes. Pero este procedimiento con el que además se pretendía frenar la creación de cargos, no tuvo en la práctica demasiada incidencia.” (Prol, 2012: 195)

El contexto de crisis económica y de restricciones iniciado hacia el año 1949 fue el marco sobre el que se desarrolló la gobernación de Cárcamo, que por ello vio sensiblemente reducida la implementación de un ambicioso plan de obra pública. Con relación a las políticas asistenciales, durante la gobernación de

---

<sup>29</sup> *La Capital*, Rosario. 6 de mayo de 1952.

<sup>30</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 4 de junio de 1952.

Caesar y Cárcamo, como se desarrolla más adelante, cambiaron las estructuras, que se organizaron de acuerdo a una planificación estatal nacional. Se unificaron en un solo Ministerio, las políticas sanitarias y de asistencia social, pero persistieron los rasgos centrales de la intervención.

El primero de marzo de 1955, el presidente Perón decretó la intervención federal que abarcó el Poder Ejecutivo, Legislativo, el Judicial, el Departamento Ejecutivo de las municipalidades, los concejos deliberantes y las comisiones de fomento electas el 25 de abril de 1954. Fue designado como interventor el capitán de Fragata (r) Ricardo Pedro Anzorena, que fue quien preparó el terreno para las elecciones y dejó sin efecto el incremento de tasas e impuesto que había enfrentado a Cárcamo con las burguesías locales.

### Consideraciones sobre el contexto político provincial

Luna distinguió un primer momento en los gobiernos provinciales, entre los años 1946-1949, donde el esfuerzo estuvo puesto en homogeneizar la diversidad de fuerzas que componían a los peronismos provinciales, de una segunda etapa de mayor unidad y de “decaimiento de los elencos del peronismo”. A estos primeros años de conflictos al interior de los oficialismos los denominó “los líos provinciales”, y uno de los casos mencionados era el del gobierno de Waldino Suárez en Santa Fe. (Luna, 1984)

Bacolla (2003) también identificó dos momentos diferenciados a partir de observar la diagramación de las políticas públicas y sus resultados finales. Sostiene que el Estado nacional avanzó progresivamente sobre la autonomía provincial, habiendo disciplinado primero al conflictivo peronismo santafesino. La autora distinguió dos momentos en las reformas introducidas por el Estado provincial. El primero va desde 1946 a 1949. En este período “los procesos de construcción institucional en el ámbito provincial santafesino entrelazan tres dinámicas claras: las presiones centralizantes del gobierno nacional, la conflictividad interna del partido político en el poder y la inercia de los moldes institucionales heredados.” (Bacolla, 2003: 115)

En el primer momento se buscó preservar la autonomía de la provincia en el diseño institucional de sus políticas públicas en parte sostenidas sobre el

desarrollo de las capacidades estatales provinciales. En el segundo momento, desde 1950 a 1955, se introdujeron reformas que replicaban las introducidas en el Estado Nacional, en un proceso de homogeneización que se vinculaba paralelamente a la pérdida de autonomía a nivel provincial.

Las políticas asistenciales, que son el objeto de esta investigación, se enmarcan y explican en este ordenamiento temporal pero hunden sus antecedentes en la década del treinta y la intervención nacional de 1943. Por lo tanto, las políticas que se implementan en este período se articulan con un entramado institucional preexistente que le otorga autonomía a estas iniciativas respecto de las iniciativas nacionales.

Las innovaciones estatales que se presentan durante la gobernación de Waldino Suarez se legitiman sobre una doble argumentación. De un lado invocan un criterio técnico burocrático y de otro la identidad política ideológica con el gobierno nacional. Se observa asimismo que estas transformaciones institucionales se desarrollaron sobre los antecedentes institucionales sanitarios y asistenciales de la década del treinta, que se redefinen en los primeros años de la década del cuarenta.

La conflictividad al interior de las fuerzas gobernantes fue menor durante las gobernaciones de Caesar y Cárcamo. La creación del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social significó un cambio en las estructuras institucionales a partir de 1949 pero no trajo como consecuencia grandes modificaciones en los modos de atención asistencial. En los capítulos que siguen se analizan las instituciones de la asistencia estatal durante las tres gobernaciones peronistas.

## Capítulo IV

### La Secretaría de Bienestar y Seguridad Social

La Secretaría de Bienestar y Seguridad Social fue el organismo que centralizó las políticas de asistencia social durante la gobernación de Waldino Suárez entre los años 1947 y 1949. Este apartado analiza los fundamentos de su creación, su estructura, objetivos, las características de su burocracia y de sus principales intervenciones. Esta institución, que dependía directamente de la gobernación, concebía un vínculo directo entre los sectores subalternos y el Estado santafesino. Esto ocurría mientras la Fundación Eva Perón estaba empezando a funcionar, y luego de que se estructurara legalmente, en julio de 1948.

El gobierno de Suárez ensayaba una modalidad de intervención que tenía antecedentes inmediatos en la provincia pero que se desenvolvía en un nuevo contexto político. Un contexto en el que se ampliaban y expandían derechos y en el que se perfilaban los imaginarios de una *Nueva Argentina*. En ese escenario estas intervenciones daban respuestas directas y soluciones a cuestiones puntuales y cotidianas en todo el territorio. La reflexión sobre este organismo abre oportunidades para indagar las relaciones e identidades que se configuraban a partir de esas prácticas. Permite preguntarse acerca de su rol dentro del Estado santafesino y su relación con otros actores del movimiento peronista.

Algunos interrogantes que guían este apartado son los siguientes: ¿Por qué adquirieron ese formato las políticas asistenciales? ¿Cuál fue el objetivo de esta Secretaría? ¿Qué tipo de intervenciones se proponía desarrollar? ¿Qué tipo de “riesgos” se planteaba atender? ¿Qué problemáticas abordaba? ¿Cómo era su vínculo con otras instituciones de asistencia? ¿Cuáles fueron sus influencias ideológicas y teóricas? ¿Quiénes recurrían a ella para solucionar qué tipo de cuestiones? ¿Qué características tenía la burocracia de esta institución?

El capítulo se inicia con un estudio de la legislación y las instituciones que conformaban la Secretaría para dar cuenta de sus objetivos, su población destinataria y sus principales funciones e intervenciones. Luego, se analizan las argumentaciones sobre las que se legitimaba su accionar y la configuración

ideológica de sus principales funcionarios. La formación profesional de las asistentes sociales y la responsabilidad estatal en su capacitación es un eje central de indagación. La descripción pormenorizada de esta institución tiene como fin dar cuenta de su existencia, de los alcances de su intervención y la especificidad de las políticas asistenciales desarrolladas por el Estado santafesino durante el período 1946-1949.

### Su creación y funcionamiento

La Secretaría de Bienestar y Seguridad Social fue la encargada de articular las acciones de asistencia social durante la primera gobernación peronista en la provincia de Santa Fe. A esta institución le correspondía todo “lo relativo a la acción social dirigida a la familia, protección a la infancia y a la adolescencia, seguros sociales, vivienda popular, educación física, cultura social, turismo obrero, servicio social individual y colectivo y, Escuelas de Servicio Social.”<sup>31</sup>

Las intervenciones estaban dirigidas a los sectores desvinculados del mundo del trabajo y a los que se encontraban incluidos en él. Era presentada como una institución estratégica que cumpliría un rol relevante en el Estado provincial y en el contexto político y social del momento. “Estima el Poder Ejecutivo (provincial) que la creación de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social será para la provincia lo que la Secretaría de Trabajo y Previsión es para la Nación, por eso, dicha secretaria, contará con su preferente atención.”<sup>32</sup>

Este organismo adquirió una relevancia simbólica e institucional, al colocarse a la par de las políticas de trabajo desarrolladas por el Estado Nacional. Sin embargo, se posicionaba desde un lugar de independencia y autonomía con respecto a aquel. Sus acciones no requerían de la coordinación con otros ministerios u otra jurisdicción. Su creación implicaba un vínculo directo entre el Estado santafesino y los sectores subalternos. Este vínculo con los sectores obreros se había trasladado a las delegaciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión de la provincia.

---

<sup>31</sup> Ley provincial N 3139. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3139\\_5240.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3139_5240.pdf)  
Consultado el 31 de mayo de 2018.

<sup>32</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Archivo de la Legislatura. Año 1947. 17 de Enero de 1947. Página 926 y 927.



Las direcciones del Departamento Provincial del Trabajo se habían convertido en Delegaciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión a partir de noviembre de 1943. Las agencias provinciales creadas mediante la ley 2.426 del régimen legal de trabajo de 1935 perdieron autonomía debido a la regulación nacional sobre su funcionamiento. La designación de los delegados regionales quedó sujeta a la aceptación de la Secretaría en el orden nacional. Este espacio se convirtió en el nexo de las relaciones burocráticas y políticas entre las delegaciones de la provincia, los dirigentes sindicales locales y la Secretaría de Trabajo y Previsión. (Prol, 2012)

Frente a la nacionalización de las políticas laborales señalada se produjo una disputa por incidir en otra herramienta de intervención, ya no administrativa sino judicial: los tribunales del trabajo. La magistratura del trabajo se creó a nivel nacional a partir del decreto 32.347 de noviembre de 1944, convertido en la ley 12.948 en febrero de 1947. Su traducción provincial, luego de discusiones y pujas, se materializó en dos leyes promulgadas por el poder ejecutivo el 3 de febrero de 1949. La ley 3.481 de creación de los tribunales de trabajo provinciales y la ley 3.480 que establecía el código procesal. Su puesta en marcha comenzó lentamente a fines del año 1949 como consecuencia de la reforma de las constituciones, nacional y provincial, y las dificultades de recursos para implementarla. (Bacolla, 2020)

La Secretaría de Bienestar y Seguridad Social abría un canal de vinculación, comunicación y atención directa del Poder Ejecutivo provincial. El criterio organizativo y administrativo abona la hipótesis de la autonomía de esta entidad, ya que su dependencia de la gobernación la situaba en un lugar privilegiado a la hora de intervenir y vincularse con diversos sectores de manera directa. Su rango ministerial y su ejecución descentralizada la convertían en un instrumento con potencialidad política y presencia territorial.

La Secretaría dividía su accionar en tres funciones. La primera abarcaba la acción y previsión social, que incluía la atención del niño, la madre, los jóvenes y los ancianos, tanto en lo vinculado a la prestación de servicios como a la creación, refacción y mantenimiento de los hogares y entidades destinados a su atención. Se incluía lo referido a los seguros por invalidez, enfermedad, desocupación y

pensiones a la vejez, y la organización de las cooperativas y mutuales. La segunda era la cuestión de la vivienda que contemplaba la vivienda urbana y rural, el crédito para edificación y las sociedades de edificación. La tercera función abarcaba lo referido al fomento del deporte, la cultura y el turismo.

#### Funciones de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social

Secretaría de Bienestar y Seguridad Social		
Acción y previsión social	Vivienda	Deporte, cultura y turismo
Servicios e instituciones dedicados a la atención del niño, la madre, los jóvenes y los ancianos. Seguros por invalidez, enfermedad, desocupación y pensiones a la vejez. Cooperativas y mutualidades	Construcción, crédito y adjudicación de vivienda.	Fomento del deporte. Difusión de la cultura (organización de eventos y espectáculos) Organización de turismo obrero y escolar.

Cuadro elaborado en base a datos extraídos del informe del primer año de gobierno de Suárez. (Damianovich, 1947)

Las funciones de la Secretaría daban cuenta de la concepción de bienestar integral que contemplaban las políticas de asistencia. Sus intervenciones incluían aquellas referidas a los riesgos de la vida activa, como los seguros y pensiones por invalidez, enfermedad, desocupación y vejez relativas a la esfera provincial. Asimismo, incorporaban la implementación de acciones vinculadas a los múltiples riesgos de desafiliación surgidos de situaciones de vulnerabilidad como la ayuda social de emergencia, subsidios, entrega de bienes o derivaciones hacia otras políticas públicas.

La atención prioritaria sobre el binomio madre-hijo marcaba una continuidad de la regulación del Estado provincial desde el Ministerio de Salud Pública y Trabajo. Junto a ello se preveía la prestación de servicios y acciones de recreación, cultura y vivienda contempladas como derechos. Estos aspectos contribuyen a pensar a esta institución como un mosaico de acciones diversas sobre la vida individual y colectiva de los sectores subalternos. La asistencia contemplaba un sentido más amplio que la atención de la emergencia, incluyendo políticas de fomento y garantía de derechos individuales, sociales y colectivos.

La creación de la Secretaria se fundaba en la necesidad de especializar las funciones del Estado, encuadrar las acciones dentro del Primer Plan Quinquenal, centralizar el control y descentralizar la ejecución de las políticas de acción social. El gobernador sostenía la conveniencia de centralizar las instituciones para vigilar de cerca la ejecución de las obras programadas. La creación del organismo sentaba el principio de la diferenciación de funciones entre las de acción sanitaria y acción social.<sup>33</sup>

Uno de los ejes de su diseño era la necesidad de un organismo especializado y jerarquizado, y por tanto, la separación de funciones entre las instituciones de asistencia social de las políticas sanitarias que seguían dependiendo del Ministerio de Salud Pública. Lo específico de la asistencia era la atención del riesgo de fractura del vínculo social que estaba condicionado por la necesidad de ingresos monetarios pero también por la participación de políticas sociales que atienden distintas necesidades materiales y simbólicas.

Las intervenciones se legitimaban en conocimientos científicos tanto desde el discurso de los funcionarios políticos como de la burocracia técnica que la implementaba. La realización de estudios y relevamientos era la clave de intervención para el organismo. La información era un prerequisite para la atención. La inversión de recursos se argumentaba sobre la base de índices estadísticos que reflejaban el grado de necesidad de cada una de las zonas de la provincia.

La adopción de parámetros científicos consensuados le daba sustento teórico y legitimación política. El gobernador sostenía que el proyecto se había conformado prestando atención a los últimos avances en la materia. Se citaban las recomendaciones formuladas por la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1942, Chile), la Conferencia Interamericana de la Guerra y la Paz (1945, México), y del Primer Congreso Panamericano de Servicio Social (1945, Chile).

Este organismo centralizaba todos los asuntos referidos a la asistencia social preexistentes en la provincia como la Caja de Jubilaciones y Pensiones (Ley

---

<sup>33</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Archivo de la Legislatura. Año 1947. 17 de Enero de 1947. Página 926 y 927.

2.722/38), la Caja de Asistencia Social (Leyes 2.606/38 y 2.608), la Caja Provincial de Asistencia Social a la Vejez, Invalidez, a la Madre y a los Huérfanos (Ley 2.994/41), la Caja de Previsión Social de los Empleados Públicos de la Provincia (Ley 3.072/42), las Asignaciones Familiares (Ley 2.986/41), y las Escuelas de Servicio Social, que funcionaban en las ciudades de Santa Fe y Rosario. A través de estas escuelas la formación del servicio social era responsabilidad del Estado provincial.

### Organismos de la Secretaria de Bienestar y Seguridad Social

La Secretaria organizó su trabajo en cinco direcciones: de Acción Social Directa, de Protección a la Infancia y Adolescencia, de Vivienda Popular, de Educación Física, Cultura Social y Turismo Obrero, y la Dirección del Servicio Social. La institución estaba integrada por nueve delegaciones ubicadas en las localidades de: Reconquista, San Cristóbal, San Javier, Rafaela, Santa Fe, Rosario, San Lorenzo, Cañada de Gómez y Venado Tuerto.<sup>34</sup>

#### Organigrama de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social

Gobernación				
Secretaría de Bienestar y Seguridad Social				
Caja de Jubilaciones y Pensiones (Ley 2.722/38), la Caja de Asistencia Social (Leyes 2.606/38 y 2.608), Caja Provincial de Asistencia Social a la Vejez, Invalidez, a la Madre y a los Huérfanos (Ley 2.994/41), Caja de Previsión Social de los Empleados Públicos de la Provincia (Ley 3.072/42) y las Asignaciones Familiares (Ley 2.986/41) estaban bajo la dirección de la Secretaría				
Dirección de Acción Social Directa	Dirección de la Protección a la Infancia y Adolescencia	Dirección de Vivienda Popular	Dirección de E. Física, Cultura Social y Turismo Obrero	Dirección del Servicio Social
				Escuelas de Servicio Social de Rosario y Santa Fe

<sup>34</sup> Ley 3139 de 1947, Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3139\\_5240.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3139_5240.pdf). Consultada el 17 de octubre de 2018.

Cada una de estas Direcciones tenía funciones específicas y diferenciadas que se desarrollan a continuación para explicar el alcance y la relevancia de la Secretaría y sus políticas. La Dirección de Acción Social Directa era la encargada de la ejecución de la ayuda social de emergencia y la ayuda social escolar a través de la coordinación de cooperadoras y comedores escolares. Se ocupaba también de la construcción y organización de centros materno-infantiles y la entrega de subsidios a entidades privadas. La principal intervención era la atención a la emergencia a través de la transferencia de bienes y servicios a individuos, grupos o instituciones.<sup>35</sup>

Esta Dirección intervenía luego de la evaluación de una asistente social a través de la realización de un diagnóstico “técnico”. También articulaba la prestación de servicios a través de otros organismos estatales por derivación. Esta política se vinculaba con la desarrollada a nivel nacional por la Secretaría de Trabajo y Previsión a través de la Dirección Nacional de Asistencia Social que administraba ayudas a sectores que no estaban insertos en el mundo laboral sindicalizado. El Estado santafesino, a través de la Dirección de Acción Social Directa, desarrollaba intervenciones que tenían modalidades similares a nivel nacional. Lo característico de la intervención provincial era su articulación y respuesta a pedidos efectuados a otros organismos estatales o privados como la Fundación Eva Perón.

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social nacional se había creado por el decreto 15.074 del 27 de noviembre de 1943 a través del cual absorbía el Departamento Nacional de Trabajo y los organismos que tenían alguna incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de los sectores populares. A comienzos de 1946 por el decreto 1.594 se reorganizó en tres direcciones generales (Trabajo y Acción Social Directa, Previsión Social y Asistencia Social) y otras de organización interna (Administración, Personal, Defensa Nacional y Oficina de Prensa y Difusión). (Luciani, 2014)

La acción social directa provincial tenía como referente cercano y complementario la intervención de la Secretaría a nivel nacional. Y luego se articuló, a partir de 1948, con el trabajo de la Fundación Eva Perón. La Fundación

---

<sup>35</sup> *El Orden*, Santa Fe. 3 de Noviembre de 1947.

iba a desarrollar más adelante “la ayuda social directa” a través de múltiples formas de intervención, prácticamente sin trabas burocráticas y con un tratamiento singular y personalizado de cada caso. (Barry, 2008)

La Dirección de Protección a la Infancia y Adolescencia era la encargada de sustituir a la Junta Central del Patronato de Menores. Estaba organizada en dos delegaciones regionales para atender a las zonas norte y sur. Sus objetivos eran el sostenimiento, refacción y creación de Colonias Hogares, el fomento de la natalidad, la organización de Hogares de Menores Madres, la organización de la Policía Juvenil, la colocación familiar y el control, asesoramiento y ayuda de instituciones privadas.<sup>36</sup>

Instituciones dependientes de la Dirección de Protección a la Infancia y Adolescencia

Dirección de Protección a la Infancia y Adolescencia
Colonias Hogares
Hogares de Menores Madres
Policía Juvenil
Control y subsidios de entidades privadas de asistencia

Datos obtenidos del mensaje del gobernador en la presentación del presupuesto general de la provincia del año 1947.

Esta Dirección abordaba la atención de los menores de edad que estuviesen alojados, vinculados o atendidos en instituciones públicas y privadas. Las acciones incluían el alojamiento, control, cuidado y educación. Dependían de esta Dirección en 1947 los hogares: José Manuel Estrada de Santa Fe, Santa Felicia del departamento Vera, Gral. José de San Martín de Rosario, Hogar Escuela Santa Fe y Mariano Moreno de Santa Fe, Bernardino Rivadavia de Rosario, Manuel Belgrano y el hogar de Menores Madres de Rosario.<sup>37</sup>

La Dirección de Educación Física, Cultura Social y Turismo Obrero contemplaba distintas medidas como la organización de las colonias escolares, la difusión de la cultura, la apertura y sostenimiento de instituciones, como

<sup>36</sup> *El Orden*, Santa Fe. 3 de Noviembre de 1947.

<sup>37</sup> Mensaje del Gobernador. Proyecto Presupuesto General de la Provincia 1947. Página 56.

bibliotecas y centros culturales, con el objetivo de fortalecer la niñez de la provincia. De esta manera, la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social se hacía eco del deseo del presidente de la República: “Queremos que las futuras generaciones sepan sonreír desde la infancia.”<sup>38</sup>

Esta dirección contemplaba funciones recreativas, culturales y de turismo, a través del otorgamiento de subsidios monetarios y prestación de servicios, tanto de manera individual como institucional. Este organismo era el encargado del otorgamiento de becas y del fomento del turismo social y debía propiciar la creación de universidades populares, bibliotecas obreras y la cultura artística y literaria tradicional.<sup>39</sup>

La Dirección de la Vivienda Popular estaba orientada al fomento de la vivienda urbana y rural organizando su construcción a través de distintas modalidades. En el año 1948 aparecía como responsable de la edificación de un grupo de viviendas obreras en terrenos cedidos por la municipalidad de Santa Fe donde también se había licitado la construcción de un Centro de Acción Social.<sup>40</sup>

La Dirección de Servicio Social organizaba, capacitaba e implementaba el servicio social definido como: “(...) el servicio público orientado científicamente que cumplen técnicos especializados -asistentes sociales-, con miras a elevar el nivel cultural, moral, psicomático y material de las personas o colectividades objeto del servicio, cuya prestación se reconoce como un deber del Estado, y un derecho de los beneficiarios.” (Damianovich, 1947:65)

La Dirección del Servicio Social era el engranaje prioritario en el funcionamiento de la Secretaría, era la encargada de formar la burocracia implementadora de las políticas asistenciales en la provincia. Debía planificar y acreditar su capacitación atendiendo a las necesidades del desarrollo del aparato estatal. El Estado, a través de esta entidad, era el responsable de definir los criterios científicos y políticos desde los cuales se organizaba y ejercía la asistencia concebida como una responsabilidad estatal y un derecho ciudadano.

---

<sup>38</sup> *El Orden*, Santa Fe. 3 de Noviembre de 1947.

<sup>39</sup> *La Capital*, Rosario. 29 de mayo de 1948. El gobierno hizo entrega de las bibliotecas gremiales.

<sup>40</sup> *La Acción*, Santa Fe. 8 de septiembre de 1948.

## Instituciones dependientes de la Dirección de Servicio Social

Dirección de Servicio Social
Escuelas de Asistentes Sociales de las ciudades de Rosario y Santa Fe
Secretaría General
Contaduría
Estadística Social
Divulgación y Propaganda
Tesorería
Inspección General
Economato

La Dirección de Servicio Social dirigía y organizaba el servicio social del Estado al tiempo que implementaba un fichero general de asistidos en la provincia. A través de este instrumento se constituía una base de datos de entidades de acción social, y debía erigirse como el organismo centralizador, coordinador y consultivo de todos los servicios sociales de la provincia. También incluía, como se señaló, la tarea de formar a los expertos para desarrollar la función asistencial.

Los servicios sociales eran concebidos como una práctica especializada, formada bajo criterios científicos con técnicas estandarizadas de registro, diagnóstico y atención. Tenían carácter de obligatoriedad, condición ya prevista en el decreto nacional 30.655, del 15 de noviembre de 1944, que creaba la “Comisión de Servicio Social”, encargada de efectuar estudios acerca de los servicios sociales.<sup>41</sup>

Esta institucionalidad definía funciones especializadas sobre poblaciones focalizadas y sobre el conjunto de la población. Se identifican formatos de intervención individual a través de la transferencia de ingresos u otorgamiento de servicios, así como la atención integral o especializada en instituciones. Se

---

<sup>41</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Archivo de la Legislatura. Año 1947. 17 de Enero de 1947. Página 935 y 936.



destaca la responsabilidad y prioridad otorgada a la formación de asistentes sociales como la burocracia implementadora de las políticas asistenciales.

La Secretaría funcionaba a través de unidades administrativas denominadas “Centros de Acción Social” distribuidas en la provincia. Estos centros eran el espacio institucional que permitía articular el trabajo asistencial en el territorio provincial. La planificación incluía para el año 1948, al menos, uno en cada cabecera de departamento. En diciembre de 1947, se inauguraban dos Centros de Acción Social Integral en las localidades del norte santafesino, San Cristóbal y Vera, en ocasión de la visita del presidente de la nación y Eva Perón.<sup>42</sup>

La concepción de estos organismos daba cuenta de la integralidad de las intervenciones articuladas al territorio. En cada uno de ellos se hacían presentes las funciones que se vienen describiendo para el conjunto de la Secretaría, al tiempo que se hacen evidentes las acciones específicas sobre los riesgos de desafiliación. Debían atender las funciones de cuidado, alimentación, contención, vinculación y reparación. Cada uno de estos centros debía contar con servicio social, medicina social, odontología, guarderías, cantinas maternas, comedores y bibliotecas populares.

La Secretaría de Bienestar y Seguridad Social se implementó durante el año 1947 y recién se incorporó en el presupuesto del año 1948. En el cuadro que sigue se presentan los presupuestos de las secretarías que se crearon con la reforma del Poder Ejecutivo provincial del 28 de febrero de 1947 a través de la ley 3.135. Se analiza, a continuación, el peso de la secretaria que es objeto de estudio en este trabajo.

Presupuestos de las secretarías con rango ministerial durante la gobernación de Waldino Suárez

---

<sup>42</sup> *El Orden*, Santa Fe. 7 de Diciembre de 1947 y *El Litoral*, Santa Fe. 23 de Octubre de 1947.

	Sueldos y jornales	Otros gastos	Total 1948	Total 1949
Secretaría de Gobierno	30.888.410	3.712.515	34.601.925	41.237,100
Secretaría de Bienestar y Seguridad Social	6.794.640	5.206.990	12.001.630	15.880,700
Secretaría de Industria, Orientación Profesional y Aprendizaje	2.845.760	3.418.722	6.264.498	7.964.000
Secretaría Técnica Gobernación	328.680	177.348	506.028	1.675.000
Total Presupuesto anual			187.708.399	253.303.751

Cuadro de elaboración propia construido a partir del texto de la ley 3.241 de junio de 1948 y del mensaje del gobernador para la presentación de presupuesto del año 1949.

La asistencia social tenía un peso relevante en el total del presupuesto provincial en esos dos años de funcionamiento de la institución. Para el año 1948, el presupuesto de la Secretaría representaba el 6.4% del total del presupuesto provincial y para el año 1949 esa proporción era similar, el 6.26% del total provincial. Un porcentaje notable destinado exclusivamente a las intervenciones de asistencia social. Estos recursos presupuestarios evidenciaban la correspondencia entre los recursos materiales de la asistencia y la legitimación discursiva que se analizó en este apartado. Cabe aclarar, sin embargo, que los presupuestos analizados son los proyectados, no los ejecutados. Como se observó gran parte de la financiación del Plan Trienal no fue aprobado y eso redujo los recursos disponibles, sobre todo para las obras de vivienda e infraestructura.

La Secretaria implementaba acciones diversas que incluían la recepción de pedidos de ayuda directa y de emergencia, el otorgamiento de bienes y servicios puntuales, el otorgamiento de pensiones y subsidios, la atención en instituciones y

la derivación y articulación con otras políticas estatales. Todas estas intervenciones buscaban actuar sobre los posibles “riesgos” de desafiliación o de desintegración social.

### Los técnicos y funcionarios de la asistencia social

Las políticas de asistencia tenían como variable central la organización de un servicio social capacitado e imbuido de los objetivos de las políticas públicas provinciales. El Estado era el encargado de su profesionalización a través de la organización, control y supervisión de las Escuelas de Servicio Social de la provincia. La formación de profesionales de la asistencia surgió como una necesidad de la implementación de políticas públicas y del crecimiento del entramado institucional desde fines de la década del treinta.

La creación de la Escuela de la ciudad de Santa Fe fue una estrategia por parte del Estado provincial para abordar los problemas sociales. “(...) El hecho de que las primeras asistentes sociales se hayan insertado en dependencias estatales antes que en entidades privadas confirma que el Estado santafesino había alcanzado una evolución institucional basada en la centralización, la eficiencia y la racionalización preparada para alojar a estos expertos.” (Rubinzal, 2016: 130)

Las delegaciones de la Dirección de Servicio Social funcionaban en las Escuelas de Servicio Social de Rosario y Santa Fe que se transformaron en centros de formación teórica y práctica. Los cursos de asistentes sociales y los de auxiliares del servicio social tenían una duración de tres y dos años respectivamente. El plan de estudios contemplaba la aprobación de todas las materias teóricas, la realización de prácticas durante todos los años (de una duración de al menos seis meses) y la elaboración de una monografía final.<sup>43</sup>

Los “cursos de asistencia social” se iniciaron a principios de los años cuarenta en el Liceo Nacional de Señoritas “Bernardino Rivadavia” en la ciudad de Rosario, y fueron formalmente inaugurados el 13 de abril de 1943. Esta escuela obtuvo el reconocimiento de sus títulos a nivel provincial en el mes de abril de

---

<sup>43</sup> Plan de estudios y Reglamento de la Escuela de Servicio Social. 1945. Ministerio de Salud Pública y Trabajo. Dirección de Acción Social. Santa Fe. Santa Fe: Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral.

1944 a través del decreto 3.358. El reconocimiento nacional lo adquirió en el mes de diciembre de 1944 a través del decreto 33.733. (Britos, 2003)

La Escuela de la ciudad de Santa Fe se creó como consecuencia de la implementación de la ley 3.069 de 1942. Emilio Sánchez Rizza, miembro de la comisión que asesoraba al Poder Ejecutivo para la implementación de aquella ley en la ciudad capital, propuso estudiar el modelo de la primera escuela del país dependiente del Museo Social Argentino para diseñar la nueva institución.

“El trabajador social no debe limitarse a aplicar sus conocimientos técnicos, sino que simultáneamente debe contribuir a formar conciencia social del medio en que actúa, sin incurrir en dogmatismos, y acompañando a todos los trabajadores sociales que luchan -desde distintos puestos de combate- por crear las condiciones económicas sociales, que harán posible una obra integral, sólo viable en una organización social más justa y menos inhumana.”<sup>44</sup>

Se desprende de esta cita que Sánchez Rizza concebía a las asistentes sociales como funcionarios que aplicaban un conocimiento científico sobre una realidad social que requería de una lectura compleja. La participación de estos trabajadores estaba concebida como un proceso que acompañaba la realización de cambios sociales y económicos para transformar el entorno de los sujetos de atención. El trabajo de estos técnicos estaba indisolublemente vinculado a la implementación de políticas públicas. Sanchez Rizza fue el primer director de la escuela entre los años 1944 y 1945 cuando sucedió al director interventor Leoncio Gianello.

El vínculo personal con los beneficiarios era central en la labor de los asistentes sociales. De acuerdo al criterio de Emma Guastavino Ureta: “Aquel que expone sus problemas con miras a que el trabajador social se lo solucione necesita sentir que éste lo comprende, siente con él, y se hace cargo por decirlo así de la situación planteada. Más todavía, espera ser respetado en su modo de concebir el remedio esperado, (...) que no se trate de planificar su vida remplazando su punto de vista por el del asistente social”<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 26 de Septiembre de 1945.

<sup>45</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 18 de Julio de 1947.

Este fragmento evidencia un particular modo de vinculación entre los asistidos y los asistentes sociales basado en el respeto por la individualidad, la subjetividad y los puntos de vista acerca del bienestar. Guastavino Ureta resaltaba que los funcionarios debían intervenir de manera eficaz articulando los nuevos conceptos asistenciales con la técnica para descubrir y solucionar los problemas individuales. En cada caso se debían adecuar los recursos y capacidades de los actores intervinientes. Es decir, se debían analizar y abordar cada proceso de manera singular.

Las actividades en la Escuela de la ciudad de Santa Fe comenzaron en el mes de mayo de 1943 con un número de aproximadamente ochenta estudiantes. Durante los primeros meses estuvo bajo la órbita del Consejo de Educación, luego fue transferida a la Junta Provincial de Acción Social (primera circunscripción). A principios de 1944 pasó a denominarse Escuela de Servicio Social de Santa Fe y obtuvo el reconocimiento nacional de los títulos expedidos por la misma. (Rubinzal, 2016)

El número de egresados en Santa Fe fue de 44 asistentes sociales en 1945, 16 en 1946, 18 en 1947, 11 en 1948 y sólo 4 en 1949, de acuerdo a los archivos de la escuela a los que tuvo acceso Genolet. Esta disminución sostenida de la matrícula de la carrera correspondía al cambio en el plan de estudios que volvió más rígidas las exigencias de la cursada, aumentando las horas de clase y de prácticas profesionales.

El cuerpo docente estaba compuesto por profesionales que tuvieron vínculo con los gobiernos provinciales: Roberto Lavagna (cátedra de Economía doméstica), Luis Bonsembiante (Psicología), Francisco Menchaca (Higiene y Puericultura), Magin Ferrer (Derecho), Emilio Sanchez Rizza (Economía Política), Mariano Tissembaum (Economía y Legislación Social), Héctor Coll (Higiene y Medicina Social), Gerardo Laprido (Infancia abandonada y delincuente) y Emma Guastavino Ureta (Servicio Social). (Genolet, 2015)

Muchos de estos profesionales ocuparon cargos de relevancia en el Estado como responsables de la aplicación de numerosas políticas sociales durante los gobiernos peronistas. Emilio Sánchez Rizza fue Director General de Estadística y había participado de la organización de la asistencia social desde fines de la

década del treinta. Roberto Lavagna fue Ministro de Salud Pública de Caesar. Emma Guastavino Ureta fue sub directora entre 1945 y 1948 y directora de la Escuela desde 1948 a 1951. Se desempeñó como Directora General de Bienestar Social durante la gobernación de Caesar. En su mayor parte habían formado parte del Instituto de Derecho del Trabajo de la Universidad Nacional del Litoral que dirigía Tissebaum (como Guastavino Ureta) y también de la Facultad de Higiene y Medicina Preventiva.

La figura de Emma Guastavino Ureta (abogada y asistente social) era una muestra de la profesionalización de la asistencia. Participó como representante de la Escuela de Santa Fe y del Estado santafesino en numerosas instancias de capacitación y eventos académicos internacionales. Como funcionaria de la gobernación de Caesar, entre 1949 y 1952, siguió vinculada a la Escuela realizando encuentros con directivos y docentes para tratar temas como la jerarquización de la profesión.

Asistió al Primer Congreso Panamericano de Servicio Social en Chile, a la Conferencia de Servicio Social en Bruselas, a la VI Conferencia Internacional Católica de Servicio Social, a la IV Conferencia Internacional de Escuelas de Servicio Social de París, a la Conferencia de Servicio Social para la reconstrucción europea y preparatoria del Congreso Internacional de Atlantic City. Realizó estudios de especialización en la Universidad de Edimburgo en 1947 y en la Universidad de Columbia en Estados Unidos en 1949. (Rubinzal, 2013)

Las asistentes sociales debían alcanzar un conocimiento de carácter integral del sujeto de la asistencia. El plan de estudios de 1944 de la escuela de Santa Fe brindaba herramientas para la conformación de un diagnóstico complejo del individuo. Este análisis partía de la comprensión del sujeto en su aspecto físico, ético, cultural, económico y legal, para identificar las necesidades de asistencia, y brindar elementos de lo que se denominaba la “terapia social”. Todo el servicio social estaba concebido como una intervención compleja, fundada en un conocimiento construido a partir de técnicas científicas para identificar las “variables de riesgo” y actuar sobre ellas.

Plan de estudios de la carrera de asistente social de la escuela de Santa Fe. 1944

El plan de estudios dividía su contenido en tres grandes ejes de comprensión y abordaje que se organizaban en espacios curriculares organizados transversalmente en tres años de carrera		
Estudio del hombre	Diagnóstico de la necesidad de asistencia	Social-terapia o abordaje
Conocimiento físico del hombre y su ambiente. Biotipología. Eugenesia e higiene general y especial. Alimentación. Vivienda. Trabajo. Escuela. Binomio materno infantil	Deficiencias físicas	Restablecimiento de su capacidad orgánica. Prevención de los males individuales. Asistencia médica. Contralor sanitario. Asistencia al niño y a la madre. Al adolescente (en su desarrollo e higiene sexual, escolaridad y práctica deportiva) Asistencia y prevención de la invalidez. Asistencia a la vejez
Conocimiento psíquico del hombre. Desarrollo mental, costumbres, hábitos, aptitudes, criminalidad, toxicomanías y alteraciones funcionales u orgánicas (transitorias o permanente de la autonomía psíquica)	Alteraciones funcionales u orgánicas de psiquismo	Tratamiento de su personalidad psíquica. Terapias sobre conductas, hábitos, orientación profesional, readaptación de penados, huérfanos, toxicómanos, criminales
El hombre en la economía. Factores que regulan el trabajo, el salario, la producción, la distribución, el consumo, la demografía, los grupos humanos	Por alteraciones en su economía individual o familiar. Incapacidad	Búsqueda de labor adecuada: bolsas de trabajo, ahorro, cooperativas, sociedades de socorro mutuo, seguro social, subsidios, pensiones por enfermedad
El hombre y la cultura. Problemas de escolaridad, información, conceptualización, la cultura individual y social	Por incultura o falta de información o escolaridad	Adquisición de cultura básica. Capacitación profesional
El hombre y el derecho. Legislación social, previsión, seguro social, beneficencia,	Por incumplimiento de leyes y derechos protectores o su	Aplicación de leyes sociales, de trabajo, de previsión, de amparo a la maternidad, vejez, infancia,

acción social, legislación del trabajo, legislación sobre menores	ausencia	viudez, desocupación, muerte de familiar Cultura legal
El hombre y la moral. Conducta, egoísmo, altruismo, ética individual, familiar y social, las tendencias morales de la convivencia, la deontología	Por falta de guiones morales, conceptos superiores o premisas éticas	Instauración de principios éticos en el individuo y su familia. Responsabilidad. Voluntad. Carácter. Respeto. Aspiraciones legítimas. Altruismo, egoísmo. Cooperación. Servicios a la sociedad. Trabajo y ociosidad

Cuadro de elaboración propia en base al plan de estudios de la escuela de asistentes sociales de Santa Fe, 1944.

El plan de estudios identificaba las principales problemáticas y las formas posibles de actuación. Las herramientas de intervención se basaban en la identificación de las variables de asistencia. Las acciones sobre las que se capacitaban y sobre las que ejercerían su práctica profesional eran las que actuaban sobre las variables físicas (médicos, sanitarios e higiénicos), psíquicas (readaptación, orientación, terapia), económicas (subsidios, seguros, cooperativas, bolsas de trabajo), culturales (pedagogía, institutos especiales, recreación, deportes), legales (previsión social, protección materno infantil, régimen de trabajo), y morales. Cada variable causal identificaba su posible intervención reparadora, asistencial o preventiva.<sup>46</sup>

El Estado santafesino organizó las Jornadas de Asistencia Social en 1947 y en 1948. En ellas se abordaban y analizaban las políticas asistenciales. Los temarios vinculaban el Plan Trienal de gobierno con los servicios sociales que desarrollaban las asistentes sociales (servicio social rural, industrial, instituciones médico sanitarias, de protección a la madre y al niño). En estas jornadas se analizaron y discutieron políticas y acciones específicas desde una mirada que conjugaba una influencia sanitarista con la asistencia social.

Las oradoras de las jornadas eran las asistentes sociales que trabajaban en las instituciones estatales y examinaban las experiencias proyectadas por el

<sup>46</sup> Plan de estudios y Reglamento de la Escuela de Servicio Social. 1945. Ministerio de Salud Pública y Trabajo. Dirección de Acción Social. Santa Fe. Imprenta de la Universidad.



Estado. Las ponencias se organizaban en los ejes temáticos: espacios públicos, urbanismo, cinematógrafo, parques infantiles, encuesta provincial de entidades de acción social, certificado de pobreza, amparo materno infantil, capacitación de personal que trabaja con menores, trabajo con no videntes, movilidad y asignaciones familiares.<sup>47</sup>

Estas jornadas eran espacios de discusión sobre el trabajo de la asistencia que referían a un campo profesional de prácticas y saberes respaldado por el Estado provincial. También hacían visible y público la diversidad de acciones que contemplaba la profesión y la necesidad de exponer las experiencias para legitimar un campo de acción y dar a conocer sus servicios.

Suárez resaltaba la necesidad de contar con trabajadores formados en la materia. En su opinión, era prioritario contar con cuadros técnicos que actuaran como agentes de enlace entre los beneficiarios y las instituciones, y realicen su misión de educación y atención. “(el Estado) necesita de esos trabajadores sociales que se forman en las escuelas de servicio social y que integran el equipo que labora por la democracia social progresista, por la “democracia constructiva”, que preocupa organizar al P.E. de la Nación.”<sup>48</sup>

El objetivo de su gobierno era “promover el bienestar general” y para ello era necesario superar “la beneficencia para dedicarnos a hacer justicia social”. Resaltaba la imprescindibilidad de expertos en asistencia social “como integrantes del gran ejército de los trabajadores sociales”. Destacaba como una de las principales preocupaciones de su gobierno la tarea de las escuelas de servicio social provinciales, exhortaba a que de allí “surjan egresados con fibra de realizadores, alma de soñadores y temple de conductores.”<sup>49</sup>

Las políticas asistenciales se presentaban como elementos de reparación y justicia, al tiempo que se les exigía a sus implementadores una vocación misional. Los asistentes sociales eran los funcionarios “técnica y espiritualmente preparados, que contribuyen a realizar planes parciales o integrales de acción

---

<sup>47</sup> *El Orden*, Santa Fe. 26 de Febrero de 1947; *El Orden*, Santa Fe. 27 de Marzo de 1947.

<sup>48</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Archivo de la Legislatura. Año 1947. 17 de Enero de 1947. Página 935 y 936

<sup>49</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Archivo de la Legislatura. Año 1947. 17 de Enero de 1947. Página 935 y 936.

social programados por el Estado o las instituciones privadas”. Son “estos nuevos técnicos, en plena evolución, los que contribuirán a hacer posible la justicia social que reemplazará progresivamente a la beneficencia; justicia social que, a los fines de esta ley, llegará en la forma de servicios sociales.”<sup>50</sup>

La existencia de una burocracia calificada era un requisito indispensable de las políticas asistenciales. La capacitación era una responsabilidad del Estado provincial a través de las escuelas de servicio social. Los profesionales debían estar capacitados bajo parámetros científicos a la par que se les exigía dedicación, compromiso y cualidades de tipo moral. “El personal técnico y administrativo que coopere en la realización del vasto programa de bienestar social que realizaremos formando parte del Plan Trienal deberá reunir condiciones de idoneidad, moralidad y dedicación.”<sup>51</sup>

La familia era considerada la célula primaria de la organización social y el núcleo de la intervención social. El Estado debía resocializar a las personas en situación de necesidad y colocarlas en condiciones físicas y morales “normales”. El objetivo era recrear los vínculos a través de recursos materiales y simbólicos. El asistente social era un elemento imprescindible en esa compleja tarea. Los técnicos responsables de este tipo de implementación se formaban bajo la organización del Estado provincial que era quien requería de esa burocracia profesionalizada.

### Suárez y Mende, dos funcionarios centrales de la asistencia

El gobernador Waldino Suárez era abogado y tenía una amplia trayectoria profesional en la administración pública y en instituciones laicas de la Iglesia católica como la Acción Católica y el Círculo de Obreros José Estrada de la ciudad de Santa Fe. Esto se ponía de manifiesto en muchas de sus alocuciones referidas al Estado y a las políticas de asistencia. Sus realizaciones eran parte del proceso de construcción de un “Estado Humanista” dentro de la tercera posición planteada por Perón, equidistante del Estado comunista y el liberal.

---

<sup>50</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Archivo de la Legislatura. Año 1947. 17 de Enero de 1947. Página 935 y 936.

<sup>51</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Archivo de la Legislatura. Año 1947. 17 de Enero de 1947. Página 926 y 927.

Suárez sostenía que él trabajaba por un Estado que servía al individuo, al que consideraba su finalidad primordial. Su concepción estaba profundamente imbuida de la tradición católica, por lo que respondía a una concepción organicista del sujeto dentro de la comunidad. “Esta es la finalidad esencial del organismo que incorporamos al gobierno, precisamente para ir escalando camino hacia el estado humanista, en el cual el hombre alcance la máxima expresión de su valor material y espiritual.”<sup>52</sup>

“El gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo” alcanza su máximo estado de realidad (...) no con el sentido materialista del comunismo ni siquiera con el sentido enciclopédico de la revolución francesa, sino en el sentido integral del cristianismo, según el cual la persona humana, de origen y finalidades divinas, tiene una dignidad esencial que es igual a todas (...) El sentido cristiano de las cosas, es el fundamento del Estado Humanista.”<sup>53</sup>

El mandatario construía un concepto de Estado que adoptaba los modelos intervencionistas del contexto internacional de posguerra y legitimaba su accionar a partir una democracia social basada en principios cristianos. El “Estado Humanista” surgía de la democracia real que se basaba en la realización de la justicia social y en la defensa de los valores del cristianismo.

Raúl Mende estuvo a cargo de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social durante todo su funcionamiento. Había abandonado la carrera de sacerdote para entrar a la universidad, donde fue militante de la Acción Católica Argentina. Se graduó de médico en la Universidad Nacional de Córdoba en 1942 y se dedicó también al oficio de escritor. En agosto de 1946 fue designado intendente de la ciudad de Esperanza. Fue convencional constituyente por la provincia de Santa Fe en 1949, y al finalizar esa tarea, fue Director de Cultura Municipal de la ciudad de Buenos Aires.

Mende presidió la Escuela Superior Peronista desde su creación, en marzo de 1951. Colaboraba escribiendo algunos discursos para el presidente. Entre ellos, se supone que escribió el texto leído por Perón al inaugurar el Primer Congreso de Filosofía realizado en Mendoza que luego fue publicado con el título *La*

---

<sup>52</sup> *La Capital*, Rosario. 24 de octubre de 1947.

<sup>53</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 23 de Octubre de 1947.

*comunidad organizada*. Perón confirmó a varios integrantes del gabinete al asumir en 1952 la segunda presidencia, entre ellos a Mende al frente de la Secretaría de Asuntos Técnicos.<sup>54</sup>

“El manual didáctico de doctrina justicialista (...) presentaba la versión del cristianismo reivindicado en la doctrina nacional: la sociedad peronista era más cristiana que la pre-peronista porque Perón le había devuelto el cristianismo como valor central. Su éxito residía en la “predica de la verdad por el ejemplo” (...) El “cristianismo peronista” era un “Cristianismo de hombres no de ángeles.” (Caimari, 2010: 182)

La experiencia peronista reunía, de acuerdo a Mende, una articulación concreta de los principios de la justicia social de la Doctrina Social de la Iglesia junto a la implementación de políticas sociales que eran las herramientas de la transformación de la sociedad nacional.

En la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social confluyeron, por lo tanto, varias tradiciones ideológicas. De un lado, una estructura institucional como las escuelas de asistentes sociales de Rosario y Santa Fe, que estaban influenciadas por las ciencias sociales y la medicina social y preventiva y, de otro lado, la tradición católica y militante de funcionarios como Suárez y Mende. Estos rasgos estuvieron presentes durante todo el período en las políticas asistenciales desarrolladas por el gobierno. Estas acciones conjugaban un saber científico técnico con un cristianismo práctico vinculado a los funcionarios peronistas.

### Antecedentes de la asistencia gubernamental

Los antecedentes de la Secretaría se remontan a la década del treinta, durante las gobernaciones del demócrata progresista Luciano Molinas (1932-1935) y del radicalismo antipersonalista de Manuel de Iriondo (1937-1941) y de Joaquín Argonz (1941- 1943). Las políticas de asistencia y sanidad tienen sus orígenes en la década del treinta y algunas incluso en la del veinte. Sobre este

---

54 Para la redacción del recorrido biográfico de Raúl Mende se utilizó: *Quién es quién en la Argentina: Biografías contemporáneas*. Editores Guillermo Kraft Lda. Segunda edición. Buenos Aires, 1955. *Gran enciclopedia Argentina*. Tomo V. EDIAR Sociedad anónima editores. Buenos Aires, 1959.

entramado institucional y una legitimación de criterios técnicos se constituyeron las políticas sociales objeto de este capítulo.

El Departamento Provincial de Trabajo se organizó en 1927 a través de la ley 2.123, dependiente del ministerio de Instrucción y Fomento. En 1935 el gobierno de Molinas sancionó la ley 2.426 sobre “régimen legal de trabajo”, que incluyó la conciliación y el arbitraje como nuevas funciones del organismo. A partir de 1941, se produjeron cambios en el diseño institucional al incluir al Departamento en el nuevo ministerio de Salud y Trabajo, mientras se crearon bajo su órbita distintas dependencias como la “Oficina de Maternidad” o la “Oficina de Conflictos de Derecho”. (Barandiarán, 2016)

La Dirección General de Higiene se creó a partir de la ley 2.287 de 1932. Sus funciones incluían la salud pública en general, la inspección de instituciones médicas privadas y de beneficencia, pero también incorporaba temas de protección a la infancia y cuestiones relacionadas al ambiente y condiciones de trabajo. (Macor, Bacolla, 2009)

La ley 2.608 del 4 de junio de 1938 contemplaba la implementación de un plan general de creación de hospitales y la realización de estudios para una organización de la asistencia social provincial. La sanción de la ley 3.069 del 28 de agosto de 1942 conformó un fondo con el fin exclusivo de atender problemas de asistencia social. Suárez creó la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social argumentando el incumplimiento de esta última normativa. Sostenía que en el momento de presentación de la nueva legislación existían disponibles recursos (más de 6.500.000 pesos), a los que “urgía destinar a obras de bienestar social que beneficiaran al pueblo de la provincia.”<sup>55</sup>

La reforma ministerial de 1941 conservó el número de ministerios existentes, pero modificaba sus incumbencias y denominaciones. Se crearon así el ministerio de Gobierno e Instrucción Pública, de Hacienda y Obras Públicas y Salud Pública y Trabajo. Este último ministerio comprendía las problemáticas de salud, asistencia, legislación social, y el régimen de fomento agrícola, ganadero, industrial y comercial. Dentro de su estructura se crearon la Caja de Asistencia

---

<sup>55</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Archivo de la Legislatura. Año 1947. 17 de Enero de 1947.

Social, que incorporó las pensiones a la vejez, a la invalidez, a la madre y a los huérfanos, y el Fondo de Asistencia a la Niñez. (Macor, Bacolla, 2008/2009)

La reforma institucional de 1947 estableció, a través de la ley 3.135 del 28 de febrero de 1947, que el Poder Ejecutivo se organizaba en los ministerios de: Educación, Justicia y Culto, Finanzas y Obras Públicas, Economía y Trabajo y, Salud Pública. Las Secretarías con categoría de Ministerio eran: de Gobierno, Técnica, Bienestar y Seguridad Social e, Industrias, Orientación Profesional y Aprendizaje. La creación de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social le quitó todas las funciones de asistencia al Ministerio de Salud Pública y al de Economía y Trabajo, escindiendo de este modo las políticas asistenciales de las sanitarias y laborales.<sup>56</sup>

El ministerio de Salud Pública era el responsable de las políticas e instituciones de asistencia social antes de la creación de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social. Este ministerio estaba integrado por: el Departamento de Salud Pública, la Dirección de Acción Social, el Patronato de Menores, el Instituto Provincial de Educación Física, el Instituto Bromatológico, el Departamento Químico, la Dirección de Publicaciones, Divulgación Sanitaria y Biblioteca, la Dirección de Arquitectura e Ingeniería Sanitaria, la Caja de Asistencia Social y las Asignaciones familiares.<sup>57</sup>

Las políticas de asistencia social comprendían las funciones de protección de la maternidad e infancia, la acción social alimentaria, el aprendizaje de oficios y manualidades, y los centros culturales de sanas diversiones y turismo para familias obreras.<sup>58</sup>

La Dirección de Acción Social preveía para el año 1947 un aumento de recursos en relación al año 1946 en la suma de 1.816.870 de los que corresponden 620.700 a sueldos y jornales y 1.196.170 a otros gastos. El aumento del presupuesto se explicaba, en gran medida, por el aumento en el número de cargos de esta Dirección que para el año 1946 era de 337 y en 1947 se fijaba en 553

---

<sup>56</sup> Ley 3.135. Disponible en [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3135\\_5213.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3135_5213.pdf) Consultada el 2 de octubre de 2019.

<sup>57</sup> Mensaje del Gobernador en la presentación del presupuesto de 1947.

<sup>58</sup> *La Acción*, Rosario. 2 de abril de 1947.

cargos. En el Patronato de Menores los cargos para esos años eran de 16 y 19 y; en los establecimientos dependientes de él eran 109 en 1946 y en 1947 de 157. Los empleados de la Caja de Asistencia Social eran 196 y 202 en 1946 y 1947 respectivamente. Se resaltaba la “creación de numerosos cargos a fin de atender con mayor eficiencia las importantes obras sociales que tiene a su cargo.”<sup>59</sup>

En el presupuesto para el año 1947 se detallaba los recursos para el sostenimiento de comedores escolares, cantinas maternas, pago de pensiones por colocación de menores en hogares seleccionados, organización de turismo escolar y colonias de vacaciones, provisión de elementos ortopédicos para niños y adultos indigentes y organización y sostenimiento de escuelas talleres y hogares granjas.<sup>60</sup>

También se contemplaban actividades de fomento a la “cultura social”. Este ítem incluía la contratación de compañías teatrales y grupos orquestales, subsidios a clubes, asociaciones culturales y deportivas, la creación y sostenimiento de bibliotecas en escuelas talleres, granjas hogares y centros obreros, organización de turismo para familias obreras, pago de pasajes y estadía en centros de descanso, viaje de estudios de profesores y alumnos de escuelas de asistentes sociales, visitadoras de higiene y nurses.<sup>61</sup>

Todas estas actividades fueron transferidas a la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social y consignadas en su presupuesto del año 1948. Este conjunto de acciones y funciones, que precedían a la creación de la Secretaría, configuraban un concepto de asistencia que no se limitaba a la atención de la emergencia social. Estas políticas contemplaban acciones sobre el conjunto de las facetas de la vida individual y colectiva. La atención se basaba en una concepción integral del bienestar que se continuó con los gobiernos peronistas en un contexto de ampliación de derechos.

La prensa publicó varias notas sobre la tarea de asistencia social desarrollada por el ministerio de Salud Pública en la fecha próxima a la creación de la Secretaría. Se puede observar distintas posiciones en relación a estas políticas. Estas voces permiten valorizar la importancia de las relaciones y

---

<sup>59</sup> Mensaje del Gobernador de la presentación del presupuesto para el año 1947. Página 55.

<sup>60</sup> Mensaje del Gobernador de la presentación del presupuesto para el año 1947. Página 55.

<sup>61</sup> Mensaje del Gobernador de la presentación del presupuesto para el año 1947. Página 55.

tensiones intra-estatales en la acción estatal (Bohoslavsky y Soprano, 2010). A través de estas notas, los especialistas y funcionarios disputaban recursos y espacios dentro del aparato estatal.

La obra de la Dirección de Acción Social era resaltada especialmente en el último trimestre del 1946 en la delegación Rosario. Se destacaba el sostenimiento de comedores infantiles, cantinas maternas, centros maternos infantiles, la entrega de subsidios para ropa y calzado, el fomento del turismo escolar, la organización de colonias de vacaciones y campamentos, la prestación de servicios médicos, educativos y recreativos.<sup>62</sup>

La creación de la Secretaría jerarquizaba las políticas de asistencia dentro del aparato estatal al hacerlas depender directamente de gobernación. Al mismo tiempo las especializaba porque las retiraba del ámbito de actuación del Ministerio de Salud Pública. Su creación respondía a la necesidad política de generar intervenciones sociales, sin coordinación a nivel nacional y provincial en el intento de implementar un “peronismo autónomo”, tal como denomina Bacolla (2003), al gobierno de Suárez.

El funcionamiento de un ámbito de actuación autónomo y de gran impacto social fue una de las razones para crear un organismo dedicado exclusivamente a la asistencia social, ya que le permitía intervenciones rápidas e independientes de otras dependencias. Las políticas asistenciales eran concebidas como una respuesta institucional, profesionalizada, autónoma e inmediata. Estas intervenciones se implementaban ante un escenario de ampliación de derechos y de democratización del bienestar en el que se generan continuamente nuevas demandas.

### Las voces de la asistencia

Los especialistas vinculados a la temática intervenían en la disputa durante la creación de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social. Estos funcionarios y profesionales pugnaban por recursos y buscaban legitimar, acrecentar y consolidar trayectorias profesionales a través de la prensa. Presentaban argumentos que, por un lado, construían un diagnóstico de la atención social en la provincia y por otro,

---

<sup>62</sup> *La Acción*, Rosario. 16 de febrero de 1947 y *La Acción*, Rosario. 24 de febrero de 1947.



identificaban los principales problemas sociales a atender desde el Estado. También se alzaban testimonios tratando de otorgarle legitimidad a estas políticas públicas.

Las notas que aparecían en la prensa se publicaron bajo distintas modalidades y abordaban problemáticas sociales en la provincia y en la ciudad de Rosario, desde junio de 1946 hasta fines de ese año. Se ponía especial énfasis en la niñez, las madres y la familia. Se publicaron varias editoriales, y escritos de especialistas que luego desarrollaron funciones en las instituciones de asistencia social. Aparecieron artículos que especificaban las modalidades de intervención asistencial tanto provincial como local.<sup>63</sup>

Los artículos estaban escritos por profesionales como José Araya, Emilio Argonz, Emilio Sánchez Rizza y el secretario de Asistencia Social de la ciudad de Rosario. Eran figuras del período conservador, que ya tenían larga trayectoria académica, estatal, durante los años treinta. Todos ellos daban cuenta del interés en generar una institucionalidad desde la que desarrollar y potenciar profesiones, saberes, trayectorias particulares y disputar recursos. La Secretaría era presentada como una iniciativa que respondía a una coyuntura social singular y urgente que no se podía desatender. La construcción de esa “demanda” no se dio a partir de la voz de los beneficiarios sino a través de los expertos que elaboraban un diagnóstico que alentaba la intervención estatal.

Interesa resaltar la voz de José Araya que había sido defensor de pobres e incapaces de la segunda circunscripción de Santa Fe, vocal del Patronato de Menores de la provincia en 1945 y miembro de la comisión de reestructuración de la ley de creación del Patronato de Menores de Santa Fe en 1947 y de la propia Secretaría. También participó del ordenamiento de los establecimientos

---

<sup>63</sup> Para consultar los temas abordados por la prensa en relación a la temática de la acción social, recomendamos: *La Capital*, Rosario. 5 de junio de 1946. “Cien mil niños santafesinos reclaman un plan de acción social”, por el Dr. José L. Araya; *La Capital*, Rosario. 8 de junio de 1946. “Informa una entidad sobre labor en pos de niños y adolescentes desamparados”; *La Capital*, Rosario. 19 de julio de 1946 “Sobre los problemas asistenciales”; *La Capital*, Rosario. 24 de agosto de 1946 “Estado Sanitario de la población infantil”; *La Capital*, Rosario. 17 de septiembre de 1946 “Consideraciones sobre la maternidad en Rosario (por Emilio Argonz)”; *La Capital*, Rosario. 23 de Octubre de 1946. “Sobre policía para niños habló el Dr. José L. Araya”; *La Capital*, Rosario. 25 de octubre de 1946. “Jubilaciones y seguro Social”; *La Capital*, Rosario. 14 de diciembre de 1946 “El índice de natalidad infantil en Rosario”; *La Capital*, Rosario. 28 de diciembre de 1946. “El problema de los necesitados”.

carcelarios de Santa Fe en 1947. Fue juez de menores de Rosario y profesor de legislación infantil en la Escuela de Asistencia Social de esa ciudad.

Sostenía que el desarrollo de la niñez se basaba en la garantía de condiciones materiales que aseguren el bienestar del niño y su familia. La implementación de políticas sociales debía vincularse a la aplicación de políticas económicas de fomento y a la redistribución de recursos. Las intervenciones en beneficio de la niñez se argumentaban en la necesidad de contemplar las recomendaciones en la materia de la Conferencia Interamericana de Chapultepec de 1945, donde se dictaron las bases de la “carta de la mujer y el niño”. Se señalaba que la justicia social sólo podía lograrse con la preparación moral y espiritual de todo ciudadano para la vida, creando en la comunidad las condiciones necesarias para el bienestar del hogar y del niño.

La necesidad de contar con una niñez saludable e integrada aparecía como un mecanismo para consolidar “la nación”. “El factor más importante a considerar es de naturaleza económica. Entendemos que la seguridad económica de la familia es vital para asegurar al niño el bienestar que para él reclamamos.”<sup>64</sup> En ese sentido, se consideraba que cada niño que se pierde para “la causa del bien común” sería un sujeto asocial en el mañana. Por eso era preferible educar bien a un menor que costear el mantenimiento de servicios públicos para atender a un ciudadano adulto no integrado.

Las principales dificultades identificadas eran la mortalidad infantil, el desamparo, el analfabetismo, el abandono, la delincuencia juvenil, la deserción escolar, las enfermedades, la adversidad económica, el hacinamiento y la deficiencia e inadecuación de los servicios públicos. También se señalaba la insuficiencia de políticas sociales para la niñez del Estado santafesino. El diagnóstico incluía la superposición de organismos con funciones similares y sin coordinación. La argumentación exigía la reorganización institucional.

Estas cuestiones, de acuerdo al criterio de Araya, sólo producían crecimiento de la burocracia estatal. Por ello, proponía la creación de una nueva instancia a nivel provincial que reorganizara y nucleara las funciones preexistentes. Araya proponía la creación de un “Departamento del niño y la

---

<sup>64</sup> *La Capital*, Rosario, 5 de junio de 1946.

familia” que integrara todas las leyes e instituciones preexistentes abocadas a los menores, la asistencia social a la vejez, a la madre, al niño, al huérfano, a la vivienda popular, las asignaciones familiares, los subsidios y las subvenciones. Sostenía que “sólo así podrá encausarse un plan con miras unitarias a la solución del afligente problema de nuestra infancia y de la familia donde nace y vive”.<sup>65 66</sup>

La esfera estatal nunca está aislada de su contexto. El Estado está en permanente contacto con actores no estatales, privados y de otros ámbitos estatales. “El Estado es el resultado de múltiples presiones.” (Bohoslavsky y Soprano, 2010) Estas interacciones le brindan a la política pública algunos de los elementos simbólicos y materiales que intervienen en su definición, y simultáneamente condicionan, facilitan u obstaculizan su ejecución. La problemática de la niñez desamparada aparecía como una cuestión ligada a la necesidad de asegurar una ciudadanía fuerte y laboriosa para la nación, y a la necesidad de implementar modos de intervención adecuados. Se muestra aquí el intento de construir numerosos argumentos para darle legitimidad a la creación de una nueva entidad estatal, la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social.

## Recapitulación

Este apartado presentó las principales características y funciones de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social instituida en 1947 por el gobierno de Waldino Suárez. Su creación generó un instrumento de implementación de políticas sociales y un vínculo autónomo con los sectores subalternos. Este organismo centralizaba las acciones de asistencia social desde el Estado y ejercía el control sobre las instituciones privadas.

Su funcionamiento contemplaba distintas líneas que incluían la acción social directa, la previsión social, la atención en instituciones, el fomento del

---

<sup>65</sup> *La Capital*, Rosario. 5 de junio de 1946.

<sup>66</sup> Araya, José Laureano fue abogado, egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA en 1934, profesor en servicio social. Fue Defensor de Pobres e Incapaces de la 2ª Circunscripción de Santa Fe desde 1936-1943; vocal del Patronato de menores de la provincia de Santa Fe en 1945; miembro de la comisión de reestructuración de la ley de creación del Patronato de menores de Santa Fe en 1947; miembro de la comisión de estudio de ordenamiento de los establecimientos carcelarios de Santa Fe en 1947; Juez de menores de Rosario; profesor de legislación infantil en la Escuela de Servicio Social de Rosario. Tienen numerosas publicaciones en materia de protección de la niñez. Datos extraídos de “Personalidades de la Argentina. Diccionario Biográfico Contemporáneo. Tercera Edición, Veritas, Buenos Aires, 1948.

turismo, la cultura y la vivienda. Estas intervenciones actuaban sobre las variables identificadas como claves para el bienestar individual y colectivo. Buscaba actuar sobre la emergencia y la subsistencia, pero también contemplaba intervenciones sobre el hábitat, los seguros, los subsidios, la atención de la madre y sus hijos, la alimentación, la atención en grandes instituciones, acciones recreativas, culturales y de turismo social.

Esta amplia matriz de intervenciones identificaba la asistencia con un concepto de bienestar integral. Estas acciones se asociaban a los derechos sociales y a la obligatoriedad y responsabilidad del Estado en la intervención. El concepto de “riesgos de desintegración” permite analizar el entramado de sentidos y acciones de la Secretaría. Tomando este modo de abordar la política social de Andrenacci (2009) se piensan a estas políticas asistenciales como intervenciones múltiples que actúan sobre las variables que contribuyen a la integración/desintegración social, cultural y económica de los individuos. Estas políticas se desarrollaban en el marco de un Estado interventor, un mercado de trabajo expansivo y servicios públicos con pretensión de universalidad.

La conformación de una burocracia profesionalizada fue un rasgo central de estas políticas iniciado en el período previo. La formación de las asistentes sociales fue parte del objetivo institucional y tenía antecedentes en el período inmediatamente anterior. La intervención de 1943 con la creación de las Juntas de Acción Social estableció la necesidad de un servicio social para la aplicación de políticas asistenciales. Esa burocracia profesionalizada estaba formada por el Estado y participaba de las discusiones y acuerdos a nivel continental acerca de los desarrollos del servicio social y las políticas sociales. En el período estudiado se observa la consolidación de este rasgo a partir del funcionamiento de las dos escuelas de asistentes sociales y la creación de una entidad que centralizaba tanto la formación de la burocracia, como la planificación y la implementación de las políticas asistenciales.

Las políticas asistenciales tuvieron un peso simbólico relevante en el gobierno de Suárez. Eran la herramienta concebida para consolidar el “Estado Humanista” y alcanzar la justicia social. También se constituyeron en el instrumento de aplicación de acciones sociales y vinculación con los sectores

subalternos de manera autónoma. La Secretaría era una estructura dependiente directamente de gobernación que podía actuar sin contrapesos institucionales. No necesitaba coordinar gestiones, ni pedir permiso a otras dependencias estatales jerárquicamente superiores para implementar acciones.

Las políticas asistenciales del Estado santafesino conjugaban andamiajes institucionales preexistentes, trayectorias y tradiciones ideológicas distintas. Coexisten influencias de la asistencia social, del catolicismo social y discusiones del sanitarismo y las políticas sociales que vinculaban la salud de la población con la fortaleza de la comunidad y el aumento de la producción nacional. El catolicismo social representado en el gobernador Suárez y el Secretario de Bienestar y Seguridad Social, Raúl Mende. El sanitarismo vinculado a los médicos Francisco Menchaca y Lorenzo García y el estadístico Emilio Sanchez Rizza y la asistencia social de Emma Guastavino Ureta. Por tanto, confluyen numerosos itinerarios profesionales y discusiones sobre las políticas sociales que se incorporaron a la institucionalidad de la asistencia tanto en la capacitación de asistentes sociales como en la implementación de políticas públicas.

## Capítulo V

### La Secretaría de Bienestar y Seguridad Social a través de sus propias fuentes

El presente capítulo analiza las formas de intervención de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social a partir de la lectura de los expedientes que conforman el acervo documental de la institución. Su examen reconstruye una imagen acerca de la labor cotidiana de la Secretaría y el tipo de acciones que implementaba, el funcionamiento de las instituciones que dependían de ella, y la formación y actividad de la burocracia implementadora.

A partir de esta documentación se analizan algunas de las características de los actores que se vinculaban con la institución estudiada. La lectura de cartas con demandas diversas permite acceder a la voz de los sujetos, individuales o colectivos, que articulaban sus pedidos al Estado. A partir de estos escritos se realiza una lectura que incluye la integración de tres registros principales de análisis. El primero se centra en la carta como un entramado de sentidos, el segundo se enfoca en el gesto político del escrito, y el tercero aborda a la carta como evocación subjetiva de lo próximo y cotidiano. (Barros, Morales, Reynares, Vargas, 2016)

El apartado que sigue reconstruye una mirada compleja de la labor de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social a partir de la articulación de elementos que dan cuenta, de un lado, de las funciones, intervenciones y formas de abordar las problemáticas. Y del otro, se analizan los actores que se vinculaban con el Estado, cuáles eran sus demandas, sus modos de enunciarlas, sus sentidos, el vínculo con el gobierno, el accionar y contenido político de tales enunciados.

#### Los expedientes de la Secretaría

Los expedientes se iniciaban por mesa de entrada de la gobernación, de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social o de otros organismos públicos a partir de cartas dirigidas a funcionarios tanto provinciales como nacionales y luego eran derivadas para su tratamiento. Las figuras nacionales identificadas como destinatarias eran Eva Perón (con la dirección de la residencia presidencial o enviadas a la Fundación) y el presidente de la nación. Por lo tanto, la Secretaría

recibía y respondía cartas de la Fundación Eva Perón y de Presidencia de la Nación que eran derivadas a este organismo para su intervención. Algunos expedientes se iniciaban en el accionar de una asistente social.

A partir del ingreso de estas notas se observan numerosas anotaciones que informan de los recorridos por diferentes espacios institucionales. Todos los expedientes tienen un señalamiento observando el lugar al que debe redirigirse para lograr su abordaje. En algunas ocasiones, se puede conocer el recorrido completo del procedimiento institucional y, por tanto, los distintos niveles de intervención.<sup>67</sup>

Los documentos no son representativos del número de casos que se abordaba desde la institución, aunque sí del tipo de pedidos. El archivo no está completo, existen momentos sin expedientes. Los archivos faltantes son los de octubre de 1947 a febrero de 1948, abril a junio de 1948, agosto a diciembre de 1948 y octubre de 1949. Teniendo en cuenta el tipo de demandas que se recepcionaban, se sostiene que eran mucho más cuantiosos y sin interrupciones. Se recurre a una metodología cualitativa de análisis, tratando de observar la modalidad de intervención en los distintos casos, las derivaciones institucionales, los tipos de pedidos y los actores que estaban presentes en la política asistencial.

### Tipos de expedientes

Los expedientes se han clasificado en cuatro categorías elaboradas en base a la lectura de los índices y análisis de documentos. Se han catalogado en cuatro *tipos* tales como: pedidos individuales (PI), pedidos colectivos (PC), trámites administrativos (AD) y expedientes originados en la intervención de las Asistentes Sociales (AS). Cada uno de ellos tiene características particulares.

Los expedientes correspondientes a *pedidos individuales* eran aquellos que se originaban en cartas o notas dirigidas a funcionarios públicos nacionales o provinciales o a figuras públicas como Eva Perón. En ellos se solicitaba la intervención a favor de resolver situaciones individuales puntuales. Estas

---

<sup>67</sup> El fondo documental, que es objeto de este estudio, está ordenado en tomos guardados bajo una leyenda que indica el mes y año de archivo, que no siempre se corresponde con la fecha de los expedientes que contienen. Se ha podido analizar el catálogo de la gran mayoría de los tomos y se observó que no existen, entre ellos, grandes variaciones en los temas o modalidades de intervención.

solicitudes podían ser pedidos de pensiones, empleos, ayudas económicas, equipos deportivos (camisetas, pelotas o botines), juguetes, bicicletas, ropas, calzados, camas, traslado de enfermos o máquinas de coser.

Los *pedidos colectivos* eran expedientes originados por grupos de personas, que podían o no pertenecer a un colectivo, pero que formulaban el pedido en forma grupal. También se originaban a partir del representante de un espacio institucional formalizado como un club, una cooperadora, un centro de jubilados o una asociación vecinal. Bajo esta clasificación se incluyen pedidos de juguetes, subsidios, ropas, mamaderas, sillas de ruedas, donaciones, provisión de artículos y muebles para instituciones, libros, pasajes y contrataciones de colectivos.

Los *expedientes administrativos* eran aquellos que se originaban en un trámite al interior del aparato estatal provincial. Podían ser generados por un empleado estatal o un funcionario, por la comunicación de una normativa o por acciones cotidianas de la institución. Este tipo de expedientes indicaban las prácticas institucionales cotidianas que le daban andamiaje a las políticas asistenciales y demuestran la diversidad de tareas, instituciones y actores involucrados.

En estos expedientes encontramos licencias de distinto tipo, renunciaciones, toma de posesión de cargos, sanciones disciplinarias, reintegros, adscripciones, informes de situación de empleados, informes de pensiones, informe o ampliación de partidas, rectificación de nombres, informes sobre lo actuado por diferentes dependencias, presupuestos de gastos y jornales mensuales, autorización de pagos, planillas de asistencia, movimiento de personal, reglamentos, pedidos de equipamientos, concursos de precios, resoluciones, tareas de publicidad, liquidación de sueldos, adjudicaciones, traslados, comprobantes de gastos y refacciones.

Finalmente, estaban los expedientes que se originaban en *informes o pedidos de las asistentes sociales del Estado* que ingresaban una demanda a través de una nota acompañada de un diagnóstico técnico de la situación particular que en su gran mayoría refería a grupos familiares en situación de vulnerabilidad definida a partir de una o más variables previamente establecidas.



A partir de la lectura de los índices generales se construyen los datos sobre las cantidades de expedientes disponibles que se exponen de modo gráfico a continuación. Las fechas de los mismos exceden la disolución de la Secretaría, en febrero de 1949. Por tanto, se observa que las modalidades de la asistencia social continúan funcionando sin modificaciones a pesar de las transformaciones institucionales con la disolución de la Secretaria y la creación del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Expedientes de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social 1947-1949.  
Ordenados por tomo de catalogación y tipo de pedido

	Pedidos Individuales	Pedidos colectivos	Iniciados por una Asistente Social	Expedientes Administrativos
Septiembre 1947	10	6		60
Marzo 1948	17	16		81
Julio 1948	7	1		13
Enero 1949	51	11	57	96
Febrero 1949	50	30	45	53
Marzo 1949	22	12	13	34
Abril 1949	41	27	2	64
Mayo 1949	14	16	8	26
Junio 1949	18	4	7	40
Julio 1949	77	38	5	73
Agosto 1949	29	9	1	28
Septiembre 1949	28	13	1	40
Noviembre 1949	40	9	4	124
Diciembre 1949	23	21		104
Total	427	213	143	836

Cuadro de elaboración propia en base a los expedientes de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social. Años 1947-1949.

Este cuadro indica la relevancia de los trámites administrativos (AD) al interior de la institución y la preponderancia de los casos que se inician en pedidos individuales (PI) de los propios actores demandantes. Se evidencia un movimiento más intenso desde los beneficiarios de este tipo de políticas (tanto individuales

como colectivos) que desde los técnicos hacia el territorio. Eso se ve reflejado en la menor proporción de casos que se originan en los pedidos de las asistentes sociales. Este dato da cuenta que la solicitud al Estado era una práctica habitual que incluía la identificación de instancias provinciales de atención. Los ciudadanos accedían al Estado a través de la elaboración de demandas y la identificación de los espacios adecuados para canalizarlos.

La diversidad de expedientes demuestra la variedad de actividades que desarrollaba la Secretaría. Estos documentos explicitan los modos en los que se tramitaban sus vínculos con los distintos actores, tanto los externos como con su personal. La institución funcionó hasta febrero de 1949, pero los expedientes se conservan en los archivos de la Secretaría hasta diciembre de 1949. Esto da cuenta de la continuidad del modo de funcionamiento, a pesar de la intervención, el cambio de gobierno y los formatos institucionales.

## Análisis de expedientes

### *Los pedidos individuales*

Los pedidos que se denominan individuales tienen como origen alguna documentación o carta enviada al gobernador, al secretario de Bienestar y Seguridad Social, a algún otro funcionario del Poder Ejecutivo provincial, al presidente de la Nación y a Eva Perón. Estos pedidos eran remitidos a la Secretaría. El paso siguiente era la elaboración de un informe por una asistente social, que lo ratificaba o desestimaba en base a una serie de criterios establecidos.

Las demandas eran atendidas a través de diagnósticos de las asistentes sociales por medio de un detallado estudio de cada caso. Si la respuesta era positiva se elevaba al sector de Economato de la misma Secretaría el pedido que generalmente se componía de entrega de bienes (cama, ropas y calzados) y de otorgamientos de subsidios monetarios, atención médica o recomendaciones para obtener un empleo. Algunos expedientes contienen un formato predeterminado de informe que las asistentes sociales debían completar. Se trata de un formulario pre-impreso de la Dirección de Acción Social que contenía los campos a informar.

Aquellos pedidos que eran remitidos desde la Fundación o el Estado nacional eran resueltos del mismo modo.<sup>68</sup>

La intervención de una asistente social era indispensable para lograr la actuación de la Secretaría. Sus diagnósticos eran los que establecían cuáles serían las demandas a atender y de qué modo. Las asistentes eran las encargadas de ejecutar la intervención. Los informes analizaban situaciones de grupos familiares, en su gran mayoría numerosos y con situaciones de vulnerabilidad social, generada por múltiples factores como falta de trabajo formal, precarias condiciones de vivienda, mal estado de salud de los integrantes o necesidad de un bien material en particular. Estos informes consistían en descripciones detalladas que concluían en la corroboración de la situación descrita por los solicitantes y la formulación del pedido formal para gestionar la demanda puntual y específica. Pero también podían finalizar en la negativa argumentada a otorgar el pedido.

Todos los informes siguen un patrón de elaboración a partir de una o varias visitas domiciliarias, aunque difieren en el estilo de presentación a partir de la asistente social que lo elaboraba. En ellos se relevaban datos referidos a criterios de evaluación determinados: el grupo familiar (número de integrantes del núcleo familiar, edad, parentescos entre ellos, tipo de vínculo fundante), el aspecto económico (tipo de trabajos y recursos que ellos generaban), y la vivienda (descripción del número de habitaciones e impresiones generales de la inspección ocular).

Estos criterios respondían a las modalidades de atención del servicio social de la época e incorporaban además la evaluación del aspecto moral de cada caso. Allí aparecían cuestiones vinculadas al trato, a los vínculos intrafamiliares y a las “buenas costumbres”. Las intervenciones referidas a este último punto tenían carácter pedagógico a través de recomendaciones, explicaciones y sugerencias explícitas de comportamiento y valores por parte de las asistentes sociales.

Las complicaciones de salud, la invalidez, la condición de madre soltera o abandonada y la escasez de recursos eran variables que agravaban las situaciones

---

<sup>68</sup> La Secretaría de Bienestar y Seguridad Social estaba compuesta por las siguientes oficinas: Secretaría General, Contaduría, Tesorería, Inspección General, Estadística Social y Divulgación y Propaganda.

consideradas de vulnerabilidad. La intención de generar o legalizar lazos entre familiares y la voluntad de estudiar o trabajar se consideraban como factores positivos, y mejoraban la probabilidad de intervención. Las asistentes sociales hacían referencias positivas a la moralidad del hogar dada por la constitución formal de los vínculos y la intención de trabajar.

Los sujetos que elaboraban estos pedidos tenían características diversas. Se registran muchos pedidos de niños y niñas que solicitaban juguetes. También hay cartas de mujeres y hombres que se reconocían como trabajadores y elaboraban un pedido de un bien o servicio específico. Se identifican cartas de jubilados, algunos de ellos con jubilación y otros solicitándola.

Se registran casos de individuos que pertenecían a los sectores desafiados o con serios riesgos de desvinculación. En estos casos, no aparecían referencias a su inserción en el sistema productivo de manera estable, sino que se hablaba de inserciones precarias y con poca regularidad, como changas, lavado de ropa, trabajo en casas de familia, o de trabajos que generaban ingresos insuficientes. También se describían situaciones de extrema necesidad por falta de recursos, vivienda o complicaciones en la salud.

Estos actores expresaban de distinto modo su vínculo con los referentes estatales. Se identifican diversas formas de nominar a los destinatarios de las cartas que dan cuenta del reconocimiento de un vínculo afectivo e identificación política y en otros casos redacciones formales que sólo hacían referencias con respeto o distancia al cargo y al pedido formal, despojados de todo sesgo amoroso, empático o partidario.

Las cartas revelan distintos trazos, formas de escritura y estilos de redacción que muestran disímiles trayectorias y prácticas. Individuos que tenían el hábito de la escritura y por tanto se ceñían a las formas epistolares. Otros enviaban cartas escritas en pedazos de papel con faltas de ortografía, una caligrafía difícil de leer o entender y una gramática confusa. Entre estos pedidos individuales se identifica una carta de una señora de la localidad de Bustinza que se dirigía a Raúl Mende.

“Perdón doctor que siendo tan humilde me atreva a dirigirme a Ud. Yo avia solicitado una máquina de coser al señor gobernador de la provincia Vuvaldino Suarez no se sisere atendida haqui. El 22 de septiembre estuvieron dos señoritas dijeron ser de la Caja de Bien Estar Social de Rosario, me preguntaron de que vivía señor, asiendo costuras a mano que vendó mi máquina debido a la necesidad de la henfermedad y muerte de mi pobre hijo hequedado tan sola y henferma tanto sufrir con mijo. Yo no tengo casa me prestan una piesita y un galpón yo estoi mui agradecida de la pension de 35 pesos, sino fuera eso no tendría como créame, pero para comer aquí está la vida muy cara para los que lla no podemos trabajar, estas señoritas me dijeron en 8 días tendrá contestación favorable pero no dieron nombre, perdón, doctor.”<sup>69</sup>

En este caso, la demandante era una señora que daba cuenta de su vínculo con el Estado santafesino a partir de la percepción de una pensión y la atención por parte del servicio social. Su estilo de escritura corresponde a alguien con poca o nula educación que participaba de una cotidianeidad de mucho sufrimiento y dificultades. Esta señora reconoce la intervención estatal a través de la percepción de una pensión, a la vez que trasmite su experiencia y agradecimiento. Se evidencia una necesidad de escucha y recepción a un pedido que puede articularse con otros. La elaboración de cartas que tienen como destinatarios a los funcionarios provinciales no era una anomalía.

También dirigida al secretario Mende se analiza una carta proveniente de la localidad de Felicia del 16 de noviembre de 1948. “Con todo el respeto que es merecedor VS, le dirijo estas líneas para rogarle tenga a bien disponer para que se me provea de ropa pues ya tengo 78 años y es muy poco lo que puedo ganar con mis trabajos por pequeñas changas, ciertamente no me falta comida pero la ropa para vestir diariamente por lo tanto si VS se digna favorecerme agradeceré (...) así que espero que la bondad y ayuda a los pobres que presta VS llegue también a mi humilde casa.”

En este caso se trata de un hombre que se reconoce como trabajador y solicita bienes de los que tiene conocimiento que la repartición que dirige Mende

---

<sup>69</sup> Expediente de la SBYSS. Octubre, 1948. Las cartas se transcriben sin enmiendas ni correcciones para apreciar las diferentes formas de escritura.

distribuye. La redacción de la carta tiene características formales, y si bien reconoce la “bondad y ayuda a los pobres” que desarrolla la Secretaría, en ese mismo reconocimiento se construye un pedido de correspondencia y merecimiento. El pedido es aprobado un mes después, luego de un diagnóstico elevado por el jefe de policía que sostenía que el solicitante no tenía recursos pero además certificaba su “ejemplar conducta y no ser afecto a vicios ni costumbres que afecten su moral.”<sup>70</sup>

Se analiza un escrito enviado a la residencia presidencial en Buenos Aires que fue remitida luego a la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social, procedente de la localidad de San Cristóbal. Era una carta escrita a máquina por una señora de una localidad del norte santafesino que firmaba con la impresión del pulgar. La carta se enviaba junto a un informe de una asistente social que suscribía lo dicho por la solicitante y formulaba la demanda de ropas correspondiente. La esquila escrita por otra persona (no por la solicitante), respetaba las formalidades de estilo y gramática epistolar de la época, y corroboraba la necesidad de su redacción. Es una carta escrita por alguien con recursos simbólicos y materiales que puso palabras y le otorgó soporte al pedido de una señora probablemente analfabeta.<sup>71</sup>

Se adjuntaba al expediente una fotografía de cuerpo entero donde puede observarse a la solicitante vestida con ropas de trabajo y dos canastas. Con esta imagen parecía confirmarse lo consignado en el informe acerca de su trabajo irregular: la venta ambulante en el barrio de lo producido en la huerta familiar. Se ratificaba con una fotografía, lo que explicaba primero en la carta y luego la asistente social.

También, se encuentra un pedido de una joven de la ciudad de Santa Fe, que escribía a la residencia presidencial a la que se nominaba “distinguidísima María Eva Duarte de Perón”, solicitando la anulación de un embargo de una bicicleta y una máquina de coser que habían sido empeñados por su padre para pagar la medicación para su madre enferma. La carta estaba fechada el 1 de julio de 1948 y era girada a la secretaría privada del gobernador, luego a la mesa de

---

<sup>70</sup> Expediente de la SBYSS. Noviembre, 1948

<sup>71</sup> Expediente N° 248. Octubre de 1948. Secretaría de Bienestar y Seguridad Social.

entrada de la Secretaría y desde ahí a la Dirección de Servicio Social. La administración nacional derivaba las cartas a la provincia para su resolución.

“Después de saludarla tomo el atrevimiento de escribirle para hacerle un pedido, dirigiéndome a usted por saberla tan buena y generosa ya que con justa razón es la esperanza de todos los umildes. Mi pedido es el siguiente, el de poder rescatar una máquina de coser que mi padre ha tenido que empeñar para poder pagar los gastos que nos ha ocasionado la enfermedad de mi madre, tengo 16 años y esa máquina es de mucha necesidad pues quisiera poder estudiar corte y confección (...) Señora le pido este gran favor pues deceso labrarme un porvenir para que en el futuro pueda decir a todos que mi estudio se lo debo a usted, a ese corazón puro y noble que tiene. Le pido este favor porque como ya le dije antes es de mucha necesidad para mi, aunque mi padre recibe salario no nos alcanza para terminar de pagar cuentas que debemos (...). Sin más reciba los saludos de mi madre y le deecemos en nombre de la virgen felicidad y salud en compañía del general Perón.”<sup>72</sup>

La carta pertenece a una joven de una familia obrera que solicita la recuperación de dos elementos que simbolizaban el acceso al trabajo y a la formación. Este pedido daba cuenta del respeto y refuerzo del mandato cultural que excluía a las mujeres de la arena productiva y sólo aceptaba tareas feminizadas como el trabajo de costurera, maestra o enfermera. Está presente el imaginario del acceso a la educación como elemento dinamizador del ascenso social. Se expresa además un deseo de independencia y desarrollo, y la posibilidad de construir un porvenir y un futuro vinculado a la voluntad y acción de Evita. También aparecen señalamientos afectuosos a la labor y a la figura de Eva Perón y una cercanía en la forma de pedido y agradecimiento.

“Teniendo en cuenta que la familia no ha prescindido de otros aparatos proveedores de un bienestar más superfluo como la radio y el teléfono; que es obligación moral y legal de los hijos ayudar a sus padres en todo momento y con más razón si existe convivencia y considerando que si bien está familia está atravesando una situación incómoda tiene la energía moral suficiente para

---

<sup>72</sup> Expediente de la SBYSS. Julio, 1948

enfrentarla y sobrepasarla sin peligro para el perfecto desenvolvimiento del grupo familiar, aconsejo le sea denegada la ayuda (...).”<sup>73</sup>

La asistente social que se ocupó del caso, Elisa Reisching, consideraba que la situación era precaria a partir de la enfermedad de la madre de la remitente pero el padre y el hermano contaban con trabajo regular en YPF, por lo que no creía conveniente acompañar el pedido. La contestación contenía un ribete educativo con una recomendación de austeridad para poder hacer frente a las obligaciones. A través del informe elaborado por la asistente en septiembre del mismo año se denegaba la ayuda.

Otro pedido individual provenía de la localidad de Nelson de una mujer madre de cinco niños que solicitaba ropa, calzado y una cuna. “Señor director de acción social directa. Muy señor mio he dispuesto aser yegar a su poder estos renglones con el propósito de solicitar a la acción social una ayuda. Sr. Por motivo de que somos padres de 5 hijos y el trabajo de mi esposo es de poca ganancia. Apenas para darle de comer a nuestros hijos. Y derivado a eso escasean de vestir y calzado y estoy en espera de dar a luz a otro nene por esa razón me dirijo al sr director como veo que esa acción social veneficia a los umildes, yo le agradecería mucho si usted podría aserme una ayuda con ropa y calzado para mis chicos y si puede con una cunita. (...) Si usted pudiese hacerme ese favor yo se lo agradecería y perdone la molestia.”<sup>74</sup>

Esta carta da cuenta de la asertividad en la dirección del pedido. La Secretaría y sus funcionarios son los destinatarios de los pedidos que son formulados con precisión y certeza. Se pone en evidencia, de este modo, que el Estado santafesino era un interlocutor válido y que existía cierto nivel de conocimiento de las instituciones y sus acciones. El grupo familiar correspondía a los sectores trabajadores de pocos recursos que tenían dificultades para acceder a consumo de ciertos bienes. El pedido era elaborado como el otorgamiento de un “favor” a pesar de que se tiene información y constancia de su intervención. La asistente Nelly Puig Mayoral, a partir de la información que le suministran las autoridades del lugar, consideró que no era necesario acceder a lo solicitado.

---

<sup>73</sup> Expediente N° 93, letra C. Libro 2, de julio de 1948 de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social.

<sup>74</sup> Expediente N°4 Letra K, Libro 4 de la Dirección de Acción Social. 23 de julio de 1948.



Algunas cartas registran la práctica epistolar combinada hacia las distintas figuras del gobierno provincial y nacional. En este caso una carta escrita por una señora de la ciudad de San Lorenzo que se dirigía al gobernador después de no recibir respuestas de Eva Perón.

“Don Waldino Suarez me dirijo a usted decaendo que siga en su ardua labor de ayudar a sus queridos serbidores que tanto decean seguir junto a usted siempre acompañandolo para el mismo veneficio nosotros los pobres después de todo. Señor gobernador yo me encuentro muy necesitada yo le he mandado carta a la señora de peron ni mea contestado niuna le mandado a pedir zapato, guardapolvo, cubre cama sabanas. No me contesta Evita pudiera ser que tanciguiera me contestara pronto y una foto suya para tener un rrecuerdo suyo que gracia a dio ay un gobierno que vale la pena rrogar que tenga suerte en todo momento le mando a molestar por la pobresa me ovliga sin mas lo saludo con todo el corasón aga el favor me contesta a esta direccion”<sup>75</sup>

Las características de la carta ponen de manifiesto la falta de práctica en la escritura y la dificultad para transmitir con claridad el mensaje. Es un pedido para cubrir las necesidades más elementales de bienes de subsistencia, abrigo y vestimenta. El modo de vinculación revela una cercanía identitaria con el gobierno provincial y con la figura de Eva Perón a pesar de no conseguir respuestas. Hay una distinción en los actores a los que se eleva el pedido. Se evidencia una expectativa sobre una respuesta aunque sea emotiva y simbólica. La palabra política está elaborada como súplica. El reclamo estaba destinado a un “gobierno que vale la pena rrogar”. El pedido y la falta de respuesta evidenciaban una falla en el sistema de asistencia que era atendido por el gobierno provincial.

Entre los pedidos individuales se registran numerosas cartas cuyos remitentes eran niños y niñas de distintos lugares de la provincia. En su gran mayoría solicitaban juguetes al gobernador o al secretario. Una de estas misivas solicitaba un motor para bicicleta, estaba dirigida a Suárez y provenía de la localidad del norte santafesino, Estación Pericota.

“Soy hijo de padres tamberos y nos hayamos no pobres, ni tampoco bien sino regular. Concurría a una escuela cercana a pie, pero ahora, desde el comienzo

---

<sup>75</sup> Expediente de SBYSS Julio 1948.

de clase voy a otra porque, en esa dan hasta cuarto grado, y me queda lejos, a 16 kilómetros. Me han comprado una bicicleta para ir, pero soy asmático y este pedaleo me agita haciendo que me ataque el asma. Este motor yo lo iré a usar en mis estudios primarios y luego en los secundarios, para que cuando sea ya diplomado, le pueda pagar el sustento a mis queridos padres. Esperando señor gobernador que usted me lo obsequié lo más pronto que pueda, si es que lo desea, pero creo que será generoso a este pobre niño de 14 años que tanto sufre por estudiar y desde ya le agradezco su obsequio sin ningún compromiso, pareciera ya ver el motor colocado en mi bicicleta. Señor se lo ruego”<sup>76</sup>

En esta carta emergen elementos que dan cuenta de los imaginarios sobre el vínculo entre la educación y el acceso al bienestar y el acenso social. También aparecen elementos de la cotidianeidad de un niño de una familia trabajadora de la zona rural del norte de la provincia que debía recorrer largas distancias para ir a la escuela y por tanto la escases de infraestructura estatal en la región. Y finalmente, se destaca la redacción del pedido como el cumplimiento de un deseo pero también como la elaboración de un ruego. El gobernador era el portador de una expectativa y una figura accesible, sin embargo la voz se articula en término de ruego o favor. Se evidencia una tensión entre la elaboración de un pedido, la identificación del responsable de otorgar la respuesta y la configuración del merecimiento del “obsequio”. La respuesta es negativa argumentando que no corresponde desviar el trabajo de una asistente social para ello.

Otras misivas escritas por niños revelan que era una práctica habitual el peticionar al Estado provincial. “Señor baldino suares, me dirijo a usted respetuosamente, perdone mi pedido se que usted es tan hamable con los niños y las niñas por eso yo le hago este pedido, somos dos ermanitos y yo quisiera si usted me regalara una muñeca de esas que se duermen y yoran. Mi mama ha tenido mucha halegría de haberle contestado la carta de fecha 31 por la casa que solicito (...)”<sup>77</sup>

En las cartas escritas por niños aparecen referencias afectuosas hacia los gobernantes, la solicitud de diferentes bienes y la posibilidad de cumplir un sueño,

---

<sup>76</sup> Expediente SBYSS.

<sup>77</sup> Expediente de SBYSS agosto 1948.

tener algo que la familia no puede comprar, acceder a un obsequio merecido. La adulación se convertía en un mecanismo para lograr el objetivo deseado. En este caso hay rasgos de una escritura rudimentaria y el conocimiento de que la familia ya había articulado a través de la palabra escrita un pedido de vivienda del que habían tenido respuestas.

Este tipo de pedido individual generaba en el aparato institucional de la Secretaría un modo de atención rutinizada. Como consecuencia del ingreso de un pedido se ponía en funcionamiento una maquinaria de derivaciones, evaluaciones y resolución de demandas de las más variadas. La articulación de los pedidos destinados a Evita era un rasgo significativo, ya que evidenciaba el vínculo entre los distintos actores del peronismo en la asistencia social. Existía una articulación entre el Estado santafesino a través de la Secretaría y los pedidos formulados a nivel nacional a figuras relevantes, aun aquellos que no estaban insertos en la estructura estatal, como Eva Perón. Eso quedaba de manifiesto a partir de su derivación al Estado provincial para su atención. La Fundación se encontraba allí, en un período incipiente, con el tiempo comenzaría a crecer y ampliar su rango de acción.

A través de estos pedidos se construye un universo de beneficiarios compuesto por niños, niñas, mujeres y hombres de distintas edades que se identificaban como trabajadores, y compartían su experiencia cotidiana con los funcionarios políticos de primer nivel. Las demandas se enunciaban como ruego o como la realización de un favor por parte de los funcionarios. Sin embargo, la misma emisión del pedido los colocaba en un lugar de expectativa y de sujeto demandante del accionar estatal. El vínculo epistolar con el Estado, a través de sus funcionarios, aparecía como una práctica habitual. Había familias donde sus integrantes escribían cartas a distintos funcionarios elaborando pedidos diferentes.

#### *Los pedidos colectivos*

Las notas de las sociedades cooperadoras eran uno de los pedidos colectivos más frecuentes. Las escuelas de distintos lugares de la provincia solicitaban el pago de subsidios o la puesta al día de los mismos. Del mismo modo, hay casos de clubes deportivos que solicitaban ayudas económicas. Entidades dedicadas al cuidado de niños y mujeres que requerían recursos, grupos

de estudiantes que solicitaban asistencia para viajes de estudios, centros vecinales o espacios de sociabilidad política que pedían ayuda para la realización de costureros, festejos del día del niño y fiestas mayas.

Uno de estos pedidos colectivos se originaba en una solicitud de ayuda económica de la escuela particular Manuel Belgrano de la localidad de Pérez, dirigida por la congregación del Sagrado Corazón de Jesús, que funcionaba como escuela hogar. La actuación se derivaba al Servicio Social para que la asistente social Lydia Erb Gorostiza “se traslade a Pérez y establezca la condición social de los niños que concurren al hogar”. El trámite se iniciaba en febrero, la asistente viajó a Pérez en marzo donde elaboró un informe detallado del funcionamiento de la escuela.<sup>78</sup>

En su visita a la localidad, la asistente visitó el domicilio de los niños de la escuela solicitante y la escuela fiscal que funcionaba a una cuadra, que tenía comedor y recibía subsidio provincial. La solución propuesta fue la convocatoria a una reunión para resolver la cuestión. En esa reunión se hicieron presentes el presidente comunal, el padre Ravasio, director de la institución, el comisario, la directora de la Escuela Fiscal N 856, el director de la escuela N 129, los presidentes de la cooperadoras de ambas escuelas, el encargado de la Cruz Roja de Pérez, y las encargadas del comedor, para que todos tuvieran información sobre la situación problemática que planteaba la escuela de la congregación sobre la escasez de los recursos para su funcionamiento.

Se acordaba, en la reunión del 25 de marzo de 1947, un subsidio para la escuela y que algunos niños de la escuela demandante (15 niños), concurren al comedor de la escuela fiscal. Además, se informaba que el servicio social del pueblo estaba haciendo un censo de necesitados, y que con ese dato luego se ajustaría el subsidio de la escuela fiscal. El expediente se inició en febrero de 1947 y se terminó en septiembre de ese mismo año.

Esta intervención daba cuenta de la función relevante que cumplían las asistentes sociales. La resolución colectiva del caso se daba a partir de su convocatoria a todos los actores de la comunidad vinculados a la temática y la

---

<sup>78</sup> Expediente N° 40 E. Septiembre de 1947.

construcción de una instancia de discusión y respuesta que ponía en juego habilidades no solo técnicas sino políticas y comunicacionales de la profesional.

Entre estos pedidos colectivos había un expediente que se originaba en una carta dirigida al presidente de la Nación, fechada el 7 de julio de 1947, escrita por una empleada de la policía, Eulalia Lucía Razza de Wolf. En ella denunciaba la precaria situación de los jóvenes alojados en el Albergue Policial de Menores de la ciudad de Rosario:

“Soy empleada de la sección policial de menores del barrio Refinería en donde se encuentra el referido albergue, le pido con conocimiento de las causas, en nombre de las madres argentinas, que es como decir el pueblo mismo, tenemos internados allí a 58 menores, cuyas edades oscilan entre los 12 y los 18 años, contraventores y procesados todos juntos, en pésimas condiciones de higiene, edificio deficiente afectando la salud y la psiquis de ellos, teniendo solamente 25 camas (algunas sin colchones) y 15 tarimas desnudas, durmiendo el resto en el piso de mosaico, sin más abrigo que unos míseros harapos recogidos de cualquier parte, triste espectáculo de verlos descalzos, rotos, sin abrigo de ninguna clase”.<sup>79</sup>

La identificación de la remitente con las “madres argentinas” apelaba a una cadena de equivalencias que la eximía de mayores aclaraciones y colocaba su pedido del lado del interés “del pueblo”. La palabra de una madre demandando por el bienestar de los jóvenes tenía la suficiente legitimidad para redactar un pedido al presidente de la Nación. Este es el sustrato de sentidos sobre el que se elaboraba un pedido de mejoras sobre el funcionamiento de una institución provincial a otra instancia jurisdiccional. Esta nota dejaba entrever la insuficiencia y precariedad de las instituciones de atención de menores. El poder Ejecutivo nacional aparecía como el último recurso luego del pedido pertinente a nivel provincial y la falta de respuesta.

Argumentaba que el gobierno de la provincia tenía conocimiento de esta situación pero no tenían presupuesto para atenderla. En agosto pasaba a la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social. El expediente contenía una carta de la presidenta del Patronato de Menores que decía que “había ayudado todo cuanto

---

<sup>79</sup> Expediente N°2. Salud Pública y trabajo. Libro 1.

había podido, y que era necesario, tal como el Juez de Menores Araya decía, crear dos Alcaldías de Menores (en Santa Fe y en Rosario)”. Luego le pedía a la Dirección de Acción Social y a Contaduría que se expidan si habían colaborado en el Hogar. Se solicitaba finalmente la regularización de la entrega de suministros a la policía de menores y se reconocía la entrega de 40 camas de hierro con todo su equipamiento, a partir de su propio reclamo en una carta fechada el 26 de septiembre de 1947. Este entramado institucional da cuenta de la cercanía en el trabajo, conocimiento e intervenciones de los organismos públicos y privados dedicados a la asistencia.

Otro pedido colectivo era uno efectuado por la Caja Mutual de la Policía que solicitaba libros para su sede social próxima a inaugurar. Se presentaba una carta del 6 de junio de 1948 y se trasladaba el pedido a la asistente social Ángela de Cuesta que concretaba una entrevista con los responsables de la entidad. A partir de analizar la historia de la institución, sus objetivos y estatutos recomendaba dar lugar al pedido. Pero la entidad encargada de resolverlo, la Dirección de Cultura Social y Turismo Obrero, lo denegaba argumentando que las bibliotecas se otorgaban a entidades gremiales con personería gremial otorgada por la Secretaría de Trabajo y Previsión de acuerdo a lo establecido por decreto 10.820 de creación de bibliotecas gremiales.<sup>80</sup>

Entre los pedidos colectivos aparecen numerosas cartas provenientes de espacios de sociabilidad como centros vecinales, centros femeninos, clubes y ateneos. Muchos de ellos eran pre existentes, otros se conformaron en ese contexto político, y todos articularon sus demandas a partir de una conveniente redacción cercana a la identidad peronista, con mayor o menor intensidad de acuerdo a su pertenencia ideológica.

Una carta proveniente de un centro femenino de la localidad de Armstrong argumentaba su pedido apelando a la justicia social. Los Centros Femeninos eran los antecedentes de las unidades básicas femeninas en la etapa previa a la creación del Partido Peronista Femenino. El subsidio que solicitaban para ampliar el taller de corte y confección gratuito que estaban dictando se inscribía en la legitimidad

---

<sup>80</sup> Expediente N° 854 Letra C libro 1 de junio de 1948 de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social.

del gobierno y en la orientación compartida de sus acciones. “El Centro Femenino Remedios de Escalada de San Martín, golpea las puertas de la justicia social porque cree haberlas encontrado abiertas, porque confía en nuestro gobierno.”<sup>81</sup>

También aparece una solicitud dirigida al gobernador de un Centro Femenino del norte de la provincia identificado con la figura de Evita. “Excelentísimo gobernador, con mi mayor respeto me dirijo a vuestra excelencia para notificar mi pedido, teniendo en mi poder un centro femenino maria eva duarte de peron en el distrito de barraquita. Comunicole a usted que voy a organizar un chocales para niños indigentes y familias. Pidiéndole a vuestra excelencia quiera colaborar con algo de ayuda para esto teniendo anotadas a 250 afiliadas y necesito ayudas a niños de 12 años hasta 1 años. Espero que usted colabore con esta obra de ayuda que mucho agradeceré”<sup>82</sup>

El trazo de la carta y el modo de escritura evidencian la falta de habilidad para comunicar claramente el pedido. La justificación estaba dada por las necesidades de los niños de la localidad pero también por la movilización política que se ejerce desde ese espacio vinculado a las mujeres. La respuesta se demora y cuando una asistente social accede a una entrevista se informaba que la demanda había sido saldada por la colaboración del intendente local y el senador González Salmeron.

El 14 de junio de 1948 el club Colón de San Justo enviaba una carta dirigida a Mende solicitado un subsidio para realizar una refacción edilicia. “Enterados de los patrióticos propósitos que animan al superior gobierno de la provincia, en pro de un mejoramiento colectivo, nos permitimos dirigirnos a Vd. A fin de hacerle conocer las necesidades más importantes de nuestro club y los beneficios que presta este al pueblo de San Justo.”<sup>83</sup>

La extensa nota presentada por el club explicaba su arraigo en la localidad y la relevancia de las actividades desarrolladas tanto por su diversidad como por su masiva convocatoria. Había un intento de identificar propósitos, no desde una mirada partidaria, sino desde una misión compartida de “mejoramiento colectivo”.

---

<sup>81</sup> Expediente SBYSS. Agosto de 1948.

<sup>82</sup> Expediente SBYSS. Julio 1848.

<sup>83</sup> Expediente SBYSS. Junio 1948.

También se evidencia en este pedido la estrategia del halago para conseguir una respuesta positiva a la demanda elevada.

También había pedidos que provenían de espacios colectivos que intervenían en favor de un individuo de su localidad, como una carta proveniente de la ciudad capital del 22 de noviembre de 1948. En este caso el espacio actuaba como mediador entre su comunidad cercana y el Estado para conseguir intervenciones y respuestas. “El Centro femenino peronista pro bienestar del barrio monte chañar tiene el agrado de dirigirse a usted solicitando un subsidio o en su defecto ropas para una señorita que es sola y se haya delicada de salu. En virtud de tratarse de un señorita honesta y que está pasando por una situación afligente ruego al señor ministro se atienda favorablemente este pedido de ayuda.”<sup>84</sup>

La cooperadora de la escuela “Ignacio Crespo” solicitaba una donación de ropas para ser distribuida entre los niños durante los días 29 y 30 de agosto. Se iniciaba con una carta del 9 de agosto de 1948, explicitando la situación de vulnerabilidad en la que vivían la mayoría de los niños que concurrían a dicha escuela. Este pedido pasó al Servicio Social donde se le asignaba como asistente social a Leonor Bedetti. El 24 de ese mismo mes su informe acompañaba positivamente el pedido luego de una visita a la escuela de la localidad de Santo Tomé, sosteniendo que un alto porcentaje de los niños eran indigentes.

“Los mismos se hallan radicados en la costa del río e islas próximas siendo imposible practicar las visitas domiciliarias por falta de medios de traslado. Sin embargo, puedo hacer constar que en las visitas realizadas semanalmente con el médico escolar durante el año próximo pasado he podido comprobar que una parte importante de alumnos pertenecen a hogares sumamente pobres, por lo que estimo justo acceder a lo solicitado”.<sup>85</sup>

Se cerraba el expediente el 2 de septiembre de 1948 con una nota de economato de la Secretaria que hacía entrega de las ropas solicitadas. La respuesta a esta solicitud permite visualizar la articulación entre el accionar de profesionales e instituciones que asisten de distintos modos a los niños de la localidad. Los

---

<sup>84</sup> Expediente SBYSS. Noviembre, 1948

<sup>85</sup> Expediente N° 7756 Letra S de Gobernación. Año 1948.



servicios sociales recorrían el territorio junto a personal de salud articulando intervenciones y elaborando diagnósticos de los niños de la provincia.

Otro pedido colectivo era formulado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. A través de un escrito solicitaba el servicio de traslado en un vehículo del Patronato de Menores para realizar una excursión a la Colonia Psiquiátrica de Oliveros. Este pedido se contestó favorablemente.<sup>86</sup>

Una nota del Centro de Asistentes sociales solicitaba un subsidio para viajar al Segundo Congreso Panamericano de Servicio Social que se realizó en Brasil en septiembre de 1948 cuya respuesta era la de pronto despacho. La carta argumentaba que la participación de la delegación “enriquecerá el acervo cultural y técnico de las asistentes sociales de la provincia”. En el escrito aparece una clara pertenencia e identificación institucional que sin embargo requería de un tratamiento administrativo para acceder a lo solicitado. “Hemos preparado la ponencia oficial de la Delegación que trata acerca del Servicio Social estatal a través de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe-Argentina, con lo que se persigue hacer conocer a los representantes de todas las naciones americanas el sentido técnico y social-humanista con que se ha encarado entre nosotros el complejo problema de la asistencia social integral.”<sup>87</sup>

Había pedidos colectivos redactados por niños y niñas que solicitaban juguetes y equipos deportivos en favor de un grupo. Se consigna un pedido colectivo de botines y medias de fútbol originado en una carta del 29 de junio de 1948 de un niño de una localidad de Tortugas al sur de la provincia. “Me dirijo al señor Gobernador para solicitar al allegado colaborador de nuestra compañera Evita, once pares de botines y once pares de medias de fútbol, para que unidas a sus camisetas y pelota solicitada a la protectora de los humildes completar el equipo para nuestros “Descamisados del Sur””.

En esta nota aparece la identificación de las figuras del gobernador Suarez y Eva Perón. También surgen maneras de nombrar que denotan cercanías

---

<sup>86</sup> Expediente 42, Letra F, Libro 1 iniciado el 29 de Octubre de 1947 de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social.

<sup>87</sup> Expediente N° 871 Letra C, Libro 1 del SBYSS de 20 de mayo de 1948.

afectivas y reconocimientos partidarios que no dejan lugar a dudas como el nombre del equipo. Los pedidos se realizaban complementariamente al Estado provincial y a la figura de Eva Perón. Pasaba a la Dirección de Acción Social Directa y el 15 de septiembre se resolvía hacer saber al interesado que se había agotado la partida destinada a la adquisición de ese tipo de artículos.<sup>88</sup>

Los pedidos colectivos generaban formas institucionales de intervención que incluían la actuación de una asistente social y la realización de un diagnóstico técnico como en los pedidos individuales. Se observa en este tipo de caso algunas modalidades colectivas de resolución de problemas. Las asistentes sociales actuaban como el nexo para lograr la articulación entre los actores y arribar a soluciones consensuadas o negociadas. También se pone de manifiesto la actuación coordinada de los distintos estamentos estatales a partir de la derivación institucional entre jurisdicciones diversas.

Estas cartas daban cuenta de una diversidad de actores de distintas zonas de la provincia que se vinculaban con el Estado a partir de la elaboración de diferentes pedidos. Estos actores conformaban lo que Acha denomina sociedad política que incluye un conjunto complejo de prácticas de movilización popular, la activación de una sociedad civil densamente articulada con instituciones e iniciativas que fueron incorporadas por el peronismo y que desarrollaron distintas estrategias para hacer audibles sus reclamos.

“(…) en la Argentina peronista el movimiento peronista colonizó buena parte de esa sociedad política desplazando al resto de los partidos en su capacidad de interpelación. La peculiaridad peronista fue que el modo de realizar esta operación se configuró a través del Partido Peronista, pero también por una multitud de organizaciones locales y redes informales. Dichas instituciones y redes facilitaron y reforzaron la implantación local del movimiento liderado por Perón”. (Acha, 2004: 202)

Si bien Acha se refiere a la movilización generada por parte del partido peronista, el Estado provincial, a través de la Secretaría también articulaba acciones con actores diversos. Una nutrida sociedad política conformada por centros políticos, asociaciones cooperadoras, vecinales, bibliotecas, sociedades de

---

88 Expediente 464 letra B 1948 de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social.

fomento, clubes y grupos de personas informalmente vinculadas elaboraron solicitudes, peticionaron, y se posicionaron frente al gobierno y sostenían expectativas de actuación. En estos casos, se identificaban modos diversos de nombrar y reconocerse que evidenciaban cercanías partidarias y afectivas o, en algunos casos, adecuadas lecturas del contexto para recibir una acogida favorable al pedido.

*Pedidos originados en la intervención de las Asistentes Sociales.* Un grupo de expedientes se originaban en notas de las asistentes sociales dirigidas a los jefes de la División del Servicio Social. Estos documentos presentaban informes sobre alguna situación particular y se recomendaba la intervención solicitando la provisión de bienes materiales o servicios. Además, las asistentes sociales elaboraban pedidos de oficio solicitando recursos para instituciones, intervenciones en barrios o mejoras en espacios públicos.

Un caso de este tipo era el de la asistente social Angélica Bianchi que solicitaba ropa de cama para Petrona Arredondo del barrio Alto Verde de la ciudad de Santa Fe. En pocos días se resolvió favorablemente a partir de un informe de la asistente que daba cuenta de la precariedad de la vivienda, y que el único sustento de la familia era una pensión a la vejez.<sup>89</sup>

La asistente Nélide Carreras Mena solicitaba ayuda para una familia de la ciudad de Santa Fe. Se iniciaba con una descripción de la casa rancho en “deplorables condiciones de conservación e higiene, en una pieza que le ceden los padres de él”. Entre los argumentos sostenía que el hogar estaba compuesto por dos hijos pequeños y una madre enferma que no contaban con ayuda de ningún tipo. Por ello, se sugería hacer entrega de ropa de cama completa y ropa para los niños.<sup>90</sup>

La asistente social Zunilda Del Conte, en un expediente similar, emitía una solicitud de subsidio y de “colocación” de una menor al cuidado de una familia, para la señorita Graciela Molinas de la localidad de Barracas, que se originaba en un informe realizado en noviembre de 1948. Allí se notificaba que la señora “tiene

---

<sup>89</sup> Expediente 662 de la Dirección de Acción Social.

<sup>90</sup> Expediente 661 de la Dirección de Acción Social.

una hija natural que encarga al cuidado de una señora de Rafaela, pero le adeuda tres meses de cuidado”. La asistente describía la situación de la madre que se empleaba como trabajadora doméstica y vivía en una pensión, sin familia que le ayude y se haga cargo de la niña. “La niña de dos años pasará por mi intermedio al cuidado de una familia que pretende adoptarle.”<sup>91</sup>

Otro expediente iniciado por la asistente social Leonor Bodetti hacía un detallado informe de una familia de la localidad de Santo Tomé. En ese caso el jefe de hogar trabajaba en el puerto de manera irregular y los ingresos eran insuficientes para solventar a una familia numerosa de once miembros. Por ello, la asistente solicitaba “una cama equipada y ropas de vestir para todos los miembros de la familia”, y Economato libraba una orden de entrega el 16 de diciembre de 1948.<sup>92</sup>

La asistente social Nélide Carreras Meana solicitaba una cama equipada y ropa en favor de la familia de Olga La Rosa, que vivía con sus tres hijos en el refugio municipal (habiendo sido abandonada por su concubino), trabajaba de lavandera lo que le proporcionaba ingresos insuficientes. El informe era del 9 de agosto y se entregaba el 16 de diciembre de 1948.<sup>93</sup>

En este tipo de pedidos observamos una actuación inversa a las anteriores. El Estado es el que se acerca a la población beneficiaria. Se comprueba que las asistentes realizaban visitas domiciliarias como parte de su trabajo regular en el Estado, en los Centros de Acción Social y en las prácticas que formaban parte de su capacitación profesional. La gran mayoría de estas intervenciones se basaban en la entrega de bienes materiales y subsidios monetarios. La argumentación de los diagnósticos giraba en torno la situación de vulnerabilidad construida en base a distintas variables. La respuesta resolvía una carencia material o una articulación frente a otras intervenciones. La intervención se daba en el marco de una lectura compleja de cada caso individual.

Esto se verifica en el caso de una escuela pública de la ciudad de Santa Fe a partir del trabajo sostenido con la familia de un estudiante que incluyó varias

---

<sup>91</sup> Expediente 896 de la Dirección de Acción Social.

<sup>92</sup> Expediente N°772 Dirección de Acción Social letra A, Libro 1 de 28 de septiembre de 1948.

<sup>93</sup> Expediente N° 622 Dirección de Acción Social letra A, Libro 4 de 21 de agosto de 1948.

visitas domiciliarias. “Los problemas que se contemplan en el grupo familiar se refieren a los siguientes aspectos: económico este problema fue solucionado al conseguirse de la Dirección de Acción Social una provisión de ropas; vivienda se gestiona un préstamo para la construcción de la vivienda en el Banco Hipotecario Nacional; aspecto médico se consiguió revisión médica para el padre, la madre y la hermana y que siguieran el tratamiento prescripto. El problema escolar ha sido solucionado al haber conseguido que el niño regularice su asistencia a clase.”<sup>94</sup>

Las asistentes sociales tenían una función técnica pero también desempeñaban funciones de actor político relevantes en tanto eran figuras que intentaban movilizar recursos para un barrio o localidad. Las asistentes sociales eran las implementadoras de acciones, responsables de instituciones sociales como centros asistenciales, y por lo tanto, se configuraban como actores legítimos que podían solicitar acciones por parte de otros agentes estatales, funcionarios e instituciones.

#### *Los expedientes administrativos.*

Entre los expedientes que se denominan administrativos se encontraban los que referían a situaciones laborales y trámites rutinarios al interior de la Secretaría. También se hallaron algunos que daban cuenta del funcionamiento de ciertos espacios como la Dirección de Educación Física o las Bibliotecas gremiales.

Uno de esos expedientes contenía los datos de una encuesta de la Dirección General de Estadística y Censos para relevar el tipo y cantidad de entidades sociales realizada entre abril y mayo de 1947. Dicha pesquisa especificaba las distintas entidades de asistencia médica, internados y semi-internados (hogar para ancianos, escuela hogar, escuela hogar tipo granja, colonias de vacaciones, centros maternos infantiles), bibliotecas, comedores escolares, entidades educativas o recreativas y las discriminaba por departamento.

Un expediente de tipo administrativo contenía informes sobre el trabajo de la delegación del servicio social de la primera circunscripción de Santa Fe del mes

---

<sup>94</sup> Servicio Social de la Escuela Fiscal Mariano Quiroga de Santa Fe. Octubre de 1947.

de octubre de 1947. Allí se detallaba cada servicio y dentro de cada uno de ellos se identificaba la labor desarrollada por cada profesional, el número de visitas realizadas, de casos solucionados, pendientes, nuevos y la cantidad de encuestas actualizadas. En el cuadro que sigue se sintetiza la información que proporciona el expediente mencionado.<sup>95</sup>

Informe del Servicio Social de la primera circunscripción de Santa Fe del mes de octubre de 1947

	Servicios hospitalarios	Servicio social del Centro Antituberculosis	Servicio social en el Centro de Acción Social	Servicio Social del Tribunal de Menores	Servicio Social de la Delegación de Servicio Social
Visitas realizadas	15	15	100	22	207
Casos solucionados	7	3	28	17	53
Casos sin solución		1			
Casos pendientes	24	25	42	2	158
Casos nuevos	1				
Encuestas actualizadas	10	1	10		
Encuestas levantadas		7	13	5	58

Cuadro de elaboración propia a partir de los datos recogidos del expediente 215 de la SBYSS D del libro 1. Noviembre de 1947.

Este informe permite visualizar los distintos tipos de servicios que funcionaban al interior de la Secretaría: los servicios sociales hospitalarios, el servicio social del centro antituberculoso, el servicio en el centro de acción social, el servicio del Tribunal de Menores, el servicio en el centro infantil, el servicio social escolar y el servicio social en la delegación de servicio social. También se

<sup>95</sup> Expediente 215 D del libro 1 de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social. El servicio social de Laguna Paiva, con la asistente social Rosa Cardarelli daba cuenta de 40 visitas y 3 casos solucionados; el de Barrancas con Ana María Poletti de 32 visitas y 27 trámites; el de Santo Tomás con Leonor Bedetti de 22 visitas y 9 casos solucionados; el de Jobson-Vera con María Isabel Lopez Godoy de 15 vistas y 12 casos solucionados, y finalmente el de Rafaela con Zunilda Delconte daba cuenta de 35 visitas y 8 casos solucionados.

A cargo de Servicios Hospitalarios estaba Inés A. Van Eck; del Servicio Social en el Centro de Acción Social Edith Bello Leiva, Nélida Yamhur; del Servicio Social del Tribunal de Menores Sara O. de Daviña y M. Teresa Perez Arguello, Servicio Social de la Delegación de Servicio Social Yolanda Potolicchio, Nelly Zunilda Belén, Olga Rousseau, Judith Guimard, Virginia Grigolato.

detallaba la labor de las asistentes sociales del servicio rural en las localidades de Laguna Paiva, Barrancas, Santo Tomé, Jobson-Vera y Rafaela.

Cada sector organizaba sus intervenciones a partir de la identificación de dimensiones con sus correspondientes acciones vinculadas al territorio. Las dimensiones sobre las que se trabajaba eran las de orden legal y judicial (matrimonios, reconocimiento de hijos, pensiones, inscripción de nacimientos, tramitaciones de documentos), de orden moral (conflictos familiares, menores colocados en instituciones o con familias), de orden económico (otorgamiento de subsidios, colocación en empleos, entrega de ropa y bienes), de orden médico (internaciones, traslados, medicamentos, anteojos, ingreso a establecimientos especializados) y de orden cultural (dictado de cursos, trabajos con bibliotecas populares, apoyo escolar).

Los registros de los servicios escolares demuestran la vinculación de las asistentes sociales con las familias y la intervención integral a través de distintas acciones en cada núcleo familiar. Estas intervenciones abarcaban la tramitación de pensiones, la colocación en un trabajo, la gestión de una casa o de materiales para su construcción, la internación o atención en instituciones, el tratamiento de problemas escolares en los niños a partir de un seguimiento de tareas y vinculación de los padres con la educación de sus hijos.

Los servicios escolares organizaban actividades culturales, huertas, festejos, cursos de divulgación de conceptos asistenciales, de economía doméstica, alfabetización, costureros, trabajos con la cruz roja juvenil, orientación vocacional de los niños de sexto grado, colocación en empleos y proyección de funciones cinematográficas. Se brindaban clases de puericultura y cursos de higiene en base al libro “La buena madre” de Francisco Menchaca.

En algunos expedientes se hacía referencia al censo de indigentes que se realizó en las dos ciudades más importantes de la provincia en simultáneo. Algunas de las asistentes sociales estaban de licencia por estar abocadas a dicha actividad. Los decretos 3.372 y 3.342 del poder ejecutivo creaban el programa de “Lucha contra la indigencia” y establecían que debían empadronarse todos los núcleos familiares con ingresos inferiores a cien pesos. Esta acción se implementó en simultáneo en Rosario y Santa Fe el día 10 de junio de 1947. El decreto

establecía que se destinaba la suma de dos millones de pesos para acciones urgentes sobre las familias indigentes. Las acciones contemplaban la construcción de viviendas (la mitad del monto estaba destinado a ello), ayuda social directa, atención de la desocupación, protección de infancia y adolescencia, educación física, servicios médicos de urgencia y la instalación de fábricas, talleres y granjas.<sup>96</sup>

Entre los expedientes administrativos se encuentra un pedido de la Dirección de Acción Social de creación de partidas para la habilitación de cuatro centros materno-infantiles en Rosario, Esperanza, Vera y San Cristóbal que ya estaban construidos pero se planteaba habilitarlos de urgencia para la primera quincena de noviembre. Se solicitaba una partida de cien mil pesos que no estaba contemplada en el presupuesto y la eximición de la obligatoriedad de licitaciones por la parte de la Dirección de Acción Social Directa. Se autorizaba por un decreto del gobernador en acuerdo con los ministros del mismo 20 de octubre, con imputación a la ley 3139.<sup>97</sup>

Este tipo de expedientes administrativos ayuda a visualizar la variedad de actividades y la pretensión de registro y sistematización de las acciones del servicio social. Por otra parte, permite pensar en la nutrida actividad que realizaba diariamente la burocracia de esta Secretaría y su estrecho vínculo con distintos actores del territorio provincial.

### Reflexiones sobre las intervenciones

Las políticas asistenciales se configuraban como una política pública singular y jerarquizada con la creación de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social. Las intervenciones asistenciales eran presentadas como una obligación del Estado para con los sectores subalternos, de modo que estas instituciones tenían como premisa el derecho al bienestar y la justicia social como marco conceptual. Su intervención se daba a partir de la identificación de cada caso como un complejo fenómeno compuesto por variables diversas que permitían la integración y el bienestar de los sujetos y las familias.

---

<sup>96</sup> *El Orden*, Santa Fe. 24 de Mayo de 1947. *El Litoral*, Santa Fe. 4 de Junio de 1947. *EL Litoral*, Santa Fe. 9 de Junio de 1947; *El Litoral*, Santa Fe, 10 de Junio de 1947.

<sup>97</sup> Expediente 121 Letra D Libro 1 iniciado el 20 de octubre de 1947 de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social.



Los diagnósticos de las asistentes sociales evidenciaban una mirada técnica sobre la problemática social. En cada caso identificaban los riesgos de desafiliación y a partir de allí se generaban acciones específicas para actuar sobre cada uno de ellos. El gobierno implementaba estas políticas a partir de un principio fundamental: “los servicios sociales se prestan porque los beneficiarios tienen derecho a ellos, y el estado los presta no como un acto graciable sino como un deber”.<sup>98</sup>

La integralidad de la intervención ponía de manifiesto la concepción del sujeto de atención. Se actuaba sobre las variables que ponían en riesgo la integración del sujeto al bienestar social y a la comunidad en su conjunto. Se proponía actuar sobre los factores que podían ocasionar un riesgo de desintegración o desafiliación. La labor de estos servicios, aún cuando a veces faltaran recursos, era definida por la directora del Servicio Social, la asistente Olga Rousseau de Stringhini como: “una obra silenciosa, pero productiva.”<sup>99</sup>

La creación de la Secretaría estaba unida a la exigencia de profesionales para la implementación de la asistencia social. Estos técnicos estaban legitimados a través de su formación en instituciones dependientes del Estado que tenían reconocimiento nacional y provincial. Se observa una doble legitimación, de un saber construido desde el Estado y de una técnica sostenida por la actividad de las asistentes que monopolizaban la atención asistencial pública.

Las asistentes sociales desarrollaban una modalidad de intervención caracterizada por la burocratización y sistematización de los procedimientos. Sus acciones se centraban en la elaboración de informes estandarizados, la realización de visitas domiciliarias, la argumentación de las resoluciones, la intervención fundamentada en cada uno de los trabajos que desarrollaban. Estos técnicos ocupaban además lugares de responsabilidad en la implementación de variadas políticas.

A través de la Secretaría se resolvían demandas variadas, con rapidez y autonomía institucional. Se recepcionaban y articulaban demandas de otros

---

<sup>98</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Archivo de la Legislatura. Año 1947. 17 de Enero de 1947. Página 935 y 936.

<sup>99</sup> Servicio Social de la Escuela Fiscal Presidente Arzeno de Santa Fe. Octubre de 1947.

espacios jurisdiccionales, como pedidos dirigidos al presidente de la nación o a Eva Perón. Los servicios sociales que brindaba la Secretaría tenían una modalidad de intervención rutinizada, que partía de una situación singular presentada por los propios sujetos beneficiarios o por las asistentes sociales que lo detectaban. Luego se realizaba un diagnóstico estandarizado y, a partir de él, se procedía a la intervención o a la denegación del pedido explicitando las razones de una u otra decisión. Muchas respuestas negativas se argumentaban en términos pedagógicos, como una enseñanza que marcaba un rumbo deseable sobre el comportamiento individual y familiar. Estas limitaciones en las actuaciones las tiñen de austeridad, lejos de la imagen mentada de “dádiva sin límites.”

Las demandas se correspondían con la pluralidad de funciones que se planteaba legalmente el organismo que iban desde la ayuda social directa, el turismo obrero, pensiones, subsidios, actividades culturales y atención en institutos específicos. Las intervenciones eran puntuales, específicas y rápidas (en general las respuestas no demoraban más de un mes) a partir del diagnóstico sobre el grupo familiar.

La voz de los sujetos se presentaba sin intermediarios a través de cartas de puño y letra dirigidas a funcionarios o dirigentes del movimiento, muchas veces con pasajes emotivos e identificaciones partidarias explícitas y el Estado respondía de manera profesionalizada a través de la intervención estandarizada y técnica de una asistente social. Los sujetos de estas cartas se identificaban con el pueblo trabajador, con las madres y los niños elaborando su pedido a partir de la construcción de un lazo afectivo con los dirigentes peronistas. También se encontraron escritos que denotaban un trato respetuoso pero menos cercano emocionalmente que acreditaban conocimiento de las instituciones estatales y sus funciones.

Muchas cartas construían su pedido en términos de ruego o favor al tiempo que al hacerlo se constituían como sujetos demandantes, expectantes y en ocasiones con una identidad política clara. Su lectura permite identificar una concepción del Estado, que no se limitaba sólo al orden nacional, a través de la figura de Perón y Evita, sino que había un conocimiento y vinculación con distintas instituciones del Estado provincial y sus funcionarios. Esto se lograba a

través del trabajo en los centros de acción social, la tarea de las asistentes sociales y la vinculación y conocimiento directo de los funcionarios provinciales en actos y la prensa local.

En los pedidos colectivos y en las resoluciones de la institución se identifica un entramado de actores sociales, culturales y políticos, muchas veces pre-existentes. Estos agentes articulaban su demanda frente al gobierno provincial aprovechando la institucionalidad y los recursos disponibles. Cada uno construye la legitimidad de su solicitud a partir de distintos factores: la necesidad urgente de intervención, la vinculación con el gobierno, su identificación partidaria o afectiva o su cercanía y reconocimiento del trabajo institucional. Este entramado evidenciaba una política asistencial sostenida en una red de actores políticos que articulaban su trabajo con las instituciones estatales.

El funcionamiento de la Secretaría se interrumpió con la intervención nacional de febrero de 1949. Sin embargo, muchas de sus modalidades de actuación continuaron durante las siguientes gobernaciones peronistas a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Entre ellas la implementación de la ayuda social directa, la profesionalización de las burocracias implementadoras de políticas públicas y la continuidad de los elencos de funcionarios, de los procedimientos y saberes producidos.

## Capítulo VI

### El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

El presente capítulo analiza las políticas asistenciales en la provincia de Santa Fe entre 1949 y el derrocamiento del gobierno de Perón. En los capítulos anteriores se indagó este tipo de políticas en el primer gobierno peronista de la provincia encabezado por Waldino Suarez (1946-1949). Esa gobernación concluyó con la intervención de los poderes ejecutivo y legislativo y la convocatoria a elecciones para el 8 de mayo de 1949. Este desenlace fue el punto final de un proceso de profundización de los conflictos entre los distintos sectores del movimiento peronista local.

La intervención, que se desarrolló entre febrero y junio de 1949, implementó una reforma de las estructuras ministeriales que perduró durante las dos gobernaciones siguientes, la de Juan Hugo Caesar (1949-1952) y la de Luis Cárcamo (1952- 1955). Durante ese período se incorporaron las modificaciones que se analizan en este capítulo y que refieren a la reunificación en un mismo ministerio, el de Salud Pública y Bienestar Social, de las áreas dedicadas a las políticas e instituciones de salud y asistencia. En este apartado se analizan las instituciones, los recursos, los antecedentes, las acciones, los objetivos y los modos de atención de la asistencia social gubernamental. El interés se centra en analizar estas intervenciones en términos de ruptura o continuidad con el período anterior.

#### Las instituciones de la asistencia social

Las políticas de asistencia social del Estado santafesino fueron ejecutadas desde mediados de 1949 por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Mientras a nivel nacional varios organismos disputaban el accionar en el campo de las políticas de asistencia social, en Santa Fe continuaban centralizadas en un solo organismo. Este ministerio se creó a través del decreto 5.478 del primero de junio de 1949, donde se reordenaba la estructura del Poder Ejecutivo provincial. Casi un mes después, esta reforma fue legalizada por la ley 3.489 del 30 de junio de 1949. Y, finalmente, la ley 3.546 del 21 de julio de 1949 fue la que definió los objetivos y estructura organizativa de dicho ministerio.

Correspondía al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social todo lo relativo a la salud física, moral y a la protección social integral de la población de la provincia. La normativa señalaba que el ámbito de la Salud Pública incluía a la medicina asistencial, sanitaria, social, la legislación sanitaria y los asuntos profesionales. En esas funciones se ponía de manifiesto la cercanía conceptual con las grandes ramas de la medicina identificadas por Carillo.

“La medicina asistencial tiende a resolver el problema individual cuando se ha planteado, es pasiva; la sanitaria es meramente defensiva, pues trata de proteger; la social es activa, dinámica y debe ser fatalmente productiva. La asistencial es reparadora de las fallas patológicas individuales; la sanitaria es profiláctica; la social es preventiva, porque aborda los factores indirectos de la salud, es decir los sociales, como co-causa de las enfermedades degenerativas.” (Campana, 2014: 76)

Carillo concebía a la salud como una cuestión compleja que incluía el tratamiento y atención de los sujetos enfermos pero también de los sanos. Para ello el trabajo, la vivienda y el alimento eran considerados componentes centrales de las políticas de salud pública. Es en el terreno social donde la medicina tenía su papel más importante secundando al Estado en sus intervenciones.

Las políticas asistenciales del Ministerio provincial se centraban en “la protección a la infancia y a la adolescencia; la asistencia a los ancianos, inválidos y lisiados; la rehabilitación profesional; el servicio social; las subvenciones (a hospitales, hogares, colonias, entidades o corporaciones de ayuda social); el turismo; las mutualidades y beneficencia; y las escuelas de Servicio Social.”<sup>100</sup>

Todas estas funciones habían sido desarrolladas por el Ministerio de Salud Pública y Trabajo, luego por el Ministerio de Salud Pública y, durante la gobernación de Suarez, por la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social. La Dirección de Vivienda Popular fue la única dependencia que no se trasladó al Ministerio de Salud Pública en 1949 y pasó a depender de la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas e Industria.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Los primeros 90 días de gobierno peronista en Santa Fe. 4 de junio-4 de septiembre de 1949. Santa Fe. 1949. Gobernador Ing. Juan Hugo Caesar. Página 130- 132.

<sup>101</sup> Mensaje del gobernador. Presupuesto General de la Provincia. Página 24.

El Estado nacional creó mediante el decreto 12.311 del 21 de octubre de 1943, la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social. En un primer momento estuvo bajo la órbita del Ministerio del Interior, y luego las tareas de asistencia social pasaron a depender de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Las políticas de salud continuaron en el ámbito del Ministerio del Interior hasta que el 23 de mayo de 1945 por el decreto 14.807, se creó la Secretaría de Salud Pública con rango ministerial, donde fue designado Ramón Carrillo.

En la jurisdicción nacional desarrollaban intervenciones asistenciales y sanitarias varias instituciones de manera simultánea, la Dirección Nacional de Asistencia Social, (dependiente de la Secretaria de Trabajo y Previsión Social), la Secretaría de Salud Pública (que en 1954 adquirió rango de Ministerio) y la Fundación Eva Perón (que funcionaba formalmente desde julio de 1948). El Ministerio provincial estaba conformado por áreas y departamentos que pretendían alcanzar la mayor presencia territorial y estaban organizados bajo criterios de especificidad.<sup>102</sup>

#### Organigrama del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
✓ Dirección General de Medicina Asistencial
✓ Dirección de Higiene y Medicina Social
✓ Dirección de Medicina de la Administración y Deontología Médica
✓ Dirección de Mutualidades y Beneficencia
✓ Dirección de Administración
✓ Dirección General de Bienestar Social ( 1 y 2 circunscripción)

Cuadro de elaboración propia en base a la Programa de Salud Pública para la provincia de Santa Fe. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Santa Fe, 1952.

<sup>102</sup> Ley 3.546 (Artículo 8). Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gov.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3546\\_6217.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gov.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3546_6217.pdf) Consultado el 7 de septiembre de 2019. Las autoridades del Ministerio a inicios del año 1952 eran: el Dr. Roberto Lavagna, ministro de Salud Pública y Bienestar Social. El subsecretario, Dr. Alfredo A. Ricci; el director general de la Segunda Circunscripción Dr. Juan T. Lo Celso, el director general de Medicina Asistencial Dr. Julio Rodríguez Alderete, el director general de Higiene y Medicina Social, Dr. Juan Moroder Muedra, el director general de Medicina de la Administración, Deontología Médica Mutualidades y Beneficencia, Benjamín M. Getzrow, el director de Bienestar Social, Sr. Sebastián Maldonado, el director de Administración, Sr. Ángel D. Bonomo, el jefe del Departamento Principal de Despacho, Sr. Pío Manuel Prono. Programa de Salud Pública para la Provincia de Santa Fe. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Santa Fe, 1952. Escuela de Museología de Rosario.

El Ministerio se constituía en direcciones que organizaban el trabajo administrativo de un lado (la Dirección de Administración) y las intervenciones técnicas por otro: las políticas sanitarias (Medicina Asistencial, Higiene y Medicina Social y Medicina de la Administración y Deontología Médica) y las políticas asistenciales (Mutualidades y Beneficencia y la Dirección General de Bienestar Social).

La Dirección General de Bienestar Social era el organismo que nucleaba las políticas de asistencia social existentes a las que agregaba la Sección Policía de Infancia, Clubes de Niños, Cooperadoras y Asociación Cooperadora. Organizaba su funcionamiento en dos circunscripciones en las que se replicaban las instituciones, la primera con sede en la ciudad de Santa Fe y la segunda en Rosario, las mismas que funcionaban desde inicios de los años cuarenta con las Juntas de Acción Social. Esta Dirección estaba compuesta por un organismo administrativo y otros de atención técnica y específica.<sup>103</sup>

#### Organigrama de la Dirección General de Bienestar Social

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Dirección General de Bienestar Social (1 y 2 circunscripción)
Secretaría Técnica y Administrativa
Departamento de Asistencia Social a la Ancianidad, a la Invalidez, a la Madre y a los Huérfanos
Dirección de Protección a la Infancia y a la Adolescencia
Sección Policía de Infancia, Clubes de niños, Cooperativas y Asociación Cooperadora
Sección Turismo Social y Colonia de Vacaciones
Sección Estadística y Sociografía
Central de Servicio Social
Jefatura
Servicio Social de Emergencia
Oficina de Crédito asistencial
Fichero Central de Asistidos
Oficina de Recepción de casos sociales

Cuadro de elaboración propia en base a la Programa de Salud Pública para la provincia de Santa Fe. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Santa Fe, 1952.

<sup>103</sup> Resolución 682 de la Dirección General de Asistencia Social. Mayo de 1953.

El Departamento de Asistencia Social a la Ancianidad, a la Invalidez, a la Madre y a los Huérfanos tenía como objetivos prestar beneficios sociales a “toda persona que haya alcanzado o expedido el límite de edad fijado por esta ley o se encuentre imposibilitado para el trabajo por enfermedad o accidente ocurrido en el trabajo o fuera de él que no haya sido o sea indemnizable por otras leyes o se trate de madres con hijos menores cuyo sustento haya dependido del trabajo de su padre y este haya fallecido o sean totalmente huérfanos o desamparados en las condiciones y circunstancias que determina la ley.”<sup>104</sup>

La Dirección de Protección a la Infancia y a la Adolescencia cumplía la función de proyectar, organizar, supervisar y coordinar la acción social relacionada con la educación y reeducación de la niñez abandonada, huérfana o indigente. Tenía una sección de servicio social encargada de realizar los estudios ambientales a través de las visitas domiciliarias en coordinación con la Central de Servicio Social provincial.<sup>105</sup>

La Sección Policía de Infancia, Clubes de Niños, Cooperativas y Asociación Cooperadora debían garantizar el cumplimiento del Código de Defensa del niño (ley 3.461) a partir de “velar por la asistencia moral, material, y educacional de la infancia desamparada o perteneciente a hogares indigentes, coadyuvando en la solución de los problemas relacionados con la deserción escolar, vagancia, mendicidad, concurrencia de menores a lugares o ambientes inapropiados.”<sup>106</sup>

La Central de Servicio Social buscaba la integración y consolidación del núcleo familiar y la recuperación y atención de toda persona caída en el infortunio mediante la técnica del servicio social. Este organismo centralizaba el servicio social de emergencia y era el responsable del fichero central de asistidos. Además, organizaba el trabajo de las asistentes sociales a través de proyectar, organizar, fiscalizar y coordinar los servicios sociales de las reparticiones del Estado y de las instituciones privadas.<sup>107</sup>

La Sección de Estadística y Sociografía tenía a su cargo las investigaciones y relevamientos sociodemográficos para elaborar y ejecutar los

---

<sup>104</sup> Resolución 682 de la Dirección General de Bienestar Social. Mayo de 1953.

<sup>105</sup> Resolución 682 de la Dirección General de Bienestar Social. Mayo de 1953.

<sup>106</sup> Resolución 682 de la Dirección General de Bienestar Social. Mayo de 1953.

<sup>107</sup> Resolución 682 de la Dirección General de Bienestar Social. Mayo de 1953.



planes asistenciales y proporcionar los índices de las instituciones públicas y privadas de la provincia. Este organismo era el encargado de organizar cursos, conferencias y publicaciones. Se evidencia, de este modo, una intención de registrar y sistematizar el trabajo asistencial efectuado en la provincia por los distintos actores.

Las políticas aplicadas por la Dirección General de Bienestar Social se abocaban a la atención de amplios sectores sociales incluyendo a los niños, adolescentes, ancianos, mujeres y hombres desocupados, pero también trabajadores y jubilados. La asistencia social se desarrollaba a través del otorgamiento de pensiones, la atención en instituciones, la organización del turismo para estudiantes, la ayuda social directa, subsidios y controles sobre instituciones. Al igual que en el período anterior, la asistencia se organizaba a partir de la identificación de los riesgos de desintegración social (falta o insuficiencia de ingresos, desamparo, necesidad de atención y cuidado, enfermedad) y su intervención puntualizada a partir de algunas de las estrategias señaladas.

### La planificación de las políticas

Las políticas públicas de sanidad y asistencia social se establecieron de acuerdo a ejes de actuación conjunta entre las jurisdicciones provincial y nacional. Esta planificación quedó plasmada en un grupo de proyectos que se denominaron *Programa de Salud Pública de la Provincia de Santa Fe 1952-1958*. Este documento fue producto de la reunión de ministros de Salud Pública de las provincias y de la nación, convocada por el ministro de Asuntos Técnicos, Raúl Mende. Este proceso buscaba definir los lineamientos políticos y establecer las estrategias de implementación de políticas en todo el territorio nacional.<sup>108</sup>

La salud de la población era entendida en términos integrales y excedía lo puramente médico para abarcar todas las variables que definían las condiciones de vida y los riesgos de desintegración social. La planificación en la provincia de Santa Fe partía de entender que los destinos de la política de salud pública no escapaban al destino económico, social y político nacional. Esto se hacía explícito en el discurso del ministro de la cartera provincial, Roberto Lavagna:

---

<sup>108</sup> El Programa mencionado contenía un apartado relevante destinado a la planificación de políticas asistenciales a pesar de que no las contenga explícitamente en su título.

“La explotación capitalista en los países de economías poco desarrolladas o coloniales no puede ocuparse de la salud de sus habitantes porque el propio sistema de explotación imperialista es un atentado permanente contra los pilares económicos que sustentan la vida normal del pueblo y por lo tanto de su salud: la vivienda, la alimentación y el vestido. Sin estos elementos fundamentales que son los que fijan el nivel de vida de las poblaciones no es posible construir ningún edificio sanitario eficaz porque sería como si se trabajara sobre arena movediza.”<sup>109</sup>

El ministro establecía de este modo el marco de comprensión de la situación sanitaria. Era central el desarrollo de factores materiales, individuales y colectivos, de la población para planificar las políticas sanitarias de manera eficiente e integral. El concepto que guiaba la planificación y le otorgaba legitimidad a las intervenciones estatales era el que incorporó los derechos con rango constitucional a partir de la reforma de 1949. La salud era un servicio público de interés nacional y, por tanto, un derecho que el Estado estaba obligado a garantizar. La doctrina en la materia se sintetizaba en el plan provincial en los postulados que siguen.

“(…) que los adelantos científicos estén al alcance de todos, que no haya medicina para pobres (Hospitales de Caridad) y medicina para ricos; que el estándar de la prestación de los servicios esté de acuerdo con los adelantos científicos y técnicos de nuestra época; que los médicos presten servicios asistenciales de tal manera que puedan ejercer su profesión libremente; que los médicos asistenciales y los funcionarios sanitarios permanentes del Estado, así como todo el personal técnico auxiliar y de servicio tengan un nivel de vida adecuado; que haya una organización médica y una sanidad organizada.”<sup>110</sup>

La preocupación estaba centrada en la accesibilidad a los servicios médicos asistenciales de calidad para toda la población. También se manifestaba la intención de lograr la organización de una burocracia calificada y bien remunerada. La unificación del comando de las políticas era otro aspecto central. Esto se hizo explícito a través de los vínculos permanentes entre las jurisdicciones

---

<sup>109</sup> Programa de Salud Pública para la Provincia de Santa Fe. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Santa Fe 1952. Página I.

<sup>110</sup> Programa de Salud Pública para la Provincia de Santa Fe. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Santa Fe 1952. Página II.

nacional y provincial y de la organización al interior del territorio. El Ministerio de Salud Pública nacional era el encargado de generar las directivas técnicas y actuar como unidad de comando sanitario integral. El ministerio provincial debía dirigir centralizadamente todas las actividades sanitarias y activar su ejecución en forma descentralizada. El plan contemplaba la función del Delegado Sanitario Federal que actuaba como el nexo con los planes y ejecuciones nacionales.

El Ministerio provincial tenía como función aconsejar al Poder Ejecutivo la expropiación y transferencia de todas las instituciones de índole sanitaria y de bienestar social (nacional, provincial, municipal, comunal, de beneficencia o privada) que fueran indispensables para el cumplimiento de sus planes sanitarios y de bienestar social. Esta función se potenciaba a partir del diagnóstico provincial de falta de coordinación entre los servicios privados y municipales y la necesidad de transferirlos a la órbita provincial. Esta cuestión ya se venía señalando desde las gobernaciones de fines de la década del treinta.<sup>111</sup>

El acontecimiento más importante era la transferencia de los hospitales de beneficencia, tanto en número (de poblaciones pequeñas) como en volumen (Rosario y Santa Fe) y las fusiones de servicios y campañas como la Lucha Antituberculosa nacional y provincial en Santa Fe y la Lucha Antivenérea nacional, provincial y municipal en Rosario.<sup>112</sup>

Estas campañas sanitarias fueron las herramientas con las que la Secretaría de Salud Pública nacional lograba tener presencia política y territorial a pesar de la reducción de recursos a partir de la década del cincuenta. Las campañas desarrolladas en las fábricas, en las escuelas, las conferencias en los radios y el tren sanitario de 1953 le permitieron mantener dinamismo y visibilidad. La responsabilidad educativa en el área se había materializado a través de la ley de educación sanitaria del 11 de septiembre de 1947 y la creación de la Dirección de

---

<sup>111</sup> Ley N° 3546. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3546\\_6217.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3546_6217.pdf) Consultado el 7 de septiembre de 2019.

<sup>112</sup> El decreto 12.280 de noviembre de 1950 del Poder ejecutivo provincial había establecido el retiro de la personería jurídica de las Sociedades de Beneficencia de Santa Fe y Rosario. Por ello, en diciembre de 1950, un nuevo decreto (el 13.144) establece que la provincia toma a su cargo la prestación de los servicios hospitalarios de Caridad de las Sociedades de Beneficencia de Santa Fe y Rosario respectivamente hasta que se dé por terminado el trámite de su liquidación. Asimismo se establece que el personal de esos establecimientos se incorporaban en forma interina a la provincia, respetándoseles la antigüedad en el servicio.

Política y Cultura Sanitaria, transformada en Dirección de Cultura Sanitaria en 1949. (Ramacciotti, 2009)

A partir de 1949, las políticas de salud pública y de asistencia social se planificaron e implementaron de manera conjunta, esto se hace evidente en el “Programa de Salud Pública de Santa Fe de 1952”, y en los proyectos de presupuestos para esos años. Esta planificación implicó la sistematización de datos sobre las problemáticas sanitarias y asistenciales en toda la provincia y la prédica permanente por la centralización de comando y la descentralización de las acciones en el territorio.

### Los recursos

El gobernador Caesar resaltaba el accionar del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, como elemento legitimador para lograr la aprobación del presupuesto del año 1950. Hacía referencia al incremento de las partidas para ese ministerio vinculándolo al avance de las obras y al carácter complejo y urgente de la problemática que abordaba. Sostenía que frente a las necesidades sociales se necesitaba otorgar prioridad a las políticas sanitarias y de acción social que “eran una política social señera en el país”.<sup>113</sup>

“Tanto la sanidad como la acción social se ofrecen al análisis como organismos en plena evolución y crecimiento, fenómenos que al ser examinados reclaman simultáneamente la consideración del hecho comprobado de que el desarrollo de estas obras se presenta como una fuerza expansiva y un ritmo creciente, derivado del mismo carácter de los problemas que tocan y del extenso campo hacia el que deben ser proyectados para ser realizados íntegramente”<sup>114</sup>

Las instituciones dedicadas a las políticas de asistencia social y a la salud pública recibían una atención particular en el discurso del gobernador e iban expandiendo progresivamente su peso dentro del aparato estatal a lo largo de los años de gobierno peronista. Durante todo el período se hacen referencias al aumento de salarios de la administración pública como la concreción de un derecho de los trabajadores y como un estímulo para la organización de una burocracia técnica y profesional con condiciones estables y favorables de trabajo.

---

<sup>113</sup> Mensaje del gobernador del presupuesto General de la Provincia 1950.

<sup>114</sup> Mensaje del gobernador del presupuesto 1950. Página 23.

## Presupuestos generales de la provincia de Santa Fe

	1951/2	1953	1954	1955/56
Administración Gral.	299.043.721	413.211.760,67	497.057.111,48	543.487.993
Poder Ejecutivo	279.802.821	391.171.218,67	461.996.014,68	504.033.221
Poder Legislativo	5.313.900	6.251.790	8.102.644,80	8.504.200
Gobernación	2.760.200	3.922.741,67	9.606.887,23	7.993.570
M de Gobierno y Culto	57.725.080	71.496.039	135.312.528	151.528.390
M de Hacienda y Economía	96.700.736	158.406.461	40.924.295,50	35.584.198
Min de justicia y educación	75.571.32	89.413.265	167.924.7770	188.116.299
M de SP y BS	38.340.720 8,26%	63.174.389 10,7%	94.915.907 15,65%	101.819.540 14,37%
M de Obras Públicas e Industria	8.704.765	4.758.323	13.311.626,95	14.382.454
Poder Judicial	13.927.000	15.788.752	26.958.452	29.131.352
Total	464.202.235	590.486.206,67	606.459.566,53	708.325.906

Cuadro de elaboración propia en base a los proyectos de leyes de los presupuestos de los años: 1951, 1952, 1953, 1954 y 1955.<sup>115</sup>

Los recursos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social ocupaban un lugar creciente desde el 8,26% del total del presupuesto de 1951 hasta casi el doble, el 14,27% del presupuesto total en los años 1955 y 1956. En el año 1954 alcanzó el 15,65%, la máxima proporción del período. Esto representaba un incremento importante que se correspondía con la intención manifiesta del gobernador Caesar de incrementar de modo regular y permanente el peso de los recursos destinados a estas áreas. Los discursos de los gobernadores hacían hincapié en el aumento de sueldos otorgado a los trabajadores estatales a través del proceso de “concreción definitiva que vendrá con la aplicación del estatuto y escalafón único autorizado por ley 3.600.”<sup>116</sup> Se vinculaba ese proceso con la concreción de la justicia social en la provincia y la adecuación al costo de vida de sus trabajadores estatales.

<sup>115</sup> Ley 3634 Presupuesto General de la Provincia 1950. Disponible en: <https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/fichaley?idLey=10973>; Ley 3951 Presupuesto General de la Provincia; para 1951 y 1952. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3951\\_12387.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3951_12387.pdf) Consultado el 27 de octubre de 2019; Ley 4387/52 Presupuesto General de la Provincia para 1953: Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley4387\\_13975.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley4387_13975.pdf) Consultado el 27 de octubre de 2019; Ley 4540. Presupuesto General de la Provincia para 1954: Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley4540\\_5045.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley4540_5045.pdf) Consultado el 27 de octubre de 2019; Ley 4694 Presupuesto General de la Provincia para 1955/6: Disponible en: <https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/fichaley?idLey=8532> Consultado el 27 de octubre de 2019.

<sup>116</sup> Mensaje gobernador del presupuesto general de la provincia 1950.

## Antecedentes de las políticas de salud pública en la provincia

La organización sanitaria de la provincia se remonta a la creación del Consejo General de Higiene con sedes en las ciudades de Santa Fe y Rosario en 1887. La infraestructura hospitalaria y la asistencia médica eran provistas por una multiplicidad de actores desde fines del siglo XIX. Entre ellos se incluían los municipios y comunas, las sociedades de beneficencia, las colectividades étnicas y un conjunto diverso de prestadores privados. La ciudad de Santa Fe contaba con el Hospital de la Caridad fundado por la Sociedad de Beneficencia local, el Hospital Italiano y la Casa de Aislamiento más tarde denominado Hospital “José B. Iturraspe”. Rosario tenía el Hospital de Caridad de la Sociedad de Beneficencia local, los hospitales y servicios de las colectividades étnicas y del municipio y el Hospital Centenario desde 1925. (Bacolla, 2016)

El Consejo General se transformó en la Dirección General de Higiene por la ley 2.287 del 3 de diciembre de 1932. Este nuevo organismo tenía atribuciones en las jurisdicciones comunales y municipales en toda “cuestión que afectare la higiene pública” y para imponer cánones de inspección, multas y sanciones. Las administraciones locales mantenían su poder de policía sanitaria pero la Dirección podía actuar en situaciones de contingencia y de limitaciones técnicas o económicas. Era un organismo asesor que incorporaba funciones de vigilancia en la estadística demográfica y sanitaria. Esta ley establecía la autonomización del “gobierno de las profesiones del arte de curar” a través de dos consejos con sede en la capital y Rosario para regular el ejercicio profesional. (Bacolla, 2016)

En 1938, por la ley 2.608 del 4 de junio, se creó la Comisión de Hospitales y Asistencia Social dependiente del Ministerio de Gobierno para asesorar al Poder Ejecutivo provincial y controlar los organismos públicos y privados subsidiados por el Estado. En 1939, por la ley 2.858, se creó el Departamento de Salud Pública, como unidad y coordinación de atención de sanidad y asistencia médico social. En 1941, se organizó el Ministerio de Salud Pública y Trabajo y, por la ley 2.952, se estableció que todo lo relacionado a la salud pública y asistencia quedaba en manos del Consejo General de Sanidad, creado dentro de este organismo.

Esta nueva institucionalidad se basaba por lo tanto en una concepción amplia y social de la salud. La salud de la población se asentaba en un concepto

complejo de bienestar que incorporaba cuestiones sociales, de infraestructura y de desarrollo económico. Esta concepción se reafirmaba a través de la jerarquía ministerial que se le otorgaba a la cuestión y que permitía al responsable de esa cartera entre 1941 y 1943, Abelardo Yrigoyen Freyre, autodefinirse como el “titular del primer Ministerio de Salud Pública y Trabajo instituido en el país”. En el campo de las ideas se incorporaba el calificativo social como identificador de nuevas preocupaciones en la práctica y el conocimiento médicos. (Belmartino, 2007)

La creación del Ministerio de Salud Pública y Trabajo reafirmaba los aspectos positivos de la coordinación y unidad de dirección y la complejidad técnica adquirida. A partir de la intervención nacional en la provincia, en 1943, dentro de este Ministerio se crearon dos Juntas de Acción Social para implementar un Plan General de Acción Social Integral que contemplaba la protección integral a la maternidad e infancia, la atención alimentaria, el aprendizaje de oficios y manualidades, la organización de los centros culturales, el turismo para familias obreras y la organización de un servicio social. Estos lineamientos son los que se profundizaron durante los gobiernos peronistas.

Durante la gobernación de Waldino Suárez se creó la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social que desarrollaba políticas de asistencia social que contemplaba los lineamientos trazados en 1943 y que se analizó en el capítulo anterior. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se reorganizó por la ley 3.546 del 21 de julio de 1949. Esa legislación es la que pervivió hasta el final de los mandatos peronistas. El interés se centraba en la política de formación de cuadros técnicos, una carrera de sanidad del Estado y la expansión de la población beneficiaria por medio de la ley de asistencia gratuita. Esta normativa incentivaba la formación de mutualidades gremiales, la provincialización de la infraestructura sanitaria y la autarquía y autonomía en la organización de las profesiones del arte de curar. (Bacolla, 2016)

Las nuevas representaciones sociales sobre la enfermedad y la atención médica pueden reconocerse a lo largo de los años treinta. Las transformaciones de las relaciones Estado-sociedad se afianzaron a partir de los cuarenta con la intervención estatal y tienen aplicación en prácticas políticas a nivel nacional recién en el golpe militar de 1943. Por ello, la indagación sobre la temprana base

institucional de la salud pública santafesina permite identificar una de las primeras manifestaciones del proceso de cambios que modificó sustancialmente las bases doctrinarias y políticas de la actividad estatal en salud a partir de los años cuarenta del siglo XX. (Belmartino, 2007)

Este breve recorrido por la institucionalidad estatal permite identificar una temprana y progresiva implicación del Estado santafesino en la salud pública y la asistencia y su participación en la redefinición de bienestar social a través de los sectores dirigentes y profesionales. Se comprueba la existencia de capacidades estatales puestas de manifiesto tanto en la legislación, la institucionalidad, como en los recursos disponibles para la implementación de estas políticas.

### Las intervenciones asistenciales en el territorio

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social organizó una nueva configuración administrativa y territorial. A través del decreto 05060 (SP 541 bis) del 22 de mayo de 1950 creaba los “distritos sanitarios” como “la unidad territorial más pequeña en que es posible, administrativamente, manejar desde un comando único todo los recursos asistenciales y preventivos que existen o que puedan ser establecidos.”<sup>117</sup>

Los distritos sanitarios se dividían en tres tipos: el primero correspondía a las ciudades de Santa Fe y Rosario, el segundo a los núcleos de población que funcionaban como zonas de atracción y contaban con un hospital o centro de salud y un último tipo correspondiente a los núcleos menores de población. Las visitadoras de higiene social y las asistentes sociales eran las encargadas de establecer el vínculo entre los servicios del distrito y los hogares, teniendo como unidad de trabajo a las familias.<sup>118</sup>

Dentro de los distritos sanitarios funcionaban las Unidades Sanitarias Menores (centros de salud sin internación), las Unidades Sanitarias Mayores (centros de salud con internación) y los Centros de Acción Social. Algunos integraban ambas organizaciones y se denominaban Unidades Sanitarias y de Acción Social. En el año 1949 se identificaban en funcionamiento Unidades Sanitarias en todo el territorio de la provincia.

---

<sup>117</sup> Programa de Salud Pública para la Provincia de Santa Fe. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Santa Fe 1952. Página 81.

<sup>118</sup> Reglamento del Distrito Sanitario de la ciudad de Santa Fe.



Este esquema institucional permitía la articulación del trabajo del servicio social y sanitario en el territorio. Aunque no hubiese una asistente por cada unidad sanitaria, los casos se elevaban y se le asignaban a una asistente que, o bien viajaba para hacer la evaluación, o solicitaba a algún actor local relevante (juez de paz, director/a de escuela, comisario o médico) una evaluación de la situación en base a un cuestionario pre establecido. Finalmente, la asistente decidía teniendo en cuenta una serie de criterios estandarizados, sobre la situación particular.

En 1949 funcionaban unidades sanitarias en las localidades de: La Criolla, Lehmann, Beravevú, Pujato, Salto Grande, Barrio Los Hornos, Cepeda y el puesto sanitario de Pueblo Andino. En 1950 se habilitaron en las localidades de: La Pelada, Hughes, Carreras, Godoy, Arteaga, Zavalla, Lucio V. López, Ambrossetti, Monigotes, Berna, Las Petacas, Landeta, María Juana, Monte Vera, Los Cardos, Bustinza, Colonia Dora, San Jerónimo Norte, Carmen, Trail. Ese mismo año se crearon puestos sanitarios en: Colmena, Cañada Ombú, Las Garzas, Estación Toba, El Arazá, El Sombrerito, Luis Urdiz, San Mariano, Garibaldi, y una Sala de Cirugía en San Vicente.<sup>119</sup>

Para el año 1952, se identificaban en funcionamiento en toda la provincia diez Centros de Acción Social en las localidades de: Santa Fe, San Cristóbal, Jobson (Vera), Esperanza, Tostado, San José del Rincón, Reconquista, Las Rosas y dos en Rosario. Se hacía evidente que amplias zonas de la provincia carecían de cobertura social pero también que había numerosas instituciones socio sanitarias en el territorio. La planificación del quinquenio preveía la construcción de treinta y cuatro centros más distribuidos en tres tipos, configurados según índices de población y nivel económico social, para prestar un servicio distribuido racionalmente en todo la provincia.<sup>120</sup>

Los centros de acción social eran los espacios donde se implementaban las políticas asistenciales estatales. Se abocaban a la atención del binomio madre e hijo a través de subsidios, comedores, apoyo escolar, actividades culturales,

---

<sup>119</sup> Santa Fe. 18 meses de gobierno Peronista. 1949 Junio-Diciembre de 1950. Departamento de Informaciones y Publicidad.

<sup>120</sup> Se proyectaba crear seis Centros en Rosario, tres en Santa Fe, y uno en Rafaela, en Venado Tuerto, en Reconquista, en Casilda, en Esperanza, Cañada de Gómez, San Lorenzo, Rufino, Gálvez, Las Rosas, Villa Constitución, Villa Ana, Villa Guillermina, Ceres, San Justo, Laguna Paiva, San Jorge, Coronda, Juan Ortiz, San Urbano, San Javier, Helvecia, Sastre. Programa de Salud Pública de Santa Fe 1952-1958. Página 275.

atención médica y odontológica. Estas instituciones realizaban actividades recreativas para la recolección de recursos que se incorporaban a través de la cooperadora. Los bailes y kermeses se convertían en espacios de encuentro entre vecinos. Por lo tanto, en estos espacios se desarrollaban acciones de asistencia social, recreación y actividades culturales.

A partir de la muerte de Eva Perón se acentuó su rol de sociabilización política. Se mantienen los modos de atención que se han venido señalando y que dan cuenta de la institucionalización y profesionalización de la asistencia. Pero también se evidencia que no quedaban al margen criterios partidarios y elementos de un imaginario social que enaltecía la obra social y la figura de Eva Perón. Luego de su muerte, en un centro de acción social de Rosario se realizaba un acto de reconocimiento a su obra. A pesar de que era un organismo gubernamental provincial que no tenía vínculo formal con la Fundación Eva Perón uno de los oradores lo vinculaba a la obra social de Evita:

“Dos elementos naturales encuadran el escenario de esta ceremonia, el encontrarnos en un establecimiento que sigue la trayectoria de sus ideales y que en esta casa, que es del pueblo, se labra el testimonio de ella, prodigando a esas humildes criaturas que vienen en busca del calor de la obra santa que merced al gobierno del Dr. Luis Cárcamo, se expende con tanto cariño y afán como ella lo soñara, no borrándose de la mentes de estas criaturas el bendito nombre de Evita y de cuyas obras esta zona ha obtenido tantos beneficios. Ante un testimonio tan elocuente jamás los profanos podrán mancillar su imagen, que se proyecta hacia el futuro con aureola de santidad”.<sup>121</sup>

A partir de esta cita extensa se desprenden varias reflexiones sobre los centros de acción social. A la par que se desarrollaba una atención profesionalizada e institucional, se producía un discurso que buscaba una legitimidad de dimensiones extraordinarias. No había reconocimiento de las acciones como un derecho otorgado por el Estado sino una percepción e identificación emocional con una obra mística. Otro rasgo era la confusión entre efectores ya que estos centros eran organismos dependientes del Estado provincial pero aparecían ligados a la obra social de Evita.

---

<sup>121</sup> Balance de la Asociación Cooperadora del Centro de Acción N°1 Eva Perón de la ciudad de Rosario. 1952-1953. Discurso del presidente de la Cooperadora Sr. Miguel Carvi.

De ese acto participaron, además, los y las representantes de las unidades básicas del partido peronista de la zona, asociaciones vecinales, gremios, el ministro de Salud Pública y Bienestar Social, José Arguelles Repetto y el gobernador Cárcamo. La iglesia católica participó a través de la bendición del padre Domingo Guido Aragone en representación del Obispo de Rosario. En este espacio, por lo tanto, se hacían presentes múltiples actores que conformaban el entramado de la sociedad política en vínculo permanente con estas instituciones gubernamentales.

### La burocracia profesionalizada, un rasgo central de la intervención

El trabajo de las asistentes sociales era central en la implementación de las políticas asistenciales tal como se ha señalado en los capítulos anteriores. Se trataba de una política que se había iniciado a fines de la década del treinta con la organización de instituciones y la sanción de legislación que organizaba un sistema de asistencia y sanidad. Las Juntas de Asistencia Social de 1943 planteaban la necesidad de organizar un servicio social y la profesionalización de la burocracia se consignaba como indispensable para la implementación de políticas sociales. Se requerían recursos financieros y técnicos y la organización de un comando unificado para llevar a la práctica los planes tanto en las unidades sanitarias como en los centros de acción social.

Las egresadas de las escuelas de asistentes sociales de Rosario y Santa Fe trabajaban de modo regular en los organismos estatales que venimos describiendo, además de incorporarse en instituciones privadas. La actuación de una asistente era una exigencia institucional para la intervención en los casos sociales. Se establecía que toda intervención de la Dirección de Servicio Social debía contar con la evaluación e informe de una asistente social como elemento central y obligatorio.<sup>122</sup>

Estas profesionales actuaban junto a las visitadoras de higiene, las enfermeras y los enfermeros como elementos centrales en la implementación de las acciones del Ministerio. Estos técnicos estaban formados por el Estado y por instituciones privadas que daban cuenta de la importancia de la profesionalización

---

<sup>122</sup> Resolución de la Secretaría de Bienestar Social N°65 de noviembre de 1947.

y calificación de la burocracia. Los cursos de enfermeras se remontaban en Rosario a la década del veinte cuando se creó la Facultad de Ciencias Médicas, Farmacia y Ramos Menores dependiente de la Universidad Nacional del Litoral. En 1925 había habido un proyecto para constituir una escuela de enfermeras en esa facultad.

En 1934 surgió la Escuela de Enfermeras y Visitadoras de Higiene Social desde la cátedra de Higiene, a cargo de Manuel Pignetto y bajo criterios de salud pública. “El perfil propuesto atendía ya no a la asistencia de la práctica médica sino “a la formación de un personal competente que contribuiría en la educación futura de las masas ciudadanas (...) (cuya elevada mortalidad infantil) dice claramente que la miseria y el abandono domina en algunas esferas sociales por la ignorancia en materias sanitarias”. (Bacolla, Allevi, 2019: 4)

Esta experiencia quedó limitada al funcionamiento de la cátedra de Higiene de la Facultad de Rosario hasta el año 1938. Ese año Manuel González Loza, director y docente del hospital universitario y director de la segunda circunscripción de Sanidad de la provincia, impulsó la Escuela de Nurses, que bajo su dirección comenzó sus tareas en junio de 1940 cuando llegó su regente norteamericana, Jean Martin White. Las cátedras fueron dictadas por profesores de larga trayectoria en la misma facultad. Luego del golpe de junio de 1943 la Universidad fue intervenida por sectores católicos y nacionalistas, bajo la dirección de Bruno Genta, y muchos docentes fueron separados de sus cargos. La escuela cambió su nombre al de Nurses y Visitadoras de Higiene en 1943 y en 1945 White fue expulsada. (Bacolla, Allevi, 2019)

Junto a la Escuela de Servicio Social y la Escuela de Visitadoras de Higiene se impulsó también la creación de una Escuela de Sanidad con sede en la Facultad de medicina rosarina. El proyecto perseguía la conformación de un cuerpo de sanitaristas, entendiendo como imperativo para ello “no solamente contar con profesionales vocacionalmente aptos para cursar los grados de la milicia sanitaria”, sino dotarlos de una formación acorde, abonando así la organización de una “medicina de Estado de carácter integral.” (Bacolla, Allevi, 2019)

Dicha Escuela de Sanidad era una instancia de especialización para graduados con el curso de Médico Higienista. Durante 1947 sería convertida en

Facultad de Higiene y Medicina Preventiva, sustentada en la complementariedad del mismo con los objetivos del Primer Plan Quinquenal. Entre 1948 y 1949 se sumaron las especialidades de Odontólogo Sanitario, Educador Sanitario, Técnico en Inspección Sanitaria, Técnico en Administración Hospitalaria, completándose en 1952 con la apertura del curso de Ingeniero Higienista.

En todo el período, esta unidad académica estuvo vinculada con la Oficina Sanitaria Panamericana, organismo que otorgaba becas para el perfeccionamiento de su cuerpo de egresados y profesores. Con la ejecución del Segundo Plan Quinquenal el gobierno nacional reforzará el rol de esta institución como formador de cuadros técnicos, disponiendo la planta docente al servicio de su ejecución y organizando un conjunto de becas para realizar sus cursos dirigidos a funcionarios provinciales y nacionales del área. En mayo de 1945, se impulsó una instancia de formación dependiente del Estado provincial: la Escuela de Servicio Administrativo y Sanitario, bajo la dirección de Roberto Lavagna. (Bacolla, 2016)

Con anterioridad a estas experiencias, los agentes sanitarios auxiliares se formaban en diferentes espacios y bajo distintas modalidades. En Santa Fe existía desde 1940 la Escuela de Visitadoras de Higiene Social de la Cruz Roja dirigida por el doctor Lorenzo García. Este médico aseguraba que ese espacio ofrecía “elementos disciplinados, habituados al uso de un lenguaje y de un método uniforme a los poderes públicos.” (Rubinzal, Bolcatto, Sedrán, 2019: 13)

La Escuela de Enfermeros de la Cruz Roja de Santa Fe incorporó a varones a esta actividad. Los médicos que dictaban los cursos teóricos y prácticos eran entre otros los doctores Antonio Tiscornia, Marcelo Engler, Luis Bonsembiante y Juan Maggi Zavalía. Algunos de ellos también actuaron como docentes en la Escuela de Servicio Social de Santa Fe. En Rosario también funcionaba una escuela de enfermeras de la Cruz Roja desde el año 1936.

En 1947 se crearon dos Escuelas de Enfermeras (una en Santa Fe y otra en Rosario) mediante un decreto del poder ejecutivo provincial. En 1949 se crearon los Centros de Enseñanza para Enfermeras Rurales dependientes del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Los estudios en estos centros educativos duraban un año, durante el cual se impartían conocimientos teóricos los primeros seis meses y luego se desarrollaba una práctica intensiva en los hospitales rurales.

El título que otorgaban era el de “enfermera rural”. (Rubinzal, Bolcatto, Sedrán, 2019)

La Escuela de Visitadoras de Higiene Social de Santa Fe fue trasladada y funcionó desde 1951 hasta 1956 en la Escuela de Servicio Social. Esta fusión coincidió con el cambio de nombre de la institución que, por el decreto 1.897 de 1951, pasó a denominarse Liceo Social. Después de muchos debates e intercambios con directivos del Liceo Social de Rosario se elevó el proyecto del nuevo plan de estudios al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. El Plan de estudios para la formación de Visitadoras de Higiene Social se aprobó en 1952 y se dividía en tres años. (Rubinzal Bolcatto, Sedrán, 2019)

La formación de la burocracia encargada de la implementación de las políticas de asistencia social y salud pública tenía una doble institucionalidad, pública y privada y en ambos casos se vinculaban con la ampliación de las políticas públicas, por tanto la ampliación del campo laboral y la legitimación de saberes aplicados por la burocracia estatal.

### La implementación de la asistencia

La profesionalización de la atención era un rasgo central de la implementación de las políticas de asistencia social y sanidad en la provincia. Esto se ponía de manifiesto en múltiples normativas internas del Ministerio que reglamentaban, sistematizaban y estandarizaban los modos de atención. Un caso ilustrativo era la reglamentación de la ayuda social de emergencia del 12 de junio de 1950. Allí se establecía que una vez constatada la necesidad por la asistente social, se completaban unos formularios especiales para ello y se remitían directamente a la Dirección de la repartición actuante y, desde allí, al habilitado de la Dirección General de Bienestar Social, para acortar tiempos de actuación y respuesta.

Todos los meses se solicitaba la sistematización de los casos y su envío para archivarlos en el Fichero Central de Asistidos. La Dirección de Ficheros fue creada para centralizar e informar sobre la obra social que desarrollaba el Estado y las instituciones privadas (subvencionadas o no). Cada circunscripción contaba además con una sección de expendio de carnet de asistencia y de atención a

entidades privadas.<sup>123</sup> El Fichero Central fue creado el 6 de mayo de 1950 para el registro de antecedentes de todas las personas que recibían asistencia. Cada asistido contaba con su respectivo legajo, que contenía los informes y el registro de los modos de atención, tanto en instituciones oficiales como privadas. El fin era el de centralizar y sistematizar los datos de los asistidos de toda la provincia.<sup>124</sup>

También en ese año se envió a todos los comedores infantiles un modelo de formulario para que, donde no hubiese una asistente social, se completaran con información relevante de cada uno de los niños con los principales datos socio demográficos de sus familias (composición familiar, estudios, trabajo, hábitos) y de su vivienda (higiene, materiales y observaciones) para luego girarlo a la Dirección de Servicio Social.<sup>125</sup>

Había disposiciones con recomendaciones sobre cómo actuar inicialmente ante cada caso social que se presentaba al Estado. En 1950, se solicitaba realizar una ficha de orientación en lugar del diagnóstico. El diagnóstico incluía la encuesta, el legajo social y la visita domiciliar realizada por la asistente social o por algún actor local relevante (por pedido de la asistente social asignada al caso). Esta ficha se realizaba en función de la cantidad de trabajo que debían sostener diariamente las asistentes y quedaba incorporada al fichero central.<sup>126</sup>

Se reglamentaban todos los pasos de los casos sociales, no se dejaba nada librado a criterios personales. En el año 1952, se agregó la cuestión del secreto de las actuaciones en los casos sociales para los funcionarios y técnicos intervinientes bajo pena de falta grave su inobservancia<sup>127</sup>.

La formación del servicio social era una preocupación central, evidenciada en la organización de cursos y conferencias publicitados en la prensa, y en la asistencia a congresos y financiamiento de formación. Un ejemplo de ello es que el Ministerio de Salud Pública otorgó una beca a la directora de la Escuela de Asistentes Sociales de Santa Fe, Emma Guastavino Ureta, para realizar estudios en la Organización de las Naciones Unidas sobre legislación social y políticas sociales durante los años 1949 y 1950.

---

<sup>123</sup> Resolución. Mayo de 1950 de BS N°674 y Resolución 846. Agosto de 1950 de BS.

<sup>124</sup> Resolución. Mayo de 1950 de BS N°648.

<sup>125</sup> Resolución 793. Julio de 1950. Dirección General de Asistencia Social.

<sup>126</sup> Resolución 854. Agosto de 1950. BS

<sup>127</sup> Resolución 157. Marzo de 1952. Dirección General de Asistencia Social.

Los temas desarrollados allí abordaban la organización y legislación de los programas de seguridad social norteamericanos, la planificación del bienestar social y la preparación de los trabajadores sociales en las escuelas universitarias. Las propuestas que se recogían de esa experiencia eran: la necesidad de intercambio permanente con las universidades y centros de formación, la creación de hogares sustitutos, la organización del servicio social en grupo para realizar actividades sociales, recreativas y culturales, servicios de auxiliares domésticas, hogares de madres solteras y servicio social hospitalario.<sup>128</sup>

En relación al tipo y cantidad de casos que el servicio social atendía, podemos tener una aproximación a partir de los informes que se elevaban mensualmente, que especificaban la cantidad de casos divididos por circunscripción, y las actividades que se realizaban. Para este segundo momento se cuenta con el informe de la Dirección de Servicio Social de lo actuado en el mes de septiembre de 1949.<sup>129</sup>

En ese informe se pormenorizaba que, en la primera circunscripción (con sede en Santa Fe) se habían tramitado 1703 casos para ese mes, mientras que en la segunda circunscripción (con sede en la ciudad de Rosario) habían sido 498. De esos números, se especificaba que para la primera circunscripción fueron cerrados 120 y para la segunda 47 casos del total. Más allá del valor estadístico que no se puede contabilizar por no contar con la serie completa de expedientes, lo que interesa resaltar es la variedad de aspectos que atendía el servicio social y el modo estandarizado de registrarlo. Además se desataca la intención de registro y sistematización de actuaciones.

En cada circunscripción se especificaba el número de casos que fueron abordados y se identificaban los tipos de intervenciones que se realizaban. En los documentos del servicio se establecían los aspectos tratados y sus respectivas actuaciones: económicos (trabajo, vivienda, alimentos, elementos varios), legales (matrimonios, reconocimientos, inscripciones, documentos, pensiones), sanitarios (derivaciones a centros especializados, internaciones, asistencia médica, medicamentos, educación sanitaria), culturales (derivación a escuelas especiales,

---

<sup>128</sup> Expediente 20529. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Enero de 1950.

<sup>129</sup> En él la directora del Servicio Social, la asistente social María Ángela García de Cuesta, eleva a la directora general de Bienestar Social, María Ángela Essing de Lucio, un informe de lo actuado por el servicio en el referido mes. Esta parece ser una práctica institucional rutinizada.



problemas escolares, organización de bibliotecas, conferencias), morales (colocación de menores en institutos o familias). También se consignaban la organización de actividades como costureros, cursos y reuniones de carácter técnico.<sup>130</sup>

Otro punto central de las intervenciones fueron las políticas de protección a la infancia y a la adolescencia referidas a la “atención de los menores huérfanos, abandonados o encausados”. El programa provincial planteaba que se habían producido adelantos como consecuencia de “la gravitación de modernas concepciones pedagógicas, y por imperio de normas emergentes del planteamiento y solución social humanista que los gobiernos nacional y provincial (...) la mayoría de los institutos oficiales de internación de menores, no son ya “asilos” ni reformatorios, sino hogares con puertas abiertas en franca evolución hacia formas mejores, variante que felizmente se observa también en institutos privados.”<sup>131</sup>

A pesar de ello, para el año 1952 se seguían planeando situaciones de insuficiencia de recursos, falta de espacios o inadecuación de los existentes, dispersión de esfuerzos, falta de unidad en las directivas y ambigüedad en la legislación. Por todo ello, se establecía la necesidad de unificación de la dependencia de los hogares o institutos oficiales de internación de menores y el control e inspección efectiva sobre las entidades privadas. Las prioridades eran la construcción y refacción de hogares, la capacitación del personal, la organización de la colocación familiar remunerada, la creación de sociedades cooperadoras de los hogares de internación, la conformación de cooperativas de menores, la retribución al Estado por parte de los familiares económicamente capaces de los menores internados y la creación de clubes de niños (espacios de recreación y práctica de deportes).<sup>132</sup>

El tema de la escases de recursos se volvió más sensible durante la gobernación de Cárcamo. Estas metodologías de recaudación se volvieron centrales frente a las restricciones financieras que atravesó este tercer mandato peronista. La organización de cooperadoras para el sostenimiento de entidades públicas y privadas fue un elemento central. Su organización como una “solución

---

<sup>130</sup> Expedientes del AGP.

<sup>131</sup> Programa de Salud Pública de Santa Fe 1952-1958. Página 271.

<sup>132</sup> Expediente N° 495. Febrero. 1950. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

destinada a resolver el desenvolvimiento, no sólo de los entes privados sino de los oficiales” fue una de las prioridades que se destacaron en el primer congreso de funcionarios de la Dirección General de Bienestar Social, que se realizó en la ciudad de Rosario en junio de 1954.<sup>133</sup>

### Las cartas como engranaje de la asistencia

En los expedientes de este período encontramos casos que se originaban en cartas portadoras de pedidos de lo más diversos. En ellas se solicitaba ayudas económicas, juguetes, ropas, empleos, medicación, tratamientos médicos, traslados, equipos deportivos, camas, dentaduras y herramientas de trabajo. Estas epístolas estaban destinadas a dirigentes políticos relevantes, tanto a nivel provincial como nacional. Las más numerosas estaban dirigidas a Eva Perón, a los gobernadores de la provincia y al presidente de la Nación. Algunas estaban destinadas a funcionarios de la administración provincial de segunda o tercera línea de responsabilidad y a figuras sin actuación política como la señora de Caesar, María del Carmen Rey de Caesar.

Los pedidos se derivaban a la institución responsable de atender la demanda, la Dirección General de Bienestar Social. Una vez allí, se les asignaba una asistente social, que era la que efectuaba la evaluación del grupo familiar. Este estudio estaba estandarizado y buscaba relevar una serie de ítems predeterminados para constituir un diagnóstico integral de la situación familiar. La asistente social era quien dictaminaba la conveniencia o no de acceder al pedido, y presentaba su propuesta de acción al tiempo que generaba un legajo que se ordenaba en el Fichero Central. Esta metodología era idéntica a la del primer momento de la asistencia social tratada en los capítulos anteriores.

Las cartas contienen ciertas facetas de la construcción del vínculo entre los actores que solicitaban asistencia y la respuesta del Estado. En la gran mayoría de los casos eran mujeres que pertenecían a sectores populares. Se identificaban como “pobres” o “humildes” y manifestaban su necesidad a partir de la descripción de la situación en la que vivían con su grupo familiar. Pero también se analizan algunos casos de cartas cuyos remitentes se identificaban como obreros o empleados.

---

<sup>133</sup> *El Litoral*, Santa Fe, 2 de Julio de 1954.

Un ejemplo de esto último es una carta proveniente del norte de Santa Fe, dirigida a Eva Perón, de septiembre de 1949 de un hombre joven con dos hijos: “soy obrero y leo todos los días el diario Democracia y veo que usted hace muchos favores a los descamisados”. A partir de allí explicaba su situación: tenía trabajo en un molino y recibía atención médica, pero no conseguía un medicamento en particular, por eso lo solicitaba por ese medio. La carta fue reenviada al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y un mes después un informe de una asistente social daba cuenta de que el pedido ya había sido resuelto a través de la Estación Sanitaria de la localidad de Villa María Selva.<sup>134</sup>

Este caso permite, a su vez, analizar las vinculaciones entre los actores de la asistencia dentro del peronismo. También se pueden identificar líneas de derivación entre la Fundación Eva Perón y los organismos públicos, en este caso provincial. La Fundación no resolvía el pedido sino que lo derivaba para su atención a actores estatales provinciales. Este tipo de derivación también fue identificado en el primer momento de la atención en la provincia. Estos modos de abordaje ponen de manifiesto la interrelación de los actores políticos del peronismo y la coordinación de la asistencia entre la Fundación y las entidades estatales.

Estos escritos permiten apreciar emociones, afectividades e identidades políticas que se hacían presentes en la voz de las personas que vehiculizaban su demanda frente al Estado y a la Fundación. Se encuentran referencias a la identificación con el “espíritu peronista de la obra social de gobierno”, y también una construcción mítica de los personajes en cuestión. También se evidencia la identificación del Estado santafesino como referencia válida para efectuar pedidos.

En una carta del 5 de agosto de 1949 dirigida a Eva Perón, “una joven mujer sola”, con dos niños menores a cargo, solicitaba medicamentos, ya que no podía adquirir la medicación necesaria. La carta estaba escrita afectuosamente, refiriéndose a Eva como “Evita”, “ángel guardián” y “queridísima señora”, dando cuenta de una distancia entre emisor y receptor y de la expectativa que generaba su escritura: “si tengo la suerte de que mi humilde carta llegue a sus manos,

---

<sup>134</sup> Expediente N° 4601, SBYSS. Octubre de 1949.

perdonará usted mi atrevimiento al dirigirme a usted pero sé de muchos pobres y desamparados a quienes usted puso un poco de luz en su vida”.<sup>135</sup>

En una carta dirigida al gobernador Caesar de febrero de 1950, en la que una mujer solicitaba una máquina de tejer medias, para poder generar un ingreso y ayudar al esposo porque “el ingreso no alcanza para solventar las necesidades más apremiantes”; la identificación es, en primer término partidaria vinculada a las condiciones sociales: “soy afiliada al Partido Peronista. Vivo en un rancho de paredes de barro y techo de paja”. La asistente social Electra Bolatti contesta con una detallada evaluación y la conclusión a la que arriba y es que antes de recibir la máquina era necesario que aprendiese el manejo del telar, una vez hecho esto se le concedería lo solicitado. La demandante aceptó la capacitación como pre requisito de la entrega de la máquina.<sup>136</sup>

A través de la lectura de las cartas se observa la imagen de un poder cercano, personalizado, accesible, con características casi místicas en el caso de Eva Perón, que se vinculaba con un proceso de burocratización, rutinización, y profesionalización de las políticas asistenciales santafesinas. Algunas cartas contenían elementos de un vínculo emocional y la respuesta era una resolución impersonal, estandarizada, que luego de una evaluación domiciliaria por técnicas del servicio social devolvía una respuesta positiva o negativa.

Una carta proveniente de Gutly y dirigida a la esposa del gobernador, María del Carmen Rey de Caesar, explicitaba la identidad partidaria en estos términos: “siendo peronistas de la primera hora, mi marido es actualmente presidente del comité peronista de este distrito, mi hogar se haya en una triste situación”. También hay referencias a la esposa del mandatario: “siendo usted la segunda dama argentina, la representante de la dignísima señora María Eva Duarte de Perón en esta provincia, le solicito una máquina de coser para ayudar a solventar los gastos del hogar, como una salida laboral frente a la crianza de tres niños pequeños.”<sup>137</sup>

La asistente social, Zunilda Delconte, sobre quien recayó el pedido, solicitó al comisario del pueblo una evaluación socio económica del grupo

---

<sup>135</sup> Expediente N 3921 SPYSS. Agosto 1949.

<sup>136</sup> Expediente N 2503, SBYSS. Febrero de 1950.

<sup>137</sup> Expediente N 4302, SBYSS. Septiembre de 1949.

familiar demandante. El comisario remitió una nota detallando cada uno de los puntos solicitados y, como síntesis de las observaciones personales finalizaba el informe: “El concepto moral de la familia es modesto pero respetable”. También hay un informe del juez de paz del lugar y, finalmente, una resolución de la asistente social por la que se recomendaba no hacer lugar al pedido y se pedía consignar las actuaciones realizadas en el fichero de asistidos de la provincia.

A pesar de esta referencia a María del Carmen Rey de Caesar, no se encontró evidencia de su actuación pública ni vinculaciones institucionales entre ella y el trabajo del Partido Peronista Femenino, ni a la Fundación Eva Perón. Tampoco se relevaron actuaciones en el campo de la política asistencial, sólo se la encuentra en la prensa en el rol de primera dama acompañando al gobernador en algunos actos de gobierno y en una fiesta organizada para los hijos de los miembros de la Asociación Sindical de Obreros y Empleados municipales de la ciudad de Santa Fe en marzo de 1950.<sup>138</sup>

Una carta procedente de la localidad de Arteaga, al sur de la provincia, de mayo de 1950, se dirigía a la Fundación Eva Perón en términos casi religiosos, implorando un milagro: “Ante el peligro de quedar ciega pongo mi desgracia en sus manos, porque he oído que nadie la invocó en vano. Mi gratitud de mujer será eterna”. La contestación por parte de la asistente responsable fue la derivación al servicio oftalmológico para dar respuesta al pedido de tratamiento.<sup>139</sup>

Las respuestas de las asistentes muchas veces estaban ligadas a la capacidad para el trabajo como un elemento invalidante del accionar estatal. La capacidad para el trabajo y por lo tanto el nivel de ingreso familiar aparecen así como un elemento decisivo a la hora de intervenir. Un pedido de máquina de coser era denegado por una asistente social con el argumento de la capacidad para el trabajo de los miembros de la familia: “El grupo familiar lo constituyen personas jóvenes con capacidad para que con el fruto de su trabajo adquieran los elementos solicitados. Comprobando que los recursos económicos pueden subvenir a sus necesidades, por lo que sostengo no se dé lugar al pedido solicitado”.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 30 de marzo de 1950.

<sup>139</sup> Expediente N 4269, SBYSS. Mayo de 1950.

<sup>140</sup> Expediente N 3085, SBYSS. Enero de 1950.

Estas respuestas negativas fundamentadas en argumentaciones de tipo educativo, contrarrestan la imagen de la acción social del peronismo como dádiva son límites. En otro pedido de un puesto de trabajo de una mujer soltera, se responde en el mismo sentido, y reforzando el mandato cultural de la época, el lugar aceptado para las mujeres era el ámbito doméstico: “se recomienda integrar el núcleo familiar y el aporte de sus miembros en un mismo hogar, para que no se requiera la asistencia estatal.”<sup>141</sup>

Otro pedido de medicamentos de una mujer desde la localidad de Villa Eloisa, es respondido en los mismos términos. Se derivó a la Dirección de Salud Pública y de allí al servicio social, que solicitó al comisario y juez de paz las evaluaciones respectivas. El funcionario judicial, después de dar una detallada caracterización de la composición familiar, la casa y los ingresos de cada uno de los miembros, sostenía que, si bien los ingresos producidos por la chacra familiar eran suficientes para solventar los gastos, el medicamento que la señora solicitaba no se comercializaba en la zona. También contestaba el médico de la Unidad Sanitaria de la localidad, dando a entender que la mujer podía costear los medicamentos, es por todo ello que la asistente social solicitaba denegar y archivar el pedido.<sup>142</sup>

En otra carta dirigida a Silvia Rey (cuñada del gobernador), una niña de la ciudad de Santa Fe en diciembre de 1949 solicitaba “me haga el gran honor de regalarme unos juguetes o bonos para retirarlos para mi hermanita y para mí. Le pido este favor porque nosotras no hemos tenido la suerte de que nos den ese bono de la señora de Perón. Se lo pido a usted porque sé que tanto usted, como su madre y la señora María del Carmen Rey Caesar tienen un corazón de oro con la gente pobre.” Firman con buenos deseos para el año entrante como “las descamisaditas del General Perón”. Recibieron una intervención favorable a su pedido un mes después de emitido y se archivaron sus datos en el fichero central.<sup>143</sup>

También se encuentran repuestas con una matriz pedagógica emitidas desde un servicio social organizado sobre bases técnicas. Una carta procedente de

---

<sup>141</sup> Expediente N 5862, SBYSS. Diciembre de 1949.

<sup>142</sup> Expediente N 5130. Dirección de Salud Pública. Noviembre de 1949.

<sup>143</sup> Expediente N 6050, SBYSS. Diciembre de 1949.

la ciudad de Santa Fe, por la que una señora que se identificaba como “lavandera de profesión”, pero que manifestaba estar imposibilitada de trabajar por el avance del reumatismo. Explicaba la situación por la que escribía, que tenía que ver con una hipoteca que había contraído para pagar su casa y solicitaba ayuda para poder costearla: “Señora Evita le pido encarecidamente que salve de esta situación que ha llegado al extremo de prohibirle de la leche y otras cosas a mis hijos, hágalo, señora Evita, usted que tanto hace por los humildes, a nadie más que a usted pedimos los pobres”.

Un mes después una asistente social firmaba la resolución del caso que contenía las siguientes argumentaciones para fundamentar la respuesta negativa: “Que las entradas económicas del grupo familiar no han sufrido variables considerables; que de acuerdo a ellas debieran ajustar el presupuesto; que no se hubieran abocado a una deuda que luego no podían cumplir; que los miembros del hogar trabajen y cooperen, aunque sea en el pago del interés hipotecario; que la casa fue hipotecada en 1947 que deben abonar el préstamo en el término de 4 años; que si en ese plazo no lo han abonado le concederán prórroga por 6 años según las manifestaciones de la recurrente; que en ese término podrían dar cumplimiento a la deuda, si todos trabajaran con empeño.”<sup>144</sup>

Esta respuesta daba cuenta de la intervención educativa en términos de indicar el modo correcto de proceder frente a los infortunios: el esfuerzo conjunto de la familia, la austeridad y el trabajo como únicos elementos para cumplir con las deudas, de modo que la responsabilidad caía sobre el grupo familiar y no en consideraciones de índole económica o social.

Otra carta escrita en octubre del 1949 y dirigida al presidente Perón solicitando un empleo fue respondida en el mismo sentido. Se derivó al Ministerio de Gobierno y Culto de la provincia y luego a la Secretaria de Salud Pública y Bienestar Social. La asistente social asignada recomendaba no otorgar un puesto en la administración pública, argumentando que no había situación de desamparo y que existían ingresos y una constitución formal y sana del núcleo familiar (“estabilidad psicológica”). La argumentación en este caso era la que sigue:

“Respecto a la situación de desamparo que anota la recurrente, corresponde informar que no es exacto ya que de las investigaciones prácticas y

---

<sup>144</sup> Expediente N 5840, SBYSS. Enero de 1950.

del estudio económico social, se deduce que la señorita Bertoni, vive conjuntamente con un hermano empleado nacional, habiendo por otra parte parientes en primer grado en condiciones de ayudarla y que efectivamente lo hacen, circunstancias que hacen improcedente la ayuda estatal que podría otorgarse en forma de subsidio o pensión.”<sup>145</sup>

Una solicitud proveniente de la ciudad de Rosario consistía en un pedido de prendas de vestir para la ceremonia de comunión de un niño a la señora de Caesar. La asistente social sostenía que “la falta de prenda solicitada no es limitante para cumplir con un deber espiritual, agregado a esto que los recursos económicos del grupo permite afrontar la compra que supone la compra de un trajecito”.<sup>146</sup>

También encontramos pedidos que no se responden favorablemente por estar mal formulados o no enviar las precisiones que se solicitan a tiempo. Este es el caso de una carta de Venado Tuerto por la que una comisión de ex alumnos de una escuela fiscal solicitaba una ayuda a Eva Perón para realizar un festival para ayudar a los “alumnos no pudientes de la escuela”. Firmaban la carta en estos términos: “Estos niños pobres serán mañana para con la patria lo que hoy la patria es con ellos”<sup>147</sup>. Sin embargo, la asistente social de la Dirección de Servicio Social no dio curso al pedido por los motivos que antes señalábamos, la falta de precisiones sobre la cantidad de niños participantes.

La lectura de estas cartas permite pensar en la modalidad de intervención de las asistentes sociales. En primer lugar, se resalta que era una intervención que seguía una rutina institucional previamente fijada para todos los casos sociales que se presentaban por distintas vías al Estado santafesino o derivada de otras instancias públicas o privadas. Era una intervención rutinizada, estandarizada, profesional e institucional. Los pedidos, a pesar de dar cuenta de filiaciones partidarias, afectivas, y un vínculo emotivo y extraordinario con los imaginarios sociales contruidos, también lograban ajustarse a la modalidad de la intervención ya que presentaban una descripción detallada de los casos de necesidad y su justificación.

---

<sup>145</sup> Expediente N B 3553, SBYSS. Diciembre de 1949.

<sup>146</sup> Expediente N 6093, SBYSS. Enero de 1950.

<sup>147</sup> Expediente N 5889, SBYSS. Septiembre de 1949.



Las cartas eran un vehículo y una modalidad de pedido que construía un tipo de vínculo entre los beneficiarios y el gobierno de un lado y las figuras del peronismo por otro. Este medio permitía la comunicación con un aparato estatal accesible y cercano, que respondía a la demanda efectuada a la “obra social del gobierno”, que aparecía como indiferenciada entre la nacional y provincial y entre lo estatal y la Fundación. Esto se hacía evidente en las derivaciones de las asistentes de la Fundación hacia las instituciones del Estado provincial. La voz de los beneficiarios se construía sin intermediarios, era dirigida a los referentes políticos o sociales del momento y tenía como respuesta una intervención institucional y despersonalizada.

### Reflexiones en torno a las políticas de asistencia social durante las gobernaciones de Caesar y Cárcamo

El Estado era el actor central en las políticas de asistencia social en la provincia de Santa Fe durante el periodo 1949-1955. Estas acciones se concentraban en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social que tenía la función de controlar, coordinar, asesorar y regular al resto de las instituciones asistenciales de la provincia. La Dirección General de Bienestar Social era el organismo responsable de las políticas asistenciales al interior de dicho ministerio.

A pesar de las transformaciones institucionales que se han identificado, estas políticas mantuvieron rasgos de continuidad con el período anterior dados por los modos de intervención, la burocracia profesionalizada, los objetivos perseguidos, y la atención de los riesgos de desafiliación o desintegración social a partir de identificar aspectos problemáticos en cada familia o individuo y desarrollar acciones para repararlos. Sus antecedentes se identifican en la intervención de 1943 con la creación de las Juntas de Acción Social que marcaron algunos de los lineamientos que se aplicaron en los períodos estudiados.

El peso material de dicho Ministerio al interior del aparato estatal se evidencia en la estimación de su presupuesto que implicó un porcentaje relevante del total general de la provincia. Este nunca fue inferior al 8,26% del total, siendo este porcentaje el menor que se correspondía a los años 1951 y 1952. Luego su peso ascendió al 10,7 % para el año 1953, 15,65% en el 1954 y 14, 37% para los años 1955 y 1956.

La continuidad de funcionarios en los tres mandatos gubernamentales era otro rasgo significativo. A pesar de las distintas estructuras institucionales implementadas Caesar ya había desempeñado funciones en la administración pública provincial cuando llegó a la gobernación, y Cárcamo había sido asesor de Raúl Mende e interventor del Partido Peronista de Córdoba hasta octubre de 1951. Además las asistentes sociales que eran el elemento clave para la implementación de estas políticas eran las mismas en todo el período estudiado.

Raúl Mende mantenía una gravitación propia en la organización de las políticas públicas desde su cargo de ministro de Asuntos Técnicos desde donde se perfilaban los planes de gobierno provinciales, en especial, la planificación de acciones que se denominó “Programa de Salud Pública de la Provincia de Santa Fe 1952-1958”. Este proyecto fue producto de la reunión de ministros de Salud Pública de las provincias y de la nación para producir una planificación integral en esta materia.

Mende se había desempeñado como Secretario de Bienestar y Seguridad Social durante la gobernación de Waldino Suarez, por lo que tenía un amplio conocimiento de la estructura estatal y de las políticas asistenciales en particular. Esta continuidad en los elencos gubernamentales también se hace evidente en las segundas y terceras líneas de funcionarios, en la acción de las asistentes sociales y en los técnicos encargados de implementar las políticas asistenciales.

La actuación de las asistentes sociales marcó una continuidad en todos los mandatos, y un proceso paulatino de profesionalización de la atención asistencial que se concentró en sus manos. Esto se evidenciaba en la proliferación de normativas que buscaban sistematizar, estandarizar e institucionalizar los modos de atención al tiempo que se registraban todas sus actuaciones en un fichero central de asistidos de la provincia.

Esta atención era de carácter variado, resolvía demandas urgentes y puntuales con intervenciones que se restringían al otorgamiento de bienes materiales o monetarios. Pero también se observa la inclusión de modalidades de atención legal, médica, cultural y recreativa. Al mismo tiempo se desarrollaba otro tipo de intervención más sistemática e integral sobre todo en la atención de la niñez, la adolescencia y la ancianidad, en instituciones específicas para ello. También se estructuró un sistema de pensiones para estos sectores, es decir, de

transferencia de recursos de manera regular, sistemática y burocratizada. Este tipo de atención estructuraba una burocracia que aseguraba derechos a través de instituciones de cuidado como los hogares o la seguridad social a través de pensiones.

En este punto interesa resaltar la prematura institucionalidad de las políticas de salud y de asistencia social en la provincia de Santa Fe en relación al ámbito nacional. Las políticas asistenciales en Santa Fe se desarrollaron desde fines de la década del treinta con una impronta estatal relevante que continuó y se profundizó hasta el derrocamiento del peronismo. Estas políticas son tributarias de un estado social en un espacio provincial con un peso relevante tanto a nivel político, social, económico como poblacional.

Estas acciones abarcaban a quienes no eran considerados aptos (definitiva o temporariamente) para el mundo del trabajo y a los sectores trabajadores. Las políticas asistenciales formaron parte del entramado de acciones que constituía el aparato estatal, que aseguraba derechos pero también atendía necesidades urgentes, puntuales y específicas. Pretendían identificar en cada caso los riesgos de desintegración y desarrollar acciones para reparar o evitarla. La asistencia social tenía como rasgos centrales la estatalidad, la institucionalización, la rutinización y la profesionalización. Cada caso se evaluaba de forma aislada y las resoluciones se fundaban en criterios científicos y técnicos.

Las intervenciones que se desarrollaban a través de las instituciones que se analizan eran consideradas asuntos políticos, que partían de un diagnóstico complejo de la situación social y sus causas. Se intervenía a partir de soluciones técnicas, definiendo cada caso, como un objeto de estudio y dominio de un conocimiento experto y, por lo tanto, las decisiones se fundaban en criterios estandarizados y consensuados institucionalmente.

## Capítulo VII

### La Fundación Eva Perón

Este capítulo aborda la Fundación Eva Perón, una institución que fue uno de los pilares de las políticas de asistencia social durante el primer peronismo. Su modo de intervención la convertía en una organización jerárquica y anárquica simultáneamente. Su funcionamiento se fue complejizando a medida que iba ampliando sus actividades. Al igual que toda la actividad del gobierno y de sus dos líderes, generaba posiciones antagónicas en igual magnitud e intensidad, forjaba amores, adhesiones, odios y rechazos.

En un primer momento del capítulo se analizan los orígenes de la Fundación Eva Perón, su forma de organización, sus objetivos, su financiación y los modos de atención. Estos elementos permiten luego describir su funcionamiento en la provincia de Santa Fe. ¿Cómo se vinculó esta institución con el Estado provincial? ¿Qué acciones desarrolló? ¿Cuáles fueron las obras que proyectó e implementó? ¿Cómo se vinculó con las instituciones gubernamentales de asistencia social? Estas son algunas de las preguntas que orientaron la indagación de este apartado.

Bacolla señala que la actividad de la Fundación se inició en Santa Fe más tardíamente que en otras provincias y que en la ciudad de Buenos Aires como consecuencia de las disputas al interior de la fuerza oficialista local. Para la autora su actuación recién tuvo relevancia a partir de 1950. También resalta el atraso del plan de obras que la Nación asignó a la provincia dentro del Primer Plan Quinquenal, y que fue el foco propagandístico de la gestión Caesar. (Bacolla, 2003)

Este estudio sostiene que la Fundación inició sus actividades formalmente en julio de 1948 cuando el gobernador Suarez cumplía su segundo año de gobierno. Pero con anterioridad a esa fecha, la “Cruzada de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón” (esta es una de las denominaciones previas) había desarrollado algunas acciones en el territorio, fundamentalmente a través del reparto de juguetes, sidra, pan dulce y ropas.

## La Fundación Eva Perón, sus orígenes

La creación de la Fundación Eva Perón no tuvo una relación directa con la intervención de la Sociedad de Beneficencia. La Fundación se constituyó formalmente el 8 de julio de 1948, a través del decreto 20.564, que le otorgó personería jurídica bajo el nombre de “Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón”. Su formalización se dio cuando la Sociedad de Beneficencia de la Capital ya había pasado a la órbita de la Secretaría de Trabajo desde el año 1944.

Evita desarrollaba la tarea antes atendida por el propio Perón, sostenía el vínculo directo con los sectores subalternos. Esta vez la mediación se realizaba con un doble registro: la establecida con el mundo del trabajo y la vinculación con el mundo de los pobres o de los humildes. Esa tarea de mediación que Perón delegó en Eva fue la que legitimó su actuación en el espacio público y la que le dio inicio en sus actividades políticas, que adquirieron cada vez mayor visibilidad.

La primera acción fue de reparto de comida y ropa organizada desde la residencia presidencial. El Ministerio de Hacienda había constituido un fondo para solventar las compras y los subsidios entregados por lo que en ese momento se llamaban la Cruzada de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón. A partir de la creación de esa cuenta se abrió un canal donde contribuirían con recursos diferentes ministerios y secretarías de Estado. (Navarro, 2005)

La acción de la Fundación se dirigió a los sectores pobres de la población y a los sectores trabajadores. Entre los primeros se encontraban aquellos para los cuales el nuevo derecho laboral y el poder de los sindicatos significaban muy poco por encontrarse por fuera del mercado de trabajo (mujeres, niños, jóvenes, ancianos y desempleados).

“El Peronismo implementó políticas sociales destinadas a incorporar a los sectores marginales de la sociedad a la esfera del Estado; para ello la herramienta más importante que utilizó fue la Fundación Eva Perón. Sin embargo, la misma lógica de funcionamiento de esta institución, según la cual lo discrecional y lo pragmático eran ley, condujo a que abarcara a amplios sectores de la población,

trabajadores y no trabajadores. Se podría inferir que no se trató de un proyecto congruente y homogéneo al servicio de un ideología clara.” (Barry, 2013: 4)

La Fundación desarrolló acciones como el turismo social, la política de vivienda, la Escuela de Enfermeras, el Hogar de la Empleada u otras intervenciones que excedían ampliamente a los sectores excluidos del mercado de trabajo. Las intervenciones más destacadas de la “Cruzada” eran la distribución de juguetes, ropa, alimentos, pan dulce y sidra en vísperas de las fiestas. Esto se inició en 1946 y marcó el comienzo de una acción social puntual, conflictiva y personalizada. Las cartas con pedidos dirigidas a Eva aumentaban de un modo tal que en poco tiempo se necesitó organización para poder hacer frente a la demanda.

Cuando Evita organizó la Fundación ya había equipos técnicos que habían delineado una manera novedosa de comprender la asistencia social y las políticas públicas. Entre los funcionarios más destacados estaban el ministro de Hacienda Ramón Cereijo, el secretario de Salud Pública, Ramón Carillo, y el director de Asistencia Social, Armando Méndez San Martín. Este último fue quien reorganizó los institutos dependientes con anterioridad de la Sociedad de Beneficencia y fundó la Escuela de Enfermeras “María Eva Duarte de Perón” dirigida por Adelina Fiora.

### La Fundación, sus objetivos

Los objetivos de la Fundación, de acuerdo a sus estatutos, incluían prestar ayuda pecuniaria o en especie, facilitar elementos de trabajo, otorgar becas para estudios universitarios, construir viviendas, crear y/o construir establecimientos educacionales, hospitalarios, recreativos, benéficos de cualquier índole que podían ser transferidos (con o sin cargo) al Estado (nacional, provincial o municipal). También establecía que podía colaborar en la realización de obras de interés general que tendieran a satisfacer las necesidades esenciales de las clases sociales menos favorecidas. (Stawski, 2009)

Como puede advertirse, los fines de la Fundación eran múltiples y tenían vinculaciones con las actividades de todos los ministerios y organismos encargados de los servicios especializados de salud, trabajo, educación, vivienda y

acción social. Esta diversidad de acciones unidas al poder y a la forma de proceder de Eva Perón, hizo difícil la distinción entre la actividad estatal y la institución. Sus atribuciones entraron en conflicto con las organizaciones estatales a partir de las dimensiones políticas y la magnitud de las obras que se le permitía encarar.

El presupuesto manejado por la Fundación fue más importante que los fondos destinados a la Dirección Nacional de Acción Social del Estado nacional en el año 1953. Esto ponía de manifiesto cómo esta institución obró las veces como un organismo de asistencia social paralelo a las dependencias estatales, y cómo logró con el tiempo, monopolizar y eclipsar a las instituciones que desarrollaban acciones asistenciales. (Tenti Fanfani, 1989)

“A pesar de ser formalmente una institución privada, en realidad no lo fue nunca y desde el primer momento se proyectó como una entidad para estatal. En este sentido, la Fundación Eva Perón es quizá el mejor ejemplo del poder que ejerció Evita: estaba integrada a la estructura de poder de una manera informal, por lo mismo no se encontraba limitada por contrapesos institucionales y, en consecuencia, su influencia sólo era controlable por Perón.” (Navarro, 2002: 262)

Era una institución privada pero que en los hechos funcionaba muy vinculada a los objetivos políticos del gobierno. La Dirección Nacional de Asistencia Social y la Fundación tenían atribuciones superpuestas, pero la Fundación era independiente y funcionaba con un grado de discrecionalidad mucho mayor que cualquier dependencia estatal.

Los pocos años en los que la Fundación actuó dejaron en pie una gran cantidad de obras y acciones. Entre las más importantes cabe destacar la construcción de tres hogares de tránsito, el Hogar de la Empleada, un Hogar de Ancianos, la implementación de los planes “Agrario” y “Mil Escuelas”, catorce Hogares Escuelas, ciento ochenta y un proveedurías, la aprobación de la pensión a la vejez, la Ciudad Infantil y Estudiantil, la organización de campeonatos infantiles y juveniles, ocho policlínicos y la organización del turismo social. (Stawsky, 2009)

Su actividad se hacía sentir en todo el territorio, a través de sus obras, pero también a partir de la organización de las células mínimas conformadas por asistentes sociales que se ocupaban de recorrer el país buscando identificar y solucionar todo tipo de necesidades. Su funcionamiento estaba directamente unido al trabajo del Partido Peronista Femenino, que a través de sus unidades básicas recogían las necesidades de las poblaciones y las elevaban a nivel nacional. Barry sostiene que fue en las provincias más pobres donde el partido femenino desarrolló una labor más sistemática e intensa. (Barry, 2009)

“En esos casos, las subdelegadas y sus colaboradoras detectaban las necesidades del barrio y les daban cauce institucional a través del cuerpo de asistentes sociales de la Fundación o enviaban los pedidos al Departamento de Ayuda Integral dependiente de la Fundación Eva Perón. La encargada de las asistentes sociales de la Fundación era Julia Viglioglia, de quien dependían todas las asistentes sociales del país que actuaban en la Fundación.” (Barry, 2009: 187)

Siguiendo a Carolina Barry las unidades básicas femeninas dependían exclusivamente de la estructura del Partido Peronista Femenino, no eran extensiones de la Fundación, ni intercambiaban personal como sostiene Plotkin (2007) pero en algunas oportunidades tenían una importante tarea en la asistencia social, como se ha señalado.

El primer trabajo de la Fundación fue un censo que detectó las necesidades en todo el territorio nacional. Se formaron células conformadas por trabajadoras sociales, enfermeras y médicos que realizaron un diagnóstico de la situación social de amplias zonas del país. La pobreza era una cuestión que necesitaba de un diagnóstico, una clasificación y un tratamiento específico. Si bien muchas veces la atención era puntual e inmediata, la profesionalización de los equipos de atención empezaba a hacerse evidente y un requisito de un nuevo modo de abordar la cuestión social que se venía perfilando en todas las instituciones al menos desde hacía una década.

### Modos de atención

La asistencia social estaba sostenida en cuatro modos de atención diferentes. En primer lugar se identifica la atención en los institutos dependientes



de la Fundación, ya sean estos los Hogares Escuela, Hogares de Tránsito, Hogares de Ancianos, Hogar de la Empleada o los Policlínicos. Todos los institutos otorgaban una atención de carácter integral: el individuo o la familia llegaba allí con una demanda diferenciada e identificada (atención médica, educativa, laboral, alojamiento) pero una vez incorporado al sistema, su tratamiento incluía una atención en múltiples aspectos. Cada uno de sus beneficiarios recibía una atención que pretendía cubrir las variables más importantes para su desarrollo socio cultural y económico.

Este tipo de atención tenía que ver con la idea de sujeto que se sostenía desde la Fundación, no sólo se consideraba la importancia de cubrir necesidades materiales sino también simbólicas, culturales y sociales. El sujeto de atención era ahora un sujeto de derechos. La respuesta no estaba reducida a la entrega de un subsidio o de un bien, sino que estaba unida a la prestación de asistencia médica, educativa, recreativa y económica. Esta intervención estaba incluida en la idea de bienestar general impulsada por el gobierno que contemplaba la complejidad de lo social. Las deficiencias a cubrir no respondían a un único problema independiente, por eso se brindaba una solución integral. Las dificultades y demandas de las personas o las familias dependían de los sistemas y contextos en los que estaban insertas.

La injerencia o iniciativa en el ámbito legislativo era otro modo de atención. La legislación de las pensiones a la vejez para personas mayores de 60 años que no estaban integradas al sistema era una de esas iniciativas. Los fondos de la ley 13.478 (promulgada el 29 de septiembre de 1948) provenían del impuesto a las ventas. Sólo las personas indigentes podían acceder a esta pensión especial. El ministro de finanzas delegó en la Fundación los deberes de analizar los reclamos, asesorar necesidades y entregar pensiones. Los primeros mil beneficios fueron repartidos en una ceremonia pública en el Teatro Colón, el 7 de julio de 1950. (Stawsky, 2009)

La entrega de bienes materiales era otra modalidad de intervención. Se repartían artículos de lo más diversos distribuidos por la Fundación, pero eran las máquinas de coser, las bicicletas, la sidra y el pan dulce para las fiestas y los

juguetes para reyes los que quedaron identificados en el imaginario social vinculados a la obra de la institución.

La ayuda social directa fue un otro modo de intervención clave de la Fundación. Este tipo de acción permitió que Eva Perón fuera construyéndose en el imaginario colectivo como un poder accesible, generoso y cercano. Esta ayuda era brindada a través de entrevistas personales en el Ministerio de Trabajo y en la residencia presidencial. A estos espacios llegaban los sujetos desde distintos lugares del país con los más variados pedidos.

Como síntesis de estos diferentes modos de intervención se concluye que el trabajo de la Fundación sostenía intencionalidades diversas. Arcaísmo y modernización eran dos conceptos que marcaban muchas de las descripciones sobre su labor. Esa tensión entre dos términos antagónicos estaba presente de modo permanente en las concepciones que guiaban la atención social de la Fundación y los métodos que aplicaba para la resolución de cada caso. (Halperin Donghi, 1972)

Por un lado, se desarrollaba una atención integral moderna y eficiente en sus institutos a partir de la comprensión de la complejidad de la problemática a abordar. Y, por otro lado, realizaba una tarea de acción social directa, personalizada y controvertida. La Fundación funcionaba con una mezcla de todas estas formas y modos de abordaje.

### Organización y funcionamiento

La dirección y funcionamiento de toda la institución estuvieron concentrados en Eva Perón. Sin embargo, contaba entre sus colaboradores con funcionarios especializados del gobierno que desempeñaban tareas de importancia en la Fundación. Entre ellos se encontraban Cereijo, Méndez San Martín, Ricardo Finochietto, el padre Hernán Benítez y Atilio Renzi que ayudó a organizar la acción de ayuda social directa.

“La administración corresponde única y exclusivamente a su fundadora, Doña María Eva Duarte de Perón, quién la ejercerá con carácter vitalicio y gozará de las más amplias atribuciones que las leyes y el Estado conceden a las personas jurídicas. Sin perjuicio de lo expuesto, la fundadora, podrá cuando lo estime

conveniente y a su sólo arbitrio, designar consejeros, delegaciones y mandatarios generales y especiales.” (Ferioli, 1990)

Las decisiones más trascendentes para la vida de la institución dependían de la voluntad de Eva Perón. Para lograr el cambio de sus estatutos o el cese de actividades sólo bastaba con su decisión. Toda la reglamentación parecía hacer descansar hasta las medidas de orden cotidiano en la figura de su fundadora.

La institución estaba organizada en ocho departamentos: Administración, Personal, Educación, Construcciones, Médico, Acción Social, Abastecimiento y Jurídico. En vida de Eva Perón, las diferencias e interferencias con los ministerios del gobierno nacional fueron frecuentes. Muchas veces sus decisiones pesaban más que planes estudiados y evaluados sobre el lugar de instalación de un instituto o policlínico. (Navarro, 2005)

Según los estatutos de la Fundación, ante la muerte de su fundadora la administración y funcionamiento quedaban en manos de un Consejo compuesto por ocho miembros y un presidente. Este organismo debía estar conformado por cuatro miembros elegidos por el secretario general de la CGT y cuatro miembros elegidos por el ministro de Trabajo. Luego del fallecimiento de Eva, Perón asume la presidencia del Consejo pero pronto se ve imposibilitado de cumplir con las tareas de este cargo.

A fines de 1952, Perón nombró al Coronel Alberto Bolaños gerente de la institución con la intención de lograr su reorganización. Se crearon reglamentos de finanzas, personal, jurídico y general. A partir de este momento, la Fundación empezó a funcionar a través de nuevos departamentos que dependían de la gerencia general: Administración, Abastecimientos, Acción Social, Asesoría Jurídica, Asistencia Médica, Educación, Secretaría y Tesorería. (Ferioli, 1990)

La Fundación organizó su trabajo a través de las células mínimas que se desplazaron por todo el país. Se convertían así en la prolongación del gobierno hasta los lugares más lejanos de Capital Federal y marcaban las prioridades de atención. La institución enlazó en su funcionamiento a los sindicatos y al Estado, dos actores centrales de la experiencia peronista, a través de su participación en la

financiación y su inclusión en los estatutos en lugares relevantes institucionalmente.

## Financiamiento

Los modos de obtención de recursos estaban establecidos por el estatuto. Entre ellos se incluía el aporte inicial que había realizado Eva Perón de diez mil pesos en moneda nacional, los bienes que se transfirieran por donaciones, herencias o legados, contribuciones del Estado en todas sus jurisdicciones, y las rentas que produjeran los bienes de la institución.

Dos tipos de financiamiento son identificados como centrales: las fuentes tradicionales y las fuentes extraordinarias. Entre las primeras se encontraban las leyes sancionadas por el Poder Legislativo, los impuestos al juego (casinos, loterías y carreras) controlados por el Estado, los salarios transferidos por la CGT correspondientes a los trabajadores sindicalizados del primero de mayo y el 17 de octubre. En la provincia de Santa Fe se identifican dos leyes (la ley 14.150 y la ley 14.154) que permitieron ceder tierras a la Fundación para la construcción de escuelas. El Convenio Cinematográfico de 1948 permitía cobrar un recargo en las entradas de cine para, con ese fondo contribuir, en un 50% a la Fundación, un 40% al fomento de la industria de las películas y un 10% a la obra social de la Asociación de los Empresarios Cinematográficos. (Stawsky, 2009)

Las fuentes extraordinarias de financiamiento eran varias, entre ellas se señalan, los casos judiciales de las empresas de las familias Bemberg y Sagasti. La primera estaba en litigio con el Estado desde 1937 por supuestas evasiones fiscales y maniobras en la constitución de las sociedades con la intención de ocultar bienes del dueño del grupo, Otto Sebastián Bemberg. La Fundación recibió una donación por la suma de 28.900.000 de los abogados y los cobradores fiscales de la Dirección General Impositiva, y a su vez se registró la devolución a estos mismos actores del 25% del monto donado.

La conformación de las comisiones liquidadoras de las empresas Bemberg fue cuestionada en los documentos publicados por la Comisión Investigadora en 1958, con el nombre de “Documentación, autores y cómplices de las irregularidades cometidas durante la Segunda Tiranía”. En 1952 la Fundación

adquirió dos propiedades de la familia, el Club Safac de Capital Federal y el molino yerbatero Safac de Misiones. En relación a los Sagasti aparecen numerosas irregularidades en transferencias de inmuebles y recursos desde la empresa a la Fundación. Todas estas operaciones estaban registradas pero sospechadas de maniobras fraudulentas en perjuicio de la empresa. (Stawsky, 2009)

La participación en mecanismos de comercialización a través del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio era otra de las modalidades extraordinarias de financiamiento. Esto le permitió la importación de productos a precios menores que los de mercado. El Estado cumplía un rol de empresario, por medio de la Fundación, a través de la comercialización de té, automóviles y bicicletas. A partir de 1952, “la Fundación no reinvertió en asistencia social, sino que incrementó sus recursos para proporcionarle fondos al Estado a través de la compra de títulos y /o bonos.” (Stawsky, 2009: 144)

El Estado aportaba muchos de los empleados que trabajaban en ella. El personal de la Fundación se agrupaba en tres categorías: permanente, transitorio y adscripto. Este último grupo estaba conformado por aquellas personas que dependían de algún organismo estatal (nacional, provincial o municipal) y eran nombrados por decretos o resoluciones para trabajar en la Fundación por períodos variables de tiempo. (Stawsky, 2009)

Las donaciones representaban la mayor parte de sus recursos en el primer año y luego decrecían a medida que se agrava la situación económica. A partir del año 1952 en el que el plan de estabilización congeló por dos años los aumentos de salarios y de precios, las donaciones de los sindicatos se hicieron menos frecuentes y mucho menos significativas. Durante ese mismo período empezaron a aumentar los fondos transferidos desde el Estado y los ingresos generados por la propia institución.

Después del derrocamiento del gobierno peronista son creados por el régimen de facto dos organismos que se hicieron cargo del destino de la Fundación. Uno de ellos se encargó de la intervención y otro de la investigación sobre su funcionamiento. Inmediatamente después del golpe se empezó con la

destitución de dirigentes peronistas y la destrucción de símbolos, todo ello enmarcado en un intento de lograr la desperonización de la sociedad.

La Comisión transfirió todos los bienes de la Fundación y su personal a diferentes reparticiones estatales, y los establecimientos no habilitados pasaron al Ministerio de Hacienda. Finalmente, se creó el Instituto Nacional de Acción Social y de este organismo pasaron a formar parte todos los bienes y el personal de la Fundación. Posteriormente se dispone la intervención particular de cada uno de los institutos y se empieza a realizar un proceso de descentralización de los organismos.

### La Fundación y el bienestar

Las acciones de la Fundación buscaban mejorar las condiciones de vida de amplios sectores a partir de desmercantilizar bienes y servicios. Este concepto “(...) refiere al grado en que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado. En la historia de las políticas sociales, los conflictos han girado principalmente en torno a qué grado de inmunidad de mercado sería permisible; es decir, los recursos, la extensión y la calidad de los derechos sociales.” (Esping Andersen, 1990: 60)

La desmercantilización permite, por tanto, pensar las políticas sociales como el proceso a través del cual independizar al individuo y a las familias del mercado para su subsistencia o para obtener un servicio o un bien. Las intervenciones de la Fundación se realizaban en el ámbito comunitario. Aunque estaba vinculada al funcionamiento del Estado, su estructura formal era la de una organización privada. El proceso de asignación del bienestar en las sociedades se da a partir de la combinación de actuaciones entre cuatro esferas: la mercantil, la doméstica o familiar, la estatal y la esfera relacional. Estas cuatro esferas, cada una con su lógica, son las encargadas de proveer bienestar, incluso de manera simultánea. (Adelantado, Noguera, Ramba, 2000)

Todas las actividades desarrolladas por la Fundación buscaban proveer servicios, bienes o recursos a los sectores subalternos, pero no todas las intervenciones reasignaban responsabilidades en el bienestar del mismo modo. La

Fundación producía un proceso de desmercantilización de servicios de salud a través de los policlínicos, de educación a través de los hogares escuelas, de cuidados a través de los Hogares de Tránsito, de Ancianos, la ciudad Infantil y la Juvenil, el Hogar de la Empleada, de recreación y turismo a través del turismo social. Además, ayudaba a distintos sectores a través del otorgamiento de becas y subsidios en dinero y en especie.

Esas acciones desvinculaban la satisfacción de necesidades de la esfera de la producción. Las intervenciones directas como el otorgamiento de becas y subsidios, la atención en sus institutos o la ayuda social directa producían una comunitarización del bienestar al atribuir a una institución privada la provisión de recursos, servicios o cuidados. La indagación sobre cada una de las intervenciones permite observar distintas intencionalidades en sus objetivos.

La atención integral en los institutos como los Hogares Escuela servía de nexo con el sistema estatal de políticas sociales universales. Ya que todos los niños internados en estas instituciones iban a las escuelas públicas tanto en el nivel primario como secundario. Esto ocurría con otros institutos, ya que muchas veces desde allí se los derivaba a ámbitos estatales para su atención.

Este vínculo con el Estado se producía también a través de los torneos deportivos. Vastos contingentes de niños, niñas y jóvenes en todo el país eran sometidos a un control de salud integral y se efectuaban derivaciones al sistema de salud pública en caso de diagnosticarse enfermedades, siendo este paso en muchos casos, un contacto con el sistema de salud útil como método de prevención.

Otras acciones de la Fundación pretendían reforzar el rol de la familia en la asignación de bienestar. Así, algunas intervenciones que tenían como destinatarias a las mujeres, buscaban consolidar su rol tradicional, tratando de generar incentivos para que desarrollen tareas en sus hogares. El otorgamiento de subsidios, ayudas económicas, o la entrega de bienes como las máquinas de coser les brindaba la posibilidad de permanecer en el hogar y al mismo tiempo obtener un ingreso a través de un trabajo por cuenta propia.

El accionar de la Fundación permitió trasladar parte de la responsabilidad en la asignación del bienestar a una organización intermedia, es decir, comunitarizar la asistencia. Pero también sirvió, en algunos casos, como nexo para vincular a los beneficiarios con los sistemas estatales de políticas sociales, para estatizar, y en otras para trasladar a las familias, sobre todo a las mujeres la provisión del bienestar, es decir, para familiarizar el bienestar.

Las normas de acceso a la asistencia de la Fundación eran flexibles. Sólo se necesitaba formular el pedido a través de una carta o solicitud. Para usar los términos de Esping Andersen, la Fundación tenía un potencial desmercantilizador mayor porque el acceso a sus bienes y servicios era sencillo. Pero al mismo tiempo como no estaba establecido por un procedimiento rutinizado y legalizado, podía permitir una implementación arbitraria y discrecional, aunque generosa.

En relación a la reposición de ingresos, es decir, que los subsidios o servicios sean tan bajos que sea más beneficioso buscarlos a través del Estado o el mercado, en este caso nos encontramos sólo con referencias cualitativas, muchas de las intervenciones que brindaba la Fundación eran cuestionadas por el excesivo lujo con el que eran organizadas. Por último, en referencia al alcance de los derechos, la Fundación aseguraba derechos vinculados a la salud, a la educación y al cuidado. Aunque sus intervenciones fueron amplias y en ámbitos diversos no implicaron el aseguramiento de derechos a través de normativa jurídica que lo garantice y lo vuelva obligatorio.

### La Fundación Eva Perón en la provincia de Santa Fe: la “Ayuda Social” durante la gobernación de Suárez

Durante el gobierno de Waldino Suarez hubo algunas intervenciones de la “Cruzada de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón” que se manifestaron a través de la entrega de bienes como víveres, vestimenta, muebles, juguetes y útiles de trabajo en distintos espacios de sociabilidad política vinculados al movimiento peronista y en organismos estatales como las Delegaciones Regionales de la Secretaria de Trabajo y Previsión, fundamentalmente la que estaba ubicada en la zona céntrica de la ciudad de Rosario.



La Cruzada realizó repartos de bienes a través de varias entidades sociales de la ciudad de Rosario en ocasión de los festejos del 25 de mayo de 1947. La Casa de la Mujer del barrio Refinería, la Asociación Vecinal Barrio Belgrano, el Club Asturiano y la Junta Central de Acción y Doctrina Peronista eran algunas de las instituciones que participaron. Además, los Centros Cívicos Femeninos Doña María Eva Duarte de Perón se encargaban de la entrega de bonos para la distribución de ropa y víveres que los referidos organismos realizaban en distintos lugares de la ciudad.<sup>148</sup>

Eva Perón participaba activamente en algunos actos públicos, reuniones, visitas a instituciones y agasajos gremiales como un almuerzo criollo en la Unión Tranviaria.<sup>149</sup> En diciembre de 1947, visitó la ciudad de Santa Fe donde se inauguraron dos establecimientos de sanidad provincial: el Hospital de Niños Eva Perón y el Centro Antituberculoso.<sup>150</sup>

En esa ocasión el periódico *El Orden* de la ciudad de Santa Fe llevó adelante una intensa campaña de promoción y publicidad de las acciones de asistencia desarrolladas por la primera dama. Se publicaron diariamente (durante la semana precedente a su viaje) notas en la que se divulgaban pedidos individuales que eran solicitados a la “Cruzada de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón”.

El diario invitaba a acercarse al local en horarios pautados para poder recoger pedidos. Todas las notas estaban ilustradas con fotografías de los “casos” que se presentaban. Las imágenes reproducen a los grupos demandantes. En una de ellas se muestra a mujeres de mediana edad con niños pequeños sentados en sus regazos. Llama la atención el clima festivo y las sonrisas de las solicitantes a la “Dama de la Esperanza”. Otra foto retrataba a los trabajadores del diario tomando nota de los pedidos que les estaban realizando un grupo nutrido de

---

<sup>148</sup> *La Capital*, Rosario. 21 de mayo de 1947 y *El Orden*, Santa Fe. 11 de Junio de 1947. La ayuda social "María Eva Duarte de Perón" distribuyó millares de paquetes por correo por aniversario de “Revolución de Junio”.

<sup>149</sup> *La Acción*, Rosario. 13 de agosto de 1946, en la Sociedad vecinal Tablada y Villa Manuelita, se efectuó el 4 de mayo, un reparto de 3000 prendas de vestir para niños de edad escolar donados por la Sra. Eva Duarte de Perón. Reparto de ropa en una escuela en la ciudad de Santa Fe, Reparto de ropas enviadas por la Señora Maria Eva Duarte de Perón, *El Orden*, Santa Fe. 22 de Octubre de 1947.

<sup>150</sup> *La Capital*, Rosario. 7 de diciembre de 1947.

mujeres en el local del periódico. Junto a la publicación de los pedidos, el diario sostenía su expectativa en el accionar de Evita: “Estamos seguros que los casos de real necesidad serán contemplados por María Eva Duarte de Perón, porque ella no puede sustraerse de todo lo que significa una real necesidad de los humildes ya que ellos más que nadie tienen su única esperanza en la generosidad de su obra.”<sup>151</sup>

Los casos publicados contienen el nombre y apellido de los solicitantes, la dirección, una breve descripción del grupo familiar, de la problemática y la formulación del pedido. Las demandas eran de lo más diversas, desde la obtención de la libertad de un familiar preso, un trabajo, una cama, un colchón, ropa, internación en un hogar, pensiones, excepción del servicio militar, recursos para construir un rancho, atención médica, elementos ortopédicos, y máquinas de coser concebidas como herramientas de trabajo para acrecentar el ingreso familiar.

Este acontecimiento de la prensa local permite elaborar algunas reflexiones. De un lado, visualizar a los actores que se acercaban a solicitar algún pedido a Eva Perón. Los solicitantes pertenecían a sectores humildes por fuera del mercado de trabajo (sobre todo ancianos y mujeres) y a sectores trabajadores que querían mejorar sus condiciones laborales, con la colocación en un trabajo mejor remunerado y protegido o que necesitaban intervenciones puntuales. Por otro lado, se evidencia la exposición a la que quedan librados los solicitantes a través de la publicación de sus nombres, sus necesidades y detalles de su intimidad en un periódico local.

La publicación reforzaba la legitimidad del pedido y abría un canal de comunicación que funcionaba como un estímulo para formular este tipo de demanda. Al mismo tiempo, esos escritos tenían un rol pedagógico, una función de estímulo, pues podía brindar un ejemplo de solicitud y generar la oportunidad para solicitar ese pedido a través de otros medios como una carta dirigida directamente a Eva Perón.

---

<sup>151</sup> *El Orden*, Santa Fe. 4 de diciembre de 1947; *El Orden*, Santa Fe. 3 de Diciembre de 1947; *El Orden*, Santa Fe. 4 de Diciembre de 1947; *El Orden*, Santa Fe.5 de Diciembre de 1947; *El Orden*, Santa Fe. 6 de Diciembre de 1947.

Esa semana de difusión se cerraba con la formulación de un reclamo sobre la necesidad de replicar el accionar de las políticas sociales a nivel nacional, identificadas con la obra de la Fundación, en el espacio provincial. La nota editorial, sin firma, estaba titulada: “La obra social que necesita Santa Fe” y cerraba con la interpelación al gobierno provincial exigiendo una intervención efectiva y ambiciosa: “Salve al pueblo trabajador e imponga la justicia social.”<sup>152</sup>

Durante el verano de 1948, “la Cruzada de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón realizó un reparto de 1.500.000 juguetes en el interior del país a través de Correos y Telecomunicaciones.”<sup>153</sup> A lo largo del año 1948 se publicaron numerosas notas que daban cuenta del accionar de asistencia social de la Fundación Eva Perón en la provincia. A través de esas notas de opinión se explicaban las acciones que se desarrollaban y los modos de acceder a las mismas. Esas publicaciones eran una herramienta de legitimación, difusión y enseñanza sobre la elevación de pedidos.<sup>154</sup>

También aparecen para 1948 otras modalidades de intervención, que incluían a actores locales. Se elaboró, por ejemplo, un petitorio a la Cruzada de Ayuda Social Eva Perón, firmada por miembros de la asociación vecinal de Barrio Belgrano de la ciudad de Rosario en el que solicitaban ropa y comestibles para los habitantes pobres de la zona.<sup>155</sup>

Hubo un trabajo conjunto en la construcción de viviendas a partir de la aplicación de la ley provincial 2.607 de vivienda popular de 1948. Se planeaba la construcción de mil viviendas con un monto estimado de 25 millones de los cuales 10 millones provenían de un empréstito provincial y 12 millones del plan de ayuda social María Eva Duarte de Perón. También se acordaban 3.825.000 pesos para tal fin de la ley de creación de la Secretaría de Bienestar y Seguridad

---

<sup>152</sup> *El Orden*, Santa Fe. 7 de Diciembre de 1947

<sup>153</sup> *La Capital*, Rosario. 5 de enero de 1948. Los centros cívicos femeninos de ayuda social María Eva Duarte, y otras instituciones como la sección juvenil de la Cruz Roja entregan juguetes y actividades, hay una nota que detalla actividades *La Capital*, Rosario. 6 de enero de 1948.

<sup>154</sup> *El Orden*, Santa Fe. 15 de Marzo de 1948. Así soluciona los problemas sociales la obra de ayuda social "María Eva Duarte de Perón".

*El Orden*, Santa Fe. 16 de mayo de 1948. La obra de ayuda social "María Eva Duarte de Perón" asegura para nuestra infancia una vida digna y feliz.

*El Orden*, Santa Fe. 22 de Agosto de 1948 Notable función cumplen las instituciones dependientes de la fundación ayuda social "María Eva Duarte de Perón".

*El Orden*, Santa Fe. 10 de Diciembre de 1948. Justicia para los niños huérfanos.

<sup>155</sup> *La Acción*, Rosario. 1 de febrero de 1948

Social y 2.625.000 pesos del sorteo extraordinario de la lotería de la provincia de la navidad anterior. El plan de obras abarcaba a las ciudades de Santa Fe, Esperanza, Rafaela, San Lorenzo, Rufino, San Cristóbal y Rosario.<sup>156</sup>

A través de la ley 3.287, de diciembre de 1948, se establecía el mecanismo legal de expropiación de terrenos para la construcción de viviendas para empleados y obreros provinciales. Esta normativa establecía la declaración de utilidad pública y sujetos a expropiación a los inmuebles necesarios para la construcción de viviendas para obreros y empleados. La Dirección de Vivienda Popular de la provincia era la encargada de su ejecución, en forma directa o en coordinación con el Banco Hipotecario Nacional o con la Fundación Eva Perón.<sup>157</sup>

Eva Perón también cumplía funciones de vinculación entre los dirigentes provinciales y el Estado nacional. La intervención personal de la primera dama había logrado la aprobación del pedido de la provincia para facilitar la emisión de letras del tesoro por el valor de 16.500.000 pesos para cubrir las necesidades de las municipalidades y comunas en materia de sueldos y jornales hasta fin del año 1948.<sup>158</sup>

En estos primeros años se elaboró un proyecto que emparentaba el funcionamiento de la Fundación con el Estado provincial. La ley 3.436 de 1948 instituía en la jurisdicción de Santa Fe el día de la Fundación Eva Perón. A través de esta ley se facultaba al Poder Ejecutivo provincial para proceder a efectuar la recaudación y liquidar a favor de dicha institución los ingresos recaudados.

Los aportes se constituían con el recargo del 10% que en el día de la Fundación se hacía sobre el importe de las entradas de todos los espectáculos públicos, la venta de bonos de la “Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón” por intermedio de funcionarios y empleados de la administración provincial, de las municipales y de las comisiones de fomento en el curso de la semana precedente. A esto se sumaba el producido de un sorteo extraordinario

---

<sup>156</sup> *La Acción*, Rosario. 22 de agosto de 1948.

<sup>157</sup> Ley 3.287/48. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3287\\_10924.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3287_10924.pdf) Consultada el 4 de agosto de 2019.

<sup>158</sup> *La Acción*, Rosario. 24 de noviembre de 1948.

anual de la lotería provincial, y el aporte de la provincia de 200.000 pesos anuales, que se tomaba de rentas generales con imputación a dicha ley.<sup>159</sup>

“Santa Fe ya ha recibido de la Fundación de Ayuda Social la colaboración efectiva necesaria para la construcción de numerosas viviendas, y muchas, incontables personas de humilde condición, ven todos los días gracias ella, realizarse acariciadas esperanzas o ilusiones. Ello crea para la provincia la obligación moral de acudir en ayuda de la obra magnífica que desarrolla y tiene ahora para ello, además de la garantía moral de la Señora María Eva Duarte de Perón, la garantía jurídica de la Fundación de ayuda social que lleva su nombre”.<sup>160</sup>

Mende, en las palabras citadas, justificaba la medida en función de las intervenciones que la Fundación desarrollaba en la provincia y en el apoyo directo a la figura de Eva Perón y a su obra asistencial. El secretario de Bienestar y Seguridad Social, sostenía la presentación de dicha ley en el accionar de la institución en la provincia y en una deuda moral con la figura de su responsable.

El presidente de la comisión de presupuesto, pronunció un discurso fundamentando la importancia de su aprobación en el reconocimiento de la labor realizada por Eva Perón. “El potencial de la obra social florecida en las manos de esta mujer prodigiosa que por venir del pueblo y por deberse al pueblo, tienen el espíritu templado y cristiano, el corazón abierto como la pampa y las manos incansables, multiplicadas en el dar; en el dar cristiano que bendice, sin que la mano izquierda se entere del favor que reparte la derecha.”<sup>161</sup>

La legitimación se sustentaba en la vinculación de la asistencia con una concepción cristiana y en la voluntad individual de una mujer que se configuraba en el imaginario como una figura excepcional. También el diputado Antonio Rodenas se expresaba en el mismo sentido, y enaltecía la figura de Eva Perón, cargando de contenido religioso su obra a la par que identificaba la actuación de la Fundación con su voluntad. Se resumen algunas de las características que se le

---

<sup>159</sup> *La Capital*, Rosario. 16 de octubre de 1948. El texto de ley dice lo que sigue: “Art. 1: Fíjese el domingo inmediato posterior al día 17 de octubre de cada año para la recaudación mencionada en el art. 2º inciso a de la ley 3436, reglamentado por el decreto 09905 (B.S. 1550) de fecha 20 de septiembre del año en curso.” Y *La Acción*, Rosario. 3 de julio de 1948.

<sup>160</sup> *La Acción*, Rosario. 3 de julio de 1948

<sup>161</sup> *La Acción*, Rosario. 8 de septiembre de 1948.

asignaban a la institución en el imaginario colectivo: la cristalización de la voluntad de Eva, la obra urgente y eficaz de un poder cercano, accesible y abnegado. Rodenas sostenía exacerbando la identificación cristiana y la adulación, que al igual que Jesús, “Evita pasa haciendo el bien.”<sup>162</sup>

Existía una identificación plena entre la acción social de la Fundación y la fe católica al emparentar las acciones que se configuraban en la voluntad de Eva con la tradición católica de atención de la cuestión social. La celebración del día de la Fundación era la reafirmación de una larga tradición de acción social de las mujeres en la historia, identificadas en los valores religiosos de abnegación, sacrificio y dedicación: “Así, cristianamente, esta mujer, extiende su mano, no en la limosna que humilla y avergüenza, sino en la santa que tiene su mira en Dios y su ejemplo en todas la mujeres de nuestra historia”<sup>163</sup>.

La legitimación de la asistencia social pivotaba sobre dos argumentaciones distintas. De un lado en el concepto de la justicia social, la ampliación del accionar del Estado con la sanción de leyes y la implementación de políticas públicas. Y, por otro lado, en la justificación religiosa que vinculaba su accionar y la figura de Eva Perón con los valores de la caridad y las cualidades personales de una figura construida como una imagen sagrada.

Los campeonatos de la Fundación nacieron como un aporte realizado por esta institución al plan deportivo delineado por el gobierno en 1947 desde la Secretaría de Medicina del Deporte. En 1949 se organizaban los primeros campeonatos. La convocatoria y la difusión se sostenían por un gran aparato de propaganda, se les brindaba un tratamiento periodístico comparable al que se le otorgaba a las grandes competencias deportivas como el turismo carretera o los campeonatos de fútbol profesional.

La organización dividía a los equipos en seis regiones: centro, cuyo, noroeste, noreste, centro-sur y sur. Se realizaban las primeras competencias regionales y después los ganadores competían con otras regiones hasta llegar a la final en Buenos Aires. En la primera competencia sólo se practicó fútbol pero a medida que se incorporaban clubes con mejores instalaciones se iba ampliando el

---

<sup>162</sup> *La Acción*, Rosario. 8 de septiembre de 1948.

<sup>163</sup> *La Acción*, Rosario. 8 de septiembre de 1948.

número de prácticas hasta llegar a once, en 1955. A través de estos campeonatos se fomentaban el hábito de la actividad física y “se ejercía a través de ellos un amplio control sanitario de la población infantil a nivel nacional.” (Ferioli, 1990: 145)

La inscripción a los campeonatos aseguraba la derivación al sistema de salud pública a niños con patologías y la regularización de la situación legal de aquellos que no tenían documentos de identidad. Estas situaciones, una vez puestas en contacto con las instancias territoriales de organización de las competencias, eran resueltas en forma gratuita por la Fundación.

La provincia de Santa Fe colaboró con los campeonatos a través de los subsidios establecidos por ley que se fueron elevando año a año. En 1950, a través de la ley 3.817 establecía una partida de \$50.000 para atender los gastos en la provincia de los campeonatos de “Fútbol Infantil Evita”. En 1952, de acuerdo a la ley 4.363, el aporte se amplió a \$ 200.000 para su organización en la provincia y la ley 4.526 de 1953 establecía una inversión de \$ 250.000 en los Campeonatos Nacionales Infantiles “Evita” y Juveniles “Juan Perón” para atender los gastos de organización durante los años 1953 y 1954.<sup>164</sup>

La prensa publicaba notas extensas con los nombres y procedencias de los participantes de los torneos. Además se hacían ceremonias de entregas de los premios a los deportistas de la provincia.<sup>165</sup> En los últimos campeonatos del período se organizó una entrega de premios protagonizada por el interventor federal Ricardo Anzorena, que contó con un imponente acto y desfile de los ganadores en varias disciplinas incluida natación, waterpolo, atletismo, y el otorgamiento de motonetas y bicicletas.<sup>166</sup>

El accionar de la institución en este primer momento se desarrolló a través del reparto de bienes, el establecimiento por ley provincial del día de la Fundación y la articulación permanente que se ha analizado en los capítulos anteriores a través de la derivación al Estado santafesino, por medio de la Secretaría de

---

<sup>164</sup>Ley 3817 disponible en <https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/fichaley?idLey=7886>, ley 4.363 disponible en <https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/fichaley?idLey=9491> ley 4526 disponible en <https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/fichaley?idLey=8549> Consultado el 4 de octubre de 2019.

<sup>165</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 17 de Febrero de 1955.

<sup>166</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 1 de Septiembre de 1955.

Bienestar y Seguridad Social y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, de pedidos elevados directamente a Eva Perón por carta.

### La Fundación durante las gobernaciones de Caesar y Cárcamo

La Fundación fue beneficiada económicamente por distintas normativas provinciales. Una modalidad fue la exención de impuestos y la entrega de varias propiedades durante la gobernación de Caesar. A partir de 1951, se establece por ley un aporte obligatorio de los agentes del Estado provincial que se constituía con los sueldos correspondientes a los días 1 de Mayo y 12 de octubre de cada año. (Bacolla, 2003)

La ley 3.960 de 1950 aprobaba el decreto 13.292, de fecha 11 de diciembre de 1950, y exceptuaba del pago de todo impuesto o tasa, presente o futura a los bienes de la Fundación Eva Perón. A través de la ley 4.608 de 1954 se establecían exenciones de impuestos de sellos y tasas de servicios a propietarios de viviendas construidas por la nación, provincia, municipalidades o comisiones de fomento y la Fundación.<sup>167</sup>

Mediante la ley 3.961 de diciembre de 1950 se establecía la expropiación de inmuebles y su posterior donación para construcción de setenta escuelas primarias por la Fundación Eva Perón. A través de esta normativa se autorizaba al Poder Ejecutivo a expropiar bienes inmuebles y a otorgarlos en donación, como así también otros de propiedad fiscal, en la cantidad que permitiera la construcción de setenta edificios destinados al funcionamiento de escuelas primarias, que en igual número tenía proyectado construir la Fundación.<sup>168</sup>

Este proyecto abrió el debate sobre el vínculo de la institución con el Estado. El senador radical Miró Pla manifestó su oposición a la cesión de terrenos fiscales argumentando que el Poder Ejecutivo nacional tenía atribuciones a través de la “Ley Lainez” para la construcción de escuelas y que de este modo la provincia estaba resignando facultades y otorgándoselas a una entidad privada que

---

<sup>167</sup> Ley 3960/ 50 disponible en <https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/fichaley?idLey=8025>  
Consultado el 5 de octubre de 2019.

<sup>168</sup> Ley 3.961 disponible en <https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/fichaley?idLey=7008>  
consultado el 4 de julio de 2020.



no debía dedicarse a cuestiones educativas. Además, agregaba que la provincia tenía capacidad contributiva para realizar estas construcciones.

El presidente del bloque peronista, Enrique Roulet, sostenía que no se perdía patrimonio de la provincia y que no se delegaban facultades porque luego sería el Estado el responsable de las escuelas. El senador por el departamento La Capital, Bosembiante, argumentaba que la cesión de los terrenos serían compensados por la construcción de edificios educativos.<sup>169</sup> En ese mismo período hubo una importante tarea de refacción y construcción de establecimientos educativos en todos los departamentos de la provincia por parte del Ministerio de Obras Públicas e Industrias.<sup>170</sup>

Durante la gobernación de Caesar se iniciaron las acciones tendientes a la construcción de tres grandes instituciones de la Fundación en la provincia: un hogar de ancianos en la localidad de Recreo, un policlínico y un hogar escuela en la ciudad de Granadero Baigorria (entonces denominada Paganini) en cercanías de la ciudad de Rosario.

*Hogar de Ancianos.* La Fundación fundó sólo un Hogar de Ancianos ubicado en la localidad de Burzaco en la provincia de Buenos Aires que fue inaugurado el 17 de octubre de 1947. Este tipo de hogares tenían como finalidad brindar vivienda cómoda, higiene, alimentación y vestimenta a los ancianos sin medios propios de subsistencia o incapacitados de proveérselos. Para el año 1954, se proyectaba crear cuatro hogares más en Santa Fe, Córdoba y Tucumán con capacidad para albergar a entre 220 y 300 personas, sin embargo esos hogares nunca fueron construidos. (Stawsky, 2009)

El Hogar de Ancianos de Santa Fe se proyectaba en la localidad de Recreo, cercana a la ciudad capital de la provincia, sin embargo al igual que el resto de los planificados se construyó. Esta obra debía iniciarse con la sanción de la ley 3.544 de octubre del 1949 por la que se establecía “la transferencia de dominio a la

---

<sup>169</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 15 de Diciembre de 1950.

<sup>170</sup> Memoria Ministerio de Obras Públicas e Industria. De Junio de 1 de Junio de 1950-1 de junio de 1951.

Fundación Eva Perón de un lote de cuarenta hectáreas pertenecientes a la provincia para la construcción de un hogar.<sup>171</sup>

*El policlínico y el hogar escuela.* Mediante la ley 3.610 de octubre de 1949 se autorizaba al Poder Ejecutivo provincial a hacer la donación de un terreno a la Fundación Eva Perón, con cargo de construir con fondos propios los edificios para un hogar escuela y un hospital conforme al ofrecimiento que había hecho la institución. Los fondos se tomaban de rentas generales con imputación a la mencionada ley.<sup>172</sup>

El Poder Ejecutivo de la provincia, el 4 de noviembre de 1949 dictó el decreto 06603 por el que se entabló la demanda de la expropiación ante la Corte Suprema de Justicia. Unos meses después a través de la sanción de la ley 3.653 de enero de 1950, se ampliaba la superficie del terreno afectado para la construcción de ambas instituciones, por lo que se modificaban los términos de la ley 3.610.<sup>173</sup>

La elección de la localidad de Granadero Baigorria se asentaba en razones estratégicas: la conectividad con varias rutas nacionales, la importancia de la vecina estación de trenes del Ferrocarril Central Argentino, el Círculo de Aviación Paganini con sus instalaciones, y un campo apto para el despegue y aterrizaje de aviones, la accesibilidad a los servicios públicos, y un terreno con las dimensiones necesarias, ya que el proyecto incluía campos de deportes, huertas que abastecerían la demanda del complejo, jardines y helipuertos. (Zavatero, 2004)

El área de influencia del hospital se extendía a la propia ciudad de Rosario (fundamentalmente la zona norte) y gran cantidad de pueblos del área metropolitana como Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez, San Lorenzo,

---

<sup>171</sup> Ley 3812/50. Disponible en: <https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/fichaley?idLey=7868>) establecía la expropiación de un lote para la construcción del hogar en Recreo. Y, finalmente, en septiembre de 1952 se suma una superficie más a través de la ley 4290 que declaraba de utilidad pública los terrenos para la construcción de edificios y parques por la Fundación Eva Perón. Disponible en: <https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/fichaley?idLey=9886> consultada el 4 de noviembre de 2019.

<sup>172</sup> Ley 3.610/49 Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3610\\_6305.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3610_6305.pdf) consultada el 4 de noviembre de 2019.

<sup>173</sup> Ley 3.653. Disponible en: <https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/fichaley?idLey=7630> consultada el 4 de noviembre de 2019.

Timbúes, Puerto General San Martín, Puerto Gaboto, Oliveros y Monje. La ocupación total del terreno por la provincia se realizó el 16 de marzo de 1950.<sup>174</sup>

Los terrenos fueron donados a la Fundación que encomendó la construcción al Ministerio de Obras Públicas de la Nación mediante un contrato celebrado el 20 de octubre de 1952. El proyecto y dirección, lo realizó la Dirección Nacional de Arquitectura del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (Distrito Litoral). La obra comenzó en el año 1950 y fue adjudicada a empresas de capitales franceses que a su vez derivaron a otros contratistas su ejecución. Trabajaron en ella alrededor de dos mil personas en el tiempo de construcción. (Armando, 2013)

En 1952, luego del fallecimiento de Eva Perón, se transfirió al Ministerio de Salud Pública la terminación y operación de los grandes establecimientos hospitalarios ubicados en el aglomerado bonaerense y en el interior del país. Algunas plantas físicas estaban terminadas pero sin habilitarse como era la situación del hospital de Granadero Baigorria que en 1955 todavía no se había inaugurado. Recién se puso en funcionamiento en 1961, cuando a través de la ley 5.343 fue donado a la Facultad de Ciencias Médicas de Rosario. (Armando, 2013)

175

El Hogar Escuela Coronel Juan Domingo Perón fue inaugurado en agosto de 1952 por el Consejo de Administración de la Fundación, luego de la muerte de Eva Perón. Su primera directora fue María Zamboni, y luego Juana de Patiño quien ingresó al hogar como directora a finales de 1953 y estuvo a cargo hasta 1955.<sup>176</sup>

*Hogar Escuela:* El Hogar contaba con una capacidad para albergar un total de 1200 niños entre internos y externos. Tenía capacidad para alojar a 600 niños (300 en el sector de las niñas y 300 en el sector de los niños). La intencionalidad de este tipo de institución se explicitaba en las ordenanzas internas que establecían

---

<sup>174</sup> La Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe se expidió en la causa que sobre esta expropiación se había iniciado (causa 47 año 1949 Provincia de Santa Fe c/ Victorio De Lorenzi e hijos s/ expropiación). El 1 de Julio de 1952 se declaraba transferido a favor de la Provincia de Santa Fe el dominio del inmueble con las dimensiones y linderos descriptos que se encuentra anotado en el Registro General bajo el número 73.041 tomo 147 folio 305.

<sup>175</sup> Ley 4.353/61. Disponible en: <https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/fichaley?idLey=8932> consultado el 5 de noviembre de 20119.

<sup>176</sup> *La Acción*, Rosario. 24 de agosto de 1952.

como sus objetivos propender y desarrollar la educación integral de los niños asistidos, brindar soluciones concretas a las necesidades de las familias humildes y mantener a los niños arraigados a su núcleo familiar. (Attara, 2007)<sup>177</sup>

Los Hogares Escuela eran considerados instituciones asistenciales y educativas destinadas a niños en edad escolar. Estas instituciones brindaban alojamiento y atención integral que abarcaba: alimentación, vestimenta, práctica de deportes, educación no formal, atención médica y odontológica. El concepto que guiaba su funcionamiento y atención era el de hogar. Se intentaba reconstruir el funcionamiento del hogar familiar para niños de sectores humildes.

Todos los Hogares Escuela de la Fundación se distinguían por tener una misma línea arquitectónica. Estaban rodeados de césped y como delimitación con la sociedad se levantaba un cerco de no más de un metro de altura, esto contribuía a que el instituto estuviera integrado física y visualmente al entramado urbano. La Fundación construyó en siete años de vida activa un total de catorce Hogares Escuela en todo el país, con una capacidad de albergue de entre 300 a 1500 internos cada uno. (Stawsky, 2009)

El objetivo último del paso de un niño por estas instituciones era conseguir su inclusión a la sociedad, y esta intención estaba presente tanto en su diseño arquitectónico como en el funcionamiento interno, y sus vínculos con el resto de la sociedad. Se sostenía que logrando su inclusión social desde la educación integral, el niño o niña transmitiría los hábitos y costumbres aprendidos en la institución al seno de su propio hogar.

“Se intentaba por medio del consejo, el ejemplo o la persuasión, que las familias modificaran sus hábitos, en especial los higiénicos, puesto que el niño asistido en el Hogar pretendía ser mostrado como ejemplo, como punto de apoyo, para su familia. Los tipos de ayuda concreta que el Hogar brindaba a las familias variaban en desratizaciones, desagotes de pozos ciegos, regalos de pintura o chapas para el mejoramiento de las casas. Por último era importante verificar la

---

<sup>177</sup> El trabajo se realizó a partir de entrevistas realizadas entre noviembre-diciembre de 1989 / Juana de Patiño quien ingresó al Hogar como Directora a finales de 1953 /1955, Nely Serrano, ingresó como enfermera en 1954/ 1981, Eve Matsumoto ingresó como Secretaria de Dirección en 1954/1989, como Preceptoras Hilda Sánchez de Murati ingresó 1953, Dra. Eney Martínez ingresó 1954/1955, Eugenia Rojas, María Angélica Piazza, Olga Carracedo (vice-directora turno mañana en 1989).

existencia o no de los cambios y mejoras por medio de visitas periódicas a los lugares antes acudidos.” (Attara, 2007: 13)

La relación con el mundo exterior era una premisa de funcionamiento. Los niños iban a escuelas públicas y se intentaba mantener y profundizar el lazo familiar cuando éste existía, o se le asignaban tutores para que recrearan su vida familiar los fines de semana y en los períodos de receso escolar. Muchas veces las tutoras pertenecían al Partido Peronista Femenino, esa función era asumida como una responsabilidad de militancia. También las asistentes sociales actuaban como tutoras y tenían estipulado la visita periódica a la casa familiar de los niños.

La construcción de cada uno de los Hogares Escuela se disponía de acuerdo a la situación socio económica del lugar de emplazamiento. El primer diagnóstico lo realizaban las delegadas censistas. Cuando trascendía la noticia de la futura construcción, los vecinos empezaban a enviar solicitudes de ingreso dirigidas a Eva Perón. En el período previo a la inauguración, visitaban los hogares de los solicitantes y hacían una primera evaluación. En el interior del país los niños podían ingresar a partir de los 4 y hasta los 10 años, mientras que en la Capital el ingreso era a partir de los 6 años de edad. (Ferioli, 1990)

El primer paso para el ingreso era la realización de una evaluación psicológica y médica a cada uno de los solicitantes. Esto contribuyó a la obtención de un relevamiento de la situación general de la niñez y de un diagnóstico sobre las condiciones y las problemáticas específicas de esta población en distintas partes del país. Aquellos niños a los que se les detectaba alguna afección física o psicológica, eran trasladados para su atención, siendo la Fundación quien se hacía cargo de su internación y tratamiento.

“El principio y fin de la cadena de formación de los niños del Hogar era la preceptora. Su figura innovaba en el modo de entender un internado, las preceptoras actuarían como madres. Madres mitificadas desde su hacer. Para ingresar en el cargo debía poseer título de Bachiller o Maestra recibida y mostrar predisposición para el cuidado de los niños. No era excluyente el no pertenecer al Partido Peronista.” (Attara, 2007: 16)

Además de la importancia de la vinculación familiar, se le otorgaba un rol central a las preceptoras. Su rol se emparentaba con el de una madre, ya que debían brindar cuidado y amor, y además debían acreditar una formación acorde. Las preceptoras trabajaban de a pares y cumplían turnos de siete horas por la mañana o por la tarde. Se les delegaban grupos de 20 niños divididos por sexo y edad. Trabajaban seis días a la semana y tenían un día de franco. Eran las responsables de la formación de hábitos y costumbres en los niños y niñas. El Hogar de Baigorria contaba además con maestras especiales para completar la educación formal e informal en contra turnos. (Atara, 2007)

Luego de los primeros años de organización es central el rol que cumplió Juana de Patiño como directora nombrada a partir de 1953. Patiño ya había actuado como interventora del Hogar de San Miguel de Tucumán y elaboró en el Hogar de Baigorria una serie de normativas internas que permitieron organizar más eficientemente al personal estableciendo las obligaciones y responsabilidades de cada cargo. La actividad de la institución estaba ceñida por una rutina institucional regulada y poco flexible que describía minuciosamente cada una de las acciones de los actores del hogar a lo largo de cada jornada de trabajo.

La Fundación continuó durante todo el segundo momento comprendido entre los años 1949 y 1955 la asistencia a través de la entrega de bienes. En 1951 colaboraba en una inundación provocada por el desborde del río Paraná en la ciudad de Santa Fe con la organización de una comisión de delegadas para la ejecución de la ayuda.<sup>178</sup> En 1954 se efectuaban entregas de bienes para los afiliados del gremio de canillitas.<sup>179</sup> En abril de 1955 la delegada censista Carolina Negretti y la directora general de Bienestar Social de la provincia, Alejandrina Provensal de Tejerina, recibían en el correo un envío de la Fundación de muebles, ropas, enceres y juguetes para las familias afectadas por el ciclón en las localidades de Monte Vera, Recreo y algunos barrios de la ciudad de Santa Fe.<sup>180</sup>

La Fundación durante este segundo momento continuó con las tareas de reparto de bienes pero además inició y terminó la construcción de dos

---

<sup>178</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 16 de Abril de 1951.

<sup>179</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 5 de Enero de 1954.

<sup>180</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 5 de Abril de 1955.

instituciones de atención integral: un policlínico y un hogar escuela en la localidad de Granadero Baigorria, el sur de la provincia. El Estado santafesino, por su parte, siguió atendiendo las derivaciones de casos, sancionando leyes que la favorecían y exceptuándola de impuestos.

### Reflexiones en torno a la Fundación

La creación de la Fundación Eva Perón dio lugar a la apertura de un canal de comunicación e intercambio con los sectores subalternos de la sociedad, tanto los sectores trabajadores como aquellos que por distintos motivos no participaban del mundo laboral. Era una entidad privada pero vinculada estrechamente a las políticas del Estado peronista. El Estado participaba a través de su financiamiento. Su accionar y objetivos buscaban mejorar las condiciones de vida de los sectores peor integrados a la nueva estructura económica social consolidada por el peronismo y responder a necesidades y demandas de carácter urgente.

Junto a las políticas públicas de servicios específicos actuaba la Fundación como un poderoso instrumento político que a la vez que intentaba consolidar y afianzar el régimen político, expandía sus bases sociales. Era el nexo que comunicaba a los sectores más débiles del sistema social con la atención de los sistemas especializados del Estado.

En el funcionamiento y el financiamiento de la Fundación Eva Perón aparece el concepto de solidaridad interclases. Ya no era sólo el Estado o las clases dominantes los responsables de compensar las desigualdades económicas, sino que se produce una especie de redistribución entre los nuevos actores del modelo económico. Son los sindicatos, los trabajadores, los empresarios y el Estado quienes realizan donaciones a la entidad, y la propia institución generaba a través de distintos mecanismos recursos para sus intervenciones.

El verdadero punto de ruptura que efectuaba este tipo de intervención tenía que ver con posicionar discursivamente al beneficiario de la intervención como un sujeto de derechos. El Estado y la sociedad eran quienes estaban obligados a garantizar derechos. Este quiebre discursivo abría el espacio para la incorporación de voces silenciadas y creaba nuevas instancias de litigio y confrontación. La

apertura de estos canales legitimaba la atención y demanda de los actores para los que se disponen estas instituciones.

La Fundación Eva Perón estuvo presente en la provincia de Santa Fe tempranamente a través de diferentes modalidades que van desde el reparto de bienes a la construcción de instituciones de atención integral como un hogar escuela y un policlínico. Sin embargo, es el Hogar Escuela la única institución que funcionó durante el período. Se inauguró en 1952 con una actividad asistencial y educativa dirigida a los niños de la zona. Este espacio funciona como hogar hasta la actualidad. El Hospital fue inaugurado recién en 1961 y funciona actualmente dependiente del Ministerio de Salud Pública de la Provincia.

La Fundación tuvo un vínculo continuo con el territorio, incluso antes de estar formalmente organizada sus acciones se desarrollaban bajo la denominación “Cruzada de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón”. Articulaba su trabajo con instituciones locales como vecinales, clubes y espacios de sociabilidad política (primero en los centros cívicos y luego en las unidades básicas femeninas). Luego de julio de 1948, cuando se constituyó formalmente, se observan articulaciones a partir de las derivaciones de cartas dirigidas a la Fundación o a Eva Perón que eran reenviadas a los organismos de asistencia social de la provincia que intervenían finalmente en esos casos.

Muchas de las cartas escritas a Eva Perón eran reenviadas por la burocracia de la Fundación al servicio social de la provincia, primero a la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social, y a partir de 1949, al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. En estas instituciones se les asignaba una asistente social que era la responsable de hacer la evaluación de cada caso y proceder a otorgar o denegar la respuesta a la demanda específica.

También existieron múltiples normativas durante todo el período que vinculaban el accionar de la Fundación con el Estado santafesino, ya sea a través de la exención de impuestos y tasas, las donaciones de inmuebles, subsidios para la organización de actividades o el establecimiento de un día de la Fundación en la provincia como herramienta de recaudación y reconocimiento de su labor.



A pesar del peso que tenía el Estado santafesino como responsable, coordinador y contralor de las políticas de asistencia social a través de instituciones específicas, la Fundación tuvo un rol relevante. Esto se evidenciaba a partir de la permanente y sostenida coordinación de actividades como los campeonatos, la ayuda social directa a través de la delegación de la atención en organismos gubernamentales provinciales, y la donación de terrenos para la construcción de escuelas por parte de la Fundación.

Como síntesis, se sostiene que la Fundación desarrolló en la provincia de Santa Fe actividades vinculadas a todos los sectores subalternos, vinculados o no al mercado laboral (mujeres, niños, jóvenes, ancianos y trabajadores) e implementó múltiples modos de atención (acción social directa, atención integral en instituciones, injerencia en el ámbito legislativo y reparto de bienes). Sin embargo, fueron los niños los que recibieron una atención más sistemática a partir de la construcción y puesta en funcionamiento de un Hogar Escuela y la implementación de los Campeonatos Infantiles Eva Perón y Juveniles Juan Domingo Perón. Sus obras de atención integral en la provincia son las que aún siguen en funcionamiento vinculadas a sus mandatos fundacionales.

## Capítulo VIII

### La asistencia no gubernamental en la provincia de Santa Fe

El presente capítulo analiza la diversidad de actores no gubernamentales que participaban de la asistencia social en la provincia de Santa Fe durante el primer peronismo. Para ello, se identifican los protagonistas centrales y se desarrollan aquellos que se consideran más relevantes en términos de capacidad de atención, recursos y estructura institucional. En los capítulos anteriores se analizó el funcionamiento de los actores gubernamentales dedicados a la asistencia en la provincia desde los gobiernos demócratas progresistas hasta fines de la experiencia peronista en 1955. Sin embargo, la comprensión de este campo no sería completa sino no se atendiera a los conflictivos y cambiantes vínculos con el resto de los actores responsables de este tipo de acciones.

Al igual que en otros espacios provinciales y nacionales en la tarea asistencial convivían una multiplicidad de prestadores. Además de los actores gubernamentales funcionaban las sociedades de beneficencia, las asociaciones de las colectividades étnicas, las instituciones vinculadas al laicado católico, las entidades barriales como vecinales y bibliotecas populares y, los espacios de sociabilidad política como comités y unidades básicas. Las políticas asistenciales se encontraban con prácticas tradicionales de beneficencia y ayuda social llevadas adelante por un mosaico de actores diversos.

### El Estado santafesino y sus vínculos con los actores no gubernamentales de la asistencia

La ley 2.608 de 1938 reorganizaba la asistencia social y hospitalaria y le otorgaba un lugar destacado a los gobiernos locales y a las sociedades de beneficencia. Establecía que los hospitales construidos a partir de esa ley serían entregados “a la municipalidad o comuna respectiva o a la sociedad local de beneficencia, existente o creada con este propósito, cuando ésta demostrara poseer

suficientes garantías de capacidad para el sostenimiento y la administración del hospital.”<sup>181</sup>

A partir del análisis de esta ley, se desprende que los actores no estatales y los gobiernos locales tenían un peso significativo en la asistencia. Se establecían, además, condicionalidades para recibir transferencias y recursos. La entrega regular de subsidios estaba limitada a la asistencia gratuita de al menos la mitad de los enfermos internados.

La ley 2.647 de 1938 creaba la Junta Central del Patronato de Menores de la provincia, dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto. Esa ley establecía que el organismo “tendrá la dirección técnica, didáctica y profesional sobre todos los establecimientos oficiales, reformatorios o preventivos de menores y dependerá de la misma todo el personal afectado al servicio de esos institutos (...) Ejercerá la misma superintendencia, inspección y contralor de todas las instituciones privadas de protección a la infancia, con el objeto de coordinar la acción de ambos”.<sup>182</sup>

Las instituciones dedicadas al cuidado y protección de menores tanto públicas como privadas estaban subordinadas al control, vigilancia y asesoramiento del Estado santafesino a través de la Junta Central del Patronato de Menores. Ese rol aparecía como central frente a la necesidad sostenida por los funcionarios de coordinar y centralizar las políticas.

El principal objetivo de la ley 3.069 de asistencia social de 1942 fue atender las necesidades primarias de los niños para combatir la mortalidad infantil. Para ello se preveía establecer comedores infantiles y proveer vestido a los niños de familias carentes de recursos. La ley establecía la necesaria “coordinación con instituciones de beneficencia, cooperadoras escolares, sociedades culturales, sociedades rurales y entidades deportivas, a fin de asegurar

---

<sup>181</sup> Ley 2.608 de 1938, Artículo 10. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley2608\\_12102.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley2608_12102.pdf)  
Consultada el 12 de Agosto de 2019.

<sup>182</sup>Ley 2.647, 1938. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley2647\\_5459.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley2647_5459.pdf). Consultada el 23 de octubre de 2019.

el mayor éxito para el logro de los propósitos que guían la sanción de la misma.”<sup>183</sup>

Esta legislación pretendía unificar todas las políticas de asistencia social de la provincia y le reservaba al Estado un rol de coordinación para establecer objetivos y ejes de trabajo comunes y proponer las acciones para alcanzarlos.

La Secretaria de Bienestar y Asistencia Social de 1947, era el organismo el encargado de coordinar, controlar y subvencionar el accionar de las instituciones privadas de asistencia social en la provincia. Si bien en la ley 3.139 de creación de la Secretaria no estaba especificado el aporte de recursos a otras instituciones. Su funcionamiento incluía el otorgamiento de subsidios y la injerencia en los modos de intervención del servicio social en algunas instituciones.

La reforma del Poder Ejecutivo de 1949 le otorgaba al Estado santafesino las herramientas legales para apropiarse y controlar las instituciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos en la planificación sanitaria y asistencial. Estas acciones contribuían al intento de coordinación y centralización de la asistencia por parte del Estado.<sup>184</sup>

El vínculo entre el Estado santafesino y los prestadores privados de asistencia social se fue modificando desde la colaboración, coordinación y acentuación de la autonomía de los actores no gubernamentales en la década del treinta hasta un abierto desplazamiento en favor del aparato estatal. A partir de 1949 el Estado cuenta con herramientas de intervención, control y expropiación explícitos que facilitan su traspaso al ámbito estatal.

### Iglesia católica y asistencia, un vínculo de largo aliento

La iglesia católica tiene una larga trayectoria de actividades caritativas y de acción social desde mediados del siglo XIX cuando se instalaron las conferencias de San Vicente de Paul y otras obras de caridad en su mayoría comandadas por mujeres.

---

<sup>183</sup>Ley 3.069. 1942. Artículo 4. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3069\\_5009.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3069_5009.pdf). Consultada el 23 de octubre de 2019.

<sup>184</sup>Ley 3.546. 1949. Artículo 3. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3546\\_6217.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3546_6217.pdf). Consultada el 23 de octubre de 2019.

“El año 1881 aportó un cambio esencial en la actitud de la iglesia Católica frente al mundo moderno. León XIII publicó la encíclica *Rerum Novarum*, documento “fundador” de la doctrina social de la Iglesia. En lugar de atrincherarse en el rechazo puro de los cambios sociales, como había sido el caso hasta entonces, los católicos recibieron un llamado a la reconquista del terreno perdido frente al liberalismo y el socialismo. *Rerum Novarum* representaba un cambio estratégico esencial.” (Caimari, 2010: 40)

Este giro en la concepción de la cuestión social implicaba un cambio de posicionamiento y nuevas formas de abordaje para vincularse a los sectores subalternos. Desde fines de siglo XIX el laicado empezó a organizarse en torno a la cuestión social, frente a lo cual, las expresiones políticas se mantuvieron en un lugar marginal.

La Iglesia católica había participado en las celebraciones del centenario buscando una mayor integración institucional a partir de la nacionalización del laicado. La consolidación de los Círculos de Obreros y la creación de otras organizaciones de alcance nacional fueron algunas de las acciones de modernización y diversificación de estrategias. Esta tendencia se consolidó con la celebración del primer Congreso Eucarístico Nacional en 1916 y la organización de la Gran Colecta Nacional en 1919 impulsada por monseñor De Andrea desde el Episcopado. (Lida, 2015)

Había diferencias al interior de la iglesia en el modo de abordar la cuestión social. Estas disidencias eran evidentes entre la jerarquía y los católicos sociales que desarrollaron múltiples iniciativas como los Círculos de Obreros y la Liga Social Argentina. La semana trágica, en enero de 1919, provocó un cambio de actitud de la jerarquía frente a la magnitud de las consecuencias políticas, sociales y culturales que contenía la cuestión social. (Martín, 2000)

A partir de allí, la Iglesia Católica desarrolló nuevas estrategias como la organización de “conferencias populares” en los barrios. De ellas participaron sacerdotes que luego tendrían una participación destacada como De Andrea, Franceschi y Fassolino. Los Círculos de Obreros Católicos, creados en 1892 por el padre Federico Grote, se expandieron por las principales ciudades del país con el objetivo de penetrar en la clase trabajadora. Se convirtieron en uno de los núcleos

más dinámicos a partir de la difusión de periódicos, boletines y la organización de cursos. Su consigna de “ganar la calle” buscaba contrarrestar la influencia de las corrientes ideológicas anarquistas y socialistas sobre los sectores obreros y los principios liberales que situaban a la religión en el contexto de la vida individual y privada.

“Los Círculos de Obreros Católicos proponían a los trabajadores servicios de asistencia social para sus necesidades inmediatas: farmacias y servicios médicos, escuelas gratuitas para sus hijos -primarias para niños o avanzada para adultos, financiadas con recursos de la institución y donaciones de familias ricas-, caja de ahorro, agencia de trabajo, etc. Como contrapartida los socios debían asistir a reuniones mensuales y conferencias de adoctrinamiento”. (Caimari, 2010: 42)

Los Círculos inicialmente estaban muy vinculados a las elite, colaboraban en situaciones de catástrofes como epidemias, desarrollaban tareas de acción social, se preocuparon por la problemática de la vivienda, la educación, y por el aumento de los precios de los productos de primera necesidad. Fomentaron el cooperativismo, alentaron la discusión y la sanción de legislación social reformista.

A partir de la dirección de De Andrea se buscó la organización de sindicatos “verdaderos” y el acercamiento a las mujeres. El alcance nacional de los Círculos se afianzó en el territorio en las primeras décadas del siglo XX. En ese período se duplicó el número de socios, hasta superar los veinte mil en todo el país, distribuidos en setenta Círculos en espacios urbanos, en la mayoría de los casos. La Liga Social Argentina fundada por Emilio Lamarca promovió el cooperativismo agrario en clave católica, entre chacareros y arrendatarios. Su crecimiento coincidió con una extraordinaria oleada ascendente de las sociedades de socorros mutuos en la Argentina. (Lida, 2015)

En la ciudad de Rosario, la agremiación por rama de actividad, se concretó con la organización de los sindicatos de tranviarios, empleados y dependientes de comercio. El Círculo intentó capitalizar la necesidad de los sindicatos de espacio físico para sus reuniones y de cobertura social mediante la atracción de trabajadores bajo la nueva categoría de “socio mutualista”. Se creó esa categoría

para que los afiliados de sindicatos pudieran asociarse solamente a la mutualidad del Círculo para contar con sus beneficios. El sindicato era el encargado de la erogación para que sus afiliados tuvieran cobertura mutual.

En la ciudad de Santa Fe no existen estudios específicos acerca de las sindicalización católica pero se conoce que el Círculo “José Manuel Estrada” tuvo injerencia entre los trabajadores del puerto. En 1944 la asociación organizó la “Primera Semana Social Católica Sindicalista” fruto de la cual se creó la Confederación Católica de Trabajadores Agremiados y a nivel interno una secretaría general de sindicatos. Algunos de sus dirigentes formaron parte del gabinete de Waldino Suárez, quien renunció como presidente del mencionado Círculo para asumir la gobernación.

Los casos de la intervención católica en la conformación de sindicatos invitan a pensar conexiones más fuertes entre esta institución y el peronismo, más allá de la apelación de la doctrina social católica por parte de Perón. En Rosario, en cambio, Perón prefirió negociar con socialistas y sindicalistas, en vez de confiar en dirigentes católicos que tenían bases sociales endebles. Pero en Santa Fe y Córdoba algunos sectores del catolicismo sirvieron de plataforma social al proyecto laborista y posteriormente al peronista. (Blanco, 2013)

El Círculo Obrero de Rosario tuvo una primera época de crecimiento, entre 1915 y 1931, y otra de estancamiento y crisis entre 1942 y 1957, evidenciada fundamentalmente en el número de socios. “Del pico de 9000 de 1939 se pasó a 7000 en 1942 y a 5000 en 1944. Los gastos, lejos de disminuir, aumentaron enormemente, no sólo porque había que pagar las deudas contraídas, sino porque los costos operativos del sanatorio requerían una escala mucho mayor, de la que se estaba cada día más lejos.” (Mauro: 2015<sup>a</sup>, 17)

El Círculo de Obreros de Rosario se unió a la Federación de Entidades Mutualistas de la ciudad para integrar un espacio que le facilitara interpelar al Estado. Esto permitió aunar fuerzas con otras entidades e intentar plantear en términos más amplios la difícil situación del mutualismo en Argentina. Además, el sanatorio del Círculo Obrero de Rosario fue vendido a la Unión Ferroviaria, lo que permitió descomprimir temporariamente la situación económica.

Finalmente, el Círculo de Obreros de Rosario apeló a la estrategia política con la elección como diputado de su secretario, Eleodoro Doldán. Esta situación generó expectativas sobre lograr mayor apoyo estatal. El peronismo, sin embargo, no mostró ningún interés en salvar una entidad que, aunque relativamente afín, competía de todos modos con los sindicatos peronistas. Varios de los dirigentes de la entidad se habían mostrado, en sintonía con las posiciones del obispo de Rosario, Antonio Caggiano, cercanos al peronismo. (Mauro, 2015<sup>a</sup>)

El campo cultural era otro espacio de actuación de la iglesia católica. A pesar de no alcanzar homogeneidad en la estrategia coincidían en la necesidad de moralizar la sociedad de la cultura de masas. La Unión Popular Católica Argentina fue una creación de monseñor De Andrea y una estrategia de la jerarquía de la iglesia católica para organizar y coordinar el accionar de las múltiples organizaciones laicas dispersas y desarticuladas. Intentaba racionalizar las instituciones destinadas a la caridad y la beneficencia del laicado para evitar el derroche de esfuerzos de las mujeres y hombres de la elite. (Lida, 2015)

La creación de esta institución se trataba de un nuevo signo de la “romanización” de la Iglesia argentina”. (Caimani, 2010: 44). El proyecto fue impulsado por el arzobispo de Buenos Aires, monseñor Espinosa, y desarrollado por el sacerdote De Andrea. Dejaba fuera de su alcance a los Círculos y generó tensiones puesto que las organizaciones preexistentes se negaban a desaparecer o a modificar su accionar. De Andrea reemplazó al padre Grote en la dirección espiritual de los Círculos Obreros en 1912.

Durante la década del veinte la cuestión cultural desplazó del primer puesto de la agenda católica a la cuestión social. El tiempo de ocio se convirtió en una cuestión clave para el catolicismo. El deporte, el cine, el teatro, libros, conferencias y todo tipo de actividades culturales eran el terreno por excelencia sobre el que pretendió hacer valer su influencia moral. (Lida, 2015)

Entre las acciones más importantes en este ámbito se destacan la creación del diario El Pueblo que había sido fundado a principios de siglo XX por el Padre Grote. Como órgano de prensa oficial reflejaba la lectura crítica de la conducción eclesiástica acerca de la modernidad. Estaba destinado a contrarrestar la influencia de la prensa liberal sobre la sociedad. En 1922, surgieron los Cursos de Cultura



Católica con el objetivo de formar una clase dirigente en base a principios católicos. Esta iniciativa contaba con el respaldo de la jerarquía. La revista *Criterio*, creada en 1928, tenía amplia difusión en la época.

Junto al trabajo en el terreno social de los católicos laicos y ciertos sacerdotes aislados, la jerarquía se preocupaba por el fortalecimiento institucional. El episcopado argentino estaba concentrado en un trabajo de reconstitución de los mecanismos de base de la Iglesia para asegurar la reproducción y el desarrollo de su institución. Copello fue nombrado vicario general del arzobispado de Buenos Aires en 1928 y arzobispo en 1932 y emprendió una tarea de organización. Nuevas parroquias, iglesias y edificios monumentales se construyeron con recursos de la iglesia, el Estado y la colaboración de sectores altos de Buenos Aires. Argentina, además, fue elegida como sede del XXXII Congreso Eucarístico Internacional.

“La creación de diez nuevas diócesis (hasta entonces sólo había once) y la promoción de seis de las ya existentes a la categoría de arquidiócesis fueron las consecuencias más importantes del Congreso en el largo plazo. La bula *Nobiles Argentina Nationes* (abril de 1934) de Pio XI confirmó la iniciativa del gobierno argentino. Las nuevas diócesis cubrían provincias (Mendoza, San Luis, La Rioja y Jujuy) o ciudades importantes (Rosario, Río Cuarto, Bahía Blanca, Mercedes, Azul y Viedma). Las arquidiócesis eran La Plata, Córdoba, Santa Fe, Salta, San Juan de Cuyo y Paraná.” (Caimani, 2010: 48)

Este cambio fue fundamental para pensar luego el escenario de la Iglesia Católica durante la experiencia de los gobiernos peronistas y además porque la nominación de diez obispos renovaba las dirigencias que permanecieron durante la etapa siguiente.

El catolicismo intentó modificar su discurso y sus prácticas frente a las transformaciones socioeconómicas de la década del treinta. Se distinguen dos etapas en esos cambios. En la primera, que va desde 1930 a 1936, la iglesia agudizó su sensibilidad social, pero todavía desarrollaba respuestas tradicionales (colectas y campañas de caridad) e iniciaba una tímida apelación al Estado. En la segunda etapa, que abarcó desde los años 1936 a 1943, aceptó el papel del Estado

como árbitro de la conflictividad social y obrera y los católicos se prestaron ampliamente a colaborar. (Lida, 2015)

En 1931 se organizó la gran colecta “Cruzada de caridad” y acciones aisladas como ollas populares y campañas de caridad. Se produjo la resignificación de distintas devociones de la liturgia católica como la fiesta de Cristo Rey. Durante esta década surgieron numerosas asociaciones católicas vinculadas al mundo obrero como la Juventud Obrera Católica. Surgió la Federación de Asociaciones Católicas de Empleadas de Monseñor De Andrea. Los círculos obreros retomaron la iniciativa de conformar sindicatos puros como el sindicato católico de bancarios y las Vanguardias Obreras Católicas como rama juvenil de los círculos.

Los sindicatos católicos y sus organizaciones establecían gestiones directas con el Departamento Nacional del Trabajo, elevaban propuestas, hacían reclamos, colaboraron con el poder legislativo en la sanción de leyes, y algunos personajes como Monseñor De Andrea acompañaron directamente al Poder Ejecutivo nacional durante la década infame. (Lida, 2015)

La Acción Católica Argentina cuyo asesor eclesiástico general fue Antonio Caggiano fue creada el 5 de abril de 1931 y sucedía a la Unión Popular Católica Argentina. De acuerdo al modelo italiano, esta institución fue dividida en cuatro ramas: la de varones adultos, varones jóvenes, mujeres adultas y mujeres jóvenes. Las ramas constituyeron juntas en los niveles parroquiales, diocesanos y federales, y fueron “adhiriendo” otras instituciones del apostolado seglar como las sociedades vicentinas, los Círculos Católicos de Obreros, el Consorcio de Médicos Católicos, y sobre todo la Sociedad de San Vicente de Paul que proveyó de importantes cuadros formados a la naciente institución. (Acha: 2010)<sup>185</sup>

El gobierno que se inició con el golpe de 1943 produjo en el mundo católico una división generacional. Las ramas adultas de la militancia católica desconfiaron de algunas medidas y se pronunciaron públicamente al respecto,

---

<sup>185</sup> El criterio de edad definía que los Jóvenes pasaban a la categoría de Hombres al cumplir los 35 años o al casarse, mientras que las jóvenes, si bien podían permanecer en ese estatus hasta esa misma edad, les era permitido optar por pasar a la Liga de Damas Católicas a los 30 años. Los nombres iniciales de las ramas fueron: Asociación Nacional de Hombres Católicos, Federación de la Juventud Católica, Liga de Damas Católicas y Liga de la Juventud Femenina Católica.

mientras los jóvenes se manifestaban más afines a las iniciativas gubernamentales y a la figura de Perón. El decreto de asociaciones profesionales de octubre de 1945 fue denunciado por la Acción Católica y por las autoridades de los Círculos Obreros porque bloqueaba la posibilidad de los sindicatos confesionales. Mientras los grupos juveniles se entusiasmaban con Perón, los mayores desconfiaban de él y lo acusaban de fomentar el odio de clases desde una posición obrerista. (Lida, 2015)

Si bien había un acercamiento entre la iglesia católica y el gobierno con la legalización de la educación religiosa paralelamente subsistían permanentes cuestionamientos desde la Acción Católica y los Círculos en favor de la libertad de agremiación y las campañas de moralidad de la publicidad, el cine, las modas y los balnearios. También se reflejaba incertidumbre frente al intervencionismo estatal en distintos ámbitos.

“Criterio mostró signos de intranquilidad por los avances del Estado en los más variados ámbitos de la vida social y señaló los peligros de la excesiva burocratización de la sociedad, en especial porque podía poner en jaque la caridad privada tal como se había desarrollado hasta el momento. Lo mismo cabe decir, de la implementación de la libreta sanitaria durante el gobierno de Perón, política que el catolicismo no rechazó plenamente, pero que conllevaba el riesgo de alentar la naturalización de temáticas hasta entonces tabú en la sociedad argentina (las relaciones sexuales, el aborto)(...).” (Lida, 2015: 193)

La intromisión del Estado en ámbitos considerados privados o de injerencia exclusiva de la Iglesia católica generó cuestionamientos públicos y la defensa de los modos tradicionales de abordar diversas cuestiones como la educación, la salud o la asistencia.

En 1950, se celebró el Congreso Eucarístico en Rosario, con la presencia del legado pontificio llegado de Italia, el cardenal Ernesto Ruffini. Perón y Eva fueron aclamados por el público católico en la sesión de clausura del congreso. “Así hubo más de fiesta peronista que de fiesta religiosa.” (Lida, 2015: 204) Este evento contó con el apoyo del gobierno local tanto por la presencia de sus

funcionarios como a través de generosos subsidios otorgados por ley para financiar su organización.<sup>186</sup>

La iglesia católica manifestaba su malestar durante los años peronistas por el deterioro de la calidad de vida de la clase media. De Andrea era una de las voces que visibilizaba esto. La Acción Católica Argentina organizó cooperativas para responder a la inflación y a la escases de bienes. Las Ligas de Madres y Padres de Familia nacieron en esa coyuntura y crearon una red de proveedurías. El catolicismo por estos años desarrolló acciones en los diferentes territorios como la experiencia denominada “Ven y ve”. Era una capilla rodante que recorría el país para acercar la cultura católica. En Santa Fe el santuario de Guadalupe era el lugar de reunión, pero a partir de 1953 la imagen salió a recorrer los pueblos de la provincia.

El Estado provincial entregó numerosos subsidios durante el período inicial de los gobiernos peronistas. Estos recursos se otorgaron para la construcción de iglesias, para la Asociación del Magisterio Católico, para el círculo de Obreros Católicos de la localidad de Cañada de Gómez, y para la construcción del seminario del Arzobispado Metropolitano.<sup>187</sup>

Muchas experiencias de asistencia social estaban vinculadas a la iglesia. Algunas porque sus propias responsables profesaban la fe católica, y tenían vinculaciones con la jerarquía eclesiástica como el caso de las mujeres de las Sociedades de Beneficencia de Rosario y Santa Fe, que se analizan a

---

<sup>186</sup> Artículo primero de la Ley N° 3905: “Autorízase al Poder Ejecutivo para que haga entrega de la suma de \$500.000. (Quinientos mil pesos moneda nacional), como contribución de la Provincia a la Comisión Ejecutiva que tiene a sus cargo la preparación de los trabajos inherentes a la realización del Quinto Congreso Eucarístico Nacional en la ciudad de Rosario.” [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3905\\_6547.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3905_6547.pdf), consultado el 7 de mayo de 2019.

<sup>187</sup> Ley 3308. 1918. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3308\\_5976.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3308_5976.pdf). Consultado el 20 de octubre de 2019; Ley 3317. 1948. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3317\\_5985.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3317_5985.pdf). Consultado el 20 de octubre de 2019; Ley 3421. 1948. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3421\\_6084.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3421_6084.pdf). Consultado el 20 de octubre de 2019; Ley 3863. 1950. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3863\\_6506.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3863_6506.pdf). Consultado el 20 de octubre de 2019; ley 3225.1948. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3225\\_5909.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3225_5909.pdf). Consultado el 20 de octubre de 2019.

continuación. Otras instituciones se vinculaban directamente con algún sector de la iglesia.

Un ejemplo de esto último era la Casa y Asilo de Niñas, que un grupo de religiosas instaló en el año 1937 en la ciudad de Rosario, y que fue dirigido hasta 1995 por la congregación de las Hermanas Oblatas del Santísimo Redentor. Esta institución funcionó en el barrio Alberdi, y luego se trasladó, a mediados de los años cuarenta, hacia el barrio Saladillo. Su finalidad era “rescatar” a niñas pobres y mujeres de la prostitución, a través de su internación en el asilo, al que eran confiadas por el poder público.

Entre 1935 y 1938 fue importante el papel desarrollado por las autoridades eclesiásticas diocesanas y congregacionales. Fue relevante el contexto de las conexiones locales de las religiosas y el círculo de familias de la burguesía rosarina. Hasta el año 1943 no hubo vinculación directa con las autoridades estatales. Se apelaba a individuos de encumbrada posición social a los que se instaba a colaborar en la obra de redención social y moral. A partir de los años cuarenta se naturalizó el sostenimiento de la obra benéfica a partir del auxilio del Estado, a través de subsidios y ayudas económicas. (Ulloque, 2011)

La Sociedad Protectora de la Niñez de Santa Fe recibía una subvención anual a partir de 1948.<sup>188</sup> La Sociedad Protectora de la Infancia Desvalida de Rosario tenía tres establecimientos: la escuela Juana Elena Blanco, el Hogar del Niño, y el Internado Hogar Granja, los dos primeros en Rosario y el internado en la localidad de Carcaraña. La escuela tenía talleres que formaban al niño en su educación moral e intentaban evitar “la gravitación negativa de la calle en el desarrollo de las facultades naturales y su corriente desenlace: la delincuencia juvenil”<sup>189</sup>.

El campo de la asistencia social se convierte en un campo de disputa con la iglesia, tanto en términos institucionales como discursivos. El debate entre peronistas y católicos por el uso de los términos caridad católica y justicia social había comenzado muy temprano. Los católicos recordaban que la justicia social

---

<sup>188</sup> Ley 3256. 1948. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3256\\_18380.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3256_18380.pdf) Consultado el 1 de agosto de 2019.

<sup>189</sup> *La Capital*, Rosario. 8 de junio de 1946.

no era una creación peronista sino que tenía una larga tradición hasta que Pío XI lo empleó en la encíclica *Quedagesimo Anno* de 1931. (Bianchi, 2001)

Estos enfrentamientos se extendían a la obra de la Fundación Eva Perón. En las publicaciones católicas se hacían advertencias no sólo sobre la diferencia entre la verdadera caridad cristiana y las distintas formas del asistencialismo, sino que también planteaba dudas sobre las capacidades de Eva Perón para encabezar su obra de acción social. El término beneficencia fue reemplazado por el de servicio social entendido “como una nueva ciencia entre las ciencias sociales”. De un modo u otro era un campo que había quedado fuera de la supervisión eclesiástica. (Bianchi, 2001)

El enfrentamiento entre la Iglesia Católica y el gobierno peronista se evidencia nivel local en una reunión de Perón con los gobernadores en noviembre de 1954. El presidente identificaba a los obispos de Córdoba, La Rioja y Santa Fe como enemigos del gobierno. Identificaba a Fasolino y a su secretario Legendecker, como personajes que hacían que las organizaciones se desvíen de su misión y actúen contra el gobierno. Pero se cuidaba de resguardar de la crítica a los fieles de la Iglesia Católica.<sup>190</sup>

### Las Sociedades de Beneficencia

Durante más de un siglo (entre 1823 y hasta 1944) la Sociedad de Beneficencia de la Capital fue la institución paradigmática de la obra asistencial argentina y modelo para otras instituciones del país. En la provincia de Santa Fe había una Sociedad de Beneficencia en la capital, otra en Rosario y varias en localidades más pequeñas. La de la ciudad de Santa Fe fue fundada en 1860 por el gobernador Pascual Rosas con el objetivo de atender y dirigir las escuelas de niñas y los hospitales públicos.

El funcionamiento de la Sociedad de Beneficencia de Santa Fe estaba asegurado por las subvenciones del Estado nacional, provincial, municipal y donaciones de particulares. Su actuación en el Hospital de Caridad fue muy importante porque se trataba de un nosocomio de grandes dimensiones que incluía

---

<sup>190</sup> Reunión de Perón con gobernadores. Subsecretaría de Informaciones. Noviembre de 1954. Página 5 y 6.

el Asilo Buen Pastor y el Lazareto, un espacio de aislamiento destinado a los enfermos de lepra. (Rubinzal, 2019)

La Sociedad de Beneficencia era la entidad local más destacada pero existían otras instituciones dedicadas a la asistencia y a la atención de niños, pobres y enfermos como la Sociedad Conferencias de Señoras San Vicente de Paúl (creada en 1892) que tenía a su cargo un asilo para mendigos. La Sociedad Protectora de la Niñez (creada en 1902), el Hogar Atanasia Hernando de Durán (fundada en 1935) para atender a los niños abandonados, la asociación El Centavo y el Patronato de Leprosos de 1940. (Genolet, 2004)

La Sociedad de Beneficencia de la ciudad de Rosario fue inaugurada el 24 de marzo de 1854 con el objetivo de crear un hospital en una zona alejada del núcleo urbano que fue inaugurado el 4 de octubre de 1855. El Hospital de Caridad se construyó con fondos de donaciones privadas y aportes oficiales. El general Justo José de Urquiza tuvo un rol importante apoyando este emprendimiento desde su origen. (Dalla Corte Caballero; Ulloque; Vaca, 2014)

El Hospital de Caridad fue bautizado Hospital de la Sociedad de Beneficencia en 1945. A inicios de 1950, fue nominado Hospital María Eva Duarte de Perón, y finalmente desde 1963, se lo llamó Hospital Provincial de Rosario. La capilla empezó a ser construida en 1855 y fue inaugurada el primero de mayo de 1859. En 1888 fue fundado el Asilo de mendigos que fue rebautizado Hogar de Ancianos, y en la actualidad es el Hospital Geriátrico Provincial.

La asociación femenina Damas de Caridad de Rosario estaban dedicadas al cuidado de niños y niñas abandonados y crearon el Hospicio de Huérfanos y Expósitos en 1869. Más tarde fue llamado Hogar del Huérfano. En ambos proyectos participaban las Hermanas de la Caridad de la Congregación Nuestra Señora Madre del Huerto, también conocidas como Hijas de María Santísima del Huerto. Fue presidenta de la Sociedad de Beneficencia de Rosario la Señora Inés González del Solar de Costanti entre los años 1926 y 1958, y María Elena Araya de Colombres entre 1958-1990. (Dalla Corte, Ulloque, Vaca, 2014)

Estas instituciones funcionaron subvencionadas y controladas por el Estado provincial. Durante los primeros años de los gobiernos peronistas

recibieron exenciones de impuestos y subsidios. Así, la ley 3.095 de 1946 declaraba a la Sociedad de Beneficencia, Hospital de Caridad, Asilo de Menores Madres de Santa Fe, exentos del pago de todo impuesto, tasa o tributo que pudiera recaer sobre sus actividades o sobre sus bienes.<sup>191</sup>

La ley 3.303 de 1948 acordaba un subsidio, por una sola vez, a la Sociedad de Beneficencia para el “Hogar de Ancianos” de Rafaela, la suma de diez mil pesos, como único aporte para la cancelación de su deuda, al tiempo que se aumentaba la subvención mensual de la cantidad de ciento ochenta a la de trescientos pesos.<sup>192</sup>

A diferencia de la Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal que fue intervenida tempranamente en el año 1944, las más importantes de la provincia de Santa Fe subsistieron hasta 1950. Recién en marzo de 1950 se inició el proceso de intervención del hospital de la Sociedad de Beneficencia y el Hogar de Ancianos de la ciudad de Rosario. De este modo se terminaba con una huelga de enfermeros y personal del hospital y del asilo cuyo conflicto se había iniciado por la imposibilidad de pagar los sueldos de acuerdo a lo establecido por un convenio que rigió primero para Capital Federal y luego fue extendido al resto del país.<sup>193</sup>

Finalmente, en noviembre del año 1950, a través del decreto 12.280, el Poder Ejecutivo provincial estableció el retiro de la personería jurídica de las Sociedades de Beneficencia de Santa Fe y Rosario. En diciembre de 1950, el decreto 13.144 establecía que la provincia tomaba a su cargo la prestación de los servicios hospitalarios de caridad de las Sociedades de Beneficencia de Santa Fe y Rosario respectivamente hasta que se diera por terminado el trámite de su liquidación. Asimismo se establecía que el personal de esos establecimientos se incorporaba en forma interina a la provincia, respetándose la antigüedad en el servicio. En el caso de la institución de la ciudad capital “se designa interventor ad honorem en la misma y en los establecimientos asistenciales de la entidad al

---

<sup>191</sup>Ley 3.095. 1946. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3095\\_5884.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3095_5884.pdf) Consultado el 1 de julio de 2019.

<sup>192</sup>Ley 3.303. 1948. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3303\\_6762.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3303_6762.pdf) Consultado el 4 de julio de 2019.

<sup>193</sup> *La capital*, Rosario. 29 de marzo de 1950.



Director General de Medicina de la Administración, el Dr. Alfredo A. Ricci, a quien se le facultaba para designar colaboradores.<sup>194</sup>

En los fundamentos del decreto se señalaba que la declaración de huelga como consecuencia directa del no pago de sueldo del personal del Hospital de Caridad generaba una situación de parálisis en los servicios. El gobierno destacaba que todo ello era consecuencia de la precaria situación económica de la entidad a cargo del hospital. Los datos eran extraídos de un estudio contable realizado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. También se echaba un manto de sospecha al sostener que era necesario investigar la inversión de los subsidios otorgados hasta ese momento.<sup>195</sup>

La dirección de la Sociedad de Beneficencia de Rosario argumentaba acerca de lo que consideraba un atropello sobre el Hospital de la Sociedad y el Asilo de Ancianos. Consideraba que el proceso se efectuaba al margen de la legalidad porque se fundaba en los conflictos con el personal que tenía la institución y que eso debía resolverse entre esa entidad y sus empleados. La defensa de la institución argumentaba la indebida intromisión estatal en un conflicto entre privados.

“Sus establecimientos no son órganos de la administración pública, sino de una persona jurídica civil, en consecuencia no procede sobre ellos el contralor administrativo y menos la intervención sustitutiva, sino simplemente la vigilancia de orden policial comprensiva de la seguridad y la higiene, como en todo establecimiento de esta índole.”<sup>196</sup>

Se defendía el carácter civil de la institución y sólo se aceptaba la función de control y subvención por parte del Estado. Se argumentaba que el procedimiento legal para la intervención de la entidad era la expropiación previa indemnización para no caer en la “extralimitación de facultades gubernativas”, al

---

<sup>194</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 12 de agosto de 1950.

<sup>195</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 12 de agosto de 1950.

<sup>196</sup> La Sociedad de Beneficencia de Rosario ante los decretos del Poder Ejecutivo de la Provincia que la interviene y le quita la personería jurídica. Rosario, 15 de diciembre de 1950. Página 5.

tiempo que se sostenía que la institución pasaba por el “trance de la injuria, el despojo y la persecución”.<sup>197</sup>

Las intervenciones se efectuaban sobre numerosas instituciones de la provincia con el objetivo de coordinar y racionalizar las acciones. Se identifican numerosos instrumentos legales por los que se le otorgan a las intervenciones generosos subsidios. Por ejemplo, un subsidio a la intervención del Hospital de Caridad y Hogar de Ancianos de Rosario de 150.000 pesos mensuales, que se destinaba a la atención de sueldos, jornales y otros gastos del organismo, con cargo de oportuna rendición de cuentas.<sup>198</sup>

También se otorgaba un subsidio a la intervención de la Sociedad Damas de Beneficencia que tenía a su cargo la administración del Hospital de Caridad, Hogar de Menores Madres y Maternidad “Domingo Pujato” de la ciudad de Santa Fe, en calidad de anticipo y con cargo de oportuno reintegro, una asignación mensual de 250.000 pesos, con destino a la atención de los gastos del normal desenvolvimiento de los establecimientos intervenidos.<sup>199</sup>

También se intervinieron las Sociedades de Beneficencia de Las Rosas y San Justo.<sup>200</sup> Y finalmente, se establece la afectación de los bienes del Hospital de Caridad de la Sociedad de Beneficencia de Villa Constitución al servicio del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, debiendo posteriormente gestionarse su transferencia a la provincia por conducto de la Dirección General de Asesores Letrados de la Administración Pública.<sup>201</sup>

---

<sup>197</sup> La Sociedad de Beneficencia de Rosario ante los decretos del Poder Ejecutivo de la Provincia que la interviene y le quita la personería jurídica. Rosario, 15 de diciembre de 1950. Página 15.

<sup>198</sup> Ley 3.790. Agosto de 1950. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3790\\_7772.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3790_7772.pdf) Consultado el 10 de Agosto de 2019.

<sup>199</sup> Ley 3.862. 1950. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3862\\_12378.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3862_12378.pdf) Consultado el 10 de Agosto de 2019.

<sup>200</sup> Ley 3.270. 1948. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3270\\_5948.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3270_5948.pdf) Consultado el 5 de Agosto de 2019; Ley 3.271. Junio de 1948. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3271\\_5949.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3271_5949.pdf) Consultado el 5 de Agosto de 2019.

<sup>201</sup> Ley 3.852. Disponible en: [https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3852\\_6495.pdf](https://isilegweb.senadosantafe.gob.ar/ley/getpdf?Ley=Ley3852_6495.pdf) Consultado el 5 de Agosto de 2019.

Todas estas medidas daban cuenta de una política de coordinación y centralización de la asistencia social en el segundo momento que se ha identificado en los capítulos anteriores, es decir, a partir de 1949. Esa política tenía que ver con la necesidad de hacer efectivo el principio de unidad de comando expresado en numerosas ocasiones por los funcionarios y que implicaba la dependencia funcional de un mismo organismo estatal de instituciones sanitarias y de asistencia social.

La transformación de la asistencia en política pública se consolida en este período. Ese cambio incluye el paso desde una acción individual hacia una política pública. Una acción individual se da cuando un pobre recibe una limosna de otro individuo. Una organización de beneficencia se organiza cuando un grupo de individuos recibe ayuda sistemática de una institución creada para tales fines. Pero cuando las organizaciones de beneficencia se incorporan plenamente al aparato burocrático del Estado, la ayuda a los pobres se transforma en política social. (Guy, 2011)

“Con la evolución que ha experimentado el país, los nuevos conceptos que se van imponiendo en materia de acción social y el desarrollo que han adquirido los principios de previsión social, van creando otras condiciones y se ha llegado a un momento en que la función de la beneficencia y la caridad resulta superada por otras concepciones en la que se impone el criterio de una mayor responsabilidad del Estado y de los servicios sociales.”<sup>202</sup>

Este proceso de estatización de los servicios sociales, y por tanto de configuración y ampliación de la política social, era debatido en la prensa y defendido tempranamente por numerosas notas de opinión dedicadas a la temática.<sup>203</sup>

El rol central del Estado en la asistencia social se evidenciaba a partir de 1949 en las herramientas con las que contaba para intervenir, expropiar y organizar tanto los servicios asistenciales como sanitarios. A partir de este

---

<sup>202</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 10 de Diciembre de 1949. *El Litoral*, Santa Fe. 09 de Marzo de 1949. *El Litoral*, Santa Fe. 2 de Febrero de 1949. *El Litoral*, Santa Fe. 26 de Mayo de 1952. *El Litoral*, Santa Fe. 26 de Enero de 1953.

<sup>203</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 09 de Marzo de 1949. *El Litoral*, Santa Fe. 2 de Febrero de 1949. *El Litoral*, Santa Fe. 26 de Mayo de 1952. *El Litoral*, Santa Fe. 26 de Enero de 1953.

momento se concentraban en un mismo organismo, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, las políticas sanitarias y asistenciales y se transferían las instituciones privadas más importantes al ámbito estatal. Todo ello estaba unido a un mismo proceso de construcción de la institucionalidad de las políticas sociales.

### La Cruz Roja en Santa Fe

La Asociación Civil Cruz Roja Argentina surge el 10 de junio de 1880 por iniciativa de los médicos Guillermo Rawson y Toribio Ayerza. Antes de su reconocimiento formal ya había desarrollado tareas durante la guerra contra el Paraguay y las epidemias de fiebre amarilla y cólera. Luego desempeñó acciones de asistencia, en diferentes situaciones de catástrofe como el terremoto de San Juan de 1944. Tenía participación en los países vecinos y actuó en la Segunda Guerra Mundial auxiliando a los heridos, enviando ropa, medicamentos, víveres y buscando personas. En el año 1920 creó en Buenos Aires la primera escuela de enfermería y en 1934 comenzaron a dictarse los cursos de formación de guardavidas.<sup>204</sup>

Esta institución civil combinaba la intervención social en articulación con el Estado santafesino desde mediados de la década de 1930. En la ciudad de Rosario funcionaba desde 1893, y en 1936 puso en funcionamiento una Escuela de Samaritanas. Esta iniciativa estuvo bajo la dirección de Bernardo Dell' Oro, profesor de la facultad local, que había trabajado en salas del Hospital Rosario y de Caridad, y había sido responsable de la dirección de la Asistencia Pública rosarina a finales de los años veinte.

Transcurrido el primer año de su dictado, la Junta Directiva implementó una Escuela de Enfermeras, con el mismo cuerpo docente a cargo pero con una diferencia formativa respecto de las samaritanas. A la formación inicial se le agregaba una instancia práctica en hospitales de la ciudad por setenta y cinco días. El diploma expedido, contaría con el reconocimiento del Departamento Nacional de Higiene, así como de todas las Cruces Rojas del mundo. La voluntad de inserción en el campo puede constatararse en la circulación de saberes alrededor del

---

<sup>204</sup> Página oficial de la Cruz Roja Argentina. [http://cruzroja.org.ar/?page\\_id=1107](http://cruzroja.org.ar/?page_id=1107)

*nursing* que desplegaba el *Boletín* editado por la filial rosarina de la Cruz Roja cuatro veces al año. (Bacolla, Allevi, 2019)

En la ciudad de Santa Fe, también había una escuela de enfermeras y enfermeros de la Cruz Roja que se inauguró en 1940. Esta entidad también ofrecía otras carreras asociadas tales como las samaritanas, visitadoras de higiene social y guardavidas. La inauguración de esta escuela fue un evento al que asistieron el gobernador Manuel Iriondo, el jefe de la policía Luis Di Filippo, el presidente del Consejo General de Educación, Lorenzo de la Torre, el intendente Francisco Bobbio, las damas pertenecientes a la Sociedad de Beneficencia y miembros de la Asociación del Magisterio Católico. La institución contaba con el apoyo de la parte más acomodada de la sociedad santafesina, que solía asistir a las fiestas a beneficio de la entidad en el Club de Polo y Equitación. (Rubinzal, 2019)

La prensa local difundía sus actividades de asistencia social y la apertura a la inscripción de las carreras de formación. Cada año se publicaban las actividades que se desarrollan en el marco de la celebración de la semana nacional de la Cruz Roja Argentina entre el 8 y el 15 de junio, en las ciudades de Santa Fe y Rosario. Esta semana coincidía con la celebración de su aniversario en la Argentina, y sus objetivos eran dar a conocer sus actividades y recaudar fondos.<sup>205</sup>

En la celebración del año 1946 se publicaban las actividades anuales de asistencia de la filial Rosario. En el año 1945 se habían destinado 22.034 pesos al sostenimiento de diversos servicios, socorriendo a 23.347 personas. Además se destacaba que se mantenía de manera regular el suministro de la copa de leche entre los “escolares pobres”. En el año 1945 se había distribuido más de 105.147 litros entre 15.341 alumnos.<sup>206</sup>

La entidad contaba, tanto en Rosario como en Santa Fe, con consultorios médicos y odontológicos, donde se atendían pacientes carentes de recursos. También se realizaba un reparto anual de ropas de abrigo, y se sostenía una “misión de beneficencia formada por visitadoras que acuden a los hogares que solicitan ayuda, para proporcionarles auxilio”.<sup>207</sup>

---

<sup>205</sup> *El Orden*, Santa Fe. 8 de Junio de 1947.

<sup>206</sup> *La Acción*, Rosario. 5 de julio de 1946.

<sup>207</sup> *La Capital*, Rosario. 2 de junio de 1946.

En ese mismo año, se señalaba que en la ciudad de Rosario se había repartido ropa y calzado a escolares en más de veinte escuelas. Durante el año 1946, el Comité Rosario de la Cruz Roja suministraba la copa de leche a más de diez mil niños de escuelas de los suburbios, esto significaban mil litros de leche por día.<sup>208</sup>

En 1951 el Poder Ejecutivo provincial promulgó la ley 13.582 de organización y funcionamiento de la Sociedad Argentina de la Cruz Roja. A través de esa legislación se establecía que continuaba como entidad de derecho privado con personería jurídica. Se la reconocía como entidad autónoma y por lo tanto con un desarrollo independiente al Estado. También se establecía que las acciones que desempeñaba eran de orden público y de interés provincial.

Entre los considerandos se señalaba que en la ciudad de Santa Fe “los consultorios médicos, las escuelas, los centros de la Cruz Roja de la juventud, y otras secciones han desarrollado una tarea de prevención sanitaria y preparación de colaboradores”, también se valoraba el accionar vinculado a los recién nacidos a través de la “Obra ropero del bebé” que entregaba ajuar, ropa y alimentos al nacer.<sup>209</sup>

Esta normativa evidenciaba el respeto por la independencia de esta institución de parte del Estado santafesino. La relación era de convivencia y no intervención sobre la institución de asistencia que se desempeñaba en las dos ciudades más importantes de la provincia, tanto a través de la tarea de asistencia social como en la formación de técnicos de la asistencia y la sanidad.

### Consideraciones sobre la asistencia social no gubernamental

El Estado santafesino evidenció su preocupación frente a la diversidad de actores que se involucraban en las tareas de asistencia social desde la década del treinta. Esto se ponía de manifiesto a partir de la sanción temprana de normativa de organización y coordinación de la asistencia social en 1938 y de creación de

---

<sup>208</sup> *La Acción*, Rosario. 5 de Julio de 1946; *La Acción*, Rosario. 27 de Septiembre de 1947.

<sup>209</sup> *El Litoral*, Santa Fe. 9 de Junio de 1951.

instituciones para la atención de ancianos, niños, mujeres madres y huérfanos que residían en la provincia.

A la par de esta preocupación estatal, vemos una multiplicidad de instituciones dedicadas a la atención sanitaria y asistencial de carácter privado distribuido en todo el territorio. Durante todo el período existió una vinculación permanente a partir de entrega de subsidios y ayudas estatales y manifiesto interés estatal por generar información sobre su funcionamiento, obtener registro, y también en numerosas normativas que buscaban generar herramientas de control, coordinación e intervención.

Se observa, a sí mismo, un proceso de profundización de la estatización de la asistencia a partir de 1949. Se concentraron las políticas de sanidad y asistencia en el Estado a partir del segundo momento que hemos fechado entre 1949 y 1955. Esta política se desarrolló a partir de un proceso de intervención y transferencia de los institutos más importantes de este campo al Estado provincial. Estos institutos eran aquellos dependientes de las sociedades de beneficencia de las ciudades más relevantes de la provincia como Rosario y Santa Fe. Pero también, aquellas ubicadas en localidades más pequeñas fueron anexadas al entramado de políticas sociales provinciales a través de intervenciones y transferencias a partir de 1950.

De este modo se confirma una hipótesis de trabajo: la relevancia del rol estatal en la asistencia social sobre las instituciones privadas en este período en la provincia de Santa Fe. La institucionalidad gubernamental y la legislación destinada a la asistencia contenían elementos de control, coordinación y subordinación hacia el resto de los actores. En algunos casos, estas herramientas llegaron al cierre e integración a la estructura estatal, como lo fue con las instituciones dependientes de las Sociedades de Beneficencia de Rosario y Santa Fe.

Se destaca, sin embargo, un trato diferente para la Cruz Roja que recibió un reconocimiento de su autonomía e independencia. Este trato disímil se debía a que esta entidad tenía pertenencia a una red internacional de asistencia. Las instituciones de las Sociedades de Beneficencia eran instituciones privadas vinculadas a las elites locales y su funcionamiento chocaba con la intención del Estado santafesino de centralizar y poner bajo su órbita las políticas asistenciales

y sanitarias, mientras que las de La Cruz Roja servían complementariamente a la asistencia y pertenecían a un entramado internacional, ajeno a la política local y útil para el intercambio estatal.



## Conclusiones

Las políticas asistenciales santafesinas en el período comprendido entre 1946-1955 cumplían un rol de legitimación política, ampliación de las bases sociales de apoyo y respuesta eficaz, rápida y autónoma frente a demandas diversas. Su planificación contemplaba la identificación de múltiples dimensiones de riesgo social y a partir de ellas se definían las intervenciones. Las acciones se centraban en los problemas sociales a atender y no en la deficiencia o los caracteres de los sujetos de atención. Las políticas asistenciales se caracterizaban por su profesionalización, estatidad y rutinización.

Las regulaciones estatales sobre lo social se extendían a amplias esferas del desarrollo colectivo como la educación, la salud, el trabajo y la asistencia. Todas estas intervenciones contenían y redefinían el concepto de bienestar más allá de los derechos individuales. El Estado nacional elaboraba planificaciones centrales que en cada territorio adquirían tratamientos particulares. Las políticas desarrolladas por la Secretaria de Trabajo y Previsión, luego denominado Ministerio de Trabajo y Previsión y la Fundación Eva Perón encontraron en la provincia de Santa Fe capacidades estatales y actores con trayectorias diversas que le imprimieron preeminencia a la actuación local.

La relevancia de la provincia de Santa Fe en el conjunto nacional para la década del cuarenta estaba dada tanto por la magnitud de su peso económico, poblacional y político, como por la configuración de tendencias que seguían las variables nacionales en cuanto a desarrollo industrial, migraciones y población. De acuerdo al Censo Nacional de 1947 la población de la provincia de Santa Fe representaba el 10,71% del total de la República Argentina que era de 15.893.827. La provincia era la tercera jurisdicción de mayor población con 1.702.975 habitantes, detrás de la provincia y la ciudad de Buenos Aires. Era una de las jurisdicciones con mayor porcentaje de población urbana (el 57,8%) junto con Capital Federal y la provincia de Buenos Aires. Rosario era la ciudad más importante con 467.937 habitantes y le seguía la ciudad capital con 168.791 habitantes.

La provincia de Santa Fe acompañó el desarrollo económico nacional integrándose al modelo agroexportador primero, y luego, consolidando su proceso

de industrialización por sustitución de importaciones, diversificó las actividades fabriles, aumentó el empleo industrial, y crecieron las tasas de urbanización a un ritmo acelerado. A fines de los años cincuenta, había profundizado su perfil industrial sobre todo en la zona sur. Las actividades manufactureras, de transporte, carga, comercialización y almacenamiento de la producción se concentraban en las ciudades de Rosario y Santa Fe. La modernización de la economía provincial generó una diferenciación de la producción entre el sur de perfil industrial y el norte orientado a la producción lechera y agropecuaria.

Este proceso conllevaba a su vez un intenso intercambio entre las zonas rurales y las urbanas y una acentuación de los conflictos y problemas sociales que el Estado enfrentó generando legislación específica, creando instituciones y diseñando modos de intervención social que se sumaban a las prácticas tradicionales de beneficencia y ayuda social llevadas adelante por asociaciones, vecinales, Sociedades de Beneficencia y parroquias. La desigualdad en la infraestructura estatal entre el norte y el sur del territorio generó la necesidad de pensar modos de descentralizar las políticas e implementar formas de atención diversas como los servicios sociales rurales.

Las gobernaciones peronistas en tanto contexto donde se diseñaron e implementaron las políticas asistenciales se desarrollaron en dos períodos. El primero iba desde 1946 a 1949, en el cual se buscaba preservar la autonomía de la provincia en el diseño institucional, y que coincide con la creación de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social durante la gobernación de Waldino Suárez. El segundo momento transcurrió entre 1950 y 1955. En este período se introdujeron reformas que replicaban las introducidas en el Estado Nacional, en un proceso de homogeneización que se vinculaba paralelamente a la pérdida de autonomía a nivel provincial. (Bacolla, 2003)

El gobierno de Suárez introdujo una serie de reformas institucionales de carácter innovador, que fueron presentadas como continuidad y complemento del plan de gobierno de la nación, pero al mismo tiempo estuvo atravesado por una conflictividad permanente a partir de los conflictos internos del peronismo local y su tensión con el proyecto centralizador nacional. Esta gobernación fue caracterizada como un intento de “proyecto peronista autónomo” (Bacolla, 2003) y como “crisis institucional.” (Prol, 2012) Las gobernaciones de Caesar y

Cárcamo se desarrollaron en un contexto de menor conflictividad interna al tiempo que se transformaban las favorables condiciones económicas iniciales.

A partir del conjunto de reflexiones teóricas del primer capítulo se concluye que las políticas asistenciales formaron parte central de las políticas sociales. El contexto del Estado interventor le otorgó nuevas funciones a la asistencia. El Estado amplió sus regulaciones sociales, se propuso desempeñar la función de árbitro, por lo que se constituyó en mediador para lograr la conciliación de las clases sociales. Actuó además como responsable e impulsor del desarrollo económico, en tanto intervino directamente en el fomento y crecimiento industrial. Este Estado fue el responsable de asegurar la protección y elevar la calidad de vida de vastos sectores sociales a través de la gestión y subsidio de servicios y bienes públicos.

Las políticas públicas se constituyeron, en ese contexto, en un vector central de integración por su contribución al desarrollo del mercado interno y como herramienta que propiciaba los procesos de ascenso social y la configuración de mano de obra para el modelo productivo. Contribuyeron, además, al fortalecimiento del poder del Estado y a la configuración de un ordenamiento social. Las intervenciones asistenciales se desarrollaban a la par de los procesos de centralización y estatización de las políticas sociales, de la generalización de la relación asalariada protegida y de la ampliación de los servicios públicos y políticas universales. Estas políticas se implementaban de modo simultáneo en distintas jurisdicciones estatales y a través de organizaciones no gubernamentales.

En el caso de las políticas asistenciales nacionales fueron varias las instituciones que disputaban ese campo de acción. La Dirección de Maternidad y Salud Pública dependiente de la Secretaría de Salud Pública, el Instituto Nacional de Previsión Social y la Dirección Nacional de Asistencia Social de la Secretaría de Trabajo y Previsión y la Fundación Eva Perón eran las más relevantes. La intención de centralizar y organizar la asistencia social integral a través de la ley 13.341 de 1948 se enfrentó con un entramado de instituciones compuesto por distintas instancias que compartían competencias y disputaban recursos y modalidades de actuación.

La concepción adoptada para este trabajo es aquella que señala que la política social puede ser analizada como enfoque o punto de vista desde el cual se detecta un conjunto de funciones. Las políticas asistenciales son analizadas desde sus objetivos de integración, específicamente, como la intervención sobre la debilidad de los lazos sociales, sobre la vulnerabilidad, no restringida a la intervención sobre la pobreza. (Andrenacci, 2009)

Estas políticas respondían a demandas y problemas en un contexto de ampliación de derechos, y por lo tanto, de aparición de nuevas necesidades. De este modo se configuraban como intervenciones diversas que actuaban sobre reclamos puntuales de bienes materiales o monetarios pero también, se constituían en servicios de atención y cuidado frente a problemáticas cotidianas de los sectores subalternos, tanto aquellos excluidos del mundo del trabajo como trabajadores. Fueron, por lo tanto, una herramienta que buscaba la integración a través de otorgar respuestas a problemas sociales puntuales.

Esta perspectiva teórica permite problematizar sobre las lógicas de intervención y analizar los factores de riesgo de desafiliación que se observaban, definían y abordaban institucionalmente en la década del cuarenta en Santa Fe. La asistencia pública actuaba sobre una noción de bienestar amplia que contemplaba la atención urgente frente a la contingencia, pero también abarcaba acciones relacionadas a la vivienda, los ingresos, la alimentación, la niñez, la maternidad, la cultura, el turismo y el alojamiento. Cada una de las variables de integración comprendía una diversidad acciones de atención y cuidado.

Las instituciones de asistencia provincial fueron producto de un proceso histórico complejo y dinámico en el cual impactaron lógicas de intervención estatal nacional en vínculo y tensión con la institucionalidad local. Los elencos gubernamentales y técnicos contribuyeron en la definición de la intervención junto con el contexto de reconocimiento de derechos sociales y el surgimiento de nuevas demandas. Las políticas sociales implicaban un conjunto de concepciones, intervenciones, leyes e instituciones que contribuían en el bienestar de amplios sectores sociales y en la construcción de legitimidad política. El Estado era una herramienta central en el que confluían actores diversos con intereses contradictorios y en permanente transformación.

En el segundo capítulo se pudo constatar una larga tradición dentro la modalidad de atención de la cuestión social en los márgenes, desde la constitución del Estado nacional hasta los años del peronismo. Durante ese largo período coexistieron distintos actores que se responsabilizaron de la asistencia y que se fueron subordinando a la voluntad de centralización y estatización en la década del cuarenta. Al mismo tiempo, se instituyeron otros nuevos como la Fundación Eva Perón. Esta institución privada funcionaba directamente vinculada a los objetivos del gobierno, y atendía a los sectores desafiados, pero también a los sectores trabajadores a través de acciones diversas de entrega de bienes, servicios y atención en sus institutos.

En la provincia de Santa Fe se sancionaron normativas y se crearon dispositivos e instituciones de abordaje de la cuestión social desde la década del veinte. El Departamento Provincial del Trabajo se creó en 1927 dependiente del Ministerio de Instrucción Pública. La Dirección General de Higiene se creó a partir de la sanción de la ley 2.287 de sanidad de la provincia en 1932. La ley 2.608 de 1938 de Asistencia Hospitalaria y Social sistematizaba la gestión sanitaria y ordenaba un plan de construcciones hospitalarias. El Departamento de Salud Pública en 1939 se conformó como un organismo técnico-administrativo de control y de coordinación de acciones en el ámbito de la higiene pública, las condiciones del ambiente laboral y la asistencia médico social.

El Ministerio de Salud Pública y Trabajo se creó en 1941, y dentro de él nuevos organismos como la Oficina de la Maternidad. La ley 3.069 de 1942 conformaba un fondo especial con el fin de atender problemas de asistencia social. Sus objetivos eran la atención social de los niños, el combate de la mortalidad infantil y la organización de comedores infantiles, del turismo social, el fomento de la cultura y el aprendizaje de oficios y manualidades. Las líneas de abordaje del período estudiado se consolidan e institucionalizan sobre el contenido de esta normativa.

En 1943 se conformaron dos Juntas de Acción Social, dependientes del Ministerio de Salud Pública y Trabajo que planificaron las políticas de asistencia. La intervención implementó un Plan General de Acción Social Integral que contemplaba la protección a la maternidad e infancia, la acción social alimentaria, el aprendizaje de oficios y manualidades, la organización de los centros culturales,

y el turismo para familias obreras. Proponía, además, la organización de un servicio social para que el Estado arbitre los medios necesarios para solucionar los casos individuales o familiares, coordinando la actividad con instituciones públicas y privadas a partir de la creación de un fichero central.

La diversidad de instituciones y acciones estatales se reorganizan y centralizan a partir de la ley 3.069 de 1942 y la intervención de 1943 contribuye a sentar los cimientos de la asistencia posterior definiendo sus lineamientos centrales. Estos procesos dan cuenta de la participación del espacio subnacional en un proceso nacional de transformación y complejización del aparato estatal, con matices y particularidades de la historia local.

Los capítulos abocados a la indagación de la Secretaria de Bienestar y Seguridad Social permiten afirmar que la creación de este organismo en 1947 fue una estrategia política institucional innovadora. Significó la jerarquización y centralización de las políticas de asistencia al rango ministerial y su subordinación directa a la gobernación. Dentro de su estructura se concentraban todas las instituciones de asistencia y previsión social existentes en la provincia. Se retomaban los lineamientos de la ley 3.069 de 1942 y el Plan General de Acción Social Integral de 1943 a través de un dispositivo institucional que atendía múltiples variables de la vida individual y colectiva.

La Secretaría abría un canal de vinculación, comunicación y atención del Estado provincial con los sectores subalternos. El criterio organizativo y administrativo le otorgaba autonomía y permitía un vínculo directo con sectores que paralelamente podían vincularse con otras reparticiones del Estado nacional como las delegaciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión que funcionaban en las antiguas sedes del Departamento Provincial de Trabajo. El rango ministerial de la Secretaría, su dependencia directa de gobernación y su ejecución descentralizada la convertían en un instrumento con presencia territorial y política.

La Secretaría de Bienestar y Seguridad Social se caracterizaba por la amplitud de sus destinatarios y la inclusión de los sectores trabajadores dentro de sus objetivos. Se preveían acciones dirigidas directamente a los sectores trabajadores como el turismo, la vivienda, la cultura y recreación. A través de la Secretaría se resolvían demandas de las más variadas, con rapidez y autonomía

institucional. Estas respuestas incluían la articulación con otros espacios públicos y privados. Muchos pedidos efectuados a organismos estatales nacionales o provinciales, a dirigentes peronistas o a la Fundación Eva Perón eran derivados a la Secretaría. Existía un entramado de políticas, acciones e instituciones de distintas jurisdicciones que actuaban conjuntamente en cuestiones asistenciales, revelando a veces desajustes y tensiones.

A través de la Secretaría se buscaba implementar políticas diversas que atendían a la protección de la infancia y la adolescencia, la atención del binomio madre e hijos, el combate de la mortalidad infantil, el otorgamiento de seguros sociales, políticas de vivienda y acciones de promoción de la educación física, la cultura y el turismo obrero. Sostenía la atención en instituciones integrales y el control y supervisión de las actividades de las entidades privadas. Implementaba la ayuda social directa a través de las asistentes sociales formadas en las Escuelas de Servicio Social del Estado que funcionaban en Rosario y Santa Fe. Su intervención descansaba en un conocimiento científico, legitimado por el Estado y por un entramado de expertos e instituciones nacionales e internacionales que respaldaban su actuación.

El rol estratégico de la institución se fundaba en su lugar dentro del organigrama estatal, la relevancia discursiva otorgada por el gobernador Suárez, y el peso material que ocupó dentro de los recursos programados que nunca fueron menores al 6% del total del presupuesto provincial. La Secretaría le quitó incumbencia en las acciones de asistencia al Ministerio de Salud Pública, escindiendo de este modo las políticas asistenciales de las sanitarias que volvieron a unificarse en 1949.

La Dirección de Acción Social Directa, dependiente de la Secretaría, era la encargada de la ejecución de la ayuda social directa tanto la destinada a beneficiarios individuales como colectivos (cooperadoras, clubes, vecinales, comedores escolares). Este tipo de intervención tenía un vínculo directo con una modalidad de atención que se desarrollaba desde la Secretaría de Trabajo y Previsión a través de la Dirección Nacional de Asistencia Social y, a partir de 1948, por la propia Fundación Eva Perón.

La ayuda social directa provincial se efectuaba a través de la entrega de bienes o subsidios monetarios luego de la intervención de una asistente social que

realizaba una visita domiciliaria y fundaba sus respuestas en la elaboración de un diagnóstico compuesto por criterios pre establecidas. Este accionar era, por lo tanto, de carácter técnico, con respuestas institucionalizadas, rutinizadas y sustentada en criterios científicos. Las argumentaciones de las asistentes sociales eran comunicadas a los beneficiarios a través de escritos como herramientas pedagógicas de intervención. Este tipo de atención, a diferencia de la efectuada por la Fundación Eva Perón, era austera y sus respuestas contenían muchas veces recomendaciones sobre el actuar responsable de las familias de acuerdo a deberes morales.

La contrastación entre la planificación, las ideas y la normativa con las actuaciones administrativas de las asistentes sociales son una fuente indispensable para localizar las distancias entre las normas y su aplicación. Los conflictos entre la praxis experta y las políticas sociales generosas y exuberantes marcan una diferencia en las intervenciones. Se identifican numerosos expedientes donde las asistentes sociales argumentan negativamente la respuesta frente a pedidos mínimos o nimios. Por otra parte, el haber evaluado los presupuestos presentados y no los aprobados impide analizar algunos matices, sin embargo, se observa una mínima intervención en las cuestiones vinculadas a la variable vivienda. Sólo se registran algunos pocos casos de refacción de hogares particulares a través de la entrega de materiales de construcción.

La concepción que se adopta de la asistencia permite pensar la vulnerabilidad y las situaciones de peligro de desafiliación potenciales en los gobiernos peronistas y los modos de abordarlos de manera compleja y técnica a partir de las intervenciones sobre distintas variables. Se analizan las intervenciones a las que se ha accedido a través de diversos expedientes tramitados por las asistentes sociales. La relación entre lo que se pensó y lo que se hizo, permite analizar los desajustes entre las expectativas y las posibilidades.

El carácter burocrático y rutinizado de las intervenciones se desarrollaba en el marco de imaginarios sociales contruidos sobre los conceptos de justicia social, derechos sociales, solidaridad entre los actores y mandatos sociales tradicionales sobre el rol de los géneros. Estas intervenciones eran presentadas como una obligación del Estado para con los sectores subalternos, de modo que estas instituciones tenían como premisa el derecho al bienestar atravesado por



concepciones técnicas sobre el desarrollo individual y la asistencia como terapia social.

El gobierno intervenía a través de esta institución en las dimensiones definidas como factores de integración, se identificaban una serie de peligros potenciales de desafiliación vinculados a herramientas diversas que pretendían contribuir a la integración y al desarrollo del bienestar individual y colectivo. La asistencia se fundamentaba en una noción compleja de la realidad social, que requería de transformaciones políticas. El concepto de “riesgos de desintegración” de Andrenacci (2009) permite analizar, identificar y actuar sobre las variables que contribuyen a la integración/desintegración social, cultural y económica de los individuos.

La voz de los sujetos se presentaba sin intermediarios a través de cartas de puño y letra dirigidas a funcionarios o dirigentes del movimiento peronista. El Estado respondía de manera profesionalizada a través de la intervención estandarizada y técnica de las asistentes sociales. Los sujetos de estas cartas se identificaban con el pueblo trabajador, con las madres y los niños elaborando su pedido a partir de la construcción de un lazo afectivo con los dirigentes peronistas. También se encontraron cartas que denotan una redacción formal, sin ninguna identificación partidaria o cercanía afectiva, que acreditaban conocimiento de las instituciones estatales y sus funciones.

Muchas epístolas construyen su pedido en términos de ruego o favor, aún así, los emisores de esos escritos se constituían como sujetos políticos con voz propia. Se configuraban como actores demandantes y expectantes que en ocasiones presentaban una identidad política clara. Su lectura permite evidenciar la identificación y reconocimiento del Estado provincial, sus instituciones y funcionarios como una referencia a la hora de elaborar demandas individuales y colectivas. El conocimiento y la vinculación con dichos organismos se sostenían en su funcionamiento descentralizado, la labor territorial de sus asistentes sociales y la difusión de sus actividades en la prensa local.

Los pedidos colectivos permiten identificar un entramado de actores sociales, culturales y políticos, muchas veces pre-existentes, que articulaban su demanda frente al gobierno provincial aprovechando la institucionalidad y los recursos disponibles. Cada uno construía la legitimidad y justificación de su

solicitud a partir de distintos factores: la urgencia de su necesidad, la vinculación con el gobierno, su identificación partidaria o afectiva y el reconocimiento del trabajo institucional. Este entramado evidenciaba una política asistencial sostenida en una red de actores locales que articulaban su trabajo con las instituciones estatales.

El funcionamiento de esta institución se vio detenida a partir de la intervención nacional de febrero de 1949. Los conflictos al interior de las fuerzas peronistas tuvieron como consecuencia esta interrupción institucional y la modificación de las estructuras del poder ejecutivo provincial. A partir de allí, las políticas asistenciales se implementaron desde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. A pesar de esta reforma institucional, las modalidades de intervención continuaron durante las siguientes gobernaciones peronistas con las particularidades que se vienen detallando. Entre ellas, la implementación de la ayuda social directa, la profesionalización de las burocracias implementadoras de políticas, los destinatarios de las acciones, y la continuidad de funcionarios, de los procedimientos y saberes producidos. Otro elemento de continuidad fueron las cartas como herramienta de comunicación y demanda hacia el Estado, a los líderes o hacia la fundación Eva Perón que eran derivadas al Estado santafesino para su respuesta.

El capítulo que estudia el funcionamiento del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social que se creó en junio de 1949 presenta la Dirección General de Bienestar Social como el organismo que nucleaba las políticas de asistencia social. Esta entidad se ocupaba de la protección de la infancia y la adolescencia, la asistencia a los ancianos, inválidos y lisiados. Es decir, sus beneficiarios eran los sectores que necesitaban del Estado para su supervivencia porque no la conseguían a través de la participación del mercado laboral. Pero también se encargaba de la organización y formación del servicio social, de las subvenciones y control de entidades asistenciales y sanitarias, y del fomento del turismo y las mutualidades. Todas estas funciones habían sido desarrolladas por la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social durante la gobernación de Suárez. La Dirección de Vivienda Popular fue la única dependencia que pasó a depender del Ministerio de Obras Públicas e Industria.

Un rasgo central de este período fue la planificación de las políticas públicas en coordinación con el Estado nacional. En el campo de las políticas de sanidad y asistencia se estableció un programa para toda la provincia para los años 1952-1958. Este programa se elaboró de forma conjunta entre las jurisdicciones provincial y nacional. Contenía un diagnóstico de la situación inicial de la provincia en materia de salud pública, servicios, situación sanitaria de la población, infraestructura y el diseño de líneas de acción con el establecimiento de objetivos a mediano plazo. Fue producto de la reunión de los ministros de Salud Pública de las provincias y de la nación, convocada por el Ministerio de Asuntos Técnicos. La salud de la población era entendida en términos integrales, excedía lo puramente médico para abarcar todas las variables sociales que definían las condiciones de vida.

Entre las principales funciones del Ministerio provincial se establecía que podía aconsejar al Poder Ejecutivo la expropiación, la gestión del traspaso o transferencia de todas las instituciones de índole sanitaria y de bienestar social que fueran indispensables para el cumplimiento de sus planes sanitarios y de bienestar social. En este segundo momento se produjo un proceso de intervención y transferencia al Estado santafesino de numerosas instituciones dependientes de las Sociedades de Beneficencia.

Los lineamientos de la asistencia mantuvieron el núcleo de funciones asignadas por la intervención de 1943 y sostenida durante la gobernación de Suárez. En primer lugar, se sostiene la relevancia que tiene este conjunto de políticas al interior del aparato estatal que se evidenciaba a través de los recursos materiales, la capacitación de las burocracias implementadoras, la diversidad de acciones y modalidades de atención y el mantenimiento de una intervención estandarizada, técnica y avalada por un saber formado y legitimado desde el Estado.

Las políticas asistenciales, durante todo el período, se diseñaban desde organismos estatales centralizados y se implementaban desde instituciones estatales de manera descentralizada a través de los Centros de Acción Social, Unidades Sanitarias Menores y Mayores y las Unidades Sanitarias y de Acción Social. Estos organismos estaban distribuidos en toda la provincia. Las

instituciones privadas responsables de la asistencia como los hogares y los comedores estaban sometidas al control y recibían recursos del Estado.

Otro rasgo que atravesó todo el período fue la continuidad de funcionarios en los tres mandatos gubernamentales. Los gobernadores habían desempeñado funciones públicas en el Estado cuando llegaron a la gobernación. Suárez había sido en 1930 secretario administrativo del puerto de Santa Fe y más tarde secretario letrado. Caesar se había desempeñado como ministro de Obras Públicas durante la intervención de Aldrey y luego como Administrador de Obras Sanitarias de la Nación y convencional constituyente por Santa Fe.

Cárcamo fue administrador de la Empresa de Transportes de la municipalidad de Rosario e intendente de esa ciudad. Fue asesor de Raúl Mende en la Secretaría de Asuntos Técnicos e interventor del Partido Peronista de Córdoba hasta octubre de 1951. También había formado parte del Partido Obrero de la Revolución durante la gobernación de Suárez. Mende había sido intendente de la ciudad de Esperanza, Secretario de Bienestar y Seguridad Social entre 1947 y 1949, y luego Ministro de Asuntos Técnicos de la nación, desde donde se perfilaban los planes de gobierno provinciales.

El ministro de Salud Pública de Suárez, Manuel González Loza, desarrolló funciones directivas en instituciones científicas y fue director y fundador de la Escuela de Nurses y Visitadoras de Higiene de la facultad de Medicina de Rosario. Lorenzo García, ministro del unificado Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, durante la intervención de 1949, retomó las premisas planteadas durante la gestión de Aldrey asociadas a la agenda nacional. Había sido subsecretario del Ministerio de Salud Pública y Trabajo en 1943, y participó de la Comisión Provincial de la Vivienda Popular. Desde 1950 fue designado subsecretario técnico del Ministerio de Salud nacional. Participó además en la organización de la Escuela de Sanidad y luego Facultad de Higiene y Medicina Preventiva de la Universidad Nacional del Litoral, la escuela de Servicio Social de la provincia y la de Visitadoras de Higiene. (Bacolla, 2019)

El ministro de Salud Pública y Bienestar Social de Caesar, Roberto Lavagna, colaboró con el ministro de Salud Pública durante el gobierno de Manuel María de Iriondo, fue director de la Escuela de Servicio Administrativo y Sanitario de la provincia y profesor de la Escuela de Asistentes Sociales de Santa

Fe. Se evidencian de este modo estrechos vínculos que entre los funcionarios provinciales y nacionales.

La continuidad en los elencos gubernamentales se hacía evidente en las segundas y terceras líneas de funcionarios, en los vínculos profesionales y en la pertenencia a instituciones académicas comunes como las escuelas de Servicio Social, el Instituto de Derecho del Trabajo de la Universidad que dirigía Tissembaum y la Facultad de Higiene y Medicina Preventiva. En el protagonismo de las asistentes sociales y la continuidad de su labor en todos los mandatos, junto a un proceso paulatino de profesionalización de la atención asistencial que se concentró en sus manos. En este período proliferaron normativas que buscaban sistematizar, estandarizar e institucionalizar los modos de atención de la asistencia al tiempo que se registraban sus actuaciones en un fichero central de asistidos de toda la provincia.

Durante el segundo período continuaba la concepción y diseño de las intervenciones sobre un conjunto de variables que contenían una matriz posible de acciones sobre los “riesgos de integración”. Las políticas de asistencia social eran de carácter variado, en muchos casos resolvían demandas urgentes y puntuales con intervenciones que se restringían al otorgamiento de bienes materiales o monetarios. También se observaba la inclusión de modalidades de atención legal, médica, cultural y recreativa. Se desarrollaba, en paralelo, otro tipo de intervención más sistemática e integral de atención de la niñez, la adolescencia y la ancianidad, en instituciones específicas. Se estructuró un sistema de pensiones, es decir, de transferencia de recursos de manera regular, sistemática y burocratizada. Este otro tipo de atención tenía que ver con estructurar una burocracia que asegurara derechos a través de instituciones de cuidado como los hogares o la seguridad social a través de pensiones.

Los capítulos dedicados a la Fundación Eva Perón permiten observar las características de una institución de asistencia privada vinculada al Estado como herramienta de aplicación de políticas sociales. A partir del recorrido exhaustivo por la bibliografía disponible se identificaron los principales modos de atención que desarrolló: la atención social directa, el reparto de bienes, la injerencia en cuestiones legislativas y la atención integral en sus instituciones.

Las relaciones entre la Fundación Eva Perón y el Estado santafesino fueron estrechas y se manifestaron bajo diversos formatos. Antes de que se organizara legalmente, tuvo presencia en la provincia la “Cruzada de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón”, una de las denominaciones que recibió previo a su formalización. Luego, la Fundación intervino a través de diferentes modalidades, desde el reparto de bienes, la construcción de instituciones de atención integral como un hogar escuela y un policlínico y la planificación de un hogar de ancianos que no se construyó.

El Hogar Escuela fue la única institución que funcionó durante el período. Se inauguró en 1952 con una actividad asistencial y educativa dirigida a los niños de la zona. Este espacio construido en la actual ciudad de Granadero Baigorria funcionó como hogar escuela hasta la actualidad. El hospital construido sobre el mismo predio del hogar fue inaugurado en 1961 y funciona actualmente dependiente del Ministerio de Salud Pública de la provincia.

El accionar de la Fundación en el territorio santafesino permite pensar la articulación de su trabajo con las instituciones estatales provinciales y los actores políticos locales. Muchos de los pedidos dirigidos a Eva Perón o a la Fundación eran reenviados por la burocracia de la institución al servicio social de la provincia, primero a la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social, y a partir de 1949, al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. En estas instituciones se les asignaba una asistente social que era la responsable de hacer la evaluación de cada caso y proceder a otorgar o denegar la respuesta a la demanda específica. El trabajo de la Fundación permite observar, además, la articulación con instituciones locales como vecinales, clubes y espacios de sociabilidad política.

La Fundación se vinculó con el Estado a través de múltiples normativas que establecían la exención de impuestos y tasas, donaciones de inmuebles, subsidios y el establecimiento de un día de la institución en la provincia como herramienta de recaudación y difusión de su labor. Todo ello da cuenta que a pesar del peso que adquiere el Estado santafesino como responsable, coordinador y control de las políticas de asistencia social, la Fundación tuvo un rol relevante. Esto se evidenciaba en la permanente y sostenida coordinación de actividades de implementación nacional como los campeonatos juveniles e infantiles, o articulando acciones con los organismos gubernamentales provinciales como en el

caso de la ayuda social directa o la donación de terrenos para la construcción de escuelas por parte de la Fundación.

El último capítulo realiza un análisis de las instituciones no gubernamentales que tenían responsabilidad en la implementación de las acciones asistenciales en Santa Fe. Frente a la diversidad de actores se evidenciaba una marcada preocupación estatal sobre este campo desde la década del treinta. Esto se hacía manifiesto a partir de la sanción temprana de numerosas normativas de organización de la asistencia y la creación de instituciones para la atención de los ancianos, niños, madres y huérfanos que residían en la provincia. Durante todo el período existió una vinculación permanente con el Estado a partir del otorgamiento de subsidios y ayudas estatales, y un requerimiento de información sobre su funcionamiento.

Se observa a sí mismo, un intento de concentrar las políticas de sanidad y asistencia en el Estado a partir del segundo momento que se ha fechado entre 1949 y 1955. Esta política se desarrolló a partir de un proceso de intervención y transferencia de los institutos más importantes de este campo al Estado provincial. Los hospitales y hogares dependientes de las Sociedades de Beneficencia de las ciudades de Rosario y Santa Fe fueron transferidos en 1950, pero también de aquellos ubicados en localidades más pequeñas que fueron anexadas al entramado de organismos provinciales.

El trabajo de indagación sobre la asistencia social en Santa Fe permite sostener que las políticas asistenciales fueron predominantemente estatales durante los años 1946-1955. El Estado organizó la asistencia desde organismos que centralizaban este tipo de acciones e intentaban controlar y coordinar el trabajo de las instituciones privadas. Las políticas asistenciales contenían acciones, instituciones y legislaciones que brindaban protección desde el aparato estatal o desde las instituciones privadas con supervisión estatal. Durante todo el período hubo una vinculación con la Fundación Eva Perón (y antes con la denominada “Cruzada de Ayuda Social”) a través de distintas acciones. Una de ellas fue la derivación de casos desde la burocracia de la Fundación a la jurisdicción provincial que era quien intervenía finalmente.

Este tipo de política se planificó e implementó sobre un aparato estatal especializado, con una trayectoria en políticas sociales y una dinámica de

complejización y especialización que venían desarrollándose desde la década del treinta. Se definieron ejes de trabajo durante los gobiernos antipersonalistas y la intervención de 1943 que se profundizaron durante el peronismo. Un rasgo central fue la profesionalización de la burocracia a partir de la responsabilidad del Estado en la capacitación de las asistentes sociales, las auxiliares del servicio social y los técnicos de la sanidad (enfermeros y enfermeras y visitadoras de higiene).

La burocracia profesional de la asistencia en Santa Fe brindó una legitimación experta a cuestiones que tenían un peso relevante dentro de la institucionalidad estatal. La Secretaría de Bienestar y Seguridad Social y la Dirección General de Bienestar Social, luego, les ofrecieron un lugar privilegiado para su desarrollo profesional. Esta institucionalidad representaba simultáneamente la jerarquización de la asistencia en la agenda estatal y la voluntad de modernizar este tipo de intervención con una estructura administrativa y presupuestaria propia.

El estudio de las políticas asistenciales en el espacio provincial contribuye a comprender el proceso de construcción de las políticas sociales y el papel del Estado santafesino en el contexto nacional. Las políticas asistenciales locales estaban sostenidas en una concepción ambiciosa del bienestar. Abarcaban las dimensiones más relevantes de la vida social: atención ante situaciones de emergencia, vivienda, alimentación, trabajo, educación, cuidado, previsión social, ingresos, turismo y cultura.

El Estado local tenía un rol central en la planificación, implementación y control de la asistencia, entendida como una intervención social integral que contemplaba a amplios sectores sociales. De este modo, la asistencia pública actuó como un mecanismo polifuncional de penetración territorial que sostuvo, afianzó y extendió las bases sociales del movimiento. Su articulación con los centros de acción social, los actores locales y la recepción de cartas desde distintos lugares de la provincia convirtió a esta institucionalidad en una referencia de atención con un extenso abanico de acciones y servicios. Estos mecanismos habilitaban la palabra y la demanda de los sectores subalternos y la regulación integral sobre la sociedad. Las intervenciones asistenciales, por lo tanto, tuvieron como premisa el derecho al bienestar y la justicia social y contribuían a instaurar la ciudadanía social de manera amplia.



## Bibliografía

AAVV, 1955, *Quién es quién en la Argentina: Biografías contemporáneas*. Buenos Aires: Editores Guillermo Kraft Lda.

AAVV, *Gran enciclopedia Argentina*, 1959. Tomo V. EDIAR, Buenos Aires: Sociedad anónima editores.

AAVV, 1948, *Personalidades de la Argentina. Diccionario Biográfico Contemporáneo* Buenos Aires: Veritas.

AAVV, 2002, *Nueva Historia Argentina*, Tomo VIII, Buenos Aires: Sudamericana.

ABOY, Rosa, 2004, “El derecho a la vivienda. Opiniones y demandas sociales en el primer peronismo”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 174, pp. 289-306.

ABOY, Rosa, 2005, *Viviendas para el pueblo. Espacio Urbano y Sociabilidad en el barrio Los Perales. 1946-1955*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ACHA, Omar, 2010, “Tendencias de la afiliación en la Acción Católica Argentina (1931-1960)”, en *Travesía*, N° 12, pp. 7-42

ACHA, Omar, 2007, “Cartas de amor en la Argentina peronista: construcciones epistolares del sí mismo, del sentimiento y del lazo político populista”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Disponible en: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/12272> Consultado el 10 de octubre de 2020.

ACHA, Omar, 2013, *Crónica sentimental de la Argentina peronista. Sexo, inconsciente e ideología, 1945-1955*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

ACUÑA, Carlos; CHUDNOVSKY, Mariana, 2013, “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos” en, *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires-México, 19-67 Disponible en <http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/Acuña%2C%20Carlos.%20Cuanto%20importan%20las%20Instituciones%20Introduccion%20%28copias%2026%29.pdf>

ADELANTADO, J.; NOGUERA, J.A.; RAMBLA, X., 2000, “El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales”, en ADELANTADO, J. (coordinador), *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona: Icaria.

AELO, Oscar, 2015, “El origen del peronismo. Una aproximación interprovincial”, en *Trabajos y Comunicaciones*. Disponible en: <http://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TyC2015n41a04>

AELO, Oscar, 2012, *El peronismo en la provincia de Buenos Aires (1946-1955)*, Caseros: EDUNTREF.

AGUIRRE, Graciela; LÓPEZ, Silvana, 2012, “Transformaciones políticas en los orígenes del peronismo en el sur de Santa Fe. El caso de Villa Constitución, 1943-1946”. En III Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo, ISSN 1852-0731. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/transformaciones-politicas-en-los-origenes-del-peronismo-en-el-sur-de-santa-fe-el-caso-de-villa-constitucion-1943-1946/>.

Consultado el 9 de noviembre de 2019.

ALAYÓN, Norberto, 2007, *Historia del Trabajo Social en Argentina*. Buenos Aires: Espacio Editorial

ALLEVI, José Ignacio, 2017, La construcción de un espacio de ciencia y clínica psiquiátrica: Instituciones, expertos y redes en Rosario, Argentina (1920-1944). Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en memoria académica: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1517/te.1517.pdf>

ALLEVI, José Ignacio, BACOLLA, Natacha, 2020, “De enfermeros a nurses: iniciativas formativas y feminización de la enfermería en Rosario” en RAMACCIOTTI, Karina Inés (Directora), *Historias de la enfermería en Argentina: pasado y presente de una profesión*, José C. Paz: Edunpaz. Disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/341432646\\_De\\_enfermeros\\_a\\_nurses\\_iniciativas\\_formativas\\_y\\_feminizacion\\_de\\_la\\_enfermeria\\_en\\_Rosario](https://www.researchgate.net/publication/341432646_De_enfermeros_a_nurses_iniciativas_formativas_y_feminizacion_de_la_enfermeria_en_Rosario). Consultado el 23 de octubre de 2020.

ALTAMIRANO, Carlos, 2007, *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Buenos Aires: Emecé.

ANDRENACCI, Luciano, 2010, “Política social y ciudadanía en América Latina contemporánea: una contribución al debate acerca de las transformaciones de política social de la región en la primera década del siglo XXI”. Trabajo presentado en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, FLACSO, México DF, 26 al 28 de mayo de 2010.

ANDRENACCI, Luciano, 2014, “La ciudadanía contemporánea en América Latina”. Material preparado para el curso Ciudadanía y Desigualdad. Maestría en Desarrollo Humano, FLACSO, Buenos Aires.

ANDRENACCI, Luciano; FALAPPA, Fernando y LVOVICH, Daniel, 2004, “Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo Clásico (1943-1955)”, en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo (compiladores), *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

ARMANDO, Virginia, 2013, “Historia del Hospital Eva Perón: entre avances y retrocesos”, Tesis de la carrera de posgrado de Planificación y Gestión Social. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

ASCOLANI, Adrián, 2012, “Santa Fe rural”, en MACOR, Darío (director) *Signos santafesinos en el Bicentenario*, Santa Fe: Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe/CFI.

ASCOLANI, Adrián, 2008, “Regulaciones estatales al trabajo rural: justicia social y orden público en los orígenes del Estado asistencial en Argentina (1943-1955)”. XXI JORNADAS DE HISTORIA ECONÓMICA. Universidad Nacional de Tres de Febrero. Caseros, provincia de Buenos Aires.

ATTARA, Jaqueline, 2007, “Prácticas sociales e institucionalización de la Infancia durante el primer peronismo. Estudio de caso Hogar Escuela Coronel Juan Domingo Perón”. XI Jornadas Interescuelas-Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán. Disponible en <http://cdsa.academica.org/000-108/904.pdf> Consultado el 29 de marzo de 2017.

AVERSA, María Marta, 2008, “La política asistencial hacia la infancia popular: modelando el futuro peronista (1946-1955)”. En I Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo, ISSN 1852-0731. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/la-politica-asistencial-hacia-la-infancia-popular-modelando-el-futuro-peronista-1946-1955/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

BACOLLA, Natacha y ALLEVI, José Ignacio, 2019, “La Escuela de Nurses de la Universidad Nacional del Litoral. Profesionalización del cuidado, circulación de saberes y políticas estatales de salud en la provincia de Santa Fe, primera mitad del siglo XX”, en *Trabajos y Comunicaciones*, Disponible en: <https://doi.org/10.24215/23468971e082>

BACOLLA, Natacha, 2003, “*Política, administración y gestión en el peronismo santafesino, 1946-1955*”, en MACOR, Darío y TCACH, César, (editores). *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

BACOLLA, Natacha, 2010, *Política y administración: algunas cuestiones en torno a las dimensiones política e institucional del Estado provincial, Santa Fe, 1946 – 1955*, Tesis de Maestría en Ciencia Política y Sociología (Maestro en Ciencias Sociales), Buenos Aires: FLACSO.

BACOLLA, Natacha, 2016, “Nuevas capacidades estatales para una sociedad transformada. Instituciones y políticas sanitarias en la provincia de Santa Fe primera mitad del siglo XX”. En *Trabajos y Comunicaciones*, Recuperado de: <http://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TyCe023>

BACOLLA, Natacha, 2020<sup>a</sup>, “Saberes y Políticas de trabajo, La institucionalización de los tribunales laborales en la provincia de Santa Fe”, en PALACIO, Juan Manuel (director). *Demandando al capital. El Peronismo y la creación de los tribunales de trabajo en la Argentina*, Buenos Aires: Prohistoria.

BACOLLA, Natacha; CARAVACA, J., 2017, “Circulación de ideas en torno a los saberes de Estado”, en *Estudios Sociales del Estado*, volumen 3, número 5, pp. 1 a 11.

BALBI, Fernando, 2003, “Lealtad antes de la lealtad: honor militar y valores políticos en los orígenes del peronismo”, en ROSATO, Ana, BALBI,

Fernando (eds.), *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la antropología social*, Buenos Aires: Antropofagia/IDES.

BALBI, Fernando, 2004, “Esa avalancha de homenajes: campo de poder, lealtad y concepciones de política en el primer peronismo”, en *Anuario de Estudios en Antropología Social*, 1, 103-118.

BALLENT, Anahí, 2005, *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943–1955*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. Prometeo.

BARANDIARÁN, Luciano, 2016, “Los organismos laborales provinciales: diferencias y semejanzas a partir del caso bonaerense en la etapa previa al peronismo”, en *Revista del Área Historia del Centro de Investigaciones María Saleme de Burnichón*, Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/cuadernosdehistoriaeys> Consultado el 1 de junio de 2020.

BARRANCOS, Dora, 2002, “Iniciativas y debates en materia de reproducción durante el primer peronismo (1946-1952)”, Salta: SEPOSAL.

BARROS, Mercedes, MORALES, Virginia, REYNARES, Juan Manuel, VARGAS, Mercedes, 2016, “Las huellas de un sujeto en las cartas a Perón: entre las fuentes y la interpretación del Primer Peronismo”, en *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”* Córdoba (Argentina), año 7, número 7, pp. 234-260.

BARRY, Carolina, 2009, *Evita capitana. El partido peronista femenino, 1949-1955*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

BARRY, Carolina, 2010. “La conformación política del peronismo 1945-1955”. En *Revista de Historia Iberoamericana*. Consultado el 1 de septiembre de 2019 en: <https://revistahistoria.universia.net/article/viewFile/239/365>

BARRY, Carolina, 2012, “Consideraciones en torno a la biografía política de Eva Perón de Loris Zanatta”, en *Polhis*, Año 5, Número 9, primer semestre, páginas 352-361.

BARRY, Carolina, 2013. “Perspectivas sobre el mundo del trabajo femenino durante el peronismo clásico”, en *Jahrbuch fur Geschichte Lateinamerikas*, vol. 50. Institut fur Geschichte, Hamburgo. Alemania.

BARRY, Carolina; RAMACCIOTTI, Karina; Valobra, Adriana (editoras), 2008, *La Fundación Eva Perón y las Mujeres: entre la provocación y la inclusión*, Buenos Aires: Biblos.

BELMARTINO, Susana, 1991, “Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina, 1940-1960”, Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud.

BELMARTINO, Susana, 2001, *La atención médica en la Argentina en el Siglo XX. Instituciones y Procesos*, Buenos Aires: Siglo XXI.

BELMARTINO, Susana, 2005, *La atención médica argentina en el siglo XX: instituciones y procesos*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.

BELMARTINO, Susana, 2007, “Coyuntura crítica y cambio institucional en Salud: Argentina en los Años '40”, en *Salud Colectiva*, Buenos Aires, 177-202, Mayo- Agosto, 2007.

BELMARTINO, Susana; BLOCH, Carlos; PERSELLO, Ana Virginia; CARMINO, María Isabel, 1991, “Fundamentos históricos de las construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina 1940-1960”, Publicación N° 27, Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud.

BERROTARÁN, Patricia, 2004, “La planificación como instrumento” en *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y Políticas públicas durante el primer peronismo 1946-1955*. BERROTARÁN, Patricia; JÁUREGUI, Aníbal; ROUGIER; Marcelo. Buenos Aires: Imago Mundi.

BERROTARÁN, Patricia, PEREYRA, Elsa, 2014, “Ministros y ministerios de la Nación argentina (1854-2011)” Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico Guido.

BIANCHI, Susana y SANCHIS, Norma, 1988, *El Partido Peronista Femenino*. Tomo I y II. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

BIANCHI, Susana, 1993, “Las mujeres en el peronismo (Argentina 1945-1955)” en: Georges Duby y Michelle Perrot. (directores), *Historia de las mujeres. El siglo XX*, Tomo 5, Madrid: Taurus.

BIANCHI, Susana, 2001, *Catolicismo y peronismo. Religión y política 1943-1955*. Tandil: Trama Editorial, Prometeo libros. IEHS.

BIENAT, Carolina, 2007, *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*, Buenos Aires: Biblos.

BIERNAT, Carolina y RAMACCIOTTI, Karina. 2013, *Crecer y Multiplicarse. La política sanitaria materno infantil. Argentina, 1900-1960*. Buenos Aires: Biblos.

BIERNAT, Carolina, RAMACCIOTTI, Karina y CERDÁ, Juan M., 2015, *La salud pública y la enfermería en la Argentina*. Buenos Aires: Unqui.

BIERNAT, Carolina; RAMACCIOTTI, Karina (Editoras), 2012, *Políticas Sociales entre demandas y resistencias. Argentina 1930-1970*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

BLANCO, Jessica, 2013, “Los Círculos Católicos de Obreros, un actor soslayado en la historia de la sindicalización argentina”. Trabajo presentado en las VIII Jornadas de Historia Eclesiástica y III de Archivos Eclesiásticos, Buenos Aires.

BOCK, Gisela, 1993, “Pobreza femenina, derechos de las madres y estados del bienestar 1890-1950” en: Duby, Georges y Michelle Perrot (directores) *Historia de las mujeres. El siglo XX*, Tomo 5, Madrid: Taurus.

BOHOSLAVSKY, Ernesto y DI LISCIA, María Silvia (eds.), 2005, *Instituciones y formas de control social en América Latina, 1840-1940. Una revisión*, Buenos Aires: Universidad Nacional de La Pampa.

BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán Soprano (Compiladores), 2010, *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.

BOHOSLAVSKY, Ernesto, 2014, “El Estado argentino y sus políticas públicas (1880-1943): algunas discusiones historiográficas”, en *Revista Sociedad y Economía*, núm. 26, enero-junio, pp. 17-40 Universidad del Valle: Cali, Colombia. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/996/99630967009.pdf> Consultado el 11 de octubre de 2020.

BOHOSLAVSKY, Ernesto; DI LISCIA, María Silvia, 2008, “La profilaxis del viento. Instituciones represivas y sanitarias en la Patagonia argentina, 1880–

1940”, en *Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia*, Madrid, Vol. 60, N° 2, pp. 187 a 206.

BOLCATTO, Viviana, 2013, “Políticas de salud en Santa Fe: continuidades y rupturas entre demócratas progresistas y conservadores (1932-1943)”, trabajo presentado en XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

BONA, Aixa y VILABOA, Juan, 2007, *Las formas de la política en la Patagonia. El primer peronismo en los territorios nacionales*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

BONAUDO, Marta, 2006, “Cuando las tuteladas tutelan y participan. La Sociedad Damas de Caridad (1869-1894)” en *Signos Históricos*, núm. 15, enero-junio, 70-97.

BRITOS, Gabriel, 2003, *Asistencia social en Rosario. Historia de su formación profesional*. Segunda edición, Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

BRITOS, Gabriel, 2013, “Consideraciones sobre la profesionalización del trabajo social en la Argentina y su vinculación con la iglesia católica”, en *Revista Temas y Debates*. N° 6 y 7.

BRUNO, Perla Ana; MAZZA, Carlos Jerónimo, 2008, “Políticas públicas para la organización del territorio en la provincia de Buenos Aires en la gobernación de Domingo Mercante”. En I Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo, ISSN 1852-0731. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/politicas-publicas-para-la-organizacion-del-territorio-en-la-provincia-de-buenos-aires-en-la-gobernacion-de-domingo-mercante/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

CAIMARI, Lila, 2004, *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en Buenos Aires, 1880–1940*, Buenos Aires: Siglo XXI.

CAIMARI, Lila, 2010, *Perón y la Iglesia Católica. Religión, Estado y sociedad en la Argentina (1943-1955)*. Buenos Aires: Emecé.

CAMMAROTA, Adrián, 2010, ““Hijos sanos, orgullo de la raza”. El cuidado de la salud escolar y adolescente en la provincia de Buenos Aires durante el peronismo clásico (1946-1955). Entre las libretas sanitarias, las fichas de salud



y las cédulas escolares”. En II Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo, ISSN 1852-0731. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/hijos-sanos-orgullo-de-la-raza-el-cuidado-de-la-salud-escolar-y-adolescente-en-la-provincia-de-buenos-aires-durante-el-peronismo-clasico-1946-1955-entre-las-libretas-sanitarias/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

CAMMAROTA, Adrián, 2010, “El ministerio de educación durante el peronismo: ideología, centralización, burocratización y racionalización administrativa (1949-1955)” en *Revista historia de la educación latinoamericana*, Vol. 15. Año 2010, pp. 63 – 92.

CAMMAROTA, Adrián, 2012, “Juventud, género y educación en la mira del primer peronismo”, en BIERNAT, Carolina, RAMACCIOTTI (editoras), 2012, *Políticas Sociales, entre demandas y resistencias. Argentina, 1930-1970*. Buenos Aires: Biblos.

CAMOU, Antonio; MATEO, Sebastián, 2007, “¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004)”, *Cuestiones de Sociología*, 4.

CAMPANA ALABARCE, Melisa, 2015, “Regímenes de bienestar en América Latina y el Caribe: notas para pensar lo contemporáneo”, en *Trabajo Social Global-Global Social Work*, Vol 5, N 8. Disponible en <https://revistaseug.ugr.es/index.php/tsg/article/view/3069> Consultado el 12 de octubre de 2020.

CAMPANA, Melisa, 2012, *Medicalizar la asistencia. Asistencializar la salud*, Rosario: Prohistoria.

CAMPANA, Melisa, 2014, “Del Estado Social al Estado Neoliberal: un nuevo pacto social en Nuestra América”. En *Perspectivas Sociales*, Universidad Autónoma de Nuevo León, Nuevo León, México vol. 16, nro. 1.

CANTÓN, D., MORENO, J. y CIRIA, A. (1972) *Historia Argentina. La democracia constitucional y su crisis*. Buenos Aires, Paidós.

CARAVACA, Jimena; PLOTKIN, Mariano, 2007, “Crisis, ciencias sociales y elites estatales: la constitución del campo de los economistas en la Argentina, 1910–1935”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 47, N° 187, pp. 401 a 428.

CARBALLEDA, Alfredo Juan Manuel, 2006, *El trabajo social desde una mirada histórica centrada en la intervención: del orden de los cuerpos al estallido de la sociedad*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

CARRIZO, Bernardo, GIMENÉZ, Juan Cruz (coord.), 2011, *Auroras en Provincia. Proyectos educativos y discursos pedagógicos en la formación docente santafesina (1909-2009)*. Santa Fe: Maria Muratore Ediciones.

CASTEL, Robert, 1997, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Buenos Aires: Paidós.

CATTARUZZA, Alejandro, 2009, *Historia de la Argentina 1916-1955*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

CIAFARDO, Eduardo O, 1990, “Las Damas de Beneficencia y la participación social de la mujer en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1920”, en *ANUARIO de IEHS*, V, Tandil.

COMASTRI, Hernán, 2018, “Territorio, Estado e imaginación técnica popular en la Argentina del primer peronismo”, en *Estudios Sociales del Estado*, volumen 4, número 8, pp. 124 a 150, segundo semestre.

CORTES, Rosalía y MARSHALL, Adriana, 1991, “Estrategias económicas, intervención social del estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1880-1990”, en *Estudios del Trabajo*, N° 1, Buenos Aires.

CORTES, Rosalía y MARSHALL, Adriana, 1993, “Política social y regulación de la fuerza de trabajo”, en *Cuadernos médico sociales* N° 65-66, Rosario.

CUCCHETTI, Humberto, 2003, “Algunas lecturas sobre la relación iglesia/ peronismo (1943-1955): entre el mito de la "nación católica" y la "iglesia nacional"”, en *Revista Confluencia*, año 1, número 1, Mendoza, Argentina, ISSN 1667-6394

DALLA CORTE CABALLERO, Gabriela; PIACENZA, Paola, 2006, *A las puertas del Hogar. Madres, niños y Damas de Caridad en el Hogar del Huérfano de Rosario, (1870-1920)*, Rosario: Prohistoria Ediciones.

DALLA CORTE CABALLERO, Gabriela; ULLOQUE, Marcelo; VACA, Rosana, 2014, *La Mano que da. 160 años de la Sociedad de beneficencia*, Rosario: Prohistoria Ediciones.

DANANI, Claudia, 1996, “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”. En: HINTZE, Susana (organizadora). *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires. CEA-CBC. Universidad de Buenos Aires.

DANIEL, Claudia, 2012, “Cuando las cifras componen lo social. Estado, estadísticas y expertos en la construcción histórica de la cuestión social en Argentina (1913–1983)”, en MORRESI, Sergio; VOMMARO, Gabriel (comps.), 2012, *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo y Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 45 a 85.

DEL CAMPO, Hugo, 1983, “Las respuestas del movimiento obrero”, en *Sindicalismo y peronismo*. Buenos Aires: CLACSO.

DEL CAMPO, Hugo, 1996, “Sindicatos, partidos ‘obreros’ y Estado en la Argentina pre-peronista” en ANSALDI, WALDO y MORENO, J.L., *Estado y Sociedad en el pensamiento nacional*. Buenos Aires: Editorial Cántaro.

DI LISCIA, María H. B., BILLOROU María J. y RODRIGUEZ Ana M. *La construcción de la ciudadanía femenina en el peronismo. Representaciones y poder*. Instituto interdisciplinario de Estudios de la Mujer. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de La Pampa.

DI LISCIA, María Herminia, 1999, “Ser madres un deber (maternidad en los primeros gobiernos peronistas)” en: Villar Daniel et all. (1999), *Historia y Género. Seis estudios sobre la condición femenina*, Buenos Aires: Biblos.

Dimaggio, P. y W. Powell (1983): “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, *American Sociological Review* 48: 147-160.

DOYON, Louise, 2006, *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*, Buenos Aires: Siglo XXI.

ELENA, Eduardo, 2011, *Dignifying Argentina: Peronismo, Citizenship and Mass Consumption*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

ERBETTA, María Cecilia, 2008, “‘Rápida, justa y barata’. La implementación de la justicia del trabajo en Santiago del Estero (1943-1955)”. En I Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo, ISSN 1852-0731. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/rapida-justa->

[y-barata-la-implementacion-de-la-justicia-del-trabajo-en-santiago-del-estero-1943-1955/](#) Consultado el 9 de noviembre de 2019.

ESPING-ANDERSEN, Gosta, (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Great Britain: Princeton Paperbacks.

ESQUIVEL, Juan Cruz, 2000, “Iglesia Católica, política y sociedad: un estudio de las relaciones entre la elite eclesiástica argentina, el Estado y la sociedad en perspectiva histórica”. En publicación: Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/esquivel.pdf>

FALAPPA, Fernando, 2016, “La diseminación de la Asignaciones Familiares durante el Peronismo Clásico, sus antecedentes y su corolario, 1940-1957”. En V Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/la-diseminacion-de-la-asignaciones-familiares-durante-el-peronismo-clasico-sus-antecedentes-y-su-corolario-1940-1957/> Consultado el 12 de noviembre de 2019.

FALCÓN, Ricardo, 1986-7, “Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en la Argentina (1890-1912)” en *Anuario de la escuela de Historia* N° 12, Rosario, UNR. N° 12.

FALCON, Ricardo, 2000, “Militantes, intelectuales e ideas políticas”, en *Nueva Historia Argentina*, Tomo VI. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

FALCÓN, Ricardo; STANLEY, M. 2001. *La Historia de Rosario. Tomo I. Economía y Sociedad*. Rosario, Homosapiens ediciones.

FELDMAN, Jorge; GOLBERT, Laura; ISUANI, Ernesto, 1988, *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

FERIOLI, Néstor, 1990, *La Fundación Eva Perón*. Tomo I y II. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

FILGUEIRA, Fernando, 2001, “Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina (I)”, en *Henciclopedia on line*. Disponible en <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones1.htm>.

FILGUEIRA, Fernando, 1998, “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada”. En: ROBERTS, B. (ed.). *Ciudadanía y Políticas Sociales.* , San José de Costa Rica, FLACSO.

FILGUEIRA, Fernando, 2013. “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17-46. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.

FLEITAS, Mirta, 2012, “De la caridad a los derechos. Propuestas para una institución geriátrica (1951)”. En III Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo, ISSN 1852-0731. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/de-la-caridad-a-los-derechos-propuestas-para-una-institucion-geriatrica-1951/> Consultado el 12 de noviembre de 2019.

FLEITAS, Mirta, 2012, “Las políticas sociales del primer peronismo en Jujuy”. En III Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/las-politicas-sociales-del-primer-peronismo-en-jujuy/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

FLEURY, Sonia, 1997, *Estado sin ciudadanos*, Buenos Aires: Lugar Editorial.

FORNI, Pablo, 2010, “Los estudios de caso: Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social”, en *Miríada*, Año 3, No. 5. p. 61-80, Buenos Aires: Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales.

GAGGERO, Horacio y GARRO, Alicia, 2004, “La política de seguridad social peronista”, en BARROTARAN, Patricia, JÁREGUI, Anibal, ROUGIER, Marcelo (compiladores). *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y Políticas Públicas durante el peronismo 1946-1955*, Buenos Aires: Imago Mundi.

GALEANO, Diego, 2009, “Las conferencias sudamericanas de policías y la problemática de los delincuentes viajeros, 1905–1920”, en BOHOSLAVSKY, Ernesto; CAIMARI, Lila; SCHETTINI, Cristiana (orgs.), *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*, CD-Rom, Buenos Aires.

GAUDIO, Ricardo y PILONE, Jorge, 1984, “Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943” en *Revista de Desarrollo Económico* n° 94.

GAYOL, Sandra; KESSLER, Gabriel (eds.), 2002, *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires: Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento.

GENÉ, Marcela, 2005, *Un mundo feliz. Imágenes de los trabajadores en el primer peronismo 1946-1955*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

GENOLET, Alicia Susana, 2015, *Asistencia Social en Santa Fe*. Santa Fe, Ediciones Universidad Nacional del Litoral.

GERCHONOFF, Pablo, ANTUNEZ, Damián, 2002, “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo”, en TORRE, Juan Carlos, *Los Años Peronistas (1943-1955)*. Nueva Historia Argentina. Tomo 8. Buenos Aires: Sudamericana.

GOLBERT, Laura, 2008, “Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón” en BARRY, Carolina; RAMACCIOTTI, Karina; Valobra, Adriana (editoras), *La Fundación Eva Perón y las Mujeres: entre la provocación y la inclusión*, Buenos Aires: Biblos.

GOLBERT, Laura, 2010, *De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

GOLBERT, Laura; ROCA, Emilia, enero-julio 2010, “De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales”, *Revista del Trabajo*, Año 6. Número 8.

GONZÁLEZ BOLLO, Hernán, 1999, “Ciencias sociales y sociografía estatal. Tras el estudio de la familia obrera porteña, 1899-1932”, en *Estudios Sociales*, 16, Santa Fe 19-39.

GONZÁLEZ BOLLO, Hernán, 2010, “Retomando la rutina perdida: la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos (1946-1949)”. En II Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/retomando-la-rutina-perdida-la-direccion-nacional-de-investigaciones-estadistica-y-censos-1946-1949/>

Consultado el 9 de noviembre de 2019.

GONZÁLEZ BOLLO, Hernán, 2014, *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869–1947)*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo, 1996, “La profesión médica en Buenos Aires. 1852-1870.” en LOBATO, Mirta Zaida (ed.), *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de historia de la salud en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo, 1999, “Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852–1886”, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo, 2001, “Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX”, en SURIANO, Juan (ed.), *La cuestión social en la Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires: La Colmena.

GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo, 2006, “Campos e imaginarios profesionales en América Latina. Renovación y estudios de caso”, en Anuario IEHS (Tandil), N° 21, pp. 333 a 344.

GOUGH, I. y WOOD, G, 2004, “Introduction”. En: Gough, I. y Wood, G. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.

GRASSI, Estela, 1994, *La mujer y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Humanitas

GRASSI, Estela, 2003, *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.

GRASSI, Estela, 2008, “La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate postneoliberal”. En: PONCE JARRÍN, Juan (editor). *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito. Ecuador: FLACSO.

GUNDERMANN KRÖLL, H., 2001, “El método de los estudios de casos”, en *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. , México: El Colegio de México/ FLACSO.

GUY, Dona, 2011, *Las mujeres y la construcción del Estado de Bienestar*. Buenos Aires: Prometeo.

GUY, Donna J., 2017, *La construcción del carisma peronista. Cartas a Juan y Eva Perón*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

HALL P. y R. TAYLOR, 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44: 936-957.

HALPERIN DONGHI, Tulio, 1972, *Argentina. Democracia de masas*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

HEREDIA, Mariana, GENÉ, Mariana; PERELMITER, Luisina, 2012, "Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional" Dossier: Presentación general, *PolHis*, Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política, N° 9.

ISUANI, Ernesto, 1985, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

ISUANI, Ernesto, 1991, "Bismark o Keynes: ¿Quién es el culpable?" en ISUANI, Ernesto; LO VUOLO, Rubén y TENTI FANFANI, Emilio, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila. CIEPP. en: <http://www.aldoisuani.com/publicaciones/academicas/>. Consultado el 25 de julio de 2016.

JAMES, Daniel (1990), 2005, *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-76*. Buenos Aires: Sudamericana.

JEREZ, Marcelo Adrián, 2010, "“El Derecho a la Vivienda” ¿Un Derecho para todos? El proceso de adjudicación de las viviendas de un barrio obrero en Jujuy durante el primer peronismo". En II Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/el-derecho-a-la-vivienda-un-derecho-para-todos-el-proceso-de-adjudicacion-de-las-viviendas-de-un-barrio-obrero-en-jujuy-durante-el-primer-peronismo/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

JEREZ; Marcelo, 2010, *El primer peronismo en Jujuy: vivienda, ciudad y peronismo (1943-1953)*, Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de Tucumán.

JOSIN, Favio, 2004, "La salud en los años 50. Una mirada desde la experiencia de los sujetos sociales", en ÁLVAREZ, Adriana; MOLINARI, Irene; REYNOSO, Daniel (eds.), *Historias de enfermedades, salud y medicina. En la Argentina de los siglos XIX-XX*, Mar del Plata: Departamento de Servicios Gráficos de la UNMdP.

KAZEZ, Ruth, 2009, "Los estudios de caso y el problema de la selección de la muestra Aportes del Sistema de Matrices de Datos", en *Subjetividad y*



*Procesos Cognitivos*, vol. 13, núm. 1, pp. 1-17. Buenos Aires: Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.

LEVORATTI, Jorge H., 2010, “Avanzada del catolicismo en la educación pública bonaerense. Las iniciativas legislativas de la política educativa del Estado bonaerense durante la gestión de Julio César Avanza (1949-1952)”. En II Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo, ISSN 1852-0731. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/avanzada-del-catolicismo-en-la-educacion-publica-bonaerense-las-iniciativas-legislativas-de-la-politica-educativa-del-estado-bonaerense-durante-la-gestion-de-julio-cesar-avanza-1949-1952/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

LEVORATTI, Jorge H., 2011, *La Sociedad de Beneficencia de la Capital*, Tesis inédita de Maestría en Historia en la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

LEVORATTI, Jorge, 2016, “Las gestiones educativas del gobierno de Domingo Mercante: Alejandro Greca; Estaliso Maldones; Julio César Avanza”. En V Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo, Disponible en: <http://redesperonismo.org/articulo/las-gestiones-educativas-del-gobierno-de-domingo-mercante-alejandro-greca-estalisao-maldones-julio-cesar-avanza/> Consultado el 23 de octubre de 2020.

LIDA, Miranda, 2015, *Historia del catolicismo en la Argentina: entre el siglo XIX y XX*. Buenos Aires: Siglo XXI ediciones.

LIDA, Miranda, Lida, 2005, “Catolicismo y peronismo. Debates, problemas, preguntas”, en Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”, páginas, 139-148

LIJPHART, A., 1971, “Comparative Politics and the Comparative Method”, *The American Political Science Review*, Vol. 65: 3, Washington DC: American Political Science Association

LIONETTI, Lucía y MIGUEZ, Daniel, 2010, *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, Rosario: Prometeo.

LO VUOLO, Rubén, 1998, “¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democrática”, en LO VUOLO, Ruben y

BARBEITO, A., *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires- Madrid: CIEPP- Miño y Dávila.

LOBATO, Mirta Zaida; SURIANO, Juan, 2014, “Introducción: Trabajo, cuestión social e intervención estatal”, en LOBATO, Mirta Zaida; SURIANO, Juan (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900– 1955)*, Buenos Aires, Edhasa.

LUCERO, Mario Martín, 2012, ““Los únicos privilegiados”. Los Campeonatos de Fútbol Infantil Evita (1948-1950)”. En III Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/los-unicos-privilegiados-los-campeonatos-de-futbol-infantil-evita-1948-1950/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

LUCIANI, María Paula, 2013, “El Estado peronista tras bambalinas: tres contribuciones para su estudio” en *Rey Desnudo*, 253-67. Disponible en: <https://reydesnudo.com.ar/rey-desnudo/article/view/72>. Consultado el 7 de mayo de 2020.

LUCIANI, MARÍA PAULA, 2014, “La etapa formativa de la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-1946): primeros pasos organizativos y figuras relevantes”. Anuario del Instituto de Historia Argentina. Recuperado a partir de: <http://www.anuarioiha.fahce.unlp.edu.ar/article/view/IHAn14a01>

LUNA, Félix, (1984), *Perón y su tiempo, La Argentina era una fiesta. 1946-1949*, Tomo I. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

LVOVICH, Daniel y SURIANO, Juan (eds.), 2006, *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870- 1952*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo Libros.

LVOVICH, Daniel, 2017, “Estudios sobre Ministerios. Actores, políticas y problemas de abordaje entre el primer peronismo y la última dictadura”, en *Estudios Sociales del Estado*, volumen 3, número 6, pp. 120 a 123, segundo semestre.

MACCOR, Darío (director), 2016, *Signos Santafesinos en el Bicentenario*. Ministerio de Innovación y Cultura de Santa Fe. Edición digital: Secretaría de Producciones, Industrias y Espacios Culturales del Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe. Ministerio de Innovación y Cultura de la

Provincia de Santa Fe. Disponible en: <http://www.espaciosantafesino.gob.ar/serie-signos-santafesinos/#signos>

MACOR, Darío y TCACH, Cesar (Editores), 2003, *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

MACOR, Darío, 2004, “Dinámica política y tradición constitucional: la reforma de 1949 en la provincia de Santa Fe” en *Revista Quinto Sol*, N° 8, 2004. Páginas 51-72.

MACOR, Darío; BACOLLA, Natacha, 2009, “Centralismo y modernización técnica en la reformulación del Estado argentino. El caso provincial santafesino, 1930-1950” en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 20 – No 2.

MACOR, Darío; BACOLLA, Natacha. (2008-2009) “La reorganización del Estado provincial santafesino a comienzos de la década de 1940” en *Travesía, Revista de Historia económica y social*, N° 10/11, Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, págs. 257-272.

MACOR, Darío; IGLESIAS, Eduardo, 1997, *El peronismo antes del Peronismo. Memoria e Historia de los orígenes del peronismo santafesino*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

MARANGONE, Luciana, 2014, “La minoridad abandonada y delincuente. Los discursos y las prácticas de la burocracia estatal de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952)”. En IV Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/la-minoridad-abandonada-y-delincuente-los-discursos-y-las-practicas-de-la-burocracia-estatal-de-domingo-a-mercante-en-buenos-aires-1946-1952/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

MARCH, J. y J. OLSEN, 1984, “The new institutionalism: organizational factors in political life”, *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.

MARCIPAR, Jorge Alberto, 1970, *Historia del Hospital Escuela José María Manuel Fernández*. Trabajo Monográfico de Doctorado en Medicina, Rosario.

MARSHALL, Adriana, 1998, *Políticas sociales: el modelo neoliberal*. Buenos Aires: Legasa.

MARTÍN, María Pía, 2000, “Los católicos y la cuestión social”, en *Revista Todo es Historia*. N° 401. Páginas 6-20.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana, 2008, *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias*, San José de Costa Rica. Editorial Universidad de Costa Rica.

MASTROGIACOMO, Viviana Elisabet; TORRES CANO, Manuel , 2008, “Imaginario Sociales y Arquitectura de la Educación Popular y del Turismo social en Mar del Plata (1946 – 1955)”. En I Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/imaginarios-sociales-y-arquitectura-de-la-educacion-popular-y-del-turismo-social-en-mar-del-plata-1946-1955/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

MATSUSHITA, Hiroshi, 1986, *Movimiento obrero argentino 1930-1945*. Buenos Aires: Hyspamerica.

MAURO, Diego, 2015, “Las multitudes católicas argentinas en la primera mitad del siglo XX. Religión, política y sociedad de masas” en *Quinto Sol*, Vol. 19, N° 3, septiembre-diciembre 2015-ISSN1851-2879, pp. 1-20 Disponible en: <http://dx.doi.org/10.19137/quintosol-2015-190304>

MAURO, Diego, 2018, *De los templos a las calles Catolicismo, sociedad y política en Santa Fe (1900-1937)*, Rosario: Prohistoria ediciones.

MAURO, Diego. (2015 a). “El mutualismo católico en Argentina: el Círculo de Obreros de Rosario en la primera mitad del siglo XX”, en *Historia Crítica*, núm. 55, enero-marzo, 2015, pp. 181-205 Universidad de Los Andes Bogotá, Colombia.

MELON PIRRO, Julio, QUIROGA, Nicolás, 2014, *El peronismo y sus partidos. Tradiciones y prácticas políticas 1946-1976*. Rosario: Prohistoria.

MESA LAGO, C, 2000, “Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI”, en *Serie Políticas Sociales*, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/4661/lcl1249e.pdf>

MOE, T., 2005, “Power and Political Institutions”, *Perspectives on Politics*, vol. 3, N° 2: 215-233.

MOLIO, Carina, 2005, *Trabajadores sociales en la historia. Una perspectiva transformadora*. Buenos Aires: Espacio Editorial

MOLTENI, Juan; GALCERÁN, Virginia, 2012, “Planificación y Logística en la Obra Pública de Mercante”. En III Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo, ISSN 1852-0731. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/planificacion-y-logistica-en-la-obra-publica-de-mercante/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

MORENO, José Luis, 2004, “Dos siglos de política social en el Río de la Plata: un panorama de su construcción”, en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo (compiladores), *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

MORENO, José Luis. 2013. *Pobreza y Políticas sociales en la argentina, 1854-1955*. Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/category/ediciones/nº-23>. Abril.

MORENO, José. (comp.), 2000, *La política Social antes de la política social. Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII al XX*, Buenos Aires: Trama- Prometeo.

MURMIS, Miguel y PORTANTIERO, Juan Carlos, (1971) 2004, *Estudio sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI editores

NAVARRO, Marysa, 2005, *Evita*. Buenos Aires: Edhasa.

NEIBURG, Federico G., 1998, *Los intelectuales y la invención del peronismo. Estudios de antropología social y cultural*, Buenos Aires: Alianza Editorial.

NEIBURG, Federico G.; PLOTKIN, Mariano Ben, 2004, *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires: Paidós.

NEMAN; G., y QUARANTA, G., 2006, “Los estudios de caso en la investigación sociológica” en I. VASILACHIS DE GIALDINO (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona: Gedisa.

NOVICK, Susana, 2006, “La salud en los planes nacionales de desarrollo-Argentina 1946-1983”. En: CONICET Informe Beca perfeccionamiento. [en

línea: 12-07-2012] Disponible en:  
<http://webigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/salud.pdf>. 2006. pp 1-11.

ORIOLA, Jorge, 2014, “Aproximación a estudios sobre el primer peronismo en el noroeste del Chubut, élites locales e impacto de políticas estatales”. En IV Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo, ISSN 1852-0731. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/aproximacion-a-estudios-sobre-el-primer-peronismo-en-el-noroeste-del-chubut-elites-locales-e-impacto-de-politicas-estatales/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

ORTIZ BERGIA, María José, 2009, *De Caridades y Derechos. La construcción de políticas sociales en el interior argentino. Córdoba (1930-1943)*: Córdoba

ORTIZ BERGIA, María José, 2012, “Asistencia Benéfica y gobiernos peronistas en Córdoba”, en *Políticas Sociales entre demandas y resistencias. Argentina 1930-1970*. BIERNAT, Carolina; RAMACCIOTTI, Karina. Editoras. Buenos Aires: Editorial Biblos.

ORTIZ BERGIA, María José, 2014, “Los usos de las escalas espaciales y las prácticas historiográficas en el interior de la Argentina: un ejercicio de aproximación a partir del estudio de las políticas sociales”, en *hist. historiogr.. ouro preto*. n. 14.

ORTIZ BERGIA; María José, 2015, “El Estado en el interior nacional en la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión”, en *Estudios Sociales del Estado*, volumen 1, número 1, primer semestre.

OSZLAK, Oscar, 2006, “Burocracia estatal: política y políticas públicas” en *POSTData*, Abril / 2006, 11-56.

OTERO, Hernán, 2006, *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

PALACIO, Juan Manuel, 2015, “El grito en el cielo. La polémica gestación de los tribunales del trabajo en la Argentina”, en *Estudios Sociales* (Santa Fe), N° 48, pp. 59 a 90.

PALACIO, Juan Manuel; CANDIOTI, Magdalena (eds.), 2007, *Justicia, política y derechos en América Latina*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

PALERMO, Silvana, 2006, “Del Parlamento al Ministerio de Obras Públicas: la construcción de los Ferrocarriles del Estado en Argentina, 1862–1916”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 46, N° 182, pp. 215 a 243.

PALERMO, Silvana, 2006, “Elite técnica y estado liberal: la creación de una administración moderna en los Ferrocarriles del Estado (1870-1910)”, en *Estudios Sociales*, XVI-30, 9-42.

PALERMO, Silvana; SILVA, Jeremías, 2016, “Expertos, burocracias y política de masas en Argentina”, en *Estudios Sociales del Estado*, volumen 2, número 3, primer semestre.

PANELLA, Claudio (compilador), 2005, *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires: 1946-1952. Un caso de peronismo provincial*. La Plata: Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires.

PARRA, Gustavo, 2001, *Antimodernidad y Trabajo Social: orígenes y expansión del Trabajo Social argentino*. Buenos Aires: Espacio Editorial

PASSANANTE, María Inés, 1987, *Pobreza y acción social en la historia argentina*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.

PASTORIZA, Elisa, 2003, *Las puertas al mar. Consumo, ocio y política en Mar del Plata, Montevideo y Viña del mar*. Buenos Aires: Biblos.

PASTORIZA, Elisa, 2005, “Usted se paga el viaje, la provincia el hospedaje. Mar del Plata, el turismo social y las vacaciones populares durante el gobierno de D. Mercante”, en PANELLA, Claudio, *El Gobierno de D. Mercante en Buenos Aires (1946-1952). Un caso de peronismo provincial*. La Plata, AHPBA.

PASTORIZA, Elisa, 2011. *La conquista de las vacaciones*, Buenos Aires, Edhasa.

PASTORIZA, Elisa; PEDETTA, Marcelo, 2007, “Lo que el pueblo necesita. Turismo popular y primer peronismo. Notas sobre nuevas fuentes y enfoques”. XI Jornadas Interescuelas, Tucumán.

PERELMITER, Luisina, 2012, “La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio “de la pobreza” en la Argentina reciente”, en *Polhis*, Año 5, número 9, primer semestre.

PERELMITER, Luisina, 2016, *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: Universidad Nacional de Gral. San Martín. UNSAM EDITA.

PEREYRA, Daniel Eduardo, 2014, “El Estado de Bienestar en el primer gobierno peronista (1946-1952)”. En IV Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/el-estado-de-bienestar-en-el-primer-gobierno-peronista-1946-1952/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

PEREYRA, Diego, 2008, “Sociografía, sociología e investigación social en Tucumán durante el peronismo. El Instituto de Sociografía y Planeación (1940-1957)”. En I Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/sociografia-sociologia-e-investigacion-social-en-tucuman-durante-el-peronismo-el-instituto-de-sociografia-y-planeacion-1940-1957/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

PEREYRA, Elsa, 2012, “El Estado y la Administración Pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el período 1930-1976”, en *Pol His* Año 5, Número 9 Primer semestre.

PERRUPATO, Sebastián, 2013, “Historiografía y educación peronista: un estado de la cuestión sobre historia de la educación durante el primer peronismo” en *Historia y Espacio* N° 40: 149-165, febrero-junio.

PETITTI, Eva Mara, 2013, “La educación estatal en Argentina durante el peronismo: El caso de la provincia de Buenos Aires (1946-1955)” en *Trabajos y Comunicaciones*. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.6087/pr.6087.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6087/pr.6087.pdf)

PIAZZESI, Susana, 2009, *Conservadores en provincia. El iriondismo santafesino 1937-1943*, Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

PIAZZI Carolina; LANTERI, 2019, “Propuestas sobre el quehacer administrativo y las funciones judiciales y legislativas en torno a las décadas de 1850 y 1860”, en *Revista de Historia Americana y Argentina*, Vol. 54, N° 1, Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

PIOVANI, J. I.; RAUSKY, M. E.; SANTOS, J. A., 2010, “Los estudios de caso en las ciencias sociales: Sobre sus orígenes, desarrollo histórico y sistematización metodológica”, VI Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata,



Argentina,

Disponible

en:

[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5094/ev.5094.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5094/ev.5094.pdf)

PLOTKIN, Mariano Ben, 2007(1993), *Mañana es San Perón*. Buenos Aires: Editorial de la UNTREF.

PLOTKIN, Mariano Ben, ZIMMERMANN, Eduardo (compiladores), 2012, *Los saberes del Estado*. Volumen I, Buenos Aires: Edhasa.

PLOTKIN, Mariano; ZIMMERMANN, Eduardo (comps.), 2012b, *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires: Edhasa.

PROL, Mercedes, 2012, *Estado, movimiento y partido peronista. La ingeniería institucional en Santa Fe, 1943-1955*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

PROL; Mercedes, 2009, “*El estado Nacional y la provincia de Santa Fe, 1943-1955: peronismo, ingeniería institucional y partido político*”, Tesis de doctorado, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

PUIGGRÓS, Adriana, 2006, *Peronismo: cultura política y educación (1945-1955)*, Buenos Aires: Editorial Galerna.

PULIDO, Aldana y FRANCO, Cecilia; “El ir y venir de la gente. Las migraciones internas en el Departamento Constitución entre 1945 y 1976, análisis de caso de Villa Constitución y Godoy”; *Historia Regional*. Sección Historia. ISP N° 3, Villa Constitución, Año XXIX, N° 34, 2016, pp. 99-116, ISSN 2469-0732. <http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/index>

RAFART, Gabriel, 1994, “Crimen y castigo en el Territorio Nacional de Neuquén, 1884-1920”, en *Estudios Sociales*.

RAFART, Gabriel, MASÉS, Enrique (eds.), 2003, *El peronismo desde los territorios a la nación: su historia en Neuquén y Río Negro, 1943-1958*, Neuquén: Universidad Nacional del Comahue.

RAFFA, Cecilia, 2014, “Lo dicho y lo hecho. Ideas, proyectos y concreciones arquitectónicas de la Fundación Eva Perón en Mendoza (1948-1955)”. En IV Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/lo-dicho-y-lo->

[hecho-ideas-proyectos-y-concreciones-arquitectonicas-de-la-fundacion-eva-peron-en-mendoza-1948-1955/](#) Consultado el 12 de noviembre de 2019.

RAFFA, Cecilia, 2018, “Turismo social en Mendoza. Políticas públicas, entre simbolismos y materializaciones (1946-1955)”. En VI Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/turismo-social-en-mendoza-politicas-publicas-entre-simbolismos-y-materializaciones-1946-1955/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

RAMACCIOTTI, Karina y VALOBRA, Adriana (compiladoras), 2004, *Generando el peronismo: estudios de cultura, política y género (1946-1955)*. Buenos Aires: proyecto editorial.

RAMACCIOTTI, Karina, 2009, *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.

RAMACCIOTTI, Karina y VALOBRA, Adriana, 2004, “Plasmar la raza fuerte. Relaciones de género en la campaña sanitaria de la Secretaría de Salud Pública de la Argentina (1946-1949)”, en RAMACCIOTTI, Karina y VALOBRA, Adriana (compiladoras), *Generando el peronismo. Estudios de Cultura, Política y género (1946-1955)*, Buenos Aires, Proyecto Editorial.

RAMACCIOTTI, Karina, 2010, “Estado, Instituciones y actores. Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado”, en REMS. Año 3, Número 3.

RAMACCIOTTI, Karina, 2015, “Diálogos transnacionales entre los saberes técnicos e institucionales en la legislación sobre accidentes de trabajo, primera mitad del siglo XX”, en *História, Ciências, Saúde – Manguinhos* (Rio de Janeiro), Vol. 22, N° 1, pp. 201 a 219.

REIN, Raain; BARRY, Carolina; ACHA, Omar; QUIROGA, Nicolás, 2009, *Los estudios sobre el primer peronismo. Aproximaciones desde el siglo XXI*. La Plata: Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires Dirección Provincial de Patrimonio Cultural Archivo Histórico “Dr. Ricardo Levene”.

RIVEIRO, Laura Mariana, 2014, “Aproximaciones a la configuración del servicio social en el primer peronismo”, en IV Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de

<http://redesperonismo.org/articulo/aproximaciones-a-la-configuracion-del-servicio-social-en-el-primer-peronismo/> Consultado el 18 de noviembre de 2019.

RIVEIRO, Laura Mariana, 2014, “Aproximaciones a la configuración del servicio social en el primer peronismo” en IV Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo, Disponible en: <http://redesperonismo.org/articulo/aproximaciones-a-la-configuracion-del-servicio-social-en-el-primer-peronismo/> Consultado el 18 de noviembre de 2019.

ROCK, David, 1974, *El radicalismo argentino (1890-1930)*. Buenos Aires: Amorrortu.

ROLDÁN, Diego. (2006) *La sociedad en movimiento. Expresiones culturales, sociales y deportivas* (Siglo XX). Rosario, Prohistoria-La Capital.

ROMANUTTI, Virginia, 2008, “Discurso político e instituciones. La Delegación Regional de la Secretaría de Trabajo y Previsión como organizadora de la cuestión social en Córdoba durante el peronismo”. En I Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/discurso-politico-e-instituciones-la-delegacion-regional-de-la-secretaria-de-trabajo-y-prevision-como-organizadora-de-la-cuestion-social-en-cordoba-durante-el-peronismo/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

ROSALES, María del Carmen, 2012, “Planificación sanitaria, transformación y reestructuración de la infraestructura hospitalaria, Tucumán 1946-1950”. En III Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Disponible en: <http://redesperonismo.org/articulo/planificacion-sanitaria-transformacion-y-reestructuracion-de-la-infraestructura-hospitalaria-tucuman-1946-1950/> Consultado el 12 de noviembre de 2019.

ROZAS PAGAZA, Margarita, 2001, *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

RUBINZAL, M., BOLCATTO, V. y SEDRAN, P., 2019, “Orígenes de la profesionalización de la enfermería y de las visitadoras de higiene en la ciudad de Santa Fe” en *Trabajos y Comunicaciones*. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/23468971e083> Consultado el 22 de agosto de 2019.

RUBINZAL, Mariela, 2013, Perfil de las personalidades destacadas en el ámbito de la Escuela de Servicio Social. Universidad Nacional del Litoral

RUBINZAL, Mariela, 2016, “Volviendo a los orígenes del servicio social. El caso de la Escuela de asistentes sociales de Santa Fe”, en *Avances del Censor*, V. XIII, N° 15, Segundo semestre, pp. 113-134. Disponible en: <http://web2.rosario-conicet.gov.ar/ojs/index.php/AvancesCesor/index>

RUDRA, N., 2005, “Globalization, democracy and effective welfare spending in the developing world”, en *Comparative Political Studies*, vol. 8, nro. 9. Sage Publications, Londres.

RUVALCABA, Mario, 2006, “Modelos de regímenes de bienestar social en perspectiva comparativa. Europa, Estados Unidos y América Latina”. En *Desacatos*, nro. 21, México DF.

SÁBATO, Jorge, (1988) 1991, *La Clase dominante en la Argentina Moderna*, Buenos Aires: Imago Mundi.

SALERNO, Elena, 2002, *Los comienzos del Estado empresario: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910-1928)*; Buenos Aires: Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo de la Universidad de Buenos Aires.

SALERNO, Elena, 2015, “Los ingenieros, la tecnocracia de los Ferrocarriles del Estado”, en *H-industri@. Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, Buenos Aires, Año 9, N° 16, pp. 13 a 34. Disponible en: <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/802/1439> Consultado el 9 de noviembre de 2015.

SALVATORE, Ricardo, 2001, “Sobre el surgimiento del estado médico-legal en la Argentina (1890–1940)”, en *Estudios Sociales* (Santa Fe), N° 20, pp. 81 a 114.

SALVATORE, Ricardo, 2007, “Introducción. Los lugares del saber”, en SALVATORE, Ricardo (ed.), *Los lugares del saber*, Rosario, Beatriz Viterbo Editora.

SALVATORE, Ricardo; AGUIRRE, Carlos, 1996, *The birth of the penitentiary in Latin America. Essays on criminology, prison reform, and social control, 1830-1940*; Austin: University of Texas Press : Institute of Latin American Studies

SEBRELI, Juan José, 1965, *Eva perón, ¿aventurera o militante?*, Buenos Aires: Ediciones siglo Veinte.

SILVA, Jeremías, 2013a, “El sistema penitenciario del Estado Nacional entre 1930–1943”, en BARRENECHE, Osvaldo; SALVATORE, Ricardo (comps.), *El delito y el orden en perspectiva histórica*, Rosario, Prohistoria.

SIMONASSI, Silvia, 2006, “Perfil industrial y dinámica social en la provincia de Santa Fe (1943-1976)”, en AGUILA, Gabriela (compiladora), *De los cordones industriales al eje de integración Mercosur (1940-2005)*. Rosario: Prohistoria-La Capital.

SIRVÉN, Pablo, 1984, *Perón y los medios de comunicación (1943-1955)*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

SKOCPOL, T., 1989, “El estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, en *Zona Abierta*, 50: 22-71.

SOLDANO, Daniela; ANDRENACCI, Luciano, 2006, “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en ANDRENACCI, Luciano (Compilador), 2006, *Problemas de la Política Social en la Argentina Contemporánea*, Buenos Aires: UNGS Prometeo.

SOPRANO, Germán, 1998, “Origens da regulacao estatal das relacoes capital-trabalho na Argentina. História do Departamento Nacional del Trabajo (1907-1943)”, tesis de maestria, Rio de Janeiro, Universidad de Federal do Rio de Janeiro.

SOPRANO, Germán, 2000, “El Departamento Nacional del Trabajo y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina. 1907– 1943”, en PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires: Eudeba.

SOPRANO, German, 2015, “El Estado en los extremos. Contribuciones de la historiografía hispanocolonial y la antropología de la política al estudio del Estado en el siglo XX”, en *Estudios Sociales del Estado*; vol. 1, no. 1. Disponible en <https://www.estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/18> Consultado el 4 de junio de 2020.

STAKE, R., 1995, *The art of Case Study Research*. California: Sage

STAWSKI, Martín Esteban, 2009, *Asistencia social y buenos negocios. Política de la Fundación Eva Perón, 1948-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.

STAWSKI, Martín, 2004, “El populismo paralelo: Política Social de la Fundación Eva Perón (1948-1955) en, *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina, Estado y Políticas Públicas durante el peronismo (1946-1955)*, Buenos Aires: Imago Mundi.

SURIANO, Juan, 1989-1990, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión. 1880-1916”, en Anuario N°14, Rosario: Escuela de Historia. Facultad de Humanidades y Artes. UNR. Segunda Época.

SURIANO, Juan, 1993, “Notas sobre los primeros pasos en la política social del estado argentino a comienzos del siglo”, *Cuadernos del CIESAL*, 1, 9-20.

SURIANO, Juan, 2004, “Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social”, en BERTRANOU, Julián, PALACIO, Juan Manuel; SERRANO, Gerardo M. (eds.), *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

SURIANO; Juan (ed.), 2000, *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires: Editorial La Colmena.

SVAMPA, Maristella, 2005, *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taunus.

TENTI FANFANI, Emilio, 1989, *Estado y Pobreza: estrategias típicas de intervención*, Tomo I y II, Buenos Aires: Editorial Centro Editor de América Latina.

TENTI, María Mercedes, 2012, “Estado y políticas públicas en el primer peronismo santiaguense (1946-1955)”. En III Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/estado-y-politicas-publicas-en-el-primer-peronismo-santiaguense-1946-1955/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

TENTI, María Mercedes, 2021(en prensa) “Las primeras damas santiagueñas y la acción social (1946-1955)” en C. BARRY, Carolina (compiladora), *Se hace la Evita... las primeras damas en la Argentina peronista*. Omnívora, Buenos Aires.

THOMPSON, Andrés, 1994, “El "tercer sector" en la historia argentina”, en CEDES, Buenos Aires, Argentina. Enero 1994. p. 53. Disponible en la World WideWeb: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cedes/thom2.rtf>

TORRADO, Susana, 2003, *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870- 2000)*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.

TORRE, Juan Carlos (Compilador), 1998, *La formación del Sindicalismo Peronista*. Buenos Aires: Legasa.

TORRE, Juan Carlos y PASTORIZA, Lila, 2002, “La democratización del bienestar”, en Nueva Historia Argentina. Tomo VIII, Capítulo V. Buenos Aires, Sudamericana.

TORRE, Juan Carlos, 1990, *La vieja guardia sindical y Perón*, Buenos Aires: Sudamericana.

TORRE, Juan Carlos, 1995, *El 17 de octubre de 1945*, Buenos Aires: Ariel.

ULLOQUE, Marcelo, 201, *Asilar a las niñas. La construcción de un espacio de género (Rosario 1935-1955)*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

VARGAS, Mercedes, BARROS, Mercedes, 2018, “Historia política, subjetividad y fragmentos de vida: notas sobre abordajes posibles de los archivos del primer peronismo”, VI Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-2018), Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

VERONELLI, Juan Carlos; VERONELLI CORRECH, Magalí, 2004, *Los Orígenes Institucionales de la Salud Pública en la Argentina*. Tomo II. Buenos Aires, OPS/OMS.

VIDELA, Oscar, 2006, *El siglo Veinte: problemas sociales, políticas de Estado y economías regionales: 1912-1976*. Rosario: Prohistoria-La Capital.

VISACOVSKY, Sergio, 2002, *El Lanús: memoria y política en la construcción de una tradición psiquiátrica y psicoanalítica argentina*; Buenos Aires: Alianza Editorial.

WALDMANN, Peter, 1986, *El Peronismo*. Buenos Aires: Hyspamérica.

WEINSTEIN, Bárbara, 2013, “Pensando la historia más allá de la nación: la historiografía de América Latina y la perspectiva transnacional”, en *Aletheia*, La Plata, Vol. 3, N° 6, pp. 1 a 14.

YIN, R., 1994, *Case study research: Design and methods*. California: Sage.

ZABALETA, Alejandro Javier, 2016, “Gobernar es poblar. Gobernar es incluir”. En V Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/gobernar-es-poblar-gobernar-es-incluir/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

ZAGORODNY, Ana, 2008, “Arquitectura para la salud en la década peronista 1946 – 1955. El caso de la ciudad de Mar del Plata”, en I Congreso de Estudios sobre el Peronismo, Red de Estudios sobre el Peronismo. Disponible en <http://redesperonismo.org/articulo/arquitectura-para-la-salud-en-la-decada-peronista1946-1955-el-caso-de-la-ciudad-de-mar-del-plata/> Consultado el 9 de noviembre de 2019.

ZANATTA, Loris, 2011, *Eva Perón, una biografía política*. Buenos Aires: Sudamericana.

ZAVATTERO, Italo Raúl; BORGA, Mabel Carmen, 2004, “Parte II – Recuerdos de mi Pueblo”. En: *Un Encuentro con Mi Pueblo, De Paganini a Baigorria*. Ediciones Acuarela, Granadero Baigorria, páginas 164- 167.

ZIMMERMANN, Eduardo A, 1995, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)*. Buenos Aires: Sudamericana.

ZIMMERMANN, Eduardo; PLOTKIN, Mariano Ben (Compiladores), 2012, *Los saberes del estado*. Buenos Aires: Edhasa.



## Fuentes primarias

Anales de la Legislación Argentina. Año 1949. Tomo IX-B.

Balance de la Asociación Cooperadora del Centro de Acción N°1 Eva Perón de la ciudad de Rosario. 1952-1953.

DAMIANOVICH, Adalberto A, 1947, *Un año de gobierno peronista de Santa Fe. La obra del Dr. Waldino C. Suarez*. Santa Fe.

Expedientes de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social. 1947-1949.

Expedientes, decretos y resoluciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. 1949-1955.

La Nación Argentina. Justa Libre y Soberana. Año del Libertador General San Martín 1950.

La previsión social en el Segundo Plan Quinquenal. Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Informaciones. Buenos Aire. 1953.

La Sociedad de Beneficencia de Rosario ante los decretos del Poder Ejecutivo de la Provincia que la interviene y le quita la personería jurídica. Rosario, 15 de diciembre de 1950.

Los primeros 90 días de gobierno peronista en Santa Fe. 4 de junio – 4 de septiembre de 1949. Santa Fe. 1949. Gobernador Ing. Juan Hugo Caesar.

Memoria Ministerio de Obras Públicas e Industria. De Junio de 1 de Junio de 1950-1 de junio de 1951.

Plan de estudios y Reglamento de la Escuela de Servicio Social. 1945. Ministerio de Salud Pública y Trabajo. Dirección de Acción Social. Santa Fe. Santa Fe: Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral.

Plan General de Acción Social Integral. Intervención Nacional. Junta Provincial de Acción Social. Ley 3069. Primera circunscripción, Santa Fe, Argentina. 1943. Escuela de Museología de Rosario.

Profesión de fe revolucionaria del Gobernador de la Provincia de Santa Fe Dr. Waldino C. Suárez. Oficina de Prensa. Santa Fe, 1946.

Programa de Salud Pública para la Provincia de Santa Fe. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Santa Fe 1952.

Reunión de Perón con gobernadores. Subsecretaría de Informaciones.  
Noviembre de 1954. Página 5 y 6.

Santa Fe. 18 meses de gobierno Peronista. 1949 Junio-Diciembre de 1950.  
Departamento de Informaciones y Publicidad.

Diarios

*La Capital*, Rosario.

*La Acción*, Rosario.

*El Orden*, Santa Fe.

*El Litoral*, Santa Fe.