

Asistencia social y populismo. El caso de la Secretaría Nacional de Acción Social y Protección Infantil en Colombia, 1954-1957

Resumen: El artículo hace una caracterización de la institución de la Secretaría Nacional de Acción Social y Protección Infantil [SENDAS] desde su fundación hasta su cierre. Al plantearla como institución, la entendemos tanto como una organización con normas y prácticas colectivas, como marcos cognitivos y morales dentro de los cuales se desarrollan pensamientos individuales. Esto nos invita a indagar sobre las formas de organización, los actores, las actividades y prácticas realizadas en SENDAS, así como sobre los modelos que la orientaba. La descripción analítica de estos aspectos pretende establecer la relación entre las acciones de asistencia social y el fortalecimiento de la clientela política en el marco de los gobiernos populistas de la época en Latinoamérica.

Palabras clave: asistencia social, populismo, instituciones sociales, Colombia

Social assistance and populism. The Case of the National Secretariat for Social Action and Child Protection in Colombia, 1954-1957

Abstract: The article makes a characterization of the institution of the National Secretariat for Social Action and Child Protection [SENDAS], since its opening until his closure. The raise it as an institution understand not only as an organization with rules and collective practices, but also cognitive and moral frameworks within which individual thoughts are developed and therefore invites us to investigate the forms of organization, actors, activities and practices carried out in these institutions, but also on the oriented models. The analytical description of these aspects also aims to establish the relationship between the actions of social assistance and the strengthening of political clients under the age of populist governments in Latin America.

Keywords: social assistance, populism, social institutions, Colombia.

Assistência social e populismo. O caso da Secretaria Nacional de Acção Social e Protecção da Criança na Colômbia, 1954-1957

Resumo: O artigo faz uma caracterização da instituição da Secretaria Nacional de Acção Social e Protecção da Criança [SENDAS] na Colômbia, desde sua fundação até seu fechamento. Ao considerá-la como instituição, a entendemos tanto como uma organização com regras e práticas coletivas, como marcos cognitivos e morais dentro dos quais se desenvolvem pensamentos individuais. Isto nos convida a indagar sobre as formas de organização, os atores, as atividades e práticas realizadas na SENDAS, bem como sobre os modelos que a orientavam. A descrição analítica desses aspectos tem o objetivo de estabelecer a relação entre as ações de assistência social e o fortalecimento da clientela política no âmbito dos governos populistas na América Latina.

Palavras-chave: assistência social, populismo, instituições sociais, Colômbia.

Cómo citar este artículo: Beatriz Castro Carvajal, "Asistencia social y populismo. El caso de la Secretaría Nacional de Acción Social y Protección Infantil en Colombia, 1954-1957", *Trashumante. Revista Americana de Historia Social* 8 (2016): 276-297. DOI: [dx.doi.org/10.17533/udea.trahs.n8a13](https://doi.org/10.17533/udea.trahs.n8a13)

Fecha de recepción: 10 de octubre de 2015

Fecha de aprobación: 17 de marzo de 2016



Beatriz Castro Carvajal: Doctora en Historia por St Antony's College, University of Oxford (Inglaterra). Profesora titular jubilada de la Universidad del Valle [Colombia].

Correo electrónico: beatriz.castro@correounivalle.edu.co

Asistencia social y populismo. El caso de la Secretaría Nacional de Acción Social y Protección Infantil en Colombia, 1954-1957*

Beatriz Castro Carvajal

El 22 de febrero de 1954 María Eugenia Rojas, hija del presidente de Colombia, el general Gustavo Rojas Pinilla,¹ regresó de su visita oficial a Argentina, invitada por el presidente argentino Juan Domingo Perón. El principal objetivo de su visita fue conocer de primera mano y a profundidad la Fundación Eva Perón, que en sus inicios a mediados de 1948 se había denominado como Fundación de Ayuda Social María Evita Duarte de Perón.² La visita fue registrada con detalle en la prensa argentina y, en especial, en varios números de la publicación quincenal *Mundo Peronista*.³

* Una primera versión de este artículo se presentó como ponencia en el “I Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana e Ibérica de Historia Social” realizado en El Colegio de México del 23 al 25 de marzo 2015.

1. El general Gustavo Rojas Pinilla gobernó a Colombia de 1953, después del golpe militar contra el gobierno de Laureano Gómez, hasta 1957, cuando se nombró a una junta militar encargada de la presidencia mientras se restablecía el orden democrático.
2. Algunos autores han señalado que la Fundación Eva Perón fue un modelo diferente de asistencia social, basado en nuevas formas de relaciones entre las esferas públicas y privadas. Sus primeras actividades fueron donaciones masivas de regalos de navidad y máquinas de coser. Más adelante, después de realizar una visita por varios países europeos recorriendo instituciones de asistencia social, diseñó un programa que consistió en la construcción de casas para las familias indigentes, de escuelas, hospitales y acciones para contribuir a la creación de empleo para los menos privilegiados y de la seguridad social. La institución tenía una estructura piramidal en la que Eva Perón era la cabeza —apoyada en una asociación fuerte de mujeres y hombres—, y dependía directamente del presidente de la República. Ver Andrés A. Thompson, *El “tercer sector” en la historia de Argentina* (Buenos Aires: CEDES, 1994); Anahí Viladrich y Andrés A. Thompson, “Women and Philanthropy in Argentina: from the Society of Beneficence to Eva Perón”, *Voluntas* 7.4 (1996): 336-349; Carolina Barry y otros, eds., *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión* (Buenos Aires: Biblos, 2008).
3. Ver “El general en nuestra casa”, *Mundo Peronista* (Buenos Aires) 15 de febrero de 1954: 10-13; “María Eugenia Rojas Correa, embajadora del pueblo de Colombia, habla de la Argentina”, *Mundo Peronista* (Buenos Aires) 1 de marzo de 1954: 21-17; *Mundo Peronista* (Buenos Aires) 15 de marzo de 1954: 17-28. En ellos se informa que María Eugenia Rojas viajó acompañada de una

Pocos meses después de este viaje se creó la Secretaría Nacional de Acción Social y Protección Infantil, conocida como SENDAS, por medio del Decreto No. 2675 del 9 septiembre de 1954. SENDAS fue una institución descentralizada con patrimonio propio, y una dirección conformada por una junta directiva y un secretario ejecutivo; la junta directiva, según el decreto, estaba presidida por la esposa del presidente de la República y sus miembros eran seleccionados por este último, de ternas presentadas por el Cardenal Arzobispo de Bogotá.

Los considerandos del decreto eran amplios. Abarcaban desde la situación de orden público y el estado de sitio en todo el territorio, la función del Estado de encaminar el progreso y la paz; pasando por la idea de cómo convertir el trabajo en un derecho y un deber, hasta definiciones sobre la misión de la mujer en el orden social y educativo. En la definición de sus objetivos se puede apreciar con mayor claridad cuáles eran las aspiraciones de la creación de esta institución. Los propósitos declarados de SENDAS fueron los de organizar y dirigir el Servicio Cívico Social Femenino; fomentar y reglamentar el ejercicio de la enfermería y de la asistencia social; cooperar con las instituciones oficiales y privadas de previsión, seguridad y de asistencia social; organizar instituciones oficiales de bienestar social y de beneficencia; y dirigir sus actividades hacia la protección integral de la maternidad, de la niñez, de la juventud y de la ancianidad.

Sus fundadores proclamaban a SENDAS como una institución completamente nueva, nacional y que no seguía ningún modelo de otros países; insistían en que sus programas se inspiraban en las doctrinas sociales de la Iglesia Católica; recalcaban con vehemencia que era una institución apolítica y de carácter social, y reiteraban que no iban a sustituir o competir con las otras obras sociales existentes en el país.

El artículo describirá la institución, sus concepciones y sus acciones. Esta exposición se orientará por dos conceptos del análisis histórico: asistencia social y populismo, haciendo un uso flexible y puramente indicativo de tales conceptos, y en la medida en que ellos lo permiten, se hará una caracterización inicial de SENDAS.⁴ Al final se señalarán algunos de los elementos más novedosos de esa propuesta en ese momento en Colombia, en el plano de la política social.

comitiva, entre ellos el general Duarte Blum, quienes visitaron varias instituciones: Escuela de Enfermería, Hogar de la empleada, Hogar de tránsito, Ciudad Infantil, Ciudad Estudiantil, Hogar del anciano, Policlínico, Escuela Superior Peronista, Editorial Alea, Radio El Mundo, Consejo Superior Peronista, Partido Peronista Femenino y Unidad Básica Cultural. También se publica una larga entrevista realizada a María Eugenia Rojas.

4. La asistencia social es entendida como un conjunto muy diversificado de prácticas que se inscriben en una estructura común, determinada por la existencia de ciertas categorías de población que carecen de lo necesario para vivir, y aún para subsistir, y por la necesidad de apoyarlas. La asistencia social en sentido amplio comprende ayuda material, pero también ayuda moral y espiritual a las personas más necesitadas. Son objetivos de la asistencia social la ayuda a individuos, familias, comunidades y grupos socialmente en desventaja y a quienes se dedican a labores de asistencia social se les asigna la misión de modificar o reformar determinados aspectos del sistema social y de contribuir a que las personas consigan adaptarse al mismo, en consonancia con sus aptitudes y con las normas y valores de dicho sistema, en una perspectiva que en general ha sido

Es necesario advertir que existe una amplia bibliografía sobre el gobierno del general Rojas Pinilla, por ser el único gobierno de facto en Colombia en el siglo XX.⁵ El énfasis de estos textos ha sido el análisis político de tal gobierno, tratando de explicar las razones del ascenso al poder del general en 1953,⁶ como también los motivos de su caída en 1957. De la misma manera algunos análisis estudian las distintas decisiones tomadas durante el gobierno del general en diferentes ámbitos, haciendo énfasis sobre todo en el proceso progresivo de control de la opinión pública. En casi todos estos textos aparece mencionada SENDAS como una de las instituciones importantes creadas durante el gobierno de Rojas, sin embargo, siempre se presenta de forma breve, sin mayores detalles sobre su organización, su orientación o las actividades que llevó a cabo, limitándose la mayor parte de los analistas a una definición rápida como institución asistencialista y paternalista.

1

En su época, SENDAS como institución fue tanto elogiada como atacada. Algunas publicaciones periódicas la exaltaron al cumplir el primer año de su fundación. Así por ejemplo la revista *Semana*, el 21 de febrero de 1955, afirmaba que “SENDAS ha prestado servicios públicos evidentes con el establecimiento de oficinas en 500 municipios del país, con ayuda directa a organizaciones privadas de beneficencia, con el establecimiento de centros para la infancia y la niñez y con reorganizació

definida como de “control social”. Ver David L. Sills, dir., *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, tomo 1 (Madrid: Aguilar, 1974) 593-602. Por su parte, es necesario advertir que para Colombia se ha planteado la ausencia de populismo en comparación con otros países latinoamericanos, ver por ejemplo Marco Palacios, *De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder* (Bogotá: Planeta, 2001) 39-77. Sin embargo, el lector deberá tener en cuenta que esta discusión no constituye el énfasis de este artículo. Entendemos como populistas aquellas fórmulas políticas por las cuales el pueblo, considerado como conjunto homogéneo y como depositario exclusivo de valores positivos, específicos y permanentes, es fuente principal de inspiración y objeto de referencia constante. En varios sistemas populistas resaltan siempre un liderazgo de tipo carismático y la formación de una elite de “iluminados”, de intérpretes casi sagrados de la voluntad y del espíritu del pueblo. Para el caso latinoamericano se ha planteado que el populismo tiende a permear ideológicamente los periodos de transición: de economía agrícola a una economía industrial, y concomitante, entre un sistema político con participación restringida a un sistema con participación amplia. Ver *Diccionario de política*, tomo 2, dirs. Norberto Bobbio y otros (México: Fondo de Cultura Económica, 1981) 1247-1258.

5. Ver por ejemplo: Tad Szulc, *Twilight of the Tyrants* (New York: Henry Holt Company, 1959) 204-248; John D. Martz, *Colombia: un estudio de política contemporánea* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1969); Vernon Lee Fluharty, *La danza de los millones: régimen militar y revolución en Colombia (1930-1956)* (Bogotá: El Ancora, 1981); Carlos H. Urán, *Rojas y la manipulación del poder* (Bogotá: Carlos Valencia, 1983); Silvia Galvis y Alberto Donadio, *El jefe supremo. Rojas Pinilla en la Violencia y en el poder* (Bogotá: Planeta, 1988); Álvaro Tirado Mejía, “Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio”, *Nueva Historia de Colombia*, tomo II (Bogotá: Planeta, 1989) 105-126.
6. En 1954, el general Rojas fue ratificado por una Asamblea Nacional como presidente de Colombia.

de hogares y la readaptación de miles de familias campesinas.⁷ No obstante, desde el inicio también recibió críticas en relación con el destino de sus recursos.⁸ En los años posteriores los periódicos la criticaron por el manejo dudoso de los recursos y por la excesiva propaganda a favor del presidente y de su hija.⁹ En 1959, SENDAS fue incluida como parte de las acusaciones en el juicio que se instauró al general Roja Pinilla.¹⁰

Sobre SENDAS existe información completa de su primer año de funcionamiento, porque se publicó un libro de más de 200 páginas en el cual se registraron sus programas y realizaciones.¹¹ Posteriormente, a partir de agosto de 1956, cuando volvió a imprimirse de forma permanente el *Diario Oficial*, se dieron a conocer noticias sobre las actividades llevadas a cabo por la institución.¹² La frecuente información en este periódico contrasta con la poca información que aparece sobre SENDAS en la prensa que circulaba en el país. La revista *Economía Colombiana*, caracterizada por ser una publicación técnica, como un hecho inusual dedicó gran parte del número 36 de abril de 1957 a un reportaje muy completo sobre SENDAS, cuando ya eran evidentes las dificultades del gobierno de Rojas y su final se podía predecir como cercano.¹³

Existen otros tipos de documentos posteriores al cierre de SENDAS a mediados de 1957 que brindan información sobre sus actividades. Inmediatamente después de la caída del gobierno del general Rojas Pinilla en junio de 1957, la institución se disolvió y se creó una comisión para que hiciera un análisis de su situación, la cual presentó, a principios de 1958, un informe detallado que tuvo en

7. Ver Fluharty 291.

8. El 14 de diciembre de 1954 en *El Espectador* titula su editorial “¿Alegrías o salud?”, donde se discute si no es mejor dar el dinero de los regalos de navidad para todas las necesidades que tienen los hospitales infantiles de la ciudad.

9. Por ejemplo en el editorial de diciembre 28 de 1955 de *El Espectador* critica nuevamente los regalos distribuidos por SENDAS, pero haciendo énfasis en el uso excesivo de la propaganda, apelando a la modestia y humildad del que dona. Ver también Lina Ramírez, “El Gobierno de Rojas y la inauguración de la televisión: imagen política, educación popular y divulgación cultura”, *Historia Crítica* 22 (2003): 131-151.

10. Ver *Rojas Pinilla ante el Senado. El gobierno militar ante la historia* (Bogotá: Editorial Excelsior, 1959) 40-58.

11. SENDAS, *Primer año de labores de SENDAS. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 1955* (Medellín: Editorial Bedout, 1956).

12. Durante el gobierno de Rojas Pinilla, el *Diario Oficial* (Bogotá), fue uno de los medios de propaganda del gobierno; no cumplía el objetivo que actualmente tiene de publicar las leyes y decretos expedidos por el presidente de la República o el Congreso Nacional.

13. El reportaje consta de una primera parte donde se explica de forma sintética la orientación de la institución y las acciones desarrolladas, y una segunda parte, que consiste de fotos de los numerosos actos protocolarios y actividades realizadas por distintos miembros de SENDAS, especialmente por María Eugenia Rojas. Ante las características de esta revista, sorprende que haya decidido hacer este tipo de publicación con cierto carácter propagandístico. *Economía Colombiana* 36 (1957): 180-209.

cuenta aspectos jurídicos, administrativos, técnicos y financieros.¹⁴ El documento extenso publicado con relación al juicio de Rojas Pinilla, en 1959, ofrece también información pormenorizada sobre SENDAS.¹⁵

Para entender la dimensión de la institución desde sus inicios, son básicas las dos conferencias realizadas por el secretario ejecutivo de SENDAS, el abogado Gabriel Vélez Correa —familiar de la esposa del presidente Rojas, Carola Correa de Rojas—. Una fue expuesta en el Teatro Colón de Bogotá en septiembre de 1955, cuando se presentó el primer informe de SENDAS y fue publicada como parte del informe del primer año de labores. La otra fue una conferencia transmitida por la radio y televisión nacional en junio de 1956.¹⁶ En estos textos se enfatizan los objetivos, se presentan las cuatro tesis centrales, la estructura organizativa de la institución y, por último, se exponen sus realizaciones.

La estructura organizativa fue sin duda grande y compleja, pero sobre todo complicada, y por lo tanto difícil de comprender. El grupo directivo estaba compuesto por el presidente de la República, el cardenal Arzobispo de Bogotá, la directora, la junta, el asistente espiritual y los comités. En un inicio la directora fue la esposa del presidente, pero en pocos meses se designó a su hija, María Eugenia Rojas. La junta estaba compuesta por Luis Morales Gómez, gerente del Banco de Popular; Carlos Márquez Villegas, médico y decano de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia; Carlos Pérez Calvo, arquitecto y director de la empresa de aviación Lloyd Aéreo, y el reverendo padre Rafael Gómez Hoyos. El asistente espiritual era José María Pérez de Alba.

En el organigrama aparecen varios comités que dependían directamente de la dirección central de la institución. Por un lado, existían los filiales departamentales y municipales que estaban compuestos por las autoridades civiles y religiosas de las dos instancias y por otros tres miembros nombrados regional y localmente, con una alta participación femenina. Por otro, los comités científico y técnico que formaban parte de la estructura central en Bogotá. Estos dos últimos comités orientaban las dos direcciones de SENDAS. La dirección científica comprendía siete departamentos —nutrición, salud, vestido, vivienda, educación, trabajo y descanso—, mientras que la dirección técnica contenía cinco: —niño, madre, anciano, joven y adulto. Además existían las secciones de construcciones, de estadística y de divulgación; la coordinación con las instituciones internacionales y nacionales, del auxilio nacional, de transporte nacional, la asesoría jurídica, la jefatura de personal, la revisoría fiscal interna y la auditoría interna.

Las cuatro tesis —la planeación, la coordinación, la descentralización y la rehabilitación— eran las orientadoras de la institución y permiten, en parte, entender su accionar durante los tres años de su existencia. La planeación planteaba la necesidad de conocer acerca de las carencias de toda la población colombiana y de

14. AGNC, Bogotá, Despacho del señor Presidente, Caja 111, Carpeta 63, 1958.

15. *Rojas Pinilla ante el Senado*.

16. AGNC, Bogotá, Despacho del señor Presidente, Caja 290, carpeta 70, 1956.

elaborar una clasificación de las instituciones sociales por su ubicación, capacidad, actividad, solvencia y eficiencia; para luego decidir cuáles instituciones habría que crear y en qué lugares del territorio colombiano. La coordinación intentaba aprovechar las posibilidades de las distintas instituciones de asistencia social existentes, ya fuesen públicas, privadas, religiosas o seculares, sin que perdieran su autonomía, para ofrecer servicios a la población en diferentes regiones. La tesis de la descentralización esbozaba la posibilidad de llevar los servicios sociales a lugares distintos de las ciudades de mayor tamaño y en las que existían instituciones de asistencia social. Por último, la rehabilitación ambicionaba formar a las personas que estaban recibiendo algún tipo de asistencia para que pudieran valerse por sí mismas.

Dentro de las acciones que adelantó la institución, la que tuvo despliegue en casi todos los municipios del país, en sus tres años de existencia, fue el reparto de “aguinaldos de navidad” para niños y la construcción de parques infantiles. De las demás actividades resulta más difícil tener un panorama. Todos los informes y reportes resaltan las unidades nutricionales y el reparto de leche en polvo (la planta de leche estaba en Chiquinquirá); la donación del hato en los Llanos Orientales por parte del general Rojas; la creación del seguro de vida para los obreros y campesinos; la fundación del banco prendario; la dotación del Centro de rehabilitación de San Juan Bosco en Bogotá;¹⁷ la creación del Centro asistencial de San Pedro Claver en Ambalema; el fortalecimiento de algunas instituciones de protección infantil, como salas-cunas y jardines infantiles; y la creación del Servicio Social Femenino. Igualmente la realización del Seminario de Instituciones de Asistenciales en Bogotá en abril de 1956 con la participación de 165 instituciones¹⁸ y el Primer Congreso Antialcoholismo; la construcción y dotación del edificio de SENDAS en la carrera séptima con calle séptima en Bogotá; y el establecimiento de la emisora radial en Yopal.

En su corta existencia, SENDAS mostró que no era una institución tan novedosa como la presentaban y defendían sus directivos, ante las acusaciones de que era una copia de la Fundación Eva Perón.¹⁹ Si se compara con lo que particularmente Argentina ofrecía en este ámbito, en esos años, SENDAS seguía muy de cerca la forma como se ayudaba a los más necesitados, lo mismo que los grupos sociales a los que se dirigía la atención. El último viaje oficial que realizó María Eugenia Rojas, como directora de la institución, invitada por el general Marcos Pérez Jiménez a Venezuela, nos proporciona algunos indicios de que el modelo de asistencia se compartía con otros gobiernos de facto latinoamericanos.²⁰

17. *Diario Oficial* (Bogotá) 6 de septiembre 1956.

18. *Semana* (Bogotá) 4 de abril 1956.

19. Ver la publicación del decreto No. 2675 de creación de SENDAS. *El Colombiano* (Medellín) 25 de mayo de 1954, SENDAS; *Diario Oficial* (Bogotá) 17 de enero de 1957; *Diario Oficial* (Bogotá) 24 de enero de 1957; *Diario Oficial* (Bogotá) 12 de febrero de 1957; *Diario Oficial* (Bogotá) 21 de marzo de 1957; *Diario Oficial* (Bogotá) 8 de abril de 1957; *Diario Oficial* (Bogotá) 17 de abril 1957.

20. *Diario Oficial* (Bogotá) 1 de abril de 1957; *Diario Oficial* (Bogotá) 3 de abril de 1957; *Diario Oficial* (Bogotá) 4 de abril 1957. Durante la visita se organizó una exposición de exaltación de SENDAS

El uso de la orientación de las doctrinas sociales de la Iglesia Católica más bien podría considerarse un retroceso en el enfoque de las políticas sociales, dado que también en Colombia se habían venido actualizando con los avances científicos y técnicos en la atención a los más necesitados, así como con la profesionalización de algunas de las actividades de la asistencia social²¹ y se había tomado distancia de la caridad cristiana tradicional desde la década de 1920, después de grandes discusiones sobre cómo se entendía la caridad, la acción social, la beneficencia y la asistencia pública.²² La nueva institución se creó con cierta ambivalencia entre lo técnico y lo caritativo, lo que se puede percibir, por un lado, en su principal emblema: una bandera verde con una cruz blanca emulando el de la Cruz Roja, que representa una institución de ayuda humanitaria con un carácter científico y moderno; por otro lado, la adopción de su patrono espiritual, San Pedro Claver, lo que muestra su cercanía con el catolicismo.²³ Tampoco se puede afirmar que la asistencia social antes de la existencia de SENDAS tuviera un carácter partidista; en Colombia, la asistencia pública ha tenido, a lo largo de distintos gobiernos, cierta continuidad y ciertos acuerdos, tanto en su forma de ser concebida como en las actividades que realizaba. Tal vez no ha habido otra actividad del Estado en que se pueda observar esta continuidad.²⁴

Entender la relación entre la estructura organizativa, las tesis orientadoras y las acciones realizadas por SENDAS resulta una tarea dispendiosa, sin que se pueda llegar con facilidad a una comprensión completa del asunto. Durante su funcionamiento, se creó un aparato burocrático bastante grande. Se estima que en 1957 SENDAS podía tener 940 empleados.²⁵ Las tesis orientadoras parecieran que no justificaban la necesidad de ese enorme personal burocrático, como tampoco las actividades relacionadas en los informes y las noticias proporcionadas por el *Diario Oficial* parecen corresponder con el número de empleados que tenía la institución. Solamente la distribución de los regalos navideños pareciera justificarlo, pero era una actividad de temporada y apoyada por los comités filiales, el ejército, la policía y los párrocos, como lo veremos más adelante. Lo anterior muestra que la activi-

y se conocieron las obras sociales en Caracas, por parte de la comisión colombiana.

21. Un buen ejemplo es el cuidado de los enfermos con la profesionalización de la enfermería en la década de 1920. Ver Beatriz Castro Carvajal, “Los inicios de la profesionalización de la enfermería en Colombia”, *Investigación y Educación en Enfermería* 29. 2 (2011): 267-285.
22. Ver Beatriz Castro Carvajal, “Los inicios de la asistencia social en Colombia”, CS 1 (2007): 157-188.
23. *Diario Oficial* (Bogotá) 23 de agosto 1956.
24. Ver Beatriz Castro Carvajal, *Caridad y Beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia, 1870-1930* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007); Beatriz Castro Carvajal, *La relación entre la Iglesia católica y el Estado colombiano en la asistencia social c. 1870-1960* (Cali: Programa Editorial Universidad del Valle, 2014).
25. “Primer Informe del Síndico-Gerente de SAS a la Junta Militar de Gobierno y a la Junta Directiva de la Institución correspondiente al periodo 1 de agosto al 31 de diciembre de 1957”, Bogotá, 1958. AGNC, Bogotá, Despacho del señor Presidente, Caja 111, Carpeta 63, 1958.

dad insigne de SENDAS no dependía directa y únicamente de los empleados que conformaban la estructura central en Bogotá.

Con relación a las otras actividades realizadas por SENDAS, tampoco es fácil entender el funcionamiento. Varias de las actividades desarrolladas parecieran más bien oportunidades coyunturales o compromisos previos que había adquirido el país, antes que actividades que respondieran a los estudios y planeación de SENDAS.²⁶ Se presentaban públicamente como logros de SENDAS el apoyo del Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF) para la construcción de la planta de leche en Chiquinquirá, las donaciones de alimentos de la Comisión Católica Norteamericana y el programa de “paquetes de buena voluntad” para ayudar mensualmente a numerosas familias de la Cooperativa de Ayuda de Remesas Exteriores (CARE).²⁷ Sin embargo, esas actividades eran realmente el resultado de acuerdos realizados mayoritariamente en gobiernos anteriores, o de las gestiones hechas por el ministro de Salud Pública, Gabriel Velásquez Palau, para la realización de la Conferencia sobre Cooperación Técnica Bilateral en Salud Pública en Colombia, en febrero de 1956, lo que había permitido concretar las ayudas de instituciones norteamericanas e internacionales.²⁸ Después del cierre de SENDAS a mediados del 1957, se denunciaba la existencia de “8 millones de residuos de mercancías de la institución que no había entregado: 25 millones de libras de leche en polvo, 2.000 máquinas de coser, 27 radiolas, 50.000 juguetes, 150 toneladas de ropa pudriéndose, además de un buen número de drogas y una imprenta”, lo que deja al descubierto, al menos, muchos signos de ineficiencia en la institución.²⁹

Esta relación dudosa entre el tamaño de la institución y sus realizaciones da indicios de un modelo de institución que podía tener visos de populismo, lo que se va a detallar en el siguiente numeral.

2

El primer informe presentado en abril de 1958 por el síndico-general del Servicio Nacional de Asistencia Social (SAS), Francisco Ruiz Jaramillo, a la Junta Militar de Gobierno y a la Junta Directiva de la institución, presentó como una de las conclusiones más importantes el hecho de que “El organigrama de SENDAS es suficiente para establecer el asombro entre la gigantesca desproporción del aparato burocrático montado y los resultados efectivos”.³⁰ Esta afirmación nos señala una de las relaciones más visibles entre la asistencia social y el populismo: el montaje

26. Se habían hecho acuerdos en 1954 con Naciones Unidas y las agencias especializadas OIT, FAO, UNESCO, OMS, UNICEF y CARE para recibir asistencia técnica.

27. *Diario Oficial* (Bogotá) 23 de agosto de 1956; *Diario Oficial* (Bogotá) 30 de marzo 1957.

28. SENDAS.

29. *El Independiente* (Bogotá) 24 de julio 1957.

30. “Primer Informe del Síndico-Gerente de SAS”, 1958, sf.

de una crecida estructura burocrática para ofrecer cargos a personas cercanas, es decir, una conocida forma de clientelismo. En el mismo informe se hace explícito ese funcionamiento tan común en este tipo de gobiernos:

Fueron proliferando las dependencias y los cargos. Existían numerosos departamentos, mayor número de sesiones sin previa reglamentación. De pronto SENDAS, quedó convertida en una enorme burocracia. ... Los empleados eran nombrados por simples recomendaciones, sin exigirles preparación especial en orden al cargo y sin requisitos legales... con frecuencia se daban casos de empleados trabajando, sin que los cargos hubieran sido creados y por consiguiente sin asignación y nombramiento.³¹

El otro aspecto que resalta este informe, que también está relacionado con los regímenes populistas, es el manejo dudoso de los recursos, que se explica en parte por la estructura organizativa de la institución, su dependencia directa del poder ejecutivo, y la posición dominante de padre e hija —el general y su “consentida”, “la nena” — en el manejo de la institución. En el mismo informe se señala que:

En tres años de vida de la institución no se hizo un solo inventario, ni siquiera parcial, en relación a los bienes que constituían el patrimonio de la entidad, si se exceptúa los inventarios de los hatos de los Llanos Orientales. [...] Lo mismo hay que decir de los balances. En tres años no se hizo uno solo y último con fecha de mayo de 1957 no refleja la realidad contable y financiera que fuera desear.³²

Más adelante precisa sobre otros aspectos que muestran más malos manejos de los recursos:

El sistema de compras, en general, se hacía por fuera de las normas reglamentarias de la Contraloría y sin conocimiento de esta dependencia; algunas se realizaron por varios funcionarios de SENDAS, aún sin el conocimiento del administrador general. La auditoría fiscal tenía conocimiento de compras en cuantía considerable, cuando llegaban los Acuerdos de la Junta ordenando las adquisiciones o autorizando al Secretario Ejecutivo para realizarlas. [...] Era común que las negociaciones se realizaran con determinadas personas, muy pocas por cierto, sin formalizar ningún contrato previo, sin licitaciones y para determinar casas extranjeras. Con frecuencia se abrían las cartas de crédito, se tramitaban las licencias de importación, las exenciones de aduana, etc. y cuando la mercancía estaba llegando a puertos colombianos o se encontraba en el país, se conocía el correspondiente acuerdo de la Junta que autorizaba los pagos.³³

31. “Primer Informe del Síndico-Gerente de SAS”, 1958, sf.

32. “Primer Informe del Síndico-Gerente de SAS”, 1958, sf.

33. “Primer Informe del Síndico-Gerente de SAS”, 1958, sf.

Manejos dudosos de los recursos se mencionan también en la prensa con relación a los regalos de navidad y los dineros entregados para ayudar a los damnificados de la explosión de agosto 1956 en Cali.³⁴

Es importante resaltar que en los primeros años de su gobierno, el general Rojas dispuso de una buena situación presupuestal por la creación de un impuesto extraordinario, por la nueva reforma tributaria y por la bonanza cafetera de 1954 —el primer producto exportador de Colombia en ese momento—, lo que permitió impulsar obras de infraestructura importantes, y por supuesto, apoyar a SENDAS de forma incondicional. Para 1955 SENDAS recibió 10 millones del gobierno y 15 millones para 1956.³⁵

En los documentos revisados, las críticas por los malos manejos y el despilfarro de recursos son mencionados de forma recurrente y fueron parte de las acusaciones que se le imputaron al general Rojas en el juicio que en su contra adelantó el Congreso de la República, luego de su caída. También se menciona, pero con menor énfasis, la molestia causada por la excesiva propaganda de las distintas actividades del general Rojas y de su hija en la prensa —acompañadas con grandes fotografías—, en los programas de la radio y de la televisión —esta última precisamente inaugurada por el general en su gobierno—. Así por ejemplo la entrega de los llamados aguinaldos navideños estaba acompañada de un gran despliegue en todo el país, con fotos de gran formato en el *Diario Oficial*, en los cuales siempre aparecía María Eugenia Rojas en primer plano; anuncios en la radio sobre el reparto de regalos y las ayudas de coordinación para la entrega; y luego en la televisión se presentaban programas de los eventos en las distintas ciudades a donde viajaba la directora a hacer la distribución de los regalos para los niños.

Sin embargo, llama la atención que no hubo reclamos o quejas sobre favorecimiento político en la institución. En todas las intervenciones registradas sobre SENDAS en la prensa, conferencias e informes, aparece siempre un tono conciliador por parte de sus directivas. Esto se debe, seguramente, a que una de las razones por las que se tomó la decisión que el general Rojas asumiera el poder en 1953 fue la salida a los enfrentamientos violentos entre los partidos políticos más importantes del país: liberales y conservadores, que habían llevado al periodo designado como la Violencia en Colombia entre 1948 y 1958.³⁶ La relación entre la asistencia

34. Por ejemplo en diciembre de 1955 se denunció que había ventas de los juguetes importados por SENDAS para el aguinaldo navideño. *El Espectador* (Bogotá) 22 de diciembre de 1955. Ver *El Independiente* (Bogotá) 25 de mayo 1957; *El Independiente* (Bogotá) 27 de mayo 1957; *El Independiente* (Bogotá) 31 de mayo 1957.

35. *El Espectador* (Bogotá) 11 de diciembre 1954; *El Espectador* (Bogotá) 23 de diciembre 1955. Para entender la dimensión de estos montos es pertinente citar a Vernon Lee Fluharty: “En 1955 se fijó un presupuesto de 1.268.446.546 pesos para lo cual era una suma apreciable bajo cualquier punto de vista. Sus mayores destinaciones eran: 283 millones para obras públicas (productoras directas de empleo), 41 millones para salud pública, 18 millones para agricultura, 65 millones para educación y 252 millones para las Fuerzas Armadas.” Fluharty 277.

36. Ver César Augusto Ayala Diago, “El discurso de conciliación. Un análisis cuantitativo de las intervenciones de Gustavo Rojas Pinilla entre 1952 y 1959”, *Anuario Colombiano de Historia Social*

social y el favorecimiento electoral se visualizará en años posteriores como otra de las características de los gobiernos populistas, con la creación del partido político Alianza Nacional Popular (ANAPO). Gustavo Rojas Pinilla participó exitosamente en las elecciones de 1970 como candidato a la Presidencia de la República de su nuevo partido, y María Eugenia Rojas, como candidata al Congreso, logrando la curul como Representante a la Cámara entre 1962 y 1964 y Senadora entre 1966 y 1974.

SENDAS sin duda tuvo visos de una institución populista, aunque la misma María Eugenia Rojas lo tratara de desmentir e insistiera que el gobierno de su padre solo “tomó la determinación de remediar, dándole condición prioritaria, el terrible abandono que afligía a los sectores más pobres del país”.³⁷

3

SENDAS tuvo algunas características nuevas en Colombia, con relación a la forma como el Estado había organizado la asistencia social y había realizado acciones de ayuda a la población más necesitada en el pasado. Una de ellas fue la creación de una institución de asistencia social centralizada, adjunta al ejecutivo, sin modificar o eliminar otras instituciones o dependencias de asistencia social existentes con anterioridad. Si bien el hecho de que dependiera directamente del presidente permitió los manejos dudosos señalados con anterioridad, también es cierto que fue un planteamiento novedoso el que intentara conocer, planear y coordinar las acciones de todas las instituciones de asistencia social existentes en el país: públicas, privadas y religiosas.

Es importante recordar que el Estado colombiano, a finales del siglo XIX y principios del XX, comenzó a diseñar y a poner en marcha políticas de asistencia social centradas en la ayuda institucional, adoptando la decisión de no participar en formas de ayuda domiciliaria, como lo habían hecho y lo seguían haciendo estados como Inglaterra y Estados Unidos. Aspecto característico resaltado por el economista norteamericano, Lauchlin Currie, en el informe de la misión a Colombia, auspiciado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo en 1950:

El sistema de beneficencia, corresponde, generalmente, a lo que en los Estados Unidos se conoce como servicios de asistencia pública. La diferencia principal entre los dos, es que en Colombia, casi la totalidad del presupuesto se dedica al mantenimiento y funcionamiento de varias instituciones, inclusive hospitales generales; mientras que en los Estados Unidos, una parte substancial del presupuesto se suministra en forma de dinero y provisiones para la ayuda individual o familiar y para la protección de niños fuera de las instituciones.³⁸

y de la Cultura 18-19 (1990-1991): 205-243.

37. María Eugenia Rojas, *Rojas Pinilla. Mi padre* (Bogotá: Senado de la República, 2000) 200.

38. Lauchlin Currie, *Bases de un Programa de Fomento para Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en Colombia con el Gobierno de Colombia* (Bogotá: Banco de la República, 1951) 231.

La ayuda institucional en Colombia se concentró en la creación y el fortalecimiento de instituciones de salud y protección para la atención de los más necesitados, y en la realización de las actividades de asistencia pública, particularmente en el manejo de ciertas instituciones como fueron hospitales, hospicios, asilos y orfanatos.

En 1946 el Ministerio Trabajo, Higiene y Previsión Social se dividió en el Ministerio de Higiene y el Ministerio de Trabajo. En 1953 el Ministerio de Higiene se denominó Ministerio de Salud Pública, con la tarea de intentar centralizar la política y la administración de salud en Colombia, dado que los hospitales dependían en gran parte de las administraciones regionales y en algunos casos de las juntas de beneficencia, hecho que solo se va a cristalizar parcialmente hacia la década de 1960. La Sección de Asistencia Pública quedó ubicada en el Ministerio de Salud Pública.³⁹ Dentro de la Asistencia Pública, para ese momento, fuera de las juntas de beneficencia y la vigilancia de las instituciones de asistencia social, se incluyó la previsión social, que comprendía la legislación sobre las cesantías, vacaciones remuneradas, indemnizaciones por accidente, servicios de maternidad y jubilación pero que cubría solo a los trabajadores del Estado y de las empresas más grandes del país, aportes administrados por el Instituto de Seguros Sociales, creado en 1946.

Por otro lado, las primeras y más tradicionales instituciones de asistencia social, particularmente los hospitales, fueron creadas con recursos municipales y donaciones de personas de las localidades. Posteriormente pasaron a ser instituciones departamentales, en el caso colombiano, aumentando proporcionalmente sus ingresos con diferentes asignaciones creadas por los departamentos y por el Estado, como auxilios, impuestos y loterías regionales, haciendo difícil el proceso de centralización; fue un proceso colmado de tensiones entre las instancias regionales y nacionales. Por esta razón, plantear una institución centralizada de asistencia social con uno de sus ejes orientadores —la coordinación—, refleja una de las dificultades de llevar a cabo acciones en la asistencia pública, dado que había grandes diferencias entre las distintas instituciones de asistencia social, debido a su dependencia de decisiones políticas y filantrópicas locales y regionales. La coordinación se planteó como una forma de establecer alianzas entre las instituciones existentes, tanto públicas como privadas, incluyendo también a las creadas por las distintas instancias de la Iglesia Católica. Más que un proceso de centralización de la asistencia social en el Estado colombiano, se trató de anudar esfuerzos.

SENDAS logró tan solo una alianza con una institución regida por la congregación religiosa de los Salesianos, el Centro Don Juan Bosco en Bogotá, creado como centro de protección y educación para niños en 1912. En septiembre 1956, SENDAS le aportó dotación para los talleres de zapatería, carpintería, mecánica e imprenta, para mejorar la capacitación en oficios.⁴⁰

39. Ver Humberto Triana y Antorverza, *Semblanza para la historia institucional* (Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1998).

40. *El Espectador* (Bogotá) 6 de septiembre 1956.

En la institución pública regional de asistencia social más importante del país, la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca, la directora de SENDAS llegó a ser presidenta y el secretario ejecutivo entró a formar parte de la junta directiva a principios de 1956, pero se retiraron en abril del siguiente año.⁴¹ La renuncia de María Eugenia Rojas pudo haberse debido a sus múltiples ocupaciones —no asistió sino a dos reuniones en 1956—, o tal vez, al inconveniente que tuvo desde los inicios. En la primera reunión, María Eugenia Rojas cambió el orden del día de la reunión para explicar que las escrituras de la venta por parte de la Junta de los lotes ubicados en la Urbanización Belalcázar estaban listas apenas ahora y que ella no las podía firmar porque también era directora de SENDAS, y dejó expresa constancia de que esos lotes fueron vendidos antes de que ella ingresara como miembro de la Junta.⁴² Durante el resto del año no asistió a las reuniones y en 1957 presentó su renuncia.⁴³ En 1954 la esposa del presidente, doña Carola Correa, había solicitado a la Junta el 50% de los recursos para la dotación y construcción del edificio para el internado de niñas enfermas en Agua de Dios. La Junta se excusó afirmando que no tenía todos recursos solicitados, pero finalmente otorgó 50.000 pesos para esta institución.⁴⁴ Pareciera que la presencia en esta institución por parte de los directivos de SENDAS estuvo orientada a la búsqueda de algún tipo de recursos para las labores de la asistencia social, más que a la búsqueda de alianzas entre las dos instituciones.

SENDAS logró tan solo una alianza con una institución de asistencia social, como lo señaló el médico Jorge Bejarano, director de la Cruz Roja, en el Segundo Seminario sobre la Protección Infantil realizado en 1955, donde reclamó públicamente a SENDAS no haber conseguido federar a todas las instituciones dedicadas al cuidado del niño.⁴⁵ No obstante, en su primer año, SENDAS logró establecer comités filiales regionales, apoyándose en la organización político-administrativa del país, lo que le permitió en parte cumplir con el objetivo de coordinar algunas actividades a nivel nacional. En todos los departamentos, intendencias y comisarias se creó un número significativo de comités filiales municipales. Según el informe presentado por el secretario ejecutivo de SENDAS de 1955, se reportan, con los nombres de sus miembros, comités filiales municipales en los siguientes departamentos: 78 en Antioquia, 21 en Atlántico, 24 en Bolívar, 72 en Boyacá, 11 en Chocó, 4 en Córdoba, 106 en Cundinamarca, 23 en Caldas, 8 en Cauca, 28 en Huila, 15 en Magdalena, 32 en Nariño, 48 en Santander, 21 en Norte de Santander, 29 en Tolima, 25 en el Valle; y en las siguientes intendencias: 7 en la Guajira, 2 en Meta y 1 en San Andrés y Providencia.⁴⁶

41. Acta 15 de enero de 1956. AJGBC, Bogotá.

42. Acta 6 de abril 1956. AJGBC, Bogotá.

43. Actas 15 de marzo y 12 de abril 1957. AJGBC, Bogotá.

44. Actas 26 de enero y 23 de junio 1954. AJGBC, Bogotá.

45. *El Espectador* (Bogotá) 5 de noviembre 1955.

46. Ver SENDAS.

Seguramente estos comités fueron el mayor apoyo para la coordinación del reparto de los aguinaldos de navidad para los niños en casi todo el territorio nacional durante tres años, la tarea al parecer más exitosa de la institución, a pesar de todas las críticas recibidas desde el inicio. Los comités filiales, tanto departamentales como municipales, siguieron las indicaciones de SENDAS y apoyaron la distribución. Las autoridades departamentales y municipales, obispos y párrocos, ejército y policía colaboraron en toda la organización en las distintas localidades, que consistía en realizar las inscripciones de los niños beneficiados con anterioridad, confirmar si eran niños considerados pobres y establecer un sitio y un día en diciembre para la distribución de los regalos con el orden exigido. No obstante, habría que señalar que algunas instituciones que tenían la tradición de hacer esta actividad desde inicios del siglo XX, como las llamadas “Club Noel”, existentes en diferentes ciudades, parecen no haber participado en estas jornadas organizadas por SENDAS desde la capital.

Igualmente parece que estos comités también fueron apoyo para la otra actividad que aparentara haber tenido éxito en los tres años de vigencia de SENDAS: la construcción de pequeños parques infantiles en muchos municipios del país, algunos bastante alejados del centro capitalino. El plano del diseño de estos parques era bastante sencillo: en media o una cuadra, seleccionada en algún lugar céntrico de los municipios pequeños o en barrios obreros en las ciudades más densas, se instalaban unos juegos metálicos para niños, con columpios y rodaderos. No hay un reporte de cuántos fueron construidos realmente, pero se mencionan en el *Diario Oficial* en los municipios de Sitio Nuevo y Malambo en el departamento del Atlántico; Zetaquirá en Boyacá; Tambo en Cauca; Gutiérrez y La Vega en Cundinamarca; Chivolo en Magdalena; Durania en Norte de Santander; Luruaco, Pácora y Pereira en Risaralda; Piedecuesta en Santander; Amablema en Tolima y en San Luis de Cubarral de la Intendencia de Meta.

En estas dos actividades los comités filiales departamentales, intendentales y municipales parecen haber cumplido con la misión de coordinar de forma eficiente las actividades propuestas por SENDAS. Según la institución, en su primer año logró repartir más de dos millones de regalos de navidad para los niños pobres en todo el territorio nacional, que sería el 40% de la población menor de 15 años.⁴⁷ Dos años después, ante las críticas recibidas sobre el reparto de solo de juguetes, SENDAS anunció que además de artículos de distracción infantil, repartiría ropa, calzado, elementos de uso doméstico, lo mismo que libros, lápices y cuadernos, “buscándose así fomentar el interés de los pequeñuelos por las disciplinas de estudio, facilitándoles todos los implementos que les son indispensables.”⁴⁸

A pesar de todas las críticas y las denuncias recibidas, el logro de hacer presencia en todo el territorio nacional con los aguinaldos navideños es de resaltar,

47. *El Espectador* (Bogotá) 12 de noviembre 1954. Según el censo de 1951 había 5.300.000 menores de 15 años y el total de la población colombiana era de 12.379.910.

48. *Diario Oficial* (Bogotá) 10 de noviembre 1956.

dado que el sistema de asistencia social que había en Colombia en ese momento había estado presente en los centros urbanos más grandes, donde se ubicaban las instituciones de asistencia social.⁴⁹ Hospitales existían en todas las capitales de los departamentos y las instituciones de protección estaban ubicadas en las diez ciudades más grandes, en buena parte del territorio nacional no había instituciones de asistencia social. Otro programa de carácter nacional que intentó implementar SENDAS fue el Plan de Alfabetización Radial utilizando los equipos de la radio militar,⁵⁰ seguramente siguiendo el esfuerzo que la Acción Cultural Popular había emprendido con éxito desde 1947, a través de la llamada *Radio Sutatenza, orientada especialmente a la educación de adultos campesinos*.⁵¹ No tenemos evidencias de los alcances del Plan de Alfabetización fuera de la fundación de la emisora radial de SENDAS en Yopal, Casanare, región bastante distante del centro del país y que había sido afectada durante la Violencia.⁵²

Así mismo incluir a la población campesina como beneficiaria de la seguridad social fue un hecho también novedoso, dado que amplió el espectro de la atención social más allá de la población urbana donde hasta ahora había estado concentrada. En caso de muerte del padre, las familias dedicadas a la agricultura recibían un mínimo de 1.000 pesos y se informó que en 1956, 5.837 pólizas de seguro campesino fueron entregadas por la Compañía de Seguros de SENDAS.⁵³

En cuanto a los grupos sociales, la ayuda institucional de la asistencia social benefició principalmente a los niños en las instituciones de protección —hospicio y orfanatos— dándoles alimentación, protección y educación; a las personas pobres y enfermas que no tenían lazos familiares para que los atendieran, en las instituciones de salud —hospitales—; a los indigentes, hombres y mujeres, en instituciones de protección —los asilos—; algunos de ellos después clasificados como “locos y locas” pasaron a las instituciones de protección y salud —asilos de locos y locas—. ⁵⁴

49. En la entrevista realizada a María Eugenia Rojas en Buenos Aires el 1 de marzo de 1954, ella ya tenía claro esa dificultad y las acciones a tomar para solucionarla. Afirmaba: “La ayuda social de la ciudades no cubría a las poblaciones pequeñas”, y añadía ya como un hecho: “En lo que ha estado a mi alcance movilicé el comercio y la industria de mi país para cooperar con toda clase de donaciones, ropas, alimentos, utensilios caseros, alimentos, juguetes, etc. destinados a aliviar a lo más pobres”. “María Eugenia Rojas Correa” 17-21.

50. AGNC, Bogotá, Despacho del Presidente, Caja 98, Carpeta 71, 1956.

51. Véase Hernando Bernal Alarcón, “Radio Sutatenza: un modelo colombiano de industria cultural y educativa”, *Boletín Cultural y Bibliográfico* 46.82 (2012): 4-41; Gabriel Gómez Mejía, “Sutatenza: retos y sueños de un proyecto radial”, *Boletín Cultural y Bibliográfico* 46.82 (2012): 42-67; Aura Hurtado, “La cultura escrita en sociedades campesinas: la experiencia de Radio Sutatenza en el Suroccidente colombiano”, *Boletín Cultural y Bibliográfico* 46.82 (2012): 68-91.

52. SENDAS.

53. *Diario Oficial* (Bogotá) 4 de abril 1956. Según el censo de 1951 la población urbana era de 39% del total de la población, pero según el censo de 1964 era de 52%.

54. Ver Castro Carvajal, *Caridad y Beneficencia*.

La propuesta de SENDAS no fue muy diferente de la acostumbrada por la asistencia social: niños, mujeres y ancianos. Se empieza a mencionar a los jóvenes como un nuevo grupo entre las divisiones por edad que comprende una parte de los niños y otra de los adultos, aunque no se crearon programas específicos para ellos.

Con relación a la atención a las mujeres y a los niños se continúa con algunas formas de auxilio que se venían haciendo, pero tratando de integrar la atención en los centros materno-infantiles, brindando atención a las mujeres durante su embarazo, en el parto, en la alimentación de los bebés con el seguimiento pediátrico y en el cuidado a los niños de las mujeres que trabajaban en las instituciones.⁵⁵ Igualmente se trataba de promocionar nuevas ideas de la mujer y por lo tanto de cómo atenderlas.

Es necesario destacar que en las largas discusiones alrededor del voto femenino instaurado en Colombia en 1954, se hicieron presente diversas formas de entender el papel de la mujer en la sociedad colombiana y que fueron las mismas orientaciones que se promovieron en SENDAS.

Alrededor de la ciudadanía femenina en Colombia, prevaleció la condición de madre y esposa, aún para legitimar su participación en la política. Al utilizar este argumento, solo se quería prolongar sus funciones, que como mujer cumplía al interior del hogar, ahora en el campo de la política, específicamente en el sufragio. Así pues, se trató de una especie de conciliación entre la concepción de mujer, según el orden social establecido, y el ejercicio de ciudadana por medio de una prolongación de sus funciones como madre y esposa pero en un nuevo espacio.⁵⁶

SENDAS promocionó la idea de la mujer profesional junto a la mujer esposa y madre de familia, que se trataba de representar precisamente en la figura de María Eugenia, joven y trabajadora incansable.⁵⁷ Durante los años que fue presidente de SENDAS celebró su matrimonio en ceremonia católica para completar la figura femenina que se promocionaba. Unas palabras pronunciadas en 1956 por María Eugenia defienden la idea de la mujer trabajadora, y sin duda, muestra también su vocación por la política:

Hay quienes opinan que debería quedarme recluida en mi casa, dedicada a un papel de niña consentida que ve pasar sus días inútiles en medio de fiestas y agasajos; quienes creen que mis

55. Esta propuesta de la maternidad integral es muy similar hecha durante el gobierno peronista en Argentina. Ver Carolina Bienart y Karina Ramacciotti, "La tutela estatal de la madre y el niño en Argentina: estructuras administrativas, legislación y cuadros técnicos (1936-1955)", *História, Ciências, Saúde - Manguinhos* 15.2 (2008): 331-351.

56. Vivian Marcela Cardoza Moreno, "Percepciones sociales de la mujer alrededor del sufragio femenino en Colombia, 1950-1954" (Monografía de Grado de Sociología, Universidad del Valle, 2008) 82.

57. Por ejemplo se anuncia públicamente que María Eugenia Rojas se reincorporó al trabajo en SENDAS a las 8 de la mañana, un día después de su regreso de su viaje de bodas. *El Espectador* (Bogotá) 1 de abril 1955.

intervenciones en la vida pública del país pueden ser perjudiciales a la política patrocinada y dirigida por mi padre en nombre de las Fuerzas Armadas, pero otro es el clamor de las gentes humildes, otro el testimonio de mi propia conciencia...⁵⁸

Los periodistas comentaban, dándole soporte y compartiendo esa imagen que se promocionaba: “Y todavía hay quienes opinan que la mujer no tiene capacidad para movilizar obras nacionales.”⁵⁹

Una de las primeras iniciativas que tuvo María Eugenia fue la creación del Servicio Femenino Militar, que un primer momento fue planteado como obligatorio para todas las mujeres, emulando el servicio militar obligatorio masculino.⁶⁰ La obligatoriedad fue inmediatamente criticada por muchas voces en la prensa, como también desaprobaron el vocablo “militar”, aunque compartían la idea de promocionar más el servicio de asistencia social que muchas han venido prestando de manera eficaz en los barrios pobres de las ciudades de forma voluntaria.⁶¹ Finalmente se crea el Servicio Social Femenino suprimiéndole el término militar y sin obligatoriedad, con el objetivo de formar personal femenino para encauzar la acción social, ofreciendo capacitación para “el desempeño en distintas funciones administrativas y técnicas destinadas al mejoramiento familiar, educativo, moral, económico y higiénico del pueblo colombiano.”⁶² En el nuevo edificio de SENDAS en el centro de Bogotá, que originariamente fue diseñado como sede de la Policía, se inauguraron residencias femeninas que daban albergue a mujeres solteras que estudiaban o que eran empleadas en la capital y que provenían de otras regiones del país, como una forma de dar apoyo a las futuras mujeres profesionales y a las trabajadoras.⁶³

Algunos de los nuevos intentos de SENDAS prosiguieron después de la caída del gobierno del general Rojas. A mediados de 1957, la nueva institución que reemplazó a SENDAS, el SAS se planteó como una institución nacional, pero se adscribió al Ministerio de Salud Pública en la sección de asistencia pública, para terminar con la relación directa del ejecutivo. Al mismo tiempo, se propuso la centralización técnica y de control de las instituciones de asistencia social, particularmente de los hospitales, pero con descentralización administrativa. Se continuaron con los estudios socio-económicos de los municipios más alejados para precisar las necesidades que SENDAS habían iniciado tímidamente, siguiendo con el proyecto

58. *Semana* (Bogotá) 21 de febrero 1956.

59. *Semana* (Bogotá) 21 de febrero 1956.

60. *El Espectador* (Bogotá) 25 de mayo 1954. Habría que recordar que María Eugenia Rojas había recibido formación militar y llegó a ser teniente.

61. *El Espectador* (Bogotá) 25 de mayo 1954.

62. *Decreto 2675* de 1954. Es importante señalar que para ese momento ya existía la carrera profesional de trabajo social en varias universidades colombianas. Ver Beatriz Castro Carvajal, “Las visitas domiciliarias femeninas en Colombia. Del trabajo voluntario a la profesionalización”, *Mujeres y asistencia social en Latinoamérica, siglos XIX y XX. Argentina, Colombia, México, Perú y Uruguay*, comp. Yolanda Eraso (Córdoba: Alción Editora, 2009) 241-276.

63. *Diario Oficial* (Bogotá) 24 de agosto 1956.

de ampliar la cobertura de la asistencia social, pero como parte de la Comisión Nacional de Rehabilitación. Igualmente se prosiguió con el modelo de la atención integral madre-hijo apoyando los hogares materno-infantiles.⁶⁴

SENDAS es recordada sobre todo por los niños de esa época —ahora adultos— por los aguinaldos navideños, y también por la población en general por los rumores de los manejos dudosos de los recursos. Pero si planteamos la reconstrucción de la historia de la política social en Colombia, siguiendo la propuesta metodológica del sociólogo Robert Castel de tratar de responder ¿cuáles son las responsabilidades del Estado, qué papel desempeña, con qué dificultades tropieza como garante de la cohesión social?⁶⁵ Habría que mencionar que la institución de asistencia social creada durante el gobierno de facto, sin duda, siguió muy de cerca los modelos de asistencia social latinoamericanos de los gobiernos populistas —inspirados en regímenes fascistas europeos—, con algunos de los vicios de estos sistemas y que no introdujo discusiones o cambios en la orientación conceptual de la asistencia social, como tampoco, nuevos derechos a los ciudadanos. El balance de sus acciones de mayor relevancia, como el reparto de los aguinaldos navideños para los niños y la construcción de algunos parques infantiles tampoco se pueden considerar como sobresalientes. Lo que logró fue más bien la reorganización de la asistencia social en el país, dio el primer impulso para aumentar la cobertura de atención social tratando de cubrir población en todo el territorio nacional y ampliando la ayuda a otros grupos sociales más allá de los que tradicionalmente se les habían dado; trató de plantear con mayor decisión la necesidad de una estructura nacional para la asistencia pública, incorporando las instituciones de asistencia privada y reforzó la profesionalización, particularmente de las actividades realizadas por mujeres.

Fuentes

Manuscritas

Archivo General de la Nación, Bogotá (AGNC)

Despacho del señor Presidente

Archivo de la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca, Bogotá (AJGBC)

64. Ver José A. Jácome Valderrama, *Memoria del Ministro de Salud Pública al Congreso Nacional 1959* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1959).

65. La propuesta metodológica sugiere un abordaje histórico y comparativo, aceptando que el Estado social es una construcción en el marco de los Estados nación. Es histórico porque permite deslindar las condiciones de emergencia y transformaciones de los papeles protectores desempeñado por el Estado social. Y lo comparativo le permite desplegar diferentes formas que adoptaron las estrategias del Estado social como pueden ser las variantes institucionales, legislativas y tipos de protección privilegiadas. Robert Castel, *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010) 145-170.

Impresas

- Currie, Lauchlin. *Bases de un Programa de Fomento para Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en Colombia con el Gobierno de Colombia*. Bogotá: Banco de la República, 1951.
- Jácome Valderrama, José A. *Memoria del Ministro de Salud Pública al Congreso Nacional 1959*, Bogotá: Imprenta Nacional, 1959.
- Rojas Pinilla ante el Senado. *El gobierno militar ante la historia*. Bogotá: Editorial Excelsior, 1959.
- SENDAS. *Primer año de labores de SENDAS. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 1955*. Medellín: Editorial Bedout, 1956.

Periódicos y Revistas

- Economía Colombiana* (Bogotá) 1957.
- Diario Oficial* (Bogotá) 1956-1957.
- El Colombiano* (Medellín) 1954-1958.
- El Espectador* (Bogotá) 1954-1958.
- El Independiente* (Bogotá) 1957.
- Mundo Peronista* (Buenos Aires) 1954.
- Semana* (Bogotá) 1954-1958.

Bibliografía

- Ayala Diago, César Augusto. “El discurso de conciliación. Un análisis cuantitativo de las intervenciones de Gustavo Rojas Pinilla entre 1952 y 1959”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 18-19 (1990-1991): 205-243.
- Barry, Carolina, y otros, eds. *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*. Buenos Aires: Biblos, 2008.
- Bernal Alarcón, Hernando. “Radio Sutatenza: un modelo colombiano de industria cultural y educativa”. *Boletín Cultural y Bibliográfico* 46.82 (2012): 4-41.
- Bienart, Carolina y Karina Ramacciotti. “La tutela estatal de la madre y el niño en la Argentina: estructuras administrativas, legislación y cuadros técnicos (1936-1955)”. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos* 15.2 (2008): 331-351.
- Bobbio, Norberto y otros, dirs. *Diccionario de política*. Tomo 2. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Cardoza Moreno, Vivian Marcela. “Percepciones sociales de la mujer alrededor del sufragio femenino en Colombia, 1950-1954”. Monografía de Grado de Sociología, Universidad del Valle, 2008.

- Castel, Robert. *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Castro Carvajal, Beatriz. *La relación entre la Iglesia católica y el Estado colombiano en la asistencia social c. 1870-1960*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle, 2014.
- _____. “Los inicios de la profesionalización de la enfermería en Colombia”. *Investigación y Educación en Enfermería* 29. 2 (2011): 267-285.
- _____. “Las visitas domiciliarias femeninas en Colombia. Del trabajo voluntario a la profesionalización”. *Mujeres y asistencia social en Latinoamérica, siglos XIX y XX. Argentina, Colombia, México, Perú y Uruguay*. Comp. Yolanda Eraso. Córdoba: Alción Editora, 2009.
- _____. *Caridad y Beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia, 1870-1930*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- _____. “Los inicios de la asistencia social en Colombia”. *CS* 1 (2007): 157-188.
- Fluharty, Vernon Lee. *La danza de los millones: régimen militar y revolución en Colombia (1930-1956)*. Bogotá: El Ancora, 1981.
- Galvis, Silvia y Alberto Donadio. *El jefe supremo. Rojas Pinilla en la Violencia y en el poder*. Bogotá: Planeta, 1988.
- Gómez Mejía, Gabriel. “Sutatenza: retos y sueños de un proyecto radial”. *Boletín Cultural y Bibliográfico* 46.82 (2012): 42-67.
- Hurtado, Aura. “La cultura escrita en sociedades campesinas: la experiencia de Radio Sutatenza en el Suroccidente colombiano”. *Boletín Cultural y Bibliográfico* 46.82 (2012): 68-91.
- Martz John D. *Colombia: un estudio de política contemporánea*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1969.
- Palacio, Marco. *De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder*. Bogotá: Planeta, 2001.
- Ramírez, Lina. “El Gobierno de Rojas y la inauguración de la televisión: imagen política, educación popular y divulgación cultura”. *Historia Crítica* 22 (2003): 131-151.
- Rojas, María Eugenia. *Rojas Pinilla. Mi padre*. Bogotá: Senado de la República, 2000.
- Sills, David L., dir. *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*. Tomo 1. Madrid: Aguilar, 1974.
- Szulec, Tad. *Twilight of the Tyrants*, New York: Henry Holt Company, 1959.
- Thompson, Andrés A. *El “tercer sector” en la historia de Argentina*. Buenos Aires: CEDES, 1994.
- Tirado Mejía, Álvaro. “Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio”, *Nueva Historia de Colombia. Tomo 2*. Bogotá: Planeta, 1989.
- Triana y Antorverza, Humberto. *Semblanza para la historia institucional*. Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1998.

- Urán, Carlos H. *Rojas y la manipulación del poder*. Bogotá: Carlos Valencia, 1983.
- Viladrich, Anahí y Andrés A. Thompson. "Women and Philanthropy in Argentina: from the Society of Beneficence to Eva Perón". *Voluntas* 7.4 (1996): 336-349.