

Laura Golbert*

LOS OLVIDADOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

INTRODUCCIÓN

Durante el corto período (1826-1827) en que Bernardino Rivadavia ejerce la presidencia de la incipiente nación argentina, funda la Sociedad de Beneficencia. En el discurso inaugural, expresa su esperanza de que fuera un “emprendimiento sobrio y modesto para que llegue a ser sólido y eficaz”. Su deseo se cumplió. La Sociedad de Beneficencia, pese a los avatares que sufrió la Argentina hasta consolidarse como Nación, ocupó a lo largo de 120 años un lugar privilegiado en la atención a los más pobres y su huella se proyectó aún por más tiempo. No sólo fijó el rumbo a seguir en este campo, sino que en esta larga trayectoria se fueron sumando hospitales, hospicios, colonias de vacaciones que quedaron bajo su control. Si bien se la consideraba una repartición de la administración pública, la Sociedad de Beneficencia –posteriormente llamada Sociedad de Beneficencia de la Capital (SBC)–, conducida por las damas de la sociedad, gozaba de autonomía para administrar los fondos del Estado. Este modelo de asistencia fue replicado en casi todas las provincias: las sociedades de beneficencia, con características similares a las de la Capital, se multiplicaron a lo largo y ancho del país.

* Investigadora titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

A comienzos de 1940 su poder comienza a declinar. En 1943, con la creación de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social dependiente del Ministerio del Interior, la SBC pasa a formar parte de dicha Dirección. Unos años más tarde, la Fundación Eva Perón (FEP) creada durante el gobierno de Juan Domingo Perón le da el golpe de gracia. El lugar de las damas de caridad en la atención de la población tradicionalmente beneficiaria de las políticas asistenciales (la infancia desvalida, los ancianos sin acceso al beneficio jubilatorio, los que sufren alguna discapacidad física, las viudas y madres solteras) ahora será ocupado por esta nueva organización comandada por la esposa del presidente. Al igual que su predecesora, la nueva organización tenía la suficiente autonomía para no rendir cuentas de sus gastos ni de sus acciones ante los organismos estatales de contralor.

Cuando en 1955 Perón es derrocado y se disuelve la FEP, parecía que había llegado el momento de que fuera el Estado y no estas organizaciones el que se hiciera cargo de las poblaciones más vulnerables. Sin embargo, los intentos de construir una estrategia estatal y centralizada de atención a este sector de la población –las políticas de *welfare*, como las denomina la literatura anglosajona– no llegaron a buen puerto. Se crearon organismos que en poco tiempo fueron sustituidos por otros y que fueron pasando de ministerio en ministerio. Los proyectos presentados desde el Poder Ejecutivo o desde el Parlamento no lograron prosperar. El Estado siguió delegando estas funciones en organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas de carácter religioso. Es así que, a lo largo de los años, convivieron multiplicidad de asociaciones que en su gran mayoría dependían de los recursos del Tesoro Nacional pero que el Estado no controlaba; no les fijaba criterios para elegir la población a asistir, ni tampoco incidía en la orientación de sus acciones.

Es recién en 1965 cuando surge una propuesta novedosa para ser implementada desde el Ministerio de Salud y Acción Social. Pero los tiempos de la política no permitieron su puesta en marcha: un año más tarde, en junio de 1966, una nueva asonada militar pone fin a la administración presidida por el Dr. Arturo Illia. El nuevo gobierno, con el objetivo de imprimir su propia marca institucional e impulsar una nueva orientación a las políticas sociales, decide la creación del Ministerio de Bienestar Social.

No fue esta la trayectoria de las políticas dirigidas a los sectores que participaban formalmente en el mercado de trabajo. El sistema de seguridad social, destinado a cubrir los riesgos de vejez, salud, accidentes de trabajo y maternidad a los trabajadores y sus familias, se desarrolló muy tempranamente en comparación con otros países de América y lo hizo de manera simultánea a los países europeos. Desde principios del siglo XX los distintos gobiernos, fueran civiles o militares, apoyaron

medidas tendientes a la protección de los trabajadores frente a riesgos como los accidentes de trabajo, la vejez y la enfermedad, entre otros. La dirección sindical, a lo largo de estos años, participó activamente en la gestión, y muchas veces en el diseño, de estas políticas.

Si bien son muchas las razones que permiten explicar estos caminos divergentes, prestaremos particular atención a la inestabilidad política –cuya expresión más elocuente fueron los recurrentes golpes militares– por su incidencia en esta azarosa trayectoria de las políticas asistenciales. Mientras que los distintos gobiernos, militares o civiles, con el afán de evitar conflictos que alterasen el frágil orden social, no dudaron en otorgar beneficios a los trabajadores, la asistencia a aquellos que no tenían esa capacidad de presión quedó en manos de organizaciones que sólo en determinadas circunstancias históricas tuvieron un peso decisivo en el campo de las políticas sociales.

Pero si bien la conflictividad social puede tener un considerable poder explicativo, no descartamos otras causas que incidieron en esta materia. Se puede argumentar que la pobreza existente en esos años no estaba lo suficientemente extendida como para que se convirtiera en un problema que mereciera la intervención del Estado. Finalmente, hay que considerar las huellas dejadas por la Sociedad de Beneficencia o la Fundación Eva Perón en la orientación de las políticas y el estilo de gestión impuesto. El delegar en organizaciones de la sociedad civil la iniciativa y la gestión de las políticas de atención a la pobreza obstaculizó la incorporación en la agenda de los distintos gobiernos de las acciones destinadas a los sectores más vulnerables.

Estas son las cuestiones que guiaron el análisis de las políticas asistenciales en el período que se inicia en la década del treinta y que se extiende hasta comienzos del nuevo milenio.

LOS AÑOS PREVIOS AL PERONISMO

Hacia 1934, la SBC administraba 25 instituciones incluyendo hospitales, maternidades y asilos con más de 11 mil camas y consultorios externos (Plotkin, 1994). Los fondos para su administración provenían en parte de donaciones y legados, pero fundamentalmente de recursos estatales. Sin embargo, no existía un control sobre los gastos ni criterios para establecer prioridades en la asignación de los recursos: se atendía a poblaciones reducidas. Sin un diagnóstico acerca de cuáles eran las necesidades a cubrir y las características de la población asistida, la decisión de quiénes debían ser los beneficiarios dependía de la propia institución. Los propios donantes podían condicionar el tipo y la orientación de las acciones emprendidas por la SBC. Los médicos de

los hospitales eran elegidos por el gobierno entre los seleccionados por las así llamadas “damas de caridad”.

Ya desde tiempo atrás se escuchaban distintas voces reclamando el control del Estado en la administración tanto de las cuestiones asistenciales como de la salud. Que estas organizaciones manejaran tanto los asuntos relacionados con la salud como los estrictamente asistenciales se fundaba en la consideración de las causas sociales de la enfermedad (Bellmartino, 1996).

En 1933, el diputado socialista Ángel Jiménez, que ya en 1915 había pedido junto con los diputados de la misma orientación política Repetto y Dickman la disolución de la SBC, presenta un proyecto de ley para la creación de un Departamento Nacional de Asistencia Social bajo la dependencia del Ministerio del Interior. En los fundamentos, señala los problemas que trae para la gestión de una estrategia asistencial coherente la coexistencia de un sinnúmero de organizaciones así como otros derivados de las modalidades de recaudación de estas damas.

Un grupo de señoras con la más buena voluntad, ingenuas e inspiradas por su fe religiosa o por el deseo de exteriorizaciones sociales, organiza una institución con fines benéficos, la prensa bate el parche del elogio, se publica la nómina de la comisión y los propósitos a realizar, pero, como la célebre fábula del mono de la linterna que se olvidó de encenderla, olvidan lo fundamental, los recursos [...] Hoy, con la crisis, piensan de inmediato en el presupuesto nacional, en la ya clásica subvención que servirá para todo, acosando a los miembros del Parlamento con pedidos excesivos y absurdos. Otras personas con más recursos hacen legados o donaciones condicionales, con su parte de egoísmo o de vanidad de nuevos ricos quieren hacer perpetuar su nombre de vulgares burgueses enriquecidos tras el mostrador vendiendo tocino o percales. Otros más modestos contribuyen con una o más camas para un asilo u hospital [...] Todos estos buenos propósitos, todas estas santas intenciones deben estar orientadas, enseñándoles a hacer las donaciones a fin de que no sean malbaratadas o que resulte difícil de sostener lo que se ha querido crear. En vez de un inmenso edificio para asilo u hospital, hágase una sala dándose los recursos necesarios para su sostenimiento (Congreso de la Nación, 1933: 717).

Ese mismo año, la Cancillería –la Subsecretaría de Beneficencia y Culto dependiente de la Cancillería era la responsable, desde el siglo anterior, de supervisar los establecimientos de la SBC y las instituciones análogas provinciales– organizó la Primera Conferencia Nacional de Asisten-

cia Social en la que se discutió un proyecto de ley. En este proyecto se reconoce a todo habitante que se encuentre en situación de desamparo ocasionado por abandono durante la minoría de edad, desocupación, enfermedad, invalidez y vejez el derecho a solicitar y recibir socorro gratuito. Las obligaciones del Estado sobre la asistencia social eran consideradas subsidiarias de la acción filantrópica privada, ejercida individualmente o por medio de instituciones de beneficencia (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1934).

El anteproyecto prevé la creación de un Fondo de Asistencia Social, habida cuenta de las dramáticas condiciones sociales de una buena parte de la población. Para mostrar la situación existente el documento destaca, entre otros ejemplos, que para atender a los 150 mil enfermos de tuberculosis registrados en ese momento sólo se dispone de 4.300 camas, y en lo que respecta a los 2.500 leprosos censados e internados sólo se cuenta con capacidad para atender a 250. Las cuestiones que trata el proyecto de ley son muchas. Para asistir a los desocupados, cuyo número había aumentado dramáticamente como consecuencia de la crisis de 1929, se aconsejaba tomar distintas medidas que iban desde facilitar pasajes que permitían traslados a lugares donde se necesitaba mano de obra, hasta socorros individuales y la puesta en marcha de obras públicas en aquellos lugares de mayor concentración de desocupados. Se consideraba la asistencia a la infancia abandonada, a las madres sin recursos y a los niños en edad preescolar en las mismas condiciones. Si bien no desechara la implementación de un seguro de salud, consideraba que era prematuro y que resultaba necesario fortalecer las mutuales existentes. Para dejar asentadas todas las informaciones referentes a las obras de asistencia social en el territorio de la República, se propuso la creación de un Registro Nacional de Asistencia Social al estilo de la Oficina de Identificación de las Obras Sociales y de Asistencia de Bruselas y del Welfare Council de Nueva York. A pesar de que esta propuesta, tan innovadora para la época, fue presentada por un hombre de un peso importante en el gobierno como el canciller Saavedra Lamas, no logró la aprobación para convertirse en ley.

En 1938, el médico Gregorio Aráoz Alfaro, quien desde el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922) bregaba por la creación de un Ministerio de Salud, vuelve a insistir en la creación de un ente estatal¹. La preocupación por que la multiplicidad de organizaciones existentes

1 "Hay que reunir todo cuanto atañe a la sanidad, a la higiene y a la asistencia social en un gran Ministerio o, por lo menos, en una 'Dirección Nacional', técnica y autónoma, dotada de recursos permanentes y suficientemente amplios para la gran tarea que debe cumplir. Y hacerlo sobreponiéndose a la coalición de intereses creados, a las suspicacias de los políticos, a las pequeñas vanidades de los que se oponen a todo lo que no es su propia iniciativa" (Aráoz Alfaro, 1938: 16).

pudiera provocar una fragmentación del campo de la asistencia social no era compartida por una buena parte de la clase política: año tras año, diputados y senadores presentaban y aprobaban en el Parlamento cientos de pedidos de subsidios destinados a organizaciones privadas que respondían, en su gran mayoría, a distintos órdenes de la religión católica para atender a una población minúscula.

La concepción que guiaba a estas organizaciones no había cambiado demasiado desde la creación de la Sociedad de Beneficencia. Mostrar un comportamiento ejemplar era tenido en cuenta a la hora de prestar asistencia: se distinguía entre pobres merecedores y no merecedores de ayuda. Desde sus inicios, la Sociedad de Beneficencia había instituido premios a la virtud y a la industria que se otorgaban todos los años, ceremonias en las que, en Capital Federal, participaban no sólo los altos prelados eclesiásticos sino también los presidentes.

A principios de la década del cuarenta se reemplazó la Inspección General de Subsidios por la Dirección Nacional de Subsidios, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, con el objetivo de controlar e impedir la duplicación de subsidios. Dos años más tarde, en 1943, la creación de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social (DNSPAS)² permitió que el Estado tuviera un papel más activo en el campo de las políticas sociales. La Dirección absorbió las funciones del antiguo Departamento Nacional de Higiene, así como las organizaciones vinculadas con la provisión de caridad, asistencia social, vivienda y salud. Este organismo debía convocar a una comisión honoraria para que, entre otras cuestiones, tratara las bases para la implantación de un seguro social obligatorio en todo el país. La figura del seguro, que ya había sido discutida en años anteriores, se va a incorporar, durante el gobierno peronista, al Primer Plan Quinquenal y a la Constitución de 1949 y será retomada luego de la caída de Perón. Sin embargo, como ya había sucedido con las otras propuestas presentadas en el pasado, no se logró su implementación.

Aunque la SBC siguió desarrollando sus actividades, en 1945 se decretó el control del Estado de todos los fondos destinados a la asistencia social, y un año más tarde fue intervenida. Lo sucedido con la SBC se repitió con las sociedades de beneficencia que operaban en las

2 El Decreto 12311/43 que creó la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social establece que esta "tendrá a su cargo la Salud Pública y la Asistencia Social en todo el territorio de la República sin perjuicio de las atribuciones de los gobiernos locales. Funciona en el Ministerio del Interior. Pasarán a formar parte de esta Dirección el Departamento Nacional de Higiene, la Comisión Asesora de Asilos y Hospitales Regionales, el Instituto Nacional de la Nutrición, la Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal, el Registro Nacional de Asistencia Social, la Dirección de Subsidios y todos los organismos de salud pública, asistencia social y cuerpos médicos que dependerán de los distintos ministerios, dependencias y demás reparticiones autárquicas de la Nación" (*Boletín Oficial de la Nación*, 1943).

provincias. Pese a que el gobierno no les transfirió fondos, muchas instituciones privadas asistenciales católicas se mantuvieron utilizando sus propios recursos (Ross, 1988).

La DNSPAS tuvo una vida corta. A los pocos meses de su creación, la Secretaría de Trabajo y Previsión absorbió a todos los organismos relacionados con la caridad, vivienda y asistencia social dejando a la DNSPAS –ahora rebautizada Dirección Nacional de Salud Pública– sólo a cargo de la supervisión de los servicios de salud. En 1946 se crea la Secretaría de Salud Pública, y se otorga al secretario jerarquía de ministro. Parecía, entonces, que había llegado el momento para que el Estado ocupara un rol protagónico en el campo de las políticas asistenciales.

LOS AÑOS DEL PERONISMO

El gobierno encabezado por Juan Domingo Perón introdujo, sin duda, importantes avances en el bienestar de los argentinos: salarios altos que permitieron el acceso a consumos hasta ese momento prohibidos para las clases populares, una política de vivienda que mejoró notablemente la situación habitacional de muchos argentinos, la ampliación de la red de protección social para los trabajadores y el fomento del turismo social, por citar algunos de los hechos más notables de este gobierno (Torre y Pastoriza, 2002). Sobre la base de estos logros, distintos autores consideran que este es el momento en que se conforma en Argentina un verdadero Estado de Bienestar en el que, por sus características, sobresale la Fundación Eva Perón, destinada fundamentalmente a la asistencia social.

La frondosa literatura existente sobre este tema nos habla –algunos autores de manera elogiosa y otros en forma crítica– de la actividad desarrollada por la Fundación. En todos los casos se señala el estilo de gestión de su presidenta, Eva Perón, que se caracterizó por la atención directa a los destinatarios de la ayuda, como lo indica la asignación de los fondos –provenientes de aportes obreros, subsidios empresarios y el Estado– que en los primeros años de vida fueron utilizados casi en su totalidad en la ayuda directa (Andrenacci et al., 2004). Así, mientras las damas de caridad acentuaban las diferencias sociales, la esposa del presidente –una persona de las entrañas del poder– les otorgaba a los beneficiarios de estas políticas un reconocimiento social y político, saltando cualquier valla burocrática.

Las diferencias con las viejas organizaciones de caridad se observan también en el discurso y en el tipo de beneficios otorgados. En la Fundación no se distingue entre merecedores y no merecedores de ayuda. Se habla de derechos sociales, y la ayuda no se limita a la satisfacción de una necesidad básica. Ahora “los pobres” podían acceder a bienes que hasta ese momento les eran vedados. La Fundación, además de repartir sidra y pan dulce los fines de año, organizaba vacaciones a

lugares, como a la ciudad de Mar del Plata, donde antes concurrían sólo los sectores de mayores ingresos.

Como sucedió con la Sociedad de Beneficencia, la FEP fue creciendo y diversificándose. Su acción se extendió desde el campo social al de la salud y al educativo. Construyó hospitales, hogares para ancianos y mujeres, ciudades universitarias y unidades turísticas en distintos lugares del país. Los Campeonatos Infantiles y Juveniles Evita y Juan Perón movilizaban anualmente a más de 20 mil participantes.

Simultáneamente con la creación de la FEP, el gobierno peronista decide crear la Dirección Nacional de Asistencia Social (DNAS)³ como organismo dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Como su antecesora (la DNSPAS), esta estaba destinada a brindar amparo a las personas que, por causas fortuitas o accidentales, se vieran privadas de los medios indispensables de vida y a las que, careciendo de ellos, se encontraran incapacitadas en forma definitiva para obtenerlos.

En el decreto de su fundación se establecía que formaran parte del nuevo organismo la antigua Dirección General de Asistencia Social de la Secretaría de Trabajo y Previsión, la SBC y las sociedades y asociaciones de igual carácter existentes en la República, transfiriendo al nuevo organismo tanto sus bienes como su personal y cuentas bancarias. La misión de la Dirección era la de “controlar las sociedades o asociaciones de beneficencia, proponiendo al Poder Ejecutivo los subsidios o subvención a recibir del Estado Nacional, o la cancelación de los mismos. Para ser beneficiario de estos subsidios, las instituciones deberán sujetarse a la orientación social y directivas técnicas que le imparta la Dirección Nacional de Asistencia Social” (Ley 13341, *Boletín Oficial de la Nación*, 1948). En el artículo 2 se establecía que la Dirección debería ocuparse de las siguientes cuestiones:

- 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 se encuentran física, económica o legalmente imposibilitados de hacerlo.
- La protección de la madre desamparada, concurriendo por 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.
- La resolución del problema de la vivienda, en lo que se refiere a familias de escasos medios económicos.

³ Ley 13341 (*Boletín Oficial de la Nación*, 1948).

- La recuperación de toda persona caída en el infortunio, ofreciéndole los medios de una u otra naturaleza concurrentes.

Como era previsible, la creación de la Dirección Nacional dio pie a una ardua discusión en el Parlamento. Los diputados de la oposición cuestionaron tanto que no se incluyera a la Fundación Eva Perón en la Dirección Nacional de Asistencia Social como la decisión de que algunos de los hospitales que hasta ese momento estaban en la órbita de la Sociedad de Beneficencia no pasaran a la Secretaría de Salud Pública recientemente creada, sino que quedaran incluidos en la nueva Dirección Nacional⁴. Una vez más, se frustró la propuesta de centralizar los servicios de salud en un organismo estatal.

La variedad de asuntos de los que debía ocuparse esta Dirección fue otro de los temas debatidos en el recinto parlamentario. Los diputados de la oposición destacaban las dificultades para el cumplimiento de sus funciones, no sólo por la diversidad sino también por la vaguedad de enunciados como “la recuperación de toda persona caída en el infortunio”, en especial cuando no estaba prevista la participación de otros ámbitos ministeriales competentes para las finalidades buscadas, como podrían ser el Ministerio de Justicia, la Secretaría de Salud Pública y la Secretaría de Trabajo y Previsión. Como alternativa a esta Dirección, la oposición propone la figura del seguro social –vieja iniciativa de los socialistas– que de hecho estaba contemplada en el Primer Plan Quinquenal e instituida en la Constitución de 1949. Sin embargo, los diputados oficialistas optaron por la creación de una Dirección Nacional.

Poner en marcha un dispositivo como el seguro social no era fácil. El Estado argentino no contaba con recursos humanos calificados, no había un registro de los eventuales beneficiarios y, sobre todo, no existía consenso sobre las modalidades de implementación de una medida de este tipo entre los actores involucrados (Lvovich, 2004). Impulsar una Dirección era parte de una estrategia que no respondía a la lógica propia de la política social, sino a un proyecto político más amplio que impulsaba el gobierno. En esta estrategia, la capacidad de convocatoria de la presidenta de la Fundación que llevaba su nombre para sumar adherentes al Partido Justicialista, particularmente entre los sectores más postergados de la población, jugaba un papel central.

4 En la sesión del 22 de diciembre de 1948, el diputado de extracción radical Mercader afirma “que esta ley va a ser modificatoria de la 12912 que crea la Secretaría de Salud Pública y que en una de sus disposiciones determina que todos los hospitales y entidades de asistencia médica deben pasar a depender de la Secretaría de Salud Pública, inclusive los de la Municipalidad de la Capital y de la Sociedad de Beneficencia. Es verdad que esa disposición no se ha ejecutado todavía, pero existe con su imperio legal” (Congreso de la Nación, 1948: 5129).

La estatización⁵ y centralización del conjunto de organizaciones que, hasta ese momento, eran las responsables de la atención de estos grupos vulnerables –eventuales competidores de estos “clientes”– eran también parte de ese proyecto. Una Dirección Nacional que teóricamente iba a complementar la acción de la Fundación permitiría, más que un seguro social entregado de manera anónima a la ciudadanía, destacar la acción de la señora Eva Perón.

Si bien esta Dirección debía asistir a la misma población que hasta ese momento atendían los organismos de caridad –los menores abandonados, huérfanos o delincuentes, las madres desamparadas, la vejez desvalida y toda persona caída en el infortunio–, el enfoque propuesto no era el mismo. Al menor abandonado se le debía proveer educación, instrucción y formación completa, así como atender la situación de aquellos padres que se encontraran física, económica o legalmente imposibilitados de hacerlo para evitar la disolución del vínculo entre madre e hijo. En consonancia con lo establecido por la Constitución de 1949, se proponían acciones orientadas a “la integración y consolidación del núcleo familiar” así como a procurar soluciones a los problemas de la vivienda para las familias de escasos medios económicos. El tema de la vivienda tenía, en esos años, una importancia crucial: el Censo Escolar de 1943 revelaba que cerca de un 30% de las familias argentinas de cuatro miembros residía en un único cuarto y que incluso muchas compartían una misma vivienda (Ross, 1988). Pese a las muchas acciones puestas en marcha por el gobierno peronista en ese sentido, no se logró una solución satisfactoria para todos los que necesitaban un techo.

Si bien las misiones y funciones que debía cumplir esta Dirección eran muchas y el cambio en la orientación de la política demandaría más presupuesto, los recursos otorgados a la Dirección fueron siempre escasos. Ross (1988) señala que fueron las dificultades económicas que debió enfrentar el país a partir de 1949 –año en que se reglamenta la DNAS– las que explicarían esta limitada asignación de fondos. Recursos escasos que se reflejan en la baja cobertura –tanto geográfica como en cantidad de beneficiarios– de los distintos servicios. ¿Serán también razones presupuestarias las que impidieron el cumplimiento de otros beneficios des-

5 En esa misma sesión, el diputado por el oficialismo Eduardo Colom afirma: “Por esta ley vamos a crear la Dirección Nacional de Asistencia Social a fin de que sea el Estado y no los particulares quien asista a menores, niños y niñas, a ancianos y desvalidos, etc. Refundiremos en un solo haz todas estas entidades de beneficencia, creándose la mencionada dirección y con ella vamos a dar forma jurídica a lo que en la práctica se está realizando” (Congreso de la Nación, 1948: 5130).

tinados a los sectores más humildes, como las pensiones asistenciales a la vejez que otorgaba la Ley 13478 promulgada en 1948?⁶.

La Fundación, sin embargo, no afrontó las mismas dificultades. Su actividad continuó y se acrecentó hasta la muerte de Evita. Es indudable que contar con recursos que provenían de distintas fuentes, entre ellas el aporte de los trabajadores, le permitió una autonomía financiera que no tuvo nunca la Dirección. Pero ¿hubiera sido posible contar con los recursos necesarios y continuar con esa obra sin el decidido apoyo del gobierno? ¿O será que en el firmamento peronista la única estrella que debía brillar era la de la Fundación?

Luego de la muerte de Eva Perón, ocurrida en 1952, y ya con el Segundo Plan Quinquenal en marcha⁷, el gobierno retorna al sistema existente antes de 1942, cuando las organizaciones privadas realizan la gestión y el gobierno se limita a suplementar los fondos y hacer algunos esfuerzos para regularizar y coordinar los servicios (Ross, 1988). Se vuelven a otorgar subsidios a organizaciones, muchas de ellas de carácter religioso y que mantenían la vieja concepción sobre la pobreza y la política asistencial. En 1959 ya la lista de las organizaciones que solicitan subsidios era tan numerosa como en 1946.

En 1954, la DNAS fue transferida al Ministerio de Salud, que a partir de ese momento transforma la denominación con la que fuera creada en 1949 por la de Ministerio de Asistencia Social y Salud. La asistencia social vuelve así a pertenecer al ámbito de la salud, como ocurría antes de la asunción del peronismo.

DEL FIN DE LA FUNDACIÓN EVA PERÓN A LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL (1955-1966)

El 16 de septiembre de 1955 se produce un golpe militar que pone fin al gobierno de Perón. Si bien una parte de la sociedad argentina festejó alborozada el triunfo militar que terminó con un régimen considerado oprobioso, para otros la sensación de pérdida fue inmensa.

A los pocos días de la revuelta militar, la creación del Instituto Nacional de Acción Social con dependencia directa de la Presidencia de la Nación significó la disolución de la FEP y el traspaso de todos sus

6 Esta ley estableció como beneficiarias a aquellas personas que, no estando amparadas por ningún régimen de previsión social, hubieran superado los 60 años o tuvieran hijos menores de 18. Con recursos provenientes de la Lotería, el monto establecido para la pensión que tenía el carácter de vitalicia era equivalente al 70% de la jubilación ordinaria. Sin embargo, fue necesario esperar hasta la campaña electoral de 1973 para que el gobierno de la Revolución Argentina la pusiera en vigencia.

7 El Segundo Plan Quinquenal fue puesto en marcha en diciembre de 1952, en momentos en que Argentina estaba atravesando una crisis económica tanto en el mercado interno como en el comercio exterior. En consecuencia, este segundo Plan se ajusta más a una política económica ortodoxa.

bienes a dicho Instituto. En junio de 1957, y pese a la existencia de la DNAS, se transfieren al Ministerio de Obras Públicas de la Nación las obras pertenecientes al Instituto Nacional de Acción Social⁸ y se aprueba la estructura del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, creando un Consejo Nacional de Asistencia Social sin prever la disolución de la DNAS del Ministerio de Salud y Acción Social. En el mes de octubre de ese año, otro decreto ley deroga el Instituto⁹.

Que el gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora, encabezado por el general Aramburu, haya incursionado en el campo de lo social con una serie de medidas como la creación de la Caja de Compensación para Asignaciones Familiares, el aumento de la retribución básica de los trabajadores rurales y de los haberes de los jubilados y pensionados, la ampliación de la cobertura previsional para los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores rurales, la creación del Consejo Nacional del Menor y la renovación de las convenciones colectivas de trabajo, no resultó suficiente para congraciarse con el movimiento obrero. Pocos meses después del golpe de 1955, un sector de este movimiento se organiza en lo que se llamó la “resistencia peronista”, e inicia una ola interminable de huelgas y tomas de fábricas.

En un ambiente cada vez más hostil, el gobierno militar convoca a una Asamblea Constituyente para poner fin a la Constitución reformada por el gobierno peronista en 1949. La Asamblea se reúne en julio de 1957, en Santa Fe, con representantes de distintas tendencias políticas con excepción del proscrito partido peronista y la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), una división de la Unión Cívica Radical.

La Asamblea decide la vuelta a la Constitución de 1853 con la adición de un artículo, el 14 bis, que garantiza al conjunto de los trabajadores el derecho al trabajo y a la seguridad social cubriendo “riesgos imprevistos de carácter biológico, como la maternidad, la enfermedad, los accidentes y enfermedades profesionales, la invalidez, la vejez y la muerte del sostén familiar y múltiples aspectos de carácter social, como nacimiento, nupcialidad, fallecimiento, protección a la infancia y minoridad, formación cultural, cesantía o paro forzoso, jubilación, compensación económico-familiar y vivienda digna” (Jaureguiberry, 1957: 64).

La propuesta contenida en este artículo se identificaba con los fundamentos ideológicos que dieron sustento a los Estados de Bienestar europeos. Que estas ideas estuvieran inscriptas en la Constitución no aseguraba, sin embargo, su inclusión en la agenda pública. En el caso europeo, la puesta en marcha de estas políticas estuvo garantizada por un Estado capaz de administrarlas, por el consenso de los actores sociales y

8 Decreto 7330 (*Boletín Oficial de la Nación*, 1957a).

9 Decreto 12029 (*Boletín Oficial de la Nación*, 1957b).

políticos y por consejos económico-sociales en los que participaban estos actores sociales y políticos, en el diseño y gestión de políticas públicas.

En Argentina, el contexto político-institucional conspiró contra la posibilidad de generar políticas públicas acordes con el artículo 14 bis. Pocos meses después de la Asamblea Constituyente, el gobierno de la Revolución Libertadora llamó a elecciones. Ante la proscripción de su partido, la dirigencia peronista decidió apoyar a Arturo Frondizi, candidato de la UCRI, quien logró así triunfar sobre sus oponentes¹⁰.

El día anterior, el 30 de abril de 1958, al abandonar el gobierno, el presidente de facto, el general Pedro E. Aramburu, firmó un decreto (el 6571) para la consideración de la restitución de la Sociedad de Beneficencia, como un acto de reparación moral hacia Bernardino Rivadavia y las damas de dicha Sociedad. En el mismo decreto se afirma que es necesario estimular la iniciativa privada en la que los valores de solidaridad adquieren máxima relevancia. Una medida de esta naturaleza, tomada un día antes del traspaso del mando a un gobierno constitucional electo gracias al voto peronista, parece responder a una “revancha” política antes que a la construcción de un orden institucional.

El acuerdo con el peronismo no significó, sin embargo, un apoyo incondicional a la gestión de gobierno de Frondizi. El incremento salarial del 60%, la Ley de Asociaciones Profesionales (reclamada por los sindicalistas peronistas) y la promulgación de la Ley de Amnistía para los dirigentes justicialistas no fueron suficientes para detener el conflicto social. La intensidad del proceso inflacionario determinó que el aumento salarial fuera rápidamente absorbido por el aumento de precios. Huelgas, tomas de fábricas y movilizaciones fueron una práctica constante desde la asunción al gobierno del Dr. Frondizi. Como consecuencia del aumento de la conflictividad social, se multiplicaron los planteos y los intentos de golpes militares, muchos de los cuales fueron apoyados por algunos de los partidos de la oposición. En este escenario, la búsqueda de soluciones para los más pobres vuelve a ser postergada. La agenda de gobierno estaba colmada con temas “más calientes”.

Las ideas que animaban a Frondizi tampoco favorecían la inclusión de estas cuestiones en la agenda de gobierno. Su apuesta central era el desarrollo de la economía, desarrollo que garantizaría más puestos de trabajo y mejoras en el salario y permitiría terminar con los ciclos de *stop and go* característicos de la economía de esos años, que desencadenaban un persistente proceso inflacionario y deterioraban

10 En 1956, debido a desacuerdos políticos, en especial por la posición a tomar frente a la proscripción del peronismo, se rompe la Unión Cívica Radical y se constituyen dos partidos: la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), liderada por Arturo Frondizi, y la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), encabezada por Ricardo Balbín.

los salarios de los trabajadores. La política de Frondizi en el campo de lo asistencial podría caracterizarse como una política por *default*, una vez que se consiguiera el desarrollo de la economía. No se consideraba necesario que hubiera un Estado social que protegiera a los “pobres”.

Pero faltaría a la verdad si no proclamara esta verdad fundamental: sólo podremos proteger la salud pública en forma adecuada si tenemos los medios imprescindibles y estos sólo los tendremos mediante el desarrollo económico. En este sentido estoy persuadido de que al surgir un nuevo pozo de petróleo o instalarse un alto horno o terminarse un dique se estarán construyendo en este o en cualquier otro lugar del país los cimientos de una vivienda, de una escuela o de un moderno hospital (Presidencia de la Nación, 1960: 40).

Consecuentemente con esta línea de pensamiento, no se planteaba tampoco la implementación de un seguro de desempleo.

En un país de fábricas no es necesario un seguro de desempleo. El punto central era el desarrollo. En este punto, la Argentina se diferenciaba de la socialdemocracia europea. Ellos podían distribuir porque ya habían acumulado, ya eran países desarrollados. Aquí había que construir no sólo el capitalismo sino también la Nación. Perón no se había preocupado por construir caminos. La justicia social es igual a salarios altos, dignidad del trabajador, creación de hospitales y escuelas (entrevista a Alfredo Allende, ministro de Trabajo de Arturo Frondizi, abril de 2005).

Esta política por *default* se expresa también en las funciones que se le atribuyen a la Dirección Nacional de Asistencia Social. Como organismo que debe amparar a todas las personas “que por causas fortuitas o accidentales se vean privadas de los medios indispensables de vida o incapacitadas para obtenerlos”, se asigna a la Dirección la tarea de distribuir los bienes transferidos al Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública (entre los cuales se encontraban los provenientes de la Fundación Eva Perón) a aquellas personas que no tengan los medios necesarios para vivir. La ayuda no se limitaba a las personas sino que se extendió a entidades de asistencia social públicas o privadas. Se estipuló que las entregas tendrían un límite de 20 mil pesos moneda nacional a las personas o grupos familiares y de 100 mil por entrega a instituciones públicas o privadas de asistencia social. Vale decir que esta Dirección, siguiendo las huellas dejadas por la vieja Sociedad de Beneficencia y la Fundación Eva Perón, más que diseñar una política para el conjunto, adopta una estrategia caracterizada por la atención de caso por caso.

Si bien no contamos con información sobre los recursos asignados a la Dirección Nacional de Asistencia Social, suponemos que su destino no fue diferente al del resto del sector salud que tenía serios problemas económicos para atender las necesidades.

El desfinanciamiento del sector salud ya había sido planteado por el ministro Carrillo en 1952. De allí en más, la escasez de recursos que contaba el sector público habría de volverse un fenómeno recurrente en el escenario económico nacional, forzando respuestas como las siguientes: contracción lisa y llana del gasto público en salud, intentos de arancelamiento de los servicios brindados por el hospital público, proyectos y acciones concretas de transferencia de hospitales públicos nacionales a la órbita provincial y municipal, creciente aceptación del papel que las entidades privadas de atención médica pueden cumplir como prestadores de servicio (Katz y Muñoz, 1988: 106).

Mientras el gobierno apostaba al desarrollo de la industria para salir del subdesarrollo y convertir a la Argentina en un país con una economía pujante y competitiva a nivel mundial, en el Parlamento proliferaban tanto los pedidos de subsidios para organizaciones encargadas de la asistencia como los de pensiones graciables, fundamentados en el estado de necesidad de las personas. La cuestión de la pobreza estaba presente, pero la solución prevista era, otra vez más, “caso por caso” para garantizar la subsistencia.

La posibilidad de que los legisladores otorgaran pensiones graciables estaba instituida en la Constitución de 1853 a aquellos empleados de la administración que “hubieron servido bien”. No significaba el reconocimiento de un derecho, sino que se premiaba la lealtad personal del beneficiario con el legislador que adjudicaba la pensión. A fin de mantener el vínculo de “lealtad”, el beneficio debía renovarse periódicamente y era compatible con la percepción de otros haberes. Utilizando conceptos caros a la Sociedad de Beneficencia, también ahora la mayor parte de los pedidos estaba destinada a los pobres merecedores, los más virtuosos. Se argumentaba que las personas por las que pedían las pensiones habían sido “fieles servidores” del Estado y que por esa razón merecían un reconocimiento, aunque ya tuvieran un beneficio previsional al igual que sus hijos/as y esposas por haberlos acompañado y apoyado en este servicio o atendido en los momentos de enfermedad. Los fundamentos expuestos por el diputado Ruperto H. Godoy para el pedido de una pensión graciable para la esposa de quien fuera ministro y miembro del Superior Tribunal de la provincia de San Juan ilustran esta postura.

Pienso que la gratitud hacia aquellos servidores que han prestado señalados servicios a la República, a través de largos años de dedicación en pos de obras que perduran y la benefician, es procedente manifestarla hacia sus familiares como un merecido homenaje a quienes han servido eficientemente a la Nación (Congreso de la Nación, 1964b: 5659).

Acorde con esta orientación, un diputado de la Unión Cívica Radical de Pueblo (UCRP), Pedro Luis Marconato, solicitó en la misma sesión que se instituyera, como en los viejos tiempos de la Sociedad de Beneficencia, un premio a la virtud. En su proyecto, pide que se establezcan dos premios anuales de 100 mil pesos moneda nacional para ser destinados a las madres viudas que se hayan distinguido en el sostenimiento del hogar y educación de sus hijos sin otro apoyo que su esfuerzo personal.

Siendo la familia el elemento básico de nuestra organización social, es natural y lógico que el Estado tome sobre sí la obligación de premiar anualmente a un par de mujeres que, entre otras, han sabido dignificar su maternidad haciendo honor a las tradiciones morales de las madres argentinas, volcando en sus hijos la infinita ternura de su corazón y manteniendo en alto a costa de sufrimientos y sacrificios el concepto más puro de la dignidad y el amor, como expresión y síntesis de un apostolado pleno de significación universal (Congreso de la Nación, 1964b: 5660).

Esta manera de concebir las políticas sociales estaba más en línea con una concepción liberal que con las ideas que inspiraron el Estado benefactor europeo. Dicha concepción también se expresa en el rol prescindente que, para muchos diputados, debía jugar el Estado en la provisión de servicios sociales. Es que la experiencia de la Fundación Eva Perón y el acendrado antagonismo contra el régimen peronista alimentaron las sospechas de utilización del Estado para fines partidarios. Así lo expresaron los diputados de la UCRP Emilio Mihura y Reinaldo Elena en los fundamentos del proyecto presentado en agosto para pedir subsidios para la Sociedad de Damas de Caridad de San Vicente de Paul.

De sobra es conocido –por recientes experiencias– que la ayuda social que se verifica a través de organismos estatales o semiestatales puede convertirse en un instrumento de demagogia partidaria. Por ello propiciamos este subsidio para que el Estado, con los fondos propios de la comunidad, contribuya al sostenimiento de la tarea realizada pero no tenga en sus manos la facultad de indicar quiénes pueden y quiénes no pueden recibir los beneficios según respondan o no a las ideologías predominantes (Congreso de la Nación, 1960: 1607).

La creación de Caritas, que se instala en Argentina en 1956, refuerza esta idea de que son las organizaciones no gubernamentales, en especial las católicas, las que deben hacerse cargo de la asistencia a los más humildes. No es de sorprender, entonces, que el gobierno de Frondizi, continuando con el legado de la Revolución Libertadora, devuelva la personería jurídica a la Sociedad de Beneficencia.

En este clima de ideas, son pocas las acciones que el gobierno de Frondizi pone en marcha en el campo de la política asistencial. Una de ellas es la reforma al Consejo Nacional del Menor, creado en 1957. De acuerdo con su propuesta, el organismo, que ahora se llamaría Consejo Nacional de Protección al Menor, sería un ente federal destinado a ocuparse no sólo de los menores abandonados o con alguna anomalía determinada, sino que intentará establecer un régimen general para todos los menores. El nuevo Consejo se aprueba en 1959 (Ley 15244). Otra de las acciones de este gobierno en el campo de la política social fue la creación, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, de la Dirección Nacional de la Mujer, destinada fundamentalmente a atender a la mujer que venía del interior a buscar trabajo, y de la Dirección de Aborígenes para “asistir a cerca de 200 mil aborígenes en estado de abandono. Si se pretendía construir caminos y hacer explotaciones económicas, estos indígenas deberían ser incluidos. Por lo tanto era necesario poner escuelas, hacerles conocer el idioma” (entrevista a Alfredo Allende, ministro de Trabajo de Arturo Frondizi, abril de 2005).

Mientras que la concepción imperante sobre la política hacia la pobreza estaba más cercana a la caridad o la beneficencia que a una política pública que enfrentara realmente el flagelo, la variedad y magnitud de los problemas ameritaban una intervención más enérgica y de otro tipo de parte del Estado.

Las tasas de mortalidad infantil de algunas provincias seguían siendo dramáticamente altas, incluso para parámetros latinoamericanos. En 1961, en Catamarca, Jujuy, Neuquén, Río Negro y Salta las tasas eran superiores al 100 por mil (101,2; 133,1; 120,3; 100,1 y 100,7, respectivamente) mientras que el promedio nacional alcanzaba el 59,1. La tasa más baja era la de la Ciudad de Buenos Aires, de 39,8 por mil (Ministerio de Bienestar Social, 1970). La vivienda, que como ya vimos constituía un problema de larga data, se agudizó con las migraciones internas y la aparición de las villas miserias. Son muchos los proyectos de ley que se presentaron para resolver el problema, incluso el de creación de un Consejo Federal de la Vivienda, pero ninguno de ellos prosperó. Incluso la grave cuestión social que significaban las villas miserias no llegó a constituir una prioridad para el gobierno nacional (Yujnovsky, 1984).

Si el desarrollo económico iba a solucionar estos problemas, tal como lo soñaba el presidente Frondizi, no hubo tiempo para probarlo. En las elecciones de marzo de 1962, el triunfo del peronismo en nueve distritos –la UCRI en seis y la UCRP sólo en Córdoba– fue el principio del rápido fin de su gobierno. La condición de armar un gabinete de coalición impuesto por el Ejército y la Fuerza Aérea para mantenerse en el cargo no se pudo cumplir. La UCRP, la Democracia Cristiana, la Federación de Partidos de Centro y el Partido Socialista Democrático no aceptaron la invitación. Ante esta negativa, el 28 de marzo las Fuerzas Armadas deponen a Frondizi, dejando en su reemplazo a José María Guido, que en ese momento era el presidente del Senado.

Un año más tarde se convoca a elecciones manteniendo la proscripción del peronismo. Es ahora el turno de la UCRP. El 12 de octubre de 1963, Arturo Illia, su candidato, gana las elecciones con un escaso 22% de votos, ya que los peronistas deciden abstenerse. En su primer mensaje a la Asamblea Parlamentaria anunció que había llegado la hora de “la gran revolución democrática, la única que el pueblo quiere y espera. Todas las fuerzas políticas argentinas participan desde hoy, en mayor o menor medida, en el gobierno de la cosa pública. Este hecho de suyo significativo compromete la responsabilidad del conjunto” (Sánchez, 1984: 9). Este llamado a la convivencia democrática no fue escuchado. A pocos meses de asumir el nuevo gobierno, las huelgas estaban a la orden del día. A comienzos de 1964, la Confederación General del Trabajo (CGT) anuncia un plan de lucha que consistía en la ocupación de más de 10 mil fábricas. La enemistad de los dirigentes peronistas hacia el gobierno se profundizó con la sanción de la Ley de Asociaciones Profesionales. Este proyecto, a diferencia del sancionado por el anterior gobierno de Frondizi, intentaba romper la unidad sindical férreamente defendida por los dirigentes sindicales peronistas. Ni siquiera la promulgación de la Ley del Salario Mínimo, Vital y Móvil o la fijación de precios máximos para algunos artículos de primera necesidad, para defender el salario real ante el crecimiento de la inflación, hicieron retroceder a los sindicalistas. Entre el 21 de mayo y el 24 de junio, los obreros ocuparon más de 11 mil establecimientos industriales. En algunos círculos gubernamentales prevaleció la idea de que la CGT había combinado su plan con la organización de un golpe militar. Durante el año 1965 continuaron las huelgas y reclamos gremiales: las empresas de servicios públicos como las de teléfono, los puertos y servicios aéreos, Correos y Telecomunicaciones, Dirección General Impositiva y ferrocarriles tuvieron que interrumpir su actividad en distintas oportunidades. A la amenaza que significaba para la gobernabilidad la proscripción del peronismo se sumó la del comunismo, con la aparición de un foco guerrillero en el norte del país y las protestas, cada vez más

radicalizadas, de los estudiantes. Así la competencia, en el plano de las ideas, se hacía cada día más dura. Aparecieron en los extremos del espectro ideológico palabras como *cambio revolucionario*, *explotación* o *liderazgos fuertes* (Smulovitz, 1993).

En este escenario extremadamente complejo, la administración radical intentaba mantener el orden social e impulsar el desarrollo de la economía. Para el logro de tales objetivos, el gobierno confiaba en organismos estatales de planificación como el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), creado en los años del gobierno de Frondizi. En la concepción del gobierno –que apostaba al desarrollo del mercado interno y a mejorar la distribución implementando políticas keynesianas (Romero, 1994: 201)–, el Estado debía cumplir un rol activo en la planificación y elaboración de políticas públicas. Para ello resultaba necesario contar con estadísticas, con información sistemática sobre la situación sociolaboral del país. Así, en esos años comienzan a elaborarse las primeras cifras oficiales sobre desempleo. En 1964, el CONADE presentó el Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969). En el capítulo dedicado a las políticas sociales (que comprende vivienda, educación y salud) no sólo se hace un diagnóstico de la situación de estas áreas, sino que también se plantean metas a cumplir.

La más notoria de las acciones del gobierno en el campo médico-asistencial fue la Ley de Medicamentos (enero de 1964), conocida como la Ley Oñativia¹¹. Pero no fue el único intento de innovación del gobierno. Fiel a su creencia de que para gobernar es necesario planificar, el ministro de Asistencia Social y Salud, Arturo Oñativia, elaboró un programa de acción de cuatro años (1966-1970) en el que se analizaban las capacidades y deficiencias del Ministerio y la situación de la salud de los argentinos y se presentaban propuestas tanto en el campo de la salud como en el asistencial. Son varias las novedades que trae este documento en el área de las políticas asistenciales.

Por primera vez, se define un campo específico para las políticas sociales desde la óptica del bienestar de la población.

La política social que es la materia específica que debe desarrollarse desde este Consejo supone realizaciones tendientes a obtener niveles máximos de bienestar en nuestro pueblo. Pero si pensamos en la amplitud y diversidad de acciones que implica este campo, desde la política demográfica con sus consecuencias sociales (habitación, trabajo, desempleo, polarizaciones

11 De acuerdo con la misma, se facultaba al Poder Ejecutivo la regulación de los precios de los medicamentos, en consideración a que su venta estaba condicionada por las necesidades de la población y, en consecuencia, su comercialización no podía estar sujeta a la ley de la oferta y la demanda, de la libre competencia y de la libertad contractual.

demográficas, migraciones internas, etc.), la protección a los núcleos familiares, la aguda cuestión de la minoridad y los desajustes psicológicos y sociales de la adolescencia, la educación, la salud, los problemas del trabajo y la seguridad social, la educación y rehabilitación de los ciegos, las implicancias socioeconómicas de la vida urbana y tantas otras, es sensato pensar que desde este sector del Ministerio tenemos problemas específicos que resolver y que, por otra parte, muchos de ellos comparten jurisdicciones comunes con otras disciplinas y organismos oficiales y privados. Estamos obligados, entonces, a la coparticipación de responsabilidades, a la colaboración estrecha y a la permanente inquietud de ser partícipes de intervenir en el bienestar del hombre argentino y del desarrollo de las comunidades que él constituye e integra (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966: 622).

Esta definición implicó cambiar el rumbo de la política, en su orientación, en la definición del beneficiario y en la participación de distintos actores en la gestión de los programas. Mientras que la Sociedad de Beneficencia distinguía entre pobres merecedores y no merecedores, la Fundación Eva Perón consideraba que su tarea era “dignificar” a los humildes y Frondizi confiaba en el desarrollo, el gobierno presidido por Illia comenzaba a hablar de mejorar los niveles de bienestar a los “que tienen derecho el individuo, los grupos y las comunidades” (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966: 622). Para lograr este objetivo de bienestar que suponía tener en cuenta no ya la mera satisfacción de necesidades básicas, el gobierno convoca a la comunidad. En el nuevo diseño institucional propuesto, si bien el Estado nacional estaba llamado a desempeñar un papel clave en la planificación de las acciones tendientes al bienestar, se incluía la participación de distintos organismos y niveles gubernamentales así como organizaciones de la sociedad civil.

En segundo lugar, y en coincidencia con lo anterior, el gobierno se plantea la jerarquización tanto del área como de los profesionales de la asistencia social.

La organización y desarrollo de la comunidad para hacerla partícipe de los problemas que nos son comunes no puede ser el esfuerzo del trabajador o asistente social disperso en diversas direcciones técnicas o integrando programas aislados, sino que ha de ser el resultado de una planificación del bienestar que responda a una política general del Ministerio y que coordine acciones sanitarias sociales, comprometiendo a todos los sectores en la técnica de la organización y desarrollo de la comunidad (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966: 623).

¿Cuáles fueron las acciones que llevó a cabo el gobierno para poner en marcha sus propuestas? Pocos días antes de la asunción del Dr. Illia a la Presidencia de la Nación, el gobierno encabezado por José María Guido crea el Consejo Nacional de Asistencia Social¹² en reemplazo de la Dirección Nacional de Asistencia Social como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y autarquía financiera. Estaría integrado por un presidente y once consejeros designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, el que los elegiría a su vez de una lista elaborada por instituciones religiosas y organismos públicos con finalidades de bienestar social y entre personas que acreditaran reconocida actuación en obras destinadas al bienestar de la comunidad. Las funciones que le fueron asignadas no innovaban demasiado respecto de las acciones que en su momento le fueron encomendadas a la Dirección Nacional de Asistencia Social: la prevención y asistencia de los estados de necesidad individuales y colectivos; el fortalecimiento de las aptitudes individuales para la solución de las necesidades sociales de las personas y las familias; el robustecimiento del núcleo familiar; la protección de las madres desamparadas, ancianos, disminuidos físicos y sensoriales; la prevención y readaptación social de las víctimas de toxicomanía, alcoholismo, prostitución o desviaciones sexuales; el encauzamiento y coordinación de los esfuerzos públicos y privados destinados a satisfacer los estados de necesidad individuales y colectivos; la promoción de los sentimientos de solidaridad y cooperación de los integrantes de la comunidad.

En octubre de 1964, el Poder Ejecutivo decide intervenir el Consejo y eleva al Congreso de la Nación un pedido para derogar el Decreto Ley 8924. La principal objeción era que un organismo descentralizado impedía la realización de tareas conjuntas y duplicaba esfuerzos –observación que refleja la preocupación por consolidar un Estado ordenado en el que, para que funcione de manera planificada, debe fortalecerse su administración–. Sin embargo, hubo de pasar casi un año antes de que la Comisión de Asistencia Social y Salud Pública de la Cámara de Diputados tratara el pedido del Ejecutivo. Es recién el 29 de octubre de 1965 que el Congreso de la Nación deroga la autarquía del Consejo Nacional de Asistencia Social.

En enero de 1965 se había designado al Dr. Sergio Provenzano como interventor del Consejo, intervención que le imprimiría al organismo un mayor dinamismo y una orientación acorde con la política del Ministerio. El Consejo debía constituirse en el órgano técnico del

12 Se trata del segundo intento por crear este organismo. El primero había sido en junio de 1957, cuando se aprobó la estructura del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública. Por distintas circunstancias no se puso en marcha.

Estado que posibilitara la instauración de un régimen de seguridad social previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Para cumplir con estos propósitos se decide una reorganización del organismo. Además de un Comité de Coordinación, Programación y Evaluación, se conformaron distintos departamentos: uno de casos individuales que se ocuparía de la ayuda directa, los subsidios, la orientación laboral y casos especiales, los hogares e institutos para ancianos, no videntes, niños y adultos; otro de servicios especiales encargado de administrar los talleres de producción para no videntes, una editora nacional de braille, una biblioteca y una división de estadística. Junto con estos departamentos, de orientación más tradicional, se organizaron otras dos divisiones: el Instituto de Servicio Social para la formación de técnicos y el Departamento de Bienestar Social.

Si bien en los años de Frondizi ya se había creado el Instituto de Servicio Social, la propuesta del ministro Oñativia fue convertirlo en un organismo de capacitación superior, siguiendo los Cursos Nacionales e Interamericanos de Administración del Programa de Bienestar Social de la Organización de Estados Americanos (OEA). Coincidentemente, el Poder Ejecutivo elevó al Congreso de la Nación, en julio de 1964, un proyecto de ley sobre el ejercicio de la profesión de asistente social, con el fin de reconocer y jerarquizar la formación de profesionales del servicio social, “elementos vitales en la preparación y aplicación de programas generales de desarrollo de la comunidad” (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966: 755). Se comienza así a pensar que un Estado moderno necesita de una burocracia especializada y capacitada que participe en cursos organizados por organismos internacionales.

La segunda “novedad” es la creación del Departamento de Bienestar Social que constaba de tres divisiones: Investigación y Catastro, Registro, Asesoramiento y Control de las Instituciones y, finalmente, Organización y Desarrollo de la Comunidad. Incorporar una instancia destinada a la investigación significaba un avance en relación con las viejas prácticas asistencialistas. Pero es la sección de Organización y Desarrollo de la Comunidad la que expresa mejor el impulso innovador del gobierno: allí se diseñaban los programas vinculados con la vivienda, salud, educación y recreación, y se coordinaban y gestionaban las acciones con distintos organismos del Estado y actores de la sociedad civil¹³. Su

13 A modo de ejemplo de cómo funciona este nuevo tipo de intervención, podemos observar la experiencia que desarrolló el Ministerio en Villa Zagala, partido de San Martín, donde se estaban poniendo en marcha: cooperativas de vivienda en coordinación con el BID; guardería infantil; escuela primaria en coordinación con la Municipalidad de San Martín; centro de salud construido por la comunidad; pista de cemento para reuniones recreativas; instalación de baños públicos y bombas; organización del barrio La Esperanza en terreno cedido por el Consejo Nacional de Asistencia Social liberando el de la cooperativa de las

propuesta de trabajar desde la comunidad, con distintos actores locales, emprendiendo acciones que responden a las necesidades locales con una mirada integral sobre la problemática puede ser considerada como un antecedente a las actuales políticas de desarrollo local.

Los cambios tanto en la concepción de las estrategias de intervención como en la definición de la pobreza no fueron privativos del Poder Ejecutivo. En esos años comienzan a escucharse otras voces, tanto de partidos políticos como de organizaciones de la sociedad civil, que denotan preocupación por las condiciones de vida de una buena parte de la población y que proponen nuevas soluciones a la cuestión social.

Una de estas voces fue la de la CGT. Esta organización, que históricamente se limitaba a la defensa de los intereses de sus afiliados, publica un documento en el que reclama por la situación de los 700 mil habitantes de las villas miserias.

Sólo en el Gran Buenos Aires existen 120 villas. Las condiciones de vida son miserables: faltan las cosas indispensables para poder vivir humanamente. Por ejemplo, de las 14 villas instaladas en Avellaneda, el 53% de las viviendas –construidas de latas, maderas y cartones– se compone de 1 sola habitación, el 40% posee 2 y el 7% consta de 3 piezas. El 91% no tiene luz eléctrica. Siguiendo el caso de Avellaneda, solamente trabaja el 32% de sus habitantes y de cada grupo familiar lo hace el 1,3% de sus miembros. Referente a los ingresos, en el momento en que se hizo el estudio, no alcanzaban a los 3 mil pesos mensuales para las mujeres y menores. En cuanto a los varones el 40% ganaba 4 mil pesos, un 42% entre 4 mil y 6 mil pesos, y sólo el 18% ganaba más que esta cifra. En ese momento, el ingreso para la familia tipo era superior a los 18 mil pesos (CGT, 1964: 24).

En el recinto parlamentario se presentaron diversas propuestas. A los reclamos por el incumplimiento del Estado de los subsidios asignados a instituciones destinadas a brindar asistencia, como el Patronato de la Infancia, se sumaron las voces de aquellos que señalan las consecuencias que acarrea para los sectores más vulnerables de la población el

viviendas; y extensión de cañería por nuevos grifos. Incluso, se discute en un comité planificador de asistencia médico-social la constitución de centros de bienestar social en distintas ciudades del interior; un centro modelo de bienestar social, en el que se coordinarán acciones de salud, servicio social, unidades recreativas, talleres de capacitación manual y cocina dietética, y que serviría como efecto de demostración de las técnicas destinadas a desarrollar la cooperación de los individuos y grupos en el bienestar colectivo.

carecer de un organismo con capacidades y recursos para desarrollar políticas que se hagan cargo de la cuestión social.

Las propuestas apuntaban, en su gran mayoría, a la creación de organismos de una jerarquía institucional mayor que la Dirección Nacional, con atribuciones y orientaciones distintas a la de este organismo. El diputado de la UCRI, Dante Tortonese, al proponer organizar una Subsecretaría de Asistencia Social dependiente del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, señalaba la situación de indefensión en que se encontraba buena parte de la población al no contar con un organismo que se ocupara de sus problemas.

Frecuentemente, ante solicitudes diversas, los legisladores nos encontramos inermes ante múltiples peticiones. Unas veces es el hombre de la calle el que nos solicita una suma para que atienda a su padre anciano. Otras veces es la madre desesperada quien tiene un menor impedido, débil o atrasado mental la que solicita auxilio, otra es el anciano que quiere ser provisto de ropas, medicamentos, etc., y el resultado es el mismo, el legislador debe recurrir a terceros, obras privadas u otros medios, para resolver problemas que debieron y deben ser resueltos de antemano (Congreso de la Nación, 1966: 1177).

Ese estado de indefensión existía pese a las miles de organizaciones de la sociedad civil –que según este diputado eran más de 8 mil– que decían ocuparse de estas poblaciones con resultado diverso: algunas realizan una labor meritoria pero otras por razones distintas no pueden cumplir su cometido.

Razones semejantes (la situación de abandono y miseria en que se hallan muchas familias) son las que aduce el diputado socialista Alfredo Palacios al proponer la creación de un Servicio Nacional de Protección a la Maternidad e Infancia que sustituya la vieja Dirección de Maternidad e Infancia. Otros propusieron la creación de consejos, tanto para la atención de las mujeres y niños como de ancianos, o la creación de centros de protección a la infancia en las llamadas “villas de emergencia” para prevenir las enfermedades infantiles y evitar las consecuencias de la mala alimentación.

La figura del seguro social apareció en las distintas propuestas presentadas. Alfredo Palacios, quien en la década del treinta había propuesto la creación de una Caja de Maternidad, alerta sobre la crítica situación financiera de este organismo y propone en su lugar un Seguro Social de Maternidad (para la trabajadora, esposa de trabajador e hijo de dos años) que otorgue protección integral a la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio y al niño durante sus dos primeros años de vida. En este mismo sentido, el diputado Coggiola del Movimiento

de Intransigencia y Renovación (MIR)¹⁴ presenta un proyecto sobre la creación de un Seguro Obligatorio de Maternidad. La creación de un Servicio Nacional de Salud de carácter universal para asegurar la atención médica integral a aquellos sectores de la población incapacitados de procurársela íntegramente a sus costas fue propuesta por diputados de distinta extracción política. Un grupo de ellos planteó la creación de una Dirección Nacional de Servicio y Planificación del Empleo, entre cuyas funciones estaba la de organizar una bolsa de trabajo para desempleados así como una oficina de orientación profesional. Esta Dirección debía coordinar su labor con el Seguro Nacional de Desempleo, otra iniciativa presentada por los socialistas (propuesta de los diputados del Partido Socialista Democrático Luis Fabricio Schaposnik, Américo Ghioldi, José E. Rozas y Juan Antonio Solari) (Congreso de la Nación, 1964a: 2508).

Esta proliferación de propuestas de seguros contra distintos riesgos responde al clima de la época. En esos años (1964-1965) se realizan el III y IV Congreso Nacional de la Seguridad Social, convocados por el Consejo Federal de la Seguridad Social (COFESE), en los que se propone el establecimiento de un Código de la Seguridad Social. En diciembre de 1965 tuvo lugar el VII Congreso Argentino de Medicina Social. En esa ocasión, el ministro de Asistencia Social y Salud aseguró que el gobierno estaba dispuesto a posibilitar la implementación de un seguro social “que respete todos los principios ya suficientemente enunciados por los organismos profesionales, nacionales e internacionales sobre los que existe acuerdo y que cumpla con los requisitos de estar técnicamente elaborado, que pueda experimentar previamente su factibilidad financiera y que logre la adhesión de todos los sectores interesados y su decidida cooperación” (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966: 352).

Parecía entonces que había llegado el momento para la puesta en marcha de intervenciones innovadoras para enfrentar la pobreza. Por una parte, las intervenciones alternativas propuestas se basaban en una concepción de la cuestión social que no responsabilizaba a las personas por su situación, sino que consideraba que esta se debía a los servicios deficientes, las escasas oportunidades que brindaba el mercado de trabajo y/o una ineficiente red de protección social.

Por otra parte, aumentaba la visibilidad de la pobreza en un momento en que, paradójicamente, la posibilidad de un rápido ascenso social aparecía como un rasgo distintivo de la sociedad argentina. Es que, si bien es cierto que algunos lograban mejorar su situación social con respecto a la de sus padres, una buena parte de los argentinos carecía de servicios básicos y de una vivienda digna, y menos de la mitad

14 El MIR surge de un desprendimiento de la Unión Cívica Radical de la Argentina, creada en 1945.

de la población en condición de acceder a un beneficio provisional había logrado su jubilación (Feldman et al., 1988).

Otro documento publicado por la CGT señala, con admirable precisión, la condición de marginalidad en que se encontraban los habitantes de las villas miserias.

Sin embargo, hay un problema tanto o más importante que el anterior: la marginalidad social de estas poblaciones; representan verdaderas estructuras socioculturales diferenciadas, enquistadas dentro de los conglomerados urbanos. En ellas no predominan los patrones de la vida rural, pero tampoco los del medio circundante, de allí que el resultado sea esa marginalidad a que hacíamos referencia. Su perdurabilidad en el tiempo, la semejanza de las condiciones de vida, la acción de agentes e instituciones (comisiones de fomento, grupos religiosos), que llevaron a estas poblaciones a organizarse en forma segregada para hallar una solución a sus problemas, tuvieron el paradójico resultado –entre otros muchos positivos– de convertir a esas poblaciones en núcleos ecológicos estables más que en un fenómeno transitorio. En la medida en que todo esto se dio, se convirtieron en sistemas sociales separados, inmersos o rodeando a las grandes ciudades. A pesar de la hibridez de sus culturas, estas suelen lograr permanencia y sobrevivir como tales por mucho tiempo, dentro de las áreas urbanas. Esto explicaría en gran parte esa tendencia a perdurar en su situación que muestran estas poblaciones y su resistencia a cambiar (CGT, 1965).

Visibilidad de la pobreza, aparente consenso acerca de cuáles eran las causas que la provocaban y las estrategias de intervención, ¿había llegado, entonces, el fin de “los premios a la virtud” o de los Campeonatos Evita? ¿Se podía pensar ahora en la implementación de una estrategia como la que planteaba el gobierno y que reclamaban algunos diputados? ¿Qué obstáculos se presentaban para esta renovación de las políticas asistenciales?

Los obstáculos eran muchos. La herencia de la vieja estrategia de intervención pesaba a la hora de poner en marcha una política más acorde con las necesidades de la población. El Ministerio de Asistencia Social y Salud que recibió el gobierno radical era un organismo desquiciado, desorganizado y, como los propios funcionarios declaraban, “anacrónico”. En segundo lugar, los recursos asignados a la asistencia social en el presupuesto nacional eran más que escasos para la tarea que el Ministerio quería emprender: no superaban el 0,3% del total del PBI. En tercer lugar, no se logró la incorporación de estas cuestiones en la agenda de gobierno. Si bien fueron muchos los proyectos de ley que se

presentaron en la Cámara de Diputados, la mayor parte de ellos no logró ser discutida en el recinto: pasaban a las distintas comisiones y allí fueron quedando hasta que un nuevo golpe de Estado depuso al presidente Illia. Así, una vez más, reaparece el mayor obstáculo que siempre enfrentó el Estado argentino para poner en marcha una propuesta innovadora en el campo de la asistencia social: la fragilidad del Estado de derecho. El golpe militar que derroca a Illia (1966-1973), autodenominado Revolución Argentina, también intentará implementar un proyecto propio, fundar con la creación del Ministerio de Bienestar Social una nueva institucionalidad que tampoco estuvo destinada a durar.

REFLEXIONES FINALES

En esta trayectoria errática de las políticas asistenciales, de agencias gubernamentales que se crean y se cierran, de programas que se ponen en marcha y se discontinúan, los problemas de los más pobres no lograron colocarse en un lugar destacado de la agenda de gobierno. Mientras que en otros países con regímenes democráticos más asentados las acciones a favor de los más pobres eran una manera de atraer votantes, en los diez años que siguieron a la caída del peronismo, la confrontación política en Argentina condicionó el tránsito de estas políticas por otros caminos. El partido de mayor caudal electoral, el que concitaba la adhesión de los más pobres, estaba proscrito, y proponer soluciones a los problemas de los pobres desde otros espacios políticos tampoco garantizaba su apoyo.

Mientras que los pobres no encontraron ninguna voz que se hiciera cargo de sus reclamos, el movimiento obrero organizado se convirtió, en esos años, en un actor de gran protagonismo. La amenaza al orden social fue un arma de la que disponían y que utilizaron para exigir el cumplimiento de los derechos sociales de sus afiliados sin demostrar demasiada preocupación por hacer extensivo este reclamo a los grupos que iban quedando en los márgenes. De ahí que la política asistencial y el sistema de protección social de los trabajadores transcurrieran por caminos divergentes.

En este escenario, la impronta puesta por las viejas sociedades de beneficencia se mantuvo. Un estilo de gestión en el que el Estado jugó un rol subsidiario y en el que la asistencia era entendida como la atención a las necesidades básicas de los distintos individuos –formulación de la cuestión social que, al invisibilizar la pobreza y dificultar la elaboración de una política acorde con las necesidades existentes, profundizó las penurias de los más vulnerables. Si bien al final del período estudiado aparece una concepción novedosa de la pobreza y de las políticas asistenciales, la irrupción de las Fuerzas Armadas en la arena política impidió su continuidad. A diferencia de lo que ocurría

en otras latitudes, en la que la asistencia a los pobres podía dar réditos políticos, en el caso de la Argentina *la política* fue un obstáculo para *la gestión de las políticas sociales*.

Es así que en el período analizado no se logró construir un dispositivo estatal capaz de poner en marcha una estrategia sostenible en el tiempo y con los recursos adecuados. Los pobres fueron los grandes olvidados de la política.

Los años que siguieron fueron aún políticamente más tormentosos. El gobierno militar de la autodenominada Revolución Argentina se vio obligado a llamar a elecciones, en las que se permitió la participación del Partido Justicialista. La vuelta, en 1973, del peronismo al gobierno con el propio Juan D. Perón a cargo de la Presidencia de la Nación no ayudó a reducir la conflictividad. La guerrilla –que había hecho su aparición en los sesenta y que con el llamado a elecciones en 1973 y la asunción del peronismo parecía haberse llamado a sosiego– reaparece. La represión de las llamadas “fuerzas del orden” y de grupos paramilitares se incrementó. Esta escalada de violencia culmina en 1976, con el golpe militar más sangriento de la historia argentina.

Cuando en 1983 Argentina logra recuperar la democracia, el gobierno encabezado por Raúl Alfonsín, proveniente de la UCR, se encuentra con un Estado desquiciado, débil, fragmentado y con una economía que, como consecuencia de una apertura indiscriminada, había perdido mucho de su poderío industrial. El tránsito a la democracia no fue fácil. Además de atender los problemas derivados del juicio a los comandantes responsables de la represión, el gobierno debía reencauzar la economía y dar respuesta a las crecientes demandas de la ciudadanía. En otras palabras, asegurar condiciones de gobernabilidad en un escenario político en el que la oposición no daba tregua: el gobierno de Alfonsín debió enfrentar trece huelgas generales. Pese a las múltiples y complejas dificultades, una de las primeras medidas del gobierno radical fue la puesta en marcha del Programa Nacional de Alimentación (PAN), para atender a las necesidades de las familias más vulnerables. Dicho programa alcanzó al 42% de los pobres estructurales (Golbert, 1996). El Programa fue suspendido en el momento en que, en medio de una crisis hiperinflacionaria, el contrincante político de Alfonsín, Carlos Saúl Menem, del Partido Justicialista, llega a la Presidencia de la Nación. En lugar del PAN, se puso en marcha otro programa: el Bono Solidario, que duró pocos meses.

En los noventa, el gobierno menemista pone en marcha una política económica inspirada en los designios neoliberales. Así, se abre la economía al comercio exterior, se establece la convertibilidad como política monetaria y se privatizan empresas estatales. El impacto social de

estas medidas se hizo visible inmediatamente: aumento del desempleo, informalidad, precarización del empleo y pobreza, desencadenando un proceso de exclusión social que aún es difícil revertir (Golbert, 2000).

Para enfrentar esta problemática, el gobierno nacional decide poner en marcha una serie de programas auspiciados y financiados por los organismos de crédito internacionales (Banco Mundial y BID). Esta política destinada a los más pobres se caracterizó por su volatilidad y por una fuerte discontinuidad de los programas implementados, que generó, además de despilfarro de recursos, frustración de los beneficiarios. Pero esta modalidad resulta aún más inexplicable porque no significó un cambio de estrategia: al discontinuar un programa, se lo sustituía por otro de características similares, todos ellos de baja cobertura. Por otra parte, un análisis de los programas muestra que, en muchos casos, existió superposición entre los objetivos y los beneficiarios de los distintos programas (Golbert, 1997). En términos de recursos humanos, no se buscó fortalecer las capacidades institucionales del Estado. Por el contrario, como tradicionalmente ocurrió con la atención a los más pobres, fueron organizaciones no gubernamentales las encargadas de ejecutar la mayor parte de las acciones destinadas a este segmento. De tal manera que, cuando a fines de 2001 Argentina enfrenta una de las más graves crisis económicas, sociales y políticas, no contaba con políticas sociales adecuadas para enfrentar la dramática situación en que se encontraban millones de argentinos.

Pero, a diferencia de lo sucedido en años anteriores, la magnitud de la crisis hizo que “la cuestión social” ocupara el primer lugar en la agenda gubernamental. Los argentinos ya no podían desconocer que la mitad de su población se encontraba bajo la línea de pobreza, ni que un cuarto de su población económicamente activa estaba sin trabajo. Es así que, con el acuerdo de distintos partidos políticos, de los empresarios, los sindicatos y organizaciones sociales y religiosas, se pone en marcha un plan de ayuda a los jefes y jefas de hogares desocupados que en pocos meses llega a 2 millones de hogares y al que se le destina el 1% del PBI. En este caso, la política social prevaleció, al menos por un tiempo, sobre la política.

BIBLIOGRAFÍA

- 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 y Serrano, Gerardo (comps.) *El país del no me acuerdo* (Buenos Aires: Prometeo).
- Aráoz Alfaro, Gregorio 1938 “La asistencia social de la infancia” en *Revista Demophylaxia* (Buenos Aires) N° 10.
- Bellmartino, Susana 1996 “Las obras sociales: continuidad y ruptura en la Argentina de los años cuarenta” en Lobato, Mirta (ed.) *Política, médicos y enfermedades* (Mar del Plata: Biblos).
- Boletín Oficial de la Nación* 1943 (Buenos Aires) 10 de noviembre.
- Boletín Oficial de la Nación* 1948 (Buenos Aires) 19 de octubre.
- Boletín Oficial de la Nación* 1957a (Buenos Aires) 11 de julio.
- Boletín Oficial de la Nación* 1957b (Buenos Aires) 11 de octubre.
- CGT-Confederación General del Trabajo 1964 *Hacia el cambio de estructuras* (Buenos Aires: CGT).
- CGT-Confederación General del Trabajo 1965 *La CGT en marcha* (Buenos Aires: CGT).
- Congreso de la Nación 1933 *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* (Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación) Tomo V, sesión del 29 de septiembre.
- Congreso de la Nación 1948 *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* (Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación) Tomo VII, sesión del 22 de diciembre.
- Congreso de la Nación 1960 *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* (Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación) Reunión 28, sesión del 3 de agosto.
- Congreso de la Nación 1964a *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* (Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación) Tomo IV, sesión del 12 de agosto.
- Congreso de la Nación 1964b *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* (Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación) Tomo VIII, sesión del 30 de octubre.

- Congreso de la Nación 1966 *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* (Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación) Tomo II, sesión del 16 de junio.
- Correa Luna, Carlos 1923 *Historia de la Sociedad de Beneficencia* (Buenos Aires: Sociedad de Beneficencia de la Capital).
- Feldman, Jorge; Golbert, Laura e Isuani, Ernesto Aldo 1988 *Maduración y crisis del sistema previsional argentino* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).
- Golbert, Laura 1996 *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales* (Buenos Aires: CECE).
- Golbert, Laura 1997 *La protección al desocupado: una cuestión pendiente* (Buenos Aires: CECE).
- Golbert, Laura 2000 “Los problemas del empleo y las políticas sociales” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) N° 3.
- Jaureguiberry, Luis María 1957 *El artículo nuevo (constitucionalismo social)* (Santa Fe: Librería Editorial Casellvi).
- Katz, Jorge y Muñoz, Alberto 1988 *Organización del sector salud: puja distributiva y equidad* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina/CEPAL).
- Lvovich, Daniel 2004 “Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo”, mimeo.
- Ministerio de Asistencia Social y Salud 1966 *Política sanitaria y social: 12 de octubre de 1963-31 de diciembre de 1965* (Buenos Aires: Ministerio de Asistencia Social y Salud).
- Ministerio de Bienestar Social 1970 *Tasas de mortalidad infantil, jurisdicciones de Argentina, 1961/1970* (Buenos Aires: Ministerio de Bienestar Social).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 1934 *Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social* (Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto).
- Plotkin, Mariano 1994 *Mañana es San Perón* (Buenos Aires: Ariel).
- Presidencia de la Nación 1960 “Mensaje del Presidente de la República al Honorable Congreso de la Nación”, mimeo.
- Romero, Luis Alberto 1994 *Breve historia contemporánea* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).

- Ross, Peter 1988 "Policy formation and implementation of social welfare in peronist Argentina, 1943-1955", mimeo.
- Sánchez, Pedro 1984 *La presidencia de Illia* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina) N° 26.
- Smulovitz, Catalina 1988 *Oposición y gobierno: los años de Frondizi* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).
- Smulovitz, Catalina 1993 "La eficacia como crítica y utopía" en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. XXXIII, N° 131, octubre-diciembre.
- Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa 2002 "La democratización del bienestar" en Torre, Juan Carlos (dir.) *Nueva historia argentina* (Buenos Aires: Sudamericana) Tomo VIII.
- Yujnovsky, Oscar 1984 *Claves políticas del problema habitacional argentino* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).