

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

Los olvidados de la política social.

Laura Golbert.

Cita:

Laura Golbert. (2005). *Los olvidados de la política social*. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/732>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Xº JORNADAS INTERESCUELAS / DEPARTAMENTOS DE HISTORIA
Rosario, 20 al 23 de septiembre de 2005

Título: ***Los olvidados de la política social***

Mesa Temática: **77**

Autor/res: **Laura Golbert**

Pertenencia institucional: Investigadora Titular del Centro de Estudios del Estado y Sociedad (CEDES) y profesora de la maestría de Políticas Sociales de FLACSO

Dirección: Sanchez de Bustamente 27

Teléfono y Fax: 11 4 865 1707.

Dirección de correo electrónico. lgolbert@cedes.org

Introducción

En 1823 Bernardino Rivadavia al inaugurar la Sociedad de Beneficencia 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, posteriormente llamada Sociedad de Beneficencia de la Capital (SBC), ocupó a lo largo de 120 años un lugar privilegiado en la atención a los más pobres y su huella se proyectó aún más tiempo. No solo 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 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 la de la Capital se multiplicaron a lo largo y ancho del país.

A comienzos de 1940 su poder comienza a declinar. En 1943, pasa a depender de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social dependiente del Ministerio del Interior recientemente creado (Alayón;1980). La creación de la Fundación Eva Perón (FEP), unos años más tarde le da el golpe de gracias. El lugar que ocupaban 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 va a ser ocupada 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 disuelta la FEP, parecía que había llegado el momento de que el estado y no organizaciones de carácter semi públicas, como la Sociedad de Beneficencia o la FEP, el que se hiciera cargo de las poblaciones mas vulnerables. Sin embargo, los intentos de construir una estrategia estatal y centralizada de atención a este sector de la población 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 en organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas de carácter religioso, esta función. Es así que, a lo largo de los años, conviven multiplicidad de asociaciones, que en su gran mayoría dependen de los recursos del Tesoro Nacional, pero que el Estado no las controla, no fija los criterios para elegir la población a asistir ni tampoco incide en la orientación de las acciones emprendidas por estas organizaciones. 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.

En junio de 1966 una nueva asonada militar pone fin a la administración encabezada por el Dr. Illia. El nuevo gobierno militar llevado por el afán de imprimir su propia marca institucional – espíritu “fundacional” que ya habían tenido otros gobernantes - decide la creación del Ministerio de Bienestar Social e impulsar una política social distinta que la propuesta por el gobierno radical.

No fue este el destino de otras políticas sociales. El sistema de Seguridad Social, destinado a cubrir los riesgos de vejez, salud, accidente 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 con la de los países europeos. Desde principios del siglo XX los distintos gobiernos, sean civiles o militares, apoyaron medidas tendientes a la protección de los trabajadores frente a riesgos como los accidentes de trabajo, la vejez, a la enfermedad o la familia numerosa.

¿Cuales fueron las razones que explican estos recorridos divergentes?. ¿Cuánto incidió la inestabilidad política, los recurrentes golpes militares, la confrontación entre peronistas y antiperonistas de estos años? ¿Estos caminos divergentes se explican solo por el afán de gobernabilidad de los distintos gobiernos que los llevaba a buscar acuerdos con las corporaciones, capaces de desencadenar situaciones conflictivas, mas que en brindar bienestar a los sin voz.?. ¿O, es que no existía la pobreza al menos en la magnitud necesaria como para que se convirtiera en un problema que mereciera la intervención del estado? ¿Cuánto incidió en esta trayectoria errática la marca que dejaron en la orientación de la política social y en el estilo de gestión organizaciones tan poderosas como fueron la Sociedad de Beneficencia y la Fundación Eva Perón?

Estas son los interrogantes que guiaron nuestro análisis de las políticas asistenciales en el período de tiempo que se extiende desde la creación de la Fundación Eva Perón hasta la asunción en 1966 del gobierno militar encabezado por el General Onganía y que presentamos seguidamente.

Los años previos al peronismo

Hacia 1934 la SBC administraba 25 instituciones incluyendo hospitales, maternidades y asilos con mas de 11.000 camas y consultorios externos (Plotkin,1988: 217) Los fondos para su administración provenían en parte de donaciones y legados pero fundamentalmente de recursos estatales. Sin embargo no había un control sobre los gastos ni criterios para establecer prioridades en la asignación de los recursos: se atendía a poblaciones reducidas faltando una administración capaz de orientar las acciones en base a un diagnóstico de cuales eran las necesidades a cubrir y las características de la población asistida. Mucha de las acciones emprendidas dependían de las donaciones hechas por particulares. Los médicos de los hospitales eran elegidos por el gobierno entre los seleccionados por las propias 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. De ahí la propuesta de unir la atención médica y la asistencia social (Bellmartino, 1996).

Así por ejemplo, en 1933, el diputado socialista Angel Jiménez, que ya en 1915 había pedido la disolución de la Sociedad de Beneficencia de la Capital, 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 del proyecto señala los problemas que traen para la gestión de una estrategia asistencial coherente la coexistencia de un sinnúmero de organizaciones así como los problemas derivados de las modalidades de recaudación de estas damas. “Un grupo de señoras con la mas buena voluntad, ingenuas e inspiradas por su fe religiosa o por el deseo de exteriorizaciones sociales, organizan 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 celebre 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, contribuye con una o más camas para un asilo u hospital...Todas 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”¹.

En 1933 la Cancillería - la Subsecretaría de Beneficencia y Culto del Ministerio de Relaciones Exteriores era la responsable, desde el siglo anterior, de supervisar los establecimientos de la Sociedad de Beneficencia de la Capital y las instituciones análogas provinciales - organiza la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social en la que se discute un proyecto de ley. En este proyecto se reconoce a "todo habitante que se encuentre en situación de desamparo ocasionado por abandono en la menor edad, desocupación, enfermedad, invalidez y vejez, el derecho a solicitar y recibir socorro gratuito" Las obligaciones que tiene el 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 “que las condiciones de la asistencia son tan pavorosas que bien puede exigirse al país un nuevo sacrificio para atenderlas.” Para mostrar la situación existente el documento destaca, entre otros ejemplos, que para atender a los 150.000 enfermos de tuberculosis registrados en ese momento, solo se disponía de 4300 camas y para los 2500 leprosos censados e internados se contaba con capacidad para atender 250. Las cuestiones que trata el proyecto de ley son muchas. Para asistir a los desocupados, cuyo número había

¹ Angel Jiménez, Diputado Socialista, Sesión del 28 y 29 de setiembre de 1933

aumentado dramáticamente como consecuencia de la crisis del 29, se aconsejaba tomar distintas medidas que iban desde facilitar pasajes que permitan traslados a lugares donde se precisaba mano de obra, hasta socorros individuales y la puesta en marcha de obras públicas en aquellos lugares de mayor concentración de desocupados. Se ocupaba de la infancia abandonada, de la asistencia a las madres sin recursos como a los niños en edad preescolar en las mismas condiciones. Si bien en el ante proyecto no se desechaba la implementación de un seguro de salud, se consideraba que era prematuro y que era necesario primero fortalecer las mutuales existentes. Para dejar asentadas todas las informaciones referentes a las obras de asistencia, ubicadas en el territorio de la República se proponía 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 el del Welfare Council de Nueva York. A pesar 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 Araoz Alfaro, quien desde el primer gobierno de H. Irigoyen (1916/22) bregaba por la creación de un Ministerio de Salud, vuelve a insistir en la creación de un ente estatal². Sin embargo, la preocupación por que la multiplicidad de organizaciones existentes provocase una fragmentación del campo de la asistencia social no era compartida por la mayoría de los diputados y senadores: año tras años se presentaban y se otorgaban en el Parlamento cientos de pedidos de subsidios destinados a organizaciones privadas que respondían, en su gran mayoría, a distintas órdenes de la religión católica para atender 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, ceremonia en las que, en Capital Federal, participaban no solo los altos prelados eclesiásticos sino también los presidentes. Esta concepción si bien era la predominante coexistía, hacía ya largos años, con otra: la del seguro social que promovían los grupos más progresistas, los así llamados “reformistas”.

A principios de la década de los cuarenta se reemplaza a 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)³ permitió que el estado tuviera un papel más

² "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" (Araoz Alfaro;1938: 16).

³ Decreto 112.311/43 creación de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social en la órbita del Ministerio del Interior que de acuerdo con lo que establece el decreto “tendrá a su cargo la salud pública y Asistencia Social en todo el territorio de la República sin perjuicio de las atribuciones de los gobiernos

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, trate las bases para la “pronta implantación de un seguro social obligatorio en todo el país”⁴. La figura del seguro que ya había sido discutido en años anteriores se va a incorporar, durante el gobierno peronista, al Primer Plan Quinquenal y a la Constitución del 49 y va a ser retomado luego de la caída de Perón. Sin embargo, como ya había sucedido con las propuestas similares presentadas en el pasado, no se logra su implementación.

Aunque la Sociedad de Beneficencia de la Capital siguió desarrollando sus actividades, en 1945 se decretó⁵ el control del estado de todos los fondos destinados a la asistencia social. Un año más tarde fue intervenida. Lo sucedido con la Sociedad de Beneficencia de la Capital se repitió con las sociedades de beneficencia que operaban en las provincias. Pese a que el gobierno no les transfiere 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 Secretaria de Trabajo y Previsión⁶ absorbió a todos los organismos relacionados con la caridad, vivienda y asistencia social dejando a la DNSPAS ahora rebautizada Dirección Nacional de Salud Pública a cargo solamente de la supervisión de los servicios de salud. En 1946 se crea la Secretaria de Salud Pública⁷ instituyéndose que el secretario tendrá jerarquía de ministro. Parecía, entonces, que había llegado el momento para que el estado ocupe 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 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, el fomento del turismo social son 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 la Argentina un verdadero Estado de Bienestar en el que sobresale por sus características la Fundación Eva Perón destinada, fundamentalmente, a la asistencia social.

locales. 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 oscila y cuerpos médicos que dependerán de los distintos ministerios, dependencias y demás reparticiones autárquicas de la Nación”.

⁴ Decreto 112.311/43

⁵ Decreto 6184

⁶ Decreto 15074/43. Creación de la secretaría de Trabajo y Previsión.

⁷ Decreto 14807/46 Creación de a Secretaría de Salud Pública.

La frondosa literatura existente sobre este tema nos habla, algunos 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. Estilo que se caracterizó por la atención directa con los destinatarios de la ayuda como lo indica la asignación de los fondos - provenientes de aportes obreros, de subsidios empresarios y del estado - que en los primeros años de vida, fueron utilizadas en casi su totalidad en la ayuda directa (Andrenacchi y otros, 2004:110) Así mientras las damas de caridad acentuaban las diferencias sociales, la esposa del presidente, una persona de las entrañas del poder, los reconocía socialmente 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 mercedores y no mercedores de ayuda. Se habla de derechos sociales y la ayuda no se limitaba 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 organizar vacaciones a lugares tan codiciados como Mar del Plata -una ciudad balnearia que había sido desde su creación un lugar de veraneo exclusivo de la oligarquía argentina -, repartía los fines de año sidra y pan dulce.

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, para mujeres, ciudades universitarias, unidades turísticas en distintos lugares del país. Los campeonatos deportivos tanto infantiles como juveniles que llevaban el nombre de Evita y Juan Perón movilizaban anualmente a más de 20000 participantes.

Simultáneamente con la creación de la Fundación Eva Perón, el gobierno peronista decide crear la Dirección Nacional de Asistencia Social (DNAS)⁸ como organismo dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Como su antecesora, la DNSPAS, esta Dirección estaba destinada “a ejercitar en todo el Territorio de la Nación el amparo por el Estado de las personas que por causas fortuitas o accidentales se vean privadas de los medios indispensables de vida y de las que careciendo de ellos, se encuentren incapacitadas en forma definitiva para obtenerlos”.

En el decreto de su fundación se establece que formara parte del nuevo organismo la antigua Dirección General de Asistencia social de la Secretaria de Trabajo y Previsión, la Sociedad de Beneficencia de la Capital y las sociedades y asociaciones de igual carácter existentes en las República, transfiriendo al nuevo organismo tanto sus bienes como “su personal, créditos de presupuestos, cuentas de presupuestos, cuentas especiales, derechos y obligaciones”. 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”. En el artículo 2 se establece que la Dirección deberá ocuparse de:

⁸ Ley 13341. Publicado en el Boletín Oficial del 19 de octubre de 1948

- 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
- Al amparo y socorro de la vejez desvalida
- A la integración y consolidación del núcleo familiar
- A resolver el problema de la vivienda, en lo que se refiere a familias de escasos medios económicos
- A 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. Debate que estuvo más teñido por la disputa política que por la preocupación por consolidar una institución capaz de hacerse cargo de la asistencia social. Los diputados de la oposición cuestionaron tanto la no inclusión de 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 Secretaria de Salud Pública recientemente creada sino que quedaran incluidos en la nueva Dirección Nacional⁹. ¿Sería, como señaló un diputado, que esta extraña división se debía a una razón tan personal como la enemistad existente la enemistad entre el interventor de la Sociedad de Beneficencia y el Secretario de Salud?¹⁰. Sea cuales fueran los motivos que llevaron a esta decisión, se frustró una vez más la propuesta de centralizar en un organismo estatal los servicios de salud.

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 destacan las dificultades para el cumplimiento de sus funciones dada no solo la variedad sino también la vaguedad de enunciados como "la recuperación de toda persona caída en el infortunio" sobre todo cuando no estaba prevista la participación de otros ámbitos ministeriales competentes para las finalidades buscadas como podrían ser el Ministerio de Justicia, Salud Pública y la secretaria de Trabajo y Previsión. Como alternativa a esta Dirección se propone la figura del seguro social que de hecho estaba contemplado en el Primer Plan Quinquenal e instituido en la Constitución del 49. Sin embargo, los diputados oficialistas optaron por la creación de una Dirección Nacional.

⁹ En las sesiones del 22 y 23 de setiembre de 1948, el diputado de extracción radical Mercader señala "que esta ley va a ser modificatoria de la 12912 que crea la Secretaria de Salud pública y que en una de sus disposiciones determina que todos los hospitales y entidades de asistencia medica deben pasar a depender de la Secretaria 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"

¹⁰ Esta cuestión fue introducida por el Diputado socialista Nerio Rojas en la sesión del 22 y 23 de setiembre de 1948

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 había consenso sobre las modalidades de implementación de una medida de este tipo entre los actores involucrados (Lvovich; 2004). Pero, más allá de las posibilidades o dificultades de una medida de este tipo, lo cierto es que no fue una estrategia que interesó a los diputados del oficialismo. ¿Por qué optaron por la puesta en marcha de esta Dirección? La respuesta a esta pregunta no hay que buscarla en la lógica propia de la política social sino en el proyecto político más amplio que impulsaba el gobierno. En efecto, esta organización formaba parte de una propuesta más compleja en la que la capacidad de convocatoria de su Presidenta para sumar adherentes al partido Justicialista particularmente de los sectores más postergados de la población jugaba un papel central. La estatización¹¹ 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"- era 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 Fundación 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, la recuperación de 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", se debía atender la situación de aquellos padres que se encuentran física, económica o legalmente imposibilitados de hacerlo para evitar la "disolución del binomio madre-hijo". En consonancia con lo establecido por la Constitución de 1949, se proponía acciones orientadas a "la integración y consolidación del núcleo familiar" así como 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 residían en un único cuarto y que incluso muchas familias compartían una misma vivienda". (Ross; 1988). Problema para el que no hubo soluciones, pese a las innumerables propuestas que se presentaron, en los años que estamos analizando.

Si bien las misiones y funciones que debía cumplir esta Dirección eran muchas y que el cambio en la orientación de la política iba a demandar más presupuesto, los recursos otorgados a la Dirección fueron siempre escasos. Ross señala que fueron las dificultades económicas que tuvo que enfrentar el país a partir de 1949, año en que se reglamenta el 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

¹¹ El diputado por el oficialismo Eduardo Colom anunció: "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". Sesión del 22 y 23 de setiembre de 1948

incumplimiento de otros beneficios destinados a los sectores más humildes: el de las pensiones asistenciales a la vejez que otorgaba la ley 13478 promulgada en 1948¹²? Lo cierto es que la Fundación no afrontó las mismas dificultades. Su actividad continuó y se acrecentó hasta la muerte de Evita. Sin duda que contar con recursos que provenían de fuentes distintas, 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 es que en el firmamento peronista la única estrella que debía brillar era la Fundación?

Luego de la muerte de Eva Perón y ya con Segundo Plan Quinquenal en marcha, el gobierno retorna al sistema existente antes de 1942 cuando las organizaciones privadas hacían la gestión y el gobierno se limitaba a suplementar los fondos y a algunos esfuerzos para regularizar y coordinar los servicios (Ross1988). Se vuelve a la vieja práctica de otorgar subsidios a organizaciones, muchas de ellas de carácter religioso que tenían la vieja concepción sobre la pobreza y la política asistencial. En el año 1959 ya la lista de las organizaciones que pedían subsidios al estado era tan numerosa como en 1946.

En 1954, la DNAS fue transferida al Ministerio de Salud que a partir de ese momento cambia la denominación con el que fue 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 lo fue 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 puso fin a 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 Social¹³ con dependencia directa de la Presidencia de la Nación significó la disolución de la FEP quedando a cargo de ese Instituto todos los bienes de la Fundación. En junio de 1957, y pese a la existencia de la Dirección Nacional de Asistencia Social, se traspasa al Ministerio de Obras Públicas de la Nación las obras pertenecientes al Instituto Nacional de Acción Social¹⁴ y se aprueba la estructura del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública creando un Consejo Nacional de Asistencia Social¹⁵ sin que se prevea la disolución de la DNAS del Ministerio de Salud y Acción Social. En el mes de octubre de

¹² La ley estableció como beneficiario a aquellas personas que no estando amparadas por ningún régimen de previsión social hubieran superado los 60 años o tuvieran hijos menores de 18 años. 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. Hubo que esperar hasta la campaña electoral de 1973 para que el gobierno de la Revolución Argentina la ponga en vigencia

¹³ Decreto Ley No. 556 del 8 de octubre de 1955

¹⁴ Decreto No. 7330 del 11/10/57. Ver Boletín Oficial del 11/7/57

¹⁵ Decreto 5882 del 4 de junio de 1957

ese año otro decreto ley, el 12029, deroga el Instituto¹⁶. Esta creación de organismos que se crean y se disuelven está indicando que el interés del gobierno de facto no era otro que el de terminar con la Fundación, emblema del gobierno peronista.

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 fue 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 Menor¹⁷ y la renovación de las convenciones colectivas de trabajo, no fue suficiente para congraciarse con el movimiento obrero. Pocos meses después del golpe de 1955 un sector del movimiento obrero se organiza en lo que se llamó la “resistencia peronista” iniciando una ola interminable de huelgas y tomas de fábrica.

En un ambiente cada vez más hostil, el gobierno de la Revolución 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 de 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 del 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 ala 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 aseguraban, sin embargo, su inclusión en la agenda pública. En el caso europeo la puesta en marcha de estas políticas estuvo garantizado por un estado capaz de administrarlas, por el consenso de los actores sociales y políticos y con consejos económicos sociales en el que participaban estos actores sociales y políticos en el diseño y gestión de políticas pública.

En la Argentina el contexto político institucional conspiró contra la posibilidad de generar políticas públicas acorde con el artículo 14 bis. Pocos meses después de la Asamblea Constituyente el gobierno de la Revolución Libertadora llama a elecciones. Ante la proscripción de su partido, la dirigencia peronista decide apoyar a Arturo Frondizi, candidato de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) quien logra así triunfar sobre sus oponentes.

¹⁶ Boletín oficial del 11/10 /57

¹⁷ Decreto ley 5285/57

El día anterior a abandonar el gobierno, el presidente de facto Aramburu promulga un decreto para la consideración de la restitución de la Sociedad de Beneficencia¹⁸, como un acto de reparación moral a Bernardino Rivadavia y a las damas de la Sociedad de Beneficencia. Se argumentaba que se trataba de una institución surgida “de la más noble tradición argentina, y que ha sido menoscabada por los actos del gobierno depuesto”. En el mismo decreto se dice que se debe estimular la acción privada de “acciones en la que los valores de solidaridad adquieren máxima relevancia”. Una medida de esta naturaleza tomada un día antes del traspaso de 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 de 60%, la ley de Asociaciones Profesionales, la promulgación de la ley de Amnistía 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 fabricas, movilizaciones, fueron una práctica constante desde la asunción al gobierno del Dr. Frondizi. 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 iba a garantizar mas 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 los salarios de los trabajadores. La política de Frondizi en el campo de lo asistencial se podría caracterizar como una política por “default”, una vez que se consiga 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: solo podremos proteger la salud pública en forma adecuada si tenemos los medios imprescindibles y esto 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 estará construyendo en este o en cualquier otro lugar del país los cimientos de una vivienda, de una escuela o de un moderno hospital”¹⁹.

Consecuente con esta línea de pensamiento, no se planteaban 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. Acá había que construir no solo el capitalismo sino también la

¹⁸ Decreto Ley 6571. (30 de abril de 1958)

¹⁹ Mensaje del Presidente el 1 de mayo de 1960 en la apertura de las sesiones parlamentarias

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"²⁰.

Esta política por default se expresa también en las funciones que le atribuye 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 incapacitados 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 personas o grupos familiares que se vean privados de los medios indispensables de vida o que se encuentren en estado de necesidad y también a entidades de asistencia social públicas o privadas. Las entregas tendrán un límite de veinte mil pesos moneda nacional a personas o grupos familiares y de cien mil por entrega a instituciones públicas o privadas de asistencia social”²¹. O sea esta Dirección, siguiendo las huellas dejadas por la vieja Sociedad de Beneficencia y la Fundación Eva Perón, más que para diseñar una política para el conjunto, decide una atención caso por caso.

Si bien no contamos con información sobre los recursos destinados 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 bajo presupuesto asignado a la asistencia social corrobora esta afirmación. “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 que las entidades privadas de atención médica pueden cumplir como prestadores de servicio” (Katz y Muñoz;1988:106).

Mientras el gobierno apostaba al centralmente al desarrollo de la industria para salir del subdesarrollo y convertir a la Argentina en un país con una economía pujante y competitivo a nivel mundial, en el Parlamento proliferaban tanto los pedidos de subsidios para organizaciones encargadas de la asistencia como los de pensiones graciables.

Los pedidos de subsidios que se presentan estaban fundamentados en el estado de necesidad de las personas. La cuestión de la pobreza está presente pero la solución prevista es, otra vez más, “caso por caso” para garantizar la subsistencia. La posibilidad de que los legisladores otorguen pensiones graciables estaba instituida en la Constitución de 1853 a aquellos empleados de la Administración que “hubieron servido bien”. No significa el reconocimiento de un derecho, sino que se premia a la lealtad personal del beneficiario con el legislador que la otorga. A fin de mantener el vínculo de "lealtad" el beneficio debía renovarse periódicamente y era compatible con la percepción de otros

²⁰ Entrevista realizada a Alfredo Allende, Ministro de Trabajo de Arturo Frondizi, en abril del 2005.

²¹ Decreto No. 12.070/57 y cuya cesión sin cargo fue autorizada por decreto ley 4835/58 y ratificada por la ley 14467

haber. Utilizando conceptos caros a la Sociedad de Beneficencia, la mayor parte de los pedidos estaban destinados a para los pobres merecedores, los pobres virtuosos. Se argumenta que las personas por las que pedían las pensiones habían sido “fieles servidores” del estado y por esta razón merecían un reconocimiento aunque ya tuvieran un beneficio previsional. El pedido se extendía a la hijas/o esposas por haberlos acompañado y apoyado en este servicio o atendido en los momentos de enfermedad. Los fundamentos expuestos para el pedido de una pensión graciable para la esposa de quien fuera ministro en San Juan y miembro del superior Tribunal de esa provincia ilustra 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”²².

Acorde con esta orientación un diputado de la Unión Cívica Radical de Pueblo, Pedro Luis Marconato, solicita que se instituya, 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 cien 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 argentina, volcando en sus hijos la infinita ternura de sus corazón y manteniendo en alto a costa de sufrimientos y sacrificios el concepto mas puro de la dignidad y el amor, como expresión y síntesis de un apostolado pleno de significación universal”.

Esta manera de concebir las políticas sociales estaba más acorde con una concepción liberal que con las ideas que inspiraron el Estado Benefactor europeo. Concepción que 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 expresan los diputados de la Unión Cívica Radical del Pueblo, Emilio Mihura y Reinaldo Elena en los fundamentos del proyecto²³ que presenta a raíz de un pedido de 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 a quienes pueden y quienes no pueden recibir los beneficios según respondan o no a las ideologías predominantes”. La aparición de Caritas (1956) que se instala en la Argentina refuerza esta idea de que son organizaciones no gubernamentales, sobre todo las católicas, las que se tienen que hacer cargo de la asistencia a los más humildes. No es de sorprender, entonces, que el gobierno de Frondizi continuando con el

²² Presentado por Ruperto H. Godoy el 30 de octubre de 1964

²³ Proyecto presentado el 3 de agosto de 1960.

legado de la Revolución Libertadora, devuelva la personería jurídica a la Sociedad de Beneficencia.

En este contexto 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 esta propuesta el organismo que ahora se llamaría Consejo Nacional de Protección al Menor sería un ente federal que se ocuparía solo de los menores abandonados o de los menores con alguna anomalía determinada, sino que se tratará de establecer un régimen general para todos los menores. El nuevo Consejo se aprueba en 1959²⁴. 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 200.000 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"²⁵.

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 el problema de la pobreza, 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 eran superiores al 100 por mil (101,2; 133,1; 120,3; 100,1y 100,7) respectivamente mientras que el promedio nacional alcanzaba el 59.1. La tasa más baja era la de la ciudad de Buenos Aires. 39.8. (Ministerio de Bienestar Social, 1970) La vivienda que, como ya vimos, era un problema de larga data se agudizó con las migraciones internas y con la aparición de las villas miserias. Son muchos los proyectos de ley que se presentan para resolver el problema, incluso el de creación de un Consejo Federal de la Vivienda, pero ninguno de ellos llega a buen puerto. Incluso la grave cuestión social que significaba las villas miserias no llegaron a constituir una prioridad para el gobierno nacional. (Yujnovsky;1984:.119)

Si el desarrollo económico iba a solucionar estos problemas tal como 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 solo en Córdoba – fue el principio del rápido fin de Frondizi. 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 Centros 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, presidente del Senado.

²⁴ Ley 15244

²⁵ Entrevista realizada a Alfredo Allende, Ministro de Trabajo de Arturo Frondizi, en abril del 2005.

Un año más tarde se convoca a elecciones manteniendo la proscripción del peronismo. Es ahora el turno de la Unión Cívica Radical del Pueblo. El 12 de octubre de 1963 Arturo Illia gana las elecciones con el 22% de los votos. 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 argentina 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, Pedro; 1984).

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 CGT anuncia un Plan de Lucha que consistía en la ocupación de más de 10.000 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 defendido 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 hicieron retroceder a los sindicalistas. En el corto período que se extiende entre el 21 de mayo y el 24 de junio de 1964, los obreros ocuparon más de 11.000 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. A la amenaza que significaba para la gobernabilidad del país la proscripción del peronismo se sumó la vieja amenaza del comunismo realimentada por 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: 422)

En este escenario extremadamente complejo, la administración radical intentaba mantener el orden social e impulsar el desarrollo de la economía. Para el logro de estos 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, 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 socio laboral del país. Es así que en esos años comienza a elaborarse las primeras cifras oficiales sobre desempleo. En 1964 el CONADE presenta el Plan Nacional de Desarrollo (1965-69). En el capítulo dedicado a las políticas sociales (que comprende vivienda, educación y salud) no solo se hace un diagnóstico de la situación de estas áreas sino que también se plantean metas a cumplir.

La más conocida de las acciones del gobierno en el campo médico asistencial fue la ley de medicamentos (enero de 1964), conocida como la Ley Oñativia²⁶. Pero no fue ese el único intento de innovación del gobierno. Fiel a su creencia que para gobernar es necesario planificar, el Ministerio de Asistencia Social y Salud elabora un programa de acción de cuatro años (1966-70) en el que se analizan las capacidades y deficiencias del Ministerio, la situación de salud de los argentinos y se presentan propuestas tanto en el campo de la salud como en el asistencial.

Son varias las novedades que trae este documento en esta área que señalan nuevas coordenadas en 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 demográficas, migraciones internas, etc) protección a los núcleos familiares, la aguda cuestión de la minoridad y los desajustes psicológico 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 socio económicas 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, por mucho de ellos, 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 participes de intervenir en el bienestar del hombre argentino y del desarrollo e las comunidades que el 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 comienza 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 como "punto de apoyo necesario para la consolidación de un sistema de Seguridad Social". Este nuevo diseño institucional, en el que el Estado nacional estaba llamado a desempeñar un papel clave en la planificación de las acciones tendientes al bienestar, incluía la participación de distintos organismos y niveles gubernamentales así como organizaciones de la sociedad civil.

²⁶ De acuerdo con la misma se facultaba al Poder Ejecutivo la regulación de los precios de los medicamentos en consideración 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.

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 participe 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". (pag. 623)

¿Cuales fueron las acciones que llevo 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 Social²⁷ 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, quien los elegirá a su vez de una lista elaborada por instituciones religiosas y organismos públicos con finalidades de bienestar social y entre personas que hayan que acrediten reconocida actuación en obras destinadas al bienestar de la comunidad. Las funciones que le fueron asignadas no innovaba demasiado respecto de las acciones 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, familias, el robustecimiento del núcleo familiar, la protección de las madres desamparados, ancianos, disminuidos físicos y sensoriales, la prevención y readaptación social de las personas víctimas de toxicomanía, alcoholismo, prostitución o desviaciones sexuales, el encausamiento 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.

El gobierno de Illia decide la intervención del Consejo y, en octubre de 1964, 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 un Estado ordenado que debe funcionar de manera planificada y en el que se debe fortalecer los organismos ministeriales. Sin embargo, hubo de pasar casi un año antes que la comisión de Asistencia Social y Salud Pública de la Cámara de Diputados trate el pedido del ejecutivo Es recién el 29 de octubre de 1965 cuando el Congreso de la Nación derogó la autarquía del Consejo Nacional de Asistencia Social.

En enero de 1965 se designa al Dr. Sergio Provenzano, como interventor del Consejo, intervención que iba a imprimirle al organismo un mayor dinamismo y una orientación

²⁷ Decreto Ley 8924 El primer intento de crear este organismo fue en junio de 1957 cuando se aprueba la estructura del Ministerio de Asistencia Social y Salud Publica.

acorde con la política del Ministerio. El Consejo debía constituirse en el órgano técnico del Estado que posibilite la instauración, a partir del desarrollo de las comunidades, del régimen de seguridad social previsto por el artículo 14 nuevo 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 conforman distintos departamentos. Un Departamento de casos individuales que se ocuparía de la ayuda directa, los subsidios, la orientación laboral y de los casos especiales, los hogares e institutos para ancianos, no videntes, niños y adultos. Otro Departamento era el de Servicios Especiales encargado de administrar los Talleres de Producción para no vidente, una Editora Nacional de Braille una Biblioteca y una División de Estadística. Junto con estos departamentos, de orientación más tradicional, se organizan 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 Social²⁸ la propuesta del Ministro de Salud 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 eleva, en julio de 1964, al Congreso de la Nación un proyecto de Ley sobre el ejercicio de 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 empieza a pensar en una burocracia especializada, 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, la de Organización y Desarrollo de la Comunidad. Incorporar una instancia destinada a la investigación significaba un avance con las viejas prácticas asistencialista. Pero es en la sección de Organización y Desarrollo de la Comunidad la que expresa mejor el impulso innovador del gobierno: aquí era donde se diseñaba los programas vinculados con la vivienda, la salud, educación y recreación y en la que se coordinaba y gestionaba las acciones con distintos organismos del estado y con actores de la sociedad civil²⁹. Su propuesta de trabajar desde la comunidad, con distintos actores

²⁸ Resolución Ministerio No. 1917/59.

²⁹ A título de ejemplo de cómo funciona este nuevo tipo de intervención, se transcribe la experiencia que el Ministerio desarrolló en Villa Zagala en el 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 SOCAL, liberando el de la Cooperativa de las viviendas. Extensión de cañería por nuevos grifos. Incluso discute en un comité planificador de Asistencia Medico Social la constitución de Centros de bienestar social. en distintas ciudades del interior

locales emprendiendo acciones que responden a las necesidades locales 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 escucharse otras voces tanto de partidos políticos como de organizaciones de la sociedad civil que denotan preocupación por las condiciones de vida de la población y que proponen nuevas soluciones a la cuestión social.

Una de estas voces fue la de la Confederación General del Trabajo (CGT). Esta organización que históricamente se limitaba a la defensa de los intereses de sus afiliados publica un documento en que reclama por la situación de los 700.000 habitantes de las villas miseria. "Solo 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 la vivienda - construida de latas, maderas y cartones - se compone de 1 sola habitación, el 40% posee 2 y el 7% consta de tres 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 3.000 pesos mensuales para las mujeres y menores. En cuanto a los varones el 40% ganaba 4.00 pesos un 42% entre 4000 y 6000 pesos y solo el 18% ganaba mas que esta cifra. En ese momento el ingreso para la familia tipo era superior a 18.000 pesos." (CGT, 1964)

En el recinto parlamentario también se escuchan nuevas y diversas propuestas. A los reclamos por el incumplimiento del estado de los subsidios asignados a instituciones destinados a brindar asistencia, como el Patronato de la infancia se suman las voces de aquellos que señalan las consecuencias que acarrearán para los sectores más vulnerables de la población el carecer de un organismo con capacidades y recursos para desarrollar políticas que se hagan cargo de la cuestión social.

Las propuestas apuntan, 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, propone organizar una Subsecretaría de Asistencia Social dependiente del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública señala la dramática situación de indefensión en que se encuentra una buena parte de la población al no tener un organismo que se ocupe 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

un centro modelo de bienestar social, en el que se coordinaran acciones de salud, servicio social, unidades recreativas, talleres de capacitación manual y cocina dietética, que sirva como efecto de demostración de las técnicas destinadas a desarrollar la cooperación de los individuos y grupos en el bienestar colectivo.

debe recurrir a terceros, obras privadas u otros medios, para resolver problemas que debieron y deben ser resueltos de antemano"³⁰. Ese estado de indefensión existía pese las miles de organizaciones - que según este diputado eran más de ocho mil - de la sociedad civil que decían ocuparse de estas poblaciones. "Es que si bien alguna realizan merítísima labor, otras efectúan grandes esfuerzos, pero las mas se debaten ante la indiferencia y la imposibilidad de 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 creación de un Servicio Nacional de Protección a la Maternidad e Infancia que sustituya la vieja Dirección de Maternidad e Infancia. Este Servicio deberá generar acciones "que permitan el nacimiento y desenvolvimiento de generaciones integralmente sanos, tal como lo requieren las necesidades sociales de todo el país que se considere civilizado". Otros diputados 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 "la prevención, asistencia y curación de todas las enfermedades infantiles así como las relacionadas con trastornos derivados de la mala alimentación"³¹

La figura del Seguro Social - sobre todo para cubrir a las madres y a sus hijos - apareció en las distintas propuestas presentadas. Alfredo Palacios, quien en la década de los treinta había propuesto la creación de una Caja de Maternidad alerta sobre su crítica situación financiera y propone en su lugar un Seguro Social de Maternidad (para la trabajadora, esposa de trabajadora e hijo de dos años) que de protección integral de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio y la del niño durante sus dos primeros años de vida³². En este mismo sentido, el diputado Coggiola del MIR presenta un proyecto sobre la creación de un Seguro Obligatorio de Maternidad³³. 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 fueron propuestas de distintos diputados³⁴. Un grupo de diputados propuso 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 propuesta por los socialistas³⁵.

³⁰ Sesión de la Cámara de Diputados del del 3 de junio de 1965

³¹ Presentado por los diputados de la Unión Cívica Radical del Pueblo Juan Caros, Felipe De Ortúzar y Raul Alfonsín. (Cámara de Diputados, Setiembre 1965)

³² Cámara de Diputados 10 de setiembre de 1964

³³ "Para la elaboración de este proyecto se tuvo en cuenta las recomendaciones de la OIT de 1952 y el Convenio sobre Seguridad Social". (Diputado Coggiola, UCRI, 10 de setiembre de 1964).

³⁴ Propuesta del diputado de la UCRI Luis Boffi (18 de marzo de 1963, 18 de marzo de 1963. pag.2151) Propuesta del diputado de la Unión Cívica Radical del Pueblo, Manuel Belnicoff.(10 de junio de 1964

³⁵ Propuesta de los diputados de l Partido Socialista Democrático Schaposnik, Luis Fabricio, Américo Ghioldi, José E. Rozas, Juan Antonio Solari. (Cámara de Diputados 12 de agosto de 1964)

Esta proliferación de propuestas de seguros contra distintos riesgos respondía al clima de la época. En esos años (1964-65) se realizó el III y IV Congreso Nacional de Seguridad Social, convocados por el Consejo Federal de la Seguridad Social (COFESE) en los que se proponen 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 está dispuesto 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; 196:352)

Parecía entonces que hubiera llegado el momento para la puesta en marcha de intervenciones innovadoras para enfrentar a la pobreza. Por una parte, las intervenciones alternativas propuestas se basaba en una concepción distinta de la pobreza en la que ya no se responsabilizaba a las personas sino que se consideraba que su situación derivaba de servicios deficientes, de las bajas oportunidades que brindaba el mercado de trabajo y/o de 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 de esos años. Y si bien es cierto que algunos lograban mejorar su situación social con respecto a la de sus padres, una buena parte de los argentinos carecían de servicios básicos, de una vivienda digna y la cobertura de la Seguridad Social era limitada: menos de la mitad de la población en condición de acceder a un beneficio provisional, había logrado su jubilación (Feldman y otros, 1988).

En este sentido vale la pena transcribir un documento publicado por la CGT que 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, éstas 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 a estas poblaciones y su resistencia a cambiar” (CGT; 1965).

Visibilidad de la pobreza, aparente consenso acerca de cuales eran las causas que la provocaban y de 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?. ¿Que 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 no sólo contaba con pocos recursos financieros sino que era un organismo desquiciado, desorganizado y como los propios funcionarios declaran “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 son muchos los proyectos de ley que se presentan en la Cámara de Diputados, la mayor parte de ellas no lograron ser discutidos en el recinto: pasan a las distintas comisiones y ahí fueron quedando cuando un nuevo golpe de estado depone al Pte Illia. Así, una vez más, reaparece el mayor obstáculo - la fragilidad del estado de derecho - para poner en marcha una propuesta innovadora en el campo de la asistencia social. El gobierno de la Revolución Argentina va a intentar implementar un proyecto propio con la creación del Ministerio de Bienestar Social.

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 en los que proponer acciones a favor de los más pobres era una manera de atraer votantes, en la Argentina en los 10 años que siguieron a la caída del peronismo, la confrontación política transcurrió por otros caminos. El partido de mayor caudal electoral, el que concitaba la adhesión de los más pobres, estaba proscripto y proponer soluciones a los problemas de los pobres tampoco garantizaba su apoyo.

Desoídos por los partidos políticos los reclamos de los pobres tampoco encontraron eco en el movimiento obrero que en esos años se convirtió en un actor clave de la vida política del país. La amenaza al orden social fue un arma 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 iba 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 que la asistencia era entendido 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. Es así que en estos diez años en los que no se logra construir un dispositivo estatal capaz de poner en marcha una estrategia sostenible en el tiempo y con los recursos adecuados, los pobres se convierten en los grandes olvidados de la política pública.

Bibliografía

Andrenacchi Luis, Falappa, Fernando y Daniel Lvovich (2004) “Acerca del estado de bienestar en el peronismo clásico, 1943-1955” en Bertranou, Julian., Palacio, Juan Manuel, Serrano, Gerardo El País del no me acuerdo, Prometeo, Buenos Aires

Araoz Alfaro Gregorio (1938): "La asistencia social de la infancia" Conferencia en la Sociedad Científica Argentina, 8 de junio de 1938

Bellmartino, Susana (1996) “Las obras sociales continuidad y ruptura en la Argentina de los años cuarenta” en Política, médicos y enfermedades, Editorial Biblos, Universidad de Mar del Plata

Confederación General del Trabajo (1964) Hacia el cambio de estructuras

Confederación General del Trabajo de la República Argentina (1965) La CGT en marcha.

Correa Luna, Carlos (1923) Historia de la Sociedad de Beneficencia. Obra escrita por encargo de la Sociedad de Beneficencia en celebración del Primer Centenario.

Feldman, J; Golbert, L.; Isuani, Aldo (1988) Maduración y crisis del sistema previsional argentino, 236 Biblioteca Política argentina.

Jaureguiberry, Luis María (1957) “El artículo nuevo. (Constitucionalismo social)” Librería Editorial Casellvi, Santa Fe

Katz, Jorge y Muñoz, Alberto (1988) Organización del sector salud: puja distributiva y equidad, Centro Editor de América Latina y CEPAL, Buenos Aires

Lvovich, Daniel (2004) Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo, mimeo

Ministerio de Salud y Asistencia Social (1966) Política Sanitaria y Social, 12/octubre/63, 31/12/65, Buenos Aires.

Ministerio de Bienestar Social Tasas de Mortalidad Infantil, Jurisdicciones de Argentina, años 1961- 70, Buenos Aires.

Plotkin, Mariano (1994) Mañana es San Perón. Ariel Historia Argentina, Buenos Aires.
Ross, Peter (1988), Policy Formation and Implementation of Social Welfare in Peronist Argentina, 1943-1955, mimeo.

Romero, Luis Alberto (1994) Breve Historia Contemporánea, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Sanchez, Pedro (1984) La presidencia de Illia, Biblioteca Política Argentina, No. 26, CEAL.

Smulovitz, Catalina (1993) “La eficacia como crítica y utopía” *Desarrollo Económico*; No. 131, Vol 33, Octubre/diciembre

Smulovitz, Catalina, (1988) Oposición y gobierno: los años de Frondizi, CEAL, Buenos Aires,

Torre, J.C. y Pastoriza, L (2002) “La democratización del bienestar”, en Torre, Juan Carlos (dir.), Nueva Historia Argentina, Tomo 8 "El Peronismo", Sudamericana, Buenos Aires, 2002.

Yuknovsky, Oscar (1984) Claves políticas del problema habitacional argentino, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.