

Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón*

Laura Golbert

Introducción

La Sociedad de Beneficencia creada en 1823 por Bernardino Rivadavia ocupó a lo largo de 120 años un lugar privilegiado en la atención a los más pobres y su huella se proyectó aún más en el tiempo. No sólo fijó el rumbo a seguir en este campo sino que a lo largo de su trayectoria fue 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 de la Capital (SBC), como fue denominada a pocos años de su creación, gozaba de autonomía para administrar sus recursos. Este modelo de asistencia fue replicado en casi todas las provincias: organizaciones que practicaban la beneficencia, con características similares a la de la Capital, se multiplicaron a lo largo y ancho del país.

Con el golpe del 4 de junio de 1943 su poder comienza a declinar. El gobierno militar la colocó bajo la órbita de la recién creada Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social dependiente del Ministerio del Interior. Unos años más tarde, la Fundación Eva Perón (FEP), 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 que no percibían jubilación ni otros ingresos, las personas con alguna discapacidad física, las viudas y madres solteras) va a ser ocupada por la organización comandada por la esposa del Presidente. Al igual que su predecesora, esta institución tenía la suficiente autonomía para no rendir cuentas de sus gastos ni de sus acciones ante los organismos estatales de contralor.

Cuando en 1955 el presidente Perón es derrocado y disuelta la FEP, parecía que había llegado el momento de que el Estado fuera 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 no llegaron a buen puerto. Se crearon organismos que en poco tiempo eran sustituidos por otros y la responsabilidad por la atención los más pobres pasaba de ministerio en ministerio. El Estado siguió delegando en organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas de

* Una versión anterior de este texto forma parte de una compilación realizada por el Grupo de Trabajo sobre Pobreza de CLACSO, de próxima aparición

carácter religioso, la tarea de proteger a los más necesitados. A lo largo de los años, convivieron multiplicidad de asociaciones, que si bien en su gran mayoría dependían de los recursos del Tesoro Nacional, el Estado no las controlaba, no fijaba los criterios para elegir la población a asistir ni incidía en la orientación de las acciones emprendidas por estas organizaciones. Es a mediados de la década de los sesenta cuando surge una propuesta novedosa para ser implementada desde el Ministerio de Salud y Acción Social. Pero los acontecimientos políticos –un nuevo golpe militar– no permitieron su puesta en marcha. El nuevo gobierno con el afán de imprimir su propia marca institucional –afán fundacional compartido con buena parte de la dirigencia política y militar argentina– decidió la creación del Ministerio de Bienestar Social e impulsar una política social distinta que la del gobierno derrocado.

No fue éste el camino recorrido por otras políticas sociales. Los orígenes del sistema de Seguridad Social destinado a cubrir los riesgos de vejez, salud, accidente de trabajo y maternidad a los trabajadores y sus familias, se remontan a principios del siglo XX. Desde sus comienzos y de manera casi ininterrumpida los distintos gobiernos, sean civiles o militares, apoyaron medidas tendientes a la protección de los trabajadores.

¿Estos caminos divergentes se explican solo por el afán de gobernabilidad de los distintos gobiernos que los llevaban a buscar acuerdos con las corporaciones capaces de desencadenar situaciones conflictivas mientras que postergaban, una y otra vez, a los que no tenían capacidad para hacer escuchar sus protestas?. O, ¿esta postergación se debía a que la pobreza no alcanzaba la magnitud necesaria para que se convirtiera en un problema que mereciera la intervención activa y decidida del Estado? ¿Cuánto incidió la concepción de la pobreza y el estilo de gestión impuestos por organizaciones tan poderosas como fueron la Sociedad de Beneficencia y la Fundación Eva Perón en la puesta en marcha de estrategias tan diferentes?

Estas son las interrogantes que guiaron el análisis de las políticas asistenciales en el período de tiempo que se extiende desde los años previos al peronismo hasta la asunción en 1966 del gobierno militar encabezado por el General Juan Carlos Onganía.

1. Los años previos al peronismo

Hacia 1934 la SBC administraba 25 instituciones incluyendo hospitales, maternidades y asilos con más de 11.000 camas y consultorios externos (Plotkin, 1993:217). 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 y se atendía a poblaciones reducidas. El destino de algunas donaciones (terrenos, casas, etc.) dependía más de las decisiones de los propios donantes que de las necesidades de la población. Los médicos de los hospitales eran elegidos por el gobierno entre los seleccionados por las propias damas de caridad. En otras palabras, era notoria la ausencia de una administración pública capaz de orientar las acciones a seguir basándose en un relevamiento de las necesidades a cubrir y de las características de la población asistida.

La SBC –dado el prestigio social de las señoras que la manejaban, los recursos que contaba y estar ubicada en la Capital de la República– se convirtió en la institución paradigmática de la beneficencia. Pero no era la única. Desde comienzos del siglo XX, se presentaban y se otorgaban 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 una población minúscula.

La concepción que las guiaba no era demasiado distinta a la de la SBC. Como el criterio que regía para otorgar la asistencia era el “merecimiento”, los eventuales beneficiarios/as debían mostrar un comportamiento ejemplar. Desde sus inicios la SBC había instituido premios a la virtud y a la industria que se otorgaban todos los años, ceremonia en las que participaban la jerarquía eclesiástica y el presidente de la República.

Desde comienzos del siglo XX se escuchaban distintas voces reclamando el control del Estado en la administración tanto de las cuestiones asistenciales como de la salud. La propuesta de unir ambas cuestiones se explica, en buena parte, por las creencias en boga en ese momento sobre las causas sociales de la enfermedad (Belmartino, 1996).

Estos reclamos se hicieron más insistentes en la década de los treinta. Como consecuencia de la crisis del 29 y su impacto en la desocupación, en el derrumbe de importantes empresas comerciales y plantas industriales, se comienza a desconfiar en las capacidades del “mercado” para asignar recursos de manera eficiente y se requiere cada vez más la intervención del Estado en los asuntos públicos. De acuerdo con esta perspectiva, el papel del Estado no podía quedar limitado a impartir justicia, cuidar las fronteras o defender los derechos civiles sino que debía intervenir en la economía y participar de la oferta de servicios sociales.

Así por ejemplo, en 1933, el diputado socialista Ángel Giménez, presentó un proyecto de ley para la creación de un Departamento Nacional de Asistencia Social bajo la dependencia del Ministerio del Interior. En sus fundamentos se señalan los problemas que traen para la gestión de una estrategia asistencial coherente, la

coexistencia de un sinnúmero de organizaciones así como los derivados de las modalidades de recaudación de las damas de beneficencia:

“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 Cancillería² organiza la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social en la que se discute un proyecto de ley en el que 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 del Estado sobre la asistencia social siguen siendo consideradas subsidiarias de la "acción filantrópica privada, ejercida individualmente o por medio de instituciones de beneficencia".³

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 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 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 necesitaba mano de obra, hasta socorros individuales y cursos de formación. Incluso se preveían obras públicas sobre todo en

¹Ángel Giménez, Diputado Socialista, Cámara de Diputados, sesiones del 28 y 29 de septiembre de 1933, Reunión No. 60, Tomo V: p. 717.

² La Subsecretaría de Beneficencia y Culto del Ministerio de Relaciones Exteriores era la responsable de supervisar los establecimientos de la Sociedad de Beneficencia de la Capital y las instituciones análogas provinciales.

³ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; 1934.

aquellos lugares de mayor concentración de desocupados. Se propuso, también, ocuparse 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 no deseaba la implementación de un seguro de salud, consideraba que era prematuro y que había que fortalecer las mutuales existentes. Para dejar asentadas todas las informaciones referentes a las obras de asistencia, ubicadas 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 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 Carlos Saavedra Lamas no logró la aprobación para convertirse en ley.

En 1938, el médico Gregorio Aráoz Alfaro, quien desde el gobierno de Hipólito Yrigoyen bregaba por la creación de un Ministerio de Salud, volvió a insistir en la creación de un ente estatal: "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." ⁴

A principios de la década de los cuarenta, con el objetivo de controlar e impedir la duplicación de subsidios, se reemplazó a la Inspección General de Subsidios por la Dirección Nacional de Subsidios dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Dos años más tarde, en octubre de 1943, la creación de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social (DNSPAS) permitió que el Estado tuviera un papel más activo en el campo de las políticas sociales.⁵ 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.

⁴ Gregorio Araoz Alfaro, "La asistencia social de la infancia", Conferencia en la Sociedad Científica Argentina, 8 de junio de 1938, p.16.

⁵ El Decreto 12311/43 creó la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social que 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. Pasa 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, en Boletín Oficial: 10/11/1943.

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 de 1949 y retomada luego de la caída de Perón. Sin embargo, como ya había sucedido con las otras propuestas presentadas en el pasado, en esta ocasión tampoco se logró su implementación.

En 1945 se decretó el control del Estado de todos los fondos destinados a la asistencia social. Un año más tarde la SBC fue intervenida así como las sociedades de beneficencia que operaban en las provincias. Pese a que el gobierno dejó de transferirle fondos, muchas instituciones privadas asistenciales (sobre todo las de filiación católica) se mantuvieron utilizando sus propios recursos (Ross, 1988; Guy, 2000).

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– a cargo exclusivamente de la supervisión de los servicios de salud. En 1946 se crea la Secretaría de Salud Pública instituyéndose que el secretario tendrá jerarquía de ministro

2. Los años del peronismo

El gobierno encabezado por Juan Domingo Perón introdujo 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 y el fomento del turismo social (Torre y Pastoriza, 2002). Teniendo en cuenta estos logros, distintos autores consideran que éste es el momento en que se conforma en la Argentina un Estado de Bienestar como los que se estaban desarrollando en Europa y en el que la FEP iba a tener un papel sobresaliente.

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. Pero todos señalan el particular estilo que Eva Perón eligió para su gestión. Los fondos recaudados (provenientes de aportes obreros, de subsidios empresarios y del Tesoro Nacional) eran repartidos a los beneficiarios por la propia Eva Perón. Mientras que la manera elegida por las “damas de caridad” de asistir a los que más pobres buscaba acentuar las diferencias sociales, la esposa del presidente al personalizar la ayuda intentaba acortar, al menos simbólicamente, las distancias sociales.

Las diferencias con las viejas organizaciones de caridad se observan también en el discurso y en el tipo de beneficios otorgados. A diferencia de lo que sucedía en las distintas sociedades de beneficencia, en la Fundación no se distinguía entre merecedores y no merecedores de ayuda. Se hablaba 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, repartía los fines de año sidra y pan dulce.

Como sucedió en su momento con la SBC, 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.⁶

Simultáneamente con el surgimiento de la FEP, se erigió la Dirección Nacional de Asistencia Social (DNAS) 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 a las personas que por causas fortuitas o accidentales se vean privadas de los medios indispensables de vida y de las que pareciendo de ellos, se encuentren incapacitadas en forma definitiva para obtenerlos”⁷.

En el decreto de su creación se estableció que la antigua Dirección General de Asistencia Social de la Secretaria de Trabajo y Previsión, la SBC y las sociedades y asociaciones de igual carácter existentes en las República formaran parte del nuevo organismo, transfiriéndole tanto sus bienes como “su personal, créditos de presupuestos, cuentas de presupuestos, cuentas especiales, derechos y obligaciones”. De acuerdo a los fundamentos de la ley, su misión era 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 estar sujetas a la orientación social y directivas técnicas que le imparta la Dirección Nacional de

⁶Construyó cuatro policlínicos modelos: Avellaneda, Lanús, Catamarca y Ezeiza, tres hospitales: en Corrientes, Paso de los Libres y el de Niño en la Capita Federal, una clínica de readaptación de niños y otro para reumáticos y una Escuela de Enfermeras. Se encargó de la construcción de seis hogares para ancianos en Buenos Aires, Tucumán y Córdoba, hogares de tránsito para mujeres solas o con hijos, hogares escuelas en distintos lugares del país en que se atendían a niños de 4 a 12 años. A estos organismos se debe sumar la Ciudad Infantil y la Estudiantil así como ciudades universitarias en Córdoba y Mendoza, un comedor universitario en La Plata, el establecimiento de unidades turísticas en distintos lugares del país como Río Tercero, Chapadmalal, Mendoza. Las instituciones destinadas a mujeres y ubicadas en la ciudad de Buenos Aires se analizarán en los artículos que componen este libro.

⁷ Ley 13341 en Boletín Oficial del 19/10/1948.

Asistencia Social. En el artículo N° 2⁸ se establece que la Dirección deberá ocuparse de:

- La asistencia del menor abandonado, huérfano o delincuente proveyendo a su educación, instrucción y formación completa y la de aquellos cuyos padres o representantes legales 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. Los diputados de la oposición cuestionaron la “discrecionalidad” de la propuesta oficialista. La exclusión de la FEP en la Dirección Nacional de Asistencia Social, organismo creado para aglutinar a las organizaciones destinadas a la asistencia a los más pobres, así como la propuesta 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 y quedaran incluidos en la nueva Dirección Nacional⁹, eran consideradas por la oposición señales inequívocas de esta discrecionalidad.

Contando con la mayoría en el Parlamento la propuesta oficial logró imponerse. De esta manera, una vez más fracasó el proyecto de concentrar los servicios de salud en un organismo estatal pese a la iniciativa del propio gobierno de crear la Secretaría de Salud con tal fin. Como se observa en el cuadro N°1 (ver anexo) si bien son muchos los centros médicos asistenciales que quedan bajo la órbita de esta Dirección, hay otros tantos que se mantuvieron bajo la dependencia del Ministerio de Salud y/o de la FEP. La creación de estas instituciones, al igual que las obras sociales que

⁸ Ley 13341 en Boletín Oficial del 19/10/1948.

⁹ En la sesión del 22 de diciembre de 1948, el diputado de extracción radical Mercader dice “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”

surgen en esos años, se inscriben en el proceso de fragmentación institucional que signó el sistema de salud en la Argentina desde sus inicios.

La variedad de asuntos de los que debía ocuparse la Dirección Nacional de Asistencia Social fue otro de los temas debatidos en el recinto parlamentario. Los diputados de la oposición destacaron las dificultades para el cumplimiento de sus funciones no solo por la variedad sino también la vaguedad de enunciados, como por ejemplo, aquella que señala que debe hacerse cargo de "la recuperación de toda persona caída en el infortunio" sobre todo cuando no estaba previsto la participación de otros ámbitos ministeriales competentes como podrían ser el Ministerio de Justicia, Salud Pública y la Secretaría de Trabajo y Previsión. Como alternativa a esta Dirección, algunos diputados de la oposición insistieron en la figura del seguro social contemplado en el Primer Plan Quinquenal e instituido en la Constitución del 49.

Poner en marcha un dispositivo como el seguro social no era fácil. El Estado argentino no contaba con recursos humanos calificados, no existía 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 la elección por la Dirección Nacional de los parlamentarios que respondían al partido gobernante no se explica solo por las dificultades que presentaba la puesta en marcha del seguro social: optaron por la estrategia de intervención social que más favorecía el afianzamiento y expansión del gobierno peronista. Es conocido el papel que desempeñó la Fundación Eva Perón en este proyecto político, con su capacidad para sumar adherentes al Partido Justicialista sobre todo de los sectores más postergados. Pero no sólo la Fundación tenía destinado un lugar destacado en el proyecto peronista. La estatización¹⁰ 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 sólo cumpliera un rol complementario permitiría destacar la acción de la FEP.

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– pero el enfoque propuesto no era el mismo. Al menor

¹⁰ En esa misma sesión (22 de diciembre de 1948) el diputado Colom afirmó "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, se creará la mencionada dirección y con ella vamos a dar forma jurídica a lo que en la práctica se está realizando".

abandonado se le debía “proveer educación instrucción y formación completa”, se debía atender la situación de aquellos padres que se encontraban 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: de acuerdo con el Censo Escolar de 1943 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: 163).

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 (Ross: 1988). Recursos escasos que se reflejan en la baja cobertura –tanto geográfica como en cantidad de beneficiarios– de los distintos servicios, como se puede observar en el cuadro N°1. ¿Serán también razones presupuestarias que las que impidieron el incumplimiento de otro beneficio destinados a los sectores más humildes: el de las pensiones asistenciales a la vejez que otorgaba la ley 13.478 promulgada en 1948?¹¹ Lo cierto es que la Fundación no afrontó las mismas dificultades. Su actividad continuó y se acrecentó hasta la muerte de Evita a mediados de 1952. 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, recursos a los cuales no hubiera tenido acceso sin el decidido apoyo del gobierno.

Luego de la muerte de Eva Perón y ya con Segundo Plan Quinquenal en marcha, el gobierno retornó al sistema existente antes de 1943 cuando las organizaciones privadas hacían la gestión y el gobierno se limitaba a suplementar los fondos y a 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 compartían la vieja concepción sobre la pobreza y la política asistencial. En el año 1959 la lista de las organizaciones que pedían subsidios era tan numerosa como en 1946.

En 1954, la DNAS fue transferida al Ministerio de Salud que a partir de ese momento cambió la denominación con el que fue creada en 1949 por la de Ministerio

¹¹ Ley 13341.en Boletín Oficial del 19/10/ 1948.

de Asistencia Social y Salud. La asistencia social volvió así a pertenecer al ámbito de la salud, como lo era antes de la asunción del peronismo.

Pese a las diferencias en la orientación de las acciones puestas en marcha por SBC y la FEP, ambas organizaciones comparten algunas concepciones sobre el rol del estado y la gestión de las políticas sociales. Ninguna de las dos concibió al Estado como un actor predominante en el diseño de políticas públicas: por el contrario, ambas consideraron que eran ellas las que debían determinar quienes eran los beneficiarios y que era lo había que hacerse. Ni en la FEP ni en la SBC hubo una preocupación por diseñar una estrategia para el conjunto: ambas buscaban soluciones caso por caso. De ahí su escasa preocupación por fortalecer las capacidades institucionales de los organismos estatales o generar una burocracia estatal. .

3. 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 derrocó 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 asumir el poder, el gobierno militar creó el Instituto Nacional de Acción Social¹² con dependencia directa de la Presidencia de la Nación. La FEP fue disuelta quedando a cargo de ese Instituto todos sus bienes de. En junio de 1957 se traspasó al Ministerio de Obras Públicas de la Nación las obras pertenecientes al Instituto Nacional de Acción Social¹³, se aprobó la estructura del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública y se creó un Consejo Nacional de Asistencia Social manteniendo la DNAS como dependencia del Ministerio de Salud y Acción Social.¹⁴ En el mes de octubre de ese año otro decreto ley, el 12029, derogó el Instituto.¹⁵

Mientras que en el campo asistencial la preocupación principal del gobierno fue la disolución de la FEP, su actitud para con el movimiento obrero fue distinta. El gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora encabezado por el General Eugenio Aramburu incursionó en el campo de lo social con una serie de medidas para los trabajadores 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

¹² Decreto Ley No. 556 del 8 de octubre de 1955.

¹³ Decreto No. 7330 del 11/10/57 en Boletín Oficial del 11/7/57.

¹⁴ Decreto 5882 del 4 de junio de 1957.

¹⁵ Boletín Oficial del 11/10 /57.

haber de los jubilados y pensionados, la ampliación de la cobertura previsional para los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores rurales y la renovación de las convenciones colectivas de trabajo.

Estas medidas, sin embargo, no fueron suficientes para evitar la conflictividad social. Pocos meses después del golpe de 1955 un sector del movimiento obrero se organiza en lo que se llamó la “resistencia peronista” dando comienzos a una ola interminable de huelgas y tomas de fábrica. La amenaza de alterar el orden establecido fue utilizada una y otra vez por los sindicatos peronistas para lograr que el gobierno atendiera a sus reclamos. Esta estrategia que combinaba la amenaza, la huelga y la negociación convirtió al movimiento obrero en un actor social clave cuyos reclamos fueron escuchados por los sucesivos gobiernos, civiles y militares, posteriores al derrocamiento de Perón. Mientras que los sindicatos lograban así importantes beneficios para sus afiliados comparables a los que otorgaban los estados de bienestar europeo, las demandas de aquellos que no tenían capacidad ni recursos para organizar una acción colectiva no sólo eran postergadas una y otra vez sino que se vuelve a las viejas prácticas de la beneficencia.

A dos años del derrocamiento de Perón, el gobierno militar convocó a una Asamblea Constituyente para poner fin a la Constitución reformada por el gobierno peronista en 1949. La Asamblea se reunió en julio de 1957 en Santa Fe con representantes de distintas tendencias políticas con excepción del partido peronista que seguía proscrito. En este contexto, los peronistas llamaron a votar en blanco para expresar su repudio al orden existente: el votoblanquismo alcanzó el porcentaje más alto de los votos emitidos.

La Asamblea decidió la vuelta a la Constitución de 1853 con la adición de un artículo, el 14 bis, que garantizaba 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 a la infancia y minoridad, formación cultural, cesantía o paro forzoso, jubilación, compensación económica familiar y vivienda digna” (Jaureguiberry;1957:64).

Pocos meses más tarde, el gobierno militar, manteniendo la proscripción al peronismo, llamó a elecciones. En estas circunstancias el candidato por la UCR, Arturo Frondizi, con el fin de sumar a su campaña los votos del peronismo y asegurarse así el triunfo electoral decidió comenzar conversaciones con Perón exiliado en Caracas (Venezuela). Estas conversaciones culminaron en febrero de 1958 con la

firma de un Pacto entre ambos líderes. En virtud del mismo, Perón transmitiría a sus partidarios la instrucción de votar por Frondizi y éste se comprometía a adoptar una serie de medidas que le devolverían al peronismo la legalidad y los sindicatos. Los comicios generales se celebraron el 23 de febrero de 1958 y la victoria de Frondizi fue resonante al obtener cerca del 45% de los votos (Altamirano, 1998:54).

El día anterior a abandonar el gobierno, el presidente de facto Aramburu promulgó un decreto para la consideración de la restitución de la Sociedad de Beneficencia¹⁶, como un acto de reparación moral a Bernardino Rivadavia y a las damas de la Sociedad de Beneficencia. El argumento utilizado fue que se trataba de una institución surgida “de la más noble tradición argentina, y que ha sido menoscabada por los actos del gobierno depuesto”. Por la carga simbólica de esta institución, una medida de esta naturaleza tomada un día antes del traspaso de mando a un gobierno constitucional electo gracias al voto peronista no puede sino ser considerada como una revancha política mas que una contribución a un sistema de protección social .

El acuerdo con el peronismo no significó un apoyo incondicional del movimiento obrero a la gestión de gobierno de Frondizi. El incremento salarial de 60%, la ley de Asociaciones Profesionales, la promulgación de la ley de Amnistía así como la puesta en vigencia de ley de Asociaciones Profesionales, que presentaba pocos cambios con la versión sancionada por el gobierno peronista, el aumento del haber jubilatorio para los trabajadores al 82% del promedio del salario de los últimos años de la vida laboral del trabajador ajustados al ritmo de la inflación no fueron suficientes para detener el conflicto social (Feldman; Isuani y Golbert, 1988). La intensidad del proceso inflacionario determinó que el incremento 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. El sindicalismo peronista, reconocido como representante del proscrito partido justicialista, multiplicó los planteos, ante un gobierno cada vez más debilitado. En este contexto, hubo varios 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”. Por otra parte, las ideas que animaban a Frondizi no favorecían la inclusión de estas cuestiones en la agenda de gobierno. Apostaba a que el crecimiento de la economía, al garantizar puestos de trabajo y mejoras en el salario, hacía innecesario diseñar

¹⁶ Decreto Ley 6571. (30 de abril de 1958)

acciones destinadas a asegurar el bienestar de los más vulnerables. Su política, en el campo asistencial, se puede caracterizar entonces, como una política por “*default*”.¹⁷

Las tareas asignadas a la Dirección Nacional de Asistencia Social es otro indicador de la escasa importancia que el gobierno de Frondizi otorgaba a la asistencia de los más pobres. Como organismo encargado de 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 asignaba 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”.¹⁸ O sea que esta Dirección, más que diseñar una política para el conjunto optó, siguiendo las huellas dejadas por la vieja Sociedad de Beneficencia y la Fundación Eva Perón, por una estrategia de atención de caso por caso. Los recursos asignados a la Asistencia Social, como en el caso de salud, eran escasos e insuficientes para atender a las necesidades de la población (Katz y Muñoz; 1988), (Cuadro No. 2).

Cuadro Nº2

Erogaciones del sector público. Relación con el PBI (p.m.) Consolidado.

Finalidad y función	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Bienestar social	5,1	4,5	4,5	4,8	4,4	5,3
Seguridad Social	4,5	3,8	3,9	4,3	3,9	4,8
Trabajo						
Vivienda y urbanismo	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Asistencia Social	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1

¹⁷“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” Mensaje del Presidente el 1 de mayo de 1960 en la apertura de las sesiones parlamentarias

¹⁸ Decreto No. 12.070/57 y cuya cesión sin cargo fue autorizada por decreto ley 4835/58 y ratificada por la ley 14467.

Deportes y Recreación	0,1	0,1	0,1	0,1		0,1
Promoción Social						
Bienestar social sin discriminar	0,1	0,1	0,2		0,1	0,1

Fuente: Erogaciones del Sector Público Argentino. Clasificación por finalidades y funciones. 1961-1970
Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. Dirección Nacional de Programación Presupuestaria.

Mientras el gobierno apostaba al centralmente al crecimiento 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 los pedidos de subsidios para organizaciones encargadas de la asistencia así como los de pensiones graciables, fundamentados en el estado de necesidad de las personas. Más que buscar soluciones para atenuar la pobreza, los diputados y senadores optaron siguiendo los pasos del Poder Ejecutivo, por la estrategia de atender “caso por caso”.

La posibilidad de que los legisladores otorgasen pensiones graciables estaba instituida desde la Constitución de 1853 para aquellos empleados de la Administración Pública que “hubieron servido bien”. No significaba el reconocimiento de un derecho, sino que se premiaba a la lealtad personal del beneficiario a su trabajo u oficio. 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, la mayor parte de los pedidos estaban destinados para los pobres merecedores, los pobres virtuosos. Se argumentaba 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.¹⁹

Acorde con esta orientación un diputado de la Unión Cívica Radical de Pueblo, Pedro Luis Marconato, solicitó que se instituya, como en los viejos tiempos de la Sociedad de Beneficencia, un premio a la virtud. En su proyecto pidió que se establezcan dos premios anuales de cien mil pesos moneda nacional para ser

¹⁹ Los fundamentos expuestos por el Diputado Ruperto H. Godoy 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”. Cámara de Diputados, sesión del 30 de octubre de 1964, Reunión 91, p.5659.

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”.²⁰

Esta manera de concebir las políticas sociales resultaban más acordes con las concepciones imperantes en el siglo XIX, que con las ideas que en ese momento inspiraban a los estados de bienestar europeos. Hasta hubo diputados que consideraban que el Estado debía jugar un rol prescindente en la provisión de servicios sociales. Es que la experiencia de la FEP, y el acendrado antagonismo contra el régimen peronista, alimentaron las sospechas de utilización del Estado para fines partidarios.²¹ La instalación de Caritas en 1956 reforzó la creencia que eran las organizaciones no gubernamentales, sobre todo las que están ligadas a distintos cultos religiosos, las que debían 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, volviera a otorgar la personería jurídica a la Sociedad de Beneficencia.

Entre las pocas acciones que el gobierno de Frondizi puso en marcha en el campo de la política asistencial, se puede citar la reforma al Consejo Nacional del Menor, que fuera creado en 1957. A partir de ese momento el organismo, que pasó a llamarse Consejo Nacional de Protección al Menor²², se convirtió en un ente federal que además de ocuparse de los menores abandonados o con alguna anomalía determinada, era el encargado de establecer un régimen general para todos los menores. El gobierno se interesó también por la situación de las mujeres que inmigraban en búsqueda de trabajo. Para su atención creó, en el ámbito del Ministerio

²⁰ Estas ideas fueron expuestas en la sesión del 30 de octubre de 1964 en la Cámara de Diputados de la Nación, Reunión 91, p. 5660.

²¹ Así fue expresado por los diputados de la Unión Cívica Radical del Pueblo, Emilio Mihura y Reinaldo Elena en los fundamentos del proyecto que presentó el 3 de agosto de 1960 en la Cámara de Diputados 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”. Cámara de diputados, Sesión del 3 de agosto de 1960, Reunión 28, p.1607.

²² El nuevo Consejo se aprobó en 1959 (ley 15244).

de Trabajo, la Dirección Nacional de Seguridad y Previsión Social de la Mujer. En estos años se instituyó la Dirección de Aborígenes con la finalidad asistir a cerca de 200.000 nativos que se encontraban en estado de abandono. El gobierno estaba interesado en atender a este sector de la población no sólo por razones humanitarias: educarlos para el trabajo era funcional al proyecto desarrollista. "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".²³

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 las causas 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. 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 con 39.8.²⁴ La vivienda que, como ya vimos, era un problema de larga data se agudizó con las migraciones internas y con la expansión cuantitativa de las villas miserias. Fueron 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 llegó 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).

Si el desarrollo económico, tal como creía el Presidente Frondizi iba a solucionar estos problemas 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 en Córdoba– fue el principio del fin de Frondizi. La condición, impuesto por el Ejército y la Fuerza Aérea, de armar un gabinete de coalición 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 depusieron a Frondizi dejando en su reemplazo a José María Guido, presidente del Senado.

Un año más tarde se convocó a elecciones manteniendo la proscripción del peronismo. El 12 de octubre de 1963 Illia, candidato de la Unión Cívica Radical del Pueblo, ganó 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

²³ Entrevista realizada a Alfredo Allende, Ministro de Trabajo de Arturo Frondizi, en abril del 2005.

²⁴ Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966

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, 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 CGT anunció un Plan de Lucha que consistía en la ocupación de más de 10.000 fábricas. La enemistad de los dirigentes peronistas hacia un gobierno de otro color político, se profundizó con la sanción de la Ley de Asociaciones Profesionales. Esta ley al garantizar la democracia interna, la libertad de afiliación e impedir su utilización política fue percibida como un ataque al poder sindical. Ni la promulgación de la Ley del Salario Mínimo, Vital y Móvil ni la fijación de precios máximos para algunos artículos de primera necesidad fueron medidas suficientes para hacer retroceder a los sindicalistas. Entre el 21 de mayo y el 24 de junio 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.

En este escenario extremadamente complejo, la administración radical intentaba poner en marcha un proyecto que impulsara el desarrollo económico y mejorara el bienestar de la población. Para lograr 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 1964 el CONADE presentó el Plan Nacional de Desarrollo (1965-69). En el capítulo dedicado a las políticas sociales (que comprendía vivienda, educación y salud) no sólo se hacía un diagnóstico de la situación de estas áreas sino que también se plantea una estrategia de desarrollo social con 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 Oñativia.²⁵ Pero no fue el único intento del gobierno de innovación. Fiel a su creencia que para gobernar era necesario planificar, el Ministerio de Asistencia Social y Salud elaboró un programa de acción de cuatro años (1966-70) en el que luego de analizar las capacidades y

²⁵ 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.

deficiencias del Ministerio y la situación de salud de los argentinos presentaba propuestas tanto para el campo de la salud como para el asistencial.

Ese documento marca nuevos rumbos en el campo las políticas asistenciales: propone cambios en la orientación de las políticas, en la definición del beneficiario, en la participación de distintos actores. Mientras que la Sociedad de Beneficencia distinguía entre pobres merecedores y no merecedores, la FEP se refería a los humildes que había que dignificar y Frondizi confiaba en el desarrollo, el gobierno de Illia habla de mejorar los niveles de bienestar a los “que tienen derecho el individuo, los grupos y las comunidades” (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966:22). El sujeto de estas intervenciones ya no es más “el pobre” sino el conjunto de habitantes del país. Al dejar de hablar de necesidades para empezar a hablar de bienestar, el gobierno pretendía instalar un discurso nuevo en el campo de las políticas sociales y romper con las viejas ideas de la caridad y la beneficencia.

Mejorar los niveles de bienestar de la población suponía tener en cuenta un amplio espectro de cuestiones (la vivienda, salud, educación, recreación, etc.). Para lograrlo el gobierno considero necesario consolidar un sistema de Seguridad Social que contara con la colaboración eficiente y activa de la comunidad.²⁶ La asistencia ya no fue considerada como una intervención sobre casos individuales sino que se esperaba proyectarla en ámbitos mas amplios, a los de la comunidad

En enero de 1965 se designó al Dr. Sergio Provenzano como interventor del Consejo Nacional de Asistencia Social. Este organismo creado en la presidencia del Dr. José M. Guido²⁷ como un ente descentralizado, con personería jurídica y autarquía financiera. Las funciones que le fueron asignadas en ese momento no innovaban

²⁶ En el informe de gestión presentado por el Ministerio de Asistencia Social y Salud a los dos años de gestión así fue definido el campo de la política social: "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, para mucho de ellos, son 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 e las comunidades que el constituye e integra", en Ministerio de Asistencia Social y Salud; 1966, p. 623.

²⁷ Dicho Consejo Nacional de Asistencia Social reemplazó al creado en los años del gobierno del general Aramburu y que nunca se había puesto en funcionamiento.

demasiado respecto de las de la Dirección Nacional de Asistencia Social a la que venía a reemplazar.

La propuesta del gobierno de Illia era radicalmente distinta. Consistía en transformar al Consejo en un organismo técnico que fuera capaz de poner en marcha un régimen de seguridad social acorde con la normativa previsto por el artículo 14 nuevo de la Constitución Nacional.

Para cumplir con estos propósitos el interventor decidió una reorganización del organismo. Además de un Comité de Coordinación, Programación y Evaluación se conformaron los siguientes departamentos. Uno para casos individuales con dos Divisiones: la de servicios sociales que se ocuparía de la ayuda directa, los subsidios, la orientación laboral y casos especiales y la otra destinada a los hogares e institutos para ancianos, no videntes, niños y adultos. Un segundo departamento sería el encargado de Servicios Especiales administrando los Talleres de Producción para no vidente, una Editora Nacional de Braille una Biblioteca y una División de Estadística.

Loa aspectos más novedoso de este Consejo fueron la apuesta a favor de la formación de técnicos y la creación del departamento de Bienestar Social. Si bien en los años de Frondizi ya se había creado el Instituto de Servicio Social²⁸, 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. Coincidentemente el Poder Ejecutivo, con el fin de fomentar una burocracia especializada elevó al Parlamento, en julio de 1964, un proyecto 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”.²⁹

El departamento de Bienestar Social 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 sobre las viejas prácticas asistencialistas. Pero es la sección de Organización y Desarrollo de la Comunidad la que mejor expresaba 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

²⁸ Resolución Ministerio No. 1917/59

²⁹ Ministerio de Asistencia Social y Salud; 1966, p.755.

gestionaba las acciones con distintos organismos del estado y con actores de la sociedad civil³⁰.

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 comenzaron a escucharse otras voces provenientes de partidos políticos y de organizaciones de la sociedad civil que denunciaban el agravamiento de la cuestión social y proponían nuevas soluciones.

Por su parte, la Confederación General del Trabajo hizo público un documento en el que describía la dramática situación en que se encontraban las 700.000 personas que estaban viviendo en 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 una 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.”³¹

En el recinto parlamentario se escucharon nuevas propuestas para asistir a los sectores más humildes. A los reclamos por el incumplimiento del Estado de los subsidios asignados a distintos organismos públicos como el Patronato de la Infancia, se sumaron las voces de aquellos que señalaban las consecuencias que acarrearían para los sectores más vulnerables de la población el carecer de un organismo con capacidades y recursos para desarrollar políticas que se hicieran cargo de la cuestión

³⁰ 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 Social 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 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

³¹ Confederación General del Trabajo, *Hacia el cambio de estructuras*, 1964

social. Las propuestas apuntaron, 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. La presentada por el diputado de la UCRI Dante Tortonese de organizar una Subsecretaría de Asistencia Social dependiente del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública fue así fundamentada:

"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".³²

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, agrega el diputado en sus fundamentos, si bien algunas realizan meritísima 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, fueron las expuestas por el diputado socialista Alfredo Palacios al proponer la creación de un Servicio Nacional de Protección a la Maternidad e Infancia que sustituya la desfinanciada Caja de Maternidad.³³ A su juicio, 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"

Para atender la situación de los niños/as en situación de extrema vulnerabilidad, otros diputados propusieron la creación de centros de protección a la infancia (para niños entre 0 y 6 años) destinados a la prevención y asistencia de enfermedades en las llamadas "villas de emergencia" administradas por el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública.

³² Cámara de diputados, 16 de junio de 1966, ADLA, Tomo II:1177

³³ "El patrimonio de la Caja de Maternidad disminuye sensiblemente año tras años. Esto se desprende del análisis de los últimos balances, que se demuestran palmariamente en la descapitalización ya que para compensar los déficits que arrojan, ha sido necesario vender títulos, con los que fatalmente llegará la caja a la cesación de pagos. Y esta descapitalización tiene que ver en que si bien los aportes de los afiliados, empresarios y Estado se mantuvieron igual se elevaron los subsidios". Cámara de Diputado, 11 de diciembre de 1963. ADLA, Tomo 1, p.291

La preocupación por proteger al desempleado también estuvo presente en el debate parlamentario. En esos años las tasas de desempleo oscilaban entre un 4 y un 8%. Un grupo de diputados del partido Socialista Democrático 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 socialistas.

Otros parlamentarios, provenientes de la Democracia Progresista, plantearon la creación de distintos consejos como el Consejo Nacional de la Mujer y del Niño para asistir a la mujer que acaba de enviudar, especialmente cuando quedaba con hijos menores de edad, a la madre soltera, a la mujer sola aquejada de enfermedad grave, a la mujer anciana que acaba de quedar sola en el mundo. Se propuso también la creación de un Consejo Nacional del Anciano que, además de estudiar los problemas de la ancianidad en todos sus aspectos y adoptar las soluciones pertinentes, organice un registro nacional de establecimientos o instituciones dedicado a la protección del anciano, tomara medidas preventivas para resolver los problemas geriátricos y fomenta la construcción de hogares para ancianos.

La figura del Seguro Social volvió a aparecer. En algunos casos destinados solo a las madres. Diputados de distinta extracción política como Alfredo Palacios o Coggiola del MIR propusieron un Seguro Social de Maternidad (para la trabajadora, esposa de trabajadora e hijo de dos años) que brinde protección integral de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio y la del niño durante sus dos primeros años de vida. También se escucharon propuestas de diputados provenientes del radicalismo de crear 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.

Parecía entonces que se hubieran dado las condiciones para la puesta en marcha de intervenciones innovadoras para enfrentar a la pobreza. En primer lugar, el gobierno presentaba un proyecto de desarrollo social. En segundo lugar, el clima de ideas compartidos por gente de distinta extracción política había cambiado: se dejó de responsabilizar a las personas que se encontraban en situación y se comenzó a incluir como variables a tener en cuenta a la hora de hacer un diagnóstico tanto las oportunidades que brindaba el mercado de trabajo como el acceso al sistema de protección social. En tercer lugar, la pobreza no sólo estaba más extendida en la población sino que comenzaba a hacerse cada vez más visible como señala otro documento de la Confederación General del Trabajo.

“muchos argentinos estaban condenados a vivir en los márgenes de la sociedad. 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.”³⁴

Visibilidad de la pobreza, amplio consenso acerca las causas que la provocaban y sobre las estrategias de intervención, ¿había llegado el fin de los premios a la virtud, de los campeonatos Evita? ¿Se podía pensar ahora en la implementación de una estrategia como la que planteaba el gobierno y que reclamaban buena parte de los diputados?

Los obstáculos a sortear para cambiar el rumbo de las políticas sociales eran muchos. La herencia de la vieja modalidad de intervención social 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 declararon “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 (Cuadro N°2). 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 presentaron en la Cámara de Diputados, la mayor parte de ellas no lograron ser discutidos en el recinto: pasaron a las distintas comisiones y ahí fueron quedando cuando un nuevo Golpe de Estado depuso al Presidente 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.

³⁴ Confederación General del Trabajo (1965), *La CGT en marcha*..

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. A diferencia de lo ocurrido en países en donde 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. Buscar soluciones a los problemas de este sector de la población tampoco garantizaba el apoyo del electorado peronista.

La irrupción en la arena política de las Fuerzas Armadas constituyó otro serio obstáculo para la continuidad de las políticas. Discontinuidad que el afán fundacional de los distintos gobiernos, sean civiles o militares, profundizaba. Diferenciarse de los símbolos peronistas –y sobre todo de la Fundación Eva Perón– formó parte de este proceso fundacional.

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, en estos diez años no se logra construir un dispositivo estatal capaz de poner en marcha una estrategia sostenible en el tiempo y con los recursos adecuados.

A diferencia de lo que ocurría en otras latitudes en que la asistencia a los pobres podía ser utilizado electoralmente por los partidos políticos, en el caso de la Argentina la política fue un obstáculo para la gestión de las políticas sociales, aquellas destinadas a los sectores más vulnerables. Pero si las dificultades para consolidar un sistema democrático, la debilidad del sistema de partidos y los recurrentes golpes militares resultaron adversos para la suerte de los sectores más vulnerables, la corporación sindical supo aprovechar esta situación a favor de sus afiliados quienes, en el período aquí analizado, se beneficiaron con el acceso a los nuevos servicios brindados por el sistema de protección social.

ANEXO

Cuadro N° 1

Dirección de Servicios Sanitarios	H. Rivadavia	Capital Federal	885 plazas	Asistencia integral de la patología femenina. Cuenta además con una pequeña sección para hombres, exclusivamente de la Repartición.
	Instituto de Maternidad	Capital Federal	694 plazas	Asistencia médico-social de la madre y el niño
	H. de Niños	Capital Federal	854 plazas	Asistencia de niños, varones hasta 12 años y mujeres hasta los 14 años.
	Casa Cuna "Eva Perón"	Capital Federal	488 plazas	Asistencia hospitalaria (pediatría) y asistencia interno-infantil.
	H. Sanatorio de Llanura "Vicente López y Planes"	Gral. Rodríguez, Buenos Aires	935 plazas	Asistencia y tratamiento de mujeres y niños tuberculosos u otra enfermedad de pulmón. Preventorio de niños y niñas.
	Maternidad Ramón Sardá	Capital Federal	392 plazas	Asistencia médico-social de la madre y el niño
	H. Nacional Neuropsiquiátrico de mujeres	Capital Federal	3793 plazas	Enfermedades neuropsiquiátricas
	H. Nacional Neuropsiquiátrico de mujeres	Lomas de Zamora, Buenos Aires	3156 plazas	Enfermedades neuropsiquiátricas
	H. oftalmológico "Santa Lucía"	Capital Federal	109 plazas	Asistencia oftalmológica para ambos sexos, adultos y niños
	Instituto Oftalmológico "Pedro Lagleyze"	Capital Federal	43 plazas	Asistencia oftalmológica para ambos sexos, adultos y niños
	Dispensario oftalmológico	Capital Federal		Atención de enfermedades oculares
	Dispensario oftalmológico	Santa Fe	6 plazas	Dispensario oftalmológico
	Dispensario oftalmológico	Tucumán	6 plazas	Dispensario oftalmológico
	Dispensario oftalmológico	Santiago del Estero	8 plazas	Profilaxis de la ceguera
	Instituto de Tisiocirugía "María Ferrer"	Capital Federal	61 plazas	Lucha antituberculosa integral, en correlación con los establecimientos sanitarios en los que se presta asistencia tisiológica. Acción preventiva, asistencial y formativa
	Sanatorio Marítimo	Mar del Plata, Buenos Aires	233 plazas	Asistencia clínico-quirúrgica de enfermos de tuberculosis ósea, en todas sus formas clínicas
	Solarium	Mar del Plata, Buenos Aires	96 plazas	Helioterapia y balneoterapia de niños de ambos sexos (raquitismo y procesos ganglionares)
	Instituto de Odontología	Capital Federal		Para asistencia odontológica integral (turnos matutino y vespertino)
	Servicio de Reconocimientos Médicos	Capital Federal		Para varones de 8 a 13 años. Enseñanza de Segundo a Sexto grado en escuelas públicas.
	Departamento de Becarios	Capital Federal		Distribuye las becas que acuerda la Dirección Nacional de Asistencia Social, para médicos residentes extranjeros y

				argentinos del interior del país, controla el desenvolvimiento de los becarios y atiende sus inquietudes.
	Servicio de Psicopatología y Psicopedagogía de la Infancia y de la Adolescencia	Capital Federal		Estudio, observación y tratamiento de las anomalías psíquicas y de las variedades anormales del modo de ser psíquico
	Taller de Radiología y de Electromedicina	Capital Federal		Asesora en la recepción de aparatos de electromedicina, controla su funcionamiento, procede a su reparación y conservación en general, contando con un servicio inmediato y de urgencia
	Oficina Centralizadora Alimentaria	Capital Federal		Reglamenta el régimen alimentario de hospitales y hogares de internados. Estudia y regula la provisión general de víveres frescos y secos para cumplir el plan alimentario
Dirección de Menores	Casa de Admisión: Escuela-Hogar "Ursula Llona de Inchausti"	Capital Federal	para 64 niños de ambos sexos	Estudio psicofísico completo de los niños, antes de ser derivados a los establecimientos de la Dirección.
	Instituto Médico-Pedagógico "Mercedes de Lasala y Riglos" (internados)	Moreno, Buenos Aires	550 niños	Para niños en edad preescolar, de 2 a 6 años
	Jardín de Infantes (externado)	Capital Federal	80 niños	Para niños en edad preescolar, de 2 a 6 años
	Hogar "Saturnino E. Unzué"	Mar del Plata, Buenos Aires	350 niñas	Para menores de características comunes, en edad escolar de 6 a 12 años
	Hogar de Niñas "Crecencia Boado de Garrigos"	Capital Federal	600 niñas	Para menores de características comunes, en edad escolar de 6 a 12 años
	Hogar de Niños "General José de San Martín"	Capital Federal	350 niños	Para menores de características comunes, en edad escolar de 6 a 12 años
	Hogar Almafuerde	Capital Federal	175 niños	Para menores de características comunes, en edad escolar de 6 a 12 años
	Hogar General "Martín Rodríguez"	Mercedes, Buenos Aires	500 niños	Para menores de características comunes, en edad escolar de 6 a 12 años
	Hogar "Manuel Rocca"	Capital Federal	95 niños	Para menores de características comunes, en edad escolar de 6 a 12 años
	Instituto "José María Pizarro y Monje"	Capital Federal	90 niñas	Para menores de 12 a 14 años, 6to. Grado vocacional
	Instituto "Ángel T. de Alvear"	Luján, Buenos Aires	200 niños	Para menores de 12 a 14 años, 6to. Grado vocacional
	Hogar "Estela Matilde Otamendi"	San Fernando, Buenos Aires	50 niñas	Para estudios secundarios y especiales
	Establecimiento "Carlos Pellegrini"	Pilar, Buenos Aires	130 niños internos	Para estudios secundarios y especiales
	Hogar "17 de Octubre"	San Justo, Buenos Aires	350 niños	Para estudios secundarios y especiales. Cursos acelerados de aprendizaje de oficios.
	Colonia Agrícola "Oscar Ferrari"	Las Armas, Buenos Aires	60 niños	Para estudios secundarios y especiales. Enseñanza acelerada de tareas agrícolas.
Hogar del pre-			40 menores	Para menores que carecen de hogar

	egresado (a habilitar)			familiar o que aún no pueden reintegrarse al propio por razones sociales. Para menores desde los 16 años y por un término no mayor de 6 meses.
	Escuela-Granja E. y "M. R. Patiño"	Lomas de Zamora, Buenos Aires	60 niñas	Para menores de características no comunes. Para niñas de 6 a 12 años, susceptibles de reeducación, para reintegrarlas al medio ambiente, recuperadas o para continuar la reeducación en el medio aconsejado.
	Escuela-Granja-Taller "Santa Rita"	Boulogne Sur Mer, Buenos Aires	140 niñas	Para menores de características no comunes. Para niñas de 12 a 22 años, susceptibles de reeducación, a fin de conseguir su reincorporación al medio ambiente, en condiciones favorables.
	Instituto "Doctor Sánchez Picado"	Capital Federal	para 30 varones internos y 40 externos	Para menores de características no comunes de 6 a 12 años
	Escuela Agrícola Ganadera "M. L. y M. C. Inchausti"	Marcos Paz, Buenos Aires	60 varones	Para menores de características no comunes de 6 a 12 años y susceptibles de reeducación
	Instituto "Ramayon López Valdivieso"	Luján, Buenos Aires	120 varones	Para varones de características no comunes de 12 a 22 años con vista a su recuperación
	Instituto para oligofrénicos medios: Colonia Agrícola "Rómulo Otamendi"	Buenos Aires	20 varones	Para varones de características no comunes de 13 a 22 años, oligofrénicos medios.
	Establecimiento "Los Arenales"	Ing. Maschwitz, Buenos Aires	77 niñas	Para menores que presentan inadaptación social, de 6 a 15 años, susceptible de adaptarse.
	Colonia "Cayetano Zibecchi"	Juárez, Buenos Aires	60 niñas	Para jóvenes que presentan inadaptación social, de 15 a 22 años, susceptible de adaptarse.
	Instituto de Tipo Educativo (Privado)			Para niñas de 15 a 22 años, inadaptadas sociales que por sus características necesitan tratamiento especial (becadas)
	Colonia Hogar "Ricardo Gutiérrez"	Marcos Paz, Buenos Aires	480 varones	Para varones de 12 a 22 años que presentan inadaptación social
	Colonia Nacional de Menores "Juan Perón"	Luján, Buenos Aires	280 varones	Para varones de 6 a 15 años que presentan inadaptación social
	Colonia Hogar "Mariano Ortiz Basualdo"	Las Armas, Buenos Aires	220 varones	Para varones mayores de 14 años y hasta 22 años, sin problemas de conducta que por diversas causas son descolocados escolares
	Casa "San Sebastián"	Córdoba	60 niñas	Hogar para niñas débiles mayores de 10 años y hasta los 22, con problemas de salud que necesitan aire serrano.
	Campo de Deportes	Capital Federal		Destinado a la práctica de deportes en general, se utiliza para facilitarlos a instituciones privadas que practican fútbol
Dirección de Ayuda Integral	Hogares "Bartolomé Obligado y Casimira López"	Bella Vista, Buenos Aires	34 internadas	Hogar para ancianas de 60 a 75 años
	Hogar de Ancianos "Juana Sarriegui de"	Concordia, Entre Ríos	50 internados	Para la protección integral de la vejez desvalida

	Isthilart”			
	Hogar “Isabel Balestra Espíndola y Pabellón Lea Meller Vack”	Capital Federal	40 internados	Hogar para ancianas.
	Hogar “Bernardo y Juana Carricart”	Libertador Gral. San Martín, Buenos Aires	45 internados	Hogar de ancianos
	Hogar de Ancianos Benvenuto	La Reja, Buenos Aires	90 plazas	Hogar para ancianos de ambos sexos
	Refugio Maternal N° 1 “Gregoria Matorras de San Martín”	Capital Federal	100 plazas	Amparo de la madre soltera, viuda o abandonada, con problemas sociales.
	Refugio Maternal N° 2 “María del Carmen Chiclana de Espora”	Capital Federal	33 camas y 23 cunas	Amparo de la madre soltera, viuda o abandonada, con problemas sociales.
	Refugio Maternal N° 3 “Paula Albarracín de Sarmiento”	Capital Federal	12 camas y 12 cunas	Amparo de la madre soltera, viuda o abandonada, con problemas sociales.
	Barrio “Josefina Tarragona de Martínez Rufino”		100 casas- 700 pers. aprox.	Solucionar el problema de la vivienda
	Barrio Sarandí	Sarandí, Buenos Aires	13 casas- 119 pers. Aprox.	Solucionar el problema de la vivienda
	Hogar “Santa Ana”	Quilmes, Buenos Aires	86 personas	Solucionar el problema de la vivienda
	Hogar “José Elordy”	Banfield, Buenos Aires		Solucionar el problema de la vivienda
	Casa	Capital Federal	38 personas	Solucionar el problema de la vivienda
Dirección de Ciegos	Escuela de Aprendizaje Industrial Eva Perón	Capital Federal	120 alumnos	Habilitar al ciego para su desenvolvimiento en los Talleres de la Institución.
	Hogar “Santa Cecilia”	Villa Lynch, Buenos Aires	99 internados	Para niñas no videntes en edad pre-escolar y escolar y niños de 3 a 6 años.
	Hogar “Santa Ana”	San Martín, Buenos Aires	140 internas	Hogar de ancianas no videntes
	Hogar “San José”	San Martín, Buenos Aires	154 internos	Internado de ancianos no videntes
	Hogar General “Manuel Belgrano”	San Martín, Buenos Aires	104 internos	Internado para varones no videntes desde 6 a 20 años aproximadamente. Atención y educación de los mismos.
	Hogar “José Manuel Estrada”	Capital Federal		Hogar de semi-libertad para jóvenes ciegos y club de carácter social, cultural y deportivo
	Escuela complementaria “General San Martín”	Capital Federal	100 alumnos	Educación, adaptación y readaptación de no videntes adultos de ambos sexos.
	Escuela “General Manuel Belgrano”	San Martín, Buenos Aires	100 alumnos	Educación de niños y jóvenes ciegos.
	Escuela “Santa Cecilia”	Villa Lynch, Buenos Aires	100 alumnas	Educación integral de niñas ciegas desde 4 años hasta finalizar 6° grado-jardín de infantes
	Pensionado para jóvenes ciegos	Capital Federal		Hogar de semi-libertad, para jóvenes ciegos y club social, cultural y deportivo.

Fuente Ministerio de Trabajo y Previsión Dirección Nacional de Asistencia Social, Buenos Aires, 1951.