

# La intervención social del Estado Argentino entre dos dictaduras

Un estudio de los proyectos, las política y los actores del Ministerio de Bienestar Social/Acción Social de La Nación [1966-1983]

Autor:

Osuna, María Florencia

Tutor:

Rodríguez, Laura Graciela

2016

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Doctor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Historia

Posgrado

**TESIS DE DOCTORADO EN HISTORIA**

**FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS**

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**

**“LA INTERVENCIÓN SOCIAL DEL ESTADO ARGENTINO  
ENTRE DOS DICTADURAS. UN ESTUDIO DE LOS  
PROYECTOS, LAS POLÍTICAS Y LOS ACTORES DEL  
MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL/ACCIÓN SOCIAL DE  
LA NACIÓN (1966-1983)”**

**DOCTORANDA: MG. MARÍA FLORENCIA OSUNA**

**DIRECTOR: DR. DANIEL LVOVICH**

**CODIRECTORA: DRA. LAURA GRACIELA RODRÍGUEZ**

**FEBRERO DE 2016**

# ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	6
<b>INTRODUCCION</b> .....	9
1. Construcción del problema de investigación y objetivos de la tesis.....	9
2. Estado de la cuestión .....	16
a. Ministerios nacionales entre dos dictaduras: actores, proyectos y conflictos .....	16
b. El Ministerio de Bienestar Social.....	24
3. Estrategias metodológicas y perspectiva de análisis.....	35
a. Sobre las fuentes.....	35
b. Algunas referencias conceptuales.....	37
<b>PRIMERA PARTE: El Ministerio de Bienestar Social durante la “Revolución Argentina” (1966-1973)</b> .....	42
Capítulo I: “El Ministerio de Onganía”: Actores, proyectos y políticas en torno a la conformación del Ministerio de Bienestar Social (1966-1970) .....	43
Introducción.....	43
1. La creación del Ministerio de Bienestar Social .....	46
2. Los católicos “comunitaristas” del MBS.....	55
3. ¿Comunitarismo moderno o corporativismo neomedieval?.....	63
4. El comunitarismo de los Organismos internacionales.....	69
5. El proyecto de la SEPAC.....	74
a. El “comunitarismo” de la SEPAC.....	77
b. La “participación”.....	85
b.1 La participación de las organizaciones intermedias: el lugar de las cooperativas.....	90
Conclusión.....	94

Capítulo II: El proyecto de seguridad social del “onganiato”, entre la Doctrina Social de la Iglesia y la Prospectiva.....	96
Introducción.....	96
1. Lo “técnico” y lo “moderno” en el proyecto de la “Revolución Argentina” .....	97
2. Los puntos de confluencia de militares, funcionarios y técnicos.....	102
3. Prospectiva: “la ciencia de la anticipación” .....,.....	108
4. El proyecto de seguridad social del MBS de Onganía.....	113
a. La reforma del sistema previsional: hacia la centralización estatal.....	123
a.1. Un ejemplo de “participación”: las organizaciones de jubilados .....	128
b. La “participación” de los sindicatos y la ley de obras sociales.....	133
Conclusión.....	136
Capítulo III: <b>Manrique Busca Sufragios</b> : el MBS entre la “nacionalización” y la apertura de la “Revolución Argentina”.....	137
Introducción.....	137
1. El ministerio de Manrique .....	139
2. La construcción de un ministro federal.....	149
3. La política social: los intentos de “estatización” y sus límites.....	154
a. Manrique y los jubilados.....	157
b. Estado y sindicatos frente a la salud.....	161
5. La candidatura de Manrique y la Alianza Popular Federal.....	165
Conclusión.....	167
<b>SEGUNDA PARTE: Las políticas sociales en Estado de excepción (1973-1976).....</b>	<b>169</b>
Capítulo IV: El “Ministerio del Pueblo”. Actores, discursos y políticas del MBS durante el tercer gobierno peronista (1973-1976).....	170
Introducción .....	170
1. Actores y estructura del MBS de López Rega.....	173
2. El garrote y la zanahoria: amigos y enemigos del ministro del Pueblo.....	178
2.a. Beneficiarios y víctimas de la política de vivienda y urbanismo.....	182
3. La Dirección Nacional de Emergencias Sociales (DINES).....	188

4. Las políticas hacia la familia.....	194
5. Estado y corporaciones en la definición de la seguridad social .....	198
Conclusión.....	201

**TERCERA PARTE:** El Ministerio de Bienestar Social durante el *terrorismo de Estado* (1976-1983).....203

Capítulo V: “El Ministerio de la Familia”: actores, políticas y estrategias de intervención del MBS en el marco del *terrorismo de Estado*.....204

Introducción.....	204
1. ¿Cómo pensar los límites entre Estado y sociedad? Discursos y acciones del MBS, la Iglesia y el laicado en la protección de la “célula básica de la comunidad” .....	206
a. Diagnósticos y representaciones de civiles, militares y católicos.....	211
b. Los actores católicos involucrados en las políticas relacionadas con la familia.....	217
c. Estado y mundo católico en la conformación del “Plan de Promoción Familiar” .....	221
d. El fortalecimiento material de la familia.....	226
Conclusión.....	233

Capítulo VI: ¿Cómo suturar la “brecha generacional”? Discursos e iniciativas del MBS

hacia la niñez y la juventud durante la última dictadura .....	235
Introducción.....	235
1. La “brecha generacional” .....	237
2. La resocialización de los jóvenes: las políticas y discursos del MBS.....	243
a. Sexo, drogas y... “subversión” .....	245
3. Discursos y políticas hacia a los niños.....	253
a. El hombre del año 2000.....	253
b. Iniciativas hacia los niños (y sus padres).....	257
c. El Cuerpo de Vigilancia Juvenil como antídoto al “riesgo físico y moral”.....	260
d. Influencias internacionales en las políticas hacia los niños.....	266
e. La “semana del niño”: actores y actividades en el espacio público.....	270
Conclusión .....	279

Capítulo VII: Discursos, políticas y actores en torno al problema de los jubilados durante la dictadura.....	281
Introducción.....	281
1. Imaginarios sobre los abuelos y los jubilados durante la última dictadura.....	283
2. Cambio de régimen y nueva agenda en torno a la previsión social.....	286
a. El financiamiento del Sistema.....	292
b. La modernización del Sistema.....	295
3. La eliminación de los aportes previsionales: Debates en torno a un cambio fundamental en el sistema.....	298
Conclusión.....	308
<b>CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>310</b>
<b>BIBLIOGRAFIA Y FUENTES.....</b>	<b>320</b>

## Agradecimientos

Fueron muchas las personas y las instituciones que estuvieron involucradas de manera directa e indirecta con el trabajo de investigación, reflexión, discusión y escritura de esta tesis. En primer lugar, quiero agradecer a mi director de tesis, Daniel Lvovich, por haberse comprometido de manera entusiasta, generosa y responsable con este trabajo desde sus primeros esbozos. Valoro inmensamente su compañía en las idas y vueltas de la construcción de este relato en particular, pero sobre todo su invitación a comenzar a transitar el camino de la investigación historiográfica. Asimismo, agradezco a Laura Graciela Rodríguez, quien codirigió este trabajo, por su acompañamiento constante a lo largo de estos años y por la posibilidad de compartir diferentes espacios de discusión sobre el Estado en la Historia Reciente. Esos intercambios fueron fundamentales para pensar aspectos nodales de la tesis. Asimismo, agradezco a Alejandro Cattaruzza, mi consejero de estudios del doctorado de Filosofía y Letras (UBA), por el apoyo y la ayuda que me ha brindado en numerosas oportunidades.

Para el desarrollo de esta investigación fueron fundamentales también las discusiones y el acompañamiento constante de mis colegas y amigos del grupo de discusión sobre historia contemporánea de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Destaco especialmente el apoyo constante y la presencia de Paula González, Gabriela Gomes, Malena Chinski, Juan Gandulfo, Florencia Levín, Ernesto Bohoslavsky, Cristian Vázquez, Hernán Merele, Juan Luis Besoky y Edward Brudney.

Mis amigos del “mundo académico” son fundamentales para otorgar sentido a mi trabajo y su apoyo fue imprescindible para terminar esta tesis. Agradezco profundamente la amistad y la compañía constante de Valeria Galván, Gabriela Gomes, Malena Chinski, Jimena Montaña, Noelia Fernández, Guillermina Zanzottera, Blanca Gauto, Romina Barrios, Virginia Pisarello, Jeremías Silva, Emmanuel Kahan, Alex Hasgall y Martín Vicente. A su vez, Valeria, Gabriela, Noelia, Martín y José Buschini leyeron y corrigieron con lucidez y responsabilidad varias versiones de esta tesis. A ellos, mi inmensa gratitud por su compromiso con mi trabajo.

Del mundo de la Historia Reciente agradezco también a Paula Canelo, Marina Franco, Roberto Pittaluga, Gabriela Aguila, Silvina Jensen, Soledad Lastra, Hernán Sorgentini y Santiago Garaño, por los aportes inteligentes y generosos que me han brindado en diferentes espacios, ya que fueron fundamentales para pensar mis problemas de investigación.

Del campo de la Política Social, debo un especial agradecimiento a Fernando Falappa, Verónica Mossier y a Marina Luz García por haberme brindado, desde la teoría y la práctica, elementos fundamentales para encarar mi trabajo.

A mis compañeros de trabajo de la cátedra de Teoría Política (UNLP): Germán Soprano, Sabrina Calandrón y Emmanuel Kahan les agradezco los enriquecedores intercambios que tenemos en ese espacio, ya que, además de favorecer mi práctica docente, también son relevantes para el desarrollo de mi trabajo de investigación.

A mis queridas compañeras y amigas del equipo de Historia de la UMET, Patricia Alí y Mariana Facio, les debo un especial agradecimiento por su compañía y presencia a lo largo de estos años.

Asimismo, hago extensiva mi gratitud a los colegas y amigos, Santiago Cueto Rúa y Joana López, por los casi cinco años de interesantes, constantes y amistosos debates en el marco de nuestro trabajo en el dictado de los cursos virtuales sobre *terrorismo de Estado* del Instituto Nacional de Formación Docente.

A las autoridades, el cuerpo docente y el personal administrativo de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA les agradezco la creación de un espacio propicio para el desarrollo de esta tesis. Asimismo, las becas obtenidas del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, y de la Comisión de Investigaciones Científicas, fueron imprescindibles para la realización del presente trabajo.

Al personal y autoridades de las hemerotecas de la Biblioteca Nacional, del Congreso de la Nación, de la Facultad de Derecho (UBA) y del Ministerio de Economía les debo también mi agradecimiento por haberme facilitado una parte importante de las fuentes utilizadas en esta tesis.



A mi familia (Patricia, Horacio, Ramiro, Ludmila, Berta, Mirta, Laura, Miriam, Martina y Tomi) le agradezco la presencia, la confianza y el afecto que siempre es el marco fundamental para la realización de mis trabajos. A mis amigas/hermanas de toda la vida: Soledad, Natalia y Juliana les agradezco la paciencia y el amor. Finalmente, le debo un reconocimiento muy especial a Alejandro Guyot por su constante apoyo, contención y cariño.

## Introducción

### 1. Construcción del problema de investigación y objetivos de la tesis

El objetivo general de la presente tesis es estudiar las estrategias de intervención del Ministerio de Bienestar Social (MBS)/Acción Social (MAS), desde su creación en 1966, durante el régimen de facto presidido por Juan Carlos Onganía, hasta el final de la última dictadura argentina, en 1983<sup>1</sup>. En relación con esto, se analizarán las trayectorias, los discursos y los idearios de los principales funcionarios involucrados con las políticas del área; los proyectos ministeriales de los diferentes gobiernos del período, las características de las políticas impulsadas e implementadas, y la red de relaciones existente entre los actores sociales y estatales.

En casi todo el período de estudio, aunque con algunas variaciones, el ministerio estuvo compuesto por las Secretarías/Subsecretarías de Salud Pública, de Vivienda, de Seguridad Social, de Promoción y Asistencia de la Comunidad/Asistencia Social, de Turismo, de Deportes, y del Menor y la Familia. Estas áreas, consideradas aisladamente, constituyen grandes subsistemas de la política social cuyo análisis es imposible agotar en el marco de nuestro trabajo. Por este motivo, es importante adelantar al menos dos consideraciones atinentes a la metodología y el recorte.

Por un lado, esta tesis, se inscribe en el campo de la historia política. En este sentido, el objetivo principal del trabajo no reside en reconstruir las lógicas internas de cada subsistema ni dar cuenta de sus dimensiones cuantitativas y normativas (número de beneficiarios, montos de las retribuciones, etc.). A pesar de esta advertencia, debido a la importancia que los actores católicos de las dos dictaduras estudiadas le otorgaban al sistema previsional y a la figura del jubilado, las políticas previsionales serán abordadas en casi todo el período trabajado. En cambio, las obras sociales, la salud pública, la

---

<sup>1</sup> El Ministerio de Bienestar Social, existió con esa denominación hasta 1981, cuando se transformó en Ministerio de Acción Social.

asistencia social, la vivienda y la familia serán problemas estudiados en los períodos en que fueron parte sustantiva de la estrategia ministerial.

En relación con esto, las políticas de la agencia estatal serán consideradas, principalmente, en función del paradigma de intervención ministerial que predominó en cada gobierno. De esta manera, la estrategia central del MBS en cada momento será determinada teniendo en cuenta los objetivos generales de cada gobierno y de la coalición de fuerzas que lo respaldaba; las redes, idearios y perfiles de los funcionarios reclutados; y las iniciativas que, en función de lo anterior, adquirieron más relevancia y urgencia.

Por otro lado, aunque una buena parte de las iniciativas ministeriales podrían inscribirse en la definición clásica de política social, materializada en servicios sociales estatales como jubilaciones, asignaciones familiares, viviendas, turismo social y asistencia médica; en el período considerado el MBS también fue utilizado para otros fines que no es posible observar si nos ceñimos a esa categoría. En efecto, diferentes actores –católicos, nacionalistas, peronistas ortodoxos – en distintos momentos intentaron construir, intentaron construir desde esa agencia estatal diferentes proyectos ligados a sus utopías y cosmovisiones.

La existencia del MBS, asimismo, se sitúa en un complejo contexto histórico signado por la existencia de dos regímenes militares, con un interregno de sólo tres años de democracia formal, y por la escalada de la violencia política social y estatal. Entonces, el propósito y desafío de la tesis también será delimitar la especificidad de la intervención social del Estado, teniendo en cuenta ese marco. Los diferentes capítulos abordarán diferentes subperíodos en que, como veremos a continuación, junto con cambios relevantes de gobierno, creemos que fue modificándose la estrategia del MBS: 1966-1970, 1970-1973, 1973-1976 y 1976-1983.

Desde mediados del siglo XX, más precisamente a partir de 1955, en el contexto de la dictadura “Revolución Libertadora” y el comienzo de la “Resistencia” peronista, diversos sectores sociales, estatales y militares comenzaron un proceso de construcción de un enemigo interno bajo la certeza de que era necesario eliminarlo. En el período de alta conflictividad social que inauguró el derrocamiento del peronismo, una contribución importante al impulso de la represión dentro del país, en el marco de la Guerra Fría, fue la

Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) que planteaba la existencia de un enemigo interno- asociado ampliamente con el “marxismo”- y la guerra no convencional. Para combatirlo, los militares argentinos cumplieron un papel central en el control del orden interno y los diferentes gobiernos construyeron un andamiaje normativo para reprimir a los partidos políticos y grupos de izquierda, a los trabajadores, a los estudiantes, al peronismo revolucionario y a los grupos armados<sup>2</sup>.

La DSN, asimismo, contemplaba la promoción del “desarrollo”, sobre todo en los países periféricos para contrarrestar el impacto del “comunismo”. El régimen de facto de la “Revolución Argentina”, liderada por un general “azul”, Juan Carlos Onganía, jugó un papel importante en este entramado a partir de 1966. Osiris Villegas, uno de los jefes militares del golpe – que luego sería secretario del Consejo Nacional de Seguridad – desarrolló una versión muy completa de la DSN y al mismo tiempo, veía en el nuevo gobierno la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico industrial deseado<sup>3</sup>. Estos propósitos se condensaron en un documento llamado *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad nacional*, en donde la Seguridad se encontraba subsumida al problema del desarrollo. Este problema había comenzado a ser un tema prioritario en las agendas de los países de la región después de la Revolución Cubana. Sobre todo desde 1961, cuando la Alianza para el Progreso intentó promover el desarrollo económico, social y cultural de los países dependientes para evitar estallidos sociales y revoluciones<sup>4</sup>.

Si bien en este marco general es posible comprender que en Argentina el MBS fuera creado bajo el paradigma del “desarrollo”, para entender los matices de este proceso resulta necesario prestar atención a los actores y a las expectativas locales. El gobierno de facto llegó al poder en un contexto de crisis de la democracia liberal y de la

---

<sup>2</sup> Ranalletti, Mario y Pontoriero, Esteban, “La normativa en materia de defensa y seguridad y la criminalización de las disidencias (1955-1976)”, en actas de las *V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente*, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010 ; Franco, Marina, *Un enemigo para la nación*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2012; Franco, Marina, Rompecabezas para armar: la seguridad interior como política de Estado en la historia argentina reciente (1958-1976), *Revista Contemporánea*, N° 2, 77-96, 2012; Eidelman, Ariel, *El desarrollo de los aparatos represivos del Estado argentino durante la Revolución Argentina, 1966-1973*, Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, 2010.

<sup>3</sup> De Riz, Liliana, *La política en suspenso 1966/1976*, Buenos Aires, Paidós, 2007.

<sup>4</sup> Aguirre, Orlando, “La Alianza para el Progreso y la promoción en América Latina”, en *Revista Afuera*, Año V, n. 9, 2010, Disponible en: [http://www.revistaafuera.com/autores\\_detalle.php?id=94](http://www.revistaafuera.com/autores_detalle.php?id=94).

“partidocracia”, -término utilizado por Onganía para acentuar el clima hostil frente a los partidos políticos. Este sistema político era percibido como incapaz de garantizar el orden y la “unidad nacional”, y conducente a la crisis y el conflicto. Al mismo tiempo, la democracia –encarnada, a su vez, en Arturo Illia- era asociada con la lentitud, la ineficiencia, la debilidad y la falta de autoridad. Las FFAA, por su capacidad organizativa y de mando, eran percibidas como la única institución capaz de modernizar el país. De esta manera, este gobierno militar no pretendía tomar el poder sólo para programar una salida electoral, sino que tenía objetivos refundacionales y “revolucionarios”. En el programa de la dictadura “desarrollista”, técnica y “apolítica”, no había lugar para los partidos políticos –que, de hecho, fueron prohibidos- y las FFAA tampoco podían ejercer la función pública. Se ensayarían entonces nuevas formas de vinculación con la comunidad, a partir del asesoramiento “técnico” de consejos esparcidos por todo el territorio nacional y conformados por los representantes de las comunidades municipales y provinciales.

Como los partidos políticos y los militares en servicio activo no tenían lugar en el nuevo gabinete nacional, las distintas agencias estatales estuvieron en manos de civiles representantes de tres sectores diferentes: los nacionalistas, los católicos (“paternalistas”) y los liberales. Onganía era un ferviente católico- representante del sector “paternalista”-y el flamante MBS fue integrado por miembros de esa red. Durante el primer año, predominaron los integristas de Ciudad Católica. Pero, luego, fueron reemplazados por funcionarios cercanos a la red nacionalista del Ateneo de la República, más flexibles frente a las exigencias del “mundo moderno”. De esta manera, la creación del MBS respondió directamente al nuevo proyecto de gobierno y combinó dos elementos centrales de éste: el catolicismo y la resolución técnica de la cuestión social. Por la cercanía con las ideas y redes del nuevo presidente, en algunos círculos se lo llamó “el Ministerio de Onganía”. En ese marco, dentro del MBS, la dependencia más “revolucionaria” fue la Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad (SEPAC), que intentaba construir las nuevas formas de participación comunitaria a partir de los Consejos de la Comunidad. La utopía “desarrollista” implementada por los católicos en el plano de la política social, hacía énfasis en un principio: el desarrollo sólo sería posible si la comunidad local, controlada y asesorada por el Estado, tomaba en sus manos la ejecución de las políticas

del bienestar. Debido a que el propósito general de la tesis es dar cuenta de la estrategia principal de intervención del MBS en los distintos gobiernos, en los años de Onganía analizaremos la red de actores, de ideas y de agencias que respondieron más cabalmente a los propósitos católicos y modernizadores del nuevo gobierno. Por tal motivo, en los Capítulos 1 y 2, examinaremos, respectivamente, el “comunitarismo” católico y modernizante de la SEPAC, y las utopías futuristas –basadas en la metodología “prospectiva”– que impactaron en el diseño del sistema de seguridad social del “Onganiato”.

Durante las presidencias del militar nacionalista Roberto Levingston (1970-1971) y del general considerado liberal Alejandro Lanusse (1971-1973), el ex marino y periodista, Francisco Manrique, fue el ministro de Bienestar Social. Ese contexto estuvo caracterizado por el incremento de la conflictividad social y de las acciones de la izquierda armada, lo que se materializó, por un lado, en avances en la normativa represiva. Fue creado un tribunal especial o Cámara Federal en lo Penal de la Nación (1971), conocido como el “camarón” para juzgar a quienes cometiesen delitos calificados de subversivos. En este marco, uno de los episodios más resonantes de la presidencia de Lanusse fue la “Masacre de Trelew” que marcaría un hito en la cadena de acontecimientos ligada a las nuevas estrategias estatales represivas contra la militancia<sup>5</sup>. Sin embargo, por otro lado, Lanusse apostó al desarrollo de una estrategia sensible frente a los sindicatos, los trabajadores y los sectores populares, con el fin de amortiguar el conflicto social frente a la transición democrática que vehicularía el Gran Acuerdo Nacional. En este sentido, Manrique, en su enérgica gestión –una de las más destacables en el largo período analizado–, respondió a la doble necesidad de su viejo amigo Lanusse de buscar consensos a partir de la utilización de los recursos ministeriales para morigerar la puja distributiva y, a la vez, construir la plataforma a partir de la cual el entonces presidente de facto pudiera encabezar el primer gobierno electo de la transición. Sin embargo, frente al frustrado intento de Lanusse de ser candidato a presidente, Manrique, aprovechó el gran protagonismo político y social que le dio su paso por el MBS, y se convirtió en el candidato de la Alianza Popular Federalista (luego, Partido Federal).

---

<sup>5</sup> Pittaluga, Roberto, “La memoria según Trelew”, en *Cuadernos del CISH*, N° 19-20, La Plata, Editorial Prometeo, 2006.

Si en el período 1966-1970, el MBS fue un pilar central del proyecto del presidente de facto, Onganía; entre 1971 y 1973, el MBS estuvo signado por la impronta personalista del ministro Manrique y su intención de proyectarse políticamente. Por tal motivo, los objetivos del Capítulo 3, serán analizar la importante expansión de la burocracia que tuvo lugar en el MBS en 1970-1972, la relación que el ministro “federal” comenzó a tejer con el “hombre común” del interior del país en sus numerosos viajes, el vínculo con los sindicatos en el contexto de apertura política y la estrategia del MBS de Manrique en la última etapa de la “Revolución Argentina”.

El 25 de mayo de 1973, tras el triunfo del candidato del Frente Justicialista de Liberación y delegado de Juan D. Perón, Héctor Cámpora, comenzó un nuevo período de democracia formal. La conformación del nuevo gabinete nacional evidenciaba la diversidad existente en el peronismo, ya que las diferentes carteras estuvieron repartidas entre funcionarios provenientes de la juventud, del sindicalismo ortodoxo y de los sectores tradicionales. En este marco, el secretario privado de Perón, José López Rega, asumió como ministro de Bienestar Social. En estos años la violencia política armada recrudeció en diferentes niveles: entre la derecha y la izquierda peronista, en la normativa estatal (reforma del Código Penal, la ley de “Seguridad Nacional y Actividades Subversivas”), en el progresivo involucramiento de los militares en la represión y en la creación de los primeros Centros Clandestinos de Detención durante el “Operativo Independencia”, en Tucumán, en 1975.

En este contexto, el MBS, comenzó a adquirir un papel más complejo, ligado **materialmente** a la represión clandestina contra la izquierda y la oposición. Es decir, si en 1966, como vimos, el objetivo del “desarrollo” económico y social estaba estructural y difusamente ligado a la estrategia de la DSN de prevención contra el “marxismo”; a partir de 1974, el MBS, dirigido por López Rega, reformuló ese papel y, además de colaborar con la represión legal, también comenzó una ofensiva armada clandestina contra los blancos de la Triple A. Aunque, sin descuidar la “redistribución de la riqueza” por medio de las diferentes Secretarías del Ministerio. Ese doble carácter de la política del “garrote y la zanahoria” otorgó cierta peculiaridad a la agencia estatal en estos años. Asimismo, en los discursos de López Rega es posible encontrar una asociación entre la pobreza material y la violencia potencial de las masas, que justificaba la atención urgente de los sectores

sociales más necesitados. En este marco, además de la centralidad indudable del ministro, la agencia estatal del MBS que resaltaría por su enérgico accionar sería la Dirección Nacional de Emergencias Sociales (DINES), dirigida por el militar retirado, Leandro Salato. Prestaremos atención al concepto de “emergencia” que manejaba la Dirección, ya que cubría un amplio espectro que iba desde las catástrofes naturales, hasta los atentados, pasando por el envío de una silla de ruedas o una chapa para una villa miseria. Según la DINES, el país estaba en “estado de emergencia” y, por ello, el MBS montó una compleja red de comunicación para llegar a todos los puntos del territorio de manera rápida. En este marco, también analizaremos las características del “beneficiario ideal” del Ministerio y observaremos que fue reinstalado el concepto del “humilde”, es decir, de aquellos sectores empobrecidos, vulnerables y marginados del entramado social. No era el trabajador asalariado quien vertebraba la propaganda oficial del “Ministerio del Pueblo”, sino el excluido que era representado como un ser en un estado “apolítico” y “asocial”, una suerte de “buen salvaje” que, por cierto, era escasamente peligroso.

El recorte de nuestro estudio se extiende hasta los años de la dictadura, cuando el MBS dejó de ser el “Ministerio del Pueblo” para convertirse, según la retórica oficial, en el “Ministerio de la Familia” encontrando una nueva resignificación en el marco de una agenda diferente. El período 1976-1983 coincide con los años del *terrorismo de Estado*, basado en un dispositivo represivo clandestino materializado en cientos de Centros Clandestinos de Detención (CCD) que articulaba secuestros, tortura, asesinato y desaparición del cuerpo de la víctima. A pesar de su carácter secreto e ilegal, la instalación de cientos de CCD en la trama urbana de las grandes ciudades, como indica Pilar Calveiro, lo convertían en un “secreto a voces” capaz de infundir parálisis y terror en el conjunto de la sociedad<sup>6</sup>. En el marco de la “lucha antsubversiva”, el MBS cumplió diferentes objetivos. Por un lado, desde su discurso, el objeto de intervención prioritario era la “familia” y su protección en términos ideológicos y materiales. Esto responde al diagnóstico de la “crisis de la familia” y al impacto destructivo potencial de la “subversión” en su seno. Cabe mencionar que los principales funcionarios eran católicos conservadores y en sus iniciativas articularon al MBS con una amplia red católica que

---

<sup>6</sup> Calveiro, Pilar, *Poder y desaparición: los campos de concentración en Argentina*, Buenos Aires, Colihue, 2008.



incluía a la Iglesia y al laicado. De esta manera, en los tres capítulos que hemos dedicado a la última dictadura nos proponemos analizar los discursos y las políticas hacia la familia como unidad, pero también, hacia algunos de sus miembros: los niños, los jóvenes y los abuelos. Entre los más jóvenes y los más viejos de la familia existía, según los discursos de la época, una “brecha generacional” que era necesario suturar porque, en parte, era la causa de la cooptación de los jóvenes por parte de los “subversivos”. Para ello, se recuperaría la figura de los viejos/abuelos/jubilados que, según los funcionarios, había sido desvalorizada. Esto nos permite explicar la importancia que los jubilados tuvieron para el secretario de Seguridad Social, Santiago de Estrada.

Por otro lado, el MBS funcionó como un contrapeso frente a los avances que pretendía realizar el Ministerio de Economía sobre la política social. Como veremos en el último capítulo, de Estrada va a defender el sistema previsional solidario y de reparto, frente a los avances de los “tecnócratas” que proponían la eliminación de los aportes obreros y patronales, y la privatización de las jubilaciones en un sistema de capitalización y seguro. Así, el estudio de estas políticas también nos permitirá realizar un aporte a la comprensión del marco faccioso y conflictivo en el que se desarrollaron las políticas estatales durante la última dictadura.

Teniendo en cuenta lo dicho hasta aquí, la hipótesis general de esta tesis sostiene que, en el período 1966-1983, el MBS, si bien conservó un “núcleo duro” de dependencias ligadas desde años anteriores a la política social (tales como Salud Pública, Vivienda y Seguridad Social), fue un espacio utilizado por diferentes actores vinculados a redes católicas y nacionalistas para proyectar distintas utopías sobre el orden social deseable. La amplitud, novedad e indefinición de la expresión “bienestar social” crearon un marco propicio para convertir esta agencia estatal en una usina de proyectos diferentes y, en consecuencia, discontinuos y cambiantes.

## **2. Estado de la cuestión**

### **a. Ministerios nacionales entre dos dictaduras: actores, proyectos y conflictos**

En los trabajos sobre el problema del Estado durante la “Revolución Argentina” (1966-1973) y la última dictadura (1976-1983) encontramos diferentes cuestiones relevantes para nuestra propia indagación. Fundamentalmente, los diversos actores, idearios y proyectos existentes, y, en relación con esto, el faccionalismo interno signado por la puja entre “nacionalistas” y “liberales”.

En este sentido, distintos autores han analizado la compleja red de actores civiles y militares que conformaron los elencos gubernamentales de las últimas dos dictaduras que tuvieron lugar en Argentina<sup>7</sup>. Siguiendo los planteos de Paul Lewis y Paula Canelo, en términos generales, estos sectores podrían dividirse en dos grandes grupos: “nacionalistas” y “liberales”, aunque en ocasiones han recibido diferentes denominaciones debido a la diversidad de posiciones y matices en sus concepciones ideológicas.

Los “nacionalistas” tenían un perfil corporativista y militarista, a la vez que defendían la herencia hispánica y el establecimiento de una alianza entre Iglesia y Ejército. Altamirano afirma que este grupo

...había incorporado al repertorio histórico del nacionalismo – crítica del individualismo liberal y de la “partidocracia”, apología de la autoridad, el orden y la unidad del cuerpo nacional- una nueva veneración por la modernización y el industrialismo<sup>8</sup>.

Este sector solía tener cierta orientación literaria y ocupaba los puestos de carácter más “político”, como Interior, Educación, Cultura y Bienestar Social. En el contexto del gobierno militar de Juan Carlos Onganía (1966-1970), el presidente de facto era el representante del sector que Guillermo O’Donnell denomina “paternalista”, que puede ser pensado dentro del conjunto amplio de los “nacionalistas”, ya que lo caracterizaba un

---

<sup>7</sup> Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en Argentina*, Buenos Aires, Emecé, 1981; O’Donnell, Guillermo, *El Estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires, Prometeo, 2009; Lewis, Paul, “La derecha y los gobiernos militares. 1955-1983”, en Rock, David et. al., *La derecha argentina. Nacionalistas, neoliberales, militares y clericales*, Buenos Aires, Ediciones B Argentina, 2001; Altamirano, Carlos, *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Buenos Aires, Ariel Historia, 2001; Canelo, Paula, “Las dos almas del proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar argentina”, *Revista Páginas*, Vol. 1, Núm. 1, 2008; Canelo, Paula, *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Bignone*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008; Canelo, Paula, “La política contra la economía-Los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional” en Pucciarelli, Alfredo (comp.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

<sup>8</sup> Altamirano, Carlos, Op.Cit., p. 83

espíritu tradicionalista y un ideario católico, antiliberal y corporativista<sup>9</sup>. Sin embargo, según O'Donnell, el rechazo a la movilización y el fervor político, los diferenciaba de los estrictamente nacionalistas. Este grupo estaba entroncado con los sectores tradicionalistas de la iglesia y tenía un origen de clase media provinciana. Para Alain Rouquié, Onganía, por ejemplo, era un ferviente católico y participaba de los llamados “cursillos de la cristiandad”, lo que permite explicar el reclutamiento del personal ministerial en medios católicos, fundamentalmente, en los círculos integristas de la derecha socialcristiana o nacionalista católica<sup>10</sup>. En relación a ello, Gregorio Selser, José María Ghio y Luis Fernando Beraza han reconstruido el conjunto de grupos e instituciones como el Ateneo de la República, la Ciudad Católica, la Universidad del Salvador y la Universidad Católica Argentina en tanto espacios de circulación y reclutamiento de muchos de los funcionarios del régimen<sup>11</sup>.

Los “liberales”, en cambio, como explican Canelo y Lewis, eran partidarios de una visión restringida de la democracia, se identificaban con el cosmopolitismo y promovían la integración económica con el mundo occidental. En las dos dictaduras tendieron a desempeñarse en cargos de orden “técnico”, como el Ministerio de Economía o las Secretarías de Hacienda, Industria o Agricultura, y solían ser economistas, ingenieros o administradores. Esta corriente, en los años de la “Revolución Argentina” (1966-1973), tuvo como líderes a los generales Julio Alsogaray y Alejandro Lanusse y varios de sus colaboradores provenían de la clase alta urbana. Según O'Donnell, esta ideología correspondía a los sectores más modernos, dinámicos y poderosos de la sociedad, y, en este sentido, afirma

Las organizaciones de la gran burguesía, las fracciones oligopólicas del capital urbano, el capital transnacional y la gran prensa se entienden con los militares liberales y proveen el punto de origen y de retorno para los ‘técnicos’ civiles que no tardan en controlar los principales resortes e la economía<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> O'Donnell, Guillermo, Op. Cit., pp. 83-84

<sup>10</sup> Rouquié, Alain, Op. Cit., págs. 259-260

<sup>11</sup> Ghio, José María, *La Iglesia Católica en la política argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2007, pp. 160-161; Selser, Gregorio, *El Onganiato* (I), Buenos Aires, Hyspamerica, 1986; Beraza, Luis Fernando, *Nacionalistas. La trayectoria de un grupo polémico (1927-1983)*, Buenos Aires, Puerto de Palos, 2005.

<sup>12</sup> O'Donnell, Guillermo, Op. Cit., p. 93

Como explica el autor, las amistades y conexiones de estas figuras estaban, por familia y por elección, orientadas hacia el mundo de la gran burguesía y el circuito de abogados, economistas, publicistas e intelectuales que lo circundaba. Se consideraban demócratas, y creían que “la imposición de un sistema autoritario es una lamentable necesidad que, aunque deba durar un largo tiempo, no obsta para que en su punto de terminación quieran hallar nuevamente democracia política”<sup>13</sup>.

A pesar de las diferencias evidentes entre unos y otros, existían, como dijimos, algunos objetivos comunes entre estas diferentes corrientes en el Estado: fundamentalmente, la erradicación de la política y el conflicto, y el desarrollo y la modernización del país. Desde la perspectiva de Canelo, la oposición se daba cuando, por un lado, los “nacionalistas” acusaban a los liberales de privilegiar los intereses “foráneos” en detrimento del “interés nacional” y un sistema económico que dividía a la Nación en antagonismos de clase; y, por otro lado, cuando los liberales cuestionaban a los nacionalistas por ser ideológicamente “medievales”, por perpetuar el carácter subdesarrollado de la economía, y por conformar instituciones y grupos autoritarios de retórica y práctica violenta<sup>14</sup>. Canelo ha analizado exhaustivamente este clivaje dentro del Estado durante la última dictadura (1976-1983) y, en relación a este problema, demostró que durante los primeros años del régimen (1976-1981) se produjo una intensa lucha por espacios de poder entre las diferentes facciones, que clasificó teniendo en cuenta el ideario y las principales iniciativas de cada subgrupo, según la siguiente tipología: los nacionalistas, los “liberales tradicionales” y los “liberales tecnocráticos” o “tecnócratas”.

En un primer momento, existió una relación de equilibrio entre nacionalistas y liberales, y, luego, éstos últimos avanzaron sustancialmente y, en consecuencia, ocuparon mayores espacios en el gabinete y en la esfera pública. A su vez, en el interior del campo liberal, se produjo una disputa en torno al diseño de la política económica del régimen, que concluyó con el predominio de los “tecnócratas” por sobre los “liberales tradicionales”<sup>15</sup>. La definición amplia de la denominada “lucha antisubversiva” y de la “normalización”

---

<sup>13</sup>Idem., p. 85

<sup>14</sup> Canelo, Paula, “Las dos almas del proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar argentina”, Op. Cit.

<sup>15</sup> Ídem

económica perseguida permitió, al menos inicialmente, atenuar las contradicciones existentes en el interior de los elencos de gobierno.

En consonancia con lo señalado para el período de la “Revolución Argentina”, los “liberales tradicionales” eran representantes de las viejas clases dominantes agrarias diversificadas en actividades industriales, comerciales y financieras, y también tenían la propiedad de poderosos medios de comunicación, como el diario *La Nación*. Sus principales exponentes eran Juan Alemann, los funcionarios del equipo económico vinculados con el sector agrario, el ingeniero Álvaro Alsogaray, entre otros. En términos generales, se respaldaban en el enfoque cuantitativo de la moneda: consideraban que el problema de la inflación y del nivel de precios estaba determinado por la cantidad de moneda. Para este grupo la solución se basaba en la recesión y en el ajuste del gasto público. Por su parte, los “tecnócratas” compartían las propuestas teóricas de Milton Friedman, y su influencia se expandía en círculos privados, tales como institutos de investigación (v.g. la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, el Instituto de Estudios Económicos de la Realidad Argentina y Latinoamericana de la Fundación Mediterránea y el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina), lobbies y empresas. Ellos introdujeron en el país los postulados de la Escuela de Chicago. Canelo señala que sus exponentes en el equipo económico eran Guillermo Klein, Alejandro Estrada, Alberto Grimoldi y Ricardo Arriazu. Este sector defendía el “enfoque monetario de la balanza de pagos” y proponía fijar algunos precios claves (la cotización del dólar, las tarifas de los servicios públicos y los salarios) antes que controlar la demanda. Además, postulaban la necesidad de la apertura comercial y financiera a la competencia para desacelerar los precios internos e igualarlos con los internacionales. Por otra parte, eran críticos implacables del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, y proponían la completa liberalización de la economía de la interferencia estatal.

Entre estos dos sectores existieron tensiones, sobre todo, desde que se produjo el avance de los “tecnócratas” en el área de economía. En efecto, durante la segunda presidencia de Videla, específicamente a partir del año 1978, el Ministro de economía comenzó a adquirir un mayor poder. Desde entonces, Martínez de Hoz se convirtió en un “superministro”, y con clara influencia de los tecnócratas, profundizó la apertura comercial y optó por el “enfoque monetario de la balanza de pagos”, lo que dio lugar a fines de ese

año al inicio de una nueva etapa basada en la apertura irrestricta del mercado de capitales y la puesta en marcha de la “tablita cambiaria”. Estas políticas materializaron el avance de las posiciones de los “liberales tecnócratas” por sobre las de los “liberales tradicionales”. A pesar de la inflación, de la recesión económica y de las críticas que recaían sobre Martínez de Hoz, la política económica en esa etapa revestía, para Videla, una importancia fundamental. Por esto el presidente a través de la reforma del gabinete le dio al titular de Economía un “plus” de margen que le permitió facilitar la puesta en marcha de sus objetivos.<sup>16</sup>

El faccionalismo estatal en la última dictadura no sólo pudo advertirse en las diferencias entre los grupos de liberales. Canelo también demuestra que se entabló un conflicto entre éstos y los sectores nacionalistas y corporativistas, problema que recorrerá también distintos capítulos de esta tesis. Algunos nacionalistas fueron designados como miembros de la Corte Suprema de Justicia (Abelardo Rossi, Pedro José Frías, Alejandro Caride y Federico Videla Escalada) y en el CONICET, sobre todo en las ciencias sociales, donde predominaban personajes del catolicismo integrista y del nacionalismo de derecha.

Laura Graciela Rodríguez, que ha estudiado el Ministerio de Cultura y Educación durante la última dictadura, ha detectado y analizado las redes de pertenencia de una parte del espectro de funcionarios nacionalistas y, sobre todo, de católicos de la última dictadura<sup>17</sup>. La autora afirma que, si bien en su mayoría eran “católicos conservadores”, también existía un grupo más reducido de “católicos nacionalistas” que, a diferencia de los primeros, eran claramente antisemitas. Rodríguez reconstruye las trayectorias profesionales, el ideario y las relaciones con las instituciones católicas de estos funcionarios, demuestra el carácter católico preconiliar de esos agentes estatales y pondera el impacto de sus redes de pertenencia en los discursos e iniciativas del área educativa. Además, analiza diferentes aspectos que nos advierten la presencia de algunos elementos recurrentes en diferentes agencias durante la dictadura: la presencia de actores y proyectos ligados a la dictadura anterior (1966-1973), la crítica a la “centralización” y la “burocratización”, la postura favorable a la descentralización educativa hacia niveles

---

<sup>16</sup> Ver Paula Canelo, *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Bignone*, Op. Cit., pp. 61-62; 107; y “La política contra la economía-Los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional”, Op. Cit., p. 248.

<sup>17</sup> Rodríguez, Laura Graciela, *Católicos, nacionalistas y políticas educativas durante la última dictadura (1976-1983)*, Rosario, Prohistoria, 2011.

subnacionales, la incorporación de tópicos católicos y de carácter nacionalista (ligados, por ejemplo, a la defensa de la “soberanía argentina”) en algunas materias, y la confluencia con la “lucha antisubversiva” que se materializó en estrategias represivas contra docentes y estudiantes. Estas últimas, por ejemplo, se condensaron en el llamado Operativo “Claridad” instrumentado por el presidente de facto Jorge Rafael Videla, en la creación de “listas negras”, en la prohibición de libros y autores, o en la intervención de escuelas públicas y privadas.

Retornando al problema de los corporativistas que, como señalamos anteriormente, también podrían ser englobados en el universo de los nacionalistas, Canelo explica que, entre ellos, encontramos a varios integrantes de la fracción “dura” del Ejército, por ejemplo, los generales Acdel Vilas y Ramón Camps. Los corporativistas tenían una gran influencia entre las FFAA, particularmente entre la poderosa elite de “señores de la guerra” que se encontraba a la cabeza de la “masacre represiva”<sup>18</sup>. Siguiendo a la autora, este ideario nacionalista, desarrollista y corporativista también era defendido por los “burócratas” militares y civiles que se encontraban al frente del complejo militar-industrial y de las empresas del Estado (por ejemplo, el Gral. Diego Uricarriet y Oscar Gallino en la Dirección General de Fabricaciones Militares).

Las características de cada tendencia dentro del Estado dictatorial, permite entender algunos de los principales conflictos que se suscitaron. En efecto, entre 1976 y 1977, para compensar a los sectores corporativistas de las FFAA que llevaron adelante la represión clandestina, fue creado el Ministerio de Planeamiento que respondía al proyecto político de esta facción y que pretendía pensar las características futuras del gobierno autoritario. Al frente de la nueva cartera fue designado el general Díaz Bessone, que se abocó a la redacción del primer plan político del régimen, el Proyecto Nacional, con características claramente corporativistas que proponían un orden social jerárquico y conservador, basado en la interacción de las “cuerpos intermedios” de la sociedad<sup>19</sup>. Las críticas de los sectores liberales no se hicieron esperar, ya que consideraban que esta iniciativa atentaba contra la anunciada racionalización administrativa, con la filosofía económica del “proceso” y,

---

<sup>18</sup> Entre ellos, Carlos Guillermo Suárez Mason, Ramón Genaro Díaz Bessone, Luciano Benjamín Menéndez, Santiago Omar Riveros, Osvaldo Azpitarte, Acdel Vilas, Fernando Santiago, Carlos Dalla Tea, Jorge Olivera Rovere y Ramón Camps.

<sup>19</sup> Ver Canelo, Paula, *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Bignone*, Op. Cit., pp. 68-78

además, competía con Economía en el rango de “superministerio”. El nuevo ministerio, luego de conflictos en el seno del Poder Ejecutivo donde la Ley de Planeamiento fue bloqueada, no sobrevivió a la reforma del gabinete encarada por Videla en 1978.

Es necesario destacar que, en este marco, los nacionalistas rápidamente comenzaron a perder peso y, en 1977, José Martínez de Hoz avanzó en la puesta en marcha de la Reforma Financiera. Como explica Jorge Schvarzer, quien ha estudiado profundamente el equipo económico de la última dictadura, los objetivos de esta reforma eran la liberación de las tasas de interés bancarias, la reducción de los controles y exigencias estatales para facilitar la libre operatoria de los bancos, la eliminación de las restricciones normativas al movimiento de capitales con el exterior y la facilitación de la radicación de bancos extranjeros en Argentina; es decir, desarrollar un mercado de capitales sin interferencia estatal. El propósito era desestructurar el régimen de acumulación existente y terminar con los subsidios estatales al empresariado nacional no competitivo<sup>20</sup>. De modo que, se expandió el sector financiero y la inflación continuó creciendo en un marco económico recesivo. Esta política de tendencia “tecnocrática” era contradictoria con los intereses de los nacionalistas, como hemos mencionado. Siguiendo nuevamente a Canelo, la especulación financiera se oponía al “productivismo”, la apertura económica atentaba contra “desarrollo nacional” y el “antiestatismo” entraba en conflicto con los intereses de los militares y civiles que defendían al estado como empresario y promotor económico. En el próximo apartado, cuando demos cuenta de los antecedentes sobre nuestro objeto específico (el Ministerio de Bienestar Social), veremos cómo confluyó la Armada liderada por Massera con este entramado de nacionalistas y corporativistas.

Canelo también ha analizado en trabajos recientes algunos aspectos destacables del Ministerio del Interior en la última dictadura. La autora define a este Ministerio como el “superministerio militar” del “proceso”, ya que fue la única cartera que las FFAA (en este caso, el Ejército) nunca abandonaron a lo largo del período 1976-1983 y donde el 60% de los niveles superiores del personal era militar. Esta agencia cumplió un rol ambiguo y complejo ya que, por un lado, contribuyó con la feroz represión clandestina del régimen y con la suspensión de la actividad partidaria y, por otro lado, debió articular consensos y

---

<sup>20</sup> Schvarzer, Jorge, *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamerica, 1986.



criterios de legitimación social y conducir el futuro diálogo con los civiles. Por su parte, desde el Ministerio de Trabajo se instrumentó un feroz disciplinamiento del movimiento obrero mediante la suspensión de la actividad sindical, la ilegalización de las centrales gremiales, la persecución de sus dirigentes y la anulación de numerosas conquistas laborales; pero también implicó dialogar con los principales dirigentes gremiales. Por lo cual, estos dos ministerios “referían no sólo al corazón del terrorismo de Estado, sino, más amplia y estratégicamente, a la relación entre el régimen y las principales organizaciones de representación de intereses de la sociedad civil, los partidos políticos y las organizaciones sindicales”<sup>21</sup>.

Las diferencias ideológicas existentes al interior del gobierno junto con el “reparto tripartito del poder”<sup>22</sup>, por el cual los máximos órganos de gobierno debían ser repartidos en un 33% para cada una de las tres Fuerzas Armadas, según Canelo, contribuyeron a aumentar el conflicto interno.

## **b. El Ministerio de Bienestar Social**

A los pocos meses del golpe de Estado encabezado por Onganía, por medio de la ley 16.956, se creó el MBS. La nueva cartera se conformó sobre la base del antiguo Ministerio de Acción Social y Salud Pública, del cual heredó la estructura burocrática –las áreas de Salud y Asistencia Social– y le fueron transferidas Seguridad Social (desde el anterior Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y Vivienda (desde el anterior Ministerio de Obras y Servicios Públicos). A estas tres secretarías preexistentes, se le agregó la SEPAC

En los últimos años, Gabriela Gomes<sup>23</sup> y Guido Giorgi<sup>24</sup> han comenzado a investigar distintos aspectos del MBS en el período 1966-1970. Ambos autores muestran que las redes

---

<sup>21</sup> Canelo, Paula, “Represión, consenso y “diálogo político”. El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar argentina”, en *Revista Política*, Vol. 52, N° 2, 2014, disponible en: [http://www.revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/viewFile/36157/pdf\\_2](http://www.revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/viewFile/36157/pdf_2)

<sup>22</sup> Canelo, Paula, “Los efectos del poder tripartito: La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar argentina”, en *Prohistoria*, Vol 17, Ene/jun 2012, Rosario, disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-95042012000100006#5](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-95042012000100006#5)

<sup>23</sup> Gomes Gabriela, “El Onganiato y los sectores populares: funcionarios, ideas y políticas de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad (1966-1970)”, *Anuario de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*; Córdoba, 2011, vol. 11; “Los orígenes doctrinarios de propuesta comunitarista del Onganiato” en Galván, María Valeria y Osuna, María Florencia, *Política y cultura durante el “Onganiato”. Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)*, Rosario, Prohistoria, 2014.

en las que estaban insertos los actores civiles y militares, sociales y estatales, que impulsaron la creación del MBS, correspondían a una de las “almas del proceso” que describimos en el apartado anterior caracterizada por el ideario nacionalista, corporativista y católico. Una gran parte de los funcionarios provenían de diversas tendencias de la derecha católica y nacionalista, principalmente del Ateneo de la República, la Ciudad Católica, el Opus Dei y los Cursillos de la Cristiandad. Entre otros, encontramos al coronel Juan Francisco Guevara, a los generales de brigada Francisco Imaz, Eduardo Señorans y Eduardo Conesa, a Roberto Gorostiaga, Raúl Puigbó, Carlos Caballero, Díaz Colodrero, Santiago de Estrada, Martínez Paz y Guillermo Borda. A estos funcionarios católicos los unía su común su rechazo hacia el liberalismo político, económico y social. En relación con esto, Elena Scirica, quien ha estudiado a la Ciudad Católica y su revista *Verbo*, muestra que la propuesta de los integristas se basaba en otro tipo de participación de la comunidad consistente en un retorno al pasado hispánico en donde primaban la descentralización política, la participación de los vecinos en los cabildos, la relación armónica y funcional entre lo que llamaban los “organismos intermedios” de la comunidad, todo lo cual implicaba una organización profesional, corporativa y municipal de la vida social y política.<sup>25</sup>

En este marco, los golpistas sostenían que realizaban una “revolución” -la “Revolución Argentina”- y que el MBS era una pieza central y clave en la “nueva organización estatal revolucionaria” para llevar adelante el supuesto cambio de estructuras sociales, económicas y culturales. Es posible afirmar, siguiendo a los autores citados, que la dictadura encabezada por Onganía tenía un programa político e ideológico conformado por diversos elementos entrelazados: la Doctrina Social de la Iglesia, el “comunitarismo” y el “desarrollismo”.

---

<sup>24</sup> Giorgi, Guido, “Redes católicas y Estado en la “Revolución Argentina”, en *Ciencias sociales y religión*, Porto Alegre, 2010, vol. 12, p. 53 – 78; “Refundar la sociedad. El comunitarismo como política de Estado en el Gobierno de Onganía” en Galván, María Valeria y Osuna, María Florencia, Op. Cit.; Giorgi, Guido y Mallimacci, Fortunato, “Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970)”, en *Cultura y Religión*, Iquique, 2012.

<sup>25</sup> Scirica, Elena, “Ciudad Católica-Verbo: Discursos, redes y relaciones en pos de una apuesta [contra] revolucionaria”, en Actas de las IV Jornadas Nacionales Espacio, Memoria e Identidad, Universidad Nacional de Rosario, 2006; y “Visión religiosa y acción política. El caso de Ciudad Católica – Verbo en la Argentina de los años sesenta”, en PROHAL Monográfico, v. 2, n. 2. pp. 26-56, 2010; Gomes, Gabriela, “Principios y prácticas de desarrollo comunitario en el Onganiato”, en Actas de las VI Jornadas de trabajo sobre historia reciente, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2012.

El ideario católico comunitarista que describimos se entrelazó con algunas ideas que circulaban más ampliamente en el plano internacional. Orlando Aguirre ha analizado el proyecto del “desarrollo de la comunidad” promovido por la Alianza para el Progreso con el asesoramiento de organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos, la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica<sup>26</sup>. El desarrollo comunitario promovido por estos organismos, siguiendo a Laura Golbert, suponía la participación no sólo de los funcionarios estatales, sino fundamentalmente de los sectores sociales más pobres, para lograr superar los efectos negativos del desarrollo en los países periféricos<sup>27</sup>. Asimismo, en los trabajos de Gomes y Giorgi, y en nuestros propios estudios<sup>28</sup> se ha señalado que estas ideas ligadas a la importancia de la participación de la comunidad en el desarrollo nacional, eran vinculadas, por los funcionarios mencionados, a los principios de la Doctrina Social de la Iglesia, tal como aparecen en distintas encíclicas papales desde fines del siglo XIX<sup>29</sup>, principalmente los principios de “Subsidiariedad del estado”, “Supletoriedad”, “Participación” y “Solidaridad”. La “Subsidiariedad del estado” significaba que los llamados “grupos mayores” (el Estado Nacional), no debían resolver los problemas que la “grupos menores” (las “organizaciones básicas de la comunidad”, los Municipios, la empresa privada, etc.) podían solucionar por sí mismos. El Estado sólo debía intervenir cuando la empresa privada o los “grupos menores” no podían satisfacer una necesidad de la población. Con esta idea también estaban vinculados los principios de “Participación” y de “Solidaridad”: las “organizaciones básicas de la comunidad” debían participar activa y solidariamente en la resolución de sus propios problemas, sin esperar la intervención estatal. Es decir, se intentaba otorgar mayor importancia al nivel municipal, se promovía la participación de las llamadas “organizaciones intermedias” en la gestión y

---

<sup>26</sup> Aguirre, Orlando, “La Alianza para el Progreso y la promoción en América Latina”, Op. Cit.

<sup>27</sup> Golbert, Laura, *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*, CECE, Serie de Estudios, 1996; Golbert, Laura y Roca, Emilia, *De la Sociedad de Beneficiencia a los Derechos Sociales*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010; Gomes, “Principios y prácticas de desarrollo comunitario en el Onganiato”, Op. Cit.

<sup>28</sup> Osuna, María Florencia, “Entre el pasado colonial y el futuro espacial: actores y políticas en torno a la seguridad social durante el 'Onganiato'”, en Galván, Ma. Valeria y Osuna, Ma. Florencia, Op. Cit.; y “Política social e ditaduras na Argentina. O Ministério do Bem-Estar Social entre a autodenominada “Revolução Argentina” (1966-1973) e a última ditadura (1976-1983)”, en PattoSa Motta, Rodrigo, *Ditaduras militares em enfoque comparado*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2015.

<sup>29</sup> Nos referimos, principalmente, a las siguientes encíclicas: *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931), *Mater et Magistra* (1961) y *Pacem in Terris* (1963).

resolución de los problemas de la comunidad, y se trataba de restarle importancia y presencia al Estado nacional.

Siguiendo a Gomes y Giorgi, es posible observar que la política fue adquiriendo un sentido relacionado con estas ideas. Dentro del MBS, además de las Secretarías de Vivienda, Salud Pública y Seguridad Social, fue creada la particular Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad, que debía encargarse de crear las condiciones para ese futuro modelo social, político, cultural y económico imaginado que reposaría sobre la base del orden municipal, y que consistiría en la libre y armoniosa relación de las “organizaciones intermedias”, como las ligas de padres de familia, los gremios, las sociedades de fomento, las mutuales, las cooperativas, la empresa privada, entre otras.

A pesar de la clara importancia que tuvo el MBS en los años siguientes, no contamos con demasiados antecedentes para abordar los últimos dos gobiernos de la “Revolución Argentina”, presididos por Levingston y Lanusse, ni tampoco sobre los años del último gobierno peronista.

En el contexto del último gobierno peronista (1973-1976), cuando el MBS estuvo presidido por López Rega, en esta agencia estatal se organizaron y centralizaron las actividades del grupo paramilitar de derecha conocido como Alianza Anticomunista Argentina<sup>30</sup>. En general, sobre esos años, contamos con trabajos que abordan esta problemática y otros que analizan el contexto de violencia política y de construcción progresiva del “enemigo subversivo”<sup>31</sup>. También existen algunos trabajos que veremos luego, que aunque no se proponen estudiar la estrategia de intervención general del MBS, como veremos luego, abordan fragmentariamente diferentes políticas sociales en el marco de artículos o libros que reconstruyen el derrotero de algún sistema (Vivienda, Salud Pública o Seguridad Social) en el largo plazo.

Para los años de la última dictadura, tampoco contamos con trabajos que aborden el MBS como agencia, pero nos serviremos de algunas referencias acerca de dos cuestiones que para nuestros fines resultan relevantes: el lugar de la Armada en el entramado estatal y

---

<sup>30</sup> Sobre la conformación, las características y el accionar represivo de la llamada Alianza Anticomunista Argentina, ver: Canaletti, Ricardo, y Rolando Barbano, *Todos mataron. Génesis de la Triple A: el pacto siniestro entre la Federal, el gobierno y la muerte*, Buenos Aires, Plantea, 2009; González Jansen, Ignacio, *La Triple A*, Buenos Aires, Contrapunto, 1986; Larraquy, Marcelo, *López Rega, el peronismo y la Triple A*, Buenos Aires, Aguilar, 2011; Paino, Horacio, *Historia de la Triple A*, Montevideo, Platense, 1984.

<sup>31</sup> Franco, Marina, *Un enemigo para la Nación*, Op. Cit.

el tratamiento del MBS de algunas políticas sociales. En el marco del reparto tripartito del poder, como hemos desarrollado en el apartado anterior, la Armada se apropió de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Bienestar Social. Como explica Canelo, el conductor de esta fuerza, Emilio Massera, tenía ambiciones presidenciales y, por ello, la Fuerza controló el MBS desde 1976 como un valioso instrumento para acumular poder político y social, y lograr "llegada directa" a los sectores populares<sup>32</sup>. Durante la dictadura, el MBS estuvo presidido por los Contralmirantes Julio Bardi (1976-1978), Jorge Fraga (1976-1981), Carlos Lacoste (1981-1982) y, durante la presidencia de Reynaldo Bignone, la Armada pierde el Ministerio y fue designado el civil Adolfo Navajas Artaza, dirigente del Partido Demócrata Progresista.

Como señalamos, sobre el período 1966-1983, con la excepción de los trabajos de Giorgi y Gomes para los años de Onganía, no existen estudios que aborden el MBS de manera integral y que tengan en cuenta los funcionarios y una agenda más amplia de problemas. Como veremos en el próximo párrafo, los pocos trabajos con los que contamos hacen mención a algunas iniciativas y áreas que dependían del mismo, abordan algunas políticas sociales puntuales.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que los trabajos disponibles sobre la política social en la Argentina, en general, y en el marco de la última dictadura, en particular, constituyen un campo de estudios que comenzó a constituirse en las últimas décadas, fundamentalmente a partir del año 1983, tras la transición democrática, cuando el interés creciente por las "intervenciones sociales del estado"<sup>33</sup> se asoció con los cambios económicos y sociales regresivos que comenzaron a producirse a partir de la última dictadura<sup>34</sup>.

En este marco, un primer conjunto de trabajos que aborda tangencialmente nuestro problema de investigación, lo constituyen las producciones académicas que estudian el

---

<sup>32</sup> Canelo, Paula, *El Proceso en su laberinto*, Op. Cit, pp. 78-88.

<sup>33</sup> Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana, "Estrategias económicas, intervención social del estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1880-1990", en *Estudios del trabajo*, n°1, Primer semestre, Buenos Aires, 2001.

<sup>34</sup> Lvovich, Daniel y Suriano, Juan (orgs.), *La política social en perspectiva histórica. Argentina 1870-1950*, Buenos Aires, UNGS – Prometeo, 2006; Soldano, Daniela y Andenacci, Luciano, "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en Andrenacci, Luciano (comp.), *Problemas de Política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo, 2006.

sistema de previsión social<sup>35</sup>. En estos trabajos se busca dar cuenta del derrotero de ciertas variables internas del sistema, vinculadas con las modalidades de financiamiento, la relación entre los aportantes y los beneficiarios y el monto de los haberes, y también encontramos menciones a las principales leyes previsionales. En la periodización que se ha construido para comprender lo acontecido en el plano de la previsión social, los años que van de 1943 a 1967 estuvieron signados por la “Masificación, maduración y colapso del sistema”<sup>36</sup>. Luego de la “etapa fácil” de expansión de la cobertura y de los beneficios; el desvío de excedentes de las cajas para financiar otros programas, la evasión, los retiros prematuros y la inflación desataron la crisis financiera del sistema. Luego de la asunción de Onganía, en 1966, se llevó a cabo una reforma previsional cuyo objetivo fue la unificación y centralización de la conducción del sistema. Además de desalojar a los sindicatos de la dirección de las Cajas de jubilaciones y pensiones, se intentó controlar la evasión, uniformar las prestaciones y las condiciones para su obtención. Asimismo, las trece cajas existentes hasta ese entonces fueron agrupadas en sólo tres: Estado y servicios públicos; Industria, comercio y actividades civiles; y Trabajadores autónomos. El sistema previsional comenzó a ser regulado por dos leyes: la 18037, destinada a los trabajadores en relación de dependencia, y la 18038, que regía a los trabajadores autónomos. Dentro de este nuevo período considerado de “Reforma y administración de la crisis” (1967-1983), en el año 1973, en el marco del Pacto Social del tercer peronismo, se firmó el *Programa de Seguridad Social* entre el estado, la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica. En este contexto, se firmó un convenio que logró, por primera vez, la cobertura previsional efectiva para los trabajadores rurales. En el año 1975 se aprobó una nueva ley previsional que contemplaba nuevos beneficios y disminuía la exigencia para acceder a ellos, descuidando así la viabilidad financiera del sistema<sup>37</sup>.

Los autores citados explican que, entre 1975 y 1983, el número de beneficiarios del Sistema de Previsión Social creció un 55%. Para 1981, el gasto de todo el sistema representaba el 7% del PBI, siendo una de las mayores transferencias financieras bajo el arbitrio de una única unidad administrativa del Estado. En el período estudiado existió un

---

<sup>35</sup>Feldman, Jorge; Golbert, Laura e Isuani, Ernesto, *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL), 1988; Alonso, Guillermo, *Política social y seguridad social en la Argentina de los '90*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2002.

<sup>36</sup> Feldman, Jorge; Golbert, Laura e Isuani, Ernesto, Op. Cit.

<sup>37</sup> Ídem; y Alonso, Guillermo, Op. Cit.

fuerte incremento del número de beneficiarios y una mejora porcentual del haber jubilatorio medio respecto al salario medio para trabajadores en relación de dependencia. A partir del año 1980, el financiamiento del sistema previsional sufrió un cambio importante cuando se reemplazaron los aportes patronales por un porcentaje de los impuestos coparticipables. Algunos autores aseveran que los asalariados y jubilados, a través del consumo, contribuyeron a la financiación de una gran parte del sistema previsional. Esta cuestión es desarrollada en trabajos que, desde la perspectiva de la economía política, sostienen que el objetivo del gobierno militar consistió en incrementar el desplazamiento de la financiación de la previsión social hacia los asalariados, disminuyendo el costo laboral para las empresas<sup>38</sup>. Los problemas que caracterizaron al sistema previsional a lo largo del siglo XX, tales como la evasión, duplicación de beneficios, baja edad de jubilaciones, retiros prematuros, haberes previsionales altos, en el marco de un sistema signado por la heterogeneidad y la fragmentación, continuaron existiendo<sup>39</sup>.

Luego, entre los trabajos disponibles sobre la problemática de la salud en este período, los estudios sobre las obras sociales de Susana Belmartino y Carlos Bloch dan cuenta de la diversidad de actores e intereses existentes en torno al sistema de obras sociales y los consecuentes conflictos que esto produjo<sup>40</sup>. En los años del primer peronismo el seguro social de salud se desarrolló bajo jurisdicción sindical, lo que otorgó un importante poder a los sindicatos y la defensa de su control sobre las obras sociales. Esta situación se reforzaría e institucionalizaría a partir de la ley 18.610, dictada en 1970, que intentó regular el funcionamiento de las obras sociales e implicó un impulso decisivo a la expansión del sistema<sup>41</sup>. La ley establecía que el financiamiento del sistema se basaría en aportes y contribuciones obligatorios de los sectores patronales (2%), de los trabajadores activos (1%), y jubilados y pensionados (2%). Los sindicatos se encargarían de la

---

<sup>38</sup> Cortés, Rosalía, *La seguridad social en la Argentina: el sistema de previsión social*, serie Documentos e informes de Investigación, 43, FLACSO, Buenos Aires, 1986; Marshall, Adriana, *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, Buenos Aires, Editorial Legasa, 1988.

<sup>39</sup> Belmartino, Susana, "Crisis y reformulación de las políticas sociales", en Juan Suriano (org.), *Nueva Historia Argentina: Dictadura y Democracia (1976- 2001)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2005.

<sup>40</sup> Belmartino, Susana, "La salud pública bajo la regulación del poder corporativo", en Juan Suriano (org.), *Nueva Historia Argentina: Dictadura y Democracia (1976- 2001)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2005; Belmartino, Susana y Bloch, Carlos, "Políticas estatales y Seguridad Social en Argentina", en *Cuadernos Médicos Sociales*, N° 22, 1982; Belmartino, Susana, *La atención médica en el siglo XX. Instituciones y procesos*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2005.

<sup>41</sup> Alonso, Guillermo, Op. Cit.; Marshall, Adriana, *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, Op. Cit.

percepción y administración de los recursos de las obras sociales sindicales. A su vez, las obras sociales podían dar prestaciones en forma directa o a través de contrataciones, lo cual derivó en un gran desarrollo del sector privado. Esta configuración creó una trama de intereses convergentes entre obras sociales y los prestadores privados que implicó que, en algunas coyunturas, se estableciera una “alianza sectorial defensiva” ante intentos de reforma por parte del estado<sup>42</sup>, que Belmartino ha llamado “pacto corporativo”<sup>43</sup>. Esto articuló un “anillo burocrático” entre sectores sindicales, la burocracia del Instituto Nacional de Obras sociales y la Secretaria de Seguridad Social<sup>44</sup>.

Durante la última dictadura militar argentina (1976-1983) se desarrollaron importantes discusiones en torno un proyecto gestado en el Ministerio de Economía, liderado por Martínez de Hoz, que pretendía transformar el sistema de obras sociales tal como había funcionado hasta entonces. Este proyecto, en sintonía con las ideas neoliberales de los funcionarios nucleados en esa agencia, proponía la colocación de la cobertura de atención médica bajo gestión privada, beneficiando a las empresas de medicina prepaga. El sindicalismo era percibido como la causa de las deficiencias del sistema, por lo cual, proponían quitarles el control de los fondos de las obras sociales. Desde el MBS, fundamentalmente desde la Secretaría de Seguridad Social presidida por Santiago de Estrada, se defendía la supervivencia de un sistema “pluralista” de organización de la cobertura de atención médica, y se proponía la subsistencia de las obras sociales en cuanto sistema público a administrar las contribuciones de trabajadores y empleadores<sup>45</sup>. Este grupo aceptaba la existencia de los sindicatos y proponía su subordinación a un ente estatal centralizado. Si bien la ley fue reglamentada en el año 1981, no llegó a promulgarse. Las obras sociales en el período continuaron siendo un conjunto fragmentado, heterogéneo e ineficiente. Aunque fueron intervenidas, los administradores de las mismas habían asimilado las lógicas de gestión de sus antecesores<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Ídem.

<sup>43</sup> Belmartino, Susana, “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”, Op. Cit

<sup>44</sup> Belmartino, Susana y Bloch, Carlos, “Políticas estatales y Seguridad Social en Argentina”, Op. Cit.

<sup>45</sup> Belmartino, Susana, “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”, Op. Cit.; Cortés, Rosalía, *La seguridad social en la Argentina: el sistema de previsión social*, Op. Cit.

<sup>46</sup> Alonso, Guillermo, Op. Cit.; Belmartino, Susana, “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”, Op. Cit.; Cortés, Rosalía, *La seguridad social en la Argentina; las obras sociales*, serie Documentos e informes de Investigación, 28, FLACSO, Buenos Aires, 1985.



Como vemos, los trabajos sobre las obras sociales adoptan una perspectiva interesante, diferente a las producciones académicas sobre previsión social, ya que, por un lado, intentan dar cuenta de los diferentes actores y conflictos ligados al sistema. Por otro lado, mencionan los diferentes proyectos sostenidos por los funcionarios de la Secretaria de Seguridad Social y del Ministerio de Economía en los años de la última dictadura. Este tipo de enfoque es compartido por el grupo de trabajos que comenzaron a demostrar el faccionalismo existente al interior del último gobierno militar, entre los intereses de los militares y los de liberales “tecnócratas”<sup>47</sup>, entre los diferentes grupos de militares entre sí y con los elencos ministeriales civiles<sup>48</sup>, entre los objetivos de corto y largo plazo de Martínez de Hoz y su equipo de colaboradores<sup>49</sup>.

En cuanto a la salud pública, Belmartino, teniendo en cuenta los poderes corporativos analizados, estudia los fallidos intentos de reforma. En 1973, en los años del último gobierno peronista, se intentó implementar un Sistema Nacional Integrado de Salud para fortalecer el rol del Estado en la organización y financiamiento del sistema de salud, coordinando los distintos subsistemas: obras sociales, sectores público y privado. Esto produjo fuertes reacciones por parte de diferentes sectores involucrados: los sindicatos, las asociaciones gremiales médicas, las empresas de medicina privada y la industria farmacéutica. Esta resistencia derivó en la ley 20748 de 1974 que sólo tuvo incumbencia sobre el sistema público de salud<sup>50</sup>. Adriana Marshall demuestra que durante la última dictadura, específicamente desde 1978, se implementó la política de descentralización de los servicios médicos dependientes de la administración pública nacional a las jurisdicciones provinciales o municipales. Por medio de la Ley N° 21.883, se aprobaron los convenios suscriptos entre el MBS la Municipalidad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. El propósito fue transferir a esas jurisdicciones 65 hospitales para lograr una mayor autarquía provincial en la toma de decisiones. Para esto,

---

<sup>47</sup> Corradi, Juan, “El método de destrucción. El terror en la Argentina”, en Hugo Quiroga y César Tcach, (orgs.), *A veinte años del golpe. Con memoria democrática*, Rosario, Homo Sapiens, 1996.

<sup>48</sup> Canelo, Paula: “La política contra la economía. Los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional”, Op. Cit.

<sup>49</sup> Schvarzer, Jorge, *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*, Buenos Aires, CISEA, 1983; y “La Práctica de la política económica de Martínez de Hoz”, en Osvaldo Barsky y Arnoldo Bocco (orgs.), *Respuesta a Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Imago Mundi, 1991.

<sup>50</sup> Belmartino, Susana, “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”. Op. Cit.

se arancelaron los servicios introducidos en los hospitales públicos de las prestaciones hospitalarias y médicas a quienes no lograran justificar su condición de pobreza. A diferencia de lo ocurrido en la dictadura previa, la transferencia de hospitales públicos no fue acompañada por ningún mecanismo de compensación financiera<sup>51</sup>.

También contamos con el importante trabajo de largo plazo sobre la política de vivienda de Oscar Yujnovsky<sup>52</sup>. Durante el “Onganiato” la política de vivienda se encaró con el principio de “subsidiariedad” que sustentaba el resto de las iniciativas. Con respecto a esto, el Secretario de Vivienda, Enrique García Olano, afirmaba que el Estado no construiría viviendas, sino que pondría en marcha un Plan Federal de financiación que no ahogaría al capital privado. Es decir, por un lado, se fomentaba la participación de empresarios, cooperativas y sindicatos en la construcción. Por otro lado, se centralizaba la conducción y la planificación en la esfera del Estado nacional mientras que se descentralizaba la ejecución de las políticas en el plano provincial y municipal.

El plan llamado Viviendas Económicas Argentinas (VEA) otorgaba, a través del Banco Hipotecario Nacional, préstamos a los empresarios de la construcción para que construyeran las viviendas y también la infraestructura, el equipamiento comunitario y los servicios que estas conllevaban. También otorgaba créditos accesibles a los compradores de las viviendas para que pudieran adquirirlas, a pagar, según el momento, de 10 a 30 años, con una tasa de interés baja.

En el marco del Gran Acuerdo Nacional, durante la presidencia de Lanusse, el plan VEA siguió siendo el más importante. Por la falta de disponibilidad de fondos en el Banco Hipotecario Nacional para construir viviendas, fue creado el Fondo Nacional de la Vivienda mediante nuevas fuentes de recursos. En un contexto de búsqueda de apoyo sindical, se firmó un acuerdo entre Banco Hipotecario Nacional y la CGT para la puesta en marcha de un programa de 2040 viviendas en la ciudad de Rosario que recibiría un 90 % de financiación de costos de construcción y terreno.

Durante el tercer peronismo, la política de vivienda fue central en el proyecto económico de José Gelbard para reactivar la economía. Las iniciativas fueron dirigidas desde la Secretaría de Vivienda y Urbanismo del MBS. De esta manera, aunque sólo se

---

<sup>51</sup> Marshall, Adriana, “Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)”, Op. Cit.

<sup>52</sup> Yujnovsky, Oscar, *Las claves políticas del problema habitacional argentino*, Grupo Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984.

construyó un 25% de lo proyectado, fue anunciada la construcción de 500.000 viviendas y la apertura de nuevas líneas de créditos para cooperativas, sindicatos y familias. Existían tres Planes: el “Eva Perón” (viviendas individuales en lote propio); el “17 de Octubre” (conjuntos de viviendas) y el “Alborada” (conjuntos de viviendas destinados a grupos de menor nivel de ingresos para erradicación de villas miseria).

Finalmente, durante la última dictadura, la construcción de viviendas populares se vio favorecida por una medida de la dictadura del año 1977, la ley 21581, que implicó un aumento del porcentaje de la contribución de los empresarios al Fondo Nacional de la Vivienda, que creció del 2.5% al 5%. En el periodo se finalizó la construcción de 161.000 viviendas y se las vendió a plazos de pago hasta de 40 años. El precio fijado era realmente un subsidio ya que no reflejaba el costo real de la vivienda. Sin embargo, en 1980, junto con los aportes patronales destinados al sistema jubilatorio, por medio de la ley 22.293, el Ministerio de Economía suprimió ese aporte empresario al Fondo Nacional de la Vivienda, por lo cual, también se redujo notablemente la disponibilidad de recursos destinados al área.

Como vemos, estas temáticas son inscriptas dentro del campo de la política social, y, salvo excepciones, no se las piensa en el marco de regímenes políticos, gobiernos específicos o agencias estatales con actores e intereses particulares. A su vez, la política social suele pensarse en una perspectiva de largo plazo que recupera aspectos más estadísticos y cuantitativos del problema.

En nuestro trabajo proponemos otra perspectiva que busca dar cuenta de los objetivos, los intereses y la agenda problemática de los funcionarios nucleados en torno al MBS, teniendo en cuenta la estrategia principal de la cartera. En este sentido, la política social será considerada una intervención más, en el marco de otras iniciativas que hemos explicitado. Consideramos fundamental dar cuenta de los actores estatales, pero también de los sectores sociales que formaban parte del entramado ministerial. De esta manera, nuestra mirada inscripta en la historia política, al correrse del estricto aspecto socioeconómico del problema, permitirá pensar la particular función de búsqueda de adhesión del MBS en el marco político y represivo del período estudiado.

### 3. Estrategias metodológicas y perspectiva de análisis

#### a. Sobre las fuentes

Para el cumplimiento de los objetivos previstos en el marco de esta tesis se realizó el relevamiento, sistematización, triangulación y análisis crítico de diversas fuentes primarias y secundarias, que fueron estudiadas a la luz de nuestras preguntas de investigación y de algunos elementos teórico-metodológicos que serán explicitados en el próximo apartado.

Es importante considerar que, debido a los sucesivos cambios burocrático-institucionales acontecidos en el MBS desde 1981, y la propia complejidad del período 1966-1983 signada por la existencia de dos regímenes dictatoriales y de la Triple A al interior de la cartera; no existe un archivo que albergue la totalidad de los documentos oficiales del MBS o -al menos- que esté a disposición de los investigadores en dependencias públicas. De hecho, el único Boletín semanal ministerial que tuvo continuidad entre 1970 y 1979, se encuentra incompleto en la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina y sólo está disponible el período 1976-1979. Por este motivo, hemos utilizado diversas fuentes primarias, a veces correspondientes a series incompletas, relevadas en las Hemerotecas de la Bibliotecas Nacional, del Congreso, del Ministerio de Economía, de la Facultad de Derecho (UBA), de la Escuela de Salud Pública (UBA) y de la Universidad Católica Argentina.

De esta manera, el corpus documental está conformado por notas informativas, editoriales y columnas de opinión de periódicos de tirada nacional (*La Nación*, *Clarín*, *Crónica*, *La Prensa*, *La Razón*, *Página 12*) en el período 1966-1983; diversos documentos oficiales (boletines, actas, revistas, discursos) confeccionados por diferentes dependencias del MBS; leyes y normativa extraída del Boletín Oficial; revistas partidarias (*Las Bases*), de tirada nacional (*Confirmado*) y de expertos en derecho del trabajo y de la seguridad social (*Legislación del trabajo*, *Trabajo y Seguridad Social*, *Derecho del trabajo*); documentos realizados por expertos o asesores (*Programa Argentino de Seguridad Social*) y el Boletín de la Agencia Informativa Católica Argentina (AICA). Algunas novelas (*Villa*, *Diario de la Guerra del Cerdo*), a su vez, también nos han permitido ilustrar el imaginario sobre la época.

Los periódicos, el Boletín Oficial y los documentos del MBS nos facilitaron comprender cabalmente cuáles fueron las leyes, normas y resoluciones que crearon o modificaron las políticas del área.

Los periódicos y las revistas de tirada nacional nos brindan una información variada y amplia sobre el perfil y las trayectorias de los funcionarios, y, también, sobre ideas y procesos sociales, culturales y políticos más amplios, nacionales e internacionales. Estas fuentes, junto con algunos documentos oficiales nos permiten, además, acercarnos a los discursos de los actores sociales y estatales involucrados con los proyectos y las iniciativas estudiadas. De esta manera, podemos comprender las ideas que sustentaron las políticas adoptadas y, en ocasiones, también acercarnos a los conflictos existentes dentro del MBS, entre éste y otros ministerios, o con otras autoridades nacionales. A su vez, los editoriales y las columnas de opinión de los periódicos de tirada nacional, resultan fundamentales para recuperar miradas a veces críticas o favorables sobre diferentes políticas ministeriales. Por ejemplo, durante la dictadura de Onganía, *Clarín*, aún con Roberto Noble como director, analizaba el “Onganiato” desde un punto de vista desarrollista, mientras que *La Nación* brindaba una crítica desde una óptica política liberal. O, durante la última dictadura, ambos periódicos, sobre todo Ernestina Herrera de Noble desde *Clarín*, expresaba su preocupación por la “crisis de la familia”, aportando, desde esa mirada, variada información y múltiples perspectivas sobre el problema. *La Nación*, como veremos, también había habilitado un espacio llamado “La familia, tema de hoy” monopolizado por los dirigentes de los grupos del laicado católico.

En este sentido, la prensa y el Boletín de AICA fueron centrales para poder reconstruir las redes de católicos que sustentaron las políticas hacia la familia del MBS en la última dictadura.

A su vez, los artículos o trabajos confeccionados por expertos en política social o seguridad social nos brindan un panorama sobre las discusiones más técnicas del momento sobre los diferentes subsistemas de la política social.

Las publicaciones partidarias, militantes o apologéticas (*Las Bases, Revolución Argentina. Análisis y prospectiva*) también nos permiten comprender el ideario de los

principales actores sociales y estatales involucrados con las políticas del área y el programa político-ideológico que las respaldaba.

## **b. Algunas referencias conceptuales**

La lectura crítica y cualitativa de las fuentes primarias y secundarias se realizará teniendo como marco de referencia algunas conceptualizaciones sobre el Estado, el lugar de los actores sociales y estatales, y la función de las políticas sociales en general y en contextos autoritarios.

Con respecto al Estado, se busca abandonar la concepción tradicional del mismo que lo presenta como una armazón burocrática relativamente coherente en su estructura y regulado por pautas que se autoimponen<sup>53</sup>. Desde esta perspectiva “relacional”, los autores proponen que el Estado se presenta más bien como un “conjunto de campos burocráticos o administrativos (...) donde los agentes y grupos de agentes gubernamentales luchan por esta forma particular de poder que es el poder de regir una esfera particular de prácticas (...) mediante leyes, reglamentaciones, medidas administrativas (...) en fin, todo aquello que corresponde a una política (policy)”<sup>54</sup>. Asimismo, resulta significativa una perspectiva de análisis del Estado que, como han definido Bohoslavsky y Soprano, lo estudia “desde adentro”<sup>55</sup>. Visto desde allí, se trata de un objeto polifacético, fragmentado y desacoplado en múltiples de agencias, figuras, lógicas y prácticas sociales, con ritmos de desarrollos asincrónicos y discontinuos<sup>56</sup>.

Como hemos mencionado en el primer apartado de esta Introducción, en la tesis se intentará dar cuenta de las principales estrategias de intervención de MBS en los diferentes gobiernos del período 1966-1983.

---

<sup>53</sup> Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc, *Una invitación a la sociología reflexiva*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores. Argentina, 2005, p. 74.

<sup>54</sup> Ídem.

<sup>55</sup> Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán, *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*, Los Polvorines: UNGS; Buenos Aires: Prometeo, 2010.

<sup>56</sup> González Bollo, Hernán, *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino, 1869-1947*, Buenos Aires, Unqui, 2014, p. 28.

Para definir los cortes internos dentro del período largo traemos a colación una observación de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell que afirma que las políticas públicas son las posiciones tomadas por el Estado ante diversas “cuestiones socialmente problematizadas”:

Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Solo algunas son problematizadas en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso, individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacer algo a su respecto y están en condiciones de su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos cuestiones a estos asuntos socialmente problematizados<sup>57</sup>.

Problemas como el “desarrollo comunitario”, la participación de los sindicatos, el saneamiento del sistema previsional, los jubilados, la unidad de la familia nuclear, la atención social a sectores marginados, los jóvenes y las drogas, etc., son diversas “cuestiones” que fueron incluidas en diferentes momentos en la agenda ministerial, en parte porque en el ámbito nacional y/o internacional fueron planteados como problemas a resolver, y los actores reclutados, desde sus idearios e intereses de clase y de grupo, los consideraron prioritarios. A su vez, de ese conjunto de cuestiones, por las características del gobierno que las impulsó, algunas adquirieron aún más relevancia, notoriedad y repercusión pública. O, en otros casos, como el “comunitarismo” (1966-1970) o la “lucha antisubversiva” (1976-1983) alinearon a casi todas las secretarías, direcciones y dependencias del MBS tras la consecución de ese objetivo prioritario. Entonces, en nuestra propia agenda de investigación recuperamos esas cuestiones prioritarias ya que, además, permiten iluminar aspectos nodales más amplios de los momentos históricos en que tuvieron lugar.

De ello, se desprende la importancia de diversos actores estatales y sociales en la definición e implementación de las políticas. En este sentido, en el estudio del MBS, por un

---

<sup>57</sup>Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, “Estado y políticas estatales en América Latina”, en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, J., *Para investigar la administración pública. Modelos y experiencias latinoamericanos*, Alcalá de Henares, Instituto Nacional de la Administración pública, 1984.

lado, consideraremos que “la esfera estatal nunca está aislada –ni siquiera en los regímenes más crudamente represivos- sino que está en permanente contacto con actores no estatales, privados y de otros ámbitos estatales”<sup>58</sup>. Por tal motivo, prestaremos atención a las relaciones de tensión y coincidencia entre los funcionarios, y diferentes grupos y corporaciones: sindicatos, católicos, intelectuales, jubilados, médicos, beneficiarios, pobladores, etc. Asimismo, en los diferentes capítulos atenderemos a la vinculación entre las políticas e idearios de los agentes estatales y las redes nacionales e internacionales de circulación de ideas y sentidos sociales en que se inscriben.

Por otro lado, tendremos en cuenta las características de los funcionarios, es decir, “quiénes son el Estado”, ya que “el Estado son las normas que lo configuran y determinan pero también son las personas que producen y actualizan sus prácticas cotidianas dentro de sus formaciones institucionales y en interlocución con esas normas”<sup>59</sup>. De esta manera, nuestro trabajo se enmarca en una perspectiva que considera a los funcionarios estatales como agentes con una determinada trayectoria, portadores de determinadas tradiciones político-ideológicas, valores e intereses<sup>60</sup>. Esta diversidad en la burocracia nos permite pensar el Estado como “una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas”<sup>61</sup>.

Este enfoque también permite insertar nuestra tesis en un conjunto de trabajos que enfatizan en la dinámica conflictiva inherente al último gobierno militar (1976-1983), fundamentalmente en torno a la política económica<sup>62</sup>. Como hemos repasado en el estado de la cuestión, en esos años, el avance de las posiciones de los “liberales tecnócratas” nucleados en torno al Ministerio de Economía se contrapuso a los proyectos estatales de los actores nacionalistas, corporativistas y católicos, como el caso de la Secretaría de Seguridad

---

<sup>58</sup>Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán, Op. Cit., p. 26.

<sup>59</sup>Idem, p. 24.

<sup>60</sup> Baldwin, Peter, *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo. 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992; Skocpol, Theda, *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996.

<sup>61</sup> Oszlak, Oscar, *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Cuadernos del CEDES n°2, Buenos Aires, 1980, p. 9

<sup>62</sup> Canelo, Paula, “La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el PRN (1976-1981)”, Op. Cit., y *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Bignone*, Op. Cit.; Corradi, Juan, “El método de destrucción. El terror en la Argentina”, Op. Cit.; Palermo, Vicente y Novaro, Marcos, *La dictadura militar, 1976-1983: del golpe de estado a la restauración democrática*, Buenos Aires, Paidós, 2003.



Social presidida por el abogado católico Santiago de Estrada, que abordaremos más adelante.

En cuanto a las políticas del MBS, como hemos indicado, un gran espectro de ellas, aunque no todas, pueden inscribirse en el campo de la política social en sentido clásico entendida como las formas secundarias de distribución del ingreso; diferenciándolas de las formas primarias, estrictamente económicas. Este concepto abarca tres grandes grupos de políticas. En primer lugar, aquellas vinculadas a la seguridad social, como el sostenimiento del ingreso de los asalariados ante los riesgos de la vida activa (los sistemas jubilatorios, de asignaciones familiares y de obras sociales). En segundo lugar, comprende el campo de las grandes instituciones públicas universales (la salud pública, el complejo educativo público, la política de vivienda). Por último, refiere a las intervenciones públicas puntuales sobre individuos o grupos “de riesgo” materializadas en la política asistencial<sup>63</sup>.

En este sentido, la política social ha sido entendida como la búsqueda de legitimidad del Estado capitalista en el marco de la amenaza permanente del conflicto de clases al que lo exponen las contradicciones estructurales del sistema<sup>64</sup>. Como sostiene Thomas Marshall, por medio de la política social encontraron su realización los “derechos sociales” en el siglo XX, lo que permitió atenuar, en cierta medida, esa contradicción originaria. No obstante, Hay ciertas cuestiones que el mercado no puede resolver por sí mismo. Por este motivo, según Claus Offe, el estado capitalista interviene en tres áreas cruciales: la salarización activa, la socialización de los riesgos y las áreas de la vida que no se encuentran subsumidas en la relación salarial, y la regulación cuantitativa entre suministro y demanda efectiva de mano de obra. Estas intervenciones responden a la necesidad de volver compatibles las exigencias de acumulación del capital con los reclamos por mejoras en las condiciones de trabajo y de vida de la población trabajadora. Es decir, hacen posible

---

<sup>63</sup> Isuani, Ernesto, “Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?”, en Ernesto Isuani, Rubén Lo Vuolo y TentiFanfani, Emilio, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 1991; Lvovich, Daniel y Suriano, Juan (orgs.), *La política social en perspectiva histórica. Argentina 1870-1950*, Buenos Aires, UNGS – Prometeo, 2006; Soldano, Daniela y Andenacci, Luciano, “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en Andrenacci, Luciano (compilador) *Problemas de Política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Prometeo Libros; Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento, 2006.

<sup>64</sup> Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1986; Offe, Claus, *Contradicciones del estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1990; Marshall, Thomas, “Ciudadanía y clase social”, en Bottomore, Tom y Marshall, Thomas, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, 1998.

la reproducción del sistema capitalista y garantizan dosis apropiadas de legitimación. Desde esta perspectiva, la política social puede ser pensada como un conjunto de estrategias políticas estatales tendientes a lograr la adhesión de diversos sectores sociales.

Sin embargo, ¿cómo pensar estas políticas en el marco de gobiernos dictatoriales o de estados de excepción, cuando la movilización política y social es desactivada por medio de la censura, la represión, el asesinato, el atentado, el terror o el dispositivo de los Centros Clandestinos de Detención? Como sostienen distintos autores, no existe ningún régimen que pueda mantener su estabilidad a través del empleo exclusivo de métodos coercitivos; inclusive las dictaduras occidentales del siglo XX tuvieron la necesidad de crear políticas específicas para mantener sus apoyos originales e incluso ampliarlos<sup>65</sup>, de modo que la política social se constituyó como una estrategia fundamental en este sentido<sup>66</sup>. Estas políticas también pueden ser analizadas, siguiendo a Tim Mason y Carme Molinero, en una clave que nos resulta atractiva para nuestra indagación específica, es decir, en tanto políticas tendientes a la búsqueda de adhesión y consenso, como ocurrió en algunos regímenes autoritarios del siglo XX, como el franquismo y el nazismo. Molinero, en el trabajo citado, señala que “La historiografía española continúa dedicando una gran atención a lo que resultó realmente definitivo para la instauración y mantenimiento de la dictadura franquista: la represión”. Por ello, se propone analizar otra variable: “las bases ideológicas sobre las que se sustentaban las políticas de consenso”<sup>67</sup>. El régimen franquista adoptó la doctrina social del falangismo, que afirmaba que “cuando la paz social está rota no hay más que una manera de restablecerla, y es estableciendo la justicia social y esto no puede hacerse sino de una manera, la de la política social”<sup>68</sup>. Entonces, si las estrategias de todos los gobiernos, aún los autoritarios, reposan en el binomio atracción-represión, la política social podría explicarse a partir del primer término de esa fórmula.

---

<sup>65</sup> Calvo Vicente, Cándida, “El concepto de consenso y su aplicación al estudio del régimen franquista”, en *Spagna Contemporánea*, N° 7, 1995.

<sup>66</sup> Mason, Tim, *Social Policy in the Third Reich*, An Arbor, Berg, 1993; Molinero, Carme, *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*, Madrid, Cátedra, 2005.

<sup>67</sup> Molinero, Carme, Op. Cit, p. 23

<sup>68</sup> Ídem.

## **PRIMERA PARTE**

# **EL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL DURANTE LA “REVOLUCIÓN ARGENTINA” (1966-1973)**

## Capítulo I

### **“El Ministerio de Onganía”: Actores, proyectos y políticas en torno a la conformación del Ministerio de Bienestar Social (1966-1970)**

“Un oficial del Ejército comentó lo siguiente: ‘se suponía que el Ministerio de Bienestar Social constituía uno de los grandes aportes de la Revolución al cambio de estructuras. Más aún, se lo llamó ‘el Ministerio de Onganía’”

*Confirmado, 20/10/1966*

#### **Introducción**

Entre los años cincuenta y sesenta, en el marco de la Guerra Fría y a raíz de recomendaciones de distintos organismos internacionales, se fue constituyendo un nuevo paradigma a partir del cual imaginar, diseñar, proyectar e implementar políticas públicas, conformado por diferentes ideas y pautas de intervención que son centrales para entender las iniciativas en el área de la política social argentina, en el período 1966-1983. En este sentido, las recomendaciones internacionales se entramaron con los Principios de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) para construir un paradigma de intervención cuyos términos fundamentales fueron “desarrollo”, “comunidad”, “participación”, “subsidiariedad”, “modernización” y “planificación”.

Si bien es posible encontrar indicios dispersos de la conformación de este nuevo marco referencial desde fines de los años cincuenta, éste se condensó institucionalmente en la segunda mitad de 1966, durante el gobierno de Juan Carlos Onganía (1966-1970), cuando se creó el Ministerio de Bienestar Social (MBS). Junto con esta innovación, la forma de pensar e implementar la política social sufrió cambios trascendentes: la escisión - al menos discursiva- entre trabajo asalariado y beneficios sociales, y la vinculación del “bienestar” a la “comunidad”.

La referencia a la “comunidad” local o nacional como un todo orgánico de pertenencia de los individuos sin contemplar su adscripción de clase, también hallaba sentido en una nueva forma de pensar el rol de la población en el “desarrollo” a través del concepto clave de “participación comunitaria”. Entonces, la política social, en el marco del MBS, encontró en la “acción comunitaria” una referencia ineludible por fuera de la relación capital-trabajo propia del peronismo.

En relación con esto, consideramos que la agenda problemática del MBS, entre 1966 y 1983, nos permitirá acercarnos a ensayos alternativos de intervención social del Estado en la Argentina posperonista, que intentaban construir nuevos consensos y formas de relación social en contextos complejos y conflictivos.

En este marco, nos preguntaremos ¿qué significaban los tópicos “participación”, “desarrollo”, “comunidad”? Como veremos a lo largo de este capítulo, estos términos funcionaban, al igual que el concepto de “revolución” en los años sesenta, como significantes vacíos disputados por diferentes actores que formaban parte de la construcción de la política en esos años: los católicos en sus diferentes vertientes (integristas, socialcristianos, conservadores), las Fuerzas Armadas, los miembros de los organismos internacionales, diferentes actores sociales (empresarios, sindicatos, etc.) y los intelectuales (periodistas, científicos sociales, entre otros).

Es decir, en los años del gobierno de Onganía, diferentes actores cargaron estos términos de expectativas e incertidumbres y varias veces fracasaron al momento de resolver su ambigüedad. Debido a esta indefinición que signó las diferentes iniciativas del MBS, encontramos que esta agencia estatal fue un espacio conflictivo, en el que confluyeron diferentes actores, posiciones y estilos.

En el primer apartado, daremos cuenta de los objetivos de la creación del MBS en el gabinete nacional de Onganía. Bajo el amplio concepto de “bienestar social” fueron englobadas diferentes agencias, hasta entonces dispersas en distintas dependencias, que comenzaron a orientar su intervención en función de los conceptos de “comunidad”, “subsidiariedad” y “participación de las organizaciones intermedias”. En este sentido, en el Ministerio se encontraban las Secretarías de Vivienda, Seguridad Social, Salud Pública y la

SEPAC que se encargaría de diversas acciones estrechamente ligadas con el programa gubernamental: desarrollo de comunidades, protección de la familia, asistencia y promoción social, y desarrollo de mutuales y cooperativas.

Teniendo en cuenta la fuerte presencia de cuadros católicos en el gobierno, en general, y en el MBS, en particular, en el segundo apartado analizaremos de las diferencias entre los católicos del MBS y analizaremos de qué manera, a partir de las encíclicas papales difundidas en la época, fueron construyendo, con los principios de la Doctrina Social de la Iglesia, su convicción sobre la importancia de la comunidad en la resolución de la cuestión social.

A continuación, en el tercer apartado analizaremos los sentidos del “corporativismo” y el “comunitarismo” tal como aparecía en los discursos y prácticas de distintos actores relevantes de la época. En este marco, veremos que las ideas “corporativistas” con tintes “neomedievales” eran defendidas principalmente por el integrista católico que estuvo poco tiempo en el poder por su dificultad para convivir con los liberales del equipo económico. En cambio, el resto de los cuadros ministeriales católicos provenían del Ateneo de la República y su defensa del “comunitarismo” estaba impregnada por su cosmovisión católica, pero también por el discurso técnico que, en los años cincuenta y sesenta, difundían los organismos internacionales.

En esta línea, en el cuarto apartado, indagaremos en los desplazamientos semánticos que se dieron en el escenario internacional alrededor del concepto integral de “desarrollo de la comunidad” en los aspectos económico, social y cultural. Debido a su importancia en la difusión de ese ideario se considerarán las propuestas de la Organización de la Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina, la Organización de Estados Americanos y, fundamentalmente, luego de la “Revolución Cubana”, la “Alianza para el Progreso”.

Luego, en el quinto apartado, reconstruiremos el proyecto de la SEPAC basado en el entrelazamiento de los programas internacionales de la Iglesia y de los organismos, y veremos el papel que jugaron los funcionarios expertos en Ciencias Sociales a la hora de llevar a la práctica el desarrollo de una particular arquitectura en el plano de las provincias

y los municipios, cuando empezaron a conformar los Consejos de la Comunidad en las diferentes provincias argentinas.

Debido a que los Consejos estaban integrados por representantes de asociaciones civiles y de entidades de bien público de las diferentes localidades, en el sexto apartado indagaremos en los diferentes significados que adquirió el propósito de la “participación” para estos actores, y los conflictos asociados.

Finalmente, en el último apartado, en el marco de la valorización de la participación de las asociaciones civiles, también analizaremos el lugar que tenían, para algunos funcionarios de la SEPAC, las cooperativas y las mutuales.

## **1. La creación del Ministerio de Bienestar Social**

El gobierno de Juan Carlos Onganía (1966-1970) ha sido caracterizado en los trabajos clásicos sobre este período histórico<sup>69</sup> como un régimen de excepción sin partidos ni actividad política, que suspendió las instituciones parlamentarias y desvinculó las Fuerzas Armadas del gobierno, con el objetivo de que la política dejara el lugar a la administración, con predominio de técnicos situados por encima de los intereses sectoriales y corporativos. En este sentido, para describir este régimen *Burocrático Autoritario* juegan un papel central la designación de militares retirados y civiles “técnicos” y “apolíticos” en los altos niveles decisorios del gobierno, como ministerios, secretarías de estado, intervenciones a las provincias y empresas estatales. Asimismo, se ha advertido la fuerte presencia en agencias estatales de cuadros liberales e integristas católicos. Esta imagen sugiere un paisaje social oscurantista, signado por la inmovilidad, la censura, la represión y la despoltización. Si bien estos elementos formaron parte indiscutible del accionar del nuevo gobierno, conviene también tener en cuenta que, como en diferentes regímenes

---

<sup>69</sup> O'Donnell, Guillermo, *El Estado Burocrático Autoritario 1966-1973. Triunfos derrotas y crisis*, Op. Cit.; Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en la Argentina. Tomo II 1943/1973*, Op. Cit.. En trabajos posteriores también se recuperan las mismas hipótesis, ver: De Riz, Liliana *La política en suspenso 1966/1976*, Op. Cit.; Cavarozzi, Marcelo *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del estado al mercado en la Argentina*, Buenos Aires, Ariel, 1997.

autoritarios del siglo XX<sup>70</sup>, existió asimismo la propuesta de construir nuevos consensos sociales y, en ese marco, la creación del MBS nos ofrece evidencias de las nuevas formas de pensar las relaciones entre el Estado y la Sociedad, así como entre los mismos sectores sociales.

Onganía, en un discurso de abril de 1967, afirmó: “una sociedad funciona armónicamente cuando existe correspondencia íntima entre gobernantes y gobernados, poder y consentimiento son términos de una ecuación cuyo resultado es negativo cuando tal correspondencia se quiebra”<sup>71</sup>. En su diagnóstico, los últimos años de la vida política argentina constituían un ejemplo de esa ruptura<sup>72</sup>. Consideraba necesario que los gobernantes sean “representativos” y que no perdieran “el consenso de sus representados de ayer, los cuales reconocieron autoridad en aquellos que interpretan auténticamente la nueva instancia nacional”<sup>73</sup>. Como “el pueblo argentino no se equivoca” y en el pasado reciente había rechazado el sistema político vigente signado por “esquemas definitivamente caducos”, era necesario revolucionar las formas de poder y representación, renovando las bases sobre las que reposaba esa “correspondencia íntima entre gobernantes y gobernados”. Es decir, si bien es cierto que este gobierno intentaba “barrer con la complicada, ineficiente y eventualmente peligrosa intermediación de los circuitos partidarios, parlamentarios y corporativos”<sup>74</sup>, no se debe pasar por alto que también se preocupó por crear mecanismos alternativos de participación y consenso. Siguiendo a Gabriela Gomes, este gobierno, a través de distintas iniciativas, y en particular las impulsadas por funcionarios de la SEPAC,

...buscó reeducar, resocializar y reorganizar al mundo poblacional excluido de orgánicas, o con bajos niveles organizativos (...). Además, se preconizó un tipo de “participación social” distinta a la vieja democracia liberal, que apuntó a construir una nueva democracia de “verdadera participación social”

---

<sup>70</sup> Calvo Vicente, Cándida, “El concepto de consenso y su aplicación al estudio del régimen franquista”, Op. Cit. Por ejemplo, en los trabajos de Tim Mason y Carme Molinero encontramos un análisis del lugar de la política social durante el nazismo y el franquismo como un conjunto de estrategias de gobiernos fuertemente autoritarios tendientes a la búsqueda de adhesión y consenso. Ver Mason, Tim, *Social Policy in the Third Reich*, An Arbor, Berg, 1993; y Molinero, Carme, *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*, Madrid, Cátedra, 2005.

<sup>71</sup> *La Nación*, 01/04/1967

<sup>72</sup> *La Nación*, 01/04/1967

<sup>73</sup> *La Nación*, 01/04/1967

<sup>74</sup> Cavarozzi, Marcelo, Op. Cit., p 33.



pretendiendo sustituir a los partidos políticos por un sistema basado en la representación de los cuerpos intermedios<sup>75</sup>.

En esta dirección, Onganía, afirmaba que los partidos políticos “algún día tendrán que ser reemplazados por otras organizaciones, igualmente políticas, basadas en el ideal antes que en el prejuicio, con lealtad primaria y viva a la Nación antes que al grupo” y que, a su vez, miraran más a “la Argentina que hemos de construir que la Argentina que hemos dejado atrás”<sup>76</sup>.

Y continuaba

La desaparición de los partidos, del congreso nacional y de las legislaturas provinciales no implica que el país haya renunciado a la democracia. Por el contrario, significa que quiere libertades efectivas y un régimen que funcione. Significa que el país no tolera formas vacías de contenido y que ha sacrificado las apariencias formales de normalidad institucional para recuperar la verdad íntima con sujeción a la cual aspira a vivir<sup>77</sup>

Es importante considerar que esta gesta pretendidamente “revolucionaria” tenía lugar en un contexto en el que la democracia liberal, con la excepción del radicalismo y el socialismo, era considerada como un régimen caduco y en crisis en un espectro importante del arco político, desde las vertientes más conservadoras hasta las organizaciones de la izquierda revolucionaria<sup>78</sup>. Como señala Guido Giorgi, los diferentes sectores políticos “entendieron que la única salida era revolucionaria, y concibieron proyectos de transformación radical de la sociedad argentina, algunos imaginando una “patria socialista”, y otros una sociedad de tipo comunitarista organizada en cuerpos intermedios”<sup>79</sup>. Estas nuevas formas de representación y legitimación buscadas quedaban explicitadas en el marco del Sistema de Planeamiento de Desarrollo y Seguridad del gobierno, al definir

---

<sup>75</sup> Gomes Gabriela, “El Onganiato y los sectores populares: funcionarios, ideas y políticas de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad (1966-1970)”, Op. Cit.

<sup>76</sup> *La Nación*, 31/12/1966

<sup>77</sup> *La Nación*, 31/12/1966

<sup>78</sup> Terán, Oscar, *Nuestros años '60*, Buenos Aires, Editorial Punto Sur, 1991

<sup>79</sup> Giorgi, Guido, “En los pliegues de la planificación del Onganiato: el comunitarismo como política estatal”, en *Anuario IEHS 29&30* (2014-2015), 159-175.

como objetivo “buscar el consenso y motivación de la comunidad a través de la participación”<sup>80</sup>.

Para la construcción de esas nuevas bases sociales y formas de “participación”, en septiembre de 1966 se creó el Ministerio de Bienestar Social (MBS)<sup>81</sup>. El gobierno de facto sostenía que este Ministerio era una pieza central en la “nueva organización estatal revolucionaria” para llevar adelante el supuesto cambio de estructuras sociales, económicas y culturales<sup>82</sup>. Por la importancia que revestía en este proceso, de hecho, como señalamos, lo habían llamado “el ministerio de Onganía”. Un documento oficial afirmaba:

En la medida en que el desarrollo es concebido como un proceso de modificación de los aspectos estructurales de la sociedad, **el bienestar social, componente integral de ese proceso, asume una posición central de toda la estrategia de transformación nacional**<sup>83</sup>.

Este ambicioso propósito también coincidía con la amplitud de sus áreas de incumbencia:

Competen al Ministerio de Bienestar Social lo inherente a la promoción de la familia y de los recursos humanos con la asistencia a los estados de necesidad individuales y colectivos, el mejoramiento de los servicios sociales, el mayor bienestar social de la población y la promoción de la acción comunitaria que permita satisfacer las necesidades de bienestar<sup>84</sup>.

A partir de esta idea amplia e integral del bienestar ligado al desarrollo comunitario como objetivo institucional del MBS, el Ministerio heredó la estructura del anterior Ministerio de Acción Social y Salud Pública e incorporó competencias que antes estaban a cargo de otras agencias: se le transfirieron Seguridad Social (desde el anterior Ministerio de

---

<sup>80</sup> *La Nación*, 5/9/1966.

<sup>81</sup> Ley 16.956, *Boletín Oficial*, 27/09/1966. *La Nación*: 05/09/1966; 22/09/1966; 25/09/1966; 14/10/1966. Con respecto al ámbito de incumbencia del MBS, se afirmaba: “Su competencia radicará específicamente en la promoción y protección de los integrantes del cuerpo social sean individuos, familias o comunidades”, *La Nación*, 22/09/1966.

<sup>82</sup> Boletín MBS, “El bienestar social como objetivo del desarrollo”, 1969, p. 13.

<sup>83</sup> Ídem. Subrayado nuestro.

<sup>84</sup> Ley 16.956, 23/9/1966, art. 32.

Trabajo y Seguridad Social) y Vivienda (antes, en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos). Dentro del flamante MBS, además de las Secretarías de Vivienda, Salud Pública y Seguridad Social, fue creada la inédita SEPAC, cuyas amplias funciones serían el desarrollo de la acción comunitaria, la promoción del núcleo familiar y la protección de estados de carencia. La SEPAC debía encargarse de generar las condiciones para este futuro modelo social, político, cultural y económico imaginado que reposaría sobre la base del orden municipal y que consistiría en la libre y armoniosa relación de las “organizaciones intermedias”, como las ligas de padres de familia, los gremios, las sociedades de fomento, las mutuales, las cooperativas, la empresa privada, entre otras asociaciones o “entidades de bien público”, sin la interferencia del Estado<sup>85</sup>. Distintos actores contemporáneos de este proceso, sobre todo los sindicatos, observaban con desconfianza el proyecto de “bienestar social” en manos del flamante gobierno de facto y su gabinete de católicos integristas, y la revista *Confirmado* reproducía en estos términos las sospechas que generaba el primer Ministro de Bienestar Social:

¿A quién se le ocurrió que el secretario de la Unión Industrial, Roberto Petracca, podría ser el promotor de la redistribución de la riqueza? Más aún, de todos los sectores que integran la Unión Industrial, Petracca pertenece al más conservador [...] Lo cierto es que la Unión Industrial a través de diversos medios intentó dejar aclarado en los últimos días que nada tenía que ver con la designación de Petracca, pero no opinaba lo mismo el sector gremial. Un dirigente metalúrgico expresó: “nunca creí que la Revolución encargaría a la patronal hacer la justicia social”<sup>86</sup>

Las columnas de opinión del diario *La Nación*, por su parte, también intentaban explicar el particular abordaje del “Onganiato” sobre la cuestión social. En este sentido, llamaban la atención sobre el reemplazo del concepto de “justicia social” por “Bienestar social”.

---

<sup>85</sup> *La Nación*, 25/9/1966. Ver sus funciones en *La Nación*, 22/10/1966

<sup>86</sup> *Confirmado*, 20/10/1966

Sobre la innovación gubernamental [la creación del MBS] se ha escuchado en algunos medios que ello puede representar la búsqueda de soluciones para problemas que afligen a toda comunidad moderna, pero sin la apelación a fórmulas teñidas por la demagogia. Los comentarios aludían concretamente al distingo que cabe entre el “bienestar social” y la “justicia social”, que fue la descripción más reciente con que sucesivos gobiernos se vinieron ocupando de la necesidad de promover la mayor participación social posible en los beneficios derivados del progreso<sup>87</sup>.

Según *La Nación*, el MBS buscó una denominación que no tuviera el contenido “clasista” y “demagógico” de la expresión “Justicia Social”.

Mientras que los lemas referidos a la “justicia social” implícitamente contenían apelaciones subconcientes a la rivalidad de clases, la nueva fórmula, en cambio -“bienestar social”-, parece destinada a apelar al esfuerzo conjunto y solidario de todos los integrantes de la comunidad. Si es exacta esta interpretación -recogida, como se expresa, en algunos círculos-, cabe esperar la innovación ministerial como animada por un saludable espíritu político<sup>88</sup>.

A pesar de las evidentes comparaciones que suscitaba este proyecto con las políticas de redistribución de la riqueza del peronismo clásico, como decíamos, la política social, desde fines desde los años cincuenta, comenzó a entenderse a partir de un paradigma diferente. Además de la influencia del desarrollismo modernizador difundido por los organismos internacionales; en los años sesenta, la Iglesia católica, a partir de la recuperación de diferentes conceptos presentes en la Doctrina Social de la Iglesia (DSI), confluyó con los propósitos desarrollistas en diferentes sentidos que luego veremos más en detalle. La política social, como hemos señalado, ocupó un lugar importante en ese supuesto cambio de estructuras “revolucionario” que conduciría al tan mentado “desarrollo nacional” en los planos económico, político, social y cultural. Por este motivo, el gobierno

---

<sup>87</sup> *La Nación*, 29/09/1966

<sup>88</sup> *La Nación*, 29/09/1966

de Onganía, a través del MBS, formuló e implementó un conjunto de políticas que estaban en sintonía con las características generales de su programa político. Uno de los rasgos distintivos del discurso de los funcionarios era la referencia a la “subsidiariedad del estado”. Esto implicaba restarle presencia al Estado Nacional y favorecer la “participación de la comunidad” en diferentes sentidos: fortaleciendo la iniciativa privada y la participación de distintos actores no estatales en la resolución de las necesidades de la población, descentralizando la financiación y ejecución de la política social en los niveles provincial y municipal, y promoviendo la “solidaridad grupal” como forma de funcionamiento y financiación de la política social<sup>89</sup>. El secretario de Promoción y Asistencia de la Comunidad, Raúl Puigbó, sintetizaba el principio de “subsidiariedad” de la siguiente manera:

El Estado debe planificar y conducir el proceso de desarrollo en los aspectos económicos, sociales y comunitarios, pero sin pretender asumir en forma exclusiva la ejecución de los planes y proyectos. Por el contrario, debe estimular las iniciativas de las personas y grupos organizados.<sup>90</sup>

En este capítulo nos centraremos en la SEPAC, puesto que nos permite ilustrar de manera más minuciosa los sentidos del “comunitarismo” y la “participación” tal como se entendían en el marco del MBS del “Onganiato”. Esos conceptos son importantes porque creemos que estructuraron gran parte de la política ministerial en el período 1966-1970.

En este sentido, en el plano de la Seguridad Social, desde el principio, como veremos en el próximo capítulo, un objetivo prioritario del gobierno fue “Organizar y poner en funcionamiento un Sistema Argentino de Seguridad Social, nuevo y eficaz basado en estudios y realizaciones técnicas y en el principio de que la comunidad debe concurrir solidariamente a llenar ciertas necesidades que no pueden ser satisfechas por el individuo”<sup>91</sup>. Además de la importancia que adquiere la política social en ese imaginario desarrollista, hay que tener en cuenta que los católicos nacionalistas le otorgaban una gran importancia al sistema de seguridad social debido a que sus fundamentos eran similares a las ideas que defendían: la seguridad social (principalmente, las obras sociales y las

---

<sup>89</sup> *Clarín*, 28/03/1967.

<sup>90</sup> *Crónica*, 11/06/1967.

<sup>91</sup> *Clarín*, 14/07/1966.

jubilaciones) se financiaba a través de los aportes de los trabajadores y de los empresarios, poniendo en juego los principios socialcristianos de “Solidaridad”, “Participación” y “Subsidiariedad del Estado”. Por ejemplo, José María Goñi Moreno, un asesor experto en materia de seguridad social, afirmaba que “sería de desear que un nuevo sistema confiara los servicios directamente a los sectores interesados, sin otra intervención estatal que una prudente supervigilancia”<sup>92</sup>.

Más allá del área de seguridad social, al analizar las iniciativas de diferentes ámbitos se puede observar que este ideario era ampliamente compartido. En este sentido, el objetivo de la Secretaría de Salud Pública era “implantar un sistema hospitalario técnicamente modernizado y adecuadamente financiado, con efectiva participación de la comunidad”<sup>93</sup>. En este sentido, se pretendía que la población concurriera “a los hospitales cuando esté enferma pero también cuando esté sana y contribuya a su mantenimiento, realizaciones y dirección”<sup>94</sup>. A partir de la ley 17.102, de 1967, se crearon los “hospitales de comunidad”, que implicaron la descentralización administrativa de la gestión al nivel municipal e, inclusive, a nivel de los propios hospitales. El Secretario de Salud Pública, Ezequiel Holmberg, explicaba que el objetivo era lograr “una máxima descentralización administrativa, al nivel mismo de los organismos de atención médica, que resultará beneficiosa en cuanto a mejorar el rendimiento, reducir costos y aumentar prestaciones”<sup>95</sup>. Al mismo tiempo, se expandieron las fuentes de financiamiento ya que no sólo provenían de la administración pública nacional, sino también de las provincias y municipios, de otras entidades oficiales, de universidades, donaciones, subsidios o subvenciones, y por los aportes de la comunidad a cambio de las prestaciones médicas recibidas. Las entidades que se constituyeron se llamaron Servicios de Atención Médica Integral para la Comunidad, con funciones de protección, recuperación, rehabilitación, promoción, capacitación, educación e investigación en el campo de la salud. De esta manera, se intentó fomentar la descentralización ejecutiva y financiera, y la participación comunitaria<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> *Clarín*, 03/10/1967.

<sup>93</sup> *Clarín*, 08/08/1966.

<sup>94</sup> *Clarín*, 19/01/1967.

<sup>95</sup> *Clarín*, 19/01/1967.

<sup>96</sup> *Clarín*, 19/01/1967.

La política de vivienda también se encaró con los mismos principios que sustentaba el resto de las iniciativas. Con respecto a esto, el Secretario de Vivienda, Enrique García Olano, afirmaba “El estado, en síntesis, no construirá viviendas, sino que pondrá en marcha un Plan Federal de financiación que no ahogará al capital privado”<sup>97</sup>. La acción del Estado solamente estaría dirigida “hacia aquellos sectores que no hayan sido cubiertos por dicha actividad privada”<sup>98</sup>. Es decir, por un lado, se fomentaba la participación de actores no estatales (las “organizaciones intermedias”) en la construcción de las viviendas, como empresarios, cooperativas y sindicatos<sup>99</sup>, ya que los funcionarios afirmaban que “el estado no tiene por qué ser constructor”<sup>100</sup>. Por otro lado, también se hacía visible otra tendencia del Ministerio de Bienestar Social: la marcada centralización de la conducción y de la planificación en la esfera del estado nacional y la descentralización de la ejecución de las políticas en el plano provincial y municipal. Por ejemplo, en uno de los planes más importantes, llamado *Viviendas Económicas Argentinas*, a través del Banco Hipotecario Nacional se otorgaban, por un lado, préstamos a los empresarios de la construcción para que realizaran las viviendas y también la infraestructura, el equipamiento comunitario y los servicios por el 100% del valor de venta de las viviendas establecido por el banco<sup>101</sup>; y, por otro lado, se otorgaban créditos accesibles a los compradores de las viviendas para que pudieran adquirirlas, a pagar, según el momento, de 10 a 30 años, con una tasa de interés baja<sup>102</sup>.

En esta breve síntesis de las características de algunas de las principales políticas adoptadas por la agencia estatal estudiada en el período 1966-1970, podemos ver delineado un proyecto particular que reaparecería en el período 1976-1983, aunque condicionado por las características de un entramado estatal distinto.

De esta manera, las inquietudes y el extrañamiento de distintos sectores frente a la creación del MBS, respondía al hecho de que entre fines de los años cincuenta y los años sesenta se creó un nuevo marco referencial para pensar la intervención social, desde el

---

<sup>97</sup> *La Nación*, 17/07/1967.

<sup>98</sup> *Clarín*, 08/08/1966.

<sup>99</sup> *Clarín*, 11/10/1967.

<sup>100</sup> *Clarín*, 29/09/1967.

<sup>101</sup> *La Nación*, 09/09/1966.

<sup>102</sup> Yujnovsky, Oscar, *Claves políticas del problema habitacional argentino*, Op. Cit.

Estado, la Iglesia y desde las diferentes organizaciones de la Sociedad Civil, que intentaremos desentrañar a lo largo de este capítulo.

## 2. Los católicos “comunitaristas” del MBS

La mayor parte de los funcionarios ministeriales que integraban los elencos gubernamentales del “Onganiato” provenían de grupos católicos integristas y conservadores. Si observamos la composición del MBS y sus secretarías podemos distinguir miembros de la Ciudad Católica (CC) y del Ateneo de la República. Es pertinente, entonces, la advertencia de Giorgi, cuando afirma que “Si bien varias figuras importantes del Onganiato participaron de más de uno de estos espacios de sociabilidad, no es correcto confundirlos, ya que diferían tanto en su organización como en su proyecto político”<sup>103</sup>. En ese sentido, es posible observar importantes diferencias entre los miembros de estos dos grupos, pero también al menos dos rasgos comunes: la adscripción al catolicismo, y la voluntad de formar y aportar cuadros políticos a diferentes gobiernos, aunque su incorporación efectiva se haya dado mayormente en gobiernos de facto.

En los primeros meses del gobierno, entre julio y diciembre de 1966, encontramos una fuerte presencia de militantes de la CC. En el caso del MBS, tanto el ministro de Bienestar Social, Roberto Petracca, como el Secretario de la SEPAC, Mateo Roberto Gorostiaga, pertenecían a este grupo del laicado<sup>104</sup>. Petracca fue el primer ministro del MBS por poco tiempo, hasta su muerte en febrero de 1967. Era el presidente del directorio de una fábrica de vidrio y de la Cámara del vidrio, y estaba a cargo de la Secretaría de la Unión Industrial Argentina. Su empresa, Petracca Construcciones, sería una de los auspiciantes de la revista católica Roma<sup>105</sup>. Afirmaba *La Nación* que “sus inquietudes comunitarias lo llevaron, asimismo, a colaborar y dirigir numerosas instituciones de bien público en Flores y Villa Luro, entre ellas el Hogar Policial y la Cooperadora de Bomberos (...) El primer hombre que en nuestro país ocupará la cartera de Bienestar Social llega al

---

<sup>103</sup> Giorgi, Guido, “En los pliegues de la planificación del Onganiato: el comunitarismo como política estatal”, Op. Cit.

<sup>104</sup> Selser, Gregorio, *El Onganiato. La espada y el hisopo*, Op. Cit., p. 226.

<sup>105</sup> Giorgi señala que la revista Roma fue un emprendimiento que impulsó Roberto Gorostiaga, en 1967 cuando, al dejar la SEPAC, fue desplazado de la Ciudad Católica y de *Verbo*. Roma se definía como una “revista de la tradición católica” y su director fue el noble húngaro Andrés de Asboth, seguidor de Lefebvre. Ver Giorgi, Guido, “Redes católicas y estado en la ‘Revolución Argentina’”, Op. Cit.



cargo pues, con una vasta experiencia en cuestiones relacionadas con el bien común”<sup>106</sup>. El secretario Gorostiaga era un ingeniero civil egresado por la Universidad de Buenos Aires, miembro del directorio de la Empresa Argentina de Cemento Armado de Construcciones, y presidente de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas, como representante de la cual realizó un viaje a la República Federal Alemana para asistir a un curso sobre la organización en ese país de las políticas sociales, económicas y previsionales.<sup>107</sup> Dentro del espectro católico, también era socio de Emaús, una asociación católica internacional que realiza acciones en las zonas pobres, sobre todo colaborando en la construcción de viviendas. Fue miembro del Centro Argentino de Ingenieros, del Rotary Club, del Jockey Club y del Rowing Club. Además de su actividad empresarial, fue un cuadro importante de la CC y dirigió su revista *Verbo* entre 1959 y 1966. En 1977, publicará un libro *Cristianismo o Revolución. Para una restauración cristiana de la patria*, que reúne artículos y conferencias suyas que abarcan de 1963 hasta 1977<sup>108</sup>.

Elena Scirica<sup>109</sup> ha analizado el grupo integrista de la CC y ha indicado que se oponía a la masonería, el racionalismo, el laicismo, el sistema institucional liberal y lo que consideraban sus derivados: el “*homo democraticus*”, los *mass media*, el progresismo, la “atomización”, el socialismo, el comunismo, la lucha de clases y, en definitiva, la secularización de la sociedad. Frente a ello proponían establecer una sociedad católica orgánica, funcionalmente integrada, donde colaboraran empresarios y trabajadores, y los vínculos se basaran en las jerarquías “naturales” bajo el fundamento sagrado: Dios y el Reinado social de Jesucristo<sup>110</sup>. Como sintetiza Scirica:

Este programa se orientaba a la conformación de un orden políticamente autoritario y socialmente jerárquico, que supuestamente permitiría el renacimiento de las “elites verdaderas” y la “reconstrucción orgánica de la

---

<sup>106</sup> *La Nación*, 13/10/1966

<sup>107</sup> *La Nación*, 13/10/1966

<sup>108</sup> Ver *La Nación*, 13/10/1966; Giorgi, Guido, “Redes católicas y estado en la ‘Revolución Argentina’”, Op. Cit.

<sup>109</sup> Scirica, Elena, “Visión religiosa y acción política. El caso de Ciudad Católica – *Verbo* en la Argentina de los años sesenta”, Op. Cit.

<sup>110</sup> Dicho en sus propias palabras, los miembros de la CC afirmaban: “oramos y luchamos para que Cristo reine en todos los órdenes de la vida social: empresas, cámaras gremiales, sindicatos, fuerzas armadas, en el cine, los diarios y demás medios de comunicación, en el mundo de la cultura y del deporte, en la escuela, la familia, los municipios, universidades, la literatura, la ciencia, en el mismo poder político”. *Verbo*, N° 48, Marzo de 1965, pp.3-10. Citado en Scirica, Elena “Visión religiosa y acción política. El caso de Ciudad Católica – *Verbo* en la Argentina de los años sesenta”, Op. Cit.

sociedad” fundada sobre las “comunidades naturales” –familia, comuna, profesión– a través de la revitalización de los “cuerpos intermedios”, ensalzados como realidades naturales situadas entre el individuo y el Estado<sup>111</sup>

El ideario comunitarista, basado en la organización municipal y profesional, implicaría reconstruir “organismos intermedios” autónomos de finalidad económico-profesional. De esta manera, la resolución corporativa de lo social y lo económico, permitiría prescindir del sistema político liberal. De esta manera se pondría fin a los problemas que traía aparejados ese sistema: la división partidaria, la lucha de clases, la masificación y la atomización.

Giorgi ha analizado el derrotero de algunos funcionarios que formaban parte de la CC. Por ejemplo, la concepción político-religiosa integrista de Gorostiaga, sistematizada en su libro *Cristianismo o Revolución*, se basaba en la lectura de documentos eclesiales y en la influencia de CC y *Verbo*. En su obra y pensamiento aparecen recurrentemente los conceptos de corporativismo (los “cuerpos intermedios son la solución natural y cristiana”<sup>112</sup> y permiten la libertad de asociación, evitando el estatismo<sup>113</sup>), el antiestatismo (el Estado debe tener un rol subsidiario<sup>114</sup>, sólo ordenar la producción<sup>115</sup>, la gerencia del “bien común” debía quedar en manos de las corporaciones<sup>116</sup>), la descentralización (“Todo lo regional, a la región; todo lo comunal, a la comuna; todo lo profesional, a la corporación”) y un capitalismo nacional no liberal<sup>117</sup>.

Los miembros de esta red ansiaban una reestructuración de la comunidad que diera lugar a nuevas formas de representación, con la participación de las FFAA como líderes de una “revolución salvadora”. Desde sus inicios, la CC buscó nuclear personas competentes, formar cuadros idóneos, cooptar figuras e insertarse en círculos empresariales, profesionales (ingenieros, médicos, abogados), eclesiásticos y, fundamentalmente, en el

---

<sup>111</sup> Scirica Elena, “Núcleos católicos anticomunistas durante la presidencia de Juan Carlos Onganía. Encuentros y desencuentros”, en Galván, Valeria y Osuna, Florencia: *Política y cultura durante el “Onganiato”*, Op. Cit.

<sup>112</sup> Gorostiaga, Roberto, *Cristianismo o Revolución. Para una restauración cristiana de la patria*, Buenos Aires, Iction, 1977, pp.231-232

<sup>113</sup> *Ibid.*, p.359

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 353

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 184

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 505

<sup>117</sup> *Ibid.*, p.507

espacio militar. En vísperas del golpe de 1966, discutieron públicamente sobre el fortalecimiento de los cuerpos intermedios, la reorganización de la seguridad social, el régimen corporativista y la responsabilidad de las FFAA.

El ascenso al gobierno de actores liberales como Adalbert Krieger Vasena (Economía) y la influencia de Álvaro Alsogaray, llevó a que los cuadros católicos integristas se alejaran de la gestión y dieran a paso a otros actores ligados a la red del Ateneo de la República. Luego de la renuncia de Gorostiaga, en diciembre de 1966, su sucesor fue el director del Instituto de Ciencias políticas de la USAL, el nacionalista Raúl Puigbó<sup>118</sup> (desde enero de 1967 hasta junio de 1968), estrechamente vinculado al Ateneo de la República, y, aunque era católico, tenía un perfil diferente al de los actores provenientes de la CC. Era doctor en Ciencias Políticas, decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad del Salvador (1958-1973) y docente en el Centro de Altos Estudios del Ejército. Puigbó fue un activo militante de la Alianza Libertadora Nacionalista<sup>119</sup> en su juventud, luego, se alejó por la cercanía de la agrupación con el peronismo. Fue subdirector Nacional de Trabajo tras el golpe de Estado que derrocó a Perón en 1955, en el gobierno de Lonardi. Cuando culminó su gestión en la SEPAC, en 1968, fue diplomático y consultor internacional para la OEA y la UNESCO en Desarrollo de Comunidades. Publicó diversos libros: *La revancha oligárquica y el porvenir obrero* (1957), *Estructura social argentina* (1958), *La identidad nacional argentina y la identidad nacional latinoamericana* (1998). También asumió, junto con Puigbó, el subsecretario de la SEPAC, Adolfo Antonio Critto. El flamante funcionario, ligado a un grupo de sociólogos católicos de la UCA, era abogado (Universidad Nac. de Tucumán), magíster en Política Social (Institute of Social Studies, Holanda) y dr. en Sociología (Universidad de Columbia,

---

<sup>118</sup> Ver Giorgi, Guido, “En los pliegues de la planificación...”, Op. Cit.

<sup>119</sup> La Alianza Libertadora Nacionalista surgió en la década del cuarenta, fundada por Carlos Burundarena. Era una agrupación juvenil de derecha, de carácter nacionalista, que, como sostiene Luis Fernando Beraza, buscaba “ganar la calle, enfrentar a los enemigos de la patria en el lugar en que éstos se encontraban e infundir una mística nueva basada en tres principios fundamentales: unidad-independencia –justicia”. También estaba a favor de “los puños y las pistolas” en lugar de los “grandes discursos”. Intentaban acercarse a la clase obrera, por ejemplo, a partir de los festejos del 1º de mayo y tenían una prédica nacional-sindicalista, defendían la justicia social, el antiimperialismo y la liberación nacional. Muchos afiliados y adherentes se pasaron al peronismo. Por la cercanía de la Alianza con Perón, Raúl Puigbó se alejó del grupo y viajó a Europa y, a su regreso, “participó y condujo a los grupos civiles que en Buenos Aires intentaron interferir las radios favorables a Perón”. Ver Beraza, Luis Fernando, *Nacionalistas. La trayectoria política de un grupo polémico (1927-1983)*, Buenos Aires, Cántaro, 2005.

con una beca del programa de la fundación Eisenhower Exchange Fellowships). En 1963, cuando regresó a Argentina, su formación especializada en métodos cuantitativos de investigación social le permitió acceder a las cátedras de Psicología social y Metodología de la Investigación Social en la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Antes de acceder a la SEPAC, realizó diversas investigaciones vinculadas estrechamente con las funciones que luego cumpliría en la subsecretaría<sup>120</sup>. Durante cuatro años, Critto sería funcionario del “Onganiato” ocupando los cargos de Subsecretario de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad (1967-1968), Asesor del Ministro de Bienestar Social de la Nación (1968-1969), Asesor del CONADE (1969-1970) y Jefe del Departamento de Asuntos Sociales del Consejo Federal de Inversiones (1970).

La acción y aporte a la SEPAC de Puigbó y Critto no respondían tanto (o sólo) a su militancia católica sino a su formación en ciencias sociales (ciencias políticas y sociología)<sup>121</sup>, lo que les permitió afrontar de una manera más sistemática la gestión y formular clara y operativamente el proyecto comunitarista, desde una perspectiva que no buscaba sólo reproducir un orden ideal cristiano, sino también (quizás, sobre todo) la modernización del país sobre nuevas bases. Estos funcionarios que, además de estar altamente formados, eran claramente más flexibles y pragmáticos que los integristas, en su intención de pensar nuevas bases institucionales, no buscaban tanto una “revolución salvadora” como los miembros de CC, sino una “revolución modernizadora”.

---

<sup>120</sup> Critto realizó una investigación en el marco del Instituto de Sociología (UNC) en la que se concentró en un intenso trabajo de campo en un barrio popular de la ciudad: Maldonado. Allí, investigó sobre las condiciones sociales de la construcción del “curanderismo” y de fenómenos similares en el impacto de la salud pública. Luego, dirigió un estudio sobre movilidad social y estructura ocupacional en un sector urbano de Córdoba en el que rastreó las “disposiciones sociales al cambio” en variados grupos sociales. Luego, realizó la reconstrucción de las poblaciones de una “zona deprimida” socialmente de Córdoba, en torno a las ciudades de Cruz del Eje y Dean Funes, mostrando cómo estas áreas carecían de un “cambio social verdadero”, adjudicando a su aislamiento, las razones de su atraso o “subdesarrollo”. Ver Grisendi, Ezequiel, “Del barrio a la región: Adolfo Critto y la investigación social aplicada en Córdoba (1963-1975)”, en actas de las VIII Jornadas de Sociología, diciembre de 2014, Universidad Nacional de La Plata.

<sup>121</sup> En el “Prólogo” que escribe al libro *“La Revolución Argentina”, análisis y prospectiva*, se presenta él mismo y al conjunto de autores (entre los que se encuentran el segundo ministro de BS Julio Álvarez y Mariano Grondona) como “un grupo de especialistas en ciencias políticas, vinculados al Instituto de Ciencia Política de la Universidad del Salvador” y afirma la necesidad de discutir las bases doctrinales que inspirarán “la nueva arquitectura política e institucional de una argentina modernizada. Recién cuando exista acuerdo sobre el sistema de ideas que fundamentará la nueva organización institucional se estará en condiciones de escoger los mecanismos de participación, de control y de ejecución que harán funcional el nuevo estado”.

Luego de la renuncia de Puigbó, entre agosto de 1968 y marzo de 1969, Pedro J. Martínez Segovia estuvo al frente de la SEPAC<sup>122</sup>. El nuevo secretario provenía de una red cercana pero distinta: era el primo de José Martínez de Hoz y es conocido por haber sido elegido por David Graiver como presidente de Papel Prensa<sup>123</sup>, era socio junto con Martínez de Hoz en Tata Sudamericana y fue síndico en Agropecuario Fidusse, de la familia Lanusse. En marzo de 1969, junto con Santiago de Estrada, regresaron los ateneístas a la SEPAC<sup>124</sup>. De Estrada es un abogado (UBA) católico que, como veremos, también sería un actor clave en la definición de las políticas del área durante la última dictadura. El secretario era miembro de una familia tradicional católica argentina, que proveyó tres embajadores al Vaticano<sup>125</sup> y participó activamente en la generación de 1880. Antes de realizar la carrera de derecho, había estudiado en el Colegio Champagnat. Al momento de asumir su cargo, era docente de la USAL y del colegio católico Santa Isabel de San Isidro, y, por sus espacios de circulación, estaba vinculado al Ateneo de la República.

El ministro designado luego de la muerte de Petracca fue Julio E. Álvarez que no era ateneísta, pero tenía un perfil muy similar a Puigbó y a Critto. Abogado (UBA), Doctor en Ciencias Políticas (Universidad Católica Argentina), formaba parte del Instituto de Ciencia Política de la USAL dirigido por Puigbó, y escribió un capítulo en el libro que ya hemos mencionado llamado *La Revolución Argentina. Análisis y prospectiva*, en donde un grupo de cuadros intelectuales católicos se ponían a disposición del nuevo proceso encabezado por Onganía. Luego, Álvarez sería presidente de Cáritas Argentina<sup>126</sup>.

El Ateneo de la República había sido fundado en 1962 por Mario Amadeo, en el marco del conflicto interno de las Fuerzas Armadas entre “azules” y “colorados”, y se convirtió en una de las organizaciones más influyente del nacionalismo católico argentino. Según Ghio, se organizó para la preparación de los futuros cuadros de un eventual gobierno nacionalista surgido de un golpe de Estado. La mayoría de sus miembros ya contaba con

---

<sup>122</sup> *La Nación*, 21/8/1968

<sup>123</sup> Martínez Segovia, como presidente de Papel Prensa en el marco de la muerte de Graiver, reconoció haberle dicho a la viuda del banquero que no podía vender el paquete accionario de la papelería a “personas de la colectividad judía ni a un grupo extranjero”. Ver *Página 12*, 27/08/2010

<sup>124</sup> *La Nación*, 21/3/1969

<sup>125</sup> Su padre, también llamado Santiago de Estrada, había sido designado embajador en el Vaticano por Frondizi (1958-61), y decano de la Facultad de Derecho de la UCA en los períodos 1967-1972 y 1975-1985. Fue uno de los fundadores del Ateneo de la República.

<sup>126</sup> Giorgi, Guido, “Redes católicas y estado en la ‘Revolución Argentina’”, Op. Cit.

experiencias de gobierno (algunos en 1943 y otros en 1955 con Lonardi y/o con Frondizi), pero nunca habían sido electos para los cargos políticos que ocuparon y casi todos pertenecían a grupos del laicado católico, como, por ejemplo, la Acción Católica Argentina<sup>127</sup>. Sus miembros dejaban claro que no se oponían a los gobiernos militares<sup>128</sup>, aunque también, como indica Giorgi, además de otorgarle un rol importante al Estado, matizaban sus críticas al liberalismo, no rechazan la democracia como posible modo de organización político-social y se manejaban con un destacado pragmatismo político fruto de su extensa participación política<sup>129</sup>. En este sentido, es importante considerar que, dentro del sector socialcristiano del Ateneo, además de los nacionalistas, también existió un espacio democrático-liberal liderado por Oscar Puiggrós. Aún así, después de la victoria de Arturo Illia la mayoría de los miembros del Ateneo volvió a mirar a las FFAA como único recurso para acceso a poder político. Por eso, luego del golpe de estado de 1966, el Ateneo apoyó y dotó al gobierno de Onganía de varios de sus cuadros. Scirica, respecto a este grupo, también indica que no poseían “una postura extrema situada en el catolicismo intransigente”, que constituían “un núcleo abierto a la política partidaria –en caso de que ella constituyera un medio para lograr sus cometidos– y a las tendencias desarrollistas tecnocráticas en boga, en procura de la “modernización” del país, para cuyo implante también aceptaban la vía autoritaria”<sup>130</sup>. En suma, el grupo combinaba “ideas autoritarias con un fuerte énfasis tecnocrático unido a referencias de la Doctrina Social de la Iglesia”<sup>131</sup>. En este sentido, en consonancia con otros actores del periodo, los ateneístas del MBS - como Puigbó, Álvarez y Santiago de Estrada- también recuperaron los principios sociales de la Iglesia.

---

<sup>127</sup> Ghio, José María, *La iglesia católica en la política argentina*, Op. Cit., pp. 161-162

<sup>128</sup> Santiago de estrada por ejemplo: “no debemos escandalizarnos por el derrocamiento de instituciones que nunca consideramos definitivamente incorporadas al patrimonio nacional”, en “Ateneo de la república: tribuna de doctrina o futuro factor de poder”, *Primera Plana*, N° 4, 4/1/1962, p. 6. Raul Puigbó también afirmaba “en las próximas semanas los militares van a estar forzados a asumir el poder y a realizar una serie de transformaciones en todas las áreas de la vida nacional”, en Ghio, José María, *La iglesia católica en la política argentina*, cit.

<sup>129</sup> Giorgi, Guido, “En los pliegues...”, cit.

<sup>130</sup> Scirica Elena, “Núcleos católicos anticomunistas durante la presidencia de Juan Carlos Onganía. Encuentros y desencuentros”, cit.

<sup>131</sup> Ídem

El de “subsidiariedad”, que le impone al Estado la obligación de abstenerse de actuar donde ya actúa un cuerpo social intermedio<sup>132</sup>; el de “supletoriedad”, que le impone al Estado la obligación de ayudar a los cuerpos sociales inferiores para que puedan cumplir con sus objetivos; el de “coordinación” que reserva al Estado la función de coordinar los diversos niveles de realización de los servicios sociales; el de “promoción y de fomento de las asociaciones voluntarias” que enriquecen la sociabilidad organizada y permiten una más plena realización de la personalidad humana; el de “contralor”, para que se cumplan las disposiciones legales y estatutarias.

A diferencia de la intransigencia de las ideas integristas frente a las posibilidades de intervención en el mundo moderno, estos principios invocados por los ateneístas del MBS, funcionaban como un manual práctico y flexible para pensar políticas públicas. Este corpus también permitía cierto sincretismo entre la DSI y las ideas propias del enfoque del “desarrollo de la comunidad” impulsado por los organismos internacionales, como veremos en el próximo apartado. Esta confluencia se vio reforzada en 1967 cuando se difundió la nueva encíclica papal *Populorum Progressio* que resaltaba el concepto de “desarrollo” en consonancia con las iniciativas de los organismos. Onganía, en relación al documento papal, afirmó “Coincide la revolución con la nueva encíclica”, y en un documento del MBS de 1969 podemos observar una apropiación explícita de su abordaje del “desarrollo”: “como lo dice la Encíclica *Populorum Progressio*: ‘El desarrollo no se reduce al simple crecimiento económico. Para ser auténtico debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre’”<sup>133</sup>.

En este sentido, la intervención, aunque en primera instancia focalizara en una necesidad insatisfecha, siempre tenía que tener un objetivo mayor ligado con la “transformación estructural”: el desarrollo en un sentido amplio, es decir, económico,

---

<sup>132</sup> Es posible encontrar este principio de “subsidiariedad” en diferentes encíclicas. Por ejemplo en Acta Apostolicae Sedis 23 (1931) p. 203, se afirma “Esta acción del Estado, que fomenta, estimula, ordena, suple y completa, está fundamentada en el principio de la función subsidiaria” o fue también formulado por Pío XI en la encíclica *Quadragesimo anno*: “Sigue en pie en la filosofía social un gravísimo principio, inamovible e inmutable: así como no es lícito quitar a los individuos y traspasar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e iniciativa, así tampoco es justo, porque daña y perturba gravemente el recto orden social, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden realizar y ofrecer por sí mismas, y atribuirlo a una comunidad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, en virtud de su propia naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero nunca destruirlos ni absorberlos” p. 203

<sup>133</sup> *La Nación*, 01/04/1967

político, cultural, social y “espiritual”; todos estos niveles de este objetivo debían estar presentes y anudados en cada acción que se realizara.

En ese mismo discurso, el presidente, al referirse al proyecto de la SEPAC, también reparaba en el concepto de “subsidiariedad”:

en la promoción y asistencia de la comunidad el Estado tiene por misión cubrir aquellas necesidades que no pueden ser cumplidas en forma directa por los individuos o las comunidades. Tal función es, en consecuencia, de carácter fundamentalmente subsidiario. Consiste en el apoyo sistemático, estable y eficaz a personas, grupos y comunidades a fin de que satisfagan por si mismos sus necesidades y aspiraciones<sup>134</sup>.

En el próximo apartado analizaremos las diferencias doctrinarias entre los diferentes grupos de católicos del MBS a la luz de algunos debates que trascendían a los actores y los muros del ministerio.

### **3. ¿Comunitarismo moderno o corporativismo neomedieval?**

En un editorial del diario *Clarín*<sup>135</sup>, encontramos algunas reflexiones y preguntas de Roberto Noble sobre la pregunta planteada en el título de este apartado que es interesante traer a colación ya que nos ayudarán a estructurar claramente nuestra indagación sobre los sentidos superpuestos, contradictorios o confluyentes de algunas ideas que circulaban en la época sobre este problema.

El editor se interrogaba con cierta preocupación por estos tópicos que, aunque no eran totalmente nuevos, ahora comenzaban a adquirir otro sentido al integrar los programas de algunas agencias estatales del “Onganiato”, al menos en los Ministerios del Interior y de Bienestar Social. El planteo inquiría por los sentidos que el vocablo “comunidad” representaba en este nuevo período de la historia nacional, ¿Acaso hacía referencia a la idea de “comunidad” propia de las sociedades tradicionales, premodernas, medievales? En este sentido, Noble retomaba la oposición entre “comunidad” y “sociedad” que delineó las primeras reflexiones en el campo de la sociología de fines del siglo XIX de la mano de Ferdinand Tönnies. “Comunidad” podía hacer referencia en esta dicotomía a las relaciones

---

<sup>134</sup> *La Nación*, 01/04/1967

<sup>135</sup> *Clarín*, 20/11/1967



de “compenetración íntima, no racional, que alcanzaba aspectos completos de la personalidad como la que se establece en el grupo unido por la sangre o por la convivencia en la pequeña población o la aldea”<sup>136</sup>. Estas relaciones eran propias de la sociedad medieval, de las relaciones de vasallaje, de la corporación feudal. En contraposición, la “sociedad” implicaba, según el autor del editorial, relaciones humanas caracterizadas por “el vínculo voluntario, racional, de fines limitados, incapaz de abarcar la totalidad de la personalidad como se genera en la sociedad comercial o el partido político”. Estos vínculos son propios de la sociedad capitalista, que da lugar no a una “sociedad comunitaria” sino a una “sociedad societaria”, a la sociedad anónima, a la ciudadanía. En este juego de oposiciones, el comunitarismo medieval se percibía como orgánico y la sociedad capitalista como atomizada, “inhumana”, individualista. La misma oposición, señalaba Noble, la encontramos en Charles Cooley, sociólogo norteamericano, pero planteada de otro modo, a modo de una contraposición entre los “grupos primarios” (relación directa, como la familia) y los “grupos secundarios” (coordinación de individuos que no tienen contacto entre sí, como el Estado).

Entonces, el editor, en esta línea, advertía su preocupación: la promoción del comunitarismo no debía tender a evitar la modernización capitalista. De esta manera, sumándose a la fórmula que los organismos internacionales difundían en esos años, afirmaba que “si por comunitarismo se habla de promoción de grupos primarios en la tarea de desenvolvimiento y potenciamiento nacional la promoción de la comunidad es un instrumento de importancia indiscutible, para vida más plena y para acelerar el desarrollo”. Para esto, consideraba, “se debe quebrar con las viejas estructuras comunitarias”. De esta manera, si la promoción de la comunidad se ponía al servicio de la modernización, el saldo sería positivo ya que se superarían los límites del liberalismo. En este sentido, afirmaba que “una política fecunda de Bienestar Social supone participación activa de grupos primarios, bienestar social quiere decir a su vez preservación de los grupos primarios ya que otorgan al individuo el marco necesario para el desarrollo pleno de su personalidad”. Pero, para que

---

<sup>136</sup> Ídem

el enfoque comunitario no trabara la modernización, “es menester despejar la cabeza de telarañas ‘neomedievales’ que ni siquiera tienen la gracia de la originalidad”<sup>137</sup>.

Ahora bien, podríamos preguntarnos a quién se refería Noble cuando afirmaba que se recubría el discurso comunitario de “telarañas neomedievales”. Este editorial fue escrito en noviembre de 1967, pocos días después del discurso de asunción de Roberto Caballero<sup>138</sup>, el recordado gobernador católico integrista de la provincia de Córdoba, miembro de la Ciudad Católica, y claramente estaba dirigido contra él. Aquí encontramos un primer dato destacable: hay una apuesta al enfoque de los organismos de “desarrollo de la comunidad”, por parte del editor, pero un alejamiento de la propuesta del grupo de los católicos integristas que formaban parte del elenco del “Onganiato”.

Al año siguiente, el diario *La Nación* también retomaba el problema en sus columnas de opinión bajo el título “¿Comunidad o ciudadano?”<sup>139</sup>, haciéndose eco del problema en una clave distinta, desde el liberalismo político: la oposición entre la “participación comunitaria”, la “representación corporativa”, las “corporaciones medievales”, de un lado, y el “modelo que enlaza ciudadanos, democracia, individuo, instituciones políticas, partidos políticos”, del otro. El autor de la columna sostenía que los actores que defendían este discurso “No hablan de ‘corporativismo’ por su descrédito político por la segunda Guerra Mundial, entonces usan eufemismos como ‘democracia funcional’, ‘genuina’, ‘participación’”<sup>140</sup>. Pocos días después, nuevamente, un editorial del mencionado diario criticaba el corporativismo, defendía la democracia republicana y señalaba, en consonancia con la tradición liberal, que las “instituciones intermedias” debían existir, pero que su surgimiento debía ser espontáneo y “no por decreto como en los totalitarismos”<sup>141</sup>. Sobre estas “comunidades intermedias”, como prefería llamarlas Noble, desde *Clarín*, el editor destacaba la novedad de “la difusión que tiene en medios

---

<sup>137</sup> *Clarín*, 20/11/1967

<sup>138</sup> Carlos Caballero había sido el primer candidato para ocupar la cartera del Interior pero rechazó ese cargo por considerar que no lograría un buen desempeño por carecer de contactos suficientes en Buenos Aires. Como compensación a su fidelidad, Onganía lo designó gobernador de Córdoba en septiembre de 1967. Caballero era íntimo amigo de Grasset y del coronel Guevara. En 1965 integró el Movimiento Nacional Comunitario. En su juventud, Caballero militó en el Partido Nacional Fascista. En los '40 abandonó dicho partido y se acercó al tradicionalismo católico. Durante el peronismo se desempeñó como juez en Córdoba (1950-1955) y tras el conflicto de Perón con la Iglesia, Caballero fue desplazado del cargo.

<sup>139</sup> *La Nación*, 7/4/1968

<sup>140</sup> *La Nación*, 7/4/1968

<sup>141</sup> *La Nación*, 27/4/1968

gubernamentales, [ya que] ningún otro gobierno lo había hecho” y, en relación con esta “peculiar visión del pluralismo social”, advertía sobre la diferencia entre el “pluralismo liberal” que garantiza más libertad, a contrario del “pluralismo medieval premoderno”<sup>142</sup>.

Sin embargo, es interesante prestar atención a los propios actores considerados “corporativistas”, ya que buscaban diferenciarse de esa connotación, sobre todo en sus filiaciones con los más resonantes autoritarismos del siglo XX. Onganía discutía con esta idea señalando que “No es tarea del gobierno elaborar ni aplicar doctrinas políticas determinadas. El gobierno no va a producir nuevas divisiones entre argentinos con especulaciones teóricas. No existe el pretendido corporativismo más que en la imaginación de quienes lo agitan”<sup>143</sup>. Por su parte, el ministro de Interior, Borda, contestaba las acusaciones señalando que la “Revolución Argentina” no apuntaba ni a los “sectores económicos” ni al “partido único” como los totalitarismos, “nuestra concepción de la política es una concepción espiritualista y no materialista”. Y aclaraba que apuntaba a una participación de los ciudadanos por medio de organizaciones de diferentes tipos (asociaciones, entidades gremiales, etc) estimulando la “verdadera democracia”<sup>144</sup>, esa “esencial democracia” que, como vimos anteriormente, también era diferenciada por Onganía de las “formas externas de la democracia mecánica”<sup>145</sup>.

Sin embargo, es necesario considerar que un ejemplo antecedente de la confluencia que intentó llevarse a cabo durante el “Onganiato” entre el catolicismo y la modernización técnica podemos encontrarlo en el régimen franquista a partir de 1959<sup>146</sup>, cuando miembros del *Opus Dei* llevaron adelante la transformación económica con un criterio tecnocrático. Como indican Carme Molinero y Pere Ysás, los tecnócratas de filiación opusdeísta, “tenían en común una propuesta en la que combinaba el objetivo de modernización del capitalismo español con una concepción radicalmente autoritaria del poder político”, ya que “defendían sin divergencias un modelo de organización de la sociedad autoritario y jerárquico”<sup>147</sup>.

---

<sup>142</sup> *La Nación*, 31/12/1966

<sup>143</sup> *La Nación*, 31/12/1966

<sup>144</sup> *La Nación*, 31/7/1968

<sup>145</sup> *La Nación*, 20/10/1968.

<sup>146</sup> Ver Cañellas Mas, Antonio, La tecnocracia franquista: el sentido ideológico del desarrollo económico, en *Studia histórica. Historia contemporánea*, Nº 24, 2006, págs. 257-288; Molinero, Carme y Pere, Ysás, *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*, Barcelona, Crítica, 2008

<sup>147</sup> Molinero, Carme y Pere Ysás, Op. Cit., p. 37

Antonio Cañellas Mas, a su vez, al analizar la gestión de Laureano López Rodó, uno de los tecnócratas impulsores de la modernización, en su interpretación sostiene que, en consonancia con el espíritu de época, el objetivo del programa tecnocrático era el desarrollo económico para, de acuerdo a su herencia cristiana, lograr la prosperidad de la sociedad y el bienestar social<sup>148</sup>.

En este recorrido por las voces de diferentes actores, entre ellos, intelectuales, periodistas, editores, funcionarios, vemos que hay una serie de tensiones entre “comunitarismo” y “corporativismo”, y dificultades para entender y explicar claramente de qué se trata este proyecto que, al mismo tiempo, al no haber sido puesto en marcha, también daba lugar a diferentes conjeturas y libres interpretaciones.

O'Donnell ha destacado los rasgos corporativistas del proyecto, un “corporativismo despolitizante”, que anhelaba la integración social de la sociedad premoderna. Este ideario, según el autor, era defendido por el sector “paternalista” del gobierno, caracterizado por el conservadurismo y tradicionalismo, y que estaba liderado por el mismo Onganía. Prestemos atención a la reconstrucción que el autor realiza en *El Estado Burocrático Autoritario* del proyecto “neocorporativista”:

La “estructuración de la comunidad” es su integración mediante organizaciones funcionalmente especializadas y jerárquicamente articuladas, que se relacionan desigual pero armónicamente para el logro de un interés común a cada organización y a cada uno de sus miembros. Además, la integración de aquellos no puede ser una mera adición de las parcialidades de que cada una se ocupa, sino su “ensamblamiento” con una autoridad superior cuya misión es formular creativamente el interés de un cuerpo social que sólo puede ser detectado “por encima” de cualquiera de aquellas “partes”. Lo que acabo de delinear es la visión arquitectónica del Estado y la sociedad de la ideología corporativista<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Cañellas Mas, Antonio, Op. Cit. Sostiene el autor “la pretensión de converger a la economía española con la del resto del mundo para lograr el máximo desarrollo económico y social de España no respondía, únicamente, a motivaciones de interés práctico, sino también a intenciones de carácter ideológico, reforzando el poder y peso del Estado, por una parte, y, por otra, de carácter religioso, asumiendo el espíritu del Opus Dei y siguiendo, lógicamente, la doctrina de la Iglesia que, a su vez, inspiraba constitucionalmente la legislación del Estado franquista para alcanzar, en relación a dicha base, el máximo bienestar de la sociedad”, Ídem., p. 285.

<sup>149</sup> O'Donnell, Guillermo, *El Estado Burocrático Autoritario*, Op. Cit., P. 83.

Esta cosmovisión cerrada, intransigente y casi medievalista que describe el autor representa sólo a una red de actores católicos vinculada al MBS: los integristas contra los cuales apuntaba el editorial de Noble.

Efectivamente, creemos que, al menos, hay dos universos de ideas y actores que pugnan por llenar de contenido al concepto de “desarrollo” y de “comunidad” en los años sesenta. Y dentro de esos dos espacios, al mismo tiempo, también hay matices y tensiones a la hora de dar cuenta de qué se trata.

Por un lado, como decíamos, el enfoque de “desarrollo de la comunidad” es la política de los organismos internacionales desde la Alianza para el Progreso de 1961, y es el que parece respaldar Noble y los “desarrollistas”. Por otro lado, como vimos, el desarrollo, la comunidad y el comunitarismo son promovidos por los sectores católicos religiosos y laicos que ocupan cargos en el gobierno del “onganiato”, y que se emparentan, en algunos de sus rasgos, con ese tradicional “corporativismo” al que refiere O’Donnell. Pero no todos los católicos sostienen la misma utopía social.

Los católicos integristas que, al menos al interior del Ministerio de Bienestar Social, tuvieron una corta permanencia, como el secretario de la SEPAC, Roberto Gorostiaga, y el ministro de Bienestar Social, Roberto Petracca, que eran militantes católicos, miembros de Ciudad Católica y de la Revista *Verbo*, seguidores de Jacques de Mahieu, eran defensores de ese imaginario “neocorporativista” que recrea O’Donnell cuando refiere a los “paternalistas”. Sin embargo, junto a estos, tempranamente—en 1967—también encontramos otro tipo de actores en Bienestar Social con posturas que, en ciertos rasgos, eran más flexibles y estaban permeadas por los principios socialcristianos, pero también por el desarrollismo y las utopías modernizadoras de la época. En este espectro se encontraban, como vimos, el ministro del MBS, Julio Álvarez, el secretario de SEPAC, Raúl Puigbó, el subsecretario de la SEPAC, Antonio Critto, el subsecretario de Seguridad Social, Santiago de Estrada, el ministro Conrado Bauer, entre otros actores de los que iremos dando cuenta. Entonces, el corporativismo medievalista que podían defender los integristas católicos argentinos, con su escasa flexibilidad y pragmatismo, no sobrevivió demasiado tiempo en el MBS y fue reemplazado por funcionarios de las redes católicas ligadas al Ateneo de la República que actualizaron los principios socialcristianos a los nuevos tiempos y

desarrollaron utopías sociales modernizadoras para pensar la gestión de la política ministerial.

En relación con esto, en los próximos apartados analizaremos la confluencia de estas ideas y actores con las recomendaciones provenientes de los organismos internacionales.

#### **4. El comunitarismo de los Organismos internacionales**

Carlos Altamirano, haciendo referencia al clima político e ideológico de fines de los años cincuenta y que se extendió durante los sesenta, cita al economista argentino Alberto Petrecolla, quien ha afirmado “Todos éramos desarrollistas en alguna medida”. El “desarrollismo”, tanto en Argentina como en el resto de los países latinoamericanos, fue “el objeto de referencia común para argumentos, análisis y percepciones distintas dentro del pensamiento social y económico”<sup>150</sup>. Como explica el autor citado, el significado de este término quedó vinculado al gobierno de Arturo Frondizi y al movimiento ideológico y político que lo tuvo como orientador junto con Rogelio Frigerio. Aún así, en esos años, existieron “diversos focos de incitación”, por ejemplo, la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), la Revolución Cubana, el programa de cooperación para el desarrollo conocido como “Alianza para el progreso” propuesto por John Kennedy para estimular camino de reformas alternativo al cubano y también, como señalaremos, las encíclicas de Juan XXIII, *Mater et Magistra* (1962) y *Pacem in Terris* (1963)<sup>151</sup>, y podríamos agregar, *Populorum Progressio* (1967), que incorporaron también la necesidad del desarrollo de los pueblos.

En cuanto al significado concreto de la “economía del desarrollo”, en general, estaba vinculado con la industrialización para constituir una economía nacional menos vulnerable a las vicisitudes del mercado internacional y/o como eje de una sociedad moderna. A su vez, la estructura industrial y el crecimiento económico debían ser impulsados activamente por el Estado, a pesar de que existían divergencias en cuanto al alcance, la naturaleza y los campos de la intervención estatal. También, en esos años, se “dramatizaban” estos temas, y se consideraba que la realización de las reformas que exigía el desarrollo era necesaria, impostergable y urgente. En cuanto a la concreción del

---

<sup>150</sup> Altamirano, Carlos, *Bajo el signo de las masas, 1943 – 1973*, Op. Cit., p. 55

<sup>151</sup> Ídem, p.55.

desarrollo ansiado, en un primer momento, se consideraba que existía una vía gradual y reformista, y otra revolucionaria. Luego, en Argentina, a mediados de los sesenta, se confió en una nueva fórmula: la de la modernización por vía autoritaria.

En este sentido, el problema del desarrollo halló eco también en las filas del ejército argentino. Este tema, de hecho, fue uno de los tópicos del célebre discurso en West Point del general Juan Carlos Onganía (1964). Luego, sería un tema muy presente en el discurso de su gobierno, pero de formas particulares que más adelante analizaremos. Años antes, respondiendo al clima político posterior a la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) impulsó, dentro de este modelo de economía del desarrollo, la idea de planificación como medio de reorganización económica mundial. La planificación entendida en estos términos llegaría a la Argentina y a América Latina recién en el marco de la mencionada Alianza para el Progreso y la firma de la Carta de Punta del Este (1961)<sup>152</sup>, que creaba las condiciones para la ayuda externa y establecía la recomendación de sistemas de planificación nacionales para recibir dicha ayuda.

En el marco de la Guerra Fría y, fundamentalmente, luego de la Revolución cubana en 1959, diferentes organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica (estos dos últimos dependientes de la ONU)<sup>153</sup> promovieron el enfoque del

---

<sup>152</sup> Un conjunto de expertos, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos, la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano, elaboraron una serie de informes que sirvieron de base para formular los principales ejes de la Carta de Punta del Este. El informe coincidía en la necesidad de la planificación económica, reformas en los regímenes tributarios, estímulo a la formación de mercados de capitales, desarrollo de instituciones financieras, la estabilidad monetaria y el aporte de capitales extranjeros que debían fomentar el desarrollo del sector privado. En agosto de 1961, se reúne en la ciudad de Punta del Este el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). Como producto de esta reunión se elabora la Carta de Punta del Este mediante la cual los países latinoamericanos (excepto Cuba) se comprometen a implementar programas de desarrollo económico y social con el objetivo de lograr un crecimiento autosuficiente, con la planificación económica como la médula del programa. Aguirre, Orlando, La Alianza para el Progreso y la promoción en América Latina, en *Revista Afuera*, Año V, n. 9, 2010, Disponible en: <https://historiadeamericalatina.files.wordpress.com/2011/07/clase-20-alianza-para-el-progreso.pdf>

<sup>153</sup> Aguirre, Orlando, Op. Cit. Los objetivos para el decenio 1960-1970 eran: aumentar en un mínimo de cinco años la esperanza de vida al nacer y elevar la capacidad de aprender y producir, mejorando la salud individual y colectiva. Para lograr esa meta se requiere, entre otras medidas, suministrar en el próximo decenio agua potable y desagüe a no menos del setenta por ciento de la población urbana y del cincuenta por ciento de la rural; reducir la mortalidad de los menores de cinco años, por lo menos a la mitad de las tasas actuales; controlar las enfermedades transmisibles más graves, de acuerdo con su importancia como causas de

“Desarrollo de la Comunidad”. Aunque estos programas se originaron en Asia y África en los años cincuenta, comenzaron a implementarse en América Latina a partir de 1961, como dijimos anteriormente, en el marco del programa de la Alianza para el Progreso. Algunos años antes, en 1954, apareció la expresión “Desarrollo de la comunidad” en el Consejo Económico y Social de la ONU, como medio para el logro de determinados objetivos tendientes a la elevación de los niveles de vida. En 1956, Naciones Unidas sistematizó las diferentes experiencias y produjo un documento único consagrado a esa técnica. Desde los años sesenta se lo consideró un instrumento para el desarrollo económico y, en la misma década, comenzó a considerarse que era imposible realizar un plan de desarrollo sin contar con participación popular. En este sentido, el “desarrollo de la comunidad” era la técnica más adecuada para ello<sup>154</sup>. De esta manera, como señalan diferentes autores, el “comunitarismo” promovido por estos organismos suponía la participación no sólo de los funcionarios estatales, sino fundamentalmente de los sectores sociales más pobres para superar los efectos negativos del desarrollo en los países periféricos<sup>155</sup>. Este enfoque se construyó como la modalidad privilegiada de intervención social en los sectores más pobres, partiendo del diagnóstico de que en los países subdesarrollados y entre los sectores más carenciados existían actitudes y hábitos que trababan el desarrollo. Entonces, se consideraba necesario intervenir en los grupos marginales para motivar su participación en el aprovechamiento de recursos, pero también en la toma de decisiones, y remover viejas actitudes y aptitudes<sup>156</sup>.

El desarrollo de la comunidad, que no es otra cosa que la participación consciente de la población en el proceso de cambio racionalizado contribuye al logro de los objetivos del plan de la nación al promover un cambio integral en

---

invalidez o muerte, erradicar aquellas enfermedades para las cuales se conocen tratamientos eficaces, en particular la malaria; mejorar la nutrición; formar profesionales y auxiliares de salud en el mínimo indispensable; mejorar los servicios básicos de la salud a nivel nacional y local. Ver OEA, *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, Washington DC, 1961, p.11

<sup>154</sup> Ver Ravell, Carola e Izaguirre, Maritza, *Nuevo enfoque en el desarrollo de la comunidad*, Buenos Aires, Editorial Humanitas, 1968.

<sup>155</sup> Golbert, Laura, *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*, Op. Cit.; Golbert, Laura y Roca, Emilia, *De la Sociedad de Beneficiencia a los Derechos Sociales*, Op. Cit.; Gomes, Gabriela, *Principios y prácticas de desarrollo comunitario en el Onganiato*, Op. Cit

<sup>156</sup> Campana, Melisa "La intervención de la comunidad: el programa sanitarista para el trabajo social en la Argentina desarrollista", *Tend. Ret* N° 16, Noviembre de 2011, pp. 127-143. Álvarez Leguizamón, S., *Pobreza y desarrollo en América Latina*, Salta, UNAS, 2008.



la población, al facilitar la formación de nuevas actitudes positivas y al desarrollar la capacidad innovadora del individuo<sup>157</sup>

En la voz de los propios actores que lo impulsaron en los años sesenta, sobre todo entre los trabajadores sociales, el objetivo de este enfoque era contribuir al desarrollo político de un pueblo, “en la medida que forma hombres responsables de su autodesarrollo y los hace capaces de tomar decisiones por sí mismos. En este orden de cosas, esta técnica ha demostrado también su eficacia para lograr el fortalecimiento de los gobiernos locales como base de toda democracia auténtica”<sup>158</sup>.

En ese marco internacional, en Argentina se creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), durante el gobierno de Arturo Frondizi<sup>159</sup>. Con la llegada de Onganía al poder, después del golpe de junio de 1966, la “Revolución Argentina” se propuso profundizar el modelo de planificación, la formulación de un plan quinquenal y la jerarquización del CONADE que pasó a integrar el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo<sup>160</sup>, junto al Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), una dependencia directa del jefe de gobierno (hasta ese momento lo era del Ministro de Economía)<sup>161</sup>. De esta manera se creó un Estado mayor de la presidencia con tres sistemas institucionales: planeamiento, consulta y decisión que se complementarían para formular e implementar las políticas públicas<sup>162</sup>. En el sistema de desarrollo se incorporó al MBS “por la decisión de la Revolución Argentina de procurar un adecuado grado de bienestar para el hombre

---

<sup>157</sup> Ravell, Carola e Izaguirre, Maritza, Op. Cit., p.31

<sup>158</sup> Ídem.

<sup>159</sup> Jáuregui, Aníbal Pablo, “El CONADE: organización y resultados (1961-1971)”, Anuario IEHS 29&30 (2014-2015),141-58<http://www.unicen.edu.ar/iehs/files/08%20Anuario%20IEHS%2029&30.D1.Jauregui.pdf>

<sup>160</sup> Gran parte de los integrantes del CONADE se mantuvieron en sus puestos y, aunque algunos se fueron por cuestiones políticas, otros funcionarios pasaron a cumplir funciones en el Ministerio de Economía y Trabajo

<sup>161</sup> La relación de los conceptos “desarrollo y seguridad” quedó establecida en el Sistema de Planeamiento, que se subdividió en dos partes: el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (Ley de Desarrollo N° 16.964 de septiembre de 1966) y el Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad (Ley de Defensa Nacional N° 16.970), *Boletín Oficial*, N° 21.039, 4 de octubre de 1966. El CONADE y el CONASE fueron los principales organismos sobre los que descansó la estructura orgánica del Sistema de Planeamiento. Para los desarrollistas Osiris Villegas y Guglielmelli, los conceptos de desarrollo y seguridad eran interdependientes y debían formar parte de una misma política nacional. Ambos consideraban que las políticas económicas deberían estar orientadas a la transición de Argentina como país agrícola-ganadero dependiente hacia un país industrializado e independiente. Entre los partidarios de esta tendencia podemos incluir a los hermanos Martínez Zuviría, los generales Ibérico Saint Jean, y Adolfo López, Roberto Roth, Mario Amadeo, Máximo Etchecopar, Costa Méndez, Federico Frischknecht, etc.

<sup>162</sup> Gomes, Gabriela, “Los orígenes doctrinarios de propuesta comunitarista del Onganiato” en Galván, María Valeria y Osuna, María Florencia, Op. Cit.

argentino”<sup>163</sup>. La creación del MBS en el nuevo entramado institucional, de hecho, estaba relacionada con la forma de concebir el “desarrollo” por el gobierno, pero también, como vimos anteriormente, por distintos organismos internacionales a partir de los sesenta. En un documento oficial se realizaba una afirmación elocuente en este sentido:

el diseño de las políticas para el desarrollo debe fundarse en consideraciones sociales y económicas integradas y globales, donde lo social es un objetivo estructural del desarrollo y no una acción de tipo residual orientada a aminorar y/o absorber las tensiones del cuerpo social, o a corregir los subproductos indeseables del crecimiento económico<sup>164</sup>.

Es decir que un cabal programa desarrollista debía, en simultáneo, propender al mejoramiento económico, social y cultural. Todas estas intervenciones en diferentes planos de la vida social eran una condición necesaria para el desarrollo de un país. O sea, “La idea de desarrollo no debe verse a través de una perspectiva unilateral que atienda solamente los aspectos de orden técnico y económico y relegue a segundo plano los problemas sociales, culturales y de realización espiritual del hombre”<sup>165</sup>. Incluso los aspectos económicos del progreso no eran percibidos como “un fin en sí mismo”, sino que eran vistos como una “etapa intermediaria para lograr el progreso social de toda la población”<sup>166</sup>. De esta manera, podemos entender la importancia que el MBS cumplía en el marco del programa de desarrollo del “Onganiato”. El “comunitarismo” como propuesta que, como decíamos, estructuró muchos programas del MBS fue desarrollada prioritariamente por la Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad creada durante la presidencia de Onganía que, en su misma denominación, encerraba esos conceptos novedosos.

En los años sesenta, el enfoque del “desarrollo de la comunidad” de los organismos y los diversos idearios de los católicos, entonces, confluyeron y permitieron la conformación del marco de intervención del MBS basado en algunas certezas, sobre todo, en la necesidad de descentralizar y de dar importancia a los diferentes sectores de la comunidad en el desarrollo de algunas iniciativas sociales. En los próximos apartados analizaremos esa conexión de sentidos que se dio en el marco de la SEPAC.

---

<sup>163</sup> *La Nación*, 5/9/1966

<sup>164</sup> Boletín del Ministerio de Bienestar Social, “El bienestar social como objetivo del desarrollo”, 1969.

<sup>165</sup> Ídem

<sup>166</sup> *Ibíd*em

## 5. El proyecto de la SEPAC

La creación formal de la novedosa Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad (SEPAC) tuvo lugar en septiembre de 1966, algunos meses después del golpe de Estado de junio. Aunque en los objetivos del área de Bienestar Social en esos primeros meses sólo se habían anunciado algunos objetivos relacionados con las áreas de seguridad social, vivienda y salud pública, y no había indicios de los planes de la futura SEPAC, en un discurso de agosto Onganía había hecho vagas referencias a la importancia que debían adquirir los municipios en una clave que recuperaba algunos principios y conceptos de la DSI:

Es necesario impulsar al ciudadano a lograr su vocación de *hombre social*. Es indispensable su integración en los *grupos mayores*, especialmente el municipio, para dar marco adecuado a sus ansias de *acción comunitaria*. El estado no puede ni debe reemplazar esa acción, sino complementarla, coordinarla y orientarla<sup>167</sup>

En el mismo sentido, en el mes de septiembre, el ministro del Interior, Enrique Martínez Paz, justificando la disolución de los partidos políticos (“factores de disociación”), también había afirmado que “El estado no debe intervenir” y que la unión de los argentinos debía darse mediante la práctica de una vida comunitaria y fortaleciendo las “organizaciones básicas de la comunidad”<sup>168</sup>.

La nueva ley n° 16.956 de Ministerios contemplaba que en el interior del MBS, junto con las secretarías de Seguridad Social, Salud Pública y Vivienda, se crearía la SEPAC<sup>169</sup>. Y se definían las competencias del MBS como “la promoción y la protección de los integrantes del cuerpo social de la nación, sean estos individuos, familias o comunidades”<sup>170</sup>. El artículo 32 de la ley señalaba que algunos objetivos del Ministerio serían “promover la acción comunitaria para satisfacer necesidades de bienestar”, “promover la participación activa de toda la población en la gestión de lo social a fin de adecuar a las necesidades de la comunidad las políticas de seguridad social, salud y vivienda”. En lo concerniente específicamente a la SEPAC, establecía la finalidad de

---

<sup>167</sup> *La Nación*, 5/8/1966. Subrayado nuestro.

<sup>168</sup> *La Nación*, 8/9/1966

<sup>169</sup> *La Nación*, 25/9/1966; Ley 16.956, Boletín Oficial, 27/9/1966

<sup>170</sup> *La Nación*, 25/9/1966

“desarrollar y organizar la acción comunitaria; protección y promoción del núcleo familiar; la asistencia y servicio social, prevención y protección de estados de carencia y amparo”<sup>171</sup>. Unos días después de la ley orgánica de Ministerios, se dio a conocer la ley n°16.964 de Desarrollo que instituyó, por medio del artículo n°2, el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, con el objetivo de “Determinar la forma en que los beneficios derivados del logro de los objetivos de desarrollo puedan revertir en bienestar social para la comunidad nacional e influir en la proyección internacional de la Nación”<sup>172</sup>.

En este marco, en octubre de 1966, asumió el primer Secretario de la SEPAC, el mencionado Ing. Gorostiaga<sup>173</sup>. Luego de asumir, por medio del decreto 2870, el 21/10/1966, se determinaron nuevas funciones para la SEPAC, muchas de las cuales heredó del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública del gobierno anterior. Además de las iniciativas novedosas ligadas a la promoción y el “desarrollo comunitario” en las que todavía no hemos profundizado, esta nueva agencia también debía encargarse de tareas “asistenciales”: asistencia integral de los estados de necesidad, protección de la madre y el niño, y protección de la minoridad y ancianidad<sup>174</sup>. Como hemos indicado anteriormente, debido a sus diferencias irreconciliables con el “alma liberal” del régimen, el integrismo católico tuvo una corta vida en el MBS: a fines de diciembre fue aceptada la renuncia del secretario Gorostiaga<sup>175</sup>. El nuevo secretario, el ateneísta y politólogo, Puigbó, asumió en enero de 1967 junto con el subsecretario Critto y comenzaron rápidamente a imprimir un rumbo novedoso y, sobre todo, más definido y pragmático a la gestión.

Critto en su discurso de asunción hizo énfasis en los rasgos novedosos y modernizantes de la gestión: el fin era “orientar la acción de la subsecretaria hacia los objetivos transformadores y modernizantes proclamados en el acta de la Revolución Argentina” y consideraba que la SEPAC “es la mejor prueba de la voluntad de cambio que impera en la hora actual”. Según Critto, era necesario asistir a la población en situación de

---

<sup>171</sup> *La Nación*, 25/9/1966; Ley 16.956, *Boletín Oficial*, 27/9/1966

<sup>172</sup> Ley 16.964, *Boletín Oficial*, 04/10/1966

<sup>173</sup> *La Nación*, 13/10/1966

<sup>174</sup> Decreto n 2870, 21/10/66 Art. 7° – La Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad tendrá la competencia correspondiente a los asuntos de asistencia social que estaba a cargo del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública de acuerdo a lo establecido en el Art. 14 de la Ley N° 14.439 (incs. 1, 6, 9 y 11). Funcionarán en el ámbito de esa Secretaría, los siguientes organismos: Consejo nacional de Protección de Menores, Dirección Nacional de Asistencia Social y Consejo Nacional de Asistencia Social.

<sup>175</sup> *La Nación*, 21/12/1966

indigencia, pero “tendiendo a corregir defectos estructurales o lograr cambio de actitud en necesitados”, la ayuda no debe ser “caridad pública” sino “un instrumento para la elevación espiritual y material de las personas”<sup>176</sup>. El subsecretario insistía en que el ámbito de incumbencia de la SEPAC era la política social, “no es función de ella planear reformas del sistema institucional o pretender echar las bases de un nuevo sistema de representación política”. Su perfil de “técnico” y experto en ciencias sociales quedaba evidenciado en su forma de pensar la política de su área de incumbencia

el tener que organizar y poner en práctica una moderna metodología de racionalización de la política de bienestar social –aun no aplicada sistemáticamente en nuestro país- y el tener que montar la estructura para esa nueva dimensión de la acción social es un factor más, si hace más difícil hace también más atractiva nuestra tarea<sup>177</sup>

Como ya señalamos, en febrero de 1967, murió el ministro de Bienestar Social, el integrista católico Petracca y, junto con él, se extinguió la presencia de los miembros de CC en esa agencia estatal. Al poco tiempo, se realizó la Primera Reunión Nacional de Promoción y Asistencia social y recién allí, por primera vez, encontramos una definición precisa de los planes que tenían Puigbó y Critto al frente de la SEPAC. Puigbó en sus discursos de esa primera reunión hacía énfasis en la importancia de la “acción conjunta con la comunidad”, la “acción coordinada en el nivel local”, la “descentralización administrativa” y el “desarrollo armónico e integral de la Nación”. Y reproducía algunas premisas del enfoque de los organismos: “No hay desarrollo posible sin la participación comunitaria. No basta que la acción del Estado se realice para el pueblo, en la época que vivimos es preciso que tal acción sea realizada con la participación del pueblo”<sup>178</sup>. En el cierre de la reunión, Puigbó enumeró las conclusiones, entre ellas, que cada comunidad debía elaborar y ejecutar su propio programa de desarrollo integral y participar de la planificación y de la ejecución de las obras que el Estado realizara en su ámbito, que los programas debían adecuarse a las características de cada comunidad, la importancia de la capacitación de líderes locales para el desarrollo comunitario, la promoción de las cooperativas, y la participación de diferentes instituciones y entidades de bien público para contribuir con programas propios a la activación de sus comunidades respectivas. Y

---

<sup>176</sup> *La Nación*, 18/01/1967

<sup>177</sup> *La Nación*, 18/01/1967

<sup>178</sup> *Clarín*, 28/03/1967

también, en consonancia con las recomendaciones internacionales, consideró la necesidad de llevar a cabo investigaciones sociales para la mejora adecuación de los planes proyectados.

En cambio, en el mismo cierre, el discurso de Onganía, a diferencia de las consideraciones más “técnicas” de Puigbó, resaltaba el comunitarismo pero de otra manera, acentuando sus rasgos espirituales: “Apoyar y fortalecer a la comunidad local significa promover las virtudes de solidaridad y responsabilidad sociales. El ordenamiento de la vida comunitaria permite al hombre aproximarse con amor a quienes lo rodean, liberándolo de su aislamiento y de sus estados conflictuales”<sup>179</sup>.

Después de esta importante reunión, en mayo de 1967, la ley de Competencia de Comandos en Jefe y Secretarías, nº 17271, reafirmó los amplios y ambiciosos objetivos de la SEPAC: promover que la población participe activamente en la vida comunitaria, coordinar los niveles local, regional y nacional en las actividades de acción comunitaria, organizar y asesorar el desarrollo de comunidades, implementar una política nacional de la familia, coordinar la acción pública y privada con el fin del desarrollo comunitario, y promover desarrollo de mutualidades, obras sociales y cooperativas<sup>180</sup>.

En los próximos apartados buscaremos recuperar las principales ideas y prácticas que estaban en la base de la política del MBS, fundamentalmente los siguientes: la “promoción comunitaria” y su relación con el “bienestar social”, la idea de “participación” y el lugar que ocuparían las asociaciones civiles, también llamadas “instituciones intermedias” o “entidades de bien público”.

#### **a. El “comunitarismo” de la SEPAC**

El proyecto “comunitarista” fue impulsado por el gobierno de Onganía a través del Ministerio del Interior<sup>181</sup> y de la SEPAC del MBS. Es llamativa la afirmación del subsecretario de la SEPAC, Critto, cuando sostuvo que el ámbito de incumbencia de la SEPAC era la política social, o sea, que “no es función de ella planear reformas del sistema

---

<sup>179</sup> *La Nación*, 01/04/1967

<sup>180</sup> *Clarín*, 12/5/1967

<sup>181</sup> Ver Giorgi, Guido, “Refundar la sociedad. El comunitarismo como política de Estado en el Gobierno de Onganía” Op. Cit.

institucional o pretender echar las bases de un nuevo sistema de representación política”<sup>182</sup>. Es importante recuperar esta afirmación porque, justamente, en la búsqueda de la “participación” y el “desarrollo comunitario” el accionar del ministerio del Interior y de Bienestar Social confluían. Sin embargo, siguiendo la advertencia de Critto, podemos preguntarnos ¿Qué significaba específicamente para el MBS este programa “comunitarista”? Una de las misiones principales de esta Secretaría estaba vinculada con el proyecto más amplio de gobierno. En el organigrama de la SEPAC encontramos la dirección de Promoción Comunitaria, de la que dependía el Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades<sup>183</sup>.

El ministro Álvarez sostenía que el objetivo de la cartera era llevar a cabo los planes que desarrolla el MBS “mediante la participación directa de los pobladores de las diferentes zonas de la república con la dirección de los líderes locales”<sup>184</sup>. Pero, como hemos señalado previamente, en las pretendidas nuevas formas de ejecución de la política social, se consideraba como un elemento central la modernización o, en palabras del mismo Álvarez, la “tecnificación del cambio social” para “alcanzar el auténtico desarrollo”<sup>185</sup>. En este sentido, consideramos oportuno señalar la imposibilidad de pensar las estrategias de intervención de los funcionarios de Bienestar Social si consideramos solamente la dimensión católica del discurso de estos actores estatales. Es decir, tal vez con la excepción de los sectores integristas relacionados con la CC y *Verbo*, los funcionarios del ministerio eran católicos, pero también eran “técnicos” y, algunos de ellos, expertos en el área de ciencias sociales (sociología, ciencias políticas). Por este motivo, este discurso también estaba fuertemente influenciado por los conceptos del ideario desarrollista que, en el plano de lo social, no implicaba solamente descentralizar y otorgar importancia al municipio y a las diferentes organizaciones sociales, sino también estudiar la realidad de manera “técnica” y “científica” para lograr aplicar el mejor plan con el objetivo de modernizar y promover a los sectores postergados.

---

<sup>182</sup> *La Nación*, 18/01/1967

<sup>183</sup> Ver ley 17614, Boletín Oficial, 21/06/1968.

<sup>184</sup> *La Nación*, 1/4/1967

<sup>185</sup> *La Nación*, 19/3/1968

Para ilustrar el vínculo discursivo y práctico que mantenían los funcionarios del MBS con los organismos internacionales, es importante destacar que el ministro que sucedió al ateneísta Álvarez, Conrado Bauer, fue elegido vicepresidente del CIES de Naciones Unidas, en 1968, frente a la realización de la “Conferencia internacional de ministros encargados de los servicios de bienestar social”, en Nueva York, en septiembre de ese año<sup>186</sup>. En este sentido, vemos que los perfiles más “técnicos” del gobierno estaban vinculados con los organismos internacionales, a diferencia de los sectores del catolicismo integrista<sup>187</sup>. En este sentido, también es interesante tener en cuenta que Bauer era ingeniero civil, había sido subsecretario de Obras Públicas de la Municipalidad de La Plata (1958-1959) y de la Prov. de Buenos Aires (1962-1963), ministro de Obras y Servicios Públicos en la Prov. de Buenos Aires (1982-1983) y vicedecano de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata (1964)<sup>188</sup>.

El ministro regresó de esa conferencia con la certeza de que “el hecho de que en la Argentina funcione un ministerio específicamente vinculado con la política social no es usual en otras naciones de estructuras gubernamentales aún no tan evolucionadas”<sup>189</sup>. En las actas de la conferencia internacional referida encontramos recomendaciones, discursos, términos y tecnicismos que vemos que eran apropiados por los principales funcionarios del MBS argentino a la hora de pensar el “comunitarismo”.

En general, los organismos en las décadas del cincuenta y sesenta recomendaban la “descentralización administrativa”<sup>190</sup>. En relación con esto, la excesiva centralización administrativa y de toma de decisiones era percibida como un rasgo típico de “las primeras fases del desarrollo nacional”<sup>191</sup>, ya que respondía a diferentes factores ligados al subdesarrollo: la carencia de personal calificado que se ocupara de las funciones administrativas de los niveles inferiores, la escasez de dirigentes locales, la falta de interés, al analfabetismo, la apatía de la población, y la carencia de recursos económicos y

---

<sup>186</sup> *La Nación*, 13/9/1968

<sup>187</sup> En este sentido, ver también O'Donnell, Guillermo, *El Estado Burocrático Autoritario*, Op. Cit., p. 298

<sup>188</sup> Bauer también fue presidente de la Federación Mundial de Organizaciones de Ingenieros (1995-1999) y presidente de la Unión Argentina de Asociaciones de Ingenieros (2000-2002).

<sup>189</sup> *La Nación*, 16/9/1968

<sup>190</sup> Actas de la “Conferencia internacional de ministros encargados de los servicios de bienestar social”, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, 3-12 de septiembre de 1968, p. 19

<sup>191</sup> Ídem, p. 64



humanos en general. Por todo esto, entendemos que la proyección de políticas del MBS y la SEPAC en la escala micro (municipal y barrial) no nos habla solamente de esas utopías medievalistas de los católicos que preocupaban a algunos sectores contemporáneos a este proceso, sino que, por el contrario, la extrema descentralización, en esos años, era vista como sinónimo de “desarrollo”, de “progreso”, de país “moderno” y de futuro. Además, en la conferencia se hacía énfasis en que la conducción de la administración en organismos locales “adquiere un significado especial en lo que se refiere al bienestar social”, ya que “la índole de muchos de los servicios de bienestar social exige el contacto personal entre los grupos de población afectados y los organismos y trabajadores de bienestar social”. La administración local permitiría mayor flexibilidad que los organismos centrales, distantes a la hora de satisfacer necesidades y estimular el interés y la participación popular.

En la participación de la población encontramos el otro gran meollo del programa “comunitarista” que también despertaba todo tipo de sospechas y controversias. Como hemos visto, el objetivo de la descentralización era, justamente, favorecer la cercanía con la población para atender las demandas, pero también para alentar su involucramiento activo en las políticas, en este caso, de bienestar social. Entonces, se buscaba que “las autoridades nacionales y locales, las organizaciones no gubernamentales y la población misma participen en un esfuerzo concertado a fin de elaborar políticas y programas de bienestar social”<sup>192</sup>. Según las Actas de la misma conferencia, “muchos países consideran actualmente la participación popular como un medio importante de formular y ejecutar la política nacional en materia de bienestar social”<sup>193</sup>. Existían diferentes maneras de llevarlo a cabo: las organizaciones voluntarias se institucionalizaban y podían intervenir en la formulación y ejecución de la política nacional en materia de bienestar social en asociación con el gobierno<sup>194</sup>, podían existir asociaciones (jubilados, inválidos, sordos, ciegos, etc.) que administraran los servicios que se prestan a sus miembros en el marco de programas gubernamentales<sup>195</sup>, o el apoyo del gobierno a la acción voluntaria mediante asistencia técnica y financiera, para asegurar el desarrollo eficaz de las actividades públicas y privadas

---

<sup>192</sup> *Ibíd*em

<sup>193</sup> *Ibíd*em, P. 67

<sup>194</sup> *Ibíd*em., p. 66

<sup>195</sup> *Ibíd*em, p. 66

en materia de bienestar social para prestar mejores servicios a la población<sup>196</sup>. Después de este rodeo, y con conocimiento acerca de la forma en que internacionalmente en el marco del desarrollismo se entendía la descentralización y la participación comunitaria, analizaremos específicamente la propuesta del MBS frente a la Argentina del “Onganiato”.

Para abordar este problema, disponemos de algunos documentos del MBS que pretendían dar pautas para operacionalizar la “programación de promoción y desarrollo de la comunidad sobre el área de los municipios” en la Provincia de Buenos Aires. Los fundamentos estaban extraídos del enfoque del Desarrollo de la comunidad, considerada una “técnica social de promoción del hombre”, del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA. Al igual que en el discurso de los principales funcionarios del MBS y de los documentos de las conferencias internacionales, la propuesta de “desarrollo de la comunidad” se encontraba atravesada por la confianza en la técnica y la racionalidad de este método, que permitiría “que se produzca la evolución al mejor ritmo y con el menor costo posible y sin los tanteos y errores que involucra todo cambio no previsto racionalmente”<sup>197</sup>. Es decir, para el desarrollo de las acciones era necesario planificar, coordinar, tener objetivos claros y una meta a alcanzar. Aún así, la planificación “no conseguirá sus finalidades si no participa en ella la población mediante un sistema de desarrollo comunal”. De esta manera, los documentos ministeriales sostenían que las “técnicas de desarrollo de la comunidad” estimularían a los grupos locales para que “identifiquen sus problemas, se organicen para resolverlos, asuman sus responsabilidades y cooperen en el mejoramiento de sus niveles de vida de acuerdo a sus posibilidades, cualidades y potencialidades”<sup>198</sup>.

El MBS argentino diseñó, entonces, inspirado en todos los antecedentes que repasamos, un plan para promover esas nuevas formas de gestionar la cuestión social desde el plano local. Los municipios debían dividirse (descentralizarse) en “sectores” -unidades más pequeñas que el municipio- y que conformarían sus “Consejos de la comunidad de sector”. Estos consejos estarían integrados por representantes de las “entidades de bien

---

<sup>196</sup> *Ibidem.*, p. 77

<sup>197</sup> Ministerio de Bienestar Social, Provincia de Buenos Aires, “Programación de promoción y desarrollo de la comunidad sobre el área de los municipios” en *Criterios de normatización en materia de planeamiento del desarrollo de la comunidad*, 1968.

<sup>198</sup> *Ídem*

público” de ese sector. La descentralización hasta este nivel permitiría comprender los reales problemas de la comunidad y tener un mayor contacto con todos los sectores de la jurisdicción municipal. Para lograr integrar el consejo del “sector”, las “entidades de bien público” del partido y los grupos organizados y reconocidos que realizaran acciones de promoción social, debían anotarse en un registro de inscripción voluntaria. Luego, del “consejo de la comunidad de sector” se elegía un representante (llamado “coordinador”) que integraría el “consejo de la comunidad” del municipio. El Consejo de nivel municipal tenía una Junta Central presidida por el intendente y por el Secretario de Bienestar Social municipal como vicepresidente, y estaba integrada, como dijimos, por la totalidad de los representantes de los consejos de sector del municipio. A su vez, los consejos municipales se agrupan en un “consejo de la comunidad zonal” que coordinaba las acciones de varios municipios. Entonces, en suma, dentro de las provincias, encontramos tres jurisdicciones: el sector, el municipio y la zona con sus respectivos consejos de la comunidad articulados. El consejo del sector tenía la función de recibir y analizar problemas y necesidades de la población, y estudiar y fundamentar soluciones. Luego, eleva los problemas y propuestas de solución al Consejo municipal y se discuten en la Junta Central. En este sentido, la finalidad de los consejos de la comunidad era “establecer una participación activa de los **grupos naturales**, asociaciones e **instituciones de bien público** jurídicamente reconocidas en el desarrollo socio económico del partido”. Los conceptos que resaltamos muestran, a su vez, que los vocablos para referir a los sectores participantes del proceso no eran los utilizados por los organismos internacionales, sino que, en general, utilizaban expresiones católicas.

Para “sectorizar” y crear Consejos de la comunidad, los diferentes niveles podían contar con la asistencia de las Direcciones de Investigaciones Sociales y Planeamiento, y de Promoción y Desarrollo de la Comunidad provinciales, que brindaban colaboración y asesoramiento. De hecho, se le dio importancia a la capacitación, a partir de las recomendaciones surgidas en el marco del proyecto 102 de la OEA del “Curso de desarrollo social integrado y política de bienestar social”. En este marco, se consideraba necesario e importante formar a los funcionarios y “líderes naturales”, representantes de las comunas, encargados de los problemas relacionados a Bienestar Social, en conocimientos teóricos y prácticos sobre “políticas de bienestar social y cambio social”, “investigación

social y promoción de la comunidad”, y enseñarles las principales técnicas de la organización y la promoción de la comunidad, y los métodos de la investigación social.

En el año 1968, vemos que se empezaron a crear los consejos de la comunidad: en Entre Ríos<sup>199</sup>, donde más tarde también se realizaría la *VII reunión de jefes comunales*<sup>200</sup>, se impulsó la creación de consejos municipales y, entre las actividades que realizarían, se encontraban los servicios de maternidad e infancia, asistencia escolar, labor sanitaria, subsidios y “otros asuntos relacionados con la asistencia de la comunidad”<sup>201</sup>. En Salta, Critto fue a impulsar los planes de “cooperación vecinal” de la SEPAC, apoyándose en el desarrollo de las cooperadoras escolares en esa provincia<sup>202</sup>. En San Luis fueron creados los “Centros de Bienestar Social” dentro de los centros de salud. Promovían obras y servicios que buscaban “mejorar la calidad de vida de personas y la comunidad” en temas de salud, saneamiento ambiental, educación, capacidad laboral, técnica y social, actividades deportivas, recreativas, artísticas, organización comunitaria, protección a la minoridad, ancianidad, etc <sup>203</sup>.

Siguiendo a Gabriela Gomes, en la provincia de Buenos Aires, el gobernador Francisco Imaz implementó el “comunitarismo” en municipios y el “fomentismo” en algunas intendencias. En enero de 1967, se creó la Dirección General de Asuntos Municipales de la Provincia (que dependía del Ministerio de Gobierno), para dar asesoramiento a los municipios, controlar su funcionamiento, instruir a los jefes de las comunas para que buscaran el consenso de la comunidad y propusieran al poder ejecutivo la designación o destitución de intendentes<sup>204</sup>. La puesta en marcha del “fomentismo” implicó dividir el territorio en doce sectores con delegados provenientes de sociedades de fomento o delegarles la capacidad de recaudación tributaria. Es posible observar esto en los partidos de San Martín, Moreno y en La Plata<sup>205</sup>.

---

<sup>199</sup> *La Nación*, 3/3/1968

<sup>200</sup> *La Nación*, 27/6/1968

<sup>201</sup> *La Nación*, 3/3/1968

<sup>202</sup> *La Nación*, 1/4/1968

<sup>203</sup> *La Nación*, 13/4/1968

<sup>204</sup> Gomes, Gabriela, “El Onganiato y los sectores populares...”, Op. Cit.

<sup>205</sup> Ídem

En Mar del Plata, la Secretaría de Bienestar Social de la municipalidad creó el Departamento de Asuntos de la Comunidad que se relacionaría con 62 entidades vecinales de fomento reconocidas para atender sus necesidades, el Departamento de Acción Social que analizaría las causas que se “oponen al bienestar social”, y la protección al niño, la familia, los desposeídos y los ancianos, construyendo viviendas y otras actividades de bien público<sup>206</sup>. En Tigre también se conformó un consejo de la comunidad integrado por “vecinos de relevancia y representantes de entidades de bien público que actúen en el partido sin fines políticos ni raciales” para que “la población participe en el desarrollo del municipio”. Para esto se dividió al partido de Tigre en 13 sectores para crear los proyectados “consejos de sector”<sup>207</sup>. El caso de Avellaneda nos permite acercarnos más a la lógica burocrática del registro de las asociaciones civiles. Se creó un registro institucional del distrito que fijó normas de relación entre el gobierno comunal y las entidades, “un paso previo a la constitución del consejo de la comunidad”. La municipalidad inscribió a las entidades que lo solicitaron y que se ajustaban a los principios de “acción benéfica” para la comunidad, ya fuera religiosa, social, cultural, de enseñanza de la historia y la tradición, o de conservación y práctica de las diferentes tradiciones. Debían presentar planillas de registro, copia de los estatutos aprobados, memoria y catastro del último ejercicio, copia de inventario, nomina de asociados, nombres de las personas de la comisión directiva. La inscripción implicaba que la entidad fuera declarada de bien público y era condición básica para gestionar y recibir ayuda municipal<sup>208</sup>.

La experiencia en Pergamino puesta en marcha por el intendente Alberto Federico de Nápoli, vinculado a la Ciudad Católica, fue bastante resonante. Allí se creó un Consejo de Promoción de la Comunidad de carácter consultivo presidido por el intendente e integrado por las cámaras locales del comercio, la industria, el agro, las cooperadoras escolares, las comisiones de fomento y las juntas vecinales de campaña. En el marco del “comunitarismo”, también promovió la creación de comisiones vecinales, impulsó la elección de delegados municipales, y organizó una Junta para la Promoción Industrial con representantes de la Sociedad Rural, Cámara de Ingenieros, Cámara de Confeccionistas,

---

<sup>206</sup> *La Nación*, 17/5/1968

<sup>207</sup> *La Nación*, 6/8/1968

<sup>208</sup> *La Nación*, 20/4/1969

Cámara de Comercio, Escuela Industrial, Federación de Consorcios Vecinales y Cooperativa Eléctrica. Luego, constituyó la Asociación de Comisiones de Fomento, la Asociación de Entidades Culturales y el primer Consejo de la Juventud de toda la provincia<sup>209</sup>.

En Santa Fe, en la localidad de Sunchales, “ejemplo de acción comunitaria”, se había creado una comisión presidida por el intendente local, Aldo Trinchieri, integrada por municipales, el Rotary Club, la Cámara Juniors, la Comisión Parroquial y grupos de vecinos. Esta comisión organizaba eventos, recolectaba fondos y construía viviendas para la gente de las villas de emergencia<sup>210</sup>. En Merlo también fue creado un consejo de la comunidad y se abrió el registro para la inscripción de entidades de bien público. La Dirección de Acción Social estaba autorizada para tomar las tareas de registro y control de las mismas. Estas organizaciones debían organizar jornadas de promoción y desarrollo de la comunidad para asesorar a las instituciones intervinientes<sup>211</sup>. En Almirante Brown, también designaron miembros del consejo de la comunidad: el intendente Hunt, funcionarios de la comuna y delegados de las entidades de bien público. En sus reuniones se consideraron asuntos de interés público, con colaboración y apoyo de sociedades de fomento y otras entidades<sup>212</sup>.

Hay numerosos ejemplos de esta reorganización comunal que, siguiendo a Laura Golbert y Emilia Roca, llevó a que en 1971 se haya consolidado toda una red nacional de Desarrollo de la Comunidad<sup>213</sup>.

## **b. La “participación”**

O’Donnell, en vinculación con la relación entre el Estado y la Sociedad propuesta por la “Revolución Argentina”, en su clásico libro sobre el *Estado Burocrático Autoritario* sostiene que la “participación de la comunidad”, tan presente en los discursos y políticas

---

<sup>209</sup> Rodríguez, Laura y Barbarito, María, “Los católicos de derecha en los sesenta. La experiencia ‘comunitarista’ en Pergamino (1966-1973)”, Terceras Jornadas Nacionales de Historia Social, La Falda, Córdoba, 11 al 13 de mayo de 2011.

<sup>210</sup> *La Nación*, 29/8/1968

<sup>211</sup> *La Nación*, 9/4/1969

<sup>212</sup> *La Nación*, 15/4/1969

<sup>213</sup> Golbert, Laura, “Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales”, Op. Cit.; Laura Golbert y Emilia Roca, *De la Sociedad de Beneficiencia a los derechos sociales*, Op. Cit.

del “Onganiato”, debía adoptar el carácter “técnico” y “apolítico” que implicaba este proyecto “modernizador” en sus diferentes niveles. Para la futura y última etapa del proyecto de la “Revolución Argentina” (el denominado “tiempo político”) se imaginaba la participación “técnica” de lo que llamaban las “organizaciones básicas de la comunidad” (sociedades de fomento, clubes, ligas de padres de familia, cooperativas, mutuales, sindicatos, etc.). De esta manera, los diferentes sectores particulares, desde su especialización y posesión de un conocimiento técnico, debían asesorar al gobierno para la toma de decisiones y actuar como “correa de transmisión” hacia la sociedad en la implementación de las políticas estatales<sup>214</sup>.

Ya en el año 1969, Onganía recordaba que existían distintas formas de acción social que diferenciaba entre “acción comunitaria” y “participación” e intentó aclarar las diferencias. La participación, según el presidente de facto, era una “intervención natural a través de organismos” o “una sistematización del asesoramiento” y consideraba que era un concepto que nada tenía que ver con la “acción comunitaria”. Esta última estaría relacionada estrictamente con el ámbito municipal, era una “intervención solidaria con espíritu de servicio y amor al prójimo” y reafirmaba que la intendencia era “la comunidad por excelencia”<sup>215</sup>. Lo único que vinculaba a la “participación” y a la “acción comunitaria” sería “la solidaridad que está en la base”. En este sentido, la primera era de carácter corporativo/técnico y la segunda tenía un cariz solidario, espontáneo y altruista, ya que eran las iniciativas espontáneas que las asociaciones civiles de manera voluntaria desarrollaban en el ámbito municipal.

La Secretaría de Gobierno del Ministerio del Interior también intentó impulsar, en 1969, pocos días antes del “Cordobazo” –lo que explicaría la imposibilidad de ponerlo en marcha-, un comunitarismo “político” para generar nuevos mecanismos de representación sobre la base del municipio. El secretario y el ministro de estas dos agencias eran dos ateneístas: Mario Díaz Colodrero y Guillermo Borda, respectivamente. El sociólogo José Luis de Ímaz, en calidad de asesor, desarrolló entre 1968 y 1969, la “Directiva de Participación”, presentada por los funcionarios nombrados en una reunión de gobernadores en Alta Gracia. La Directiva señalaba que la participación cumpliría estrictamente

---

<sup>214</sup> O’Donnell, Guillermo, *El Estado Burocrático Autoritario*, Op. Cit., p. 91.

<sup>215</sup> *La Nación*, 30/3/1969.

“funciones de asesoramiento”, aunque “en el nivel comunal puede preverse que, además de las funciones de asesoramiento, los consejos o comisiones asesoras participen también en la concertación y dirección de acciones comunitarias orientadas hacia la realización de tareas de interés común.”<sup>216</sup> Es decir, hay al menos dos formas de pensar el involucramiento de las asociaciones civiles en la cuestión social: asesorando al Estado y realizando espontáneamente tareas de “bien común”.

Esta definición estricta de “participación” como asesoramiento la podemos encontrar desde 1967, por ejemplo, en la relación con los sindicatos. Sin embargo, una definición precisa de Onganía frente a la cuestión sindical quedó explicitada discursivamente en el mismo año, en 1969, cuando afirmó en una reunión con la CGT: “la participación por la que estamos abogando es técnica, de estudio de problemas, no política ni verborrágica”<sup>217</sup>. Los “paternalistas”, indica O’Donnell, encabezados por Onganía, frente a la cuestión sindical, en la búsqueda de un ideal de participación orgánica y técnica de los trabajadores, “pretendían *pelegos* sumisos y a la vez representativos”, apolíticos, que cumplieran sus funciones específicas, es decir, tareas de “asesoramiento técnico y político”. En el mismo sentido, también el gobierno hablaba tempranamente de los mecanismos de “consulta” a los sectores interesados a la hora de implementar reformas en áreas relevantes de la política social como el sistema jubilatorio. En este sentido, frente a las reformas que luego veremos de la seguridad social, en los años 1967 y 1968, los sindicatos y las diferentes organizaciones de jubilados fueron consultados. Frente a esto, el ministro Álvarez sostenía que era importante que los sectores interesados intervinieran con sugerencias y juicios antes de que aquel tomara forma definitiva: “Así se presta una colaboración que el gobierno estima indispensable y se evitan las críticas antes hechos ya consumados”<sup>218</sup>.

Sin embargo, a estas definiciones más certeras sobre el problema -y que remiten a esta imagen de un “neocorporativismo despolitizante” que propone O’Donnell- se arribó en el

---

<sup>216</sup> En su discurso, Borda señalaba que “habrán de constituirse consejos asesores de vecinos con carácter permanente “para tratar problemas de interés general y de índole intersectorial”. *La Nación*, 7/5/1969

<sup>217</sup> *La Nación*, 1/2/1969. Onganía afirmaba que “el arbitrio gubernamental no admitirá una lucha de clases y si propenderá a una armonización social basada en el dialogo orgánico con el apoyo de equidistantes mecanismos de entendimiento entre empresarios y trabajadores. Se exigirá para el más exacto enfoque de los problemas obreros que los dirigentes que sean elegidos ofrezcan auténtica y legítima representatividad”. *La Nación*, 12/9/1966

<sup>218</sup> *La Nación*, 26/08/1967



año 1969. En el año 1968, los anteriores secretario y subsecretario de la SEPAC, Puigbó y Critto, respectivamente, tuvieron un conflicto que nos da pistas interesantes para dar cuenta de estas diversas interpretaciones que convivían en el seno del régimen y del MBS. Cuando la renuncia de Puigbó era sólo un rumor, se insinuaba que existían diferencias con el ministro Bauer en torno a la SEPAC, ya que éste “no ocultaría su criterio de asignar a la mencionada secretaría una orientación exclusivamente técnica” y se suponía que, por lo mismo, habían renunciado tiempo atrás el director de Acción Social, Federico Mittelbach, y el director de Recreación, Turismo y Deportes, Enrique Kistenmacher. Pero, al mismo tiempo, habría un conflicto “por diferencias de criterios” entre Puigbó y Critto que llevó a que también renunciara este último. En su carta de renuncia, Puigbó sostenía la defensa de la “ortodoxia de la Revolución Argentina” y reconocía que “en todo proceso hay fuerzas que empujan hacia delante y otras que tratan de mantener el statu quo”. Repasaba los principales hitos de su gestión, entre ellos, “abrir canales de comunicación entre el gobierno y las fuerzas sociales del pueblo” ya que consideraba que “la gran revolución social y política del siglo XX es el deseo de todos los hombres de participar de aquellas decisiones que los afectan”<sup>219</sup>. Observaba que “el pueblo argentino recibió con esperanza la revolución del 28/6/66 pero cada día ese mismo pueblo se va sintiendo alejado y extraño de las decisiones gubernamentales aún de aquellas que pueden objetivamente beneficiarlo”. El problema, según su perspectiva -y quizás vaticinando las insurrecciones en Córdoba que acontecerían poco tiempo después-, era que “se produjo una peligrosa incomunicación entre gobierno y pueblo” y “el entusiasmo del pueblo se enfría al no darle participación ni darle posibilidad de diálogo permanente”. El secretario veía dos corrientes internas en el gobierno que chocaban entre sí: quienes defendían la “revolución con participación popular” o “revolución con pueblo ausente”. Y dirigía un potente mensaje a Onganía: “Puede tener la seguridad de que si un día usted decide convocar al pueblo para que lo acompañe a hacer la Revolución Argentina la respuesta popular será tan estruendosa que parecerá que un temblor sacude las entrañas del pueblo patrio”<sup>220</sup>. En este discurso podemos observar que su concepción de la participación estaba alejada de la idea del “asesoramiento” de 1969. De hecho, Puigbó, en la carta no apeló a los conceptos de la DSI

---

<sup>219</sup> *La Nación*, 22/6/1968

<sup>220</sup> *La Nación*, 22/6/1968

y tampoco el discurso de la “participación de la comunidad”: directamente utiliza un lenguaje nacionalista y se refiere a la participación del “pueblo” en la defensa de la “revolución” que tenía lugar en la “patria”. Resulta interesante considerar que Puigbó también dirige una dura carta al Subsecretario Critto frente a la renuncia de este último, en la que puede leerse:

Hoy cuando la Secretaria está en condiciones de ser un instrumento de realización revolucionaria, cuando en varias provincias se ha puesto en marcha un sistema que analiza orgánicamente la participación popular y empiezan a concretarse los primeros proyectos de inversión comunitaria (...) cuando parecen viables el proyecto de ley de fomento cooperativo y otras iniciativas de intencionalidad revolucionaria (...) Usted me presenta su renuncia<sup>221</sup>

Critto le responde públicamente, expresando fuertes críticas contra Puigbó, entre ellas su “conducción autocrática”, el problema de “anteponer fines de promoción personal a los fines sociales” y también que a Puigbó “le asustaba el empuje con que despertaban las comunidades” y por ello frenaba algunas iniciativas de la SEPAC. Según Critto, Puigbó “acude a la supuesta confabulación para ocultar que en verdad no le importaba la promoción de la comunidad sino la promoción personal”<sup>222</sup>. Independientemente de la veracidad de las acusaciones de uno u otro, nos interesa llamar la atención sobre la concepción de la acción social de ambos: en el discurso de Puibó, decíamos, se traducía en términos de “participación popular” y, por su parte, Critto que acusa a Puigbó de tenerle miedo al empuje con que “despertaba la comunidad”. Es decir, en esta gestión de la SEPAC pareciera ser que se pretendía que los diferentes sectores sociales cumplieran un rol activo en el apoyo a la “Revolución”. Y esto, tal vez, nos permita entender los conflictos que llevaron a la aceptación de las renuncias de Puigbó y Critto por parte de un Bauer “técnico” y de Onganía que parecía más dispuesto a apoyar a éste último.

Evidentemente, esa orientación quedó evidenciada, reiteramos, en 1969, cuando en la agenda del Ministerio de Interior se instaló el problema de la “participación” y explicitó sus sentidos. A propósito de la Reunión de gobernadores en Alta Gracia en donde se fijaron las “instrucciones” para impulsar el “participacionismo”, la columna de opinión política de

---

<sup>221</sup> *La Nación*, 24/6/1968

<sup>222</sup> *La Nación*, 29/6/1968

*La Nación* recuperaba, nuevamente, algo del clima de preguntas e incertidumbre de la época sobre “el impreciso ámbito del participacionismo”: “no es ilógico inferir que para el gobierno “participación significa en realidad `asesoramiento””. Si esto era así “la idea de participar, entonces, no equivaldría por cierto a la de compartir responsabilidades en el plano de las decisiones”. En este sentido, se recuperaban las palabras del gremialista “participacionista” Juan José Taccone, cuando afirmó que “en la hora actual ‘no hay participacionismo””, ya que “los trabajadores no intervienen en la elaboración de las medidas gubernamentales”. El columnista retomaba también las críticas al funcionamiento del “consejo asesor provincial” de Córdoba que sancionó el reglamento del organismo desatendiendo las recomendaciones hechas por los representantes de las entidades privadas y se suponía que “las normas reglamentarias fueron apresuradamente aprobadas para hacer coincidir la formal puesta en marcha del cuerpo con la realización del conclave en Alta Gracia”. Señalaba la distancia entre “establecer cauces fluidos de comunicación con la ciudadanía mediante el ejercicio de una participación restringida a funciones de asesoramiento” y la afirmación del Ministro del Interior acerca de que “el proceso de participación se propone convertir a los argentinos en artífices de su propio destino”. La nota cerraba con la siguiente duda: “no se alcanza a detectar cómo se concretará en la práctica, cuando en realidad lo que se entiende por participación es sólo asesoramiento”<sup>223</sup>.

### **b.1. La participación de las organizaciones intermedias: el lugar de las cooperativas**

A lo largo de la gestión de Puigbó, entre 1967 y 1968, vimos que se intentó llevar a cabo el desarrollo de una estructura de participación de las asociaciones civiles con el fin de colaborar en acciones ligadas al “bienestar social” de la comunidad. Las asociaciones civiles presentes en el entramado social argentino que fueran consideradas “entidades de bien público” eran convocadas a integrar los consejos comunales que investigarían los problemas sociales y propondrían soluciones. El propósito de esta arquitectura estaba relacionado con el “asesoramiento” que hemos repasado hasta aquí. Sin embargo, más allá de los sentidos que unos y otros le atribuían al participacionismo, la propuesta de Puigbó, además de promover la proliferación de consejos de la comunidad, también hacía énfasis

---

<sup>223</sup> *La Nación*, 11/5/1969

fuertemente en el desarrollo de dos tipos de asociaciones: el mutualismo y, sobre todo, el cooperativismo como las formas más adecuadas de resolver el conflicto entre el capital y el trabajo, resolviendo los problemas de ocupación, producción, servicios, consumo, comercialización y crédito a nivel local<sup>224</sup>. Puigbó valoraba positivamente al sistema mutualista que habría adquirido una madurez que “le permite andar sin la protección ni la fiscalización excesiva del Estado” y consideraba que debía reclamar “una participación mayor en la programación y en la ejecución del desarrollo comunitario argentino”. También invocaba, nuevamente, los principios socialcristianos, como el de “Subsidiariedad del Estado” y el de “Promoción y fomento de las asociaciones voluntarias que enriquecen la sociabilidad organizada y permiten una más plena realización de la personalidad humana”<sup>225</sup>.

En el III Congreso nacional de mutualidades al que asistieron funcionarios del MBS, entre ellos Puigbó y autoridades de la Confederación Argentina de Mutualidades, el secretario de la SEPAC dio un discurso en el que destacó la importancia del mutualismo “como factor preponderante en la promoción de la comunidad” y afirmó: “sólo el bienestar de todos puede asegurar el propio bienestar; este principio que ha inspirado la creación y el desarrollo del mutualismo debe ser practicado en el nivel de los intereses generales”<sup>226</sup>.

Las cooperativas serían apoyadas técnica y económicamente mediante organismos de fomento cooperativo de nivel provincial, coordinando con el ente nacional respectivo la política cooperativista del país. La valoración positiva sobre el cooperativismo se tradujo también en la realización de eventos como la Primera Reunión Latinoamericana sobre Cooperativismo en Buenos Aires, en noviembre de 1967, a la que asistieron Onganía, el ministro de Bienestar Social, Álvarez, y el secretario de la SEPAC, Puigbó. En el discurso del secretario, aparecen los tópicos recurrentes que hemos mencionado. En este sentido, sostenía que el cooperativismo era un “elemento esencial para un desarrollo rápido y armónico”. El secretario se explayaba para explicar la importancia otorgada a esta forma de asociación y producción:

---

<sup>224</sup> Ministerio de Bienestar Social, *Manual de Acción Comunitaria*, 1968, pp. 49-58.

<sup>225</sup> Discurso pronunciado por el Dr. Raúl Puigbó en la inauguración de la I Reunión Nacional de Promoción... Cit., pp. 51-52.

<sup>226</sup> *La Nación*, 24/4/1967

las sociedades cooperativas conforman unidades de producción de dimensión óptima para un proceso de desarrollo económico. En ellas los antagonismos y tensiones propios de la empresa tradicional y resultantes de una contraposición aparentemente irreconciliable de los intereses del capital y el trabajo, desaparecen o se han atenuado<sup>227</sup>

Luego agregaba “si en nuestra sociedad no existen marcados antagonismos y conflictos clasistas, en buena medida ello es consecuencia de la contribución del cooperativismo como elemento de equilibrio y de solidaridad sociales”<sup>228</sup>.

Asimismo, esta forma de asociación y trabajo se ajustaba a la concepción integral de desarrollo (económico, social, cultural) sostenida desde la cartera: “[las cooperativas] Evitan además los desajustes propios de un crecimiento meramente económico porque lo acompañan con un proceso de distribución social de la riqueza con lo que se fortalece la organización social y se facilita la promoción de los grupos productivos”. Según el funcionario, estas asociaciones además “cumplen con el objetivo de la promoción social de los trabajadores al permitirles dejar su condición de asalariados para convertirse en empresarios de sí mismos” y además desarrollaban “el sentido de la responsabilidad”<sup>229</sup>.

La actualización legislativa en materia de cooperativas, a pesar de la afirmación de Puigbó sobre que el gobierno “hizo suya la iniciativa surgida del propio seno del movimiento cooperativo, para actualizar y complementar el sistema legal vigente a fin de que recogiendo la experiencia de cuarenta años se pueda perfeccionar el instrumento que normalice la acción de fomento del cooperativismo”<sup>230</sup>., no pudo llevarse a cabo. En relación con esto, es importante mencionar que, aunque la SEPAC defendía las ideas mencionadas, las políticas del equipo económico no parecían contribuir al desarrollo de las cooperativas y ese fue un obstáculo determinante a la hora de analizar el derrotero del cooperativismo. En ocasión del conflicto que vimos entre Bauer, Puigbó y Critto; según el secretario de la SEPAC, Puigbó, una de las principales razones de su renuncia tenía que ver con la imposibilidad de llevar adelante su política cooperativista. En este sentido, afirmó

---

<sup>227</sup> *Clarín*, 24/11/1967

<sup>228</sup> Ídem

<sup>229</sup> *Clarín*, 24/11/1967

<sup>230</sup> *Clarín*, 24/11/1967

que mientras que la Secretaría a su cargo proclamaba de interés nacional a las cooperativas por ser instrumentos idóneos para el desarrollo económico y social armónico, otros sectores tendrían “mala voluntad y deseo de limitar las posibilidades de financiamiento de las mismas”. En este sentido, denunciaba Puigbó, “el proyecto de ley de fomento cooperativo deambuló durante un año de una oficina a la otra sin lograr la sanción (...) esta ley hubiese posibilitado una profunda transformación de la estructura social y económica de nuestro país (...) el freno a esta ley con la que Usted<sup>231</sup> siempre manifestó estar de acuerdo es un freno al proceso revolucionario”<sup>232</sup>. En su carta sostiene que el freno a esta política provenía de “intereses muy poderosos”: los grupos financieros contra las cooperativas de crédito y mutuales, los intereses monopólicos intermediarios de la exportación cerealista que temían al cooperativismo agrario que podía llegar a exportar sin mediaciones, el campo del seguro, las compañías de ahorro y préstamo y las grandes empresas constructoras que no compiten con los bajos costos de las cooperativas de vivienda<sup>233</sup>.

En el año 1969, Argentina fue sede de la Primera Conferencia Interamericana sobre cooperativismo. El Secretario de la SEPAC de ese momento, Martínez Segovia, volvió a reafirmar la idea de que “el cooperativismo es un instrumento eficaz para el desarrollo” y un “elemento coadyuvante al logro de la paz social y a una mejor distribución de la riqueza”, confiando que era una de los elementos más idóneo para el cambio social que pretendía realizar el gobierno<sup>234</sup>. Es importante destacar que, al igual que el enfoque del “desarrollo de la comunidad”, la defensa del cooperativismo también era una política que defendían los organismos internacionales. De hecho, según el Secretario General Adjunto de la OEA, esta primera conferencia sobre la materia fue realizada en Argentina por la “importancia del cooperativismo en el desarrollo económico y social de los pueblos”<sup>235</sup>.

El ministro de Bienestar Social, Bauer, en su discurso reafirmó la oposición del MBS a “las primeras concepciones materialistas del juego incondicionado de la oferta y la demanda” y el “el individualismo egoísta estimulado por el nacimiento de la sociedad

---

<sup>231</sup> Se refiere a Onganía

<sup>232</sup> *La Nación*, 26/6/1968

<sup>233</sup> *La Nación*, 26/6/1968

<sup>234</sup> Ministerio de Bienestar Social, Secretaria de Promoción y Asistencia de la Comunidad, Servicio nacional de Cooperativas, “Primera Conferencia Interamericana sobre cooperativismo”, Buenos Aires, 1969.

<sup>235</sup> *La Nación*, 5/11/1968

industrial”. Debido al “fracaso de los supuestos sobre los que se basan concepciones que impulsan un estatismo dominante y opresor” y a que “el progreso económico no constituye por sí sólo la solución a sus problemas”; el cambio, según el ministro, tendía hacia un “creciente sentimiento de solidaridad” expresado en las cooperativas que entrelazan “lo económico con lo social”. Y luego afirmaba que “no se trata solamente de fundar cooperativas aumentando su número, sino de normatizar sobre la misión que deben cumplir, su organización, su funcionamiento y su proyección en la vida de la comunidad”<sup>236</sup>.

A pesar de estos discursos del MBS a favor del cooperativismo como una instancia superadora de la relación capital-trabajo, no pudieron realizarse demasiadas transformaciones bajo este gobierno debido a la legislación tecnocrática de la cartera económica. La actualización de la legislación en materia de cooperativas, recién se llevaría a cabo en el año 1971, durante la gestión de Manrique con la ley de cooperativas N° 20337, la creación del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y el Instituto Nacional de Acción Mutual.

## **Conclusión**

En este capítulo dimos cuenta de los principales elementos que dieron forma al paradigma de intervención del MBS durante el “onganiato”, pero que pervivieron después de este período y que, por ello, resultan centrales para entender a los actores, las ideas, las agendas, los proyectos y las relaciones Estado-sociedad que habilitó esta agencia entre 1966 y 1983.

Por un lado, pudimos observar que el paradigma del “desarrollo”, en general, y del “desarrollo de la comunidad”, en particular, tuvo un fuerte peso en el diseño de las políticas ministeriales. Aquí encontramos que, debido a las características particulares del ideario de los católicos en sus variantes integristas y conservadoras, se pudo dar una particular confluencia entre los propósitos descentralizadores de los organismos y la visión de los católicos sobre lo social fuertemente influenciada por los principios de la DSI,

---

<sup>236</sup> Ídem.

fundamentalmente, la “subsidiariedad del estado”.

En la “división de tareas” entre estado y sociedad, la segunda ocupaba un lugar relevante a partir del llamado a las asociaciones civiles para que “participen” en diferentes iniciativas comunitarias. Durante la última dictadura también veremos, en este sentido, cómo el concepto de “subsidiariedad” implicó el involucramiento activo del laicado católico en las políticas hacia la familia. Pero, a su vez, como vimos, “participación” también tuvo el sentido de asesorar y esto será fundamental para comprender, en otros capítulos, la relación de las organizaciones de jubilados con la Secretaría de Seguridad Social. Este principio rector de la relación de las agencias estatales con la sociedad civil es importante, entonces, para entender las formas de construir el poder y las políticas en el marco de regímenes dictatoriales.

“Desarrollo”, “participación” y “comunidad”, a pesar de ser términos rodeados de controversias, discusiones y diferencias, intentaron hilvanar una nueva forma de pensar la política social basada en otras antinomias menos “clasistas” y “materialistas” que la relación capital- trabajo. En este sentido, también observamos que el proyecto de la SEPAC de estimular el desarrollo de las cooperativas también confluyó en la dirección de estimular la participación social y comunitaria, pero, sobre todo, y aquí nos encontramos con una utopía de algunos sectores católicos, que la producción no estuviera signada por la relación empresario-trabajador.

De esta manera, podemos afirmar a partir de este capítulo y del resto de esta tesis, que el estudio del MBS nos permite reconstruir la agenda que delineó la intervención social del Estado en la Argentina posperonista en un marco en el que era sumamente complejo construir nuevos consensos sociales sobre bases diferentes.



## Capítulo II

### El proyecto de seguridad social del “Onganiato”, entre la Doctrina Social de la Iglesia y la Prospectiva

#### Introducción

El objetivo de este capítulo es dar cuenta de las particularidades de las ideas y de los actores vinculados con el desarrollo del proyecto de seguridad social del gobierno de Juan Carlos Onganía.

En el capítulo anterior, hemos analizado una matriz de ideas y actores que dio lugar a la creación del Ministerio de Bienestar Social (MBS), alrededor de algunos conceptos claves como “desarrollo”, “comunidad” y “participación”. Allí también mostramos que este nuevo paradigma fue impulsado, en el marco de la Guerra fría, por los organismos internacionales y también por la Iglesia católica. Las recomendaciones internacionales en torno al “desarrollo de la comunidad” proponían una intervención conducida por expertos y técnicos en la materia. Al analizar a los actores que intentaron llevar a cabo este proyecto, encontramos que tenían un perfil que combinaba la pertenencia a ambos espacios: provenían de redes católicas diversas y eran expertos altamente formados en ciencias sociales. En este capítulo, veremos que las políticas de seguridad social en estos años se basaron en un ideario similar. En relación con esto, se intentará dar cuenta de los sentidos que, en el contexto de la autodenominada “Revolución Argentina”, adquirieron la “modernización”, la “racionalización”, y lo “técnico”. Veremos que, en el marco de la formulación de las políticas sociales, tendrá una importante visibilidad un “técnico” en particular: Agustín Luis Merello, quien desarrolló un extenso documento denominado *Programa Argentino de Seguridad Social* que sentó las bases para el nuevo proyecto de seguridad social del “Onganiato”. Para la realización de este Programa, el autor recurrió a un método peculiar, fundamental para él, que tuvo cierta difusión en las décadas de los

sesenta y setenta, denominado “Prospectiva”; al cual nos referiremos en este capítulo. Es posible observar es que la “Prospectiva”, considerada, como veremos, una “ciencia de la anticipación”, había encontrado su origen a finales de los años sesenta en Francia, en el marco del nacimiento de una corriente ligada a los ejercicios de “futurología”. Se trata de un método ligado a un imaginario de la época donde tenían lugar el futuro, la conquista del espacio exterior y las nuevas tecnologías. Por lo cual, además de permitirnos entender, en parte, el diseño de algunas políticas vinculadas a la seguridad social, también nos posibilita ampliar y complejizar nuestro conocimiento acerca de algunas características del ideario (y de los actores) del gobierno de Onganía, ligadas a lo técnico y lo moderno.

También, en relación con las ideas que sustentaron las políticas sociales del gobierno, veremos que algunos de los Principios de la Doctrina Social de la Iglesia ocupaban un lugar muy relevante en el diseño e implementación de algunas de las políticas estudiadas.

A la luz de este paradigma modernizante, daremos cuenta de las reformas introducidas en el sistema de previsión social en el año 1967, una de las más relevantes en la Argentina del siglo XX. En este marco, además de prestar atención a la influencia de los aspectos técnicos, también observaremos el modo en que los principios sociales de la Iglesia, sobre todo el de “Participación” que trabajamos en el capítulo anterior, impactó en el diálogo entre el Ministerio de Bienestar Social (MBS) con las organizaciones de jubilados y con los sindicatos a la hora de reformar el sistema jubilatorio y el de obras sociales.

### **1. Lo “técnico” y lo “moderno” en el proyecto de la “Revolución Argentina”**

Uno de los principales objetivos anunciados por el gobierno de Juan Carlos Onganía era la “transformación nacional” y la “modernización del país”<sup>237</sup> o, como señala Alain Rouquié, el reiterado “cambio de estructuras”<sup>238</sup>. En relación con esto, en algunos trabajos académicos que analizan los principales propósitos de la autodenominada “Revolución Argentina” suelen aparecer dos términos que, a su vez, están ligados: la cuestión de la “técnica” y de la “modernización”. Creemos que con estas palabras no se describe un único objetivo del régimen estudiado, sino que encierran una pluralidad de sentidos que resulta

---

<sup>237</sup> Altamirano, Carlos, *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Op. Cit., p. 81

<sup>238</sup> Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en la Argentina, 1943-1973*, Op. Cit., p. 265

necesario ordenar y sistematizar para nuestra investigación. Por un lado, designa dos cuestiones relacionadas entre sí: la “racionalización” y “automatización” de los procesos administrativos y del Estado, en general, y la utopía de la resolución “técnica” de los problemas de la “comunidad”, en particular. Por otro lado, se asocia a estos términos con la búsqueda de la liberalización y competitividad de la economía argentina.

Uno de estos sentidos está muy bien expresado en un editorial del diario *La Nación* de octubre de 1966, que recoge algunos de los problemas que estaban en el imaginario y también en la agenda del gobierno: la diferencia entre los “técnicos” y la “burocracia”. El texto empieza aclarando que “Burocracia no es una palabra que, necesariamente, tenga sentido condenatorio”, pero debido que ha crecido “como una hidra donde cabezas y ramas se multiplican incesantemente (...) de servidora se ha convertido en ama, cruel, despótica y –lo que es peor- asfixiante, paralizante”, por lo cual, “la palabra burocracia suena hoy, invariablemente, a condena, a reprobación, y burócrata ha pasado a convertirse en un calificativo de severa admonición”<sup>239</sup>. Sin embargo, proseguía, “frente a la visión pesimista que el término burocracia arrastra, se levanta en nuestros días la imagen alentadora, entusiasta, aunque con algo de temor por su desenvolvimiento futuro, encerrada en el vocablo tecnocracia”. A los “técnicos” se los presenta como especialistas en “cada ramo de la actividad humana”, que poseen una capacidad particular para resolver los complejos problemas de las sociedades de ese momento histórico. Se afirmaba que había llegado la hora de reemplazar a los “burócratas” aferrados a “procedimientos dilatorios e inútiles” por lo “técnicos” que “hasta para los aspectos estrictamente burocráticos disponen de un ‘sésamo ábrete’ salvador: la racionalización y automatización de los procedimientos”. Recogiendo el espíritu político de ese momento, explica que se estaba discutiendo, en las esferas gubernamentales, la necesidad de confiar las tareas de gobierno en el rango de los funcionarios públicos “a los técnicos, a los entendidos, a los especialistas”<sup>240</sup>.

Este editorial menciona los sentidos más importantes del afán modernizador de esta dictadura en el plano estatal. En general, la ineficiencia de los “burócratas” era relacionada con la “política”, la idea del “técnico” especialista buscaba ser desligada de esa connotación. Como afirman distintos autores, la “Revolución Argentina” tenía como

---

<sup>239</sup> *La Nación*, 24/10/1966

<sup>240</sup> Ídem

objetivo la despolitización del Estado y la sociedad en su conjunto para evitar el fraccionamiento y el conflicto. Guillermo O'Donnell explica que esta intención permite comprender la designación de civiles “técnicos” y “apolíticos” en los altos niveles decisorios del gobierno<sup>241</sup>. Para el autor, esta decisión estaba vinculada con la naturaleza de los regímenes “burocráticos autoritarios”:

Desde sus instituciones se llevan a cabo intentos sistemáticos de “despolitizar” el tratamiento de cuestiones sociales, sometiénolas a los que se proclama son criterios neutros y objetivos de racionalidad técnica<sup>242</sup>.

Frente a la percepción de un sector de las Fuerzas Armadas de una “crisis de autoridad” y de “fraccionamiento social”, como hemos visto, se pretendieron ensayar medidas autoritarias que buscaban crear un nuevo orden social emparentado con el “corporativismo” o con el “comunitarismo”, dependiendo del sector que se considere, como hemos visto en el Capítulo I. El sector de las Fuerzas Armadas liderado por Juan Carlos Onganía, denominado “paternalista” por el autor citado, era partidario del “‘orden’, la ‘autoridad’, y la despolitización”, y mostraba “una veta moderna en su fascinación con los ‘técnicos’, que parecen portadores de una racionalidad que les permite negar -y aquí está el origen de esa fascinación- la politicidad y conflictualidad intrínsecas a cualquier cuestión social”<sup>243</sup>.

Pero no sólo se buscaban “técnicos” capaces de resolver la política de manera experta y no partidaria, sino que, también, para la futura y última etapa del proyecto (el denominado “tiempo político”) se imaginaba la participación “técnica” de lo que llamaban las “organizaciones básicas de la comunidad”. De esta manera, los diferentes sectores particulares, desde su especialización y posesión de un conocimiento técnico, debían asesorar al gobierno para la toma de decisiones y actuar como “correa de transmisión” hacia la sociedad en la implementación de las políticas estatales<sup>244</sup>.

Las expectativas de modernización vinculadas al problema del Estado repercutieron en la creación de un determinado perfil de funcionario, pero también en la propia

---

<sup>241</sup> O'Donnell, Guillermo, *El Estado Burocrático Autoritario*, Op. Cit., P. 81

<sup>242</sup> Ídem, pp. 58-59

<sup>243</sup> *Ibíd.*, p. 84.

<sup>244</sup> *Ibíd.*, p. 91

organización de la estructura del Estado. El régimen ministerial del “onganiato” estuvo signado por una clara impronta racionalizadora, de hecho, la ley 16.956 de Ministerios, en septiembre de 1966, redujo la cantidad de carteras de ocho a cinco: Interior, Relaciones Exteriores, Economía y Trabajo, Defensa y Bienestar Social<sup>245</sup>. Uno de los principales fundamentos que argüía la propuesta de ley para llevar a cabo esta modificación era que “se ha tenido en cuenta que la dinámica del Estado moderno y la rapidez y eficacia que su condición exige aconsejan una redistribución en la materias atribuidas a los ministros y secretarios de Estado”<sup>246</sup>.

Pero, también, el proyecto modernizador que “debía hacer de la Argentina una gran potencia”<sup>247</sup> incluía la esfera estrictamente económica y distintos autores lo relacionan estrechamente con la misma. Rouquié señala que “los ejes de la modernización planeada pasaban por el apoyo a la iniciativa privada, la limitación del intervencionismo estatal y un crecimiento abierto a las inversiones extranjeras y la competencia externa que permitiría bajar los costos”<sup>248</sup>. La racionalización de la economía implicaba la supresión de “todas las protecciones de naturaleza social o política que obstaculizaran la libre competencia e impidieran la formación de capital”<sup>249</sup>, por lo tanto, los expertos del Ministerio de Economía de Adalberto Krieger Vasena consideraban importante suspender buena parte de la legislación social redistributiva existente: “La modernización de la economía implicaba cierta regresión social”<sup>250</sup>. Esto explicaba, según el autor citado, la necesidad de medidas fuertemente represivas que prohibieran toda actividad política y contuviera las manifestaciones de descontento y las tensiones sociales: “había que gobernar con mano dura”<sup>251</sup>. Es importante señalar que, en general, el término “tecnócrata” suele utilizarse, en la bibliografía consultada, para referir a los “técnicos liberales” de la cartera económica. Por esto, las ideas de “técnica” y “modernización” encuentran una raigambre muy fuerte en esta esfera.

---

<sup>245</sup> *La Nación*: 05/09/1966; 22/09/1966; 25/09/1966; 14/10/1966

<sup>246</sup> *La Nación*, 25/09/1966

<sup>247</sup> Rouquié, Alain, Op. Cit. p. 274

<sup>248</sup> Ídem, p. 258

<sup>249</sup> *Ibíd.*, p. 274

<sup>250</sup> *Ibíd.*, p. 274

<sup>251</sup> *Ibíd.*, p. 275

Como decíamos al principio, el objetivo de esta breve reconstrucción es dar cuenta de la importancia y de algunos de los sentidos que en la época tuvo el objetivo de la “modernización”, según como aparece en la poca bibliografía existente sobre el programa de gobierno de Onganía. También contamos con otro corpus bibliográfico donde se exploran las significaciones más disruptivas y contestarias de “lo moderno” y “lo revolucionario” de la época, que da cuenta de los cambios acontecidos, por ejemplo, en la esfera de la iglesia católica<sup>252</sup>, el arte en su conjunto<sup>253</sup>, las ciencias sociales y la universidad<sup>254</sup>, los nacionalistas<sup>255</sup> y la izquierda tradicional<sup>256</sup>.

Traemos a colación estos discursos sobre lo “nuevo” y lo “moderno”, muchas veces asociado con lo “técnico” en sus variados sentidos, porque fue conformando un paradigma desde donde se imaginaba y se proyectaba la política, la sociedad, la economía y la cultura. Un imaginario que, como veremos en nuestro estudio de caso vinculado a la política social,

---

<sup>252</sup> Ver: Di Stefano, Roberto y Zanatta, Loris, *Historia de la Iglesia argentina. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Sudamericana, 2009; Ghio, José María, *La Iglesia Católica en la política argentina*, Op. Cit.; Lanusse, Lucas, *Cristo revolucionario. La iglesia militante*, Buenos Aires, Vergara, 2007; Lenci, María Laura: “La radicalización de los católicos en la Argentina. Peronismo, cristianismo y revolución”, en revista *Sociohistórica. Cuadernos del CISH*, Universidad Nacional de La Plata, nro. 4, 1998; Martín, José Pablo, *El Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. Un debate argentino*, Buenos Aires, Guadalupe, 1991; Morello, Gustavo, “El Concilio Vaticano II y la radicalización de los católicos”, en Clara Lida, Horacio Crespo y Pablo Yankelevich (comps.): *Argentina, 1976. Estudios en torno al golpe de Estado*, México D.F., El Colegio de México, 2007; Pontoriero, Gustavo, *Sacerdotes para el Tercer Mundo*, Buenos Aires, CEAL, 1991.

<sup>253</sup> Ver: Giunta, Andrea, *Vanguardia, internacionalismo y política. Arte argentino en los años sesenta*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008; Longoni, Ana y Mestman, Mariano, “Tucumán arde. Una experiencia de arte de vanguardia, comunicación y política en los años sesenta”, en revista *Causas y Azares*, nro. 1, primavera de 1994; Oteiza, Enrique y otros, *Cultura y política en los años '60*, Buenos Aires, CBC-UBA, 1997; Pujol, Sergio, “Rebeldes y modernos. Una cultura de los jóvenes”, en *Nueva Historia Argentina. Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, Tomo IX, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2003; Sigal, Silvia, *Intelectuales y poder en Argentina. La década del sesenta*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.

<sup>254</sup> Ver: Blanco, Alejandro, *Razón y modernidad. Gino Germani y la sociología Argentina*, Avellaneda, Siglo XXI, 2006; Barletta, Ana María, “Una izquierda peronista universitaria. Entre la demanda académica y la demanda política, 1968-1973”, en *Prismas. Revista de Historia Intelectual*, Universidad Nacional de Quilmes, nro. 6, 2000; Barletta, Ana María y Lenci, Laura, “Las revistas de la ‘Nueva Izquierda’. Politización de las Ciencias Sociales en la Argentina. La revista *Antropología 3er. Mundo*, 1968-1973”, en revista *Sociohistórica. Cuadernos del CISH*, Universidad Nacional de La Plata, nro. 8, 2000; Sarlo, Beatriz, *La batalla de las ideas (1943-1973)*, Buenos Aires, Ariel, 2001; Suasnábar, Claudio, *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976)*, Buenos Aires, FLACSO/Manantial, 2004.

<sup>255</sup> Ver Galván, Valeria, *El nacionalismo de derecha en la Argentina posperonista. El semanario Azul y Blanco (1959-1969)*, Rosario, Prohistoria, 2013

<sup>256</sup> Ver: Hilb, Claudia y Lutzky, Daniel, *La nueva izquierda argentina: 1960-1980*, Buenos Aires, CEAL, 1984; Tortti, María Cristina: “Protesta social y nueva izquierda en la Argentina del Gran Acuerdo Nacional”, en *Taller. Revista de Sociedad, Cultura y Política*, vol. 3, nro. 6, 1998 y *El “viejo” Partido Socialista y los orígenes de la “nueva” izquierda*, Buenos Aires, Prometeo, 2009; Weisz, Eduardo, *El PRT-ERP. Nueva izquierda e izquierda tradicional*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación, Cuaderno de Trabajo nro. 30, 2003

en esos años trascendía los límites nacionales y de grupo. Por esto, buscaremos dar cuenta del “proyecto modernizador” para el caso de la seguridad social, intentando rescatar, problematizar y profundizar sus sentidos específicos.

## **2. Los puntos de confluencia de militares, funcionarios y técnicos**

Militares y civiles: liberales, nacionalistas y “paternalistas”, socialcristianos y “tecnócratas”, llevaron adelante este “experimento autoritario”, tal como lo denomina Carlos Altamirano. A pesar de las diferencias evidentes entre unos y otros, existían, como dijimos, algunos objetivos comunes: fundamentalmente, la erradicación de la política y el conflicto, y el desarrollo y la modernización del país.

Distintos autores consideran que la fascinación por la “técnica” y la “modernización” de los sectores liberales, “paternalistas” y nacionalistas, tanto militares como civiles, proporcionaba cierta unidad ideológica y de metas a todos estos grupos. Altamirano afirma que los nacionalistas, que se encontraban en las áreas más “políticas” de la administración, “habían incorporado al repertorio histórico del nacionalismo –crítica del individualismo liberal y de la “partidocracia”, apología de la autoridad, el orden y la unidad del cuerpo nacional- una nueva veneración por la modernización y el industrialismo”<sup>257</sup>, y que “en ese culto a los signos de la modernización (...) la definición militar de la realidad y la definición tecnocrática se alimentaban recíprocamente.”<sup>258</sup>.

A pesar de estas coincidencias, cada uno de los sectores internos de las Fuerzas Armadas tenía también una ideología singular, y redes políticas y sociales particulares. Como hemos visto, Onganía era el representante del sector que O’Donnell denomina “paternalista”, caracterizado por un espíritu tradicionalista, y por un ideario católico, antiliberal y corporativista<sup>259</sup>. Este grupo estaba entroncado con las corrientes tradicionalistas de la iglesia y tenía un origen de clase media provinciana. El presidente de facto era un ferviente católico, participaba de los llamados “cursillos de la cristiandad”, lo cual, en gran medida explica el reclutamiento del personal ministerial en medios católicos, fundamentalmente, en los círculos integristas de la derecha socialcristiana o nacionalista

---

<sup>257</sup> Altamirano, Carlos, Op.Cit., p. 83

<sup>258</sup> Ídem, p. 81

<sup>259</sup> O’Donnell, Guillermo, *El Estado Burocrático Autoritario*, Op. Cit., pp. 83-84

católica<sup>260</sup>. Existía un conjunto de grupos e instituciones que hemos analizado anteriormente, como el Ateneo de la República, la Ciudad Católica, la Universidad del Salvador y la Universidad Católica Argentina, por donde circulaban y desde donde se reclutaron muchos de los funcionarios del régimen<sup>261</sup>

La corriente de los “liberales”, en los años del “Onganiato”, tuvo como líderes a los generales Julio Alsogaray y Alejandro Lanusse. Varios de los colaboradores provenían de la alta clase urbana. Según O’Donnell, esta ideología correspondía a los sectores más modernos, dinámicos y poderosos de la sociedad, y afirma “Las organizaciones de la gran burguesía, las fracciones oligopólicas del capital urbano, el capital transnacional y la gran prensa se entienden con los militares liberales y proveen el punto de origen y de retorno para los ‘técnicos’ civiles que no tardan en controlar los principales resortes de la economía”<sup>262</sup>. Las amistades y conexiones de éstos estaban, por familia y por elección, orientadas hacia el mundo de la gran burguesía y el circuito de abogados, economistas, publicistas e intelectuales que lo circundaba. Se consideraban demócratas, y creían que “la imposición de un sistema autoritario es una lamentable necesidad que, aunque deba durar un largo tiempo, no obsta para que en su punto de terminación quieran hallar nuevamente democracia política”<sup>263</sup>.

El personal ministerial del gobierno de Onganía se reclutó de estos diferentes sectores y, mientras que en algunos ministerios como Economía y Trabajo, Relaciones Exteriores, predominaban los “liberales”; Bienestar Social e Interior, en general, tenían una composición mayormente “paternalista”<sup>264</sup>.

Como decíamos anteriormente, a pesar de las diferencias ideológicas y sociales de cada sector, todos experimentaban la misma fascinación por lo “técnico” y, a la hora del reclutamiento del personal ministerial, se privilegiaba a los especialistas. Como explica Giorgi, el conjunto de sociólogos, politólogos, filósofos, economistas, abogados, entre otros, que tenían alguna relación con el mundo católico y apoyaron y participaron de la

---

<sup>260</sup> Rouquie, Alain, *Op. Cit.*, pp. 259-260

<sup>261</sup> Ghio, José María, *Op. Cit.*, pp. 160-161; Selser, Gregorio, *Op. Cit.*; Giorgi, Guido, “Redes católicas y Estado en la “Revolución Argentina”, *Op. Cit.* Ver el Capítulo I de esta tesis.

<sup>262</sup> O’Donnell, Guillermo, *El Estado Burocrático Autoritario*, *Op. Cit.*, p. 93

<sup>263</sup> Ídem., p. 85

<sup>264</sup> *Ibíd.*, pp. 111-112



autodenominada Revolución Argentina desde el campo político y cultural, en universidades y ocupando cargos en el Estado; no eran “cualquier tipo de católicos”, sino que “todos ellos son reconocidos expertos en ciencias sociales o jurídicas, y dispuestos a poner su conocimiento al servicio del gobierno militar”<sup>265</sup>. Rouquié, por su parte, cita la descripción de la revista *Ulises* acerca de estos católicos: “‘tecnócratas de sacristía’, espiritualidad provinciana y modernismo norteamericano (...) El ‘tradicionalismo modernizador’ de la caballería se proyectaba en sus aliados civiles”<sup>266</sup>.

Entre los sectores “paternalistas” y católicos es posible observar, constantemente, esa convivencia entre las exigencias de “racionalidad”, “eficiencia”, tecnología y modernización con un énfasis en los principios de la Doctrina Social de la Iglesia, la tradición y el modo de vida “occidental y cristiano”. Estos rasgos del espíritu de los protagonistas más visibles de la “Revolución Argentina” era también ilustrado por el diario *La Nación*, al hacer énfasis en los principales objetivos del régimen:

Ensamblar las urgencias de modernidad de la era técnica con la tradición y sus valores espirituales y crear así las condiciones que posibilitarán un inmediato porvenir de grandeza nacional que constituye el fin último de la revolución (...) Hay una revolución que con imaginación, responsabilidad y audacia tomará todos los elementos y valores vigentes del pasado para conjugarlos en el proceso de modernización que permitirá a la Argentina ocupar el puesto que legítimamente le corresponde<sup>267</sup>.

Ese imaginario en el que “tradición” y “modernización”, el pasado y el futuro se encontraban para darle forma a las ideas, a la práctica política y al estado, es ilustrado claramente por Rouquié. Esta mentalidad imbuida de un “mesianismo tecnocrático”, sostenida principalmente por los militares “azules”, era producto de la convergencia de un grupo de pensadores corporativistas antiliberales y de los fundamentos sociales y organizacionales de la caballería, y se había ido transformado en la ideología de casi toda la cúpula militar. Como explica el autor, los oficiales de caballería prestaban mucha atención a las ideas del “organicismo” social-cristiano y, a su vez, la nueva elite militar era el terreno elegido por este extremismo de derecha para difundir sus ideas. Los cursillos de

---

<sup>265</sup> Guido Ignacio Giorgi, “Redes católicas y estado en la ‘Revolución Argentina’”, Op. Cit.

<sup>266</sup> Rouquié, Alain, Op.Cit., pp. 259-260.

<sup>267</sup> *La Nación*, 26/10/1966

cristiandad, especie de movimiento de rearme moral católico proveniente de la España franquista, habían conseguido numerosos adeptos en esa arma.

Este tradicionalismo modernizador, como muestra Rouquié, se encontraba también en el contenido de los cursos dictados en la Escuela Superior de Guerra, en donde algunos de los intelectuales católicos que tendrían un importante protagonismo durante la “Revolución Argentina”, como Juan Pichon Rivière, Juan Manuel Saravia (h), José Miguens y Mariano Grondona, todos ellos dirigidos por el Gral. Juan Guglielmelli, estuvieron a cargo de su dictado desde los años anteriores al golpe de 1966<sup>268</sup>:

Las enseñanzas del curso para coroneles de la ESG, donde rivalizaban los “sociólogos” del “comunitarismo” y de las “sociedades intermedias” que exaltaban como Juan Pichon Rivière o Juan Manuel Saravia (h), la organización de los intereses profesionales y el paternalismo del estanciero contra el individualismo subversivo de la sociedad liberal, tenían un fondo común de antiparlamentarismo rejuvenecido salpicado con algo de tecnocracia industrialista <sup>269</sup>

A pesar de lo expuesto, no sería atinado afirmar que esta particular conjunción de elementos ideológicos sólo ocurrió en el marco de la intelectualidad católica. Creemos que, al contrario, en ese contexto histórico existieron algunas ideas y un imaginario que fue apropiado por diversos sectores. Nos referimos, principalmente, a la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) y al imaginario que liga modernización, tecnología y futuro.

Al reparar en algunos pocos datos disponibles que poseemos sobre la biografía de uno de los principales “técnicos” del campo de la seguridad social, Agustín Luis Merello, convocado por Onganía, en julio de 1966, para organizar el sistema de seguridad social argentino, vemos que era posible la existencia de expertos un tanto heterodoxos en relación al cuadro que describíamos anteriormente. A pesar de eso, en sus escritos subsistían estos

---

<sup>268</sup> Algunos pocos estudios que reconstruyen parte de las biografías de estos intelectuales demuestran que compartían espacios de formación, de trabajo y sociabilidad. Guido Giorgi, por ejemplo, estudia la trayectoria de José Miguens y muestra que en 1949, fundó, junto a Juan Pichón-Rivière, la Asociación Católica de Filosofía. Luego, en 1958, fue convocado por Monseñor Octavio Derisi como parte del proyecto fundador de la Universidad Católica Argentina (UCA) para hacerse cargo de la creación del Departamento de Sociología y de la carrera de Sociología. De esta manera, se convirtió en el fundador y director de la segunda carrera de sociología del país en la Universidad Católica Argentina (UCA). Ver Guido Ignacio Giorgi, *Redes católicas y estado en la ‘Revolución Argentina’*”, Op. Cit.

<sup>269</sup> Rouquié, Alain, Op. Cit., P. 233

dos elementos tan presentes que ya hemos anunciado: la fascinación por las técnicas modernas como medio privilegiado de resolución de los problemas sociales, y la apelación y postulación de los Principios de la SI como orientadores de la política social.

No contamos con demasiada información biográfica sobre Merello, uno de los principales difusores de la prospectiva en Argentina. Pero, a partir de algunas referencias, pudimos obtener datos que resultan interesantes para intentar pensar y recrear el particular perfil de algunos de estos expertos.

Tenemos algunos indicios de su pertenencia al “mundo católico”, ya que publicaba en la editorial católica Guadalupe y utilizaba los Principios sociales de la Iglesia como basamento de su proyecto de seguridad social. Además, en los equipos del PASS había participado el católico Alberto Silly, jesuita e impulsor de las Ligas Agrarias en noreste del país<sup>270</sup>. Otras fuentes también nos brindan otros indicios. Wilder Rojas Díaz, el director de una revista peruana actual sobre nuevas tecnologías llamada *CanalTI. Información para el negocio tecnológico*, en un artículo llamado “Los maestros”<sup>271</sup>, se propuso hablar de su supuesto maestro, el argentino Merello. Según este periodista, Merello, a quien define como “argentino y universal”, y su esposa Bárbara Shelby (quien había sido agregada cultural de la embajada norteamericana y presidenta de la Comisión Fulbright a nivel latinoamericano), “se volvieron el centro de muchos peruanos que amaban y vivían para el arte”. Según Rojas Díaz, Merello fue profesor de estrategia en la UBA, promovió la “Prospectiva” “para generar modelos de futuros posibles y delinear estrategias”, y también hizo “Teatro del Futuro” en Francia. El periodista recuerda que Merello, en los años ochenta, estaba diseñando en una computadora la escenografía de una obra de teatro experimental escrita por él, llamada “El y ella a través del tiempo”, luego presentada en el seminario internacional “Cómo veo el teatro”. También sabemos que Merello, unos años antes, en 1975, participó en un *happening*<sup>272</sup> ideado por Marta Minujín llamado “La academia del fracaso”, llevado a cabo en el Centro de Arte y Comunicación del Museo de

---

<sup>270</sup> Vázquez, Cristian, tesis de maestría en curso, Maestría en Historia Contemporánea, Universidad Nacional de General Sarmiento.

<sup>271</sup> Disponible en: [http://www.canalti.com.pe/canalti/edicionimpresa/pdf/CTI\\_199.pdf](http://www.canalti.com.pe/canalti/edicionimpresa/pdf/CTI_199.pdf)

<sup>272</sup> Los *happenings* eran unos eventos artísticos, muy comunes en la década del sesenta, que implicaban una puesta en escena teatral, y se caracterizaban por la improvisación y la participación del público.

Arte Moderno de la Ciudad de Buenos Aires, donde él oficiaba de “Rector de la Academia del fracaso”<sup>273</sup>.

Pero además de esta relación con el teatro de vanguardia propio de los sesenta que, al parecer, mantuvo Merello, en los documentos escritos o dirigidos por él que analizamos para acercarnos a las particularidades de la seguridad social del “Onganiato” se filtran recurrentemente conceptos vinculados al psicoanálisis y a lo que, en esos años, comenzaba a llamarse “futurología”. Es decir, en los pocos datos que pudimos obtener hasta el momento de su biografía aparecen referencias a campos de la vida social que los sectores tradicionalistas del gobierno de Onganía rechazaban y combatían.

En los próximos apartados, cuando desarrollemos el “método prospectivo” y el *Programa Argentino de Seguridad Social* (PASS) de Merello nos adentraremos en la particular mirada del autor. Sin embargo, teniendo en cuenta nuestro análisis sobre el gobierno de Onganía, y luego de haber esbozado sólo algunos rasgos del perfil de este técnico, *a priori* resulta llamativo que haya formado parte del plantel del “Onganiato” y que, además, haya sido una figura tan interpelada y respetada. Sin la pretensión de generalizar, para explicarlo volvemos a la idea que introdujimos: la convergencia de ciertas utopías modernizadoras con los principios de la DSI, probablemente, no eran sólo el signo distintivo de los sectores católicos tradicionalistas que asociamos con el gobierno de Onganía y, quizás, esta conjunción de elementos trascendía los límites nacionales y de grupo. Esta idea sobre todo se refuerza si recuperamos los discursos que aparecen en algunos congresos internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, el que hemos analizado en el Capítulo I, ligado a los servicios de Bienestar Social, donde estas ideas aparecen formuladas de manera similar.

---

<sup>273</sup> En esta obra la artista Marta Minujín buscaba reflexionar sobre “las potencialidades inherentes y liberadoras del fracaso”. Al parecer, en la escenografía había una “tarima triunfalista” donde el espectador “podría recibir todo tipo de vítores, para luego pasar a recibir una vacuna y el consiguiente ‘certificado internacional de vacunación contra el triunfalismo’”. También existía un “test” a partir del cual, el público podía evaluar qué tipo de “fracasado” era. En la introducción de un supuesto cuestionario que acompañaba al *happening* podía leerse: “En Viamonte 452, de 10 a 19 horas, se entrega el test para ubicarse como fracasado. Además, quienes deseen colaborar con la Academia del Fracaso, serán atendidos por la artista Marta Minujín y el Rector de la Academia del Fracaso, Agustín Merello, los días miércoles de 18 a 19 horas.”. Ver: <http://www.lasveladas.com/2011/02/11/%C2%BFque-clase-de-fracasado-es-usted-averiguelo-en-la-academia-del-fracaso/>

Estas coincidencias ligadas a ciertas características de ese contexto histórico y sus particulares utopías y expectativas, a explicar el lugar que ocupó Merello en el diseño de las políticas de seguridad social del onganato.

### **3. Prospectiva: “la ciencia de la anticipación”**

La Prospectiva era definida por Agustín Merello como “una sistemática mental que, en su tramo más importante, viene desde el futuro hacia el presente”<sup>274</sup>. Consistía en imaginar, con la mayor exactitud posible, el futuro deseable (en la jerga, el “futable”). Y luego, desde ese futuro imaginado, “reflexionar sobre el presente con el fin de insertarse mejor en la situación real, para actuar más eficazmente y orientar nuestro desenvolvimiento hacia ese futuro objetivado como deseable”<sup>275</sup>. El objetivo era contrastar el “futable” con la situación presente y realizar los planes necesarios para intentar alcanzarlo. Según el autor, esto consistía en realizar “una articulación ensambladora de las pulsiones individuales para lograr el Futable”<sup>276</sup>. Merello aclaraba, en distintas ocasiones, que “la actitud prospectiva no consiste en adivinar el futuro probable sino en preparar el futuro deseable”. Se explayaba al respecto para delimitar su especialidad:

[prospectiva] No es desentrañar el porvenir; eso sería pronóstico. No es tampoco precaverse contra los eventos desagradables del futuro; eso sería nada más que previsión. Prospectiva, por el contrario, es “elaborar el porvenir” delineando desde ya el futuro que nosotros queremos realizar. No es una utopía, es una forma concreta de transformar la realidad<sup>277</sup>.

Esta “actitud mental” debía seguir una metodología determinada que, ayudada por las “nuevas técnicas y modernas herramientas” debía hacer cada vez más probable el futuro deseable. Se consideraba que los adelantos tecnológicos de la época, tales como la investigación operativa, las computadoras, la ingeniería de sistemas y las técnicas de investigación motivacional, contribuían a hacer posible el alcance de los futuros imaginados y deseados.

---

<sup>274</sup> Merello, Agustín, *Prospectiva. Teoría y práctica.*, Buenos Aires, Editorial Guadalupe, 1973, pág. 18

<sup>275</sup> Ídem, pág. 18

<sup>276</sup> *Ibíd.*, Pág. 18.

<sup>277</sup> Merello, Agustín, *Programa Argentino de Seguridad Social*, Edición consulta, 1965. Pág. 1-2

El PASS, dirigido por Merello, es un documento que reviste una gran importancia para entender el lugar teórico, conceptual, metodológico y también político desde el cual se estaba planteando en la década de 1960 el problema de la seguridad social argentina. Este plan, a su vez, se había realizado a partir de este “método prospectivo”.

Si bien no hemos hallado producciones académicas que aborden el surgimiento histórico de la “prospectiva”, es posible realizar una reconstrucción parcial del mismo a partir de algunos artículos realizados por distintos actores que reivindican a esta corriente en la actualidad<sup>278</sup>. Existe un conjunto de revistas y boletines que aún hoy continúa plasmando y promoviendo el estudio de los futuros posibles<sup>279</sup>. Entre ellos encontramos: *Revista Futuribles, Futuros, The futurist, Technological forecasting and social change*.

De acuerdo a sus difusores, la “prospectiva”, a nivel internacional, habría surgido en la década de 1950. El término fue acuñado en 1957 por el creador de esta corriente, el filósofo y empresario francés, Gastón Berger, al fundar el Centre d’Estudes Prospectives. En 1958, el Instituto de Investigación de Stanford, Estados Unidos, estableció el Servicio de Planeación de Largo Plazo. Y luego, los “futurólogos” Olaf Helmer, Nicolas Rescher y Theodor Gordon, entre otros, empezaron a desarrollar el campo de los “pronósticos tecnológicos”.

En 1960, el politólogo y economista francés Bertrand de Jouvenel, que también es considerado uno de los principales constructores y difusores de esta corriente, creó el

---

<sup>278</sup> Para la breve reconstrucción que realizaremos utilizaremos los siguientes trabajos: Antonio Alonso Concheiro, “La Prospectiva en Iberoamerica”, Ponencia presentada en el Encuentro Internacional 2007 de Prospectivistas Iberoamericanos, “Desafíos futuros de Iberoamérica”, organizado por World Futures Studies Federation, Red E y E (Escenarios y Estrategia) en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche, México, 5 a 7 de noviembre, 2007. Disponible en [http://www.centropaz.com.ar/publicaciones/la\\_prosp\\_iberoamerica.pdf](http://www.centropaz.com.ar/publicaciones/la_prosp_iberoamerica.pdf); y el Editorial del Boletín FUTUROS, VOL 3, NO. 7, JULIO 2011. Disponible en [http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva/dinamicas/boletinJBS/Futuros\\_V3\\_N7\\_jul\\_2011.pdf](http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva/dinamicas/boletinJBS/Futuros_V3_N7_jul_2011.pdf)

<sup>279</sup> Es interesante tener en cuenta que hoy en día la prospectiva tiene una gran vigencia a nivel nacional e internacional. Por ejemplo, en Argentina existe el Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas que asesora al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y “tiene a cargo el desarrollo de la disciplina prospectiva en el INTA, y su difusión y promoción, en vinculación con procesos de construcción de políticas públicas y la toma de decisiones. Entre sus tareas desarrolla ejercicios de prospectiva, actividades de vigilancia prospectiva, desarrollo de epistemología de la prospectiva, análisis de políticas públicas, de coyuntura y de modelos de desarrollo”. Ver los sitios web: <http://inta.gob.ar/instprospectivasy politicaspUBLICAS> y [https://www.facebook.com/INTA-Instituto-de-Investigaci%C3%B3n-en-Prospectiva-y-Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas-525049937630837/info/?tab=page\\_info](https://www.facebook.com/INTA-Instituto-de-Investigaci%C3%B3n-en-Prospectiva-y-Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas-525049937630837/info/?tab=page_info)

Comité Internacional Futuribles que tuvo cierta importancia en su momento y continúa existiendo en la actualidad<sup>280</sup>. También publicó un libro de referencia sobre el tema llamado *El arte de la conjetura*.

Otros acontecimientos internacionales que suelen mencionarse como relevantes para entender la historia de este modo de pensamiento es la publicación del libro de John Mc Hale *El futuro del futuro* y la fundación del Hudson Institute<sup>281</sup> por parte de Max Singer, Oscar Ruebhausen y Herman Kahn<sup>282</sup>. En 1964, fueron creados la Fundación Humanidad 2000, por Robert Jungk, y el Centro Teilhard para el Futuro del Hombre. En 1966, nació en Estados Unidos la Sociedad Mundial del Futuro; y un año más tarde, en Francia, la Asociación Internacional Futuribles y la Federación Mundial de Estudios de los Futuros (aunque ésta se fundaría formalmente en 1973).

En lo que respecta a la difusión de la prospectiva en Latinoamérica, Argentina suele considerarse “pionera”. A fines de la década de 1960, aparecieron los trabajos de Oscar Varsavsky, exiliado en Venezuela, quien desarrolló métodos de experimentación (o simulación) numérica para facilitar la exploración cuantitativa de futuros alternativos a nivel nacional<sup>283</sup>. Poco más tarde, al inicio de la década de 1970, Amilcar Herrera participó activamente en el Modelo Mundial Latinoamericano (que culminaría en la publicación, en 1976, de *¿Catástrofe o Nueva sociedad?* de la Fundación Bariloche), en el que, entre otros, colaboraron los argentinos Carlos Mallman, Jorge Sábato y Enrique Oteiza. De esa misma época son otros aportes de argentinos al campo de la prospectiva, tales como: la fundación de la *Revista 2001*, por Miguel Grinberg, “con orientación de futuro”; el estudio “Lineamientos para un nuevo proyecto nacional”, de un grupo de la Universidad de Tucumán encabezado por Héctor Ciapuscio<sup>284</sup>; el libro *Argentina Proyecto Nacional: Razón y diseño*, de Ángel Monti; el libro *Prospectiva: Teoría y práctica*, de Agustín

---

<sup>280</sup> Ver <http://www.futuribles.com>

<sup>281</sup> Al igual que otros centros y revistas creadas en los años sesenta ligadas a la “futurología”, sigue existiendo en la actualidad. Ver el siguiente enlace: <http://www.hudson.org/learn/index.cfm?fuseaction=history>

<sup>282</sup> Según Concheiro, Op. Cit, Herman Kahn también publicó un libro con escenarios sobre posibles desenlaces de una guerra termonuclear.

<sup>283</sup> En base a esta metodología, Varsavsky escribió *Proyectos Nacionales-Planteo y estudios de viabilidad*, Buenos Aires, Ediciones Periferia, 1971

<sup>284</sup> Ciapuscio publicó, a partir de la prospectiva, *Lineamientos de un nuevo proyecto nacional*, Universidad Nacional de Tucumán, 1971.

Merello; y, poco después, la fundación de la revista *América Latina 2001. Revista Latinoamericana de Ciencia, Tecnología y Futurología*, de Horacio Godoy. Más tarde, durante la década de los 1980, Amilcar Herrera condujo el Proyecto de Prospectiva Tecnológica en América Latina, patrocinado por la UNESCO y desarrollado en Brasil (Universidades Estadual de Campinas).

En Argentina, a los pocos meses del golpe de 1966, como hemos visto, un grupo de politólogos ligados al Instituto de Ciencias Políticas de la USAL conformado, entre otros, por el secretario de SEPAC, Puigbó, el Ministro del MBS, Álvarez, Carlos Alberto Floria, Mariano Grondona y José Luis de Imaz, publicó un libro llamado *La “Revolución Argentina”. Análisis y prospectiva*. En el prólogo se afirma “este tipo de análisis [el prospectivo] es típico de la ciencia política contemporánea, ya que por medio de esta gimnasia intelectual se puede prever las necesidades y situaciones futuras; es un sutil juego intelectual de abstracción que permite ubicarse en un supuesto punto de observación situado en el futuro, y desde tal perspectiva proyectarse a la actualidad”<sup>285</sup>. Otros miembros de la intelectualidad católica argentina, por ejemplo el sociólogo Juan Pichón Rivière, que, como señalábamos anteriormente, estaba a cargo de los cursos en la Escuela Superior de Guerra, también escribían y publicaban en revistas de “prospectiva” de la época, por ejemplo, en la revista francesa *Futuribles*<sup>286</sup>. Pero, además de estos intelectuales católicos, como veíamos anteriormente, esta tendencia internacional a pensar “desde el futuro” era experimentada por actores diversos. Así, en estos años, la prospectiva circulaba en distintos ámbitos con cierta legitimidad.

Agustín Merello, en su libro *Prospectiva. Teoría y Práctica*, explica:

La reflexión sistemática sobre el futuro comienza a partir de 1957, el mismo año en que el Sputnik incursionó por primera vez en el espacio. A raíz del impacto que produce el artículo de Gastón Berger “ciencias humanas y anticipación”, publicado en febrero de 1957 en la *Revue des Deux Mondes*, un grupo de amigos y

---

<sup>285</sup> AAVV, *La “Revolución Argentina”. Análisis y prospectiva*, Op. Cit., p. 15

<sup>286</sup> En 1964, Pichón Rivière publicó en la revista *Futuribles* un artículo llamado “L’avenir de l’Argentine” (“El futuro de la Argentina”). Sin explayarse sobre esta cuestión, Rouquié afirma “Este ejercicio de prospectiva es harto significativo del barniz modernista con que se cubre a las viejas ideologías autoritarias”. Ver Rouquié, Alain, Op. Cit., p. 233-234.



personalidades lo instan a crear el “Centre d’Estudes Prospectives”<sup>287</sup>

En esta breve cita, Merello, junto a la “prospectiva”, menciona al futuro y al espacio exterior, ya que estos eran tópicos muy habituales en los años sesenta como también es posible observar en los periódicos de tirada nacional de la época. Junto con esta temática de la incursión en el espacio exterior, la luna y los astronautas, existía una gran fascinación por la informática y la computación. Esto puede verse en las apreciaciones y definiciones que realiza Merello sobre la computadora: “herramienta instrumental potencializadora del cerebro humano”<sup>288</sup>. También afirmaba: “hombre y maquina se complementan, se refuerzan y se fertilizan mutuamente”<sup>289</sup>, o “el lenguaje de la programación, o sea, el medio de expresión común a la máquina y al hombre que permite el diálogo recíproco es sin duda, la idea de mayor trascendencia potencial, **pues permite a una misma computadora – herramienta física- según el programa que se le introduzca, estar procesando la trayectoria de un cohete a la luna e instantes después, con un nuevo programa, resolviendo intrincados y delicados problemas de la moderna seguridad social**”<sup>290</sup>.

Creemos que es importante tener en cuenta este imaginario por distintos motivos. Por un lado, porque nos permite expandir los sentidos de lo “moderno” y también de lo “técnico” del proyecto del “Onganiato” que describíamos en el primer apartado. Inclusive, incorporar una dimensión que roza lo utópico, nos posibilita complejizar nuestra visión sobre el proyecto modernizador del gobierno. También habilita un espacio para realizar nuevos interrogantes, por ejemplo, preguntarnos si no estamos en presencia de un conjunto de utopías de la época que, al mismo tiempo, hicieron posible la confluencia de distintos actores en el proyecto del régimen y en las agencias del Estado.

En el próximo apartado, intentaremos analizar la manera en que los diversos sentidos descriptos de lo moderno, lo técnico y la racionalización, junto con algunos

---

<sup>287</sup> Ídem, pp.11-12

<sup>288</sup> Merello, Agustín, *Programa Argentino de Seguridad Social*, Op. Cit., P. 24-5

<sup>289</sup> Ídem., p. 24-5

<sup>290</sup> *Ibíd.*, p. 24-4. Subrayado nuestro

principios socialcristianos, impactaron en el proyecto del gobierno destinado al sistema de seguridad social.

#### **4. El proyecto de seguridad social del MBS de Onganía**

En la compleja cartera de Seguridad Social, signada por la constante negociación con diversas corporaciones (sindicatos, organizaciones de jubilados, médicos) por el control del sistema y de los recursos, se sucedieron funcionarios con diversos perfiles en los años de Onganía. El primer secretario de Seguridad Social fue el Licenciado en Ciencias Políticas perteneciente a la red político ideológica de Petracca y Gorostiaga, Raúl F. J. de Zan, que renunció a su cargo en el MBS, en enero de 1967, junto con los integristas de Ciudad Católica. Lo sucedió Samuel Medrano, miembro fundador del Ateneo de la República, abogado (UBA), docente en la cátedra Historia Institucional Argentina (UCA). En la gestión pública se había desempeñado como Secretario de Salud y Abastecimiento de la Municipalidad de Buenos Aires entre 1944 y 1946. Fue acompañado en el cargo de Subsecretario de Seguridad Social por el abogado católico Santiago Manuel de Estrada que, como veremos, también sería un actor clave en la definición de las políticas del área durante la última dictadura. En abril de 1969, cuando Puigbó se alejó de la SEPAC, lo reemplazó de Estrada, hasta junio de 1970<sup>291</sup>. Durante la gestión del ministro Julio Álvarez, fue designado Alfredo Cousido en Seguridad Social. Su único título formal el de perito mercantil, aunque, como indicaba *La Nación*, “pasó también por los claustros de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires”<sup>292</sup>. Entre 1932-1952, trabajó en la Dirección General Impositiva y fue auditor de la Contaduría General de la Nación ante las empresas ferroviarias y, en 1963, fue inspector general de la Municipalidad. Estaba relacionado con el “mundo católico” desde su pertenencia a la Liga de Padres de Familia y a diversas entidades de bien público dedicadas a la institución familiar. Publicó

---

<sup>291</sup> Santiago de Estrada volvería a la función pública nacional repitiendo los mismos cargos: secretario de Seguridad Social (1976-1981), subsecretario de Seguridad Social (1981-1983), subsecretario de Desarrollo Social en 1998 y secretario de Seguridad Social en mayo de 1999. En este último cargo entabló una relación con Horacio Rodríguez Larreta que lo llevó a acercarse al partido Recrear, luego PRO, con el cual ocuparía cargos en la Ciudad de Buenos Aires desde 2007 y en donde recibiría el apodo de “el obispo”. Debido a sus vínculos con la Iglesia y su tradición familiar, fue el embajador en el Vaticano de Alfonsín (1984-89). Ver Giorgi, Guido, “Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970)”, Op.Cit.

<sup>292</sup> *La Nación*, 11/4/1967

trabajos sobre la familia y la minoridad<sup>293</sup>. Antes de ser secretario, De Zan lo había nombrado Interventor de la Caja Nacional de Previsión para Personal del Comercio y Actividades Civiles. Los intentos de sanear el sistema fueron exitosos durante un corto tiempo y, en noviembre de 1969, la recaudación del sistema volvió a reducirse, sobre todo, por los ya tradicionales incumplimientos de los aportantes (trabajadores, empresarios y Estado), al punto que Cousido debió comunicarle al siguiente ministro Carlos Consigli que no había fondos para pagar las jubilaciones. Por este motivo, fue reemplazado por Fernando Tomassi. Es posible observar que la experticia en el ámbito de la seguridad social no fue determinante para la selección de los funcionarios de la Secretaría y se privilegió la pertenencia a redes y lealtades políticas, católicas y nacionalistas. Aún así, como dijimos, debido a las utopías que entretrejan la modernización con la DSI se crearon equipos técnicos de expertos para que llevaran adelante las tan anheladas reformas.

El Secretario de Seguridad Social, Alfredo Cousido, afirmaba que la seguridad social “es un derecho fundamental del hombre” y que era necesario encarar proyectos tendientes a la “racionalización y moralización” de los servicios para mejorar el sistema burocrático<sup>294</sup>. En este sentido, uno de los objetivos del gobierno “revolucionario” era

Organizar y poner en funcionamiento un Sistema Argentino de Seguridad Social, nuevo y eficaz basado en estudios y realizaciones técnicas y en el principio de que la comunidad debe concurrir solidariamente a llenar ciertas necesidades que no pueden ser satisfechas por el individuo<sup>295</sup>.

Aquí, nuevamente, aparecen entrelazados dos de los elementos más recurrentes: la eficiencia, la técnica, la transformación, junto con los principios de la Doctrina Social de la Iglesia, en este caso, la “Solidaridad”. Es posible observar que las aspiraciones del gobierno relacionadas con la política social y, especialmente, con la seguridad social, que aparecen en los discursos gubernamentales y en los diferentes documentos oficiales, son muy similares a las propuestas formuladas por los técnicos y expertos en la materia. Principalmente, nos referimos al proyecto mencionado, el PASS de Merello. Es importante tener en cuenta que las ideas vertidas en este extenso documento habían comenzado a

---

<sup>293</sup> *La Nación*, 11/4/1967

<sup>294</sup> *Clarín*, 01/02/1967

<sup>295</sup> *Clarín*, 14/07/1966

desarrollarse en 1962, algunos años antes del golpe de 1966, lo que también nos permite advertir la circulación previa y más amplia de ciertas ideas que encontrarían una manifestación política concreta durante el gobierno de Onganía.

De acuerdo al diario *Clarín*, Merello, durante los primeros días de la dictadura, había sido citado dos veces por el presidente de facto<sup>296</sup> para que comenzara a diseñar los lineamientos del futuro sistema de seguridad social argentino. Como observamos en el apartado anterior, el autor del PASS no pertenecía estrictamente al campo de los “tecnócratas de sacristía”, sin embargo, en su trabajo se entrelazaban dos de los idearios que fuimos analizando en este capítulo que, como dijimos, posiblemente hayan sido apropiados y reproducidos por distintos sectores: los principios sociales de la iglesia<sup>297</sup> y las ideas de modernización, tecnificación y, también, desarrollo. Como sugerimos en el anterior apartado, la circulación más amplia de estas ideas posibilitó la confluencia de figuras disímiles en el diseño y la implementación de las políticas que estudiamos.

En el extenso PASS aparecen distintas cuestiones. Por un lado, reflexiona sobre el sistema de seguridad social existente en el país y define problemas, diagnósticos y posibles soluciones. Por otro lado, explica detalladamente el método a utilizar para proyectar un nuevo sistema de seguridad social, es decir, la “Prospectiva”. Y, también, en relación con esto último, da cuenta de las nuevas tecnologías (sobre todo, de la informática) y de los avances en las ciencias sociales (por ejemplo, en la sociología y en la psicología) que permitirían proyectar y viabilizar las soluciones que se propusieran.

Además de la coincidencia con los aspectos mencionados más arriba del ideario general del gobierno de Onganía, una cuestión que permite inscribir al PASS en ese “clima de época” es la clara intención de pensar en el futuro, no sólo en la modernización sino en la idea del “cambio de estructuras”, la construcción de una meta que empalmaba con las particulares utopías de un gobierno que, a pesar de su tendencia tradicionalista o

---

<sup>296</sup> *Clarín*, 13/07/1966

<sup>297</sup> Los distintos sectores del mundo católico: radicalizados de izquierda, tradicionalistas y conservadores interpretaron y se apropiaron de diversas formas de la encíclica *Populorum Progressio*, la Conferencia de Medellín y del Documento de San Miguel. Ver Obregón, Martín, *Entre la cruz y la espada. La Iglesia católica durante los primeros años del "Proceso"*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2005, pág. 37; Martín José Pablo, Op. Cit., pág. 81.

corporativista, se consideraba revolucionario. En la justificación de la relevancia del PASS se explica:

La rapidez con que el fenómeno social se va produciendo exige zambullirse decididamente en el futuro. La aceleración permanente y creciente del progreso nos obliga hoy a expresar la problemática social en función del futuro. Esto requiere una actitud mental firme y decidida para revisar en profundidad nuestro presente.<sup>298</sup>

La necesidad de “modernizar” el sistema de seguridad social, incorporando nuevos métodos, aparece como un punto de partida incuestionable y se lo asocia con supuestos cambios más generales:

La necesidad de adecuar las instituciones de la comunidad a la realidad moderna nos llevó a la convicción de que se imponía una transformación de métodos, que exigía incorporar un instrumental científico y tecnológico apto para el estudio y la solución de las cuestiones sociales. Esta manera dinámica de apreciar la situación suscitó la creación de los Equipos PASS<sup>299</sup>.

En relación con esto, en el PASS se afirmaba que el desarrollo económico y social sólo podría ser el resultado de medidas de modernización encaradas con visión “prospectiva”. Esto también explicaba la pertinencia de este “método”:

La “prospectiva” es una disciplina todavía en formación ya que sólo ahora, frente al fluir acelerado y cambiante de la realidad, el futuro empieza a ser motivo de una reflexión sistemática.

La seguridad social, disciplina que debe regular una realidad en continuo cambio, debe recurrir, para ser eficaz, a la visión prospectiva. Solo así podrá lograrse un régimen coherente y racional de seguridad social, basándose en la dinámica misma de la sociedad<sup>300</sup>.

Además de la recurrencia de las ideas de modernización, transformación y futuro, aparece una idea que, como decíamos, formaba parte de discurso del gobierno: la idea de resolución técnica de la “cuestión social”. Los objetivos de tecnificación del sistema a partir

---

<sup>298</sup> Merello, Agustín, *Programa Argentino de Seguridad Social*, Op. Cit., p.1-1

<sup>299</sup> Ídem, Prólogo.

<sup>300</sup> *Ibíd.*, pp. 1-1 y 1-2

de la implementación de nuevas tecnologías suponían que, de esta manera, era posible reducir al máximo las irracionalidades y errores en la planificación e implementación de las políticas públicas: “Hoy existen medios técnicos que permiten no sólo conocer, sin distorsiones o prejuicios ideológicos los problemas sociales, sino también planear acertadamente su solución”<sup>301</sup>

La “visión de futuro” y el proyecto de creación de un nuevo sistema de seguridad social basado en el progreso técnico y científico buscaba contraponerse a la forma en que se había resuelto la problemática social hasta ese entonces:

La legislación social en nuestro país fue pensada con miras al momento inmediato. Hoy estamos en condiciones de enfocarla con miras al futuro gracias a una nueva actitud mental promovida por los progresos científicos y técnicos logrados<sup>302</sup>.

En un discurso de Merello que reprodujo el diario *Clarín* aparecía expresado con claridad el mismo diagnóstico:

por su rigidez las estructuras sociales existentes no se adaptaban a la cambiante realidad. Por esta causa continuamente se sancionaban nuevas leyes, que trataban de salvar los errores de las leyes anteriores, creando una inflación legislativa cuyos resultados se traducían en normas contradictorias, superpuestas, confusas (...) Se ensayaron soluciones, pero estas fueron meras proyecciones de ideas y formulas del pasado; así, sólo se proyectaban al futuro problemas y frustraciones<sup>303</sup>

Uno de los primeros pasos para la proyección de un nuevo sistema de seguridad social siguiendo el “método prospectivo” era la adopción de una “actitud prospectiva”:

el primer paso consiste en elevarse del tránsito cotidiano, por un acto de magnanimidad, a la altura de los grandes principios y en situarse, por un acto de anticipación, lo más lejos posible en el futuro. Así aparece el horizonte prospectivo. Allí debemos forjar el ideal. Para construirlo debemos desde ya ponernos de acuerdo sobre el tipo de sociedad que queremos lograr<sup>304</sup>

---

<sup>301</sup> *Ibíd.*

<sup>302</sup> *Ibíd.*, p. 1-2

<sup>303</sup> *Clarín*, 13/07/1966

<sup>304</sup> Merello, Agustín, *Programa Argentino de Seguridad Social, Op. Cit.*, pp. 1-3

Para crear el “ideal programado” o el “futable” relacionados con la sociedad que se deseaba construir se debía partir del “plexo de valores que debe orientarnos, valores presentes que se desean conservar o valores futuros a realizar”. Y señalaba al respecto “Ese plexo valorativo para ser fundante debe estar integrado por un mínimo de valores básicos sobre los que no haya discrepancias notorias, antes bien deben ser admitidos por la generalidad de la población”<sup>305</sup>.

Los valores que propone el PASS como metas a alcanzar son los Principios de la Doctrina Social de la Iglesia. Estos Principios, que en gran medida fueron el basamento de distintas políticas del “Onganiato”, están presentes en el diseño del sistema de seguridad social ideal del PASS y atraviesan todo el documento. Es posible observar que en ningún momento se les imprime un sentido religioso, ni se los asocia con las encíclicas y bulas papales, sino que se los toma como principios pasibles de ser aceptados por la mayor parte de la población. Principalmente, se hace énfasis en la “Responsabilidad individual”, la “Solidaridad” y la “Subsidiariedad”. La idea de que el hombre debe ser “responsable” implicaba su participación activa frente a los riesgos de la vida y en la construcción de su futuro, se consideraba necesario evitar que la expansión de la seguridad social asfixiara este sentido de responsabilidad. Con esto también estaba vinculada la “subsidiariedad”: las “sociedades mayores” (Municipio, Provincia, Estado nacional) no deben reemplazar a los individuos, familias o a las “organizaciones intermedias” en lo que estas pueden realizar por sí mismas. De esta manera, se evitaría tergiversar la realidad de la seguridad social “que es la resultante del esfuerzo de todos”. A su vez, el principio de “solidaridad” implicaba la participación de los distintos sectores de la comunidad para crear y sostener el sistema de seguridad social: “En el mundo del futuro nadie podrá realizar su prosperidad si no forja también la de los demás”. También aparecía el principio de “inmediación”, que implicaba que los órganos de gestión de la seguridad social se encontraran cerca del lugar de trabajo o residencia de los beneficiarios, para que se agilizará el otorgamiento de las prestaciones.

El ideario socialcristiano que se estaba postulando de manera tacita, también aparecía en el PASS de otras maneras, por ejemplo, cuando se consideraba la importancia de que todos los “grupos intermedios” de la “comunidad” participen del estudio y

---

<sup>305</sup> Ídem., p. 1-4

resolución de sus propios problemas. Esta idea corresponde al principio socialcristiano de “Participación”, muy ligado a la “Subsidiariedad” y “Responsabilidad”. En este sentido, se afirmaba:

esta manera autentica de asociar a la población –a través de sus grupos intermedios- en la preparación y ejecución de un plan, despierta la responsabilidad de ser verdaderamente democráticos en un país seguro de sus fines, consciente de sus medios y comprometido en un futuro que el mismo es capaz de imaginar y afianzar con su esfuerzo<sup>306</sup>

De hecho, a partir de esta idea de “participación” de los propios sectores interesados en la proyección y discusión de estas políticas, en los primeros meses del gobierno de Onganía se entregó el PASS a la Confederación General del Trabajo y a la Confederación General Económica para que lo evaluaran, lo discutieran y aportaran sus puntos de vista.

En el PASS, además de abundantes consideraciones sobre diagnósticos, métodos y principios, también existe una propuesta concreta para el sistema de seguridad social del “argentino del futuro”. A pesar de que los funcionarios del Ministerio de Bienestar Social no siempre mencionaban al PASS y a Merello, en los discursos y en las políticas concretas impulsadas aparecían sus mismas propuestas. En este sentido, creemos que el documento es relevante para intentar entender los proyectos de seguridad social del “onganiato”.

En el Programa se encuentran muchísimas proyecciones ligadas a un futuro sistema de seguridad social, por lo cual, rescataremos las más significativas, es decir, las que tuvieron repercusiones en los discursos y las medidas concretas.

Al sistema de seguridad social que proyectaba el PASS y que también aparece reiteradamente en los discursos oficiales se le adjudicaban las siguientes características: racional, controlado, unificado, centralizado, homogéneo, moderno y tecnificado.

Desde un comunicado de la Secretaría de Seguridad Social se informaba a la población “que en cumplimiento de lo dispuesto en el programa de Ordenamiento y Transformación se están acelerando los estudios para la transición a un sistema orgánico de

---

<sup>306</sup> *Ibíd*em



seguridad social, estructurado sobre bases científicas y con coherencia normativa”<sup>307</sup>. Y siguiendo el mencionado principio de “participación”, se explicaba que antes de encarar estas transformaciones “se hará una consulta nacional a todos los sectores interesados”<sup>308</sup>.

Como decíamos, la informática, las computadoras y la aplicación de las últimas tecnologías disponibles para la modernización y racionalización de la resolución de los problemas sociales tenían una importante presencia.

En este sentido, uno de los objetivos centrales a cumplir estaba vinculado con la “inscripción e identificación” en los registros de la seguridad social no sólo de los beneficiarios sino de todas las personas que ingresaran al mercado de trabajo. De esta manera, se crearía “un sistema de identificación personal sobre la base del AG “autogenerado”, compuesto por siete dígitos primarios (año, fecha de nacimiento y sexo, inicial del apellido y del nombre) y dos dígitos secundarios para casos de coincidencia”<sup>309</sup>. Y cada empleador también debía utilizar un “AG” particular para ser identificado y diferenciado del resto. A todos ellos se les entregaría una placa de identificación grabadora de su AG, que exhibirían y usarían obligatoriamente para todos los trámites “y en toda oportunidad en que la Seguridad Social lo exija”. Esta cuestión de la identificación tenía mucha presencia y estaba muy ligada a los objetivos de orden, control y unificación del sistema. El ministro de Bienestar Social, Álvarez, también anunciaría la creación de un “Sistema único de identificación: que asegure el control de la afiliación, del aporte y del otorgamiento de las prestaciones”<sup>310</sup>. En el año 1967, se dio a conocer un proyecto llamado “debemos conocernos” que consistía en la implantación de una “cédula de Bienestar Social”, “para racionalizar la identificación e identificar los recursos humanos”<sup>311</sup>. Álvarez, en el acto de presentación del proyecto, afirmaba: “No es posible la programación del bienestar social sin saber cuántos somos, dónde estamos, qué tenemos y qué hacemos”. La nota periodística señalaba que “en forma práctica, con modernas máquinas, bajo la dirección personal del doctor Agustín Merello –autor del proyecto PASS- se realizaron

---

<sup>307</sup> *La Nación*, 08/10/1966

<sup>308</sup> *Clarín*, 08/11/1966

<sup>309</sup> Merello, Agustín, *Programa Argentino de Seguridad Social, Op. Cit.*, p. 22-2

<sup>310</sup> *Clarín*, 06/10/1967

<sup>311</sup> *Clarín*, 25/05/1967

identificaciones de los concurrentes, para demostrar la bondad del sistema”<sup>312</sup>. También se explicaba que las máquinas empleadas para este sistema de identificación eran las mismas que utilizaba el Departamento de Defensa de los Estados Unidos: “nuevo, rápido e imposible de alterar, capaz de proveer a 200 personas por hora con carnets de identidad terminados y laminados, con una foto a todo color y los completos datos personales del sujeto, incluyendo la firma del funcionario autorizante se entrega en una tarjeta única, sellada con un plástico especial”<sup>313</sup>.

Otro de los objetivos anunciados por el ministro Álvarez para el nuevo sistema de seguridad social era la “Creación de un centro único de computación: extendible [SIC] a otras esferas del Ministerio que al mecanizar los servicios reduzca costos y acelere trámites”<sup>314</sup>. En el PASS también se proponía “el tratamiento integral de la información que produzcan y reciban los despachos en un centro de computación de la Seguridad Social”<sup>315</sup>. Dentro del ministerio, de hecho, comenzó a funcionar un centro de cómputos “donde los más modernos elementos mecánicos respaldan la tarea de las secretarías de esa cartera”<sup>316</sup>.

El proyecto de Merello también preveía la creación de un centro de investigación y planeamiento de la seguridad social, y se le daba importancia a la consulta de los expertos para decidir el rumbo de esas políticas<sup>317</sup>. Es posible observar que, efectivamente, a mediados de 1967, en el ámbito del MBS, se creó un Consejo Técnico de la Seguridad Social (COTESSES) para que orientara la reestructuración del sistema<sup>318</sup>. El ministro Álvarez afirmaba “COTESSES sumará a los estudios propios los aportes valiosísimos del PASS”<sup>319</sup>. En estos años, las consultas a los técnicos y a los especialistas por parte del gobierno sobre los cambios a introducir en esta área eran muy frecuentes<sup>320</sup>.

Uno de los objetivos del gobierno en materia de seguridad social, que el PASS también señalaba como prioritario, era la implementación de nuevas prestaciones. Es decir,

---

<sup>312</sup> Ídem

<sup>313</sup> Ibíd

<sup>314</sup> *Clarín*, 06/10/1967

<sup>315</sup> Merello, Agustín, *Programa Argentino de Seguridad Social*, Op. Cit., p. 22-8

<sup>316</sup> *Clarín*, 20/10/1967

<sup>317</sup> Merello, Agustín, *Programa Argentino de Seguridad Social*, Op. Cit., p., 22-8

<sup>318</sup> *La Razón*, 28/07/1967

<sup>319</sup> *Clarín*, 06/10/1967

<sup>320</sup> Ver: *Clarín*: 03/02/1967; 05/04/1967; *La Nación*, 05/04/1967

en general, el subsistema más grande e importante de la seguridad social argentina fue el previsional. Merello consideraba que un sistema de seguridad social moderno debía incluir otros seguros, por ejemplo, el seguro de ocupación, el servicio de empleo, seguro de educación y el seguro de salud. Y también consideraba que “la racionalización del sistema [de seguridad social]” que se estaba poniendo en marcha “permitirá ampliar la gama de prestaciones incluyendo otras nuevas”, esto permitiría, en su visión, “eliminar las causales del actual deterioro social”<sup>321</sup>.

En base al principio de “Solidaridad” (en este caso, entre trabajadores activos y pasivos) también se consideraba fundamental el establecimiento de un régimen financiero de reparto. Señalaba el PASS: “Una clara redistribución de ingresos de parte de los activos, sanos y ocupados, a favor de los pasivos, enfermos y desocupados”<sup>322</sup>.

A estas proyecciones se agregaban otras dos fundamentales, que veremos más claramente al analizar el caso particular del sistema previsional: la “Unificación de los actuales organismos de seguridad social” y la “Descentralización regional, para hacer efectiva la intermediación entre el organismo que otorga la prestación y el beneficiario”<sup>323</sup>.

Dentro del área de la seguridad social, que en Argentina ha abarcado los subsistemas de previsión social, obras sociales y asignaciones familiares, es posible observar que la presidencia de Onganía le prestó particular atención al sistema de previsión social. Esto, en gran medida, se explica por la gran crisis que atravesaba. De hecho, algunos de los pocos autores que han estudiado el problema afirman que el periodo 1943-1967 estuvo signado por la “Masificación, maduración y colapso del sistema”<sup>324</sup>. Luego de la “etapa fácil” de expansión de la cobertura y de los beneficios, el desvío de excedentes de las cajas para financiar otros programas, la evasión, los retiros prematuros y la inflación desataron la crisis financiera del sistema previsional.

Por esto, como veremos a continuación, en el marco de la “revolución” ordenadora, modernizadora y racionalizadora se destinaron muchos recursos humanos y financieros a la

---

<sup>321</sup> *Clarín*, 13/07/1966

<sup>322</sup> Merello, Agustín, *Programa Argentino de Seguridad Social*, Op. Cit., P. 22-3

<sup>323</sup> *Clarín*, 06/10/1967

<sup>324</sup> Feldman, Jorge; Golbert, Laura e Isuani, Ernesto, Op. Cit.

resolución de ese gran problema económico y social. Aunque, dentro de esta concepción “amplia” de desarrollo, como hemos visto, el problema también era considerado cultural y espiritual.

#### **a. La reforma del sistema previsional: hacia la centralización estatal**

Debido a la crisis mencionada del sistema jubilatorio e inspirada en algunos de los principios que motivaron la creación del MBS, la dictadura de 1966 llevó a cabo una reforma previsional, cuyo objetivo era la unificación y centralización de la conducción del sistema. Además de desalojar a los sindicatos de la dirección de las Cajas de jubilaciones y pensiones, se intentó controlar la evasión, uniformar las prestaciones y las condiciones para su obtención. Como veremos, en este proceso de “estatización” y centralización del sistema de seguridad social, las trece cajas existentes hasta ese entonces fueron agrupadas en sólo tres: Estado y servicios públicos; Industria, comercio y actividades civiles; y Trabajadores autónomos. Junto a esto, el sistema previsional comenzó a ser regulado sólo por dos leyes, la 18037, destinada a los trabajadores en relación de dependencia, y la 18038, que regía a los trabajadores autónomos.

Además, se conformó un grupo de trabajo dependiente del MBS presidido por el Dr. Eduardo R. Stafforini e integrado por el mismo Merello, José M. Goñi Moreno y Ricardo Moles -entre otros expertos en trabajo y seguridad social de la época-, a quienes se sumaron miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del Consejo Federal de Seguridad Social de la República Argentina, del Instituto Nacional de Previsión Social y de la Organización Internacional de Seguridad Social (OISS)<sup>325</sup>. El grupo de técnicos recomendaba, en diferentes instancias, una serie de reformas que, luego, se fueron llevando a la práctica. Entre estas recomendaciones encontramos las siguientes: establecer un régimen de control para pagos y contribuciones; crear un registro especial de afiliados, empleadores y beneficiarios; adecuar el haber con el nivel de vida; instaurar un sistema de seguridad social integral, uniformar normas legales básicas relativas a los trámites, las tasas de aportes y las contribuciones; crear un fondo único para todo el sistema jubilatorio; establecer en 60 años la edad de los hombres para jubilarse y en 55 la de las mujeres; aumentar los haberes mínimos; mecanizar el sistema; automatizar la actualización de los

---

<sup>325</sup> *La Nación*, 2/4/1967

haber; centralizar el régimen administrativo de los organismos previsionales; descentralizar la ejecución y aplicación del sistema; establecer la afiliación con un número único; y, también con el objetivo de facilitar la gestión, facultar a la caja que otorga el beneficio para que pueda reconocer la totalidad de los servicios prestados por el trabajador<sup>326</sup>.

Así, las recomendaciones en esos años giraban siempre en torno a los propósitos de volver más racional y eficiente el sistema de previsión social, a partir de la adopción de algunas medidas tendientes a la mecanización, automatización, centralización y unificación de las leyes, los trámites, las cajas y los aportes.

Los sectores expertos y también los interesados directamente en el problema de la seguridad social organizaron y participaron de la Primera Asamblea Nacional sobre Seguridad Social, realizada en Mar del Plata en el mes de abril de 1967. Allí, surgieron recomendaciones que se convertirían en una referencia a la hora de tomar decisiones sobre el sistema previsional<sup>327</sup>. Meses más tarde, en julio de 1967, se creó el Consejo Técnico de Seguridad Social por el lapso un año, que sería el encargado de realizar los estudios necesarios para reestructurar los regímenes de previsión<sup>328</sup>. En todos estos grupos de trabajo que asesoraban a los funcionarios del MBS encontramos siempre a los mismos actores y técnicos.

Los funcionarios del MBS creyeron conveniente, al tiempo que proyectaban ese programa más ambicioso, amplio y de largo plazo para la seguridad social, tomar algunas medidas inmediatas que permitieran resolver los problemas más urgentes de la clase pasiva: el pago y la actualización de los haberes jubilatorios. Como decían los funcionarios del área, el fin era “pagar un haber jubilatorio puntual y digno”<sup>329</sup>. El sistema previsional que heredó el gobierno atravesaba una de las situaciones más críticas de su historia. En el año 1966, la evasión de aportes implicó la conformación de deudas altísimas a las cajas por

---

<sup>326</sup> *La Nación*, 28/4/1967; 21/5/1967, 7/4/1967

<sup>327</sup> *La Nación*, 16/04/1967. Las medidas propuestas fueron evitar la evasión y la mora, no usar los fondos de previsión social para otros fines, establecer métodos de fácil aplicación para actualizar automáticamente haberes y escalas de reducciones, racionalizar los servicios administrativos, uniformizar las normas legales básicas de los regímenes previsionales existentes y que la caja que otorga los beneficios pueda reconocer todos los servicios prestados.

<sup>328</sup> *La Razón*, 28/7/1967, *Clarín*, 3/10/1967 y 6/10/1967

<sup>329</sup> *Clarín*, 8/10/1966

parte del sector privado y del Estado y, por lo tanto, grandes deudas con los beneficiarios<sup>330</sup>, a quienes, además, hacía tiempo no se abonaban los haberes de manera periódica y regular. A esta situación se agregaba otro problema, el de la cantidad de trámites necesarios para obtener el beneficio jubilatorio debido a la cantidad de cajas y regímenes existentes. Estos problemas urgentes e irresueltos del sistema jubilatorio comenzaron a formar parte integral de la agenda inmediata de problemas del MBS y de la Secretaría de Seguridad Social. Para esto, fue imprescindible adoptar algunas medidas que permitieran aumentar la recaudación de las cajas endeudadas y deficitarias.

En primer lugar, entonces, se establecieron plazos estrictos y penalidades para los infractores que no depositaran en tiempo y forma los aportes. La posición del secretario Cousido es ilustrativa de las discusiones que podían enfrentar a estos funcionarios con los sectores liberales del empresariado y del Estado, cuando declaraba que “el pago de los aportes no constituye un impuesto ni una carga social, sino un deber legal y, por lo tanto, es necesario reprimir severamente a quienes omiten esas obligaciones y provocan la privación de una retribución digna al sector pasivo”<sup>331</sup>.

En principio se fijó como fecha límite para depositar los aportes atrasados el 31 de agosto de 1966, sin embargo, en esos primeros meses la inercia del sistema y la falta de políticas de fiscalización que propiciaran los depósitos, implicaron la necesidad de desarrollar otras medidas. En enero de 1967, la ley 17.122, llamada Ley de Moratoria, estableció que los empleadores debían empadronarse antes del 31 de marzo de ese año y presentar una declaración jurada con sus saldos deudores al 31 de agosto de 1966. Se estimaba que sólo estaba registrado el 50% de quienes debían aportar al sistema en forma obligatoria<sup>332</sup>. La ley proponía distintos planes de pagos de las deudas en cuotas (desde 12 hasta 72), con diferentes tasas de interés y penalidades para quienes no se empadronaran<sup>333</sup>. En los periódicos de tirada nacional se publicaban solicitadas de la Secretaría de Seguridad Social instando a los empresarios a que depositaran puntualmente sus aportes, y se les recordaban fechas de vencimiento y penalidades por incumplimiento<sup>334</sup>. En abril de 1967,

---

<sup>330</sup> *Clarín*, 04/11/1966

<sup>331</sup> *Clarín*, 26/4/1967

<sup>332</sup> *Clarín*, 4/11/1966

<sup>333</sup> *Clarín*, 21/01/1967

<sup>334</sup> Ver *Crónica*, 25/6/1967; *La Razón*, 5/7/1967; *La Razón*, 13/7/1967

los funcionarios declaraban tener el dinero que permitiría regularizar los pagos en la totalidad de las cajas y registrar 140.000 nuevos empadronamientos de empleadores que aún debían depositar sus aportes<sup>335</sup>. A fines de ese mes, el Secretario de Seguridad Social anunció aumentos de los haberes mínimos de entre un 20 y un 30% y consolidación de deudas como resultados parciales de la moratoria en marcha, y la cifra de obligados que se empadronaron llegaba a 180.000. Con este ritmo, en 1967, la recaudación continuaría aumentando<sup>336</sup>.

También se adoptaron otras medidas para paliar los efectos inmediatos de la crisis del sistema. Debido a las dificultades que aún se encontraban para pagar puntualmente los haberes jubilatorios actualizados, entre 1966 y 1970 se establecieron por ley sucesivas prórrogas de la legislación anterior que permitía a los jubilados seguir trabajando. También se eliminaron las decenas de formularios que existían para iniciar el trámite jubilatorio y se redujeron a tres las certificaciones de servicios<sup>337</sup>. En este marco, en mayo de 1967 comenzaron los aumentos de los haberes mínimos jubilatorios y de pensiones en un promedio del 42%, por medio de la ley 17.500 y del decreto 4576<sup>338</sup>.

En 1967, en el marco del proceso de ordenamiento, se impulsó una primera reforma del sistema previsional que, aunque mejoraba la sustentabilidad del sistema previsional, perjudicaba a los trabajadores en actividad: por medio de la ley 17.310, para acogerse al beneficio previsional, los hombres debían tener 60 años y las mujeres 55 (hasta entonces, las edades eran 55 y 50, respectivamente), era necesario tener 30 años de servicios, aunque también se consideró la jubilación por edad avanzada (exigía 65 años y 15 de servicios), se congelaron los montos de las jubilaciones privilegiadas y no se permitiría la compensación del exceso de servicios con la falta de edad.

Efectivamente, se unificaron las planillas de depósito para intentar lograr un régimen fácil y común para todas las cajas<sup>339</sup> y, en agosto de 1967, por medio de la ley n° 17385, se simplificaron los trámites para obtener los beneficios jubilatorios: la caja que

---

<sup>335</sup> *Clarín*, 14/4/1967

<sup>336</sup> *Crónica*, 29/6/1967; *Clarín*, 20/10/1967

<sup>337</sup> *Clarín*, 4/11/1966

<sup>338</sup> *Crónica*, 26/6/1967

<sup>339</sup> *Crónica*, 29/6/1967

otorgaba el beneficio reconocería los servicios prestados en distintos regímenes sólo mediante declaración jurada. De esta manera, se simplificaron significativamente los procedimientos jubilatorios<sup>340</sup>.

Como hemos visto, el sistema proyectado para compilar datos de los actores ligados al sistema previsional quedaría a cargo de máquinas electrónicas que funcionarían en la misma Secretaría<sup>341</sup>. Efectivamente, se impulsó la creación de un centro de cómputos en el MBS, para que “los más modernos elementos mecánicos” pudieran respaldar la tarea de las Secretarías de esa cartera<sup>342</sup> y se comenzaron a mecanizar exitosamente algunas cajas.

En noviembre de 1967, prefigurando los cambios importantes en la centralización de los entes previsionales que sobrevendría, se comenzaron a realizar traslados y cesantías entre el personal de la caja de industria<sup>343</sup>. Con el objetivo de seguir cumpliendo con los planes tan buscados de centralización, racionalización y unificación, a fines del año 1967, por medio de la ley 17.575, se llevó a cabo la unificación de las trece cajas jubilatorias en sólo tres: De industria, comercio y actividades civiles; de Estado y servicios públicos; y de Trabajadores autónomos. El ministro de Bienestar Social, Julio Álvarez, al respecto, insistía en que “este es el primer paso de una reestructuración de fondo del sistema que concluirá con la creación de nuevas coberturas”<sup>344</sup>.

Durante el año 1968 comenzó a circular un anteproyecto de reforma de ley jubilatoria que, en verdad, era una sistematización y condensación de todas las reformas parciales que comenzaron a realizarse desde los inicios de la dictadura<sup>345</sup>. En las consideraciones de la las nuevas leyes jubilatorias -la 18.037 y la 18.038 - se afirmaba que

---

<sup>340</sup> *La Nación*, 9/8/1967

<sup>341</sup> *Clarín*, 17/2/1967

<sup>342</sup> *Clarín*, 20/10/1967

<sup>343</sup> *Clarín*, 17/11/1967

<sup>344</sup> *Clarín*, 23/12/1967

<sup>345</sup> Las principales transformaciones que institucionalizaba y ordenaba eran el cambio en la edad jubilatoria para obtener el beneficio (60 hombres y 55 mujeres) y la necesidad de contar con treinta años de servicios; el establecimiento de un haber que sería el 70% mensual de las remuneraciones actualizadas (a partir de un coeficiente establecido por el Poder Ejecutivo anualmente) a partir del promedio de los tres mejores años de los últimos diez trabajados; por cada año trabajado por fuera de los 30 años de servicios cumplidos, el trabajador vería incrementado su beneficio en un 1%; se eliminaron las escalas de reducciones; se estableció un sistema de reparto puro con el objeto de compaginar el aporte del sector activo con beneficios del sector pasivo; y la movilidad de haberes se daría cada año a partir del mes de julio. Ver *Boletín Oficial*, 10/01/1969; *La Nación*, 4/01/1969.



eran el resultado de los estudios financieros, demográficos, legales y sociales de los equipos técnicos mencionados, con la consulta definitiva a las entidades gremiales, empresarias y de jubilados, que permitió conocer la opinión de los sectores interesados.

#### a.1. Un ejemplo de “participación”: las organizaciones de jubilados

Desde el primer capítulo de esta tesis, insistimos en atender las particularidades de los principios socialcristianos de “participación de la comunidad”, “subsidiariedad” y “responsabilidad” apropiados por los principales actores estatales del MBS de la dictadura para reflexionar sobre los mecanismos por medio de los cuales los sectores interesados podían expresar sus opiniones y demandas al gobierno<sup>346</sup>. Esto nos permite explicar, al menos en parte, el lugar privilegiado que la Secretaría de Seguridad Social le otorgaría a las organizaciones de jubilados como sus principales interlocutoras tanto durante la autodenominada “Revolución Argentina” como en la época de la última dictadura (1976-1983). A partir de esta idea de participación de los sectores interesados en la proyección y discusión de las distintas políticas, en los primeros meses del gobierno de Onganía, hemos observado que se entregó el PASS a la Confederación General del Trabajo y a la Confederación General Económica para que lo evaluaran, discutieran y aportaran sus puntos de vista. Es importante considerar que las innovaciones que proponía el PASS fueron rechazadas por todos los sectores, tanto de jubilados como sindicales<sup>347</sup>. Pero, más allá de esto, los sectores interesados eran consultados y escuchados por el gobierno, generándose dinámicas de participación que brindan una clara muestra de cómo funcionaban las relaciones entre el Estado dictatorial y la sociedad civil. Se aprecia que funcionarios estatales y expertos compartían espacios de negociación y discusión sobre política previsional con representantes de diferentes sectores de la sociedad civil, como

---

<sup>346</sup> Recordamos al lector que, a partir de la apropiación del ideario socialcristiano que realizaron diferentes sectores del gobierno, se consideraba importante que todos los “grupos intermedios” de la “comunidad” participaran del estudio y resolución de sus propios problemas. Esta idea corresponde al principio socialcristiano de “Participación”, muy ligado a la “Subsidiariedad” y “Responsabilidad”. La “Participación” implicaba promover la “acción solidaria” de la comunidad en la creación, gestión y distribución del patrimonio social de la seguridad social. Todos los miembros de la sociedad debían ser protagonistas activos en la creación (financiación) y en la gestión (administración) de ese patrimonio comunitario. La idea de “responsabilidad gestora”, es decir, la cooperación en la administración del sistema de seguridad social por parte de quienes participaban en su financiación (trabajadores, jubilados, empresarios) era considerada fundamental.

<sup>347</sup> Sobre las posiciones de la CGT, la CGE, el Frente de Acción y Coordinación de entidades de jubilados, retirados y pensionados de la Argentina Ver *Clarín*, 8/11/1966; 20/12/1966; 23/12/1966; 31/01/1967

empresarios, jubilados y trabajadores activos. De un primer análisis de estas dinámicas se desprende que, aunque con excepciones, en general, las organizaciones de jubilados en los primeros años del “Onganiato” se mostraron mejor dispuestas que las organizaciones sindicales a aceptar las transformaciones propuestas por el gobierno. Aún así, frente a las diferentes medidas y leyes adoptadas por el gobierno las actitudes de unos y otros eran bastante disímiles.

Uno de los actores que tendría bastante visibilidad en esos años fue el dirigente de los jubilados, Pedro Urrutia, quien en 1971 sería nombrado director del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (más conocido por las siglas de su obra social PAMI) por el futuro ministro de Bienestar Social, Francisco Manrique. Urrutia, quien presidía la Confederación General de Jubilados Retirados y Pensionistas, organizó un congreso de jubilados para discutir la política previsional del régimen y participó de la mencionada asamblea de seguridad social de Mar del Plata. En marzo del año 1967, le entregó un memorial a la Secretaría de Seguridad Social en el que reclamaba aumentos de los haberes y mayor celeridad en el pago de deudas atrasadas<sup>348</sup>. Urrutia se mostraba optimista con la política previsional del gobierno. Suponía que la Ley de moratoria permitiría aumentar los haberes en el corto plazo<sup>349</sup>. En el congreso, según el dirigente, era la primera vez que intervenían sectores obreros, empresarios y jubilados. Se trataron dos temas: la situación de los jubilados y las medidas que debían reclamar, y los aspectos prácticos y doctrinarios que se deberían tener en cuenta de cara a la reestructuración del sistema proyectada por las autoridades nacionales. Urrutia invocaba declaraciones de Onganía, cuando en una ocasión afirmó que a los jubilados “no había que abandonarlos”. Sin embargo, consideraba que aún no se habían producido importantes mejoras económicas, pero reconocía la importancia de las leyes de empadronamiento que tenderían a evitar la evasión. También considerada auspiciosa la medida del MBS de convocar a expertos para estudiar el tema de las jubilaciones<sup>350</sup>. Después de los aumentos de mayo de 1967, distintos sectores de jubilados, como la Asociación de jubilados y pensionados de la Caja nacional de previsión para el personal de servicios públicos, y la Confederación

---

<sup>348</sup> *Clarín*, 17/02/1967

<sup>349</sup> *La Nación*, 25/4/1967

<sup>350</sup> *La Nación*, 27/04/1967

General de Jubilados Retirados y Pensionistas, también se mostraban relativamente conformes<sup>351</sup>. La Asociación de jubilados y pensionados del comercio y actividades civiles, por su parte, “aplauden la resolución del gobierno de elevar los mínimos jubilatorios”, mientras que la Comisión directiva de la Asociación de jubilados y pensionados de la industria elevó un petitorio al Poder Ejecutivo a raíz de una entrevista que les concedió el subsecretario de Seguridad Social Santiago de Estrada<sup>352</sup>.

Cuando se dio a conocer una de las primeras leyes promovidas por el gobierno para reorganizar el sistema jubilatorio, la N° 17310, las organizaciones sindicales se opusieron fuertemente al aumento de la edad jubilatoria de 55 a 60 para los hombres y de 50 a 55 para las mujeres, ya que consideraban que se perjudicaba a los trabajadores activos. La CGT rechazaba las reformas que introducía la ley 17310 porque consideraba que había sido adoptada extemporáneamente, cuando ya había una comisión de expertos estudiando el tema para proponer un plan integral de seguridad social. Luego, afirmaba que se perjudicaba a los activos “con la excusa de solucionar el angustioso problema de los jubilados” y reclamaba reducciones en la edad para jubilarse<sup>353</sup>. En este contexto, por ejemplo, la Federación Obrera Nacional de la Industria del Vestido y afines realizó una afirmación que es elocuente acerca de las formas en que se resolvía la política en los regímenes dictatoriales: “la falta de parlamento no es un pretexto para reformar leyes en forma anónima o sin conocimiento público” y sostuvo que las distintas Secretarías debían modificar las leyes con la presencia de los interesados o afectados. La Federación de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines también sostenía que es una contradicción que Onganía hablara de la importancia de la participación de los sectores interesados y diera a conocer leyes sin consultar<sup>354</sup>. El ministro de Bienestar Social, Álvarez, luego de esas declaraciones señaló que era conveniente que cuando se estuviera preparando un anteproyecto de ley –“lo cual llega al público por medio de la información periodística”- los sectores interesados intervinieran con sugerencias y juicios antes de que aquel tomara forma definitiva. De esa forma, decía el ministro, “se presta una colaboración que el

---

<sup>351</sup> *Clarín*, 25/5/1967

<sup>352</sup> *Crónica*, 12/6/1967

<sup>353</sup> *La Razón*, 5/7/1967

<sup>354</sup> *Crónica*, 23/6/1967

gobierno estima indispensable y se evitan las críticas ante hechos ya consumados”<sup>355</sup>. Al tiempo que la actitud del sindicalismo era de oposición, por ejemplo, las organizaciones de jubilados, frente a los aumentos sostenían que no solucionaban los problemas de fondo pero, por ejemplo, Urrutia afirmaba que “la nueva escala es satisfactoria (...) un paso más hacia la salida que buscamos que es la aplicación del 75 y 82 %”<sup>356</sup>. El Secretario Gral. de la Asamblea de Jubilados de Comercio también manifestaba que “los ajustes son un paliativo, es una etapa en nuestra lucha por el 75 y 82%”, y la Asociación Defensora de Jubilados y Pensionados de la Argentina, en un tono más crítico, sostenía, a su vez, que “los reajustes son mejores de lo que esperábamos pero no son una solución real al problema”<sup>357</sup>.

En el contexto de la redacción y difusión por los medios de comunicación de las leyes 18.037 y 18.038, nuevamente se produjo un movimiento amplio y diverso de participación, crítica y consulta. Las objeciones y recomendaciones de los sindicatos y de las organizaciones de jubilados no eran muy distintas a las formuladas a las anteriores normas parciales que se establecieron desde los inicios del nuevo régimen. En la redacción final de la ley 18.037 para jubilados en relación de dependencia, en las consideraciones generales, se le daba importancia a este movimiento de consulta a los sectores interesados. Se citaba la “Directiva para el Planeamiento y Desarrollo de la Acción de Gobierno” - que fue uno de los primeros documentos institucionales de la “Revolución Argentina”- ya que allí se establecía la necesidad de “completar los estudios para la adopción de un nuevo régimen de seguridad social, consultando a todos los sectores interesados” a fin de “implementar un nuevo sistema de seguridad social y orientar sus regímenes complementarios”<sup>358</sup>. Y proseguía afirmando que este método de trabajo ha dado resultados muy satisfactorios, ya que permitió conocer los análisis practicados por numerosas entidades gremiales, empresariales y de jubilados, como así también la opinión de los distintos organismos de la Nación y las Provincias, quienes remitieron sus observaciones y propuestas de modificaciones parciales. Al mismo tiempo se realizaron reuniones de trabajo con muchas de esas entidades, a fin de recoger en la redacción definitiva del proyecto todas

---

<sup>355</sup> *La Nación*, 26/08/1967

<sup>356</sup> *Crónica*, 30/6/1967

<sup>357</sup> *Crónica*, 30/6/1967

<sup>358</sup> *Boletín Oficial*, 10/01/1969, p. 20

las sugerencias que se estimaron adecuadas. Como resultado de estas consultas y reuniones, fueron modificados numerosos artículos del texto original, algunos de gran trascendencia, como las disposiciones referidas a la determinación del haber, al cómputo de servicios simultáneos, a la situación de los jubilados actuales pertenecientes a regímenes especiales, entre otros<sup>359</sup>. Efectivamente, a raíz de las sucesivas reuniones que se llevaron a cabo en los despachos del Secretario y Subsecretario de Seguridad Social, Cousido y de Estrada, se introdujeron diferentes cambios al anteproyecto de ley que circuló durante el año 1968<sup>360</sup>. Por ejemplo, se modificó la determinación del haber, que pasó de ser del 60% al 70% del promedio de los tres mejores salarios actualizados de los últimos 10 años del trabajador. También, frente a las constantes críticas de los sindicatos por la reducción de la edad para obtener la jubilación, en el anteproyecto se estableció un porcentaje más por año a aquellos trabajadores que estuviesen en actividad más de 30 años. Si bien originalmente se estableció un 1.5 % por año, en el proyecto definitivo se bajó a un 1%, por el aumento del 65 al 70% sobre el salario a la hora de determinar el haber. Entonces, a diferencia de la legislación previa del “Onganiato”, a raíz de la crítica y la consulta, si se trabajaban 42 años, se podía llegar hasta el 82%. Asimismo, la ley definitiva eliminó del anteproyecto la exigencia de un mínimo del 10 % de las variaciones salariales para que hubiera movilidad jubilatoria<sup>361</sup>.

De este ejemplo podemos extraer algunas reflexiones. Por un lado, durante las dos dictaduras que estudiaremos en este trabajo existió una tendencia a disciplinar a los trabajadores y defender a los jubilados. Las reformas normativas, en general, apuntaban a mejorar la situación de las Cajas y del sector pasivo, aunque eso implicara que los trabajadores debieran aportar más o trabajar más años. Para los actores estatales de las redes católicas estudiadas, era fundamental preservar a la familia y a los jubilados ya que ocupaban un lugar moral relevante en el orden social. Sobre todo, esto podrá percibirse en los discursos y acciones de Santiago de Estrada en el período 1976-1983. Esto nos permite entender que, en general, las organizaciones de jubilados hayan sido interlocutores válidos y permanentemente consultados de la Secretaría de Seguridad Social en los dos regímenes

---

<sup>359</sup> Ídem

<sup>360</sup> Ver el anteproyecto en *Revista de Seguridad Social*, año 1, n° 4, octubre de 1968, p.329.

<sup>361</sup> Ver estas modificaciones en *La Nación*, 9/1/1969

dictatoriales. Por otro lado, la dinámica del diálogo nos invita a reconocer que, en el contexto de esta dictadura que se tiende a asociar con la despolitización autoritaria y la parálisis de la participación; la crítica, el conflicto y la negociación tuvieron lugar en canales alternativos habilitados por el gobierno a los grupos corporativos. El ejemplo analizado también nos sugiere que las transformaciones del sistema previsional no sólo respondieron a la necesidad de quitarle poder a los sindicatos sino que la participación técnica, reglada y verticalista de los “grupos intermedios” era parte de un proyecto político del gobierno que iba más allá del ejercicio por sí mismo de la coerción para el mantenimiento del orden social existente. Retomaremos esta reflexión en el próximo apartado al analizar el caso de las negociaciones con los sindicatos frente al problema de las obras sociales.

#### **b. La “participación” de los sindicatos y la ley de obras sociales**

Como hemos señalado, desde un principio la CGT se opuso a la implementación del PASS y, en general, en los diferentes momentos del período estudiado, la central obrera nunca fue muy afectada a las transformaciones en la manera de organizar los diferentes subsistemas de seguridad social. Es importante tener en cuenta que en el manejo del dinero de las cajas jubilatarias, de asignaciones familiares y el control de las obras sociales residía buena parte de su poder. Los cambios propuestos por el “Onganiato”, como el PASS, y, luego, los proyectos de Manrique, implicaban restar influencia a la CGT e intentar “estatalizar” y centralizar el sistema de seguridad social. De hecho, cuando se discutía el plan de Merello, los dirigentes sindicales afirmaban que “no se adapta a la población trabajadora a la que va dirigido”, se oponían a que hubiese una sola caja para todas las actividades centralizada por el Estado y afirmaban que si se extendían los beneficios de la seguridad social disminuirían las jubilaciones<sup>362</sup>. Sin embargo, en los últimos meses del “Onganiato”, antes de su caída, existió una transformación en el plano de las obras sociales que en los siguientes años los sindicatos defenderían fuertemente: la ley 18.610.

En los años del primer peronismo el seguro social de salud se desarrolló bajo jurisdicción sindical, lo que otorgó un importante poder a los sindicatos y la defensa de su control sobre las obras sociales. Esta situación se reforzaría e institucionalizaría a partir de

---

<sup>362</sup> *La Nación*, 28/09/1966

la ley 18.610, dictada en 1970, en los últimos meses del “Onganiato”, que intentó regular el funcionamiento de las obras sociales e implicó un impulso decisivo a la expansión del sistema<sup>363</sup> ya que generalizó la cobertura de atención médica a toda la población en relación de dependencia y a su grupo familiar primario. La ley establecía que el financiamiento del sistema se basaría en aportes y contribuciones obligatorios de los sectores patronales (2%), de los trabajadores activos (1%), y jubilados y pensionados (2%). Los sindicatos se encargarían de la percepción y administración de los recursos de las obras sociales sindicales. Se creó el Instituto Nacional de Obras Sociales encargado de la labor de coordinación, planificación, control de la inversión de los recursos y del funcionamiento técnico y administrativo. El principal objetivo de esta agencia estatal era regular y controlar a los sectores corporativos, pero lo cierto es que nunca logró cumplir esa función.

Las obras sociales, por medio de la ley, podían dar prestaciones en forma directa o a través de contrataciones, lo cual derivó en un gran desarrollo del sector privado. Esto creo una trama de intereses convergentes entre obras sociales y los prestadores privados que implicó que, en algunas coyunturas, esto funcionara como una “alianza sectorial defensiva” ante intentos de reforma por parte del Estado<sup>364</sup>, que Belmartino ha llamado “pacto corporativo”<sup>365</sup>. Esto articuló un “anillo burocrático” entre sectores sindicales, la burocracia del Instituto Nacional de Obras sociales y la Secretaria de Seguridad Social<sup>366</sup>. En este marco, los dos principales actores corporativos que intentaron definir las modalidades de organización y financiamiento fueron las organizaciones profesionales médicas y los sindicatos.

Para comprender la creación de esta ley en marzo de 1970, hay que tener en cuenta dos factores. Por un lado, el clima de protesta e inestabilidad política y social que generó el “Cordobazo”. Esta concesión a los sindicatos explica el intento del gobierno de recuperar la autoridad, en un contexto de crisis política, social, económica e institucional.

---

<sup>363</sup> Alonso, Guillermo, *Política social y seguridad social en la Argentina de los '90*, Op. Cit.; Marshall, Adriana, *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, Op. Cit.

<sup>364</sup> Alonso, Guillermo, Op. Cit.

<sup>365</sup> Belmartino, Susana, “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”, Op. Cit.

<sup>366</sup> Belmartino, Susana y Bloch, Carlos, “Políticas estatales y Seguridad Social en Argentina”, Op. Cit.

Por otro lado, hay un factor ineludible: la voluntad política de hacerlo por parte de un actor clave en las dos dictaduras que estudiamos: Santiago de Estrada. A diferencia de la última dictadura, de Estrada no estaba en Seguridad Social, sino, como hemos visto en el Capítulo I, en la SEPAC ¿Por qué el secretario llevaría a cabo un proyecto de ley fundamental de un área que no era de su incumbencia? En los años 1969-1970, cuando Seguridad Social estaba debilitada por falta de recursos y con funcionarios disminuidos en su capacidad de acción, fue el influyente cuadro católico, de Estrada, quien impulsó la ley de Obras Sociales a partir de su ideario socialcristiano que, como hemos reiterado en diferentes lugares de esta tesis y, como veremos cuando nos concentremos en el período 1976-1983, se basaba fuertemente en las ideas de subsidiariedad, participación y fortalecimiento de las organizaciones intermedias. El secretario defendía la supervivencia de un sistema “pluralista” de organización de la cobertura de atención médica y proponía la subsistencia de las obras sociales en cuanto sistema público a administrar las contribuciones de trabajadores y empleadores<sup>367</sup>. También aceptaba la existencia de los sindicatos y proponía su subordinación a un ente estatal centralizado. Esta mirada sobre el seguro social médico era compartida por los sanitaristas socialcristianos y también por el ministro de Trabajo de Onganía, Rubens San Sebastián. De esta manera, fue otorgada a los sindicatos y a las corporaciones médicas un control casi absoluto sobre el sistema de obras sociales, en cuanto a los recursos recibidos y la forma de organización<sup>368</sup>. Belmartino afirma que “no sólo generalizó un sistema de obras sociales connotado por la fragmentación y heterogeneidad de organizaciones con muy diferente capacidad de cobertura del riesgo de enfermedad, también consolidó un déficit de autoridad resultante del desinterés o la impotencia del estado para regular sus vínculos con profesionales y sanatorios”<sup>369</sup>.

Cuando en noviembre de 1969 el gobierno dio a conocer el proyecto de ley, debido al gran poder económico que otorgaba a los sindicatos, la burguesía en su conjunto, inclusive la CGE, manifestó una fuerte oposición, según O'Donnell, el propio Perón preocupado “por

---

<sup>367</sup> Belmartino, Susana, “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”, Op. Cit.; Cortés, Rosalía, *La seguridad social en la Argentina: el sistema de previsión social*, Op. Cit.

<sup>368</sup> Belmartino, Susana, *La atención médica en el siglo XX. Instituciones y procesos*, Op. Cit.

<sup>369</sup> Belmartino, Susana, “La atención médica en Argentina. Historia, crisis y nuevo diseño institucional”, Op. Cit.



las posibilidades de vuelo propio que esto ofrecía a seguidores tan poco confiables como los dirigentes sindicales, arreció en sus instrucciones de enfrentamiento al BA”<sup>370</sup>.

## **Conclusión**

El objetivo de este capítulo fue plantear algunos nudos problemáticos que creemos que es necesario tener en cuenta a la hora de abordar aspectos centrales de la política estatal en los años del gobierno de Onganía.

En relación con esto, exploramos y problematizamos los sentidos de algunos términos comunes de la época, ligados con la modernización, la técnica y la racionalización, para pensar qué papel jugaron a la hora de proyectar la política social y, especialmente, la política de seguridad social. Para esto, expandimos los sentidos de lo moderno y lo técnico, al encontrarnos con Agustín Merello y su “método prospectivo”, pero también tuvimos en cuenta el papel jugado en este modelo por los principios de la DSI. Partiendo de estas ideas y de las características de los actores involucrados con la realización de las políticas de seguridad social, analizamos las principales iniciativas desarrolladas en esa área. De esta manera, reconstruimos el proceso de racionalización y centralización administrativa que tuvo lugar en el período 1967-1968 en el sistema previsional y las dinámicas de participación de los sectores interesados que habilitaba el gobierno. También hemos dado cuenta de un cambio fundamental en el régimen de obras sociales que, en el marco de la crisis que inauguró el “Cordobazo” y debido al ideario socialcristiano de algunos funcionarios del MBS, implicó otorgar un gran poder a los sindicatos en el manejo del sistema.

Los proyectos y las transformaciones que analizamos en los Capítulos I y II nos permitirán comprender lo acontecido en los últimos años de la “Revolución Argentina”, cuando asumió el ex marino Manrique la conducción del MBS e impulsó algunas transformaciones estatales, pero también en la cosmovisión que regía el manejo de la cartera. Como veremos en el próximo capítulo, si el MBS de Onganía expresaba la utopía de la resolución técnica, apolítica, corporativa y comunitaria de la política social; el ex marino Manrique intentaría hacer un uso político del Ministerio para, desde ahí, proyectarse como candidato presidencial frente a la futura y próxima transición a la democracia.

---

<sup>370</sup> O'Donnell, Guillermo, *El Estado Burocrático Autoritario*, op. cit., p. 255

## Capítulo III

### Manrique Busca Sufragios: el MBS entre la “nacionalización” y la apertura de la “Revolución Argentina”

“Conozco la realización que se ha hecho de la sigla M.B.S (Ministerio de Bienestar Social) con Manrique Busca Sufragios. Desde ya le digo que no existe tal candidatura”

Entrevista a Francisco Manrique. *La Nación*, 20/9/1971

#### Introducción

Como hemos visto en el Capítulo I, uno de los objetivos centrales del MBS creado durante el gobierno de facto de Onganía era construir nuevas bases y principios para abordar la política social, y desligarla así del carácter “materialista” y “clasista” del que la había impregnado el peronismo al vincular la “justicia social” estrechamente con el mundo del trabajo. El propósito fue articular los sentidos de la política social con la “comunidad”, el municipio, las asociaciones civiles, el concepto de desarrollo “integral” de los organismos internacionales y el “mundo católico”, y también desvincular, como hemos visto en el capítulo anterior, al menos utópicamente, la intervención social del Estado de su carácter “político”, reforzando la intervención “técnica” para evitar, de esta manera, el conflicto y las relaciones clientelares y “demagógicas”.

En relación con este panorama, Francisco Manrique, el ex marino y ministro de Bienestar Social de los últimos dos presidentes de la “Revolución Argentina”, los generales Roberto Levingston y Alejandro Lanusse, introdujo varios cambios en el Ministerio de Bienestar Social (MBS) aunque también percibiremos algunas continuidades.

Uno de los pilares de la estrategia de intervención del MBS durante la presidencia de Onganía, como hemos analizado, fue el concepto de “Subsidiariedad del Estado”, cuyo objetivo era otorgar importancia a las “organizaciones intermedias” (sociedades de fomento, mutuales, cooperativas, laicado, clubes, incluso sindicatos) y a las “comunidades” (barrios y municipios) en la realización del “bienestar social” restando centralidad

organizativa y financiera al Estado nacional. En este nuevo contexto, durante la presidencia de Levingston y la gestión de Manrique al frente del MBS, el Estado estuvo más presente en sentido organizativo, material y financiero. Ese lugar tan importante que los principios de la Doctrina Social de la Iglesia tuvieron en el gobierno anterior, prácticamente desapareció de la prédica y los programas del gobierno del “nacionalista” Levingston, y Manrique en ningún momento se apropió de ellos.

En el Capítulo I vimos que el MBS aparecía frente a los ojos de algunos sectores como “el Ministerio de Onganía”, en tanto respondía fuertemente al proyecto gubernamental presidido por dicho presidente de la facción “paternalista”, y que en este marco la SEPAC era una innovación “revolucionaria” destacable que intentaba llevar a la práctica los ideales del régimen. Tanto en la presidencia de Levingston, como en la del general liberal Lanusse, el protagonismo frente a las iniciativas del MBS no lo tendrían ni el presidente, ni los secretarios, ni ninguna innovación institucional específica sino que fue el propio ministro Manrique quien se “llevaría los laureles” con su estilo de liderazgo activo, fuerte, carismático y personalista. El ministro estuvo presente en el diseño e impulso de todas las políticas del Ministerio: incluso, tomó él mismo, por breves períodos y en diferentes momentos, los cargos de secretario de Seguridad Social, de Salud Pública y de Vivienda, cuando consideró que era necesario reordenar las políticas de cada área específica. En este marco, en que el carácter “estatal” del MBS recobraba fuerza y presencia en la intervención social, Manrique planteaba la necesidad de que el Estado se acercara al “hombre común”.

Esta utopía del acercamiento Estado-sociedad sin mediaciones implicó, a nuestro entender, dos cuestiones. Por un lado, que el funcionario recorriera incansablemente las diferentes provincias, ciudades y localidades de la Argentina para acercarse a los vecinos y otorgar beneficios de manera personal y directa. Esto implicó, claramente, la creación de una gran adhesión en torno a su persona que no dudaría en intentar capitalizar políticamente cuando se presentó como candidato a presidente de la Alianza Popular Federalista en las elecciones de 1973. Por otro lado, el acercamiento del Estado/MBS de manera directa al “hombre común” y el acrecentamiento de la figura del ministro en esta relación implicó la existencia de ciertos conflictos con algunos grupos corporativos que tradicionalmente o, al

menos desde el gobierno de Juan D. Perón, habían tenido una gran influencia en la dirección y manejo de recursos del sistema de seguridad social: la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Confederación Médica de la República Argentina (COMRA). El conflicto se relacionó con el intento de Manrique, en algunos momentos, de desligarlos del control de los subsistemas de seguridad social para reforzar la presencia centralizadora del Estado.

En su enérgica gestión que duró sólo dos años, la presencia estatal también se materializó en el acrecentamiento de la burocracia ministerial, como veremos en el próximo apartado. La activa intervención social del MBS, junto con sus constantes viajes por el interior, pueden explicarse por los intentos de promoción personal y creación de un movimiento político en su intención de construir un partido de la “Revolución Argentina” que pudiera participar activamente en la transición democrática de 1973. Este hecho nos resulta interesante para reflexionar sobre algunos nudos problemáticos de la tesis, en tanto el MBS y la política social terminaron adquiriendo los sentidos paternalistas y proselitistas que quisieron erradicar la “Revolución Argentina”, en general, y el propio Manrique, en particular, como actor activo en la destitución violenta del peronismo en el año 1955.

### **1. El ministerio de Manrique**

En los años sesenta, distintos procesos convergentes desembocaron en el “Cordobazo” de mayo de 1969: la conflictividad social, el proceso de modernización cultural y la creciente radicalización política de la izquierda se aceleraron a partir del golpe de Onganía debido, en parte, a la supresión de toda forma de participación política. Como indica Cristina Tortti, la oposición al gobierno militar se articulaba con discursos que hablaban de “liberación nacional”, “socialismo” y “revolución”. La expansión de la protesta produjo el surgimiento de la “Nueva Izquierda” (NI) que articuló en su amplia definición movimientos insurreccionales, el surgimiento de direcciones “clasistas” en el movimiento obrero y la legitimación de la violencia como vía para la transformación social y política<sup>371</sup>.

La NI comenzó a tornarse amenazante para las clases dominantes a partir de las jornadas de mayo del '69 en Córdoba y repercutió en el seno de un gobierno que ya no era

---

<sup>371</sup> Tortti, María Cristina: “Protesta social y nueva izquierda en la Argentina del Gran Acuerdo Nacional”, Op. Cit.

garante de la estabilidad política y social. En ese contexto, se produjo la renuncia de los principales funcionarios del gabinete nacional, una pérdida de confianza de la alta burguesía en el gobierno y un fraccionamiento al interior de las FFAA. El asesinato del General liberal Aramburu por parte de Montoneros en 1970 dejó a la burguesía sin “la única figura que parecía darles alguna garantía de que una salida negociada con los partidos políticos dejaría a salvo sus principales aspiraciones”<sup>372</sup>. Las FFAA, comandadas por otro representante del liberalismo, el gral. Alejandro Lanusse, no imaginaban aún la posibilidad de una apertura política irrestricta que incorporara a los partidos políticos y las elecciones. Por este motivo, aunque el proceso estaría dirigido por un Comandante en Jefe de las FFAA liberal, el elegido como sucesor de Onganía fue el nacionalista Roberto Levingston. Este gobierno se basaría en una alianza entre un sector de los militares, algunas capas de la burguesía local relacionadas con la CGE y los sindicatos; en caso de que aceptaran jugar un rol subordinado<sup>373</sup>. A diferencia del gobierno de Onganía, el nuevo presidente de facto pretendía otorgar un papel económico más activo del aparato estatal, acotar el campo del capital transnacional y apelaría al “pueblo” sobre la base de consignas nacionales y de “justicia social”. Asimismo, en el plano político, pretendía crear un movimiento nacional guiado por el gobierno que reemplazara a los partidos políticos.

Sin embargo, Lanusse, en un principio, redujo el margen de acción del nuevo presidente al designar a varios ministros liberales: en Economía y Trabajo asumió Carlos Moyano Llerena (quien había inspirado el programa económico del ex ministro Krieger Vasena), en el Ministerio del Interior asumió Eduardo Mac Loughlin y en Bienestar Social, el ex marino Francisco Manrique<sup>374</sup>. Las medidas económicas de Moyano Llerena y la inestabilidad política y social general en que estaba sumida la dictadura desde el “Cordobazo”, implicaron que la CGT llevara a cabo un plan de lucha y que creciera la hostilidad contra el gobierno. En este marco, los ministros del Interior y de Economía y Trabajo renunciaron. En Interior asumió el brigadier nacionalista Mario Cerdón Aguirre y en Economía el técnico desarrollista de orientación reformista Aldo Ferrer, que comenzó a implementar un plan económico tendiente a beneficiar al capital nacional: elevación de los

---

<sup>372</sup> O'Donnell, Guillermo, *El Estado Burocrático Autoritario*, Op. Cit., p. 282

<sup>373</sup> Ídem, p. 283

<sup>374</sup> *Ibidem*, p. 285

aranceles para las importaciones, transformación del Banco Industrial en Banco Nacional de Desarrollo y aumento de su cartera crediticia para préstamos a proyectos industriales; iniciación de proyectos de inversión para la producción de insumos industriales; y la sanción de la ley de “Compre Nacional”, por medio de la cual el Estado debía prioritariamente comprar a proveedores locales<sup>375</sup>. Pese a ello, los constantes ataques y acusaciones de “estatismo” por parte de la gran burguesía y de la prensa, y el proyecto político nacionalista autoritario que proponía Levingston, llevaron a Ferrer y a los técnicos desarrollistas que lo acompañaban a sentir un gran alivio cuando, en marzo de 1971, Lanusse destituyó a Levingston por medio de un golpe militar.

En este complejo marco, entonces, Manrique, una figura muy cercana a Lanusse, comenzó su intensa labor en Bienestar Social. El ex marino egresó, en 1937, de la Escuela Naval militar como guardia marina del cuerpo general y realizó toda la carrera naval hasta alcanzar el grado de capitán de navío. Desde esa posición participó del intento de golpe de Estado contra el gobierno de Juan D. Perón en junio de 1955, la llamada “Revolución Libertadora”, al comando de la fragata Hércules. Tras este episodio, permaneció en la cárcel hasta septiembre de 1955, cuando fue liberado por tropas de infantería de Marina. En ese momento fue designado segundo jefe de la Casa Militar por el gral. Lonardi, cargo al que renunció por supuestas diferencias con el entonces presidente de facto. Cuando, tras el derrocamiento de Perón, en septiembre de 1955 Aramburu asumió la presidencia de facto, lo convocó a para que fuera jefe de la Casa Militar y, desde allí, según las palabras del propio Manrique, comenzó a realizar tareas de acción social hasta la asunción de Arturo Frondizi en 1958. Durante ese año, Manrique comenzó su labor periodística al crear el periódico *Correo de la tarde*, cuyo lema lo instituía como “defensor de la dignidad, de la libertad, custodio de la democracia y la República”<sup>376</sup>. Tiempo después, en el año 1961, un grupo militar le formó un tribunal de honor y él pidió su baja definitiva de la institución militar para poder ejercer su oficio de periodista, según sus palabras, “sin tener que dar

---

<sup>375</sup> *Ibíd.*, p.299

<sup>376</sup> Según Rouquié, Manrique era el hombre de Aramburu en la Marina. Afirma el autor “los partidarios de Aramburu, cuya estrategia de cercamiento no incluía el golpe de estado, se esforzaban en contener a los marinos ultras”. En 1958, inauguró en el Liceo Naval, institución que en ese momento dirigía, un ciclo de conferencias sobre el tema “La República y sus instituciones” dictadas por distintos dirigentes políticos de la oposición, como Crisólogo Larralde (UCRP), Alfredo Palacios (socialismo), Horacio Thedy (Partido Demócrata Progresista), Manuel Ordoñez (Democracia Cristiana) y Luis Leopoldo Boffi (UCRI). Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en la Argentina. Tomo II. 1943-1973*, Op. Cit., p. 163.

cuenta de sus expresiones a una autoridad superior”<sup>377</sup>. En 1963, el periódico fue cerrado por supuestos problemas financieros y creó la revista semanal *Leer para creer*. Entre 1965 y 1970, dirigió el semanario *Correo de la semana*, considerada por él una “publicación de carácter social”, desde donde comenzó a defender los derechos de los jubilados<sup>378</sup>. En 1970 dejó momentáneamente su labor periodística para asumir el cargo de ministro de Bienestar Social. Frente a dicho ministerio estuvo en la breve presidencia de Levingston, entre junio y febrero de 1971, cuando el presidente de facto le pidió la renuncia. Al poco tiempo, cuando asumió Lanusse la presidencia de la Nación, en abril de 1971, lo restableció en el cargo y permaneció hasta agosto de 1972, cuando renunció para iniciar su campaña como candidato a presidente frente a las elecciones de 1973.

Durante los dos años de gestión de Manrique ocurrieron cambios significativos en el MBS, a causa de la jerarquización de algunas dependencias y la creación de otras nuevas. A la estructura heredada del “Onganiato” de cuatro Secretarías de Estado (Vivienda, Salud, Seguridad Social y Asistencia y Promoción de la Comunidad), se agregaron dos que existían hasta entonces como Direcciones dentro de la amplia e indefinida SEPAC: del Menor y la Familia, y de Deportes. La Dirección del Menor estaba a cargo del abogado católico Florencio Varela quien sería, a partir de 1976, secretario del Menor y la Familia. Manrique designó como subsecretaria a profesora Ruth Fernández de Monjardín de Masci, convirtiéndose en la segunda mujer designada para un cargo de esa envergadura en el orden nacional<sup>379</sup>. Fernández de Monjardín estudió Filosofía y Ciencias de la Educación (UNLP), era profesora en la Escuela Normal de Luján y secretaria pro Universidad Nacional de la ciudad de Luján. Se inició en la actividad política en la Unión Cívica Radical y en Unión Cívica Radical Intransigente, había actuado en el centro de estudiantes (1946-1950) y fue convencional nacional en 1957. Entre 1959-1960 había sido subsecretaria de Acción Social en la prov. de Buenos Aires, en la gobernación de Oscar Alende<sup>380</sup>.

---

<sup>377</sup> Manrique, Francisco, *Qué es el Partido Federal*, Buenos Aires, Sudamericana, 1983

<sup>378</sup> También trabajó en televisión en los programas “Sumario a nuestro tiempo” (1963-1969) y en “Comentario político” que, según Manrique, había sido cerrado por el ministro del Interior del “Onganiato”, Borda, debido a que al funcionario no le simpatizaban las críticas de Manrique al gobierno. Ver Manrique, Francisco, Op. Cit.

<sup>379</sup> Anteriormente, entre noviembre de 1970 y marzo de 1971 había ocupado el cargo de subsecretaria de Cultura en el Ministerio de Cultura y Educación, Diana Levillier.

<sup>380</sup> *La Nación*, 11/8/1971

Es importante tener en cuenta que la SEPAC estaba ocupada por Oreste Carlos Ales<sup>381</sup>, cercano a los círculos castrenses, nacionalistas y católicos vinculados con esa Secretaría desde el “Onganiato”. En relación con esto, hay varios factores concurrentes para explicar por qué se creó en 1971 la Subsecretaría del Menor y la Familia. Por un lado, por la indudable voluntad política de Manrique de otorgar mayor jerarquía institucional a las áreas claves del MBS, sin temerle a la burocracia estatal como sus predecesores. Por otro lado, en este sentido, la idea de jerarquizar esta dirección concretamente surgió cuando la Comisión pro Universidad de la UNLu, a la que pertenecía Fernández de Monjardín, sugirió a Manrique, en una entrevista acordada con el ministro, que el Instituto de menores Ángel T. de Alvear, que dependía del Ministerio de Bienestar Social, podía ser anexado a la Universidad, transformándose en un establecimiento modelo para contribuir al estudio de los problemas de la minoridad. Luego de realizar una presentación del proyecto al ministro, éste, tras conocer y escuchar a Fernández de Monjardín, la nombró en el cargo de subsecretaria tras crear al poco tiempo la Subsecretaría del Menor y la Familia<sup>382</sup>. Por otra parte, creemos que a medida que crecía la conflictividad social y se iban trazando las características del “enemigo subversivo”, el “lobby” católico fue adquiriendo mayor fuerza para incidir en la definición de ciertas políticas que tradicionalmente consideraban sensibles como la familia. Así, sin menospreciar el hecho de que Manrique adoptó una política tendiente a la apertura y negociación con diferentes y amplios sectores, el programa histórico de la Iglesia y el laicado encontró eco en dos funcionarios católicos como Varela y Ales.

En 1970, Ales afirmó que “no habrá ni existirá bienestar para nuestros menores mientras no solucionemos el problema de la familia”<sup>383</sup>, sintetizando y adelantando el programa del MBS durante la última dictadura. En este sentido, en la tesis prestaremos más atención a esta área cuando verdaderamente se transforme, al decir de Oscar Oszlak y

---

<sup>381</sup> Ales había sido asesor del Instituto Nacional de Acción Social creado por la dictadura de 1955 y presidido por el vicealmirante Walter A. von Rentzell. También era General del Cuerpo de Intendencia del Ejército, escribía texto sobre historia militar argentina y sobre la historia local de Quilmes, era presidente de la Asociación de Amigos del Instituto de Arqueología de la Facultad de Historia y Letras de la Universidad del Salvador (ANTIQUITAS).

<sup>382</sup> Ver Malacalza, Leonardo, “La Universidad Nacional de Luján: entre utopías, mitos y realidades”, Concurso Ensayos 35 aniversario de la creación. Disponible en: <file:///D:/usuario/Downloads/lujan%20univ%20historia%20de%20Malacalza.pdf>

<sup>383</sup> *La Nación*, 20/10/1970



Guillermo O'Donnell, en una "cuestión socialmente problematizada"<sup>384</sup> e ingrese en la agenda del MBS como cuestión prioritaria, a partir de 1976. En este sentido, otras dos innovaciones institucionales de Manrique que, en los años venideros, cuando en el discurso oficial sean casi indiscernibles los límites entre el "subversivo", el homosexual, el drogadicto y el "apátrida", compartirían diagnósticos con la secretaria del Menor y la familia fueron el Consejo Nacional de Toxicomanía y Narcóticos, y el Centro Nacional de Recuperación Social.

En esos años también se "estatizó" otra cuestión fundamental, que ya fue analizada en el primer capítulo, el problema de las mutuales y las cooperativas, que antes permanecían también en el ostracismo de algún departamento de la ambiciosa SEPAC. Primero se creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, con un presidente y tres vocales, como ente descentralizado del MBS para jerarquizar las cooperativas con apoyo estatal, aplicando un régimen legal de estas sociedades para promover cooperativas que abarataran costos de producción, transporte, comercio, consumo y financiamiento; pero también para dar apoyo financiero y técnico a sectores menos desarrollados del cooperativismo<sup>385</sup>. Luego, con los mismos fines de promoción, asistencia y financiación se creó el Instituto Nacional de Acción Mutua, por medio de la ley 19.331<sup>386</sup>.

Asimismo, debido a la falta de disponibilidad de fondos en el Banco Hipotecario Nacional (BHN) para la construcción de viviendas, en 1972 fue creado el Fondo Nacional de la Vivienda mediante nuevas fuentes de recursos<sup>387</sup>.

Como veremos en los próximos apartados, también fue creado el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados –popularmente conocido con el nombre

---

<sup>384</sup> OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en REDES (revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes) N° 4, volumen 2, setiembre de 1995, Buenos Aires.

<sup>385</sup> *La Nación*, 8/9/1971; Ley 19219, *Boletín Oficial*, 9/9/1971.

<sup>386</sup> Ley 19.331, *Boletín Oficial*, 9/11/1971

<sup>387</sup> Ley 19.829, 30/11/1972, reglamentada por decreto 7680. Se utilizarían los siguientes fondos: un gravamen del 1.5% sobre la venta de ganado vacuno a faenar, el 2.5% sobre remuneraciones de sueldos y salarios a cargo del empleador, y fondos que provinieran de recuperación de préstamos.

de su obra social, PAMI-, que constituyó un avance muy grande en la atención social y médica para la clase pasiva. El INSSJP, además de financiarse con los aportes de jubilados, pensionados, trabajadores y empleadores, también recibiría la ayuda del dinero proveniente del exitoso juego “Pronósticos Deportivos”, el PRODE, que fue creado por Manrique con el asesoramiento del subsecretario de Bienestar Social, el banquero David Graiver. Inspirado en el juego español “La polla del fútbol”, lo recaudado se destinaría, en gran medida, a diversas políticas sociales por medio del sistema de coparticipación federal. Manrique lo había considerado “una forma de canalizar por el Estado la afición al juego de gran parte de la población para invertir en la solución de problemas de tipo social en lugar de que vaya a parar a manos de capitalistas clandestinos”<sup>388</sup>.

Con algunas excepciones que mencionamos, como Ales y Varela, en el equipo de secretarios y subsecretarios de Estado de Manrique encontramos actores variopintos, a diferencia del MBS del “onganiato”, debido a que el sesgo católico, corporativista y modernizante ya no era determinante como criterio de reclutamiento en un ministerio que cumpliría otras funciones en la trama estatal. En algunas áreas, como Seguridad Social, sí vemos que se privilegió la elección de expertos muy formados en su campo. En la primera gestión, entre julio y febrero de 1970, la Secretaría de Seguridad Social fue ocupada durante tres meses por el secretario Fernando Tomassi, quien venía de la gestión anterior, pero al poco tiempo fue desplazado por el propio Manrique, quien se hizo cargo en persona interinamente de la política de seguridad social hasta que fue nombrado Juan José Etala. El secretario era Dr. en Jurisprudencia (UBA), representante argentino en Ginebra ante la Organización Internacional del Trabajo como experto en seguridad social, profesor de Derecho del Trabajo (UBA-UCA) y autor asiduo de la revista “Derecho de la Seguridad Social”<sup>389</sup>. Luego, durante la presidencia de Lanusse, lo reemplazaría el abogado y empresario Carlos Argimón que había sido secretario de la Confederación de la Industria, vocal de la CGE, asesor en la OIT (1953-1954), Director de la Caja para el personal de la

---

<sup>388</sup> *La Nación*, 4/8/1971

<sup>389</sup> *La Nación*, 2/1/1970. El resto del equipo de Seguridad Social, fundamentalmente, el área de Previsión Social, también estaba integrado por especialistas o funcionarios con trayectoria en el área. Por ejemplo, el Director General de Servicios Comunes, cuyo objetivo era centralizar la recaudación, era Juan Gilibert, Dr. en Derecho (UBA), en el año 1945 ingresó en la actividad previsional. Fue el Secretario General de la Caja de Industria e interventor en la Caja de Navegación. Era asiduo colaborador en diversas revistas de Seguridad Social de la época. *La Nación*, 16/9/1970.

Industria (1952-1954) y Director del Instituto Nacional de Previsión Social (1954-1964). Argimón sería, también, el sucesor de Manrique en la conducción del Partido Federal.

El primer secretario de Salud Pública fue el médico (UBA) Horacio Rodríguez Castells<sup>390</sup>, también investigador, miembro de la Academia Nacional de Medicina, y fundador, profesor y decano de la Facultad de Medicina de la USAL. Había sido ministro de Salud Pública de la Nación de Guido (1962) y sería luego el ministro de Bignone (1981-1983). También presidió el Rotary Club de Buenos Aires y fue vicepresidente del Bs. As. Lawn Tennis. Su sucesor, a fines de 1971, fue otro futuro dirigente del Partido Federal, el médico Mario Brea, quien formaba parte de una generación de médicos liderada por Alfredo Lanari que impulsó la profesionalización académica de la medicina. En este sentido, en 1967, Brea había impulsado la creación del Consejo Nacional de Residencias Médicas (CONAREME) en el seno del MBS.

La Secretaría de Vivienda quedó en manos del arquitecto (UBA) Federico Ugarte quien fue vicepresidente de la Federación Panamericana de Asociaciones de Arquitectos y del Comité Ejecutivo de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA). En la segunda gestión de Manrique, con Lanusse, en la SEPAC fue nombrado el abogado penalista (UBA) Omar Lima Quintana<sup>391</sup> -un secretario con un perfil diferente al de Ales- que en la función pública había desempeñado diversos cargos vinculados al Poder Judicial. Fue profesor titular de Derecho Penal en las universidades de Buenos Aires, La Plata y Morón, donde fue rector y dirigió el Instituto de Derecho Penal y Criminología. Fue un activo dirigente en el conservadurismo, en los años sesenta fue secretario del Comité Nacional de la Federación de Partidos de Centro y, en 1963, candidato a la gobernación de Buenos Aires acompañado por Enrique Pinedo. En 1965, había aceptado ser candidato a concejal por Udelpa, la agrupación política de Pedro Eugenio Aramburu. Renunció al cargo de Secretario de la SEPAC apenas nueve meses después, para responder al ofrecimiento de un centro académico interamericano impulsado por la Universidad de Miami.

---

<sup>390</sup> Médico (UBA), académico, investigador, miembro de la Academia Nacional de Medicina, Ministro de Salud Pública de la Nación de Guido (1962) y de Bignone (1981-1983). Fundador, profesor y decano de la Facultad de Medicina de la USAL. Presidió el Rotary Club de Buenos Aires y fue vicepresidente del Bs. As. Lawn Tennis.

<sup>391</sup>*La Nación*, 27/3/1971; 27/12/2000

En julio de 1971, cuando fue creada la Subsecretaría de Deportes, Manrique nombró a Ernesto Cilley Hernández<sup>392</sup> al frente de la misma. La Subsecretaría General del Bienestar Social fue ocupada por David Graiver, quien fue dueño de varios bancos y empresas, con las que amasó una importante fortuna<sup>393</sup>.

Frente a esta abigarrada estructura ministerial vale la pena retomar la pregunta que realizó un editorial de *La Prensa* del año 1972, titulado “Las indeterminadas funciones de un ministerio”, sobre “si existe alguna limitación en esta jurisdicción administrativa”<sup>394</sup>. En este sentido, llamaba la atención sobre el nombre elegido “Ministerio de Bienestar Social” que confiaba a una sola rama del Poder Ejecutivo “la gigantesca empresa de llevar a cabo uno de los objetivos fundamentales enunciados en el Preámbulo de la Constitución Nacional (...): promover el bienestar general”. El bienestar de la población connotaba ideas de justicia, libertad, seguridad común, educación, cultura, salud, uso y goce de obras y servicios públicos. Y, con tono crítico, el diario señalaba que la falta de delimitación de atribuciones y deberes de cada poder y agencia estatal recordaba a los regímenes totalitarios en donde “se confunden todas estas funciones, o se concentran en la mano fuerte del poder omnímodo de un hombre o grupo de hombres”. En relación con esto, ponía algunos ejemplos elocuentes que volvían pertinente la inquietud planteada:

---

<sup>392</sup> El primer subsecretario de Deportes fue un jugador profesional de rugby con varios premios y títulos. El escritor del Martín Fierro, José Hernández, fue su tío abuelo y en su honor fundó un museo en Mar del Plata. Era organizador de fiestas criollas, tropillas, con carruajes históricos y ropa de la época, en eventos en los que se obtenían donaciones para la institución de caridad que fundó su madre Sarah Hernández de Cilley, para madres solteras y sus hijos. Se le encargó la organización de la recepción, con fiesta hípica y partido de polo, del Duque Felipe de Edimburgo, en marzo de 1962. Su abuela, Malvina, esposa de Greenleaf Cilley, fue la primera argentina, nacida en las Islas Malvinas, lo que lo impulsó a realizar acciones por la recuperación de las Islas. En 1982, cuando estalló la guerra, personalmente le escribió una carta al entonces Vicepresidente de los Estados Unidos, para interceder por la justicia.

<sup>393</sup> Se lo vinculó al Mossad, a la agrupación Montoneros y como financista de emprendimientos periodísticos de Jacobo y Héctor Timmerman. Según María Seoane, Manrique aportó al despacho de José Ber Gelbard la asidua visita del banquero, a quien había conocido por medio de la recomendación del empresario “ultracatólico, petrolero y hacendado”, Carlos Alberto Pérez Compagnon quien lo presentó como “uno de los genios de las finanzas que darán que hablar”. Manrique lo incorpora al MBS y Graiver, como dijimos, habría sugerido a Manrique crear el PRODE para financiar diversas políticas sociales e ir consolidando así su futura candidatura. También se ha dicho que Graiver se benefició de cuantiosas licitaciones del MBS que favorecieron a su empresa constructora FUNDAR. María Seoane, *El burgués maldito. La historia secreta de José Ber Gelbard*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1998. Ver Juan Gasparini: *David Graiver, el Banquero de los Montoneros*, Buenos Aires, editorial Norma, 2007

<sup>394</sup> *La Prensa*, 10/5/1972

Es muy difícil distinguir cuál es la competencia real del Ministerio de Bienestar Social: a sus instancias, tanto se declara de “interés nacional”, y se financia una competencia internacional de ajedrez (...) como por igual conducto se declara de utilidad pública una empresa privada de capital nacional y se la somete a los trámites de expropiación (...) Mientras, por una parte, también se considera de “interés nacional” un campeonato mundial de fútbol, a realizarse en el país en 1978, por la otra es visible la intervención del mismo ministerio en la determinación del “salario real”. (...) Más recientemente, desde el Ministerio de Bienestar Social partió una numerosa delegación hacia Eldorado, Misiones, encabezada por la propia titular de la Subsecretaría del Menor y la Familia, con la finalidad de investigar la denuncia de una madre joven a quien le habrían “robado” un hijo recién nacido. Pero ¿En Misiones no hay policía, fiscales y justicia?<sup>395</sup>

Esta pregunta nos permite reflexionar en distintas direcciones. Por un lado, la actuación en diversas áreas del MBS, el contacto con diversos sectores y sus problemáticas, le facilitaba al ministro Manrique mejorar constantemente su proyección política y prepararse mejor para la futura candidatura a presidente y para conformación de un partido político. Por otro lado, pensando al ministerio independientemente de este ministro, desde su creación en 1966, ocupó un lugar particular en el entramado ministerial ¿Es posible afirmar que el objetivo del MBS era la realización de la política social, en sentido clásico, de la dictadura? La respuesta sería parcialmente afirmativa si observamos el accionar de Salud Pública, Vivienda y Previsión Social.

Sin embargo, si atendemos a la SEPAC como innovación institucional y la manera en que el sentido de su creación, relacionado con la modificación de las relaciones sociales, se proyectaba sobre todas las dependencias del MBS, no es posible limitar su esfera de acción a la intervención social “clásica” del Estado. Incluso, cuando analizamos en el capítulo anterior el Sistema de Seguridad Social proyectado por el “Onganiato”, también vimos como repercutían en un área específica y tradicional de las agencias estatales destinadas al bienestar, las utopías futuristas. El MBS, en ese sentido, aparece como un espacio flexible y amplio, sujeto a la innovación y a la puesta en práctica de los “ensayos” ideológicos de diferentes agentes que lo ocuparon. Y, por ese motivo, la agenda y los

---

<sup>395</sup> *La Prensa*, 10/5/1972

problemas socialmente relevantes que era necesario atender variaron tanto entre un gobierno y otro.

De todos modos, el Ministerio en manos de Manrique es tal vez la excepción a esta tendencia, ya que, en consonancia a lo que venimos sugiriendo, tenemos suficientes elementos para afirmar que el funcionario consideró relevante atender los problemas concretos de la población, sobre todo, aquellos vinculados a la seguridad social, con el fin de construir los consensos necesarios para su carrera política.

## **2. La construcción de un ministro federal**

Como hemos visto en el Capítulo I, desde la SEPAC del MBS del “onganiato”, el secretario Puigbó había intentado dos cosas: que la “Revolución” comenzara a establecer canales de comunicación con el pueblo y, según las acusaciones del subsecretario Critto, intentar capitalizar políticamente a su favor las ventajas de estar al frente de una agencia estatal encargada de la distribución de subsidios y recursos entre los sectores populares y diversas asociaciones civiles. Esto reviste cierta importancia ya que, a pesar de la intención explícita de pensar la política social por fuera de los parámetros creados por el Estado durante el peronismo, diversos funcionarios nucleados en torno al MBS cayeron en la tentación “demagógica” que criticaban de sacar provecho de la cercanía con diferentes sectores sociales que esa agencia estatal posibilitaba.

El “Onganiato”, a partir de su militancia modernizante y eficientista, parecía poner límites más claros y precisos a la politización de las relaciones Estado-sociedad y de ahí las fuertes acusaciones vertidas en su momento contra las formas adoptadas por Puigbó. Francisco Manrique, ministro de Bienestar Social durante las dos últimas presidencias de la “Revolución Argentina”-la “nacionalista” y la “liberal”-, en cambio, con un estilo muy personalista, desde el MBS fue construyendo poder político para su futura candidatura presidencial y, en ese sentido, también tendió esos puentes entre el Estado y, como decía él mismo en diferentes oportunidades, el “hombre común”: “A Bienestar Social le corresponde la apasionante e irrenunciable tarea de elevación de la dignidad del hombre

común donde quiera que se encuentre, aportándole hechos y realidades, respuestas a sus inquietudes sociales, con verdad y rapidez, que promueven su fe perdida”<sup>396</sup>.

Es interesante traer a colación una entrevista que le realizaron en Corrientes, en uno de sus tantos viajes por el interior del país. En esa ocasión los periodistas le pidieron que definiera al peronismo y que comparara al Manrique de 1955 con el de 1971, teniendo en cuenta su participación activa en la destitución golpista de Juan Domingo Perón en el contexto de la autodenominada “Revolución Libertadora”. Entonces, el ministro respondió que el peronismo era “una forma de pensar nacional” con “muchos valores positivos”, pero que era anterior a cualquier título que se le haya dado. Y agregó que “el Manrique de 1955, con menos conocimiento de la vida, con menos conocimiento de las cosas, actuó como lo hizo porque tenía algún argumento para hacerlo sin importarle incluso la vida”<sup>397</sup>. No sólo es una declaración que al menos aparenta buscar funcionar como un mea culpa - seguramente en el intento de comenzar su campaña de cara a la futura transición democrática-, sino que trata de otorgar cierta universalidad al pensamiento, sensibilidad y tipo de relación líder-sociedad del peronismo.

Tempranamente, desde los primeros meses de su gestión frente al MBS que comenzó en junio de 1970 junto con la asunción de Levingston, Manrique inició sus viajes constantes por el interior del país, no sólo para cumplir con los habituales compromisos de los ministros del gabinete nacional, sino, como veremos, como una forma particular de construir consenso alrededor del régimen y , sobre todo, de su figura. En cada viaje por los distintos rincones del país, daba decenas de audiencias personales a sectores oficiales y particulares, otorgaba subsidios, firmaba cheques, cerraba acuerdos, entregaba viviendas, prometía bienes, obras y servicios que casi siempre concretaba.

En uno de sus primeros viajes, en este caso a Tucumán, en donde alcanzaría luego una adhesión importante, inauguró un comedor de ancianos al que entregó un subsidio para solventar gastos, se reunió con dirigentes sindicales y anunció el arriendo del ingenio San Juan para resolver un problema laboral que “trabajadores y vecinos aplaudieron”<sup>398</sup>.

---

<sup>396</sup> *La Prensa*, 14/5/1971

<sup>397</sup> *La Nación*, 1/2/1971

<sup>398</sup> *La Nación*, 4/12/1970

Luego, en Salta, en medio de las audiencias concedidas, afirmó que “el interior es nuestra mayor preocupación”, fue recibido por los intendentes y pobladores de las diferentes ciudades y localidades que visitó, “mantuvo dialogo con todas las personas que quisieron entrevistarlo y recibió por separado a 99 representantes de entidades locales que expusieron problemas y aspiraciones”. Luego, fue a Cafayate, visitó un hospital en Animaná, departió con vecinos y dirigentes de entidades públicas de diferentes localidades. En la agrupación Gauchos de Güemes lo agasajaron con una comida<sup>399</sup>. Según la prensa, la impresión que dejó en Salta fue que “ésta era una de las contadas veces que un funcionario de su jerarquía mantenía conversación directa con el vecindario”<sup>400</sup>. Concedió allí más de 70 audiencias, fue a analizar la situación de los pueblos originarios que “a través de sus capitanes le expusieron sus necesidades”. Entre otras cosas, le solicitaron un camión para transportar productos y una bomba para extraer agua, Manrique prometió que los enviaría y les otorgó un subsidio por 250.000 pesos para pagar las tierras que ocupaban. En la provincia de Córdoba, además de prometer subsidios para viviendas, visitar hospitales y dar audiencias a diversas entidades, fue a una cárcel de menores y en un pabellón encontró a un ex cadete de su diario *Correo de la Tarde* y a otro menor que le comentó que estaba desde hacía cuatro meses sin resolución a disposición del juez. Frente a esta circunstancia, Manrique realizó una afirmación que le traería algunos problemas con el juez: “No podemos hacer escuela de delincuentes. Este caso es bien palpable de lo que sucede en el país y si un juez tiene cuatro meses preso a un menor por robar una gallina el que merece estar preso es el juez”<sup>401</sup>.

En enero de 1971, unos días antes de que Levingston le pida la renuncia y deje el cargo por un mes, el ministro visitó Bahía Blanca y allí podía presentirse la crisis política. Al parecer, el gobernador de la provincia de Buenos Aires solicitó a los intendentes que no concurrieran a recibirlo. A pesar de la ausencia de autoridades, Manrique sostenía frente a los periodistas que, “de cualquier manera, hemos cumplido con nuestra obligación de ponernos en contacto con el hombre común que es el que nos tiene que transmitir

---

<sup>399</sup> *La Nación*, 6/12/1970

<sup>400</sup> *La Nación*, 7/12/1970

<sup>401</sup> *La Nación*, 20/12/1970. Luego, el juez respondió objetando públicamente la acusación de Manrique y explicó que el menor no era un ladrón de gallinas, sino que había cometido homicidio, reiterados hurtos y fugas, ver *La Nación*, 31/12/1970.



directamente sus cuestiones a objeto de buscar soluciones”<sup>402</sup>. Al final de la conferencia dada a los periodistas, éstos le señalaron que “da la coincidencia que en dos golpes trascendentes para la vida nacional está la presencia, la figura de Manrique en primera hora, ¿A qué se debe?”, y Manrique respondió “Yo soy como la lombriz, aparezco después de cada aguacero”<sup>403</sup>, quizás también anunciando, indirectamente, su retorno con creces después de lo que pasaría el 10 de febrero de 1971 cuando Levingston le pida su renuncia por “disconformidad con determinados aspectos de su actuación”<sup>404</sup>. En ese contexto, en Tucumán, 200 trabajadores del ingenio San Juan, que, como dijimos anteriormente, había recuperado su trabajo por una gestión de Manrique en su visita a la provincia, abandonaron sus puestos para realizar una marcha para expresar su solidaridad con el ex ministro<sup>405</sup>.

Un editorial del diario *La Nación* dedicado a esta resonante renuncia después de sus ocho meses de gestión, indicaba que “hacía mucho que el alejamiento de un ministro no alcanzaba la repercusión que ha tenido la renuncia del sr. Manrique”. El editorial lo atribuía a su personalidad, “hombre de actitudes resueltas”, que realizaba su labor con una dinámica intensa traducida, por ejemplo, “en el empeñoso contacto personal con sectores sociales dispersos por todo el país. Era, sin duda, el ministro que más hablaba con el hombre de la calle”. E indicaba que algunos, como el propio Levingston, “sostenían que ese esfuerzo se orientaba más hacia la promoción personal que a la divulgación del ideario revolucionario. Otros, en cambio veían en su actitud el deseo de atenuar los efectos de la incomunicación del gobierno revolucionario con vastos sectores ciudadanos”<sup>406</sup>.

---

<sup>402</sup> *La Nación*, 23/1/1971

<sup>403</sup> *La Nación*, 23/1/1971

<sup>404</sup> *La Nación*, 10/2/1971

<sup>405</sup> *La Nación*, 13/12/1971. Es importante considerar que el proyecto de “saneamiento” de la economía tucumana basado en la racionalización y diversificación de la industria local encarada durante el “Onganiato” implicó, desde el inicio de la dictadura, la intervención, desmantelamiento y cierre inmediato de siete ingenios, lo que agudizó gravemente la crisis provincial iniciada en 1965. Hacia fines de 1966, más de 9.000 pequeños cañeros habían perdido sus cupos de producción, en 1967 el cierre de los ingenios y la reducción del personal en los que siguieron funcionando dejaron desocupados a más de 17.000 trabajadores. El índice de desocupación en Tucumán en 1968 y 1969 era casi del 15%. En sólo tres años, más de 150.000 personas sobre una población cercana a los 750.00 habitantes, abandonaron la provincia. Debido a esta crisis, desde 1965 en Tucumán comenzó a vivirse un gran proceso de protesta social y política que desembocaría en una serie de insurrecciones entre noviembre de 1970 y junio de 1972, conocidas como los “tucumanazos”. Ver Ramírez, Ana Julia, “Tucumán 1965-1969: movimiento azucarero y radicalización política”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, en línea desde el 12/7/2008, consultado el 8/1/2016 URL : <http://nuevomundo.revues.org/38892> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.38892

<sup>406</sup> *La Nación*, 14/2/1971

Al mes siguiente, después de la destitución de Levingston, el 27 de marzo de 1971, asumió el comandante en jefe de las FFAA, Lanusse, y Manrique juró, de nuevo, como ministro del MBS. Reanudando sus viajes al interior, al llegar a Catamarca, “más de 1000 personas, algunas de las cuales entonaban estribillos alusivos o llevaban carteles expresándole su simpatía dieron la bienvenida al ministro de Bienestar Social, Sr. Manrique”<sup>407</sup>. Distintas personas entregaron memoriales al visitante, declarado huésped de honor. Allí concedió audiencias colectivas y dio una conferencia de prensa. En otra de sus visitas, en este caso a Mendoza, lo esperó un grupo de personas en el acceso de la casa de gobierno, sobre todo jubilados, que lo saludaban con aplausos y accedió a atender los pedidos que le formulaban las personas que lo detenían a su paso. Manrique y distintos funcionarios de Bienestar Social asistieron a un almuerzo popular con 2000 personas en donde también dio audiencias públicas y privadas<sup>408</sup>. En La Plata, “cuando llegó a la casa de gobierno, algunos jubilados y otras personas lo aplaudieron y entregaron sobres con peticiones”<sup>409</sup>.

El interior del país, entonces, fue construyéndose en un eje muy importante de su gestión en cuanto a la atención de las problemáticas de la población (“Hace rato que hago verdadera política al concurrir a lugares del interior del país para solucionar problemas”<sup>410</sup>), pero también como el centro de una proclama “federalista” que, de hecho, como veremos en el último apartado, desembocó en la conformación del “Partido Federal”. El ministro afirmaba a mediados de 1971, luego de haber realizado 57 visitas a localidades del país “La argentina en los papeles es formidable, pero otra resulta la que se observa en los viajes por el interior”<sup>411</sup>. Según afirmaba, a partir de sus cuantiosos viajes había logrado tener “alguna información en mi poder y lógicamente todos esos son elementos que el señor presidente utiliza para poder decidir en cada oportunidad”<sup>412</sup>.

En sus constantes viajes, Manrique daba decenas de audiencias a los vecinos y representantes de diversas entidades, pero también visitaba asiduamente a los gobernadores

---

<sup>407</sup> *La Nación*, 17/4/1971

<sup>408</sup> *La Prensa*, 7/5/1971; 8/5/1971

<sup>409</sup> *La Prensa*, 27/6/1971

<sup>410</sup> *La Nación*, 2/7/1971

<sup>411</sup> *La Prensa*, 27/6/1971

<sup>412</sup> *La Prensa*, 14/5/1971

y diferentes autoridades civiles, militares y religiosas importantes de cada lugar, cuestión que, claramente, nos permite comprender de qué manera fue construyendo las alianzas con los políticos de las provincias para lograr su candidatura, luego, como presidente. Veremos esta cuestión nuevamente en el último apartado.

Su pretendida vocación federalista también se expresó, por ejemplo, en la propuesta de organizar reuniones de coordinación de ministros de Bienestar Social, generando un espacio de intercambio entre todos los funcionarios del área del país. En ese marco, en la primera reunión, los ministros de las provincias pidieron aumentos de presupuesto para poder implementar los planes para el año 1972. Aunque algunos, por ejemplo, el ministro de Mendoza, Felix Gibbs, consideró que la reunión “era altamente provechosa y revelaba una nueva mentalidad el hecho de haber escuchado la opinión de los estados provinciales, antes de la formulación de políticas que alcancen a todo el país”<sup>413</sup>. El ministro de Santa Fe, García Solá, también consideró importante y útil “que continúen las reuniones en nivel nacional y regional para hacer los diagnósticos exactos”, pero también pidió que se revise el sistema de coparticipación impositivo porque el problema presupuestario “podría atentar contra la armónica integración nacional que constituye imperativo de la hora que vive el país”<sup>414</sup>.

### **3. La política social: los intentos de “estatización” y sus límites**

Una tendencia general de la gestión de Manrique, en este marco, fue el fuerte personalismo y, en simultáneo, el intento de que la política del MBS llegue al “hombre común” sin mediación corporativa. En ello se diferenciaba fuertemente del paradigma de intervención predominante del “Onganiato”, que pregonaba por una presencia mayor de las asociaciones civiles (las denominadas “organizaciones intermedias”), a partir del paradigma de subsidiariedad del Estado y el foco en la “comunidad”, ocupando el municipio un papel central como espacio y actor de la gestión de la política social. El modo de acercamiento de Manrique, en cambio, consistió en acentuar la relación directa entre el Estado y los individuos, por medio de diferentes estrategias. Una que ya hemos analizado, consistía en sus constantes visitas al interior del país, en el diálogo con los trabajadores, los

---

<sup>413</sup> *La Nación*, 2/12/1971

<sup>414</sup> *La Nación*, 2/12/1971

representantes de diversas entidades y sindicatos, pero también, y este es un aspecto central de su estrategia, con los vecinos de las diferentes ciudades, localidades y pueblos que visitaba. El Ministerio, encarnado en su figura, se materializaba en diferentes lugares del interior y resolvía problemas en el momento: un subsidio, una vivienda, la resolución de un trámite, el envío de un camión. Él jamás enviaba solamente a los secretarios y subsecretarios de la cartera, sino que se hacía presente junto con todo el personal en cada lugar.

En uno de estos viajes, de hecho, los periodistas le preguntaron qué conclusiones o resultados se obtenían de las visitas que efectúa a diferentes provincias con todo su equipo de colaboradores y le señalaron que diversos comentarios callejeros lo vinculaban con su presunta proyección política “ya que hallándose La Plata a sólo 55 km. de la metrópoli se considera que los asuntos tratados lo podrían haber sido por intermedio de los funcionarios respectivos de cada área sin necesidad de traslado masivo”<sup>415</sup>. Como tantas otras veces, Manrique negó que tuviese “imagen política”.

Pero no sólo estuvo omnipresente en cada lugar del interior del país sino que el mismo papel cumplió en su gestión dentro del MBS, como observaremos. Cuando consideró que era necesario encarar medidas importantes en algunas áreas críticas de la cartera, pidió la renuncia de los secretarios de Seguridad Social, Salud Pública y Vivienda y los suplantó personalmente, transformándose en simultáneo en ministro y secretario. Por estas decisiones personales, enérgicas y contundentes, tempranamente se sospechó con fundamentos de la intención que tenía de ser candidato al cargo de presidente en la próxima transición a la democracia, que sobrevendría en el año 1973.

El Ministerio de Bienestar Social comenzó a utilizar la prensa nacional a modo de propaganda oficial, pero también para comunicar directamente a los beneficiarios sobre medidas adoptadas y fechas de cobro, en este intento de vincularse directamente con el “hombre común”. Esto, en el plano de las políticas hacia los jubilados, por ejemplo, implicó intentar cooptar a algunas organizaciones de jubilados más dóciles y dispuestas a participar y, como en otras iniciativas de Manrique, restar centralidad a los sindicatos y corporaciones en la gestión de la política social. En este sentido, como veremos, fue también sistemático

---

<sup>415</sup> *La Prensa*, 29/6/1971

el uso de las solicitadas de página entera en los periódicos por parte del MBS para realizar una fuerte campaña contra dos corporaciones que, en diferentes momentos, le ponían algunas trabas al desempeño del ministro: la CGT y la COMRA.

De alguna forma, como adelantamos, en algunas áreas centrales se intentaron revertir los procesos de descentralización y subsidiariedad del Estado para promover la fortaleza de la institucionalidad estatal en la resolución de la cuestión social. En este sentido, Manrique solicitaba la “colaboración de todos para cumplir con eficiencia la etapa de consolidación social del gobierno nacional en procura de una argentina institucionalizada”<sup>416</sup>. En el marco de los intentos de Manrique de desarrollar su proyección política, no tenía demasiado sentido estimular a las comunidades, municipios o a las “organizaciones intermedias” para que se encargaran de la autogestión del bienestar. Entonces, el Estado, en este caso particular, el MBS, profundizó, como hemos visto en un apartado anterior, el entramado burocrático, jerarquizando algunas dependencias e interviniendo de manera activa en las diferentes áreas. Por este motivo, además de tomar personalmente y controlar las riendas de las secretarías del MBS restando jerarquía a la figura de los Secretarios de Estado devenidos Subsecretarios, fue también necesario quitar protagonismo a los sindicatos. Las estrategias del ministerio estudiado, en este sentido, fueron diversas y cambiantes a lo largo de sus dos años de gestión.

En sus intentos, como él mismo decía, de “institucionalizar lo social”, un proyecto que tenía, incluso desde la década del '50, era la creación de un “Banco social” que a pesar de haberlo intentado no contó con la aprobación de Lanusse ni tampoco con el tiempo necesario para llevarlo a la práctica. El banco, según Manrique, había sido proyectado por él durante el gobierno de Aramburu. La idea era “centralizar en esta entidad todo lo relativo a la recepción de fondos sociales y operar atendiendo las necesidades de los trabajadores, financiando la actividad social con reducción de aportes y aumento de beneficios”<sup>417</sup>. De esta manera, se aplicaría un criterio “bancario y humano”, estableciendo una “tasa única social”. El Banco Social multiplicaría “los bienes sociales a menores costos y atenderá las

---

<sup>416</sup> *La Prensa*, 27/10/1971

<sup>417</sup> Manrique, Francisco, *Qué es el Partido Federal*, Op. Cit., p. 12

operaciones crediticias de los trabajadores. En su dirección participarán las fuerzas económico sociales”<sup>418</sup>.

Así, en un discurso en Mendoza afirmó que el sistema de seguridad social recién estaba empezando a construirse, porque no había conciencia entre la gente en cumplir con los aportes. La creación del “banco social” tendría el fin de “dignificar al hombre que trabaja”<sup>419</sup>. Para intentar llevarlo a la práctica, en octubre de 1971 Manrique desplazó al secretario de Vivienda y presidente del Banco Hipotecario Nacional (BHN), Federico Ugarte, y se hizo cargo por un tiempo de la Subsecretaría, como dijimos. También se rumoreaba que, al igual que otros secretarios, Ugarte había renunciado porque no estaba conforme con la desjerarquización de Secretaría a Subsecretaría llevada a cabo por Manrique. Aún así, en su renuncia, explicitaba que su decisión tenía como finalidad facilitarle a Manrique la reestructuración de esa agencia estatal y la transformación del BHN en Banco Social<sup>420</sup>. Manrique le respondió la carta elogiando su gestión y reafirmando la importancia del proyecto del Banco Social para el desarrollo nacional<sup>421</sup>.

En junio de 1972, Manrique anunció que, en breve, se conocerían las reformas a la carta orgánica del BHN incluyendo algunas operatorias sociales que significarían el principio del Banco Social<sup>422</sup>. Unos días antes de renunciar al cargo, el ministro envió a consideración de la presidencia el texto del proyecto de creación del Banco, pero, al parecer, no logró la aprobación de Lanusse. No sabemos exactamente cuál fue la reacción de Manrique en ese momento, aunque en sus memorias afirma que el proyecto nunca pudo concretarse “porque no halla en las esferas correspondientes el eco deseado, lo cual fue calificado irónicamente por Manrique como una ‘oposición de status’”<sup>423</sup>.

#### **a. Manrique y los jubilados**

Un editorial del Diario *La Nación* de la época es elocuente en su análisis sobre el recurrente problema nacional de los jubilados:

---

<sup>418</sup> Ídem, p. 141

<sup>419</sup> *La Prensa*, 25/10/1971

<sup>420</sup> *La Prensa*, 27/10/1971

<sup>421</sup> *La Prensa*, 27/10/1971

<sup>422</sup> *La Nación*, 21/6/1972

<sup>423</sup> Manrique, Francisco, Op. Cit, p. 12

La previsión social subsiste principalmente por la acción personal de los hombres de gobierno y de los funcionarios que generalmente se inmolan en defensa de la clase pasiva con resultados que nunca son deseados porque las estructuras no responden a la necesidades de la hora. En esa lucha dramática se ha visto caer a hombres que podrían haber finalizados sus programas de contar con elementos idóneos y con el necesario apoyo de sectores interesados<sup>424</sup>

El problema del sistema reposaba en el hecho de “que se basa casi exclusivamente en la buena fe de los obligados”<sup>425</sup>. En este sentido, la relación de aportantes y beneficiarios siempre fue problemática y llevó a que las cajas entraran constantemente en déficit, debido a la tendencia a la evasión por parte de los trabajadores, los empresarios y el propio Estado. A pesar de los intentos enérgicamente modernizadores del primer gobierno de la “Revolución Argentina” que, como hemos visto, llevó a que se implementaran numerosos cambios, en esa situación deficitaria encontró Manrique las cajas. Una de sus primeras medidas fue, como hemos dicho, a los tres meses de su gestión, desplazar de su cargo al Secretario de Seguridad Social que provenía del gabinete nacional de Onganía y hacerse cargo él mismo ya que quería “asumir él toda la responsabilidad en el manejo de seguridad social”:

“considero que ha llegado el momento de asumir yo toda la responsabilidad en el manejo de la seguridad social para proceder a su reestructuración. A este fin le solicito quiera poner su cartera a mi disposición para facilitar la tarea. Es mi intención hacerme cargo hoy mismo de la secretaría de Estado de Seguridad Social en forma interina por el plazo adecuado para realizar los cambios que me propongo”<sup>426</sup>

Una de las primeras medidas urgentes que tomó fue tramitar el primer pago de 72000 jubilados que aún no habían logrado cobrar sus haberes desde el paso a la pasividad y el MBS lo informa por medio de los diarios de tirada nacional, utilizando varias páginas de los periódicos para informar a cada uno de los 72000 jubilados, con nombre y apellido y DNI, cuánto cobrarían<sup>427</sup>. Se aumentó el haber mínimo jubilatorio<sup>428</sup> y de pensiones<sup>429</sup>,

---

<sup>424</sup> *La Nación*, 4/12/1970

<sup>425</sup> *La Nación*, 4/12/1970

<sup>426</sup> *La Nación*, 12/9/1970

<sup>427</sup> *La Nación*, 25/9/1970. Ley n° 18749

<sup>428</sup> Decreto 1661, *Boletín Oficial*, 20/10/1970

<sup>429</sup> Ley 18827, *Boletín Oficial*, 18/11/1970

aumentó el monto salarial que podía recibir un jubilado en actividad de 10000 a 25000<sup>430</sup>, Luego, por medio del decreto ley 18820, creó la Dirección Nacional de Previsión Social para la recaudación y fiscalización centralizada y unificada de aportes y contribuciones con un proceso electrónico de datos que permitía detectar y penar a los evasores<sup>431</sup>, y la ley 18821 que buscó normalizar los pagos de los empleadores, regularizar deudas con sanciones por incumplimiento. Luego, se creó, por medio de la resolución 437, una auditoría con representantes de 19 entidades de jubilados y pensionados para fiscalizar el sistema y con facultades de control<sup>432</sup>. Prestarían un servicio de auditoría en cada caja y en la dirección nacional de previsión social para fiscalizar los expedientes antes de su pago y en curso de pago, y se reunirían periódicamente con el Secretario de Seguridad Social.

Además de tomar personalmente el control de la Secretaría de Seguridad Social, fue necesario restar protagonismo a los sindicatos. Fueron criticados enérgicamente los paros corporativos. Al poco tiempo de comenzar su gestión, La Fraternidad organizó una huelga ferroviaria en apoyo a los jubilados del sector. Frente a este episodio, Manrique afirmó que “el gobierno se va a ocupar de los miles trámites irresueltos y no sólo de los cien que reclama el sindicato” y que no harían distinción de ninguna especie<sup>433</sup>. Al poco tiempo, se produjo una concentración llamada por la Mesa Coordinadora de Jubilados y Pensionados de la República Argentina en Plaza de Mayo para reclamar aumento de \$10.000 mensuales por la devaluación, acompañada por la CGTA de Raymundo Ongaro. Frente a esto, Levingston y Manrique recibieron en la Casa Rosada a los representantes de la Mesa Coordinadora. En la Plaza, las fuerzas de seguridad no querían permitir que Raymundo Ongaro y los sindicalistas estuvieran en la concentración porque “no tenían la edad para participar del evento” y hubo 50 detenidos<sup>434</sup>. Esto nos muestra, como también ocurrió en otras ocasiones, la mejor disposición al diálogo con los representantes de los jubilados que con los sindicalistas. En ocasión del llamado de la CGT de un paro de 36 horas, las diferentes Secretarías del MBS comenzaron a publicar diversas y llamativas solicitudes en los diarios de tirada nacional todas encabezadas por el siguiente mensaje:

---

<sup>430</sup> Decreto 1661, Boletín Oficial, 20/10/1970

<sup>431</sup> *La Nación*, 30/10/1970

<sup>432</sup> *La Nación*, 17/11/1970

<sup>433</sup> *La Nación*, 9/8/1970

<sup>434</sup> *La Nación*, 1/9/1970



“Hechos, no demagogia. No es tiempo de demagogia como la que se expresa en la solicitada de la CGT a través de su tono declamatorio inevitablemente unido a la vieja política que la madurez del pueblo argentino rechaza definitivamente”.

Luego, por ejemplo, en la Solicitada de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, decía “Es tiempo de Hechos” y debajo se enumeraban todas las acciones realizadas hasta ese momento por esa dependencia del MBS en materia de Seguridad Social<sup>435</sup>. El mismo formato y mensaje presentaban las solicitadas a página entera de las secretarías de Vivienda<sup>436</sup>, de Salud Pública<sup>437</sup> y de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad<sup>438</sup>.

Una de las iniciativas más resonantes de la gestión, sin embargo, fue la creación, en mayo de 1971, del organismo de obra social para el sector pasivo, llamado Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido por su obra social PAMI, por medio de la ley 19032. El objeto principal sería “la prestación, por sí o por intermedio de terceros, a los jubilados y pensionados de régimen nacional de previsión y su grupo familiar primario, de servicios médicos asistenciales destinados al fomento, protección y recuperación de la salud”<sup>439</sup>. Como indicaba la nota que acompañaba la ley, aunque

algunos sectores de jubilados y pensionados gozan de servicios sociales a través de distintas obras sociales que contemplan en su afiliación a los respectivos regímenes (...)la gran mayoría de los beneficiarios del régimen nacional de previsión, entre ellos la totalidad del sector autónomo, no tienen derecho a servicios médicos asistenciales y otros complementarios de promoción y bienestar social (...). La situación señalada es tanto más aguda, si se advierte que el sector pasivo tiene, por su edad, mayor necesidad de prestaciones médicas, y por percibir haberes más reducidos que el personal en actividad, una dificultad, también mayor, en acceder por sus propios medios a esos servicios<sup>440</sup>.

---

<sup>435</sup> *La Nación*, 10/11/1970

<sup>436</sup> *La Nación*, 11/11/1970

<sup>437</sup> *La Nación*, 14/11/1970

<sup>438</sup> *La Nación*, 19/11/1970

<sup>439</sup> Ver *La Nación*, 14/5/71; Ley 19032, *Boletín Oficial*, 28/5/1971

<sup>440</sup> Ley 19032, *Boletín Oficial*, 28/5/1971

El directorio estaría integrado por “representantes de los jubilados, los cotizantes activos y del Estado”. El financiamiento del régimen proyectado se sustentaba en aportes de los propios beneficiarios, los trabajadores en relación de dependencia y autónomos, como también en una contribución del Estado a través de fondos provenientes del producido de la Lotería de Beneficencia Nacional y Casinos<sup>441</sup>. El presidente del flamante instituto fue Pedro Urrutia, el dirigente de una de las organizaciones de jubilados más activas del período<sup>442</sup>, a quien también lo habíamos encontrado negociando con la secretaría de Seguridad Social durante el “Onganiato”. Esto nos permite observar la adhesión que estas iniciativas generaban entre una parte del sector pasivo. Unos meses después de la creación del Instituto, en marzo de 1972, se creó el Programa de Atención Médica Integral (PAMI), la primera obra social para los jubilados y pensionados<sup>443</sup>.

#### **b. Estado y sindicatos frente a la salud**

Durante los gobiernos de Levingston y Lanusse, cuando Manrique estuvo al frente del MBS y, por un tiempo, también presidió la Secretaría de Seguridad Social de manera interina, hubo un momento muy álgido de enfrentamiento entre Manrique y la CGT por un lado, y las corporaciones profesionales por el otro, en los últimos meses de 1971 y los primeros de 1972, en el que ambos grupos corporativos defendían la perduración del sistema de obras sociales tal como se había ido generando de manera espontánea a lo largo de dos o tres décadas y se había cristalizado, como vimos, por medio de la ley 18610 durante el gobierno de Onganía. Todas las iniciativas de Manrique dirigidas a superar la fragmentación, la superposición de recursos, la irracionalidad en la administración y la desigual situación de los beneficiarios en el acceso a las prestaciones, en este marco, fueron tildadas por la Confederación Médica de la República Argentina (CMRA) de “estatizantes” y “paternalistas”<sup>444</sup>.

Durante la gestión Manrique, el fuerte conflicto en torno a la cuestión de la seguridad social médica surgió a principios de 1971 cuando la Confederación Médica de la República Argentina comenzó a confeccionar, sugerir y recomendar al ministro que

---

<sup>441</sup> Ley 19032, *Boletín Oficial*, 28/5/1971

<sup>442</sup> *La Prensa*, 9/6/1971

<sup>443</sup> *La Nación*, 17/3/72

<sup>444</sup> *La Nación*, 3/12/1971

implementara un Seguro de atención médica universal con aportes de asegurados, empleadores y Estado<sup>445</sup>, que Manrique, en un principio, pareció tomar como una opción pasible de ser adoptada para resolver el problema de la cobertura médica de los sectores no implicados en relaciones salariales. Tiempo antes, José Rucci, en representación de la CGT, había concurrido a reuniones con Manrique esperando que el ministro les informara acerca de la ley de obras sociales ya que, según el líder sindical, “hay muchos intereses en este problema y por eso la ley debe cumplirse”<sup>446</sup>. El problema de la preponderancia que la ley 18610 otorgaba al sector gremial aparecía en la voz de diversos actores y era resaltado en un editorial del diario *La Prensa* que llamaba la atención sobre el hecho de que los jubilados aportaran el 2% de sus haberes, mientras que los trabajadores un 1% y otro 1% sólo si tenían grupo familiar a cargo<sup>447</sup>, cuestión que se resolvería poco tiempo después con la creación del PAMI por Manrique.

En el Primer Encuentro argentino de Profesionales de la Salud se aprobó un informe final propiciando la implementación de un Seguro Nacional de Salud con el auspicio de la Secretaría de Salud pública y rechazando la “estatización de sus profesiones”<sup>448</sup>. En otra reunión de José Rucci y Adelino Romero con Manrique, los dirigentes gremiales manifestaron su preocupación por los rumores sobre la implementación del seguro de salud: “Dicha iniciativa-entienden los gremialistas-significaría sustraer en un 80 por ciento los ingresos de los sindicatos a través del Instituto Nacional de Obras Sociales”<sup>449</sup>. Al mismo tiempo, en una solicitada publicada en *La Nación*, la CGT se oponía a la Confederación Médica y reivindicaba la ley 18610 a la que consideraba en gran medida creación suya y “un cuerpo de vocación revolucionaria en el diagnóstico y el tratamiento del problema de la salud”<sup>450</sup>. En la misma, sostenían que los órganos gremiales que representan a los profesionales ligados a la atención médica defendían los intereses de las sociedades financieras que lucran con la salud del pueblo y que se estaban intentando volcar los recursos del INOS a un aventurado sistema de seguro de salud<sup>451</sup>. Pero los temores de la

---

<sup>445</sup> *La Nación*, 18/4/1971

<sup>446</sup> *La Nación*, 22/12/1970

<sup>447</sup> *La Prensa*, 10/5/1971

<sup>448</sup> *La Prensa*, 4/6/1971

<sup>449</sup> *La Nación*, 25/8/1971

<sup>450</sup> *La Nación*, 12/8/1971

<sup>451</sup> *La Nación*, 12/8/1971

CGT se disiparon cuando el ministro cambió de estrategia, dejó de marcar límites a los sindicatos y no sólo reglamentó a su favor la ley 18610 de obras sociales con cambios muy sutiles, sino que realizó una iniciativa que luego analizaremos, que enfureció a la corporación médica.

Es importante considerar que el progresivo cambio de las relaciones entre el MBS y la CGT que, como hemos visto en el apartado anterior, en 1970 habían sido tensas, comenzó a darse durante 1971 con la asunción de Lanusse. En este sentido, para entender este cambio, es importante considerar que en las “normas de acción” para el gabinete nacional expuestas por el nuevo presidente de facto se sostenía que “el centro de gravedad de la acción de gobierno se aplicará en lo político, con una marcada sensibilidad social”<sup>452</sup>. En este marco, Aldo Ferrer, que, como vimos, era una figura importante en el gobierno de Levingston, continuó en Economía para desarrollar una política “sensible” frente a los trabajadores: aumentos de salarios y el anuncio de convenciones colectivas de trabajo sin topes prefijados para aumentos salariales.

LA CGT y la CGE, demostrando cierto entusiasmo frente al proceso de transición democrática, visitaron a Lanusse para pedir una amnistía para los presos políticos, expresar su apoyo a la nueva etapa y celebrar un “pacto social” tripartito (trabajadores, empresarios, Estado) a modo de tregua, a partir de la cual encarar la transición<sup>453</sup>. En este marco, en mayo de 1971, no casualmente, el Instituto Nacional de Obras Sociales dejó de pertenecer a la esfera de Bienestar Social y pasó a formar parte del Ministerio de Trabajo, en donde Lanusse designó al ministro de Trabajo de Onganía: Rubens San Sebastián, un aliado clave de los sindicatos -también lo había sido en 1969 y 1970-, sobre todo, a la hora de facilitarles el control sobre las obras sociales<sup>454</sup>.

---

<sup>452</sup> *La Nación*, 1/4/1971

<sup>453</sup> O'Donnell, Guillermo, Op. Cit, pp. 319-320

<sup>454</sup> Belmartino, Susana, Los procesos políticos de toma de decisiones en salud. Historia y teoría, disponible en <http://www.unc.edu.ar/extension/vinculacion/instituciones-sociales-y-salud/acciones-realizadas/2010/seminario-extensionista-aportes-de-la-epidemiologia-comunitaria/unc-seu-procesos-politicos-sistema-salud.pdf>

En octubre de 1971, tras la renuncia de Castells en Salud Pública, Manrique se hizo cargo de esa subsecretaría<sup>455</sup> y, en noviembre, por medio de la ley 19337, llevó a cabo un proceso de descentralización hospitalaria, otorgando importancia a los hospitales en el marco de su política nacional de salud pública, pero estableciendo convenios para su financiación con las obras sociales sindicales. La Confederación Médica venía reclamando el seguro nacional de salud, en parte, para evitar que se “estatizara” la salud, cuestión que atentaba contra sus intereses corporativos. En ese marco, alejada su expectativa de implantar dicho seguro médico con financiación tripartita, comenzó una oleada de paros, protestas y solicitadas en contra de la decisión de Manrique que duró bastante tiempo y no se resolvió hasta la salida del ministro del MBS, en agosto de 1972. En sus discursos a favor de la descentralización hospitalaria, Manrique sostenía que se opondría “a todo sistema de salud que lleve a ciertos grupos y solamente a ciertos grupos a garantizar su tranquilidad”<sup>456</sup> y en una conferencia dirigiéndose a los médicos afirmó:

hay ciertas especulaciones alrededor del problema de la salud, en grupos –lamentablemente- de gente que lo interpretan como susceptible de ser comercializado y no como elemento para ejercer la vocación que ustedes tienen. Hay quienes, en función de ese mercado que ofrece la salud, interpretan –sin tener nada que ver con la salud- que hay allí una oportunidad para especular, para hacer negocio. Desde luego, no me estoy refiriendo a un médico, sino a quien no lo es<sup>457</sup>.

La confederación médica lo acusaba de querer masificar y socializar la medicina, y Manrique replicaba: “La salud no es mercancía. Esto lo dijo Lenin. Y ahí en más convirtió al equipo de salud en masificado agente del Estado. La salud no es mercancía, repetimos nosotros para afirmar un concepto social que nadie puede discutir abiertamente, aunque ciertos comerciantes de la salud lo desmientan con su conducta”<sup>458</sup>.

Finalmente, luego de numerosos conflictos y paros, pocos días antes de la renuncia de Manrique, el problema pasa a la presidencia y Lanusse propone a la Confederación

---

<sup>455</sup> Luego, en diciembre de 1971, el médico y futuro miembro del Partido Federal, Mario Brea, ocupó la cartera de Salud Pública. *La Nación*, 17/12/1971

<sup>456</sup> *La Nación*, 4/12/1971; 17/12/1971

<sup>457</sup> *La Nación*, 4/12/1971; 17/12/1971

<sup>458</sup> *La Nación*, 4/12/1971; 17/12/1971

Médica revisar las políticas de descentralización<sup>459</sup>. En una nota periodística, se insinuaba que la imposibilidad de realizar el Banco Social y la forma en que Lanusse encaró la resolución del conflicto con la corporación médica habrían sido dos posibles causas de la renuncia del ministro (“Al ministro le habría disgustado el anuncio de que el gobierno variaría su posición respecto del conflicto médico, además de la resolución de no convertir el Banco Hipotecario Nacional en Banco Social”<sup>460</sup>), pero lo cierto es que la principal motivación para abandonar la cartera fue su candidatura presidencial para la futura apertura política organizada por el presidente en torno al Gran Acuerdo Nacional.

## **5. La candidatura de Manrique y la Alianza Popular Federal**

El golpe contra Levingston de marzo de 1971 que llevó a la facción militar “liberal” al poder con la presidencia del teniente general Alejandro Lanusse pretendía ser “democrático” en el sentido que se proponía restablecer las instituciones democráticas, rehabilitar la actividad política, devolver a los partidos sus bienes, poner fin a la proscripción del peronismo y lograr una “democracia estable y eficiente”<sup>461</sup>. Por este motivo, había sido elegido como ministro del Interior el radical Arturo Mor Roig, uno de los principales inspiradores de *La Hora del Pueblo* y ex presidente de la cámara de diputados en la presidencia de Arturo Illia (1963-1966). El comandante en jefe de las FFAA y ahora presidente era representante del sector militar más flexible, lúcido, politizado y conectado con los sectores dominantes y las fuerzas políticas, y, por ello, el indicado para iniciar el proceso de apertura de un régimen político en crisis. El proyecto del “Gran Acuerdo Nacional” como marco de transición a la democracia implicaba realizar acuerdos entre los partidos políticos, las Fuerzas Armadas y las “organizaciones de la comunidad” y evitar, como indica O’Donnell, llamar a elecciones, “dar un salto al vacío” y que las FFAA se desentendieran del proceso de institucionalización democrática. La idea era que, en un primer momento, existiera un gobierno democrático de transición presidido por Lanusse. Para esto, desde el ministerio del Interior, se proyectó crear una “federación de partidos provinciales” que proclamara su candidatura. Sin embargo, debido a la crisis económica, política y social, su imagen se fue desgastando progresivamente y no pudo

---

<sup>459</sup> *La Nación*, 3/8/1972

<sup>460</sup> *La Nación*, 10/8/1972

<sup>461</sup> O’Donnell, Guillermo, *El Estado Burocrático Autoritario*, Op. Cit., 319

concretar su candidatura como primer presidente de la transición. De esta manera, fracasó el proyecto de continuidad entre el gobierno de las FFAA y un gobierno asentado en los partidos políticos. Sin embargo, gracias a (y a pesar de) Lanusse, el papel de Manrique en el MBS, como indica O'Donnell, fue

utilizar los recursos de patronazgo de ese ministerio para aliviar tensiones sociales y, de paso, aceitar los engranajes que facilitarían la candidatura de su presidente. Que Manrique cumplió eficazmente esa misión queda demostrado con que, en la mitad de 1972, era el único funcionario que contaba con algún apoyo popular, sobre todo en las provincias más pobres donde el patronazgo había tenido mayor impacto<sup>462</sup>.

Entonces, siguiendo la argumentación del autor, “si Lanusse tenía que autoliquidar sus propias posibilidades parecía una lástima que no lo utilizara quien era su tenedor directo”<sup>463</sup>.

A pesar que desde el principio de su gestión amplios sectores sospecharon cuáles eran las reales intenciones políticas de Manrique, Lanusse se disgustó y enemistó fuertemente con su viejo amigo cuando éste renunció al MBS para aprovechar en su candidatura a presidente el capital político y social que había acumulado en sus dos años frente a la cartera. Por este motivo, a último momento y sin maquinaria partidaria, Lanusse impuso al brigadier Ezequiel Martínez la tarea de ser el candidato apoyado por el gobierno de la “Revolución Argentina”.

Manrique, por su parte, aprovechó la disposición de diversos partidos provinciales a respaldar la candidatura presidencial de un continuador del régimen que se había ido negociado desde el Ministerio del Interior y que él mismo había claramente reforzado en sus diversos viajes. Unos días antes de que Lanusse se enterara formalmente de las intenciones de Manrique, cuando el ministro seguía negando públicamente su futura candidatura, el presidente del Partido Demócrata Federal de Misiones, Carlos Silveira Márquez, afirmó que tenía la intención de dar a conocer la fórmula Manrique-Belgrano Rawson<sup>464</sup> ya que consideraban que “el actual ministro de Bienestar Social es un

---

<sup>462</sup> Ídem, p. 359

<sup>463</sup> Ibídem

<sup>464</sup> Guillermo Belgrano Rawson era el subsecretario del Interior y también defendía principios “federalistas”.

funcionario que ha dado una muestra de su accionar federalista con repetidos viajes y visitas al interior del país, donde resuelve sobre el terreno los diferentes problemas que se le plantean”<sup>465</sup>. Estas declaraciones apresuradas, antes de la renuncia, generarían algunos roces entre Silveira Márquez y Manrique. Pero este dato interesa para mostrar los vínculos que Manrique iba tejiendo y la valoración que algunos dirigentes provinciales tenían sobre él.

Para las primeras elecciones de marzo de 1973, fue conformada la Alianza Popular Federal conformada por cuantiosos partidos del interior que respondían a la Confederación Popular Renovadora, la Confederación Popular Federalista, la Unión Popular y el Partido Demócrata Progresista. Esta alianza variopinta, pero unida por un sentido federalista y conservador, sostuvo la candidatura presidencial de Francisco Manrique quien llevó como compañero de fórmula al dirigente del Partido Demócrata Progresista Rafael Martínez Raymonda<sup>466</sup>. Finalmente la fórmula fue la tercera fuerza con 1.800.000 votos, repitiéndose esa cifra en las elecciones de septiembre de ese año, en las que venció Perón.

## **Conclusión**

En este capítulo analizamos la gestión del ex marino y periodista Francisco Manrique frente a Bienestar Social durante los últimos años de la “Revolución Argentina”, signados por la apertura y transición a la democracia, en un contexto de alta conflictividad social. El papel del ministro era clave ya que su propósito era buscar, a través de la política social, amortiguar el conflicto social y también buscar aceptación y respaldo popular a la frustrada candidatura presidencial de Lanusse.

Sin embargo, como hemos visto, cuando por la crisis generalizada Lanusse debió renunciar a su proyecto de ser el presidente electo de la transición, Manrique utilizó todo el capital político acumulado para lanzarse a la arena política electoral, con resultados relativamente magros pero ilustrativos de su llegada a distintos sectores del interior del país y de algunos estratos sociales como los jubilados.

---

<sup>465</sup> *La Nación*, 5/8/1972

<sup>466</sup> Manrique, Francisco, Op. Cit., pp. 20-21



En esos años, las múltiples negociaciones y búsqueda amplia de adhesiones llevaron a que el Ministerio diversificara fuertemente su estructura institucional y que se extendiera la burocracia, tratando de responder a reivindicaciones de los sindicatos, las mutuales, las cooperativas, los jubilados, los católicos, entre otros actores.

En los próximos años se preservaría, en términos generales, esa estructura aunque las diversas agendas problemáticas cambiarían la relevancia de algunas dependencias en desmedro de otras. Por ejemplo, como veremos en el próximo capítulo, en el marco del recrudecimiento del conflicto y la violencia política y social, la “asistencia social” realizada por la Dirección Nacional de Emergencias Sociales y la política de Vivienda fueron las protagonistas de la política social, y fue adquiriendo progresiva centralidad el fortalecimiento de la familia nuclear.

A pesar de las diferencias, como veremos luego, hay un rasgo común que detectamos en Manrique y José López Rega: el personalismo de ambos ministros y la utilización de la cartera y de la prensa (oficial y privada) para la promoción política personal.

**SEGUNDA PARTE**  
**LA POLÍTICA SOCIAL EN ESTADO DE EXCEPCIÓN**  
**(1973-1976)**

## Capítulo IV

### El “Ministerio del Pueblo”. Actores, discursos y políticas del MBS durante el tercer gobierno peronista (1973-1976)

El Ministerio del Amor era terrorífico. No tenía ventanas en absoluto (...) Era imposible entrar allí a no ser por un asunto oficial y en ese caso había que pasar por un laberinto de caminos rodeados de alambre espinoso, puertas de acero y ocultos nidos de ametralladoras. Incluso las calles que conducían a sus salidas extremas, estaban muy vigiladas por guardias, con caras de gorila y uniformes negros, armados con porras.

George Orwell, 1984

#### Introducción

El estudio de las políticas del MBS en el período 1973-1976, durante el tercer gobierno de Juan D. Perón, es complejo debido a la conocida participación de algunos de sus actores y dependencias en la represión a amplios sectores de la izquierda política y social. Nuestro desafío en este capítulo, entonces, consistirá en dar cuenta de la especificidad de las políticas sociales del Ministerio durante la gestión de José López Rega, más allá de su costado represivo.

En esos años, en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional, se había consolidado un imaginario que sostenía la existencia de un enemigo interno (“terrorista”, “infiltrado” o “subversivo”) que había que combatir. Esta certeza, que se vio enfatizada con la llegada de Perón al poder, la profundización de las diferencias al interior del peronismo y el recrudecimiento de las acciones armadas desde la izquierda y la derecha del espectro político, confluyó en los años inmediatamente anteriores a la última dictadura militar en una política de estado fuertemente represiva, que además subvencionaba la violencia política de grupos paraestatales.

Sin embargo, el MBS de López Rega, además de financiar dicha represión paraestatal, instrumentalizó concepciones acerca de lo social que diferían de las del período previo y que, luego, encontrarían algunas continuidades en los años de la última dictadura.

Como veremos, no sólo se construyó un enemigo - muy ligado con los jóvenes de la izquierda-, sino que también se trazaron los rasgos de los “amigos” del Ministerio del Pueblo. En relación con esto, a pesar de las filiaciones con el peronismo clásico, la población objeto de la política social del MBS de López Rega no fueron necesariamente los obreros fabriles sindicalizados, sino los sectores más carenciados y vulnerables del entramado social.

Si en los años de Onganía vimos que se focalizaba en los actores comunitarios y las asociaciones civiles, y en la gestión de Manrique en el “hombre común” del interior y los jubilados; en estos años, los “humildes” objeto de asistencia eran los sectores populares urbanos y rurales más desagregados y marginados del entramado social. De todos modos, vale aclarar que eran “amigos” siempre y cuando no se pasaran a las filas enemigas. En este sentido, la política social, según el ministro, a su vez, contribuiría a evitar la violencia entre los sectores populares.

En este marco, y de la mano del auge del concepto de “Emergencia social”, se creó la Dirección Nacional de Emergencias Sociales (DINES) a cargo Leandro Salato, un militar retirado sin ninguna experiencia en el área y que diferentes testimonios han asociado con la Triple A.

Sin embargo, más allá de los usos clandestinos que la DINES posibilitaba, nos interesa rescatar el diagnóstico que elaboraba sobre un país en estado de “emergencia” real o potencial en sentido amplio: social, natural, climático o médico. Para intervenir de manera eficaz, la DINES creó un eficiente sistema de comunicación y de transporte por aire y tierra que le permitía atender la “urgencia” en cualquier lugar del territorio, incluso en las Islas Malvinas. Este diagnóstico sobre un país que necesitaba la intervención amplia e inmediata del MBS es ilustrativa no sólo de un clima de época en que amplios sectores consideraban necesario reforzar la seguridad nacional, sino también del desdibujamiento progresivo entre lo social y lo médico/biológico.

En este sentido, a diferencia de los años previos, se comenzó a apelar a metáforas organicistas y biológicas para referir a la sociedad e, incluso, al propio Ministerio que, como veremos, era descripto por López Rega como si fuera un cuerpo humano.

En el plano político más general, en la voz del mismo Perón, aparecían los tópicos “infiltrado”, “gérmenes patológicos” y “desinfección”<sup>467</sup>. A su vez, si la sociedad estaba en peligro, había que proteger a su “célula básica”, es decir, a la familia. Como veremos, en esos años el gobierno consideraba que el imperialismo norteamericano tenía el objetivo de despoblar al país para invadirlo en el futuro cuando escasearan los alimentos en el mundo. Por esto, el MBS desarrolló diferentes iniciativas para aumentar la tasa de natalidad y reducir la mortalidad infantil.

Por último, analizaremos algunas medidas del ámbito de la previsión social que nos permitirán observar algunos avances en la cobertura de nuevas franjas de la población, pero también la sanción de la nueva ley de previsión que implicaría que el sistema colapsara financieramente. Las consecuencias económicas, políticas y discursivas de estas medidas serán importantes para entender las políticas de seguridad social de la última dictadura que analizaremos en el último capítulo de esta tesis.

Para el estudio de este período, además de documentos ministeriales, periódicos de tirada nacional y textos legislativos, utilizaremos la revista peronista *Las Bases*, ya que constituyó “un espacio simbólico de referencia” que se presentó en todo momento como el “órgano oficial del Movimiento Nacional Justicialista”<sup>468</sup>. Siguiendo a Humberto Cuchetti, “*Las Bases*, tan ligada a una concepción del *lopezrreguismo* entendido como un proyecto de ‘derechización peronista’ y que incluyó en su última etapa una derivación ‘conservadora’ en términos económicos con la figura de Celestino Rodrigo en el ministerio de Economía, representa un laboratorio del peronismo durante el primer lustro de los años ’70”<sup>469</sup>. A partir de la renuncia de Héctor Cámpora, en julio de 1973, la revista asumió el

---

<sup>467</sup> Franco, Marina, *Un enemigo para la Nación. Orden interno, violencia y subversión, 1973-1976*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 54.

<sup>468</sup> Humberto Cuchetti, “Redes sociales y retórica revolucionaria: una aproximación a la revista *Las Bases* (1971- 1975)”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Debates, Puesto en línea el 13 octubre 2008, consultado el 26 enero 2016. URL : <http://nuevomundo.revues.org/43252> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.43252

<sup>469</sup> Ídem.

formato de un órgano oficial. A partir de ese momento, se mostró la acción de gobierno, sobre todo, en la política desplegada desde el MBS debido a la influencia y el control ejercido sobre ella por López Rega.

## **1. Actores y estructura del MBS de López Rega**

En marzo de 1976, pocos días después del golpe de Estado que derrocó a María Estela Martínez de Perón, las nuevas autoridades ingresaron al MBS y encontraron un “moderno arsenal”:

Un verdadero arsenal de guerra fue descubierto por los efectivos militares en dependencias del Ministerio de Bienestar Social. A media mañana un jefe castrense exhibió ante el periodismo las armas y los proyectiles hallados. Escopetas “Itakas”, metralletas de moderna fabricación –procedencia americana-, pistolas de grueso calibre y gran cantidad de proyectiles<sup>470</sup>

La participación activa de diversos actores y agencias del MBS en el proceso de violencia política del período 1973-1976, en este sentido, complejiza y dificulta nuestro intento de analizar la intervención social del Estado.

Sin embargo, el papel del MBS no se redujeron a la represión clandestina, sino que cubrió un espectro más amplio. Por un lado, como veremos, encontramos una serie de acciones que continuaban con debates, leyes, actores y estrategias de intervención que existieron también en los años previos. Esto puede observarse, sobre todo, en las Subsecretarías de Seguridad Social, Salud Pública y Vivienda. Por otro lado, en el entramado ministerial apareció una novedad que creemos que se inscribió en el terreno de lo “excepcional” del período: toda la serie de intervenciones vinculadas a la “asistencia social” realizada por la Dirección Nacional de Emergencias Sociales.

En los apartados siguientes, analizaremos más en detalle estas acciones. Aun así, es importante tener en cuenta que las medidas propias del período que le dan su especificidad al Ministerio en estos años están vinculadas con algunas representaciones sobre lo social

---

<sup>470</sup> *Clarín*, 26/3/1976

que, en parte, se anclaron en la construcción del “enemigo subversivo” y que asociaban a la Nación con un organismo vivo, enfermo, decadente. Es decir, las “metáforas de la sociedad enferma” que encontramos muy presentes en la última dictadura, comenzaron a forjarse en estos años. En este paradigma biologicista se anclaron la DINES y también las políticas conservadoras hacia la familia.

El ministro José López Rega era cabo de la Policía Federal y, en 1950, durante el gobierno peronista, había formado parte, como custodio, de la unidad presidencial. Su estrecho vínculo con María Estela Martínez comenzó en 1965 cuando la esposa de Perón fue enviada al país desde Madrid para dialogar con el sector de la CGT dirigido por Augusto Vandor. Al parecer, la cercanía habría respondido a la común afición por el esoterismo. Por este motivo, López Rega, en 1966 viajó con ella a España y se convirtió, primero, en custodio y, luego, en secretario privado del matrimonio<sup>471</sup>. Luego del triunfo de Cámpora, fue enviado por Perón para ocupar la cartera de Bienestar Social.

A propósito de esta peculiaridad de las representaciones biológicas que se instalaron como metáforas para describir la situación de la sociedad de los setenta, es ilustrativa la forma en que el ministro José López Rega, quien había llegado al poder el 25 de mayo de 1973 cuando asumió Cámpora, refería a su cartera. El MBS también era percibido como un “organismo vivo”:

Bienestar Social es el **vehículo viviente** que expresa en una práctica constante la preocupación colectiva de la sociedad, en todo aquello que pudiera ser motivo de perturbación de la armonía del individuo aislado, de la familia, o del conjunto social dentro del ámbito nacional<sup>472</sup>.

En el mismo discurso, López Rega refería al MBS como “un enorme Cuerpo Humano, cuyos órganos vitales se esparcen por todo el territorio nacional, cumpliendo la delicada función de mantener la vida del Pueblo”.

De esta manera, la DINES “actúa silenciosamente, con la rapidez de las neuronas, solucionando los diversos problemas que originan los fenómenos meteorológicos, siniestros

---

<sup>471</sup> Larraquy, Marcelo, *López Rega, el peronismo y la Triple A*, Op. Cit., pp. 153-166

<sup>472</sup> López Rega, José, “La justicia social en la Comunidad Organizada”, 1974.

y catástrofes en general”. En este sentido, “su misión es la de restablecer, en el mínimo tiempo posible, la normalidad en una situación de emergencia, ya sea de carácter individual, colectiva o nacional”<sup>473</sup>. El director de esta agencia era un militar retirado, Leandro Salato, con militancia en el peronismo en el partido bonaerense de General Sarmiento. Antes de llegar a la DINES, se dedicaba a reparar heladeras domésticas en un local en el que también funcionaba el Centro Justicialista de General Sarmiento sección Iera, del cual era presidente desde 1960. Salato estaba ligado al Comando de Organización y, en general, a las actividades represivas llevadas a cabo desde el MBS<sup>474</sup>.

Si la DINES era las “neuronas” del MBS, la “Asistencia Social Integral” llevada a cabo también en conjunción con dicha Dirección, “actúa en lo individual como una imaginaria fuente renovadora siempre lista a proveer el alimento necesario para la conformación de los glóbulos rojos, que permiten al cuerpo aislado retornar a la vitalidad perdida”. Esta área distribuía víveres, ropas, calzados, sillones y prótesis de todo tipo, ayudas de emergencia, créditos asistenciales, pasajes, etc.

La Secretaría de Coordinación y Promoción Social descrita por el ministro como “una verdadera columna vertebral del Ministerio, puesto que sustenta erguidamente a todo el conjunto orgánico del mismo” se encargaba de la conducción administrativa y de “promoción comunitaria”. Estuvo presidida por Duilio Brunello. El secretario había tenido una amplia actuación en el campo político, en el movimiento justicialista. Fue presidente y jefe de prensa de la Juventud Peronista de Catamarca, y en la misma provincia, secretario general de la Gobernación, subsecretario y Ministro de Hacienda y Obras Públicas, subsecretario de Gobierno e Instrucción Pública. Se había desempeñado como interventor de la provincia citada en 1952 y, en 1955, ocupó una banca en el Senado Nacional. Como periodista trabajó en la Unión de Catamarca y fue corresponsal de Trópico, de Tucumán.

---

<sup>473</sup> Ídem.

<sup>474</sup> Ver Gauto, Blanca, “La política en el ex partido General Sarmiento: 1973, el regreso de la democracia”, en Actas de las VI Jornadas sobre historia reciente, Santa Fe, 2012; y Merele, Hernán, “La “depuración” ideológica del peronismo en el partido de General Sarmiento (1973 - 1974). Una aproximación a partir del caso de Antonio “Tito” Deleroni”, Tesis de Maestría en Historia Contemporánea, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015.



En el plano deportivo presidió durante 8 años la Liga Catamarqueña de fútbol<sup>475</sup>. En 1974 sería interventor de Córdoba<sup>476</sup>.

Asimismo, la Secretaría del Menor y la Familia, según la metáfora biologicista de López Rega, se presentaba como la unificación del “pasado y el presente, desembocando en la continuidad genética de la raza y procurando su armónico desenvolvimiento en una niñez protegida en todos sus aspectos, incrementando para ello la unidad familiar, célula básica del organismo social”<sup>477</sup>. Esta área fundamental estaba presidida por el médico César de la Vega y su secretario, vinculado con el italiano Licio Gelli de la Logia fascista Propaganda Due, había realizado una extensa carrera masónica que lo llevó a ocupar, entre 1972 y 1975, el cargo máximo (Gran Maestro) de la Gran Logia de la Argentina de Libres y Aceptados Masones. Ya con Perón en el poder y, luego, con María Estela Martínez fue embajador argentino en UNESCO, en Francia y en Dinamarca.

La Secretaría de Estado de Deportes y Turismo era, según el ministro, “una expresión de movilidad para ese cuerpo nacional, manifestada en la exteriorización de todas las facultades mentales y físicas de las generación argentinas que tendrán a su cargo conducir el porvenir de la Patria”<sup>478</sup>. La Secretaría estuvo a cargo, en primer lugar, del teniente coronel (RE) Jorge Manuel Osinde. Este oscuro personaje, ligado con Salato, estuvo fuertemente involucrado con las acciones represivas, desde la Masacre de Ezeiza. En el pasado, había prestado servicios en la Sección Contraespionaje como oficial de Informaciones y, en 1947, fue designado para organizar la Dirección de Coordinación de la Policía Federal. En 1961, Perón lo designó su delegado militar y, en algunas ocasiones, estuvo a cargo de su seguridad<sup>479</sup>. Osinde fue reemplazado más tarde por Pedro Eladio Vázquez, el médico personal de la vicepresidenta Martínez.

Junto con estos personajes, como asesores y secretarios privados encontramos a algunos actores que también estarían ligados con las actividades represivas como Carlos Villone, Jorge Conti y Julio Yessi.

---

<sup>475</sup> *Clarín*, 29/5/1973.

<sup>476</sup> *Las Bases*, n° 86, 19/3/1974.

<sup>477</sup> López Rega, José, “La justicia social en la Comunidad Organizada”, 1974.

<sup>478</sup> Ídem.

<sup>479</sup> *Clarín*, 29/5/1973

Yessi ocupó la dirección del Instituto Nacional de Acción Cooperativa. Luego, sería el dirigente del partido impulsado por el ministro para contrarrestar la influencia de la Tendencia, llamado Juventud Peronista de la República Argentina y fue denunciado por sus operaciones represivas. Posteriormente, sería procesado por enriquecimiento ilícito y tráfico de armas<sup>480</sup>. El periodista Conti, yerno de Lopez Rega, fue designado para realizar la propaganda oficial del MBS, desde los documentos ministeriales y la revista *Las Bases*, órgano oficial del movimiento peronista utilizado para su promoción personal<sup>481</sup>. Según algunos testimonios, también era el enlace entre los grupos de la AAA y López Rega, y a través de él se vehiculizaban los fondos para la compra de infraestructura operativa<sup>482</sup>. Fue condenado y apresado por el asesinato del padre Mugica junto con Villone, ex secretario privado de Lopez Rega<sup>483</sup>. Sin embargo, a causa de diversas presiones, los detenidos fueron puestos en libertad ya que cumplieron dos tercios de la condena que prevé el cargo que se les imputa con prisión preventiva (un máximo de 5 años de cárcel).

El resto de los secretarios de Estado tenía un perfil diferente y no estaba vinculado, al menos materialmente, con los crímenes de la Alianza Anticomunista Argentina (AAA). De hecho, eran importantes expertos en el área que cada uno ocupaba.

En este sentido, la Secretaría de Vivienda y Urbanismo, que López Rega, apelando a su imaginario organicista, describía como “la faz exterior del cuerpo humano”, estaba presidida por Juan Carlos Basile. El secretario era ingeniero civil (UBA) y había realizado cursos de especialización en Nueva York (Universidad de Columbia). Era miembro de la American Society of Civil Engineers y de la NY Academy of Sciences. Desde 1955 vivió en EEUU en donde participó en importantes obras como la edificación para el Aeropuerto Internacional John F. Kennedy, la planificación y ejecución de caminos y puentes para la Feria Mundial (1964-1965), la construcción del puente Verrazano Bridge que une Brooklyn con Staten Island y las Torres Gemelas<sup>484</sup>.

---

<sup>480</sup> *Página 12*, 7/1/2007

<sup>481</sup> Larraquy, Marcelo, *López Rega, el peronismo y la Triple A*, Buenos Aires, Aguilar, 2010, p. 270.

<sup>482</sup> *Página 12*, 7/1/2007.

<sup>483</sup> *Página 12*, 24/6/2014.

<sup>484</sup> *Clarín*, 29/5/1973

La Secretaría de Salud Pública, representada por el ministro como el “conjunto celular que conforma el desarrollo de todo cuerpo vivo” que expresaba la “la imperiosa necesidad de mantener el perfecto funcionamiento del organismo individual y colectivo nacional, mediante una adecuada organicidad ejecutiva, que previendo alteraciones y deficiencias sanitarias, cubra todas las contingencias que puedan alterar el correcto desarrollo de la comunidad”<sup>485</sup> estaba dirigida por otro experto en su área, el médico cardiólogo y Dr. en Medicina y Cirugía (UNC), Domingo Liotta, quien había sido director del equipo que desarrolló e implantó en Houston –ciudad donde prosiguió sus estudios (Universidad Baylor)- la primera bomba intracorpórea de asistencia circulatoria en un ser humano (1963), la primera bomba paracorpórea (1965) y el primer reemplazo de corazón por una prótesis (1969). Es autor de numerosos trabajos sobre su especialidad médica y se desempeñaba como jefe de Cirugía Cardiovascular del Hospital Italiano<sup>486</sup>.

En Seguridad Social, Secretaría que representaba “el cuidado de las reservas vitales del organismo ciudadano permitiéndole alcanzar una correcta longevidad al asegurarle un futuro protegido de las contingencias que pudieran afectar su normal evolución”, asumió Celestino Rodrigo. Era Ingeniero industrial y diploma de honor de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Entre 1941 y 1944 ocupó diversos cargos en empresas metalúrgicas y químicas, desempeñó funciones en el Banco Nacional de Desarrollo, ejerció la docencia en escuelas técnicas y en las Facultades de Ingeniería y Ciencias Exactas. Había sido presidente de la fundación Santiago Bovisio, cargo que ejercía desde 1965. Más que por su gestión de la Seguridad Social, es recordado por implementar en 1975 un plan económico liberal que generó una gran crisis económica y social conocida como “el Rodrigazo” en alusión a su autoría en el impulso.

## **2. El garrote y la zanahoria: amigos y enemigos del ministro del Pueblo.**

El día de su asunción, el 25 de mayo de 1973, José López Rega, con la intención de cuestionar el uso “político” del MBS en el pasado inmediato, afirmó: “el día en que yo use esto para otra cosa que no sea la que corresponda, servir al país, los autorizo para que ‘me

---

<sup>485</sup> López Rega, José, “La justicia social en la Comunidad Organizada”, 1974.

<sup>486</sup> *Clarín*, 29/5/1973. Luego de su gestión en la Secretaría de Salud, continuó teniendo una carrera exitosa. Entre muchos otros cargos, fue Secretario de Ciencia y Tecnología (1993-96) y Presidente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), (1993-96).

echen a patadas' de esta casa"<sup>487</sup>. En retrospectiva, la afirmación llama nuestra atención, debido a la conocida vinculación entre el MBS y la violencia en esos años. Sin embargo, en las representaciones de los actores, probablemente, tanto la asistencia social como la represión a los "infiltrados" formaron parte de su "servicio" al país. En relación con esto, Larraquy afirma que "dentro del esquema de represión a la izquierda desde el Estado un militante juvenil podía brindar asistencia social a los necesitados, repartir comida y participar de acciones armadas. El límite entre una acción y otro era bastante borroso"<sup>488</sup>.

Y es precisamente esta cercanía entre el asistencialismo y la represión (de hecho uno se entendía como contracara del otro) lo que terminó por configurar el ministerio de López Rega, otorgándole su aporte personal.

Es que la violencia política en estos años fue el resultado, efectivamente, de la combinación de una pluralidad de dimensiones. En este sentido, siguiendo a Marina Franco, la violencia política fue el producto de los discursos y prácticas gubernamentales tendientes a la construcción y persecución del "enemigo" interno, la creciente legislación represiva, y la represión clandestina hacia los "infiltrados" dentro del peronismo y también hacia el resto de la amplia izquierda política y social. Sin embargo, la articulación de consensos a favor de la represión a ese enemigo interno ("terrorista", "infiltrado", "subversivo") excedía los marcos estatales y también se expresaba en diversos discursos sociales, mediáticos y políticos<sup>489</sup>.

La llegada del líder Juan D. Perón al país profundizó la lucha intrapartidaria en el peronismo, entre la Tendencia Revolucionaria -conformada por la izquierda peronista: sectores juveniles, grupos guerrilleros, el ala combativa del sindicalismo- y los "ortodoxos". Este sector estaba conformado por los sectores políticos tradicionales y la vertiente mayoritaria del sindicalismo. Un amplio sector era anticomunista y ultraderechista, e incluso, simpatizantes nazi. Es posible observar este imaginario en *El Caudillo* medio oficial de la Alianza Anticomunista Argentina (AAA)<sup>490</sup>. Esta ala del

---

<sup>487</sup> *La Nación*, 26/05/1973

<sup>488</sup> Larraquy, Marcelo, *López Rega, el peronismo y la Triple A*, Op. Cit., p.274

<sup>489</sup> Franco, Marina, *Un enemigo para la Nación. Orden interno, violencia y subversión, 1973-1976*, Op. Cit.

<sup>490</sup> Ver Besoky, Juan Luis, "La revista *El Caudillo* de la Tercera Posición: órgano de expresión de la extrema derecha", *Conflicto Social*, Año 3, N° 3, Junio 2010.

peronismo estaba ligada estrechamente con López Rega y las fuerzas de seguridad y respondía a la Triple A<sup>491</sup>. Junto a estos existían diversos grupos armados, algunos de los cuales ya venían actuando desde los años previos: las “patotas” de la Unión Obrera Metalúrgica, el Comando de Organización, la Concentración Nacional Universitaria, la Juventud Sindical Peronista y la Juventud Peronista de la República Argentina<sup>492</sup>. Al violento accionar armado de estos grupos de derecha se sumó también la Alianza Libertadora Nacionalista, el Comando Libertadores de América de Córdoba, el Comando Nacionalista Norte de Tucumán y el Comando Anticomunista de Mendoza. A este esquema se incorporaron los grupos parapoliciales de la Triple A, vinculados estrechamente con el gobierno. Entre los responsables de esta última encontramos a Juan Ramón Morales y Rodolfo Almirón (ambos eran parte de la custodia de López Rega desde el gobierno de Lastiri), y los comisarios Alberto Villar (designado jefe de la Policía Federal en 1974) y Luis Margaride (a la cabeza de la Superintendencia de Seguridad, designado también por Perón en 1974). La AAA, que, como han demostrado distintas investigaciones, tenía su sede en el MBS desde 1973, dirigiría su accionar contra un espectro amplio: las diversas variantes de la izquierda política y social, trabajadores, funcionarios del gobierno, parlamentarios de la oposición, intelectuales, periodistas, artistas, religiosos, entre otros.

La vinculación entre el MBS y las acciones represivas a cargo de las FFAA se estrechó aun más durante el último año del gobierno. En febrero de 1975, María Estela Martínez de Perón firmó un decreto secreto que permitía al Comando General del Ejército realizar las operaciones militares “necesarias a efectos de neutralizar y/o aniquilar el accionar de elementos subversivos” que actuaban en la provincia de Tucumán<sup>493</sup>. Como muestran Alicia Divinzenzo y Santiago Garaño, durante el denominado “Operativo Independencia”, el MBS y la Secretaría de Prensa y Difusión participaron activamente en tareas de “Acción Cívica” y “Acción Psicológica” en forma coordinada con el Estado

---

<sup>491</sup> González Janzen, Ignacio (1986), *La Triple A*. Buenos Aires, Editorial Contrapunto.

<sup>492</sup> Franco, Marina, *Un enemigo para la Nación. Orden interno, violencia y subversión, 1973-1976*, p. 59

<sup>493</sup> Franco, Marina, Op. Cit., p. 135.

Mayor del Ejército<sup>494</sup>. En relación con esto, por primera vez se articulaban los elementos programáticos de la doctrina “antissubversiva”: acción represiva, cívica y psicológica<sup>495</sup>.

En este entramado, el papel del ministro de Bienestar Social ha quedado ampliamente demostrado en la bibliografía disponible, principalmente en relación a su rol en la violencia estatal. Sin embargo, pretendemos aquí abordar un cariz poco estudiado; a saber, el resto de las intervenciones legales del “Ministerio del Pueblo”.

Como ha mostrado Franco en su trabajo, los distintos sectores del peronismo, desde la izquierda o la derecha, acusaban al bando opuesto de estar al servicio del imperialismo, de la oligarquía, de ser adictos a ideologías ajenas a lo argentino o de estar infiltrados por la Agencia Central de Inteligencia norteamericana<sup>496</sup>. López Rega, también recurría a estas descalificaciones para criticar el accionar de la izquierda y contraponerlo al papel que jugaba el peronismo y su política social en defensa de los trabajadores:

En momentos en que nosotros convenimos solucionarles los problemas a los trabajadores que necesitan, a los hombres que se han jubilado, las consabidas mentes perturbadas siguen colocando bombas en los lugares de trabajo, en los hogares de los dirigentes gremiales, a los que se acusan de burócratas cuando en realidad están realizando el trabajo que beneficia a sus compañeros. Mientras tanto se siguen llenando de carteles insultantes las calles de Buenos Aires, y mientras tanto se sigue sirviendo a la mentalidad foránea que no tiene nada que ver con los argentinos<sup>497</sup>.

En este sentido, en ocasión de dar a conocer algunas mejoras en el sistema jubilatorio, López Rega consideraba que esa era “una auténtica revolución, ya que es mejor hacer la revolución de esta manera que con fusiles y pintando carteles insultantes en la

---

<sup>494</sup> Ma. Alicia Divinzenso, “La transformación de las relaciones cívico-militares: la “Acción Cívica” del Ejército (1960-1983)” en Gabriela Águila, Santiago Garaño y Pablo Scatizza (coordinadores), en *Violencias de Estado. Formas y dinámicas represivas en la historia reciente argentina: nuevos abordajes a 40 años del golpe de Estado*, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP, 2016 (en prensa). Santiago Garaño, Las formas de represión política en el “teatro de operaciones” del Operativo Independencia (Tucumán, 1975-1977), en Gabriela Águila, Santiago Garaño y Pablo Scatizza (coordinadores), Op. Cit.

<sup>495</sup> Franco, Marina, Op. Cit.; Garaño, Santiago, Op. Cit.

<sup>496</sup> Ídem., p. 47.

<sup>497</sup> *Las Bases*, n. 97, 4/6/1974.

calle. Ésta es la revolución que nosotros, los argentinos, debemos empeñarnos todos por igual para hacerla”<sup>498</sup>.

La política social, en este marco, según el ministro, era importante para evitar que esas ideologías “foráneas” y la violencia que conllevaba prendieran entre los sectores populares:

Para que esa violencia pueda integrarse en el seno comunitario, es preciso que exista un caldo de cultivo suficientemente adecuado. La injusticia; la miseria; la insensibilidad de sus Gobernantes y el abandono total, son los caminos comunes que llevan a las masas hacia un estado de violencia<sup>499</sup>

En este contexto, la población a la que estaría destinada “la política de justicia social de nuestro gobierno popular” eran “las familias de menores recursos, contribuyendo a una justa y honesta redistribución del ingreso”<sup>500</sup>. Aunque los sindicatos eran parte fundamental del gobierno y del Pacto Social que durante un tiempo permitió la gobernabilidad, el tradicional trabajador fabril organizado que era el principal beneficiario del peronismo clásico, vía salario directo y “salario social”, no estaba en el centro de la proclama de López Rega. Más bien, el modelo de intervención que reivindicaba era el de la asistencia realizada por Eva Duarte desde la Fundación Eva Perón al pobre y al desamparado<sup>501</sup>. Éste era uno de los motivos por los cuales la Dirección Nacional de Emergencias Sociales (DINES) y la “Cruzada de la Solidaridad Justicialista”, como veremos en otro apartado, cobraron tanta centralidad en el entramado institucional del “Ministerio del Pueblo”.

Sin embargo, la política de vivienda, sobre todo destinada a los sectores con menores recursos, como veremos en el próximo apartado, también fue utilizada de esta manera por el ministro.

## **2.a. Beneficiarios y víctimas de la política de vivienda y urbanismo**

---

<sup>498</sup> *La Nación*, 3/4/1974

<sup>499</sup> *Las Bases*, n. 113, 1/10/1974.

<sup>500</sup> *Las Bases*, n. 50, 12/7/1973.

<sup>501</sup> Ver discursos sobre la Fundación en *Las Bases*, n. 57, 29/8/1973; *Las Bases*, n.50, 12/7/1973

Durante la breve presidencia de Héctor Cámpora había sido designado el gabinete nacional que gobernaría durante buena parte del último gobierno peronista. En ese marco, en el Ministerio de Economía fue nombrado José Gelbard. En la formulación de su política económica de corte nacionalista y desarrollista, la vivienda ocupaba un rol central en la creación de empleo y disminución del déficit habitacional. Sin embargo, estas iniciativas serían monopolizadas por la Secretaría de Vivienda del MBS, ya que la construcción de viviendas permitiría obtener gran visibilidad al ministro López Rega.

De esta manera, fue anunciada la construcción de 500.000 viviendas y la apertura de nuevas líneas de créditos para cooperativas, sindicatos y familias. Existían tres Planes: el “Eva Perón” (viviendas individuales en lote propio); el “17 de Octubre” (conjuntos de viviendas) y el “Alborada” (conjuntos de viviendas destinados a grupos de menor nivel de ingresos para erradicación de villas miseria)<sup>502</sup>. En este último plan, se inscribía, entonces, la erradicación de villas y el traslado de su población hacia otros barrios, lo que generó conflictos importantes entre el sector del peronismo “ortodoxo”, representado por López Rega, y otros actores, como el peronismo de izquierda y la Comisión Municipal de la Vivienda de la intendencia de la Ciudad de Buenos Aires que se oponían a la erradicación, y consideraban la posibilidad de urbanizar y mejorar los propios barrios en donde estaban localizados.

La Tendencia Revolucionaria -integrada por la Juventud Peronista y la organización armada Montoneros- había jugado un rol central en el retorno de Perón, a partir de la militancia en diferentes espacios, entre ellos, diversos barrios populares urbanos<sup>503</sup>. En mayo de 1973, se formó el Movimiento Villero Peronista (MVP) -ligado a Montoneros- que se unió con el Frente Villero de Liberación Nacional (FVLN) en su oposición a la erradicación de villas hacia zonas periféricas y a favor de su urbanización. A pesar de las iniciativas de este movimiento, con la asunción de Perón, se fortaleció la posición de López Rega a favor de los traslados.

---

<sup>502</sup> *Las Bases*, n. 81, 12/2/1974; *La Nación*, 21/7/1973

<sup>503</sup> Ziccardi, Alicia, *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)*, Centro de estudios Urbanos y Regionales, ITDT, 1977; Ziccardi, Alicia, *El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)*, Dirección General de Proyectos Académicos, UNAM, 1983.



En este marco, el MVP presentó un proyecto al MBS que promovía la construcción estatal de viviendas en las propias villas. A raíz de este proyecto, los representantes del MVP fueron recibidos, a principios de 1974, por Perón, Martínez de Perón y López Rega en la residencia de Olivos. Pero el presidente y el ministro insistieron en la necesidad de erradicar las villas por considerarlas “peligrosas” para los niños, por las epidemias y la contaminación<sup>504</sup>. Esta posición intransigente de las autoridades desembocó en una marcha de dos mil habitantes de la Villa 31 y en una concentración de reclamo del movimiento frente al MBS que terminó en un episodio de violenta represión con escopetas Itakas en que murió un integrante del MVP, Alberto Chejolán<sup>505</sup>. En mayo de 1974, el Padre Carlos Mugica, integrante del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, asesor del MBS, pero cercano al MVP y sus posiciones, recibió 15 tiros de ametralladora al salir de una misa en la parroquia San Francisco Solano, del barrio de Mataderos<sup>506</sup>. Durante los meses siguientes, continuó la erradicación en la Villa 31 y cientos de habitantes fueron trasladados a nuevos complejos de viviendas ubicados en Ciudadela.

Traemos a colación estos episodios, por diferentes razones. Por un lado, nos permiten observar, desde la política de vivienda, cómo las iniciativas ligadas a la política social estuvieron permeadas por la violenta disputa intrapartidaria con sus consecuencias represivas. Pero, por otro lado, este conflicto nos permitirá mostrar a continuación la construcción realizada por el MBS, a través de la Revista *Las Bases*, de la figura del “beneficiario ideal” de la política ministerial.

Como adelantamos, el propósito del MBS en la gestión López Rega, al menos en la puesta en escena realizada, antes que beneficiar al trabajador fabril sindicalizado buscaba asistir al pobre, al desamparado, al “humilde”, al marginado, al villero, al poblador de lugares rurales y lejanos. Esto era redituable en diferentes sentidos. Por un lado, era necesario cubrir una necesidad urgente antes de que llegara la “violencia” de la mano de la

---

<sup>504</sup> *La Nación*, 23/01/1974

<sup>505</sup> *El Descamisado*, en su número 46 acusaba directamente a López Rega de la responsabilidad del asesinato del militante y por ello desde ese momento la revista fue prohibida.

<sup>506</sup> Ver Larraquy, Marcelo, Op. Cit. Con su asesinato, estuvieron ligados materialmente Juan Carlos Juncos, custodio del ex ministro de Bienestar Social y Rodolfo Almirón Sena, uno de los comisarios que dirigían la Triple A.

izquierda. Por otro lado, la asistencia puntual y concreta tenía mucha visibilidad y, por ello, el beneficio político era inmediato y satisfacía mejor el deseo de trascendencia del ministro.

Pero, además de esto, sobre todo al analizar la imagen del beneficiario del MBS que realizaba *Las Bases*, podemos observar otro punto importante: el trabajador informal, el ama de casa viuda, el poblador originario, el niño pobre o el anciano eran presentados como despojados de “politicidad”. En ese estado, no representaban *a priori* ningún peligro, pero, además, su situación guardaba la “reserva moral” de la argentinidad. Eran representados como portadores de una especie de “estado de naturaleza” que era necesario preservar. En la mencionada revista, se le dedicaba a cada vecino, de manera personalizada, con nombre y apellido e historia de vida, al menos dos o tres páginas. A continuación veremos algunos ejemplos que, en casi todos los casos, también se enlazaban con la certeza de que esta gente se merecía una vivienda digna.

En el marco de las políticas ministeriales tendientes al incremento de la población, que analizaremos en otro apartado, la provincia de Corrientes organizó el “Concurso, madre prolífera”. El jurado premió a una madre correntina de 52 años que había tenido 19 hijos, cuatro de los cuales habían muerto. Era viuda, vivía en el campo en un rancho de adobe y paja, y, según contaba, había parido a todos sus hijos sola en la casa, ya que nunca había ido a un hospital: “No. Yo no conozco la maternidad. Siempre me arreglé solita acá en la pieza nomás, total ya estoy acostumbrada...”. Debido a que fue la ganadora del particular concurso, el MBS le otorgó un terreno y se había comprometido a construirle una casa, según un documento que la mujer exhibía al periodista de *Las Bases*. En 1973, también habían sido premiadas otras madres que tenían entre 15 y 18 hijos y se les otorgaron viviendas, terrenos, electrodomésticos, muebles e indumentaria. En una foto podía verse a la envejecida señora junto a dos de sus hijas frente a un corral con pocos animales; aunque al pie de la foto el paisaje se describía de esta manera: “UN ESPIRITU DE GRANDEZA. La madre más prolífera de Corrientes posa junto a dos de sus hijas: María Concepción y Matilde. Atrás, el corral de la casa. Un espíritu de grandeza enmarca el escenario”<sup>507</sup>.

Otra nota recuperaba la historia de un albañil, Demetrio Funes, vecino de Empalme San Vicente que había sido beneficiario del plan de viviendas Eva Perón. En el artículo, la

---

<sup>507</sup> *Las Bases*, n. 107, 20/8/1974. Subrayado en el original.

revista establecía un contrapunto entre su situación y la de los “actores del ‘café concert’ de la política que trabajan justo a 50 kilómetros de la realidad” que no “viven más allá de la Av. Pueyrredón”, “no toman un tren ni para ir de picnic el Día de la Primavera. Ni un colectivo, porque ‘siempre viene lleno’. Ni el subterráneo ‘porque les falta el aire’”<sup>508</sup>.

Funes y su esposa, Eva Rosas, tenían ocho hijos y vivían los diez en un gallinero que les había prestado un familiar. En contraposición a esa figura del político porteño de clase media, estas personas “Nunca tienen un primo que trabaja ‘al lado del ministro’; ni saben cómo va el dólar paralelo y que el funcionario fulano no saludó al gobernador. Están a mil kilómetros del chismerío. Ese chismerío que sólo sirve para engañar a los propios chismosos”. Luego, la nota afirmaba “¡y qué grande es la gente común!” y, en relación a la familia Funes: “esa gente es la que sirve de verdad”<sup>509</sup>.

En otra nota, encabezada con el titular “Ser pobre es también ser solidario”, cuenta la historia de un niño de 12 años, que trabajaba de canillita y salvó la vida de un bebé de una familia vecina que había quedado atrapado en un incendio en una casilla precaria “como la suya y como todas las de ese sector de Villa Parodi, en Bahía Blanca”. La madre del “niño héroe” decía “uno es pobre pero hay otros más pobres todavía. Tenían unas chapas nomás y una sola pieza donde dormían el matrimonio y los cinco hijos”. La nota resaltaba el mérito del nene, ya que era “un chico hombre que debe ayudar a mantener su casa, estudiar y trabajar. Y tal vez sea éste el mayor heroísmo, el que debe empezar todos los días del año entre la infancia que se despide y la madurez que comienza a rondarlo sin permiso”. Luego, ensayaba una explicación sobre la bondad del pequeño: “la experiencia, la ‘calle’ de su propia forma de vivir le imprimieron esa filosofía, aunque él mismo no lo comprenda bien (...) todo lo conformó para que sea un chico como el que es. Un buen pibe”. Finalmente, señalaba que el gobierno se comprometía a resolver la situación de los vecinos de esa villa de Bahía Blanca “por intermedio del Ministerio de Bienestar Social y sus áreas de Vivienda, Salud Pública y Emergencias Sociales”<sup>510</sup>.

---

<sup>508</sup> *Las Bases*, n. 117, 29/10/1974

<sup>509</sup> Ídem.

<sup>510</sup> *Las Bases*, n. 117, 29/10/1974

Continuando con la exaltación de las virtudes de la gente humilde, *Las Bases* realizaba una reseña sobre el pasado y el presente del fomentismo en la localidad bonaerense de Alejandro Korn, otro artículo quería llamar la atención principalmente sobre dos problemas: la iniciativa de gente sin recursos de irse lejos de la Capital Federal para que sus hijos “no crecieran en una villa”, y el tema de la juventud del lugar que “es tan simple, pero tan simple, que simplemente estudia y trabaja, o trabaja o estudia. Y jamás puede ser motivo de un reportaje en ninguna parte porque ‘no tiene nada interesante que decir’. Simplemente hace”. La Sociedad de Fomento Manuel Belgrano “pese a sus chapas de cinc, su techo de paja, y a los ‘haigas’ que aún se escapan de algunos de sus dirigentes, muchos de ellos, los leones de hace 20 años que llegaron aquí porque no querían que sus hijos crecieran en una villa miseria”. Esta gente formaba parte del “país real. El país que no sale en radio, ni en televisión, ni en los diarios, ni en las revistas. El país real que no tiene ‘jefe de relaciones públicas’. **De esa carne somos y de esa carne nos nutrimos**”<sup>511</sup> .

En clara discusión con la izquierda peronista, en distintos testimonios de gente pobre habitante de barrios carenciados la revista intentaba demostrar que la gente no quería vivir en esa situación: “Porque sabemos de la existencia de los ‘country club miseria’ es que nos emociona la lucha de su gente. Y su fundamento filosófico: esa gente no quiere para sus hijos la villa miseria. Y no se detiene en sacrificios personales”<sup>512</sup> . En relación con esto, *Las Bases* publicó una entrevista en la que buscaba evidenciar la alegría de una mujer chaqueña de la Villa 31 que había sido beneficiada con una “vivienda digna” en Ciudadela<sup>513</sup> . Asimismo, en la misma revista pero en otra nota, se afirmaba “El Ministerio del Pueblo siguiendo las directivas dadas por el compañero López Rega, tomó cartas en el asunto. Había que darle batalla a la erradicación de las villas miseria. Lo vemos en Retiro, allí donde se alza la villa ‘31’”<sup>514</sup> .

Como hemos visto en este apartado, al tiempo que se condenaba y reprimía a los sectores politizados de izquierda, críticos u opositores; el MBS recuperaba como modelos de beneficiario de la política social del ministerio a personas pobres, sacrificadas,

---

<sup>511</sup> *Las Bases*, n. 96, 28/5/1974. Subrayado nuestro.

<sup>512</sup> *Las Bases*, n. 84, 5/3/1974

<sup>513</sup> *Las Bases*, n. 83, 26/2/1974

<sup>514</sup> *Las Bases*, n. 83, 26/2/1974

vulnerables, que vivían en lugares remotos y en situaciones sumamente precarias, y que, a pesar de eso, eran trabajadores, gente apolítica, de “acción” y de bien. A esta franja de la población, como veremos en el próximo apartado, era necesario atenderla con “urgencia” ya que se consideraba que estaban en situación de “emergencia social” y, como hemos visto, según López Rega, la miseria también podía ser un caldo de cultivo para la penetración de las ideas del enemigo.

### 3. La Dirección Nacional de Emergencias Sociales (DINES)

Bajo el título “ALERTA! En las emergencias, el país tiene a su vigía”, la revista *Las Bases* intentaba dar cuenta de la trascendente misión de la DINES:

Un llamado telefónico. Una comunicación radial. La central de comunicación recibe el mensaje, una luz roja se enciende y la señal localiza un punto, en cualquier parte del dilatado territorio del país. La clave es una **emergencia** y la jurisdicción, **todo el mapa nacional**. En contados minutos, una poderosa organización se pone en marcha para satisfacer, con la urgencia del caso, la demanda solidaria. Aviones, helicópteros, ambulancias, vehículos de doble tracción, capaces de penetrar en cualquier terreno, de llegar a todas partes con médicos, personal especializado, auxilios y asistencia técnica, todo eso puede movilizarse más rápido que lo que se tarda en contarlo<sup>515</sup>.

La DINES tenía su central en el cuarto piso del MBS, y sus estrategias y objetos de intervención nos resultan llamativos por diversas razones.

En primer lugar, por primera y última vez aparece el concepto de “emergencias sociales” en la agenda prioritaria del MBS. El campo de la emergencia que ameritaba una intervención urgente, era tan amplio como relativo: “entregas de ropas, enseres, víveres, medicamentos, elementos de construcción” o “elementos de primera necesidad para zonas afectadas por inundaciones y nevadas”<sup>516</sup>.

En un exhaustivo manual llamado *Normas para Emergencias Sociales*, la emergencia es definida como “el estado de necesidad que afecta individual o colectivamente a un núcleo comunitario”. Su solución implicaba “la aplicación de una serie

---

<sup>515</sup> *Las Bases*, n. 83, 26/2/1974. Subrayado en el original.

<sup>516</sup> López Rega, José, “La justicia social en la Comunidad Organizada”, 1974, p.8

de medidas inmediatas y mediatas” para resolver los diferentes aspectos “médicos, sociales, económicos, etc”, teniendo en cuenta que “debe normalizarse la vida del grupo afectado, y en este aspecto los considerandos a tener en cuenta son tantos y tan variados como la vida misma”<sup>517</sup>. En este sentido, realizaba una descripción taxativa de “catástrofes”: de “origen bélico” (“por numerosas, se hace innecesaria su mención”)<sup>518</sup>, de “origen natural” (inundaciones, movimientos sísmicos, meteoros, aludes, incendios, explosiones, accidentes, naufragios, epidemias), “provocadas voluntariamente” (atentados) y “provocadas involuntariamente” (accidentes en polvorines, usinas termonucleares, etc.)<sup>519</sup>.

Marcelo Larraquy, en relación con la DINES, también señala que su director, Leandro Salato, “tenía armado un operativo para resolver en forma inmediata urgencias surgidas en caso de inundaciones, misiones de salvataje y rescate o búsqueda de medicamentos imprescindibles”, que también implicaba dar respuesta a cosas puntuales: “un helicóptero llevaba una silla ortopédica a una villa, volaba un avión a las Islas Malvinas para recoger un “kelper” y trasladarlo a la Patagonia, donde sería operado, o se enviaban marcapasos atómicos a salta para combatir el mal de Chagas”. El autor también indica que en sus depósitos Emergencias Sociales “acumulaba víveres, chapas, colchones. Y era una de las dependencias que ocultaba armas largas”<sup>520</sup>.

A pesar de la conocida vinculación entre distintos sectores del MBS, fundamentalmente de la DINES, y la represión clandestina, nos interesa recuperar este imaginario sobre la “emergencia” en que se encontraba ese gran organismo que era el país, porque el nivel de urgencia con el que se debía atender la entrega de una chapa, de un marcapasos, la búsqueda de un cuerpo muerto en el cerro Fitz Roy o el socorro a las víctimas de una inundación se ubicaba en el mismo nivel:

Una red de 98 radioemisoras, que cubren guardias de 24 horas diarias mantiene el alerta en permanente conexión con la central. El traslado de un enfermo grave, la búsqueda de un medicamento

---

<sup>517</sup> Ministerio de Bienestar Social, Dirección Nacional de Emergencias Sociales, *Normas para Emergencias Sociales*, 1973, P. 11

<sup>518</sup> Idem, P. 15.

<sup>519</sup> Ibídem, P. 16

<sup>520</sup> Larraquy, Marcelo, *López Rega, el peronismo y la Triple A*, Op. Cit., p.272

difícil o el auxilio a un herido en una remota región del país, son la “rutina” de esta tarea que no reconoce pausas ni puede permitírseles<sup>521</sup>

Entonces, la “emergencia” estaba ligada a enfermedades, accidentes, catástrofes naturales, atentados, pero también a la pobreza y eso habilitaba un campo de acción ilimitado. Se entregaban marcapasos<sup>522</sup>, se daba ayuda social de emergencia a familias afectadas por diferentes problemas, se atendía a indigentes que acudían en busca de ayuda y se realizaban diversos traslados de personas por medio de los cuantiosos medios de transporte.

El propósito de “normalizar la vida del grupo afectado” justificaba diversas intervenciones que, además, se consideraban urgentes. Estas representaciones sobre el país en “estado de emergencia social” nos resultan interesantes porque, como hemos dicho, los límites borrosos entre la convalecencia física y social/moral empezaron a instalarse como una certeza desde esta agencia estatal y se convertirían en el eje de la agenda problemática del MBS de la última dictadura.

En segundo lugar, además de la amplitud de la intervención, es posible advertir lo llamativo de sus formas. En la primera cita de este apartado, se puede observar que era necesario llegar a todos los lugares del país, y rápido. La DINES tenía su propio emblema que era una cruz roja con alas, “alas de solidaridad” que “seguirán llegando, dondequiera haya quienes necesiten, con su mensaje fraterno, inspirado en la esencia de la argentinidad”. Así como “las ondas radiales de la torre de comunicaciones emplazada en la

---

<sup>521</sup> *Las Bases*, n. 83, 26/2/1974

<sup>522</sup> El marcapasos atómico era muy costoso y, cuando el MBS otorgaba alguno gratuitamente, lo publicitaba en los documentos oficiales o en la revista *Las Bases*. En esta revista hay una entrevista a una mujer de Santiago del Estero a quien le fue otorgado un marcapasos atómico, se cuenta toda su historia y sus padecimientos cardíacos a causa del mal de Chagas: “Con la celeridad que el caso requería, los hombres del Ministerio del Pueblo se abocaron a la tarea y fue así como el lunes 4 de marzo, el equipo médico del Dr. Moisés Rosemberg obró el milagro. La ciencia médica, la electrónica y el esfuerzo del Ministerio del Pueblo devolvieron la sonrisa a Reina Margarita”. Hasta la fecha habían sido implantados diez marcadores de pasos atómicos, “todos estos fueron entregados, sin cargo, por el Ministerio del Pueblo a través de la DINES”. *Las Bases*, n. 85, 12/3/1974

terrazza, entre el vuelo de las palomas de Plaza de Mayo, se expanden a todos los rumbos, de la misma forma se entreteje la solidaridad sobre los cielos argentinos”<sup>523</sup>.

Por un lado, habían montado una red de comunicación que cubría todo el territorio nacional. Poseía un Servicio de comunicaciones en HF (ondas cortas) que permitía la conexión con todas las capitales de provincia y algunas ciudades importantes del interior por medio de un sistema de teletipo de intercambio de mensajes escritos. Luego, el Servicio de comunicaciones en VHF (ondas muy cortas) era de menor alcance que el anterior (60 km), utilizaba Handies -Talkies (recibían y emitían mensajes) y un sistema de radiollamados (sólo recibía mensajes) e interconectaba los Policlínicos nacionales del Conurbano y de la Ciudad de Buenos Aires, entre sí y con la DINES. Esta Dirección también era permisionaria de una licencia de radioaficionados, por medio de la cual creó la Red de Emergencia de Radioaficionados (RENRA) a la que pertenecían radioclubes, organismos oficiales y privados. Este último sistema permitía extender los servicios de la DINES hasta poblaciones y zonas generalmente alejadas de los centros urbanos, en que “el radioaficionado se transforma en el único medio de telecomunicación en caso de emergencia”<sup>524</sup>.

Por otro lado, también disponían de numerosos vehículos para todo tipo de terreno: aviones, camiones, ambulancias y helicópteros. Entre ellos había dos naves famosas que eran mencionadas frecuentemente: el avión Guaraní y el helicóptero 17 de Octubre. Junto a una imagen de este último, en *Las Bases* aparecía una leyenda que explicaba “los helicópteros son la avanzada de todo equipo de auxilio. Aquí se ve al ‘17 de Octubre’ operando en plena zona montañosa, en lucha contra violentas ráfagas de viento”<sup>525</sup>.

Es evidente que una de las intenciones de López Rega, a través de la DINES, era mostrar la capacidad de acción de un Ministerio que podía llegar a todos los lugares del país –incluso lo más recónditos-, franqueando las barreras del tiempo y del espacio.

---

<sup>523</sup> *Las Bases*, n. 83, 26/2/1974

<sup>524</sup> Ministerio de Bienestar Social, Dirección Nacional de Emergencias Sociales, *Normas para Emergencias Sociales*, 1973.

<sup>525</sup> *Las Bases*, n. 83, 26/2/1974



También, en relación con esto, la espectacularidad y el objeto de las intervenciones, por momentos, las asemejaban más a operativos policiales o militares<sup>526</sup>.

En relación a la espectacularidad de las acciones, es llamativo también que, antes que hablar de “asistencia”, “intervención” o conceptos propios del campo de la política social ministerial, se hablara de “operativos” o, a veces extremando el concepto, de “cruzada”.

En este punto, podemos traer a colación la relación entre la DINES y la obra financiada por fondos públicos y privados “Cruzada de la Solidaridad Justicialista” dirigida por María Estela Martínez, la vicepresidenta. El objetivo puntual era cubrir las necesidades urgentes de la población villera:

Los sectores más necesitados siguen siendo motivo de especial atención por parte del Ministerio del Pueblo, que por intermedio de la Cruzada de la Solidaridad Justicialista que dirige la señora Isabel de Perón constantemente va produciendo hechos que redundan en beneficio de los pobladores de villas de emergencia<sup>527</sup>

En este marco, por ejemplo, en Tucumán, fue realizado un “Operativo Isabel Perón” en ocho villas de emergencia de la provincia con el objetivo de “alcanzar a muy corto plazo las metas prefijadas que incluyen ayudas de emergencia y problemas que hacen a la salud de la población”<sup>528</sup>. El “plan de ayuda de emergencia” consistía en la provisión de medicamentos, víveres, ropas y útiles escolares y materiales para el reacondicionamiento de las viviendas. En relación al “operativo”, afirmaban que “los trabajos siguen a un ritmo acelerado y en todos los casos se van sumando ayudas de emergencia tales como la colocación de cañerías para la habilitación de grifos públicos” y la “atención de menores en

---

<sup>526</sup> En relación con esto, y debido a la escasez de reflexiones sobre estas políticas del MBS, resulta interesante traer a colación, desde el género literario, un extracto de la novela *Villa*, de Luis Gusmán. El personaje principal es un médico que trabaja en la DINES del MBS en los años de López Rega y, aunque es una ficción, es evidente que el autor poseía, al momento de escribir, conocimiento de las estrategias de intervención de la agencia estatal: “Con Villalba nunca se sabía. Le gustaban las cosas sensacionales. Hacer aterrizar un avión en la carretera y que muchos autos al costado del camino iluminaran el asfalto negro, y que la noticia saliera en los diarios y en la televisión: “salvataje de un niño en medio de la noche”. Todos en la guardia sabíamos que ni el diagnóstico ni el estado del enfermo justificaban el vuelo a esas horas: se hubiera podido volar a la mañana siguiente. Pero de día hubiese sido un vuelo de rutina para la estadística y a él las estadísticas sólo le interesaban cuando eran cifras redondas que podían significar las cosas más diversas: horas de vuelo, enfermos trasladados, muertes a bordo que siempre se olvidaba de anotar”. Gusmán, Luis, *Villa*, Buenos Aires, Edhasa, 2009, p.32

<sup>527</sup> *Las Bases*, n. 81, 12/2/74

<sup>528</sup> Ídem

todo lo atinente a su educación y salud”<sup>529</sup>. Un “vasto operativo sanitario” en el barrio “La Cava” benefició a 30.000 personas en “tareas de desinfección y desinsectación de viviendas y con una vacunación masiva tendiente a prevenir distintos males muy proclives a hacer pie entre los habitantes del lugar”. Los equipos de profesionales y asistentes utilizaban cinco carpas y siete ambulancias como centro de labor y los pacientes con enfermedades agudas o crónicas eran detectados y derivados hacia distintos centros de salud. Los menores de 15 años eran vacunados con BCG y antituberculosa, y les tomaban placas radiográficas. La “Cruzada...” también llevó a los centros asistenciales de la Villa 31 del barrio porteño de Retiro medicamentos, pares de zapatillas, leche y chapas “para reacondicionar las precarias viviendas”<sup>530</sup>.

Entonces, en general, la actividad estrictamente asistencial, ligada al otorgamiento de ropa, enseres, víveres, medicamentos y elementos de construcción era provista por la “Cruzada”, debido a su capacidad financiera y a la posibilidad de promoción personal que le posibilitaba a Martínez; pero con los traslados y la participación de la diversificada DINES. Al respecto, los medios gráficos tenían una mirada crítica de la situación. En este sentido, en un editorial de *La Nación* de julio de 1973, antes incluso del triunfo de Perón en las elecciones, se realizaba una advertencia sobre estas iniciativas que nos permite ver el impacto de la orientación del MBS en estos años. El diario llamaba a realizar “un orgánico plan social”, ya que

Esta cartera del gabinete nacional fue creada apenas instaladas las autoridades surgidas en el movimiento de junio de 1966 y aunque inicialmente su denominación fue recibida con alguna sorpresa y no poca confusión ha concluido por convertirse en una pieza clave de toda la tarea oficial en rubros de singular significación <sup>531</sup>

Por estas presuntas altas aspiraciones de la cartera, “No hace falta decir más para advertir de inmediato el error de algunos sectores populares al suponer que la misión principal de este ministerio sería algo así como prestar ayudas de emergencia para casos individuales”, tales como “subvenciones familiares transitorias, búsqueda de alojamientos y obtención de pasajes para el retorno a sus hogares de personas o grupos accidentalmente en

---

<sup>529</sup> *Ibídem*

<sup>530</sup> *Ibídem*

<sup>531</sup> *La Nación*, 7/7/1973

nuestra ciudad”. Esto no podía ser “el centro de la acción de un ministerio requerido para planificar y ejecutar políticas de largo alcance en cuestiones fundamentales de carácter social”. Por esto, para este diario, era necesario evitar “confusiones entre la asistencia de carácter individual y urgente y la de carácter orgánico y destinada a evitar la necesidad de la primera”<sup>532</sup>.

Sin embargo, más allá de las lecturas de la opinión pública, como ya hemos señalado, este tipo de intervención se convirtió en un eje central de la cartera por diversos motivos. Por un lado, daba visibilidad, permitía acumular fácilmente capital político y también legitimidad. Por otro lado, la estructura movедiza, altamente equipada y con cuantiosos recursos de la DINES contribuía a la realización de operaciones represivas. Por último, el concepto de “emergencia social” en que se encontraba el país coincidía con un discurso más amplio que focalizaba en el problema de la seguridad nacional y favorecía intervenciones que, desde la asistencia social, pretendían salvaguardarlo.

#### **4. Las políticas hacia la familia**

Como decíamos, en el marco de estas representaciones, que ubicaban al país en un estado de “emergencia”, la familia, considerada “célula básica de la comunidad” también se encontraba en peligro. Aunque este discurso tendría una fuerte continuidad en los años de la última dictadura, en el tercer peronismo se enlazó con elementos diferentes.

Al cumplirse un año de gestión al frente de la Secretaría del Menor y la Familia, *Las Bases* publicó una nota que explicitaba que la defensa de la “célula básica de la sociedad argentina” era la “concepción justicialista, diametralmente opuesta tanto al individualismo liberal, que deja a la familia librada a su suerte, como al colectivismo marxista, que la convierte en un mero instrumento del Estado”<sup>533</sup>. En esos años, a diferencia de lo que ocurriría, como veremos, a partir de 1976, aún no se atribuía al “enemigo subversivo” la responsabilidad frente a la crisis de la familia, sino que se consideraba que existía una campaña internacional, proveniente sobre todo del imperialismo norteamericano, para disminuir la tasa de natalidad en el Tercer Mundo.

---

<sup>532</sup> *La Nación*, 7/7/1973

<sup>533</sup> *Las Bases*, n. 117, 29/10/1974

Sobre el tema, Karina Felitti ha indicado que en la historia argentina el estigma del “país vacío” existió siempre en distintas generaciones de políticos, médicos y militantes católicos, y, en la segunda posguerra, el problema poblacional adquirió un carácter geopolítico: era necesario aumentar la tasa de natalidad para defender la soberanía nacional<sup>534</sup>. Una Argentina despoblada, en un mundo cada vez más superpoblado, sería presa fácil para los países necesitados de recursos naturales y excedidos de habitantes. Con la aparición de los anticonceptivos modernos como la píldora, la planificación familiar y las nuevas formas de cortejo de la década del sesenta la tendencia declinante de la tasa de natalidad se acentuó, agudizándose también uno de los “males” que se suponía que amenazaban al país. A pesar de que la “Alianza Para el progreso” recomendaba disminuir la tasa de natalidad por las asociaciones que realizaban entre número de habitantes, subdesarrollo y radicalización política, la Argentina intentó promover, en general, sin demasiado éxito, el aumento de la natalidad.

En 1974, el MBS, a través de *Las Bases*, comenzó su campaña contra los presuntos planes del imperialismo tendientes a frenar el crecimiento del país. A principios de 1974, la revista indicaba “Dramáticas conclusiones de un estudio reservado donde se demuestra que la argentina está siendo sometida a un plan mundial de esterilidad” y vaticinaba un panorama sombrío: “De seguir así sólo se nos abre una perspectiva: desaparecer como pueblo, para favorecer a QUIEN YA LE INTERESA NUESTRO TERRITORIO COMO RESERVA DE MATERIAS PRIMAS”<sup>535</sup>.

Según la publicación, Estados Unidos tendría el plan de esterilizar a las mujeres argentinas “física y psicológicamente” para que “dentro de 25 años (en el año 2000) no hayamos alcanzado ni siquiera los 30 millones de habitantes” con el fin de “avanzar sobre nuestro territorio rico en alimentos con el lógico argumento de que somos muy pocos para tanta fortuna”. La única forma de hacer frente a esta situación era, para la revista, poblando

---

<sup>534</sup> Ver Felitti, Karina, “Una política demográfica nacional: debates y repercusiones del simposio sobre política de población para la Argentina (1969)”, en Actas de las VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Tandil, 12 al 14 de octubre de 2004; “La ‘explosión demográfica’ y la planificación familiar a debate. Instituciones, discusiones y propuestas del centro y la periferia”, en *Revista Escuela de Historia*, vol.7, no.2, Salta, jul./dic.2008

<sup>535</sup> *Las Bases*, n. 84, 5/3/1974, Subrayado en el original.

al país con “no menos de 50 millones de seres humanos”<sup>536</sup>. En este marco, criticaban los planes norteamericanos que, desde los años sesenta, proponían controlar las tasas de natalidad en los países con escaso desarrollo socioeconómico. Frente a estos planes de “esterilización” o “castración”, se ensayaron diferentes iniciativas.

Una de estas fue el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977) planteó la necesidad de aumentar la población por medio del incremento de la tasa de fecundidad, la disminución de la mortalidad y el fomento a la inmigración. El Decreto 659/74, firmado por Perón y López Rega el 28/2/1974, dispuso el control de la comercialización y venta de productos anticonceptivos y la prohibición de desarrollar actividades relacionadas con el control de la natalidad<sup>537</sup>. En las consideraciones afirmaban que “las persistencias de los bajos índices de crecimiento de la población del país constituye una amenaza” y que, además de factores sociales, económicos y culturales, “existen otros –determinados por intereses no argentinos- que auspician y estimulan modos de vida antagónicos con los que corresponden al destino de un gran país” y que desalientan “la consolidación y expansión de la unidad familiar”<sup>538</sup>.

A ello se agregó la creación, en 1974, en el ámbito del Ministerio del Interior, de la Comisión Nacional de Política Demográfica (CONAPODE) para promover el aumento de la población de manera sistemática a nivel nacional<sup>539</sup>. Debido a la crisis política, institucional y social de esos años, no pudo llevarse a la práctica el plan, pero, como veremos, se retomó en el año 1977.

En este marco, también se cuadruplicó el presupuesto asignado a la Secretaría del Menor y la Familia para desarrollar diferentes iniciativas de reforzamiento del núcleo familiar “pilar de la sociedad moderna”<sup>540</sup>. Además de estimular el aumento de la tasa de natalidad era necesario bajar los índices de mortalidad infantil. Para esto, crearon un plan de “salud materno infantil” impulsado por “la Cruzada de Solidaridad Justicialista”. Es que,

---

<sup>536</sup> *Las Bases*, 5/3/1974, n. 84; *Las Bases*, n. 85, 12/3/1974

<sup>537</sup> *Boletín Oficial*, 8/3/1974; *La Nación*, 16/4/1974

<sup>538</sup> Decreto 659, *Boletín Oficial*, 8/3/1974.

<sup>539</sup> Como hemos visto en otro apartado, en este marco se organizó un concurso en Corrientes para premiar a las madres más prolíferas. Las autoridades del MBS correntino, explicaban que “los objetivos de esta tarea son cumplimentar con el programa demográfico de los 50 millones para el año 2000”. Ver *Las Bases*, n. 107, 20/8/1974.

<sup>540</sup> *Las Bases*, n. 117, 29/10/1974

precisamente, la familia empezaba a ser definida desde el Estado de forma explícita como “centro de toda preocupación oficial”. Martínez de Perón afirmaba “vamos a poner especial énfasis en los núcleos familiares más expuestos para que puedan ejercer su derecho a la salud, teniendo acceso a una atención médica digna e igualitaria, brindada por equipos especialmente capacitados”<sup>541</sup>. De acuerdo a la importancia del problema sanitario del paciente –madre o niño- podía ser atendido en el propio lugar de residencia, en una zona próxima o trasladado a una ciudad que contara con los elementos de diagnósticos y tratamientos. Las autoridades afirmaban: “Si se empieza por cuidar en cada región, en cada ciudad, en cada madre y en cada niño, esta labor hecha en gran escala en todas nuestras provincias permitirá tener futuros ciudadanos sanos y mejor dispuestos para hacer un país también mejor”<sup>542</sup>.

En este marco se les dio impulso, asimismo, desde la Secretaría de Estado de Coordinación y Promoción Social, a los Centros de Acción Familiar (CAF), que aún hoy existen. El objetivo era “colaborar con la familia en la atención y formación integral del niño en sus aspectos físicos, intelectuales y morales desde que nace hasta su total desarrollo psicosocial en estrecha relación con el desarrollo y fortalecimiento de esa familia”<sup>543</sup>. Aunque, se aclaraba que dentro del grupo familiar “la misión más trascendente de la mujer es mantener vivos los valores morales de la familia, núcleo básico de la sociedad, en la que ninguna otra institución puede reemplazarla”.

El objetivo del CAF era resolver el problema de las familias que debían dejar a sus hijos cuando concurren a sus obligaciones y quedaban “librados a un sinnúmero de riesgos físicos y morales”. Los servicios del Centro también podrían ser utilizados por las mujeres que trabajan en su hogar de manera remunerada o realizando tareas domésticas para capacitarse, lograr esparcimiento, y renovar “sus energías físicas y espirituales”. Los CAF también se planteaban como espacios de alfabetización, enseñanza de oficios, actividades recreativas y artísticas. Entonces, el Centro “compartirá con la familia la responsabilidad de

---

<sup>541</sup> *Las Bases*, n. 81,12/2/1974

<sup>542</sup> *ídem*

<sup>543</sup> Ministerio de Bienestar Social, “Reunión Nacional de Ministro de Bienestar Social para la aplicación del programa de colonización y centros de justicia social para el despegue de una Argentina potencia”, marzo de 1975.

formar los futuros ciudadanos de la Patria, ayudándole a asumir sus derechos y deberes en la formación integral de los hijos. Será como institución la continuación del hogar”<sup>544</sup>

Cada CAF iba a atender aproximadamente a 200 niños con sus respectivas familias, separados por niveles (lactantes, deambuladores, pre-jardín, jardín) que concurrirían todo el día, y recibirían desayuno, almuerzo y merienda. Los niños que iban a la escuela primaria, asistían un solo turno, almorzaban, realizaban actividades recreativas y la tarea escolar. También podían acudir en horario vespertino adolescentes y adultos, no recibían alimentos y se beneficiaban con los cursos de alfabetización, de capacitación laboral y actividades recreativas y deportivas.

Es importante considerar también que en este período hubo importantes aumentos de las asignaciones familiares basados en la “función fundamental que las mismas tienen para la protección de la familia”. En los primeros meses del gobierno, cuando la negociación salarial estaba congelada, se otorgó un incremento del 40%<sup>545</sup> y un mes y medio antes del golpe, por medio del decreto N° 562/76, el gobierno de Isabel Perón estableció otro incremento del 40%.

## **5. Estado y corporaciones en la definición de la seguridad social**

Desde la gestión de Perón frente a la Secretaría de Trabajo y Previsión (1944-1945), la amplia extensión del sistema de seguridad social argentino se había producido por el accionar de los sindicatos en el marco de la estrategia de legitimación del Estado basada en una amplia redistribución de la riqueza y la “democratización del bienestar”. Por la importancia que los sindicatos tenían en el control de las cajas, como hemos visto en el Capítulo III, tanto durante el peronismo clásico como en el posperonismo, la seguridad social estuvo signada por la “dialéctica por el control y la autonomía” entre el Estado y los sindicatos<sup>546</sup>. Los intentos de “estatización” de algunas iniciativas ligadas con las jubilaciones o las obras sociales, generaban fuertes conflictos con las organizaciones corporativas. En el contexto de búsqueda de consensos frente a la apertura democrática de

---

<sup>544</sup>Ídem.

<sup>545</sup> Decreto 101, *Boletín Oficial*, 23/7/1973

<sup>546</sup>Isuani, Ernesto y Tenti Fanfani, Emilio, *Estado democrático y política social*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1989.

1973, durante la presidencia de Lanusse, sin embargo, los sindicatos habían recuperado un control importante sobre el sistema. El poder de la CGT nuevamente se fortalecería con el triunfo de Héctor Cámpora y luego con Perón, cuando el viejo líder, luego de 18 años de exilio, buscara una amplia concertación social y política.

El 30 de mayo de 1973, Cámpora firmó el “Acta del Compromiso Nacional para la Reconstrucción, Liberación Nacional y la Justicia Social” y el 8 de junio, poco antes de dimitir, firmó el Pacto Social. En ese marco, empresarios y sindicatos suscribieron o ratificaron acuerdos que, además de la participación activa de la CGT y a CGE en el nuevo gobierno, también implicaban el congelamiento de sueldos y de los precios de los bienes de consumo para evitar las tradicionales pujas distributivas que llevaban al aumento de la inflación. En este sentido, para lograrlo, Perón confiaba en su liderazgo y en la lealtad de los sindicalistas. Era un asunto complejo ya que incluso el gobierno de Lanusse había convocado paritarias para la negociación salarial en 1971 y 1973<sup>547</sup>. Aún así, el Pacto Social buscaba compensarlos a través de la nueva Ley de Asociaciones Sindicales (Nº 20.615), la Ley de Contrato de Trabajo (Nº 20.744) y la inclusión de un Programa de Seguridad Social. La ley 20.615 profundizó la representación monopólica por rama de actividad duplicando el tiempo de mandato de los dirigentes sindicales, permitiendo la intervención de las regionales opositoras y la remoción de delegados de fábrica<sup>548</sup>. Incluso, es ilustrativo del poder que adquirieron los sindicatos, “columna vertebral del movimiento”, según anunciara Perón al asumir, que, a diferencia de las dos dictaduras que estudiamos, las organizaciones de jubilados ya no serían las interlocutoras directas de la Secretaría de Seguridad Social, sino solamente la CGT y la CGE. Frente a una movilización de jubilados con un petitorio reclamando el 82% móvil con más de un millón de firmas<sup>549</sup>, el MBS respondió diciendo que los reclamos lo deben hacer por medio de la CGT, según el art. 2 del decreto 466 que aprobó el programa de Seguridad Social<sup>550</sup>.

---

<sup>547</sup> Frente a la inquietud de la CGT, Perón afirmaría que “Los convenios colectivos (...) en un periodo de abundancia, aseguran la justicia: en un ambiente de miseria, provocan la lucha, que a su vez es negativa(...) el Pacto Social es un convenio colectivo al más alto nivel(...) Es un loco el que haya dicho que el pacto puede ser denunciado”, Torre, Juan Carlos, *Los sindicatos en el gobierno, 1973-1976*, Buenos Aires, CEAL, 1989, p. 73; De Riz, Liliana, *La Política en Suspense: 1966- 1976*, Op. Cit., p. 145.

<sup>548</sup> Torre, Juan Carlos, Op. Cit., 1989, p. 74 y 112-9, De Riz, Liliana, Op. Cit., p.140

<sup>549</sup> *La Prensa*, 29/8/1974

<sup>550</sup> *La Prensa*, 30/8/1974



El 30 de noviembre de 1973 el decreto 466/73 aprobó el Programa de Seguridad Social suscripto en la misma fecha por los Ministerios de Bienestar Social, Economía y Trabajo, con la CGT y la CGE<sup>551</sup>. Los integrantes conformaron una comisión para impulsarlo<sup>552</sup>. Aunque poseía varios puntos en común con el PASS de Merello que hemos analizado en el Capítulo II, era presentado como un proyecto nuevo. Entre las coincidencias, se encontraban los intentos de incorporar nuevos beneficios y extender los existentes (v. g. asignaciones familiares para jubilados y pensionados, seguro de desempleo, incorporación de los trabajadores rurales al sistema), la prioridad dada a la inmediatez y la eficiencia, y la creación de un sistema único de seguridad social. Luego, en función de las premisas que guiaba el pacto social, se proyectaba crear un ente superior de conducción del sistema con autarquía administrativa y financiera a cargo de representantes de los trabajadores, los empresarios y el Estado, adecuación de los haberes al salario mínimo, eliminar la evasión y realizar convenios de corresponsabilidad gremial para efectivizar las recaudaciones de las obligaciones previsionales.

En este marco de acuerdo tripartito institucionalizado entre Estado, capital y trabajo, principalmente, se realizaron tres grandes avances en los vectores de la seguridad social. En primer lugar, comenzaron a operar los convenios de corresponsabilidad gremial y distintos acuerdos que llevaron a que, desde 1974, se lograra la cobertura previsional efectiva para la gran mayoría de los trabajadores rurales. Si en 1971 había 40.000 trabajadores cubiertos, debido a las acciones que comenzaron a desarrollarse en 1974, en 1983 llegaron a beneficiarse 600.000 trabajadores del campo<sup>553</sup>. En segundo lugar, se concretó la concesión de las asignaciones familiares al sector pasivo previstas por el programa de Seguridad Social, por medio de la ley 21063<sup>554</sup>.

Es importante tener en cuenta que el proyecto de fortalecimiento del poder político del Estado y de institucionalización de los conflictos a través del “doble arco de

---

<sup>551</sup> Ver *Boletín Oficial*, 7/12/1973. La firma del Programa clausuraba la “Semana de la Seguridad Social” declarada por disposición del Ministerio de Bienestar Social del 26 al 30 de noviembre de 1973. El Programa de Seguridad Social formó parte del Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberalización Nacional 1973-1976 elaborado por el ministro de Economía José Gelbard

<sup>552</sup> Por medio del Decreto 466/73. Ver *Las Bases*, n. 118, 5/11/1974

<sup>553</sup> Feldman, Jorge; Golbert, Laura e Isuani, Ernesto, Op. Cit.

<sup>554</sup> Ver *Boletín Oficial*, 30/10/1975; *Las Bases*, n. 84, 5/3/1974

articulación de intereses”<sup>555</sup> (pacto político entre partidos y pacto social entre corporaciones) no sobrevivió a la muerte de Perón. De esta manera, la ausencia de su figura desencadenó una vez más la puja distributiva que, en el marco de la crisis internacional del petróleo, sumió al país en un estado de fuerte crisis social y económica.

La desarticulación del pacto social, en el plano de la previsión social, se materializó en la problemática ley 21.118 de septiembre de 1975 que contemplaba nuevos beneficios y disminuía las exigencias para acceder a ellos, descuidando la viabilidad financiera del sistema. En el Capítulo VII, cuando estudiemos las políticas de la última dictadura hacia los jubilados, analizaremos las repercusiones políticas, sociales, ideológicas y económicas de esta ley.

## **Conclusión**

Este capítulo abordó el MBS en el único subperíodo entre los años 1966-1983 en que existió un gobierno democrático formal elegido por amplios sectores de la población argentina. Sin embargo, en el marco de la DSN y la creciente conflictividad social y política, expresada en el paro, la movilización y la lucha armada, el ministro de BS, quien ocupaba ese lugar por su lealtad a Perón, utilizó el Ministerio con dos propósitos que discordaban con las prácticas democráticas. Por un lado, para contribuir a la construcción y la represión de un “enemigo” interno que fue tildado de “terrorista”, “infiltrado” y, luego, de “subversivo”. Por otro lado, para asistir a la población, a través de los diferentes subsistemas de la política social, con el fin de evitar que la pobreza y la falta de bienestar se convirtieran en el caldo de cultivo de la violencia de masas.

En estos años, por primera vez en el período estudiado, se recrearon algunas metáforas biologicistas sobre la sociedad para acentuar el carácter patológico de la “infiltración” del “subversivo” visto como un agente foráneo y extraño al “cuerpo social” argentino. Esto fue justificando y naturalizando paulatinamente la represión de la militancia de izquierda y los sectores opositores. Estas representaciones se radicalizarían fuertemente en los años de la última dictadura, como veremos en los próximos capítulos.

---

<sup>555</sup> De Riz, Liliana, Op. Cit.

Sin embargo, también conformaron una pauta doble de intervención: si en algunos casos, había que “extirpar” de cuajo la “enfermedad”, en otros la intervención social/asistencial podía servir para “curar” o para “prevenir”. Así, se van borrando los límites discursivos y prácticos entre lo social y lo biológico. La acción de la DINES también nos permitía observar eso: la dificultad para diferenciar los tipos de “emergencia”, la pobreza y la catástrofe convivían en el programa de la DINES con una naturalizada superposición.

Así como Marina Franco ha sostenido la profundización de algunas lógicas represivas de este período a partir del golpe del 24/03/1976, en el área de la política social del MBS también encontramos continuidades con este período.

En este sentido, las metáforas de la “sociedad enferma”, el problema de la juventud, la protección a la niñez, la necesidad de restablecer la “célula básica de la comunidad” y de aumentar la tasa de natalidad se establecieron, como veremos en los próximos capítulos, como el problema prioritario de la agenda del MBS de la última dictadura en el marco de la “lucha antsubversiva”.

## **Tercera Parte**

### **El Ministerio de Bienestar Social durante el *terrorismo de Estado* (1976-1983)**

## Capítulo V

### **“El Ministerio de la Familia”: actores, políticas y estrategias de intervención del MBS durante la última dictadura**

“el Ministerio de Bienestar Social ha sido definido en numerosas oportunidades como el Ministerio de la Familia”

Discurso de Florencio Varela. Boletín MBS N° 90, 12/06/1978.

#### **Introducción**

En el presente capítulo se aborda la confluencia de diagnósticos entre la Iglesia, el laicado, las FFAA y los funcionarios civiles del régimen dictatorial sobre la “crisis de la familia”, así como las iniciativas que propusieron para preservarla. En este sentido, durante la última dictadura la política social tuvo como fundamento el restablecimiento de la familia nuclear, entendida como el pilar básico de la sociedad occidental y cristiana. Los diagnósticos de los golpistas y sus aliados, coincidían en que había sido infiltrada y destruida por el “enemigo subversivo”. En un contexto en que reverdecieron los discursos biologicistas sobre la sociedad, la familia era entendida como la “célula básica” de un entramado que era necesario “reorganizar”. Como veremos, el “peligro” al que la familia se creía expuesta, se materializaba en la posible “cooptación” de los hijos por parte de la “subversión”. Ese “enemigo” era asociado a las transformaciones sociales y culturales que se produjeron en las relaciones familiares desde los años sesenta.

Observaremos que esta coincidencia de lecturas y propuestas entre los principales funcionarios ministeriales y el amplio “mundo católico”<sup>556</sup>, llevó a que se desdibujaran los

---

<sup>556</sup> Nos referimos a la red de organizaciones en las que se entroncaban las estructuras y sacerdotes de la Iglesia Católica con organismos e intelectuales del laicado.

límites entre Estado y sociedad a la hora de enfocar las políticas hacia la familia. El texto del epígrafe anterior, forma parte de un discurso del Secretario del Menor y la Familia del MBS de la última dictadura, el abogado Florencio Varela, tras la conformación de la Comisión Nacional que en 1978 llevó adelante el “Plan de Promoción Familiar”, en el cual confluyeron funcionarios ministeriales, amplios sectores del laicado y sacerdotes católicos.

Los cursos de formación dictados entre 1977 y 1978, la conformación del “Plan de Promoción Familiar”, así como la existencia de una Coordinación Eclesiástica al interior del MBS, nos muestran que Iglesia y dictadura compartían mucho más que un mismo horizonte de expectativas. El importante rol que adquirió el laicado junto a la Iglesia, puede explicarse por la revitalización del Principio socialcristiano de “Subsidiariedad del Estado”, que resaltaba la “participación activa” de la sociedad civil en la gestión de actividades culturales que promovieran la “unidad familiar”.

Para preservar la familia de la “infiltración” del “enemigo” político, social y cultural omnipresente y de difusos límites, era imprescindible reforzarla en sentido “espiritual y material”. Por este motivo, el “Plan de Promoción Familiar” -organizado por el MBS y el “mundo católico”-, funcionó como un programa político-ideológico que orientó la acción ministerial. A su vez, promovía el dictado de cursos sobre los roles en la familia en diferentes puntos del país. Entre los aspectos materiales que ayudarían a “preservar” una familia se destacó la importancia de la vivienda, salud, seguridad social, deporte y el turismo. Dichos aspectos estaban estrechamente relacionados con las áreas dependientes del MBS. Por ejemplo, frente a la crisis económica producto de la desindustrialización, la inflación y el congelamiento salarial, las asignaciones familiares –que llegaron a aumentar más que los salarios- fueron consideradas de vital importancia para mantener la estructura familiar en un contexto de repliegue del Estado y de creciente desempleo.

Como veremos en este capítulo, los niños, los jóvenes, los adultos y los ancianos, no eran pensados individualmente, sino “formando parte de una familia”, como explicaba el ministro de Bienestar Social Contralmirante Julio Bardi<sup>557</sup>. En este sentido, si durante el gobierno de Juan Carlos Onganía, las políticas del MBS se inscribieron en un programa político que tuvo como principio rector el “desarrollo” económico, social, cultural y

---

<sup>557</sup> Boletín MBS N° 22, 27/12/1976

“espiritual” de la “comunidad”; en el “Proceso de Reorganización Nacional” el fundamento de las políticas ministeriales destinadas a la preservación de la familia, deben ser entendidas en el marco de la “lucha antisubversiva”.

En función de lo expuesto, la tercera parte de la tesis se divide en tres capítulos. En este capítulo, analizaremos los diagnósticos y actividades conjuntas del MBS y las redes católicas frente al problema de la familia. También, veremos cómo estas lecturas impactaron en la política de asignaciones familiares del ministerio.

A continuación, en los capítulos siguientes, observaremos más en detalle las políticas del MBS frente a los polos de la “brecha generacional” que se había producido desde los años sesenta en la sociedad: los niños y los jóvenes (Capítulo VI) y los viejos/jubilados (Capítulo VII).

### **1. ¿Cómo pensar los límites entre Estado y sociedad? Discursos y acciones del MBS, la Iglesia y el laicado en la protección de la “célula básica de la comunidad”**

Entre 1976-1983, en el marco de la “balcanización” del gabinete<sup>558</sup> que implicó la fragmentación y reparto del poder entre las tres Fuerzas Armadas, el MBS quedó en manos de la Armada, comandada por los almirantes Emilio Eduardo Massera (hasta 1978), Armando Lambruschini (1978-1981) y Jorge Anaya (1981-1982). Si bien el papel de Massera resultó importante por su carisma y capacidad de liderazgo, su pensamiento, confluía –en algunos aspectos–, con dos de los funcionarios civiles más relevantes de la cartera: Florencio Varela y Santiago de Estrada. En ese sentido, la orientación del MBS se vinculó con las particulares pretensiones del almirante. Siguiendo a Canelo, la Armada, que había jugado un papel relevante en la destitución del peronismo en 1955; durante la última dictadura, intentó recuperar el protagonismo perdido de la mano de Massera. El marino, que mostró claras aspiraciones presidenciales, estrechó vínculos con diversos sectores políticos y sindicales, e incluso con el tercer peronismo. El ideario del almirante, al igual que los sectores católicos que analizaremos, se oponía a la “masificación” y al

---

<sup>558</sup> ver Paula Canelo, *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*, Op. Cit. y “Las dos ‘almas’ del Proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar argentina (1976-1981)”, Op. Cit.

“materialismo”, propios del marxismo y el liberalismo tecnocrático. Buscó la revalorización del individuo, en tanto “persona humana”, siguiendo los preceptos de la Doctrina de la Iglesia. Como muestra Canelo, se oponía tanto a la “subversión” (“los místicos de la redención por las balas”), como al equipo económico liberal de Videla (“los fríos apóstoles de la penetración tecnocrática”)<sup>559</sup>. En este sentido, en su fuerte crítica a la política especulativa de los tecnócratas, consideraba necesario proteger el salario, el trabajo y la producción nacional<sup>560</sup>. El impacto de su postura al interior del MBS, lo analizaremos en el Capítulo VII donde estudiamos las políticas hacia los jubilados.

A esta Fuerza pertenecían los primeros tres titulares del MBS: contraalmirantes Julio Bardi (1976-78)<sup>561</sup>, Jorge Fraga (1978-81)<sup>562</sup> y Carlos Alberto Lacoste (1981-1982)<sup>563</sup>. Durante el último año, cuando la Armada perdió la cartera, asumió el empresario Adolfo

---

<sup>559</sup> Paula Canelo, *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*, Op. Cit., pp.78-87.

<sup>560</sup> Ídem, p. 87

<sup>561</sup> Bardi asumió como ministro luego de una larga carrera en la Armada. No poseía conocimiento previo en ninguna de las áreas del MBS, pero, después de su gestión se convirtió en un experto en políticas sociales. Desde 1981 ocupó la cátedra de Políticas de Bienestar Social y Geopolítica en la Escuela de Servicio Social de la Universidad del Salvador (USAL), presidió la Fundación Argentina para la Calidad de Vida y fue miembro fundador del Instituto de Investigaciones para la Problemática del Menor y la Familia. Durante las décadas de 1990 y 2000 fue docente universitario en la USAL, se orientó hacia la temática de gestión de riesgos y alcanzó la dirección del Instituto de Investigaciones de Gestión del Riesgo, Desastres y Emergencias Complejas de dicha universidad. Giorgi, Guido, “Modos de accesos y circulación por el Gobierno Nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas de los cuadros de Gobierno de Desarrollo Social de la Nación Argentina, 1994-2011”, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2015.

<sup>562</sup> Fraga tampoco tenía en su trayectoria ninguna experiencia en el área de política social. En 1965, había realizado el Curso Superior de la Esc. De Guerra Naval. Fue profesor de Curso de Formación de Marineros, del Centro de Instrucción y Adiestramiento en Guerra Submarina y en la Escuela de Aplicación para Oficiales. Integró la Comisión Naval Argentina en Estados Unidos y la Junta Interamericana de Defensa. Ha sido Jefe de la Base Naval de Puerto Belgrano y Comandante de Instrucción Naval. Ver la entrada “Fraga, Jorge”, en: *Quién es Quién en la Sociedad Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Elite, 1982.

<sup>563</sup> Durante la presidencia de Viola, en 1981, se dictó la nueva Ley de Ministerios (22.450) que dividió el MBS en dos, dando jerarquía ministerial a la Secretaría de Salud Pública. De esta manera, fueron conformados los Ministerios de Salud Pública y Medio Ambiente, y de Acción Social. Éste último heredó el resto de las Secretarías y, al frente del mismo, asumió Lacoste. El nuevo ministro estaba involucrado con el aparato represivo, no poseía experiencia en política social, pero había adquirido un importante capital político como presidente del Ente Autárquico Mundial ‘78, por cuya gestión fue sospechado de malversación de fondos. A partir de esa experiencia se convirtió en un personaje importante en el mundo del deporte internacional y ocupó varios cargos en la FIFA, incluyendo su vicepresidencia. Desde la posición que alcanzó al interior del gobierno como ministro de Acción Social, logró ocupar interinamente la presidencia de la Nación por once días en la transición entre la caída de Viola y la asunción de Galtieri. En su corta gestión no imprimió ningún rumbo novedoso a la acción ministerial, y sus objetivos en la cartera parecieron apuntar sólo al mejoramiento de su posición personal dentro del gobierno. Ver Giorgi, Guido, “Modos de accesos y circulación por el Gobierno Nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas de los cuadros de Gobierno de Desarrollo Social de la Nación Argentina, 1994-2011”, Op. Cit.



Navajas Artaza (1982-1983)<sup>564</sup>.

Durante la presidencia de facto de Jorge Rafael Videla, hubo dos secretarios de Estado que adquirieron gran relevancia en materia social: Santiago de Estrada en Seguridad Social –que permaneció a lo largo del período 1976-1983– y Florencio Varela en la Secretaría del Menor y la Familia<sup>565</sup> (1976-1979). La gestión de ambos coincidió con el período en que tuvo fuerte peso el diagnóstico de la creciente “amenaza” del “enemigo subversivo” sobre la familia nuclear. La continuidad de la trayectoria de Santiago de Estrada, a cargo de las jubilaciones, asignaciones familiares y obras sociales, resultó clave al interior del MBS, ya que se encargó de aumentar los subsidios familiares y principalmente las jubilaciones hasta el final del régimen. Aún así, desde 1982, la fuerte crisis económica dificultó la adecuación de los beneficios al creciente costo de vida.

Como hemos visto, ambos funcionarios tuvieron una trayectoria previa en la “Revolución Argentina” en las mismas áreas. La importancia que adquirieron estos actores en esos años estuvo asociada a la necesidad de “proteger” a la familia en el marco de la “lucha antisubversiva” y el progresivo aumento de la gravitación del “mundo católico” en las políticas del área.

En una conferencia de prensa del año 1976, el ministro de la cartera, Bardi, señaló que el propósito del MBS era el “fortalecimiento global de la familia a través de las áreas

---

<sup>564</sup> Al final de la dictadura la Armada pierde el Ministerio y el reemplazante de Lacoste sería el empresario Adolfo Navajas Artaza, heredero de una de las empresas yerbateras más grandes, el Establecimiento *Las Marías*, dueña de la empresa *Taragüí*. Debido a casos de represión y desaparición de tareferos empleados de Las Marías, la familia Navajas Artaza y la empresa están sospechados, aunque no procesados por delitos de lesa humanidad y de colaboración con el terrorismo de Estado. Ver <http://www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/la-represion-en-el-establecimiento-yerbatero-las-marias-3806.html> y <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-95655-2007-12-03.html>

Navajas Artaza fue también interventor federal de su provincia, Corrientes, durante la dictadura autodenominada “Revolución Argentina”, cargo que ocupó entre 1969 y 1973, en el marco del Partido Demócrata Progresista (PDP) y también ha sido presidente del Consejo Municipal de la localidad de Gob. Virasoro (1985-87) y senador provincial. Asimismo, participó en organizaciones patronales como la UIA y FIEL

<sup>565</sup> El resto de las Secretarías estuvieron a cargo de Máximo Vásquez Llona en Vivienda y Urbanismo (un arquitecto con experiencia en la gestión pública en gobiernos militares); Manuel Irán Campo en Salud Pública (1976-1981), médico pediatra (UNLP) y marino; Contralmirante Ramón Gatus en Promoción y Asistencia Social. Irán Campo, debido a algunas iniciativas que desarrollaremos en el próximo capítulo, tuvo un rol más relevante en el entramado ministerial que los otros secretarios. Es importante tener en cuenta que Irán Campo había ingresado a Sanidad Naval en los años sesenta para organizar el primer servicio de Pediatría del Hospital Naval Puerto Belgrano y, en 1976, llegó al grado de contralmirante médico, permaneciendo en la Armada hasta 1981. La Armada lo convocó para crear la escuela de post-grado del cuerpo de sanidad, y desde ese momento colaboró en la formación de personal subalterno y superior de la Escuela de Sanidad, de lo cual destaca la creación de residencias médicas.

que componen este organismo”, es decir, que la “la célula básica de la sociedad tenga bases sólidas en lo que respecta a vivienda, seguridad social, recreación y salud”<sup>566</sup>. La familia “que es el eje alrededor del cual gira toda la problemática del bienestar” y no los individuos considerados aisladamente, sería la destinataria de la política de todas las secretarías del Ministerio. Siguiendo los principios de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI), proponía el reconocimiento de la “persona humana”, pensando al hombre

no como un ente aislado y solitario, sino como formando parte de una familia, en toda la rica dimensión humana y trascendente que ello implica (...) ya que el hombre no puede realizarse sino en su familia y la familia es la que requiere salud, vivienda, promoción social, seguridad y recreación<sup>567</sup>

Años más tarde, el secretario de Coordinación Social del Ministerio siguió sosteniendo que los objetivos del MBS tendían a que cada familia argentina pueda contar con “las oportunidades justas de promoción social, salud física, espiritual y mental, vivienda digna y una cobertura de seguridad social que la ponga razonablemente a salvo de la contingencia de la enfermedad, de la muerte, de la invalidez”<sup>568</sup>. Reforzando esta idea, explicó que el MBS “no dirige su acción social al ciudadano o al trabajador como entes aislados, ni a la juventud, ni a la mujer, ni al niño, ni al anciano, sino a la persona y a la familia, porque no se puede concebir al hombre fuera del contexto de su familia”<sup>569</sup>.

El refuerzo ideológico y material de ese núcleo social se expresó en diferentes iniciativas, como los aumentos de las asignaciones familiares y el impulso del “Plan de Promoción Familiar”. Asimismo, las intervenciones del MBS en materia de jubilaciones, salud y vivienda, eran pensadas en clave de protección del conjunto familiar. Como decíamos, si las políticas sociales desarrolladas por los funcionarios católicos del

---

<sup>566</sup> Boletín MBS N° 12, 18/10/1976. Esta preocupación evidentemente era compartida por miembros de otras armas. Por ejemplo, en una ocasión, el comandante en jefe de la Fuerza Aérea, brigadier general Omar Domingo Graffigna afirmó: “la célula fundamental de la república que todos debemos reorganizar debe ser la familia, institución que en muchos países desarrollados está perdiendo vigencia con deletéreas consecuencias. Sabemos lo difícil que es para una joven pareja concretar una familia, por los altos costos de las viviendas y el hecho que ambos cónyuges tengan que trabajar para mantener a los hijos. Nos preocupa, porque es en la familia donde la juventud cumple un papel protagónico, al educar a las futuras generaciones en un ambiente de amor, dialogo, autoridad, responsabilidad y libertad”. *La Nación*, 12/05/1979

<sup>567</sup> Boletín MBS N° 22, 27/12/1976.

<sup>568</sup> *La Nación*, 14/10/1979.

<sup>569</sup> *La Nación*, 14/10/1979.

“Onganiato” se subsumieron al concepto base de “comunidad”, durante el PRN cobraron sentido en función de la protección integral de la “familia”.

La cobertura de las necesidades materiales y la realización de campañas de “educación familiar”, según los lineamientos de los sectores más conservadores del “mundo católico”, eran fundamentales, porque, según Bardi, la familia “es el eje alrededor del cual gira la política encarada y porque con una familia fortalecida espiritualmente, cristianamente y con estilo de vida argentino se podrá hacer frente a cualquier tipo de agresión”<sup>570</sup>. Como veremos a continuación, en un contexto en que reverdecieron los discursos biologicistas sobre la sociedad, proteger la “célula básica de la comunidad” permitía “resistir” la infiltración del “enemigo subversivo” en el “tejido” social. En tal sentido, el concepto de “subsidiariedad del Estado” adquirió una fuerza inusitada, ya que se le otorgó a diversos grupos del laicado católico el desarrollo y ejecución de políticas orientadas al “cuidado” de la familia. Desde el MBS se afirmaba “no sólo al gobierno le incumbe la responsabilidad de ejecutar programas y acciones”, sino que

...el pueblo todo debe asumir conciencia sobre la necesidad de que éstas se cumplan, por lo que resulta propicio que en este año la gama de acciones gubernamentales se unan a las de otras entidades, en especial las de bien público, que tanto colaboran en la acción proteccional. Por ello el ministerio presentará su auspicio a todo programa, acción u obra que inspirado en objetivos coincidentes, propongan las asociaciones privadas u otras entidades no gubernamentales<sup>571</sup>

La importancia otorgada al accionar de las “entidades no gubernamentales” o –como preferían llamarlas los funcionarios del MBS– “entidades de bien público” se tradujo no sólo en intentar que la sociedad “resolviera por sí misma sus problemas”, sino que implicó que los roles entre Estado y Sociedad se desdibujaran y resultaran difíciles de discernir. Si bien la frontera entre estos ámbitos siempre es porosa, ya que no funcionan como compartimentos estancos, lo que intentamos señalar es que, en algunos casos, los roles se tendían a confundir. Por ejemplo, en lo que respecta al área de las políticas pedagógico-culturales del MBS hacia la familia, como se verá a continuación. Por su parte, Varela

---

<sup>570</sup> *La Nación*, 24/04/1977.

<sup>571</sup> MBS, Boletín Semanal n. 121-122, 19-26/02/1979.

afirmaba “es la primera vez que en nuestro país se logra unificar la acción del Estado con la de las instituciones privadas en la obtención de un objetivo común: el afianzamiento y protección de la familia”<sup>572</sup>.

En esos años, el diario *La Nación* le otorgó al espectro católico una columna de opinión llamada “La familia, tema de hoy”, lo que demuestra el peso que adquirió en el tratamiento de la cuestión social. El presidente de Caritas, Carlos Horacio Ellif, consideraba que hacía falta “una movilización a favor de la familia” y que “consiste en que nosotros mismos nos dediquemos más a la familia. El Estado en esta movilización también tiene que jugar su parte y dar el puntapié inicial para que ordene y oriente”<sup>573</sup>. Era necesario crear “conciencia de la responsabilidad” y comprometerse a participar ya que “hemos vivido como espectadores de gran parte de la historia moderna”<sup>574</sup>. Carlos Enrique Zaragaza de la Liga de Padres de Familia también insistía en la importancia de

...despertar la responsabilidad de cada uno. Estamos muy acostumbrados a que el problema de la guerrilla, de las drogas, de los precios, etcétera, lo arregle el Estado. No. El Estado tendrá a su cargo la parte policial, los tratados internacionales, etc., pero si los padres, los profesores y la gente de bien no se preocupa por estos problemas, es absolutamente inútil que tratemos de derivarlos al Estado, creyendo que él va a solucionar nuestras omisiones<sup>575</sup>

En los próximos apartados analizaremos la confluencia entre Iglesia y Fuerzas Armadas a la hora de diagnosticar el problema de la familia y cómo este proceso se materializó en acciones conjuntas.

#### **a. Diagnósticos y representaciones de civiles, militares y católicos sobre la crisis familiar**

Los cambios que comenzaron a acontecer en las relaciones familiares desde mediados de los años sesenta estaban presentes en los diagnósticos de los funcionarios civiles y militares que se establecieron en el poder en marzo de 1976. El “paradigma

---

<sup>572</sup> *La Nación*, 2/10/1978.

<sup>573</sup> *La Nación*, 2/5/1978.

<sup>574</sup> Ídem.

<sup>575</sup> *La Nación*, 8/5/1978.

doméstico” de mediados del siglo XX “basado en la pauta nuclear, la reducción del número de hijos, la intensidad afectiva, la división entre la mujer ama de casa y el varón proveedor”<sup>576</sup> comenzó a ser cuestionado en aquellos años por la juventud que nivel en el plano internacional se estaba consolidando como un estrato social y cultural diferenciado<sup>577</sup>. La ruptura generacional que se produjo dio lugar a la sociabilidad informal, la flexibilización del cortejo y el noviazgo, la aceptación y legitimación de la experiencia sexual de las jóvenes solteras, la disociación entre la sexualidad y el matrimonio, los avances de la cultura divorcista<sup>578</sup>, las uniones libres y los cuestionamientos a la división de género.

En este marco, desde los tempranos años setenta, los sectores integristas y conservadores de la jerarquía eclesiástica, comenzaron a desarrollar planes para “restablecer” el lugar de la familia en la Nación, devolviéndole la fortaleza que debía tener la “célula básica de la comunidad”. Como han afirmado distintos autores, la jerarquía católica, y fundamentalmente la Conferencia Episcopal Argentina, adhirió, al igual que un conjunto amplio de actores, al gobierno cívico-militar, guardando silencio sobre la violación de los Derechos Humanos y cumpliendo una función importante desde el punto de vista de la justificación ideológica del régimen<sup>579</sup>. Todos los sectores de la Iglesia - reformistas, conservadores y tradicionalistas- coincidieron en la necesidad de resolver la crisis política, económica y social que tenía como sustrato una “crisis moral” vinculada con la secularización social que había tenido lugar en las décadas anteriores.

El proceso de radicalización política iniciado a mediados del siglo XX, profundizado en los años sesenta y setenta, implicó el cuestionamiento a las pautas sociales y culturales tradicionales por las cuales Argentina era considerada un “país católico”, como

---

<sup>576</sup> Cosse, Isabella, *Pareja, sexualidad y familia en Buenos Aires (1950-1975)*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2010, p. 13.

<sup>577</sup> Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*. Barcelona, Crítica, 2001; Manzano, Valeria, “Ha llegado 'la nueva ola': música, consumo popular y juventud en la Argentina, 1956-1966”, en Cosse, Isabella; Felitti, Karina y Manzano, Valeria, (editoras), *Los '60 de otra manera. Vida cotidiana, género y sexualidades en la Argentina*. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010, pp. 19-60.

<sup>578</sup> Cosse, Isabella, Op. Cit. y “Una cultura divorcista en un país sin divorcio: la Argentina de 1956 a 1975”, en Cosse, Isabella; Felitti, Karina y Manzano, Valeria, (editoras), *Los '60 de otra manera. Vida cotidiana, género y sexualidades en la Argentina*, Op. Cit., pp.131-168.

<sup>579</sup> Obregón, Martín, *Entre la cruz y la espada. La Iglesia católica durante los primeros años del “Proceso”*, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2005; Mignone, Emilio, *Iglesia y Dictadura. El papel de la iglesia a la luz de sus relaciones con el régimen militar*, Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional, 1986.

aquellas ligadas a la moral sexual y familiar<sup>580</sup>. Dicho cuestionamiento fue considerado “peligroso” ya que implicaba la destrucción de la mítica “identidad nacional”, ligada imaginariamente por las elites a una serie de elementos defendidos por la Iglesia<sup>581</sup>. Para los sectores más tradicionalistas, la causa de la “crisis moral” se debía al desplazamiento de la religión del centro del ordenamiento social. Estos sectores integristas, a largo del siglo XX, privilegiaron los vínculos con las FFAA, “custodios naturales” de los valores católicos. De esta unidad -que fue ampliamente estudiada por Loris Zanatta a través del concepto de “Mito de la nación Católica”-, surgió en 1958 el Vicariato castrense, alrededor del cual se aglutinaron religiosos que intentaron ascender en la jerarquía eclesiástica y que apoyó explícitamente a las dictaduras<sup>582</sup>.

La preocupación de la Iglesia por la familia se materializó en la elaboración de diferentes documentos episcopales. Por ejemplo, a raíz del ingreso de cinco proyectos de ley para derogar el decreto 4070, que prohibía el divorcio y junto a otros dos proyectos con propuestas que iban en el mismo sentido, en septiembre de 1973, el Episcopado publicó la “Declaración Pastoral del Episcopado argentino sobre la Familia y la Educación”, que denunciaba un “clima emocional y una disposición favorable al divorcio”, una “lamentable realidad del pecado”, y defendía a la familia como una institución anterior al Estado con derechos naturales y propios<sup>583</sup>. Asimismo, señaló que los partidos políticos no podían tener completa incidencia en el tema, ni desconocer la opinión de la Iglesia, depositaria por voluntad divina de la conducción espiritual de los fieles, y defensora de la naturaleza y los valores propios de la familia<sup>584</sup>. En el mismo año, apareció un documento que tuvo cierta trascendencia llamado “Carta Pastoral colectiva del Episcopado sobre el Matrimonio y la

---

<sup>580</sup> Las nuevas concepciones sobre el matrimonio y las relaciones de pareja que implicaron una disminución en el número de casamientos y un incremento en el índice de divorcios, el cuestionamiento a la familia nuclear tradicional y el rol de la mujer, la disminución de la tasa de natalidad, la liberalización de las costumbres sexuales, cuestionaban fuertemente las pautas socioculturales que en el plano moral y familiar constituían elementos centrales de la moral cristiana basada en la familia tradicional, en: Obregón, Martín, Op. Cit., pp. 166-167.

<sup>581</sup> Ídem, pp. 62-63, 66.

<sup>582</sup> Zanatta, Loris, *Del Estado Liberal a la Nación Católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo. 1930 – 1943*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1996.

<sup>583</sup> Cosse, Isabella, “Una cultura divorcista...”, Op. Cit., pp. 145-147.

<sup>584</sup> “Declaración pastoral del Episcopado argentino sobre la familia y la educación”, Boletín de la Agencia Informativa Católica (AICA), n° 874 (anexo), 20/9/1973, pp. 1-8. Tomado de Felitti, Karina y Manzano, Valeria, (editoras), *Los '60 de otra manera. Vida cotidiana, género y sexualidades en la Argentina*, Op. Cit. Las organizaciones católicas laicas, como la Liga de Madres de Familia, reclamaban a los legisladores que consideraran que el divorcio violentaba la ley natural y moral.

Familia” que, nuevamente, apuntó a defender el carácter divino y natural del matrimonio indisoluble, y rechazaba cualquier posibilidad de modificarlo. Para ello, no sólo insistió en que la familia era una institución natural y anterior al Estado, sino que también propuso medidas económicas, sociales y políticas en defensa del matrimonio cristiano con una tónica renovadora<sup>585</sup>. En 1975, el Episcopado estableció que el “Plan Matrimonio y Familia” sería la prioridad de la acción nacional de la Iglesia para los años 1975 y 1976. Luego, la vigencia de este plan se fue prorrogando temporalmente a lo largo de la última dictadura<sup>586</sup>.

Como veremos en este capítulo, la Iglesia católica no sólo realizó un aporte importante en la elaboración de los diagnósticos sobre la situación de la familia argentina, sino que los miembros de la jerarquía eclesiástica se involucraron activamente en el desarrollo de los planes de la dictadura, entre ellos, los del MBS. Sin embargo, y en mayor medida que los religiosos, las distintas organizaciones del laicado católico –que merecerían un estudio más sistemático que el que las ciencias sociales le –han dedicado<sup>587</sup>–, participaron de manera enérgica lo que mostró la porosidad de los límites entre el Estado y la sociedad.

A pesar de las representaciones de los católicos ligados a la dictadura, fueron fundamentalmente los militares quienes integraron las transformaciones políticas, culturales, sociales y, por ende, familiares de los años sesenta en el marco de la “lucha antsubversiva”. Según los golpistas, la “subversión” y la “disolución de la autoridad” no sólo se materializaban en el plano estatal y partidario de la política, sino que era una “enfermedad” que existía en cada rincón de la sociedad, siendo la guerrilla y el caos sus “síntomas” más visibles. Por esto, uno de los objetivos centrales del *terrorismo de Estado* fue penetrar capilarmente el “cuerpo social” para “reorganizarlo” y restablecer las

---

<sup>585</sup> “Documento episcopal sobre matrimonio y familia”, Boletín de la Agencia Informativa Católica, n° 880, 1/11/1973, p 2-3 y anexo “matrimonio y familia” pp. 1-16; Adhesión de la Liga de Madres de Familia a la Pastoral colectiva del Episcopado”, Boletín de la Agencia Informativa Católica (AICA), n° 882, 15/11/1973, p. 5.

<sup>586</sup> En el Boletín de la Conferencia Episcopal, se anunciaba: “próximos al fin de este año 1976, es bueno recordar que por decisión del Episcopado Argentino se ha prorrogado el lapso para el desarrollo del Programa de Acción Pastoral Matrimonio y Familia, previsto en un principio para el bienio 1975-1976, el tiempo que requiera su ejecución”. Ver Boletín AICA, n° 1041, 2/12/1976, p. 13.

<sup>587</sup> Sólo contamos con el trabajo de Vazquez Lorda, Lilia Mariana, “Intervenciones e iniciativas católicas en el ámbito familiar: Las Ligas de Madres y Padres de Familia (Argentina, 1950-1970)”, Tesis de Maestría en Investigación Histórica, Universidad de San Andrés, 2012

relaciones de autoridad no sólo en el plano estatal, sino también en cada *microcontexto* (la familia, la escuela, la calle)<sup>588</sup>. Siguiendo a O'Donnell, los sectores políticos de derecha en esos años reforzaron en sus discursos la tendencia a la utilización de metáforas organicistas. En este sentido, el diagnóstico del gobierno era que la “subversión” había infectado al “cuerpo social” en su conjunto, incluyendo sus “tejidos” microscópicos<sup>589</sup>. La familia era representada como “la célula básica de la comunidad”, su unidad mínima e indisoluble en la conformación del “cuerpo social”. A su vez, era considerada el lugar depositario de los valores esenciales de una mítica “identidad nacional”, relacionada con la moral cristiana<sup>590</sup>. Si bien este imaginario se vinculaba con las vertientes tradicionales y conservadoras del catolicismo, en esos años adquirió un sesgo particular ligado con el propósito dictatorial de aniquilar al heterogéneo y difuso “enemigo subversivo”, representado como un cáncer o una infección que se propagaba por el “tejido social” y contagiaba a todas las “células”. Por tanto, era necesario “extirpar” de raíz las partes “contaminadas” del organismo. Asimismo, se procuraba que las células del “cuerpo” (las familias) se protegieran de esa “amenaza” para evitar su propagación. En ese sentido, frente a los embates de ideas consideradas “foráneas”, se consideró importante fortalecer la moral cristiana y reforzar una jerarquía “natural”, en la que el hombre-padre debía ocupar el lugar de la autoridad y la dirección, mientras que la mujer-madre debía amar a su familia, asegurando el resguardo y transmisión de la tradición. Para conservar la integridad de esta unidad moral indisoluble, era necesario evitar el ingreso de las ideas “disolventes” controlando, particularmente, a las “secciones débiles” de la pared de la “célula”: los niños y jóvenes de la familia. Se consideraba que por medio de ellos se propagaba el virus de la “subversión” y los responsables de que esto no ocurriera eran el padre y la madre. Como veremos en el próximo capítulo, los padres (principalmente, los varones) debían “retomar el mando” para

---

<sup>588</sup> O'Donnell, Guillermo, “Democracia en la Argentina: Micro y Macro”, en Oscar Oszlak (comp.), *Proceso, Crisis y Transición democrática*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1982.

<sup>589</sup> Tal como explican Daniel Lvovich y Ernesto Bohoslavsky, esta fue una tendencia de la derecha política desde principios del siglo XX. En este sentido, “‘Virus’, ‘inyecciones cristianas’, ‘peste’, ‘depuración social’, ‘cáncer’ eran términos provenientes de la medicina, que fueron transferidos al discurso político en una doble operación. La primera, asimilar la sociedad nacional a un cuerpo, a un organismo vivo e indivisible, y la segunda deslegitimar los desafíos a ese orden consagrado y naturalizado, puesto que el malestar social puede adjudicarse sólo al accionar agresivo de agentes externos (‘virus’, ‘bacilos’, ‘contagio’, etc.) que buscan la enfermedad y, finalmente, la muerte de la nación”. Bohoslavsky, Ernesto y Lvovich, Daniel, “Elitismo, violencia y degeneración física en los diagnósticos de las derechas argentina y chilena (1880 – 1945)”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], 29 de noviembre del 2009.

<sup>590</sup> Filc, Judith, *Entre el parentesco y la política*, Buenos Aires, Biblos, 1997.



“preservar” la “seguridad” del hogar, controlando autoritariamente la conducta de los hijos. Se consideraba importante robustecer el contenido moral cristiano de la educación de los menores, ligado al “verdadero” ser argentino. De lo contrario, los jóvenes, se verían “seducidos y engañados” por el “enemigo”, a través de las drogas y el sexo, recayendo en “desviaciones” como la prostitución, la homosexualidad, la locura y la delincuencia. Ahora bien, para lograr la “reorganización nacional” no bastaba sólo con una “operación quirúrgica”, llevada a cabo mediante el mecanismo represivo basado en la desaparición forzada de personas o en la tortura llevada adelante en los Centros Clandestinos de Detención. Para restaurar la trama social, era fundamental promover un tipo de familia deseable que involucrara aspectos espirituales y económicos. Tanto en el “mundo católico” como en el militar , se consideró imprescindible que las familias contaran con recursos suficientes que permitiera su “preservación”. El Episcopado consideró fundamental que se atendieran los aspectos materiales de la familia. Pero esto también era una propuesta histórica del laicado católico como el caso de la Liga de Madres y Padres de Familia<sup>591</sup>. Para mencionar un caso ilustrativo, durante la dictadura, Ellif, presidente de Caritas, además de hablar de la “crisis moral”<sup>592</sup>, señaló que el otro gran problema de la familia argentina era “la situación económica: “la familia atraviesa la misma crisis por la que pasa el mundo. Es la crisis de un cambio de valores que ha sacudido la convivencia en muchos aspectos. La subversión de valores hace que la familia deba soportar ataques”. Asimismo, sostuvo que la familia “en muchos casos está sitiada en su subsistencia. Entonces, si está moral y económicamente sitiada, esa familia no puede cumplir su papel, de ser la célula donde nazca y se cultiven los valores básicos, que son el orden, la seguridad, el amor, la paz y la tranquilidad”<sup>593</sup>. Por su parte, Zaragaza, de la Liga de Padres de Familia, afirmó que

la penetración de la guerrilla en la familia es un proceso que viene desde muy atrás. La incomodidad del hogar a través de casas incómodas produce el éxodo de sus componentes. A nadie le gusta

---

<sup>591</sup> Ver especialmente el Capítulo 2: “Carencias económicas, moral en peligro. Las intervenciones de la Liga de Padres y Madres de Familia a través de los ‘Servicios Sociales’” del único trabajo disponible hasta el momento sobre las Ligas de Madres y Padres de Familia, en: Vazquez Lorda, Lilia Mariana, Op. Cit.

<sup>592</sup> *La Nación*, 2/5/1978. Para considerar las preocupaciones sociales de la Iglesia Católica en relación a la familia en el largo plazo, ver Zanatta, Loris. *Perón y el mito de la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1943 - 1946)*, Buenos Aires, Sudamericana, 1999 y Auza, Néstor, *Aciertos y fracasos sociales del catolicismo argentino*, Bs As., Docencia, 1987.

<sup>593</sup> *La Nación*, 2/5/1978.

estar incómodo en su casa. Eso naturalmente responde al costo de la construcción (...) Quiero significar que esas casas incómodas determinaban que la gente estuviera fuera del hogar y no se desarrollara la vida dentro de él como debiera ser (...) Creo que si todos estos problemas se producen por una disolución del grupo familiar y por atacar lo que constituye el núcleo de la familia hay que tratar de restablecerlo<sup>594</sup>

Teniendo en cuenta esta confluencia de diagnósticos, a continuación daremos cuenta de los actores de la Iglesia y del laicado que estuvieron vinculados con el MBS en la realización de distintas iniciativas del área.

## **b. Los actores católicos involucrados en las políticas relacionadas con la familia**

El sector mayoritario de la cúspide de la jerarquía, integrado por los “conservadores”<sup>595</sup>, aunque compartía con los “tradicionalistas”<sup>596</sup> la oposición al marxismo y el diagnóstico de la “crisis moral”, trató de estimular la influencia de la Iglesia católica sobre la sociedad. Estos obispos consideraban que en la compleja sociedad argentina la hegemonía de la Iglesia se conseguiría a partir de un mayor dinamismo de los cuadros católicos. En este sentido, advertían al régimen la necesidad de evitar la militarización del poder, dando cabida en la gestión del gobierno a figuras provenientes de

---

<sup>594</sup> *La Nación*, 8/5/1978.

<sup>595</sup> Los conservadores estaban de acuerdo en introducir reformas en la Iglesia por entender que eran irremediables, pero les parecía importante manejar los tiempos y alcances de las reformas para amortiguar su impacto sobre la estructura eclesial. Es decir, proponían realizar cambios paulatinos y bajo estricta supervisión. Algunos de los obispos provenientes de esta tradición tributaria del ideario nacional católico eran los monseñores Aramburu, Quarracino y Italo di Stefano. Al igual que los “tradicionalistas” se preocupaban por el proceso de radicalización política y social, y el avance de ideas de izquierda. A diferencia de los integristas, consideraban que en el marco de una sociedad secularizada, la Iglesia debía redefinir sus relaciones con diferentes sectores para ampliar alianzas y extender su influencia ideológica y social. No eran defensores a ultranza de un modelo clerical como los tradicionalistas, sino que eran más políticos y privilegiaban el diálogo con otros sectores de la sociedad. Ver Obregón, Martín, Op. Cit.

<sup>596</sup> Dentro del Episcopado, los obispos “tradicionalistas” eran tomistas y consideraban a la Iglesia como una “sociedad perfecta” que se contraponía a los “errores” de la modernidad. En este sentido, preferían estar aislados de la sociedad, reforzar los vínculos con las FFAA, entendidas como custodios naturales de los “valores inmutables” del catolicismo. Se construyó una red de canales institucionales y redes personales entre esta corriente del catolicismo con círculos muy influyentes dentro de las FFAA y forjaron sustrato ideológico común, que se basaba en la identificación de la Nación con elementos entre los cuales el catolicismo ocupa un lugar central. La expresión institucional de esta unidad orgánica entre la Iglesia y los militares fue el Vicariato Castrense creado en 1958. En los años setenta los jefes del Vicariato eran los monseñores Tórtolo y Bonamín, dos de los referentes del integrismo. Este sector tenía un discurso cargado de tonos apocalípticos y de cruzada. Se oponían a la protesta social, al marxismo, a la “Iglesia del pueblo”. Dos obispos tradicionalistas que apoyaron la última dictadura fueron monseñor Plaza (diócesis de La Plata) y monseñor Bolatti (diócesis de Rosario). Ver Obregón, Martín, Op. Cit.

la coalición civil que lo respaldaba. La Iglesia desempeñaría un papel importante a partir de la ubicación de cuadros técnicos en lugares estratégicos de la administración. Una cantidad importante de los más altos funcionarios civiles provenía de la militancia católica y había desempeñado cargos durante la “Revolución Argentina”, como el caso de los abogados civiles y católicos y secretarios del MBS Florencio Varela y Santiago de Estrada.<sup>597</sup>

Sin embargo, la relación entre Iglesia, Estado y Sociedad iría más allá de la ubicación de cuadros católicos en el Estado, también se promovió la activa participación de la militancia católica en diferentes políticas estatales. Según puede leerse en distintos documentos, esto permitía ampliar las bases de sustentación del régimen, aprovechando la influencia de la Iglesia en amplios sectores de la sociedad civil. En el documento llamado “Directivas del Estado Mayor del Ejército” se defendía el papel de la Iglesia “para la consecución de los objetivos básicos que se apoyan en los valores de la moral cristiana”. Según Martín Obregón, el catolicismo era necesario como instrumento ideológico y la Iglesia era clave en la búsqueda de legitimidad política<sup>598</sup>. Incluso, los sectores “renovadores” -entre los cuales se encontraba el obispo de Santa Fe, monseñor Vicente Zaspé-, además de retomar los tópicos del conservadurismo (la moral sexual y familiar, y el anticomunismo), hacían un llamado similar al de los conservadores: “todos debemos reorganizar la Nación: las Fuerzas Armadas, desde una unidad sin amenaza de fractura, la juventud, los padres de familia, los jueces, los docentes, los medios de comunicación social, los políticos, los sindicatos, los empresarios y la Iglesia”<sup>599</sup>.

Además de los funcionarios ministeriales de extracción católica ya mencionados, veremos que en distintas actividades vinculadas con la promoción de la familia participaron sectores religiosos y del laicado católico. Entre los grupos que adquirieron gran protagonismo encontramos el Movimiento Familiar Cristiano, Caritas, las Ligas de Madres de Familia y de Padres de Familia y la Acción Católica Argentina. También participaba activamente la Liga Pro-Comportamiento Humano, más difícil de clasificar, pero que era una “entidad de bien público” con distintos campos de acción de carácter entre filantrópico y conservador. Estos sectores aparecen constantemente en las acciones de la Secretaría del

---

<sup>597</sup> Ídem, pp. 72-73. En los trabajos de Laura Graciela Rodríguez sobre las políticas educativas es posible observar que se repite aún con mayor recurrencia el mismo fenómeno. Ver Rodríguez, Laura Graciela, *Católicos, nacionalistas y políticas educativas durante la última dictadura*, Op. Cit.

<sup>598</sup> Obregón, Martín, Op. Cit., p. 84.

<sup>599</sup> Obregón, Martín, Op. Cit., 75

Menor y la Familia (SMyF), pero también en los medios de comunicación, difundiendo mensajes en consonancia con las autoridades de la Iglesia y también del MBS, mostrando un universo en común de ideas y propuestas.

El Movimiento Familiar Cristiano (MFC) fue uno de los grupos del laicado que estuvo fuertemente involucrado con estas políticas. Surgió en 1948 por iniciativa de algunas mujeres de la parroquia San Martín de Tours de Recoleta que se encontraban para intercambiar experiencias inspiradas en otros movimientos similares de Estados Unidos, Europa y Canadá. Tenía un carácter autónomo respecto de las organizaciones de la Acción Católica y pese a las resistencias iniciales, fue reconocido por la jerarquía. Según los estatutos aprobados en 1959, su propósito era la promoción del matrimonio cristiano y la espiritualidad conyugal mediante la intensificación de la vida comunitaria y el apostolado familiar, siendo uno de sus propósitos centrales el dictado de cursos de catequesis prematrimonial para novios que abordaban reflexiones sobre el amor, las características del noviazgo, y aspectos legales y económicos del matrimonio y la sexualidad, en sintonía con la prédica de los médicos católicos. Desde mediados de los años sesenta, se dedicó a gestionar adopciones organizando charlas y encuentros de padres adoptantes en diferentes parroquias y en la sede de la organización<sup>600</sup>. Durante la última dictadura estuvo dirigido por Franklin Obarrio<sup>601</sup>. Durante esos años, diferentes miembros del grupo estuvieron vinculados con la apropiación de niños y uno de los involucrados, Francisco Martín Zabalo, fue detenido y procesado en los últimos años por la justicia por los delitos cometidos<sup>602</sup>.

Las Ligas de Madres y Padres de Familia, como veremos, también tuvieron una importante presencia en las políticas de la SMyF. Estos grupos del laicado surgieron por iniciativa del Episcopado argentino a mediados del siglo XX con el objetivo expreso de

---

<sup>600</sup>Ver Villalta Carla, “Imitar a la naturaleza. La adopción de niños en los años ’60: entre ficciones legales y prácticas consuetudinarias”, Cosse, Isabella; Felitti, Karina y Manzano, Valeria, (editoras), *Los ’60 de otra manera...*, Op. Cit, págs. 115-117. Según Cosse, el MFC en 1973 atravesaba una profunda y conflictiva radicalización política como mostraba el compromiso resuelto de las autoridades con la “teología de la liberación”, hasta que en 1974 fue intervenido por el Episcopado y restauró la autoridad de los sectores más conservadores. Cosse, Isabella, “Una cultura divorcista...” Op. Cit., pág. 145.

<sup>601</sup> Abogado de la UBA, militante del Partido Demócrata Cristiano hasta 1966. Desde entonces tuvo una intensa actuación en la Pastoral Juvenil y luego presidió con su esposa el Movimiento Familiar Cristiano de Buenos Aires. Entre 1981 y 1985 fue presidente de la comisión de Justicia y Paz instituida por el Episcopado Argentino que integró hasta 1987. Desde 1965 hasta la actualidad ejerce la profesión de abogado en el campo del derecho civil y empresario. Abogado ante el tribunal eclesiástico. Tuvo actuación en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal. ver <http://www.e-contexto.com.ar/archivos/autores/index.php?id=25>.

<sup>602</sup> Ver *Página 12*, 16/05/2013, “La Iglesia y la apropiación de bebés”, en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-220091-2013-05-16.html>

“salvar la familia”. En este emprendimiento jugó un papel preponderante Monseñor Manuel Moledo (1907-1988), un teólogo de la Arquidiócesis de Buenos Aires, quien además ejerció como profesor en los Cursos de Cultura Católica. La intervención sobre la familia se realizaba, en gran medida, en la clase baja, mediante una labor asistencialista (reparto de alimentos, vestimenta). Sin embargo, la defensa moral y la vigilancia de las costumbres revistieron un carácter prioritario en el despliegue de las actividades de las Ligas hacia el resto de la sociedad. Moledo definía a las Ligas como movimientos “dispuestos a colaborar con la Iglesia en todo lo que concierne al bien de la familia, en todos los planos en que la familia actúa: al bien cultural, al bien material, al bien económico, al bien espiritual y al bien moral”<sup>603</sup>.

Durante la última dictadura fue muy estrecha la relación entre las distintas asociaciones de padres católicos y la SMyF del MBS. Por ejemplo, en el Primer Congreso Nacional de Padres de Familia realizado en el colegio Lasalle en 1978, estuvo presentes el secretario Varela, junto con Videla, Pio Laghi y monseñor Plaza<sup>604</sup>. Luego, en octubre de 1978, se realizó en el predio de la Sociedad Rural Argentina, la EXPOFAM 78, “una exposición para la familia”, con la organización de la Liga de Padres de Familia y el auspicio de los Ministerios de Bienestar Social y de Cultura y Educación<sup>605</sup>.

El laicado católico ligado con la problemática de la familia, además de estar involucrado en los planes del MBS, difundía sus propósitos en los medios de comunicación y, fundamentalmente, en el diario *La Nación*, a través de la señalada columna de opinión “La familia, tema de hoy”. En este diario, también encontró un espacio de expresión otro de los grupos que participaría de las políticas ministeriales: la “Obra Orientación para la Joven”. Fue creada a mediados de los años setenta y tuvo como objetivo albergar a chicas jóvenes que llegaban a las grandes ciudades del país en busca de trabajo. Según su presidenta, María Teresa Pérez de González, “nuestra experiencia nos indica que las chicas llegan del interior del país, padecen –fundamentalmente– una falta de familia. Porque,

---

<sup>603</sup> Ver Vázquez Lorda, Lilia Mariana, Op.Cit.

<sup>604</sup> *La Nación*, 9/9/1978.

<sup>605</sup> Según el diario *La Nación* ofrecía: “ofrecía un panorama renovado de juegos y espectáculos para niños, simultáneas de ajedrez, modas, clases de cocina, cerámica, espectáculos artísticos, cine, conferencias, charlas, educación vial, stands comerciales con productos y elementos y servicios para el grupo familiar. Asimismo se atienden consultas sobre aspectos de la problemática familiar y se entrega material alusivo”. *La Nación*, 2/10/1978

aunque la tengan, existe un gran porcentaje de chicas entregadas por su familia a otras familias que las mantienen a cambio de trabajo”<sup>606</sup>. También mencionaba otros casos, chicas que vivían con su madre y su padrastro o que eran hijas de madres solteras: “un ambiente a todas luces poco apropiado para su desarrollo”. Esta organización católica que difundía su voz en el diario *La Nación* y en las actividades del MBS dedicándose a “orientar” y “contener” a estas jóvenes “sin familia”, aún existe.

Otro de los actores centrales en estos años que colaboró en este tipo de políticas, a partir de una labor orientada a la niñez, fue Oscar Schiariti, miembro fundador, junto con Francisco Rizzutto, de la Liga Pro Comportamiento Humano. Este grupo existía desde la década del cincuenta y una de sus misiones fue construir “decálogos” moralizantes que apuntaban a difundir valores éticos que debían ser respetados en el ámbito laboral, educativo, en la función pública, frente a los niños, etc. Establecieron que el 31 de marzo se celebraría “el Día del comportamiento humano”, iniciativa que se cumplía estrictamente en el seno del MBS. Aunque la Liga también fue integrada en las iniciativas relacionadas con la familia del Ministerio, fue uno de sus principales miembros fundadores, Schiariti, quien adquirió un gran protagonismo, sobre todo en 1979, cuando se festejó a nivel local e internacional “el año del niño y la familia”. A lo largo de la dictadura, y, fundamentalmente en el año 1979, lo encontramos proponiendo y participando activamente en las iniciativas del MBS ligadas con los niños. Todas estas organizaciones de laicos aparecen constantemente en las acciones de la SMYF y en distintos medios, difundiendo mensajes en consonancia con las autoridades de la Iglesia y del MBS, mostrando un universo común de ideas y propuestas.<sup>607</sup>

En el próximo apartado, abordaremos las formas en que actores del mundo católico fueron incorporados a las iniciativas del MBS.

### **c. Estado y “mundo católico” en la conformación del “Plan de Promoción Familiar”**

---

<sup>606</sup> *La Nación*, 15/5/1978

<sup>607</sup> Los detalles de su trayectoria serán abordados en el próximo capítulo dedicado al problema de la niñez y la juventud.

A lo largo del año 1977, se evidenciaron los vínculos entre el Ministerio y la jerarquía eclesiástica. Esto se materializó, por ejemplo, en el dictado de cursos, en el marco del “Programa Nacional de Capacitación”, aprobado por la Resolución N° 223/77 de la SMYF<sup>608</sup>, para “educadores familiares”, destinado a funcionarios, profesionales, docentes, padres y madres de familia. En estos cursos, que tenían una duración de dos meses, participaban como docentes los funcionarios de la SMYF, entidades ligadas al mundo católico -como la Confederación de Obras Privadas de Bienestar Social<sup>609</sup>-, miembros de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Buenos Aires<sup>610</sup> y representantes del Plan Matrimonio y Familia del Episcopado<sup>611</sup>. En Tucumán, según un boletín ministerial, para el dictado del curso estuvo designado el presidente de la Acción Católica Argentina, Eduardo Madero<sup>612</sup>, como representante de la Iglesia, y por la Escuela de Salud Pública (UBA) participó su interventor, el médico Héctor Raúl Ramó<sup>613</sup>. Asimismo, se dieron estos cursos en la provincia de Buenos Aires, en los partidos de Avellaneda<sup>614</sup> y San Isidro. En este último, estuvo dirigido a “directivos de instituciones de bien público, profesionales, docentes y padres de familia de la zona”<sup>615</sup>. Por su parte, en los Institutos de Menores y de Ancianos dependientes de la SMYF, existían capellanes que participaban en las jornadas sobre estas problemáticas<sup>616</sup>. Por ejemplo, en uno de los principales Institutos de Menores,

---

<sup>608</sup> Boletín MBS N° 37, 9/5/1977

<sup>609</sup> Diversas entidades llamadas de “bien público”, con características similares, estaban vinculadas con el Ministerio de Bienestar Social, y se nuclearon a partir de 1964, en el Consejo Coordinador de Obras Privadas de Bienestar Social (CONDECOORD). Estas entidades estaban dirigidas, al igual que antaño, por mujeres pertenecientes a las élites tradicionales argentinas que eran militantes católicas. Si analizamos detenidamente las redes de pertenencia de estas mujeres, también veremos que fueron miembros destacados de la Acción Católica. Por sus características, estas entidades fueron algunas de las interlocutoras privilegiadas del MBS en su conjunto, por sus labores tendientes a suplir las acciones de “asistencia social”.

<sup>610</sup> A pesar de que la Escuela de Salud Pública de la UBA en los documentos ministeriales es reiteradamente mencionada como espacio en el que se realizaron distintas jornadas sobre la problemática de la familia y, en este caso, como participante en los cursos dictados sobre la cuestión, al consultar los archivos de esos años de esta dependencia de la Facultad de Medicina de la UBA no aparece ningún registro que dé cuenta de esta vinculación. Según lo que nos han informado en la biblioteca de la institución, después de la dictadura, “se quemaron muchos documentos”. Aunque no podamos verificarlo, es probable que este hecho nos explique la inexistencia de fuentes sobre estos cursos.

<sup>611</sup> Boletín MBS N°23, 3/01/1977.

<sup>612</sup> Madero era un arquitecto ligado a una familia tradicional de la elite argentina. Fue el presidente nacional de la Acción Católica durante la dictadura, y en el período 1977-1985 fue también miembro de las Comisiones Nacionales para las prioridades Familia y Juventud de la Conferencia Episcopal Argentina.

<sup>613</sup> Boletín MBS N° 37, 9/5/1977.

<sup>614</sup> Boletín MBS N° 53, 29/08/1977.

<sup>615</sup> Boletín MBS N° 65, 21/11/1977.

<sup>616</sup> Boletín de la Agencia Informativa Católica Argentina (AICA), N° 1110, 30/3/1978.

llamado “Mercedes de Lasala y Riglos”, se realizaron “jornadas sacerdotales para elaborar planes de trabajo para el ’77 en las diferentes áreas de la cartera”<sup>617</sup>.

En estos años, desde el Ministerio se creó una Coordinación eclesiástica presidida por el monseñor Antonio Maggi<sup>618</sup>. Así como los católicos (laicos y religiosos) participaban en las jornadas organizadas por el MBS vinculadas a la familia, los funcionarios adherían y participaban en los eventos del Episcopado y del laicado relacionados con la misma problemática. Por ejemplo, la Conferencia Episcopal Argentina –con la adhesión del MBS–, organizó las I Jornadas Nacionales de Pastoral de la Minoridad y la Familia en 1978, que, desde entonces, se realizaron todos los años. En ellas, participó el Comité Nacional del Programa pastoral Matrimonio y Familia del Episcopado (dirigido por el presbítero Carlos Pandelo), la Liga de Madres de Familia y el Movimiento Familiar Cristiano, entre otros, sumando en total setenta delegados de la Iglesia y el laicado de todo el país. El acto de apertura estuvo a cargo del Arzobispo de Córdoba y presidente del Episcopado, cardenal Raúl Francisco Primatesta, quien manifestó el interés de la Iglesia por el desarrollo del Programa de Acción Pastoral Matrimonio y Familia. También estuvieron presentes como expositores a cargo de los “distintos temas técnicos con que se ilustraron los trabajos de las Jornadas”, distintos funcionarios de la SMYF: José Ernesto Los Santos –Director del Servicio Nacional de Rehabilitación y Capacitación de Ciegos del MBS–, Cecilia Pérez de Gracia -Directora del Servicio Nacional del Anciano del MBS–, Nélica Secreto –Directora Nacional de la Minoridad y la Familia del Ministerio–, el Secretario de Estado del Menor y la Familia, Florencio Varela, y el ministro Bardi<sup>619</sup>. Según el Boletín de la Agencia Informativa Católica Argentina (AICA), Secreto, Varela y Bardi, quienes tuvieron a cargo las conclusiones durante el acto de cierre,

... pusieron de manifiesto el deseo de coordinar tanto la acción evangelizadora y catequística, como la coordinación a nivel nacional junto a una puesta en marcha de la acción con la familia. Un mensaje del ministro de Bienestar Social de la Nación contralmirante Bardi, comprometió la opinión del Poder Ejecutivo para la recuperación del valor de la persona humana y alentó a proseguir la obra de evangelización y promoción de menores,

---

<sup>617</sup> Boletín MBS N° 30, 21/03/1977.

<sup>618</sup> Boletín MBS N° 30, 21/03/1977.

<sup>619</sup> Boletín AICA, n° 1110, 30/3/1978; Boletín AICA n° 112, 13/4/1978; Boletín MBS N° 103-104, 18/09/78-25/09/1978.



ancianos y ciegos.<sup>620</sup>

Meses más tarde, mediante la Resolución N° 237/78 de la SMyF, se aprobó el Plan de Promoción Familiar y, luego, la Resolución N° 499, constituyó formalmente la Comisión Nacional del Plan, presidida por el secretario del Menor y la Familia, Varela, e integrada por la subsecretaria del Menor y la Familia, Graciela Borzone<sup>621</sup>; la directora del Servicio Nacional del Menor y la Familia, Nélica Secreto; el coordinador de la Subárea de Asistencia y Coordinación, Ángel Castro; la Jefa del Servicio Nacional del Anciano, Edith M. Pazos de Velar; Félix Lafiandra, asesor de gabinete; y “los docentes que intervinieron en los seminarios de educación familiar dictados por este organismo”: Beatriz Balián<sup>622</sup>, parte del grupo de los sociólogos católicos de la UCA, y el presbítero Carlos Pandelo. Como hemos visto, éste último, representaba, el plan de Acción Pastoral Matrimonio y Familia del Episcopado argentino. La Junta Ejecutiva del Plan estaba presidida por la subsecretaria Borzone y conformada por los actores mencionados, pero, por medio del artículo 3, a esa lista se agregó un conjunto de entidades perteneciente al laicado y Episcopado<sup>623</sup>. Luego, por medio de la Resolución 502, se incorporó a otras “entidades de bien público” como la Federación de Iglesias Evangélicas, el Consejo Argentino de Alcoholismo, la Obra de Protección a la Joven, la Obra de Protección al Menor, la Federación Salesiana de Padres de Familia, la Secretaría de Estado de Seguridad Social, el

---

<sup>620</sup> Boletín AICA, n° 112, 13/4/1978

<sup>621</sup> Abogada, egresada de la Facultad de Derecho de la UBA. En la administración pública nacional ocupó los cargos de asesor letrado del Consejo Nacional de Protección de Menores, de la Dirección Nacional de la Minoridad y la Familia (1963-66 y 1966-71), Coordinadora del área de asesoría e investigación jurídica de la Secretaría del Menor y la Familia (1973-1974 y 1976-77) hasta su acceso a la Dirección Nacional de los Servicios del Menor y la Familia (1977). Boletín MBS N° 68, 12/12/1977.

<sup>622</sup> Beatriz Balián de Tagtachian es Licenciada (1972) y Doctora en Sociología (1996) por la Universidad Católica Argentina. Después de su gestión en el MBS fue Directora del Departamento de Sociología de la UCA (1981), Directora Académica de la Fundación Pérez Companc (1993-1994), Vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA (1999-2001) y desde el 2009 se desempeña como Vicerrectora de Asuntos Académicos de la misma universidad. En el año 2010 fue incorporada por la Academia Nacional de Educación como miembro de número. Ver <http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/uca/cartelera/beatriz-balian/>

<sup>623</sup> Franklin Obarrio por el Movimiento Familiar Cristiano (MFC); el arquitecto Aurelio Rafael Vargas, y los abogados José M. Boselli y Francisco Gil Roura por la Liga de Padres de Familia; Liva Chamorro de Castillo por el Ejército de Salvación; Roberto Bonnani por el Instituto de Asistencia, Promoción e Investigación Familiar; Oscar Schiariti por la Liga Pro Comportamiento Humano; Lidya de Magaldi por el Consejo de Coordinaciones de Obras Privadas de Bienestar Social; Lidia Traverso de Bocci por la Liga de Madres de Familia; Jorge di Gennaro, por Caritas Buenos Aires; Mario Zabala por la Confederación Argentina de Uniones de Padres de Familia; Enrique Fabbri por el Centro de Investigación y Acción Social; el arquitecto Carlos Alberto Sabatté por la Junta Argentina de la Acción Católica.

Consejo de Rectores de Universidades Privadas, la Asociación de Rectores de Enseñanza Privada y la Federación Argentina de Mujeres Universitarias.

A diferencia de las políticas sociales concretas destinadas a la familia del MBS, el Plan de Promoción Familiar revestía un carácter centralmente programático e ideológico que los funcionarios también consideraban pedagógico y educativo. La SMYF, como ninguna otra dependencia del MBS, consagró de manera explícita y contundente la relación entre el “mundo católico” y el Estado, más allá de las filiaciones religiosas de los funcionarios. Dichos planes le otorgaron un sentido programático a toda la labor ministerial relacionada con las políticas hacia la familia que, a su vez, atravesaron a casi todas las Secretarías dependientes del MBS. El ministro Bardi reafirmó que el propósito del plan era “preservar los valores esenciales para el desarrollo individual y social de los núcleos familiares”, en un contexto en que “una ideología intrínsecamente perversa busca un medio más de conquistarnos y esclavizarnos, en espíritu y cuerpo”. Sin embargo, destacó que en la Argentina “la familia es algo presente y vigoroso, donde se anidan reservas capaces de rechazar las afecciones que producen deformidad social”<sup>624</sup>.

En la “Fundamentación” del Plan, se afirmaba que para “lograr el pleno desarrollo de las potencialidades del hombre” era necesario afianzar, respetar y proteger el núcleo familiar, donde se forma “la personalidad social del niño” y del futuro adulto, ya que “los elementos indispensables para la formación y existencia de personalidades sanas que integrarán sociedades más equilibradas se dan indiscutiblemente en un núcleo familiar integrado que supere los naturales desajustes y evite caer en el conflicto destructivo”. En el contexto diagnosticado de “crisis de la familia”, se consideraba que se producía el “abandono material y/o moral de los hijos, problemas de desintegración o inestabilidad, agresiones en las relaciones cotidianas y otras manifestaciones”<sup>625</sup>.

El objetivo general del plan era “implementar una política tendiente al fortalecimiento y protección de la familia mediante la acción coordinada de las instituciones del sector público y privado”. Se pretendía aplicar, como hemos señalado, el Principio de Subsidiariedad, en el sentido de participación de los organismos públicos en los diferentes niveles estatales (Nación, Provincia, Municipio), pero también de las

---

<sup>624</sup> MBS, Boletín semanal N° 90, 12/6/1978.

<sup>625</sup> Ídem.

entidades de bien público, sobre todo, las dedicadas a la familia que, en general, como hemos visto, eran en su mayoría católicas. Entre los objetivos particulares se destacó: “fortalecer y dinamizar, a través de una conveniente educación, los roles de cada uno de los integrantes en forma tal que se adapten al crecimiento de los mismos y logren una adecuada comunicación”; “Proporcionar conocimientos referentes a la dinámica interna de la familia”; “Desarrollar, propiciar y difundir investigaciones y experiencias relativas a orientación, educación y tratamiento familiar”, y “Coordinar acciones con los organismos específicos cuya temática sea la preservación del núcleo familiar”<sup>626</sup>. El Plan estaba organizado en niveles. El primero era de “sensibilización” que resaltaría los valores familiares a través de mensajes radiales y televisivos, afiches, notas periodísticas, exposiciones y paneles. Luego, el segundo era “de orientación familiar” buscaba brindar asesoramiento técnico y difundir investigaciones y experiencias que asumieran el enfoque de familia en las diversas áreas de asistencia. Para llevar a cabo estas iniciativas se pretendía realizar una coordinación institucional que involucrara a las instituciones del sector público y privado que realizaban labor educacional, sanitaria o recreativa, tomando como destinataria a la familia. Los modos de acción prioritarios eran los seminarios, los cursos de educación familiar que hemos mencionado, la difusión de investigaciones y experiencias específicas, y la elaboración de documentos sobre orientación familiar, vocacional y recreativa.

Dada la fuerte confluencia ideológica entre la Iglesia, el laicado católico y los funcionarios estatales alrededor del diagnóstico sobre el problema de la familia argentina, los principales actores del campo católico fueron incorporados a múltiples acciones estatales que promovieron la importancia del núcleo familiar, como fue el caso de la SMYF. Las demandas “materiales” insatisfechas de las familias, como analizaremos en el próximo apartado, comenzaron a satisfacerse por medio de las asignaciones familiares gestionadas por el Estado, desde la Secretaría de Seguridad Social dirigida por Santiago de Estrada.

### **c. El fortalecimiento “material” de la familia**

---

<sup>626</sup> *Ibíd*em

Como hemos señalado anteriormente, las políticas que el MBS tenía a su cargo desde su creación (jubilaciones, salud, vivienda), en estos años eran justificadas por los principales funcionarios en su misión de brindar un mayor bienestar al núcleo familiar. Sin embargo, las asignaciones familiares habían tenido desde siempre la protección de la familia como su objeto directo. En estos años confluyó el sentido espiritual de la familia como “pilar de la sociedad” y la respuesta a sus necesidades económicas, dos formas de contribuir al fortalecimiento de ese grupo social que el régimen consideraba central para el PRN.

Al igual que lo ocurrido en el plano de las jubilaciones, como veremos en el Capítulo VII, a partir de esos fundamentos ideológicos, es posible comprender los aumentos de los beneficios sociales en un contexto económico regresivo para los trabajadores. Al igual que en otros regímenes autoritarios con funcionarios partidarios de principios nacionalistas y católicos, los subsidios familiares cumplían una función social relevante. Por ejemplo, Carme Molinero, recupera una justificación de las iniciativas del franquismo que nos resulta pertinente destacar: “es consigna rigurosa de nuestra Revolución elevar y fortalecer la familia en su tradición cristiana, sociedad natural perfecta y cimiento de la Nación”<sup>627</sup>. Un panfleto que se titulaba “la política de la familia al servicio de la política demográfica”, señalaba que la familia era el cimiento y fortaleza de la Nación, que tenía un carácter regenerador cuando “el edificio social se cuarteaba” y que “en España la fecundidad de la familia significa además una vacuna preventiva contra la descomposición del Estado, porque toda ella se halla informada por los principios espirituales del catolicismo”<sup>628</sup>. Una coincidencia que nos resulta importante recuperar también es la vinculación entre los subsidios familiares y la política demográfica. En la dictadura argentina, a través de la Comisión Nacional de Política Demográfica presidida por el Ministerio del Interior e integrada por distintas agencias estatales (Economía, Trabajo, Bienestar Social, Planeamiento, Educación), en el año 1977, mediante el Decreto N° 3938, se aprobaron los “objetivos y planes nacionales de población” que buscaban aumentar el nivel de fecundidad mediante la protección de la familia, el acceso a una vivienda, otorgamiento de asignaciones familiares efectivas, creación de guarderías

---

<sup>627</sup> Molinero, Carme, *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*, Madrid, Cátedra, 2005, p. 114.

<sup>628</sup> Ídem, p.113.

infantiles, un régimen laboral favorable a la maternidad y la eliminación de las medidas que promovieran el control de la natalidad<sup>629</sup>. Asimismo, en ocasión de un aumento de los subsidios familiares, el ministro del MBS, Julio Bardi, señaló que “con estos incrementos, el gobierno continúa su política de protección a la familia y de apoyo a la política demográfica, para romper aquello de que la familia tipo está constituida por cuatro personas. El país necesita más argentinos para poblarlo”<sup>630</sup>.

En el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional, el problema poblacional adquirió un carácter geopolítico: era necesario aumentar la tasa de natalidad para defender la soberanía nacional. Siguiendo a Karina Felitti, una Argentina despoblada, en un mundo cada vez más superpoblado, sería presa fácil para los países necesitados de recursos naturales y excedidos de habitantes como sería el caso de Brasil. Los anticonceptivos modernos y su extendido uso desde los años sesenta acentuaban la tendencia declinante de la tasa de natalidad. Por esto comenzaron a ensayarse diferentes planes para promover el incremento de la población. Por un lado, el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974- 1977) del tercer peronismo, planteó la necesidad de aumentar la población por medio del incremento de la tasa de fecundidad, la disminución de la mortalidad y el fomento a la inmigración. El Decreto N° 659/74 dispuso el control de la comercialización y venta de productos anticonceptivos y la prohibición de desarrollar actividades relacionadas con el control de la natalidad. A ello se agregó la creación, en 1974, de la Comisión Nacional de Política Demográfica (CONAPODE) para proyectar esa iniciativa de manera sistemática a nivel nacional. Como hemos visto anteriormente, la dictadura, en 1977, reactivó la CONAPODE dentro del Ministerio del Interior y, según Felitti, “con esta y otras oficinas burocráticas, por primera vez, se legisló sobre políticas de población a nivel nacional, dando origen a una nueva etapa en la historia de las políticas demográficas argentinas”<sup>631</sup>.

Con los propósitos generales que fuimos señalando, entre 1976 y 1980 los aumentos en las asignaciones familiares fueron constantes, sobrepasando, como en pocos

---

<sup>629</sup> Ver *Boletín Oficial*, 3/02/1978.

<sup>630</sup> *La Nación*, 13/05/1978.

<sup>631</sup> Ver Felitti, Karina, “Una política demográfica nacional: debates y repercusiones del simposio sobre política de población para la Argentina (1969)”, Op. Cit.; “La ‘explosión demográfica’ y la planificación familiar a debate. Instituciones, discusiones y propuestas del centro y la periferia”, Op. Cit.

momentos históricos, los porcentajes de aumentos del salario mínimo vital y móvil<sup>632</sup>. En el período mayor que estudiamos, 1966-1983, sólo en tres momentos las asignaciones familiares superaron el monto del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVyM). La primera vez fue durante el “Onganiato”, en 1969, cuando fue superado en un 10%. Luego, en 1974, al ser incorporadas las asignaciones por escolaridad, las asignaciones llegaron al 103% del SMVyM. Sin embargo, en 1975 experimentaron un gran derrumbe por la crisis económica del “Rodrigazo”. Sin embargo, en 1977 y 1979 los aumentos llegaron al 135% y al 136%, respectivamente, del SMVyM, alcanzando los valores máximos de toda la serie<sup>633</sup>.

En las consideraciones de los sucesivos decretos que aumentaban estos beneficios, en todos los casos, siempre se afirmaba

Que dentro del marco de la seguridad social, las asignaciones cumplen una función fundamental en orden a la protección de la familia. Que constituyendo dicha protección uno de los objetivos prioritarios del Gobierno Nacional corresponde elevar los montos de tales prestaciones, a fin que éstas signifiquen una efectiva contribución para el logro de las metas señaladas<sup>634</sup>.

Para asegurar la cobertura prevista por las asignaciones a todos los trabajadores, a fines de 1976, por medio del decreto 3277, el gobierno decidió introducir una modificación en la ley que regulaba el sistema de Asignaciones Familiares. Los artículos 2, 4, 5 y 6 de la Ley de 1968 establecían que para cobrar estos subsidios, en los casos de matrimonio, maternidad, nacimiento de hijo y adopción, los trabajadores debían contar con una antigüedad mínima y continuada de seis meses en el empleo. Los funcionarios de la última dictadura consideraban necesario modificar estos artículos ya que

...esta exigencia priva de goce de dichas asignaciones a los trabajadores que cambian de empleo y no alcanzan luego a cumplir el citado requisito con el nuevo empleador. Que ello no se compadece con el carácter y naturaleza jurídica de estas prestaciones, por lo que se estima que la exigencia debe ser reducida en los casos en que el trabajador acredite haberse

---

<sup>632</sup> Ver Falappa, Fernando y Mossier, Verónica, “Las Asignaciones familiares en Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)”, en Claudia Danani y Susana Hintze, *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014.

<sup>633</sup> Ídem, pp. 230-231

<sup>634</sup> Ver consideraciones de Decretos N° 3938/1977, 3350/1977, entre otros mencionados en el trabajo.

desempeñado en relación de dependencia durante un lapso mínimo en el transcurso del último año anterior<sup>635</sup>.

La exigencia de antigüedad requerida para cobrar esas asignaciones se redujo a un mes, si el trabajador acreditaba haberse desempeñado en cualquier actividad en relación de dependencia durante seis meses en el transcurso de los doce meses anteriores a la fecha de iniciación del último empleo. También se introdujeron otras modificaciones. El artículo 3 de la ley original establecía que la asignación por hijo se abonaría a los trabajadores por cada hijo menor de quince años o incapacitado a su cargo. Debido a que estos beneficios tenían “por objeto brindar una real cobertura a los trabajadores con mayores obligaciones familiares y contribuir al mismo tiempo al desarrollo de una política demográfica y educacional adecuada”; se estableció que resultaba conveniente “extender el pago de la asignación por hijo cuando este cursa estudios regulares hasta que alcance la mayoría de edad”<sup>636</sup>.

En diciembre de 1976, se anunciaron aumentos en las asignaciones familiares partir de enero de 1977, aprobadas por el Decreto N° 3350. Para una familia tipo el aumento fue de un 34,9%. Bardi explicaba “esta medida, firmada por el Poder Ejecutivo, está encuadrada dentro de la política del Ministerio de mejorar la familia, es decir que buscamos la protección de la misma, particularmente si es numerosa”<sup>637</sup>. En febrero de 1977, por Decreto 265, se elevaron las asignaciones por escolaridad en todos los niveles, un 65%<sup>638</sup>. El ministro Bardi, acompañado por el secretario Santiago de Estrada, señaló que con estos incrementos se aspiraba a ayudar a los padres de familia a afrontar los gastos que demandan los estudios de sus hijos y, de este modo, colaborar con la disminución de los índices de deserción escolar que “en la actualidad son bastante altos, sobre todo, en la escuela primaria”<sup>639</sup>. Según Bardi, desde el 31 de mayo de 1976 hasta febrero de 1977, “la evolución de las asignaciones por escolaridad han tenido un incremento promedio superior al 550%”. El objetivo de esta medida era no sólo “contribuir a mejorar la situación del padre de familia que tiene hijos en edad escolar, sino también a desarrollar las mejores

---

<sup>635</sup> Decreto 3277, *Boletín Oficial*, 24/12/1976.

<sup>636</sup> Ídem.

<sup>637</sup> *La Nación*, 24/12/1976.

<sup>638</sup> *La Nación*, 9/2/1977 y *Boletín Oficial*, 15/2/ 1977. Pág. 4, Decreto N° 265.

<sup>639</sup> Sobre el problema de la deserción escolar en este período, Ver Rodríguez, Laura, Op. Cit.

condiciones posibles para el impulso de la educación”<sup>640</sup>. En 1978, en consonancia con la política de consolidación de la familia que venimos analizando, se dio un incremento “por nacimiento del tercer hijo”<sup>641</sup>, y también en vinculación con las discusiones de la época, acerca de quién debía hacerse cargo del “bienestar social”, Bardi se adelantó: “para que los pequeños empresarios no se alarmen esta última asignación la abonará la Caja de Ahorro y Seguro. Con estos incrementos –señaló Bardi–, el gobierno continúa su política de protección a la familia y de apoyo a la política demográfica”. Frente a los incrementos del año 1978<sup>642</sup>, Bardi señalaba

...pueden advertir, señores periodistas, que estamos cumpliendo una de las políticas del gobierno nacional, que es proteger a la familia y proporcionarle en la medida de nuestras posibilidades todo el apoyo necesario. Recuerden –manifestó después– que antes del 24 de marzo de 1976, las asignaciones por hijo eran de 588 pesos y por matrimonio en la misma fecha, 4837 pesos. Podrán advertir, añadió, que los incrementos son bastante considerables desde entonces hasta aquí. Pero desde el primero de mayo de este año al 1° de este mes, significaban un 28.8% para la familia tipo, un 31.2 para la familia con 4 hijos y un 32.4 para la familia con 6 hijos <sup>643</sup>

También en orden de asegurar la reproducción de la familia y el crecimiento de la población, a mediados de 1978, los Ministerio de Trabajo y de Bienestar Social, introdujeron, por medio de la Ley N° 21824, un cambio en el artículo 117 del régimen de contrato de trabajo -ordenado por Decreto N° 390/76- en el capítulo relativo a la “protección a la maternidad”. El objetivo era contemplar la situación de nacimientos prematuros, para que se obtuviera, en esos casos, los 90 días totales de licencia por

---

<sup>640</sup> *La Nación*, 9/2/1977.

<sup>641</sup> En marzo, el Decreto N° 704/77 elevó las asignaciones familiares nuevamente, en mayor porcentaje las asignaciones prenatal y por familia numerosa. Por Decreto N° 1987 se incrementaron las asignaciones familiares desde 1/7/1977. El Decreto N° 147/78 incrementó desde el 1/2/78. *Boletín Oficial*, 1/2/1978.

<sup>642</sup> *La Nación*, 13/5/1978. El Decreto N° 1039 del Poder Ejecutivo elevó, a partir del 1° de mayo, cuatro de las once asignaciones familiares previstas en la Ley N° 18.017 que se abonan a todos los trabajadores en relación de dependencia y a los jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión, por matrimonio, nacimiento de hijo, familia numerosa y nacimiento del tercer hijo. Al preguntársele el promedio de los aumentos respondió que oscilaban entre un 33% al 66.7% y en el caso de la asignación por nacimiento del tercer hijo, en más del 100%.

<sup>643</sup> *La Nación*, 7/10/1978. Por Decreto N° 2345 se incrementaron las asignaciones familiares por hijo, familia numerosa y matrimonio, que se pagaban a los trabajadores con relación de dependencia de los sectores privado y público, y a los jubilados y pensionados del Régimen Nacional de Previsión Social. A lo largo de 1979, las asignaciones continuaron aumentando (ver Decreto N° 61/79; Decreto N° 1543/79; Decreto N° 2817/79).



maternidad que, normalmente, se otorgaba 45 días antes y otros tantos después del parto<sup>644</sup>.

En las consideraciones de la Ley se indicaba

... el texto vigente al establecer la licencia por maternidad (...) nada dice con relación al eventual adelanto del parto y su consecuencia sobre los períodos de descanso obligatorio. La norma que se propicia, que recoge una iniciativa del Ministerio de Bienestar Social, tiene por finalidad el reconocimiento expreso a la madre del niño nacido pre-término del derecho a completar los 90 días de licencia, acumulando el período no gozado en el plazo anterior, a la licencia posterior al parto. La supervivencia del niño nacido pre-término exige la asistencia especializada, que implica, a su vez, la separación de la madre por un lapso variable. Una vez incorporado el recién nacido al núcleo familiar, requiere también severos cuidados, para los que la madre es aleccionada, así como la relación directa con ella, esencial circunstancia para la pronta y total maduración del niño. Siendo el nacimiento pre-término impronosticable, la trabajadora pierde necesariamente un lapso de su licencia anterior al parto o bien el total, por lo que resulta de toda equidad permitir la acumulación de ese periodo no utilizado a fin de que la madre dispense a su hijo los cuidados exigidos<sup>645</sup>

A partir de 1982, en un contexto inflacionario y de fuerte crisis económica, es posible observar que el Ministerio de Acción Social intentó seguir sosteniendo los aumentos periódicos de las asignaciones para que los trabajadores pudieran paliar la situación<sup>646</sup>. Al final de la dictadura, Adolfo Navajas Artaza, siguió sosteniendo, seguramente influenciado por Santiago de Estrada, la misma política: “todos los meses va a haber un aumento en las asignaciones familiares. Esa es la política impuesta por el Ministerio a mi cargo”<sup>647</sup>. Teniendo en cuenta que el propósito explícito de los aumentos de las asignaciones familiares y la existencia de políticas sociales que beneficiaban a los trabajadores y trabajadoras era el reforzamiento de la familia en un marco fuertemente represivo, es interesante la reflexión de Molinero para el franquismo. La autora sostiene

---

<sup>644</sup> *La Nación*, 29/6/1978.

<sup>645</sup> Ley 21824, *Boletín Oficial*, 30/06/1978. Es importante mencionar una diferencia, al menos en el plano de la política estatal, con el fascismo o el franquismo en cuanto a la mujer y el trabajo. A pesar de los cuestionamientos de la jerarquía eclesiástica y del laicado católico argentinos al trabajo de la mujer afuera de la casa por los cambios que ocurrían en el seno de la familia, la legislación de la dictadura tendía a proteger a las madres trabajadoras.

<sup>646</sup> *Clarín*, 1/9/1982.

<sup>647</sup> *Clarín*, 16/7/1983.

que la política destinada a la familia estaba diseñada “no para aumentar el bienestar de los individuos, sino para asegurar la disciplina social”<sup>648</sup>. De todas formas, independientemente de las ambigüedades y matices que estos problemas de investigación nos obligan a tener en cuenta a la hora de realizar conceptualizaciones, es necesario contemplar, aunque también difícil de medir, el impacto que los aumentos en las prestaciones sociales pudieron haber tenido para los trabajadores en un contexto económico recesivo como el de la dictadura argentina. Sobre todo, considerando, como hemos visto en el Capítulo II y como veremos en el Capítulo VII, la capacidad del secretario de Seguridad Social, Santiago de Estrada, para conseguir adhesión en grupos corporativos específicos como los sindicatos y las organizaciones de jubilados.

## **Conclusión**

En este Capítulo observamos que los actores ligados al campo de políticas sobre la familia de la dictadura provenían del “mundo católico”. Los principales funcionarios estatales como Varela, de Estrada, Borzone, por lo general, eran abogados recibidos en la UBA, algunos pertenecían a familias tradicionales y católicas, y todos ellos habían desempeñado cargos en la “Revolución Argentina” en las mismas carteras. Aún así, lo que también intentamos mostrar en este primer trabajo es que el MBS intentó delegar en diferentes actores de la jerarquía eclesiástica y del laicado católico una serie de acciones relacionadas al “cuidado” de la familia nuclear. Por un lado, esto, respondía a la necesidad de contrarrestar el avance del amplio y difuso “enemigo subversivo” en la trama social y el consecuente peligro para la “destrucción del seno familiar”, un diagnóstico compartido por la Iglesia y el laicado desde años anteriores. Por su parte, el “Plan Matrimonio y Familia” del Episcopado, impulsado en 1975 y prolongado a lo largo de la dictadura, contenía una plataforma de ideas, actores y actividades que prácticamente fue incorporada como un programa a seguir por el MBS en esa materia. En este sentido, afirmamos que los límites entre la agencia estatal y la sociedad civil (encarnada en los católicos) se tornaban difusos en esta área. El contenido ideológico del propósito del restablecimiento de la familia nuclear frente a la “crisis moral” de los años sesenta y setenta se superpuso, como decíamos

---

<sup>648</sup> Molinero, Carme, Op. Cit., p.111

al principio, con la fortaleza que adquirió durante la última dictadura el concepto socialcristiano de “subsidiariedad”, por el cual, tanto los niveles estatales provincial y municipal, como las entidades de la sociedad civil debían encargarse de resolver distintas cuestiones por sí mismas. De esta manera, distintos grupos que realizaban acciones, por lo menos desde mediados del siglo XX, se hicieron cargo de las acciones promovidas por el MBS. Por otra parte, observamos que si el Plan de Promoción Familiar funcionaba como el soporte ideológico de la propuesta de la SMYF, el refuerzo “material” estuvo dado por los constantes aumentos de las asignaciones familiares en un marco económico recesivo.

Sin embargo, las iniciativas del “Ministerio de la familia” no se agotaron en estas políticas. En los próximos capítulos abordaremos dos cuestiones estrechamente ligadas con el diagnóstico de la “crisis de la familia” y con el peligro de la “infiltración subversiva” en la “célula básica de la comunidad”. En este sentido, atenderemos por un lado, a las principales representaciones e iniciativas destinadas a los jóvenes y a los niños. Por otro lado, estudiaremos las políticas hacia los jubilados (Capítulo VII). En este sentido, unos y otros formaban los dos polos de la “brecha generacional” que era necesario suturar si se quería “recomponer” un modelo de familia deseable por los sectores más conservadores de la sociedad.

**Capítulo VI**  
**¿Cómo suturar la “brecha generacional”?**  
**Discursos e iniciativas del MBS hacia la niñez y la juventud durante la última**  
**dictadura**

**Introducción**

En este capítulo buscaremos dar cuenta de los principales discursos e iniciativas desarrolladas por el MBS frente a la niñez y la juventud en el marco del diagnóstico general de la cartera sobre el problema de la familia. ¿Qué lugar ocupaban los niños y los jóvenes en la representación de la familia como la “célula básica de la comunidad” de un “cuerpo social” que se creía infectado por el “virus subversivo”? Como hemos explicado anteriormente, los principales funcionarios consideraban que la integridad de la familia como unidad moral indisoluble sólo se lograría si se evitaba el ingreso de las ideas “disolventes” controlando, particularmente, a las “secciones débiles” de la pared de la “célula”: los niños y jóvenes de la familia. Se sostenía que por medio de ellos se propagaba el virus de la “subversión” y los responsables de que esto no ocurriera eran el padre y la madre. En este marco, la categoría de “situación de riesgo físico y moral”- utilizada a lo largo del siglo XX para definir la suerte de los menores y sus familias- se redefinió en función de la “lucha antsubversiva”. A partir de este diagnóstico, se encararon distintas iniciativas que veremos en este capítulo, desde jornadas de capacitación sobre los “roles” dentro de la familia, hasta la creación de un Cuerpo de Vigilancia Juvenil para garantizar el control de los menores en la vía pública.

Para abordar el problema de la juventud, analizaremos los discursos y las iniciativas desplegados desde diferentes Secretarías: Salud Pública, Promoción Social y del Menor y la Familia. En este nivel, el discurso biologicista volvía confuso el diagnóstico del problema a combatir: las enfermedades de transmisión sexual, el consumo de drogas, la “subversión”, la homosexualidad, la promiscuidad eran presentadas como “enfermedades sociales” que era necesario “combatir” para “recuperar” la familia y la sociedad en su

conjunto. En este marco, se actuó con la convicción de que el reencuentro entre “el otoño y la primavera”, según un titular del boletín del MBS, o sea, de los viejos y los jóvenes, de la tradición y el futuro, devolvería ese equilibrio social extraviado.

Además de la representación biologicista sobre la familia que sostenían algunos actores, sobre todo aquellos ligados a las FFAA y el “mundo católico”, también encontramos que los niños eran asociados principalmente con el futuro y, en ese sentido, representaban un campo potencial de incertidumbre que era fundamental controlar y dirigir para que se transformaran en los hombres, ciudadanos y dirigentes del mañana. Existía un consenso bastante difundido entre los principales actores a cargo del problema de la infancia acerca de que el contenido de la educación debía basarse en un ideario católico y nacionalista. En este capítulo trataremos de expandir el repertorio de actores y discursos sobre esta problemática. En relación con esto, veremos, por un lado, que la asociación niño-futuro fue compartida por actores centrales de diversa posición ideológica. Por otro lado, buscaremos evidenciar, a través del análisis de la conmemoración, del “Año internacional del niño”, en 1979, que los discursos predominantes en la escala nacional dialogaban con las iniciativas de dos grandes instituciones: la Iglesia católica, a través del Vaticano y UNICEF.

En el capítulo anterior hemos mencionado la dificultad existente para trazar límites claros entre el Estado y la sociedad a la hora de abordar el problema de la familia, ya que la Iglesia y gran parte del espectro del laicado católico se hicieron cargo del diseño y la ejecución de muchas políticas con el auspicio del MBS. Tras los eventos realizados en el marco de la celebración del “Año Internacional del Niño y la Familia”, veremos nuevamente que los espacios, las actividades y los actores fueron bastante diversos. En ese sentido, intentaremos reflexionar acerca de la existencia de distintas propuestas para los niños: desde la socialización autoritaria en valores de las FFAA y la Iglesia, hasta actividades basadas en el desarrollo de la creatividad y el juego. Tanto en el espacio público como dentro de algunas áreas de la política como la que estamos analizando, existen distintos actores, pero sobre todo múltiples imaginarios que coexisten sin conflicto evidente.

## 1. La “brecha generacional”

En el MBS existía un diagnóstico -a su vez, compartido ampliamente por distintos actores políticos, sociales y religiosos que excedían el marco estatal- que tuvo un fuerte peso a la hora de desarrollar discursos y propuestas desde el Estado: la “brecha generacional”. El origen de la “brecha” entre los adultos mayores y los más jóvenes de la familia no habría estado vinculado *a priori* con el mundo de la política, aunque se lo relacionó con la “subversión”; sino que respondía al impacto en la cultura de variables tecnológicas y materiales. En este sentido, modernización y tecnología –la irrupción descontrolada de la “materia”- repercutieron negativamente en el “espíritu” de la “tradicional” familia argentina. El almirante Massera, por ejemplo, hablaba de la existencia de una “guerra mundial” contra “el espíritu de hombre”, de cuyo “esplendor” sólo sobrevivía un sistema económico como testimonio de una “civilización que se refugiaba en sus cavernas de cristal y acero, al amparo de las computadoras, como si realmente no tuviera otra cosa que ofrecer”<sup>649</sup>. Sin embargo, como podemos ver en distintos Capítulos (I, II y VII), los distintos actores católicos vinculados al MBS no desdeñaban el progreso técnico, sino que consideraban necesario restablecer un supuesto equilibrio que el avance impetuoso de la tecnología había contribuido a destruir. Aunque se cuestionaba el excesivo “materialismo” –término con apropiaciones muy diversas- la cobertura de las necesidades materiales de la familia argentina era visualizada como un problema de primer orden por casi todos los sectores católicos, que debía ser cubierto por el sector público o privado. La modernización, la tecnología y los recursos económicos, eran categorías complejas y cargadas de conflicto, funcionaban, en algún sentido, como utopías sobre el tipo de administración deseable y, al mismo tiempo, como “peligros” potenciales. Dependiendo de su “dosificación” –por utilizar las ilustrativas metáforas de la época- podían ser un objetivo deseable o una amenaza. Como señalamos en los Capítulos II y VII, el sistema de seguridad social era un claro ejemplo de cómo pensaban las transformaciones algunos actores estatales vinculados al MBS: la posibilidad de llevar a cabo la modernización institucional

---

<sup>649</sup> *Clarín*, 15/5/1977, citado en Canelo, Paula, *El proceso en su laberinto...*, Op. Cit., p.82

y social deseada, pero recuperando y tomando como basamento los principios defendidos por la Iglesia católica<sup>650</sup>. Pese a ello, el difícil equilibrio entre la variable relacionada con la tecnología, la modernización y lo material; y la dimensión “espiritual” e ideológica ligada a los valores “tradicionales” de la sociedad argentina, aparece planteado como un trasfondo de época en el que se leían otros tantos fenómenos como la “subversión”, la “corrupción”, la “demagogia” y la “brecha generacional”.

La ruptura generacional estaba ligada estrechamente al problema que introducimos aquí, ya que los jóvenes y a los niños, a pesar de que fueron objetos de políticas distintas, se los va a asociar con esa incertidumbre “amenazante” (o quizás posible promesa de perpetuidad, según como se lo manejara) ligada a la transformación, la implacabilidad de lo “material” y, sobre todo, al futuro. En este sentido, “los hombres del año 2000”, como veremos, recibieron mucha atención por parte de la dictadura. El otro polo de esa brecha eran los abuelos o los más viejos de la familia que la “Sociedad joven”, según un editorial de *La Nación*, relegaba al olvido:

El papel de la juventud en este caso, sin ser necesariamente pasivo, es el de prepararse para recoger el testimonio de la generación precedente con la capacidad de creación que le es propia. Sin embargo, tal clara definición desde el mundo clásico hasta nuestros días no ha impedido que en años recientes se la confunda, al asignar a la juventud, un destino inmediato en la sociedad como sector o clase política, que altera el ritmo histórico de las generaciones<sup>651</sup>.

Esto, continuaba el editorial, “pudo ser el resultado de una situación social cercada por la violencia donde los extremos del enfrentamiento generacional habían sido premonitoriamente descriptos por un novelista argentino”<sup>652</sup>, haciendo alusión a *Diario de la guerra del cerdo*, de Adolfo Bioy Casares<sup>653</sup>. En este marco, *La Nación* sostenía, sobre el problema de los jóvenes presentes en la función pública, que “debe comprenderse, en

---

<sup>650</sup> Ver también Osuna, María Florencia, “Entre el pasado colonial y el futuro espacial. Ideas y actores en torno a las políticas de seguridad social del ‘Onganiato’”, en Galván, Valeria y Osuna, Florencia, *Política y cultura durante el ‘Onganiato’*. Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía, Rosario, Prohistoria, 2014.

<sup>651</sup> *La Nación*, 11/07/1978.

<sup>652</sup> Ídem

<sup>653</sup> Se trata de una novela publicada en 1969, situada en el barrio porteño de Palermo en la década del cuarenta, que narra una cacería de viejos emprendida por los jóvenes. Efectivamente, la novela reconstruye metafóricamente el robustecimiento de una juventud vital, fuerte, sangrienta y despiadada contra una generación vieja, lastimosa y débil para contrarrestar sus acciones.

verdad, que lo que se requiere es talento y formación, y no un concurso de héroes cuya virtud sea la capacidad para sobrevivir en un mundo sin estímulos”<sup>654</sup>.

De hecho, una de las apuestas del MBS era fortalecer la relación de los más jóvenes y los más viejos de la familia porque, de esa manera, se restablecería el “equilibrio perdido”. De esa forma, se recuperaría algo del “espíritu”, de la tradición, de los valores en “peligro” de la Nación argentina<sup>655</sup>. Esto nos permite comprender por qué una de las actividades ensalzadas por el Ministerio fueran los encuentros entre niños y ancianos en distintos geriátricos. Se consideraba que “la integración entre distintas generaciones es verdad y positiva”<sup>656</sup>. En este sentido, también podremos observar, siguiendo la hipótesis del capítulo anterior, el componente católico de los actores y de las ideas:

En el predio del Hogar Bartolomé Obligado y Casimira López en la provincia de Buenos Aires, partido de Gral. Sarmiento, cinco patrullas de *boys scouts* del agrupamiento Pompilio, integradas por niñas y niños de 10 a 14 años ofrecieron a las ancianas de este establecimiento una guitarreada con cantos y bailes folklóricos. La reunión fue muy animada y de la alegría participaron tanto los jóvenes como las ancianas, demostrando que la integración entre distintas generaciones es verdad y positiva<sup>657</sup>

En el pabellón residencial de ancianos de José León Suárez, otro grupo de niños de la parroquia de José León Suárez cantó composiciones modernas y folklóricas con acompañamiento de guitarra<sup>658</sup>

Una semana después la municipalidad de General Rodríguez, División de Cultura, hizo actuar un conjunto vocal integrado por jóvenes y niños. Ofreció un variado programa de canciones modernas y folklóricas, con asistencia, no sólo de los ancianos residentes, sino también de vecinos y ancianos de la zona<sup>659</sup>

Primera exposición filatélica de acercamiento entre ancianos y niños. (...) Como consecuencia de la iniciativa adoptada en el Hogar de Ancianos Nuestra Señora de Luján de adoptar la filatelia

---

<sup>654</sup> *La Nación*, 11/07/1978.

<sup>655</sup> En este sentido, también entenderemos la importancia otorgada a los jubilados por parte del Ministerio, que en gran medida se materializó en las políticas de previsión social concretadas desde la Secretaría de Seguridad Social.

<sup>656</sup> Boletín MBS N° 9, 27/09/1976.

<sup>657</sup> Boletín MBS N° 9, 27/09/1976.

<sup>658</sup> Boletín MBS N° 9, 27/09/1976.

<sup>659</sup> Boletín MBS N° 17, 22/11/1976.



como actividad recreativa para las personas de mayor edad, se inauguró en ese establecimiento con buen éxito, la Primera exposición que se denominó de “Acercamiento entre ancianos y niños”<sup>660</sup>

Como hemos señalado, junto con el secretario Santiago de Estrada, Florencio Varela –secretario del Menor y la Familia en el período 1976-1979-, fue uno de los actores centrales en el desarrollo de las políticas destinadas al núcleo familiar aunque, como veremos en este Capítulo, fueron muy diversos los actores sociales y estatales involucrados con las políticas hacia la familia. Varela, en sus discursos sobre la brecha entre el mundo de los adultos y el de los jóvenes, propia de los años sesenta, explicaba que el origen de estas transformaciones se encontraba en el acelerado desarrollo tecnológico internacional que había repercutido negativamente en las familias, al no haber podido reacomodarse frente a la celeridad de los cambios. Al respecto sostenía “venimos de la familia y vamos a la familia pero hay influencias que interfieren”, haciendo alusión a los cambios en la ciencia y la tecnología, y por ende a la forma de vida. En su opinión, los padres no habían recibido la preparación adecuada para formar a los hijos “en el mundo de hoy”:

La familia sufrió el impacto, pues los responsables de ella no fueron preparados para semejante vorágine y es allí donde nacen las peligrosas brechas del desfase generacional, madre de desentendidos, incomunicaciones y desviaciones de todo tipo que podemos sintetizar en una palabra: “incomprensión”<sup>661</sup>

Asimismo, nos resulta ilustrativa la respuesta que da María Teresa Pérez de González, presidenta de una entidad católica llamada “Obra Orientación para la joven”, frente a la pregunta de un periodista del diario *La Nación*: “según su experiencia, el resquebrajamiento o el deterioro de la familia ¿a qué obedece?”, a lo que Pérez de González respondió

Creo que un poco es porque no se ha sabido captar la evolución tecnológica. Pero, en lo que se refiere a las jóvenes, creo que los medios de comunicación hacen que les llegue a esas chicas que viven en lugares apartados del interior del país una visión de cosa fácil que les ofrece la vida en las grandes ciudades. Luego, cuando

---

<sup>660</sup> Boletín MBS N° 17, 22/11/1976.

<sup>661</sup> Boletín MBS N° 10, 04/10/1976.

llegan a esos centros se encuentran con otra realidad, la verdadera, y acusan el golpe<sup>662</sup>

En un Boletín de 1977, se formuló la pregunta “¿Qué es lo que ha pasado con la familia de nuestro tiempo?” y se consideró necesario entender lo ocurrido en la familia ubicándola “en nuestro tiempo en el mundo, en esa realidad, **tan cambiante, tan fascinadora, tan peligrosa** de los últimos años”<sup>663</sup>. Según este discurso, los padres de ese momento fueron formados “en el seno de una familia que se movía a la luz de ciertos parámetros que respondían a una realidad que en buena medida ya no existe”. Frente a esto, se produjo la “brecha generacional” y las consecuencias fueron negativas

...ya que se confundió la libertad con el libertinaje y en aras de una seudo liberación que no fue nada más ni nada menos que el camino para una comodidad muchas veces o para declinar responsabilidades que son irrenunciables, o también para volver a un pasado que como tal jamás vuelve, muchos padres optaron por disfrazarse de jóvenes adoptando las actitudes y las vestimentas de sus hijos<sup>664</sup>.

Frente a este diagnóstico del embate de los cambios sobre la familia tradicional, se consideraba que la única solución era volver “al seno de todas las familias para restablecer valores perdidos o apuntalar aquellos que son peligrosamente atacados”. Esto era percibido como el único remedio posible frente a la “crisis”, porque “nosotros podremos desarrollar las técnicas más sofisticadas, los planes más ambiciosos (...) pero jamás vamos a resolver este problema del hombre que, como tal, **es un problema de filosofía**”<sup>665</sup>. Respecto al interrogante “¿Diferencias generacionales o amor entre generaciones?”, Varela sostenía que Las diferencias generacionales que predicas extrañas a nuestro sentimiento argentino han exagerado para separar a la juventud de sus mayores, son en cambio, diferencias naturales que no provocan enfrentamientos de enemigos, sino puntos de vista lógicos que se complementan con

---

<sup>662</sup> *La Nación*, 15/5/1978.

<sup>663</sup> Boletín MBS N° 37, 09/05/1977. Subrayado nuestro. Resulta interesante, tanto en este discurso como en otros que veremos, la convivencia, en las caracterizaciones sobre el cambio de época, de lo “fascinante” con lo “peligroso”. Porque en ese punto consideramos que está la clave para comprender la atracción que los propios funcionarios experimentaban frente a las posibilidades que brindaba la modernización, sobre todo, en sus aspectos tecnológicos y técnicos. Y, a su vez, el carácter atractivo de esos cambios, en su carácter desmedido y exagerado, era peligroso, capaz de destruir los valores espirituales que aseguraban la cohesión familiar y social. El arzobispo de Santa Fe, monseñor Zaspé, formulando el problema en términos similares a los de Varela, al hablar de los jóvenes se refería a la “fisonomía del mundo actual tan compleja y alucinante”.

<sup>664</sup> Boletín MBS N° 37, 09/05/1977.

<sup>665</sup> Boletín MBS N° 37, 09/05/1977. Resaltado nuestro.

amor y con sentido de protección a quien lo necesita<sup>666</sup>

Con el mismo espíritu, el gobernador de Córdoba, General Carlos Bernardo Chasseing, enviando un mensaje a la juventud, en referencia a la Constitución argentina, señaló que “es la obra de nuestros mayores” y que en ella “no puede haber brecha generacional” del mismo modo que “con Dios no puede haber brecha generacional”, pues estas “son cosas muy viejas pero siempre nuevas”<sup>667</sup>. Esto estaba en sintonía con el discurso que, en general, sostenían las FFAA. En un editorial del programa que el Ejército transmitía semanalmente por Radio Belgrano, se expresaba, entre otras cuestiones relacionadas con el rol de la familia, que

...en un mundo que incorpora con llamativa asiduidad pautas de vida que tienden a la despersonalización, a la masificación, a la idealización del status, se impone reafirmar el desenvolvimiento espiritual de las relaciones humanas en el seno de la familia, como un modo de alcanzar mejores formas de vida y una conducta social que asegure la plena vigencia de la persona humana<sup>668</sup>.

Estas representaciones sobre el marco en el que se produjeron los cambios en la familia, como dijimos, trascendían el MBS y las encontraremos en la voz de distintos militares, empresarios, laicos católicos, arzobispos, entre otros. Por su parte, el comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, Brigadier General Omar Domingo Graffigna, en alusión a los jóvenes, también afirmaba que “el vertiginoso cambio cultural y tecnológico de las últimas décadas” podía ser “una fuente potencial de conflictos que pueden perjudicar a la sociedad si no se manejan adecuadamente”. En cuanto al generacional sostuvo:

Conocemos los males de la gerontocracia<sup>669</sup> –agregó- y en nuestro país los hemos visto asociados a su contrario aparente, la idolatría de la juventud. **También en este plano generacional, que se superpone a la problemática social, económica y política,** el Proceso de Reorganización Nacional se propone encontrar soluciones nuevas, porque si no es bueno que nos gobiernen los ancianos, tampoco puede concebirse la juventud como valor

---

<sup>666</sup> Boletín MBS N° 9, 27/09/1976.

<sup>667</sup> *La Nación*, 25/04/1977.

<sup>668</sup> *La Nación*, 11/04/1977. Es importante observar la similitud con los discursos de Massera vistos en este y en el anterior capítulo.

<sup>669</sup> En este caso, la “gerontocracia” en su aspecto pernicioso, extremo y negativo parecería estar representada en Juan Domingo Perón.

supremo ante el cual deben enmudecer todos los argumentos racionales<sup>670</sup>.

En los próximos apartados veremos cómo este discurso de época, que tendía a convertir a los niños en potenciales “subversivos” y a los jóvenes en “sospechosos”, atravesaba los discursos y las iniciativas del MBS.

## **2. La resocialización de los jóvenes: las políticas y discursos del MBS**

Como venimos sosteniendo en esta parte de la tesis, desde el capítulo anterior, la “metáfora de la sociedad enferma”<sup>671</sup> que construyeron en el marco de este gobierno amplios sectores civiles y militares, y que ubicaba a la familia como la célula de ese entramado, no sólo habilitó prácticas estrictamente represivas ligadas a los dispositivos del *terrorismo de Estado*, sino que, al mismo tiempo, creó un espacio de intervención práctico y discursivo tendiente a “recuperar” y “reinsertar” socialmente a aquellos niños y jóvenes “víctimas” de la “subversión”. El estudio del Boletín del MBS y los discursos de sus principales funcionarios nos permiten realizar un acercamiento a las políticas de control, pero también a la propuesta de “recuperación” y “resocialización” de los jóvenes. A partir del análisis de los discursos y prácticas del MBS, es posible observar qué tan “subversivas” eran consideradas las ideas, sus consecuencias en los hábitos y en los cuerpos de los jóvenes. En tal sentido, el consumo y la adicción a las drogas o las enfermedades de transmisión sexual eran problemas subsumidos retóricamente en el mismo registro con el que se hablaba de la guerrilla, la violencia, la “delincuencia” o el ateísmo. Como mencionamos anteriormente, en el corpus de representaciones sociales que estudiamos, la “subversión” era un “virus” en sentido metafórico, pero también podía expresarse en “problemas” estrictamente médicos, sanitarios y biológicos (sífilis, adicciones, homosexualidad). Lo ideológico, lo sanitario y lo biológico formaban parte de una unidad inescindible. El objeto de varias políticas de las Secretarías de Salud Pública, Seguridad Social, del Menor y la Familia, y Promoción y Asistencia Social eran de carácter preventivas en esa dirección. Por ese motivo, determinadas iniciativas y discursos que

---

<sup>670</sup> *La Nación*, 12/05/1979.

<sup>671</sup> Delich, Francisco, *Metáforas de la sociedad argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1986.

tuvieron lugar en esa agencia estatal nos permiten reconstruir otros sentidos acerca de la construcción del “enemigo interno”, el tratamiento que debía recibir y las características del orden social imaginado.

En ese contexto, la lucha contra la “subversión” habilitaba desde el Estado prácticas represivas, pero también de “protección” y “regenerativas”.

Como señalamos, el diagnóstico más general sobre la tendencia universal al trastocamiento de las relaciones familiares creaba el marco adecuado para entender la proliferación y el impacto de la “subversión”. Una nota del Boletín Semanal del MBS de 1976 titulada “El porqué de las doctrinas que no son argentinas para convencer a nuestros jóvenes de supuestas ventajas de la prematura independencia” señalaba que la “infiltración subversiva” tenía mucho interés en “convencer a los estudiantes secundarios y universitarios, principalmente, y a los jóvenes y adolescentes en general, que a los 16 años el hombre y la mujer debían independizarse de la familia ‘para formar su carácter’”, ya que la familia coartaba su libertad. La “subversión”, con ideas que “no son argentinas y sí disolventes y de ideología extremista”, buscaba adoctrinar a los más jóvenes, “encandilados con esa supuesta independencia”, ya que por su supuesta “falta de experiencia” no podían reconocer el propósito de estas ideas de era enfrentar a los hijos con los padres<sup>672</sup>. El objetivo último de este adoctrinamiento sería romper y “desintegrar” a la familia

...porque si la familia fracasa, ni la sociedad ni la nación podrán sostenerse ante la acción disolvente de ideologías extremistas. Además, el joven, varón o mujer, separado de su familia, ya no está en condiciones de valerse por sí mismo, y mucho menos de defenderse de la sugestión y adoctrinamiento de agentes ideológicos, que los enrolan en misiones que parecen generosas, pero que utilizan la violencia y la crueldad aún para con aquellos que intentan luego apartarse. Quedan entonces prisioneros, con un lavado de cerebro y sin poder diferenciar el bien del mal<sup>673</sup>

Según esos discursos, la independencia temprana de los adolescentes y la acentuación de sus diferencias con respecto a los mayores de la familia, tendían a lograr la disolución del núcleo familiar y facilitaban, de esa manera, el adoctrinamiento de los jóvenes. Como hemos mencionado, uno de los objetivos de los funcionarios ministeriales

---

<sup>672</sup> Boletín MBS N° 10, 04/10/1976.

<sup>673</sup> Boletín MBS N° 10, 04/10/1976.

era defender un modelo familiar indisoluble, hermético y jerárquico, que apuntara a fortalecer las relaciones intergeneracionales en desmedro de las relaciones entre pares.

#### **a. Sexo, drogas y... “subversión”**

Las autoridades del MBS intentaban sembrar dudas y miedos en torno a las relaciones entre los jóvenes, a partir de la supuesta “peligrosidad” de las enfermedades de transmisión sexual y la adicción a las drogas. Esos discursos se exacerbaban en la última dictadura se fueron forjando, sin embargo, desde la década del sesenta, en consonancia con la paulatina conformación del “enemigo subversivo”. En el marco de la Guerra Fría, en Argentina, el “problema de la droga”<sup>674</sup> fue conceptualizado como un asunto de “seguridad nacional” y se gestó en torno al consumo y los consumidores (representados como jóvenes, varones, y pertenecientes a los sectores medios y trabajadores de la sociedad), antes que al tráfico y distribución.

Por este motivo, fue durante el gobierno de Lanusse (1971-1973) y en la gestión de Francisco Manrique, que siguiendo recomendaciones del gobierno de los Estados Unidos, comenzó a desarrollarse una institucionalidad estatal ligada al problema de las drogas. Para ello se creó la Comisión Nacional de Toxicomanía y Narcóticos (CONATON) y el Centro Nacional de Reeducción Social (CENARESO)<sup>675</sup>, tanto para “combatir” la producción y al tráfico de sustancias ilegales, como para vigilar y controlar los supuestos “toxicómanos”. En el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional, desde los sesenta, diversos actores proyectaron en la figura del “toxicómano” los rasgos del “enemigo interno”. En la reunión inaugural de la CONATON, por ejemplo, Manrique había indicado que “el consumo de drogas corroe la moral de los jóvenes y los mueve a seguir a grupos que tratan de subvertir el orden social”, concluyendo que “la droga” era un problema “de seguridad y de salud”<sup>676</sup>. En 1973, profundizando los acuerdos con EEUU en la materia, López Rega firmó un nuevo tratado con el embajador de Estados Unidos, Robert C. Hill y el ministro afirmó “nuestro compromiso mutuo”, dijo “es luchar contra el mal de las drogas y de la subversión.”. En esta línea, durante su gestión frente al MBS, en 1974, fue sancionada la

---

<sup>674</sup> Sobre el tema que desarrollaremos ver el excelente artículo de Manzano, Valeria, “Política, cultura y ‘el problema de las drogas’ en la Argentina, 1960-1980s”, en *Apuntes de Investigación del CECYP*, N° 24, 2014, pp. 51-78.

<sup>675</sup> Ley N° 20332, *Boletín Oficial*, 30/4/1973.

<sup>676</sup> Manzano, Valeria, *Op. Cit.*, p. 61.

Ley N° 20.771<sup>677</sup>, que creó un instrumento legal para avanzar con la represión en la tenencia de una amplia gama de sustancias, incluso para el uso personal, con prisión, penalidades y la obligatoriedad de realizar tratamientos de “rehabilitación”. Como señala Manzano, esta ley se inscribió en la cadena legislativa creada en 1974 con el fin de delinear al “enemigo interno”, conformar un proyecto represivo, reformar el código penal y allanar el camino para la represión militar.

En cuanto al andamiaje institucional y la normativa, esa serie se completó en 1976, cuando el régimen militar convalidó, por medio de la Ley N°21.422 el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos, que había sido firmado en 1973. Como hemos indicado, bajo el argumento de la “seguridad nacional”, durante los años sesenta y setenta diversos actores sociales y estatales empezaron a oponerse al consumo de drogas con diversos argumentos que, entrelazaban juventud, drogas y “subversión”. En general, se insistió en que las drogas conllevaban la “desmoralización” de los jóvenes, lo que propiciaba su “cooptación” por parte del “enemigo”. Sin embargo, como indica Manzano, el amplio espectro de la militancia de izquierda desdeñaba el uso de drogas por vincularlas a estrategias del “imperialismo” para debilitar la resistencia juvenil<sup>678</sup>. En este sentido, pese a que existieron algunas vinculaciones entre guerrilleros y estupefacientes, creemos que amplios sectores civiles y militares le temían a un problema más amplio: los cambios en la familia que se estaban gestando desde los sesenta. Esos cambios sociales, culturales y morales eran un caldo de cultivo para la “infiltración subversiva”. Por tanto, las drogas, podían funcionar como disolventes de la estructura moral que añoraban los sectores conservadores. Manzano muestra que algunos expertos en el tema afirmaban que el consumo “debilitaba al ‘frente interno’ mediante la propagación de ideas y estilos de vida hedonistas que allanaban el camino para la “subversión” de las jerarquías y las costumbres tradicionales”<sup>679</sup>. Por esa razón, consideramos que el adicto o consumidor de drogas no era blanco del dispositivo de los Centros Clandestinos de Detención, sino que era una parte del “tejido” que podía recuperarse. Eso nos permite entender el rol del CENARESO que veremos a continuación.

Volviendo a las representaciones de funcionarios del MBS de la dictadura frente al

---

<sup>677</sup> Ver *Boletín Oficial*, 9/10/1974.

<sup>678</sup> Manzano, Valeria, *Op. Cit.*, p. 62.

<sup>679</sup> Manzano, Valeria, *Op. Cit.*, p. 52.

problema de la juventud, en el XV Congreso Panamericano del Niño, el Secretario del Menor y la Familia, Dr. Florencio Varela, afirmó que América se encontraba “bañada en sangre por una juventud perdida”:

Hace pocos años en nuestros países, el único problema de la juventud desde el punto de vista de las inconductas, era el de la delincuencia juvenil; luego, apareció la drogadicción, después la subversión. Así hoy vemos una América bañada en sangre por una juventud perdida, confundida y de la cual somos responsables todos nosotros<sup>680</sup>.

Su propuesta, en este sentido, era volver al “seno de todas las familias para restablecer valores perdidos o apuntalar aquellos que son peligrosamente atacados”. Estas representaciones es posible encontrarlas recurrentemente en distintos boletines:

Los peligros son muchos y graves. Existe una verdadera campaña de extravío juvenil a través de drogas, del sexo, de la desobediencia, con el pretexto de ir “formando la personalidad”, según dicen determinados ideólogos que tergiversan con ese juego de palabras la orientación lógica y noble que debe cumplir la juventud. Precisamente, para ir formando la personalidad se debe recurrir a medios lógicos y nobles. Como lo son el trabajo, el estudio, la unión y dedicación a la familia<sup>681</sup>.

Vemos que eran frecuentes las superposiciones entre todos estos “males” setentistas: drogas, sexo, “desintegración de la familia”, “subversión”. Son también ilustrativos de estos diagnósticos los carteles que aparecían en mayúsculas en las páginas del Boletín semanal del MBS entreverados con la información relevante de las distintas secretarías:

Las drogas llevan al delito, a la prostitución, a la homosexualidad, a la impotencia sexual y a la ruina física y moral. Rechace toda invitación para probarlas. Se es más mujer o más hombre negándose que aceptando<sup>682</sup>.

Generalmente las primeras manifestaciones se evidencian a través de cambios de conducta y dificultades de aprendizaje que muchas veces culminan con la expulsión del adolescente. Esta drástica medida, precisamente, lo coloca en situación de desamparo cuando más lo necesita. Se pierde así la oportunidad de una atención médica oportuna, y el adolescente sigue directamente la drogadicción con la perspectiva del

---

<sup>680</sup> Boletín MBS N° 43, 20/06/1977.

<sup>681</sup> Boletín MBS N° 5, 27/12/1976.

<sup>682</sup> Boletín MBS Nos. 109-110, 30/10/1978; 06/11/1978.



delito, homosexualismo o prostitución<sup>683</sup>.

En una entrevista que le realizaron al ministro de Bienestar Social, Julio Bardi, ante la pregunta de la periodista “¿De qué estrato provendrían los drogadictos?” el ministro respondió: “lamentablemente yo diría que es más fácil que los haya entre el ambiente estudiantil que entre el ambiente trabajador. Normalmente el que trabaja está en procura de un ideal y demás, a veces el exceso de pensamiento puede motivar estas desviaciones”<sup>684</sup>. Mostrando, además de la estigmatización de la juventud estudiantil, los difusos límites también entre el “pensamiento”/las ideas y las adicciones/enfermedad.

Como veremos luego, desde el MBS se procuró que la familia ocupara un lugar activo a la hora de controlar a los hijos. Como indica Manzano, si los padres no podían cumplir su función, el “Estado debía intervenir como un padre sustituto para los jóvenes”. Por tanto, el CENARESO vino a cumplir esa función. En cuanto al equipo del Centro, cabe señalar que era bastante ecléctico en cuanto a sus estrategias de intervención. Por un lado, estaba conformado por psicólogos –sector profesional rechazado por la ideología del régimen– que utilizaban la psicoterapia en sus tratamientos. Por el otro, reproducía un discurso sobre el tema en sintonía con el pensamiento del gobierno. Por ejemplo, en los trabajos escritos por el director del CENARESO, Carlos Cagliotti, sostuvo que

...el problema de las adicciones era concebido como un problema de personalidades débiles, relacionado con aquellas concepciones de “contagio” que asociaban la adicción a una enfermedad infectocontagiosa y que afectaba especialmente a los adolescentes, grupo de riesgo al que hay que vigilar. La “carrera moral” del adicto está directamente relacionada con el escalamiento en el uso de drogas, la promiscuidad, la prostitución y la delincuencia<sup>685</sup>.

A su vez, Manzano muestra que en el equipo del Centro “detectaron que había más probabilidades de adicción en familias donde los adultos hacían uso de ‘drogas legales’ como el alcohol, así como en ‘familias mal integradas’: el cincuenta por ciento de los pacientes, aseguraban, habían crecido en familias donde, literal o figurativamente, no había

---

<sup>683</sup> Boletín MBS N° 11, 11/10/76.

<sup>684</sup> Ver la entrevista en <http://www.youtube.com/watch?v=bvW3fd-Y7es>, consultada el 09/10/2013.

<sup>685</sup> Levin, Luciano, “El Centro Nacional de Reeducción Social. Una historia de las modificaciones terapéuticas”, en PSCIENCIA. Revista latinoamericana de ciencia psicológica, vol 6, N° 1, 2014.

‘autoridad paterna’<sup>686</sup>. El propio Cagliotti afirmó que el CENARESO “era como un ‘padre’ para los jóvenes que habían ‘renacido’ con el tratamiento”. Entre fines de 1973 y mediados de 1981, un total de 4.481 jóvenes había concluido un año de terapia<sup>687</sup>. El objetivo del Centro, era “la reeducación del individuo para disminuir la desviación de la conducta y permitir su reinserción social con una mayor adecuación”<sup>688</sup>. El tratamiento consistía en una internación en el centro de aproximadamente cinco meses y una segunda etapa de resocialización que, en general, duraba cuatro meses. En el año 1981, el Jefe del Departamento de Toxicomanía de la Policía Federal, Walter Rezza, en un momento en que había culminado la etapa álgida de la “lucha antisubversiva”, reconocía que “el 50 por ciento de los drogadictos provienen de las clases media-alta y alta y registran entre sus antecedentes desavenencias matrimoniales”<sup>689</sup>, corriendo a los adolescentes del epicentro del problema. Aunque “el resto -agregó- son hijos de matrimonios de clase alta con problemas de aislamiento frente a sus progenitores que suelen estar muy ocupados”, colocando en el centro, nuevamente, la falta de atención de los padres. En el mismo año, la Iglesia, en general, y la cita que traeremos de monseñor Zazpe, en particular, volvía al problema epocal de la “juventud perdida”. Aunque mencionaba varios síntomas del problema, en su diagnóstico tampoco refería ya a la “subversión”. Entre los “valores de centros o polos de interés que modifican a la gente joven” mencionaba “ciertos tipos de películas, modos en el decir y peinados; ciertos giros especiales en la conversación; la difusión de “posters”; la vida “en barra”; el cuidado corporal, el interés por lo sexual y, en algunos sectores no muy difundidos, la droga”<sup>690</sup>. Lo que muestran estos discursos es que se estaba despolitizando el conflicto, quedando reducido el problema al sustrato moral.

Desde los inicios de la dictadura, además de las drogas, una de las preocupaciones centrales de la Secretaría de Salud Pública del MBS eran las enfermedades de transmisión sexual que, al igual que la drogadicción, eran consideradas “enfermedades sociales” diseminadas y “planificadas” adrede por el “enemigo subversivo”:

La difusión de teorías y conceptos sobre sexo, orientados con evidente

---

<sup>686</sup> Manzano, Valeria, Op. Cit., p. 69.

<sup>687</sup> Ídem, p. 69.

<sup>688</sup> Levin, Luciano, Op. Cit., p. 37

<sup>689</sup> *Clarín*, 3/5/1981.

<sup>690</sup> *Clarín*, 13/7/1981.

planificación psicológica y con propósitos distintos a los que aparentan haber traído como consecuencia en una parte de la juventud un desaprensivo desenfreno en detrimento de algo tan sagrado como la intimidad y el decoro<sup>691</sup>.

Esas “teorías y conceptos sobre sexo”, según este funcionario, tenían diferentes premisas: por ejemplo, que una mujer a los 16 años “debe saber qué es un hombre a fin de formar su carácter y su personalidad”. Esta afirmación “no deja de ser extraña a nuestra formación ética y, además, y por fortuna no logra ocultar sus fines de desintegración de la familia mediante la implantación del ‘amor animal’ en lugar del ‘amor humano’”; porque “la simple e indiscriminada función sexual sin ternura, y sin algo superior como es el pensamiento en la trascendencia del hijo (continuidad de nosotros) no es amor humano”<sup>692</sup>. A raíz del “amor animal” aparecía “el permanente peligro de las enfermedades de transmisión sexual” y su principal transmisora era “la amiga promiscua”:

Lo lamentable, además, es que la difusión de estas ideas con el aumento de estas prácticas, ha traído aparejado un aumento también de las enfermedades sexuales, como nunca se ha visto. Y ha resultado que en nuestros días ya no es la prostituta la más importante transmisora de las enfermedades sexuales, sino la amiga promiscua, la amiga de circunstancias, en la cual los jóvenes confían, son contaminados y contaminan luego a su vez<sup>693</sup>.

Esta figura de la “amiga promiscua” transmisora de enfermedades, que seducía a los varones jóvenes, algunas veces “contaminándolos” biológicamente y, también, contribuyendo a la “desintegración de la familia” en el plano ideológico y moral, está representando en las relaciones juveniles al “enemigo”. Probablemente, la liberación de la mujer en el plano sexual era más amenazante para la idea de familia, típica del orden social imaginado por los católicos, que las prácticas sexuales masculinas, ya que se depositaba la anomalía en las conductas de las mujeres jóvenes. Inclusive, vemos que se resta “peligrosidad” a las prostitutas y se la deposita en las jóvenes “promiscuas”, que en este discurso acientífico de la Secretaría de Salud, serían las principales propagadoras de enfermedades que, como vamos viendo, no sólo podemos entender en términos

---

<sup>691</sup> Boletín MBS N° 12, 18/10/1976.

<sup>692</sup> Boletín MBS N° 12, 18/10/1976.

<sup>693</sup> Boletín MBS N° 12, 18/10/1976.

estrictamente biológicos. Siguiendo a Isabella Cosse, de hecho, el “paradigma doméstico” implicaba la existencia de mandatos que glorificaban la satisfacción del deseo sexual de los varones y su represión en las mujeres. Como explica la autora, la doble moral sexual se expresaba en la entronización de la virginidad femenina y de la temprana iniciación sexual masculina a través del “debut”, en general, con una prostituta<sup>694</sup>. Por lo cual, no es sorprendente que esto se reprodujera aún a pesar de la moralina pública del “Proceso” acerca de las relaciones familiares. Es importante recuperar un dato que analizamos en capítulos anteriores, acerca de las políticas natalistas del tercer peronismo, ya que en ese momento, en el marco de la creación de la legislación tendiente a preservar la “seguridad nacional”, fue regulada la sexualidad, a través de un decreto que restringió la distribución de la píldora anticonceptiva y prohibió la difusión de información sobre la anticoncepción para “moralizar a la juventud”. Por lo tanto, hay un conjunto de representaciones sobre la sexualidad que venían del período previo.

En otro boletín ministerial encontramos una formulación más explícita del diagnóstico de la dictadura sobre el tema:

La pretendida libertad sexual junto a nuevas formas de vida; la mayor desaprensión por la posibilidad de embarazo, alejada por el uso indiscriminado de las píldoras anticonceptivas, con riesgos cada vez mayores para la mujer, han provocado una diseminación de carácter casi explosivo en la transmisión de este tipo de enfermedades. Se ha visto ahora que la transmisión principal ya no se realiza por medio de las profesionales del amor, sino de las denominadas “amigas promiscuas”, las amigas circunstanciales o de aquella que con aquel concepto de la libertad en el amor, son las principales diseminadoras<sup>695</sup>.

Utilizando los mismos tópicos, en el boletín del MBS aparecían en letra mayúscula algunos carteles de “advertencia” que sintetizaban estas ideas atemorizadoras:

El uso de anticonceptivos ha favorecido la propagación de las enfermedades de transmisión sexual porque lamentablemente rompe los frenos de la conducta al alejar el temor del embarazo. Pero una cosa es el amor animal y otra, más digna, el amor humano, con respeto, selección y ternura<sup>696</sup>

En este marco, van a adquirir bastante importancia las instituciones y

---

<sup>694</sup> Cosse, Isabella, *Pareja, sexualidad y familia en Buenos Aires (1950-1975)*, Op. Cit., p. 78

<sup>695</sup> Boletín MBS N° 35, 28/04/1977.

<sup>696</sup> Boletín MBS nos. 109-110, 30/10/1978; 06/11/1978.

organizaciones de lucha en contra de las enfermedades de transmisión sexual. Con el objetivo de “combatir” este tipo de enfermedades producidas a causa del “decaimiento de estructuras morales”, el Secretario de Salud, Irán Campo, anunció en 1977 la creación de la Comisión Nacional de Enfermedades Sociales, que junto a “representantes de la Iglesia, de las Fuerzas Armadas, de la Policía Federal y del Ministerio de Justicia, van a tratar el problema en todo su contexto”<sup>697</sup>. Es ilustrativo del carácter ideológico de esta campaña, que la comisión estuviera integrada en gran parte por miembros del clero y las fuerzas represivas.

El país también se incorporaría a la Unión Latinoamericana contra las Enfermedades Venéreas<sup>698</sup>. El subsecretario de medicina sanitaria, capitán médico Adolfo Maillié, insistió en que “las enfermedades venéreas constituyen básicamente un problema de educación”, un “capítulo más de la gran frustración argentina” y que “disminuirán sensiblemente a medida que aumente el respeto por sí mismo de cada argentino”<sup>699</sup>. A partir de estos diagnósticos, se puso en marcha un programa de recuperación que constituiría, según Maillié, “un efectivo aporte a la reconstrucción nacional”. Se resolvió desarrollar en todo el ámbito nacional una lucha coordinada contra la sífilis en niños y adolescentes y sífilis congénita. Se consideró que estas enfermedades por ser infecciosas, repercutían por un lado, en la salud física de los individuos, pero al constituir “enfermedades de la conducta” también afectaban la estabilidad del núcleo familiar<sup>700</sup>.

Esta dialéctica entre lo moral y lo biológico, “lo material y lo espiritual”, con sus límites difusos, atravesó los discursos y las prácticas del MBS sobre la familia. Como veremos en los siguientes apartados, también forjó los discursos ministeriales sobre la niñez. Si por la urgencia de la “lucha antisubversiva”, el problema de los adolescentes y adultos jóvenes era un problema del presente para distintas agencias y funcionarios de la dictadura; los niños, en cambio, eran un asunto del futuro.

---

<sup>697</sup> Ministerio de Bienestar Social, Secretaría de Salud Pública, “Acciones desarrolladas en el período 1976-1980”.

<sup>698</sup> En el año 1977 se creó en el hospital Durand una entidad sin fines de lucro para control de enfermedades de transmisión sexual que se incorporó luego a Unión Latinoamericana contra las Enfermedades Venéreas. En el año 1979, asumió la dirección de este organismo el argentino de adscripción católica Dr. Mario Ambrona.

<sup>699</sup> Boletín MBS N° 23, 03/01/1977.

<sup>700</sup> Boletín MBS N° 23, 03/01/1977.

### 3. Discursos y políticas hacia los niños

#### a. El hombre del año 2000

En el año 1978, tres “niños periodistas” de 12 años que formaban parte del programa televisivo de Canal 13 llamado “Buenos Anuncios”<sup>701</sup> entrevistaron al presidente de facto Jorge Rafael Videla. En el encuentro le preguntaron “¿cuál será el país del año 2000 que nos dejarán nuestros mayores?” y Videla respondió:

Es evidente que conversar con un niño es, en alguna medida, dialogar con el futuro y no les puede caber tampoco duda ninguna que ustedes, hoy niños, van a ser los dirigentes del año 2000. Entonces, al dialogar con ustedes yo estoy hablando con ese futuro, yo estoy hablando con el año 2000<sup>702</sup>

Esa representación del niño como conexión con el futuro que, invariablemente, se situaba siempre en las puertas del próximo milenio, como señalábamos antes, en potencia podía implicar un riesgo -si los padres y los responsables de la educación de los niños cometían errores- o la perpetuidad del ideal de Nación que deseaba la dictadura. Esto también nos permite comprender la centralidad de las enérgicas acciones encaradas por el Estado y el laicado católico frente a la niñez, o sea, “el futuro de la patria”, como veremos en reiteradas oportunidades. Seguidamente, en la entrevista Videla, retomó los dos vectores de este clima de época futuro-tecnología y tradición-espíritu-valores:

Lamentablemente, cuando pensamos en la Argentina 2000 (...) imaginamos ciudades flotantes, naves aeroespaciales, en un tremendo desarrollo de la electrónica y la comunicación, pero nunca

---

<sup>701</sup> Era un programa televisivo producido por Jack Feldbaum y Gladys Muiño, conducido por Cristina Banegas, que se televisaba por Canal 13 los domingos la mediodía. Estaba conformado por 12 preadolescentes que cantaban distintos temas que combinaban el discurso predominante más reaccionario de la dictadura con estas ideas ligadas a los niños del futuro, el espacio exterior y la modernización tecnológica. Además, estos niños se autodenominaban “los niños periodistas”, ya que entrevistaban a diferentes personalidades de la política, por ejemplo, al propio Videla. El programa se llamaba “buenos anuncios”, por esta vocación periodística que demostraban y también porque buscaban transmitir valores de cara al mundo y al futuro como la “paz” contra la “guerra” y el “amor” contra el “odio”. Es interesante destacar que una de las canciones más populares que interpretaban, llamada “Si todos los niños del mundo”, fue elegida por UNICEF como canción oficial del “año internacional del niño y la familia” en el año 1979. En el marco de un festival realizado en ocasión de celebrar el año del niño, el ministro de Bienestar Social, Fraga, entregó a tres “niños periodistas” credenciales como “periodistas” de la cartera. Ver Boletín MBS, N° 133-134-135, 14-21-28/05/1979.

<sup>702</sup> *La Nación*, 7/8/1978.

pensamos como será un hombre del año 2000.  
El hombre del año 2000 –dijo seguidamente el presidente de la Nación-las mujeres del año 2000, los tenemos acá presentes, los estamos haciendo hoy y por esto va este mensaje a este chico que hoy tiene que ser el hombre del año 2000, para que acepte el rol fundamental de ser semilla<sup>703</sup>

Los “niños periodistas” en una de las variadas canciones que entonaban a coro - escritas por Jack Feldbaum, productor del mencionado programa televisivo “Buenos Anuncios”- llamada “Suplemento 2000”, en el que afirmaban desear en el año 2000 una “Argentina, grande y moderna, con gente muy noble y espíritu creador”; “la ciencia y la técnica muy avanzadas, puestas al servicio de la humanidad” y se reconocían como “los niños de hoy, grandes del 2000 (...) Los niños de hoy, futuro vital”<sup>704</sup>. Es decir que, a pesar de las particularidades de las iniciativas de la dictadura hacia los niños que veremos luego, nuevamente, este discurso que ligaba niño-futuro-tecnología y que lo ubicaba en un terreno de incertidumbre no sólo configuraba las percepciones de los actores estatales, ni tampoco se ligaba a un ideario conservador necesariamente. Por ejemplo, Florencio Escardó, un pediatra, sanitarista e intelectual de vanguardia en los años sesenta y setenta, tenía una mirada diferente y heterodoxa en relación a la manera en que se debía encarar la pediatría<sup>705</sup>. El diario *La Nación* otorgaba un espacio importante a la opinión de Escardó. Sus notas funcionan como un contrapunto y a veces como complemento de los discursos predominantes sobre los niños y la familia. Por un lado, Escardó estaba en desacuerdo con la idea de familia como “célula básica de la comunidad” y es, quizás, la única voz pública disonante sobre este tema con la que nos hemos encontrado<sup>706</sup>. A diferencia de los actores

---

<sup>703</sup> *La Nación*, 7/8/1978

<sup>704</sup> Jack Feldbaum, “Suplemento 2000”, en *Los niños periodistas*, Buenos Aires, Phono Musical Argentina Diorama, 1979. En otras canciones como “Niños al espacio”, aparecen representaciones similares. La letra de esa canción ilustra un viaje al espacio en que los niños van a visitar a El Principito y se combina la idea de los niños astronautas con un mensaje ligado a la situación política del país: “lo invitaremos [a El Principito] a que vuelva a visitarnos cuando la paz haya vencido a la guerra a festejar con los niños del mundo la llegada del 2000 a la tierra”. Es interesante tener en cuenta que El Principito estaba prohibido en estos años.

<sup>705</sup> Un abordaje más exhaustivo sobre el particular lugar que Escardó y su esposa Eva Giberti ocuparon en el campo de la pediatría puede encontrarse en Cosse, Isabella, *Pareja, sexualidad y familia en los años sesenta*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010.

<sup>706</sup> En una nota de opinión titulada “Los niños del 2000” tomaba posición sobre esa definición: “Una vieja definición repetida machaconamente ha postulado que la familia es la célula de la sociedad. Comparación o alegoría. La sociedad es un conjunto de familias tal como el tejido es un conjunto de células. Moraleja: cuidando la familia se cuida la sociedad. El más somero examen demuestra que no es así. En primer lugar, coinciden en la comunidad tipos bien diferentes de familia: la monogámica continua, la discontinua, la matrilocal...de modo que la palabra no se refiere ya a un conjunto unitario”, *La Nación*, 22/12/1979.

públicos ligados a la dictadura, consideraba que esa imagen estática de la familia y la sociedad como un tejido se contradecía con los cambios que efectivamente se produjeron en la sociedad y en la familia, y que ya resultaba difícil “moldear” a ese niño portador de futuro:

Poco a poco y actualmente a pasos agigantados el recinto familiar ha visto sus muros perforados y aun destruidos por agentes externos a su antigua y decantada misión de molde y pauta de las **generaciones futuras personificadas en el niño**. A ello se suma la total imposibilidad de imaginar, siquiera sea someramente, el paisaje futuro, hoy en manos del poder atómico que, como lo ha demostrado González Muñoz, es ya superior e independiente de tal o cual nación<sup>707</sup>

Aquí nuevamente, aparece una asociación entre niño-futuro y tecnología, y el campo de la incertidumbre está vinculado con las características de las nuevas generaciones, pero también con el “paisaje futuro, hoy en manos del poder atómico”. En ese marco de grandes transformaciones, los niños de la época son descritos por Escardó como “niños con mentalidad cósmica”

...en esta era en que trascendimos el tiempo y el espacio, el complejo de órganos (es decir, el niño) se hace capaz de trascender el tiempo y el espacio. Como hemos llegado al cosmos (satélites artificiales, viaje a la luna, astronáutica, relatividad einsteniana) están naciendo y creciendo niños con mentalidad cósmica. Esta evolución es tan esencial que el futuro de la humanidad depende de ella. Toda nuestra obligación consiste en esforzarnos en reconocer su presencia y en respetar sus manifestaciones que nos parecen desusadas sólo porque no corresponden a un canon ya perimido<sup>708</sup>

En esta línea, encontramos también otras notas de Escardó en las que plantea el problema de qué hacer con los niños y discuten la visión que expresaba Videla; pero desde el lugar de los cambios tecnológicos y la visión futurológica de la sociedad que confirman las percepciones de la época. Esta reafirmación constatada fundamentalmente con más nitidez en los más jóvenes de la familia, también estaba vinculada con la repercusión de las

---

<sup>707</sup> *La Nación*, 22/12/1979.

<sup>708</sup> *La Nación*, 22/12/1979.



variables tecnológicas en la sociedad, pero en los discursos de Escardó, indirectamente adquirirían una dimensión que rozaba lo implacable y trascendental. En este sentido, el cambio de época se manifestaba en que los niños cósmicos que nacían en los setenta eran los “hijos de Einstein”, mientras que las generaciones anteriores eran los “hijos de Newton”

...es decir de un mundo lineal y pictórico en el que todo estaba bien; el tiempo estaba bien, el espacio estaba bien y si la ley de la atracción de los cuerpos se proclamó universal, no fue porque los terrícolas debíamos necesariamente sentirnos parte del Universo, sino porque en el Universo las cosas sucedían como en la Tierra, para paz y gloria del Universo<sup>709</sup>

Sin embargo, “El Gato con Botas y La Bella Durmiente no fascinan demasiado a los niños de hoy, que se sienten mucho más cerca de Superman y de esa triste caricatura del hombre cotidiano que es el Pato Donald. Urge, pues, hablarles de Alberto Einstein”<sup>710</sup>.

Las implicancias de las representaciones expresadas por Videla y Escardó son distintas, están enunciadas por dos actores muy disímiles, pero nos permiten ver algunos elementos del imaginario de la época que, en algún sentido, repercutían en el tratamiento sobre la problemática de la infancia de la dictadura en general y del MBS en particular. Ya hemos visto el abordaje del supuesto impacto de los acelerados cambios tecnológicos en las relaciones familiares tal como lo desarrollaba el secretario Florencio Varela. El ministro de BS, Jorge Fraga, en ocasión del “Año internacional del niño y de la familia” en 1979, afirmó “el Proceso de Reorganización Nacional señala como prioridad máxima la custodia y preservación para las generaciones futuras de los auténticos valores cristianos y morales de la familia argentina”. En este sentido, el niño-futuro debía ser formado en los

---

<sup>709</sup> *La Nación*, 31/08/1979

<sup>710</sup> En otra nota, este pediatra señalaba que la niñez no debía ser objeto de políticas específicas, porque el niño “es mucho más que su presencia actual, es inescapablemente la generación venidera es decir, la inmediata continuidad biológica, psicológica y moral del fluir de la humanidad. Cuanto sucede al niño sucede a la sociedad entera, al género humano entero”. Es decir, entendía al niño como la humanidad en su porvenir inmediato. En este sentido, criticaba a la asamblea de las Naciones Unidas al proclamar los Derechos del Niño como una declaración específica y diferenciada, ya que el documento “da la idea de alguien que advierte a los hombres ‘pórtense bien con los niños’, en vez de decirles: ‘pórtense bien con ustedes mismos porque los niños son ustedes mismos el día de mañana’”. Y proseguía “cuanto se hace por los niños aparece como algo dadivoso y caritativo y nunca como la elemental acción exigitiva a lo que ha de suceder a los adultos mañana mismo”, y criticaba la iniciativa de UNICEF, para el año 1979, que luego analizaremos: “cuanto más “días del niño” y “años del niño” se determinen y proclamen más queda en evidencia la exclusión resuelta que el adulto hace de su propio porvenir inmediato. Típica actitud de una sociedad suicida y, por peregrino que parezca, el modo más concreto de alterar la ecología de la humanidad”, *La Nación*, 31/08/1979.

...auténticos valores, que son patrimonio de nuestra nacionalidad y de nuestra forma de ser, deberán ser y serán preservados a toda costa. Ello es un compromiso irrenunciable de las Fuerzas Armadas y de quienes coparticipen hoy en la tarea de gobernar. Teniendo en cuenta esos objetivos, mirando al futuro, preservando el presente y rescatando los valores del pasado, es que brindaremos nuestro esfuerzo para que esa niñez pueda desarrollarse en paz y felicidad

711

Como señalábamos al comienzo, el niño era visto como el futuro indefinido del país, por lo que debía ser formado en los “valores cristianos y morales de la familia argentina”. La atención estaba claramente puesta en la familia, fundamentalmente, en los padres, responsables de la preservación de la “célula” de la comunidad, de la “salud” de la sociedad y del futuro deseado por el gobierno para el país.

#### **b. Iniciativas hacia los niños (y sus padres)**

Como ya hemos indicado, el equilibrio entre lo “material” y lo “espiritual” conformaba un trasfondo ideológico amplio a partir del cual se interpretaba el problema de la familia y se pensaban distintas iniciativas. En la idea de “riesgo físico y moral” al que podían estar expuestos los niños, a su vez, subyacía el diagnóstico de la necesidad “material” y “espiritual” que podían tener las familias. La Iglesia, distintos sectores del laicado y los funcionarios, defendían la importancia de un soporte espiritual y material equilibrado para reproducir el orden deseado. Esto convergió con el diseño y defensa de las políticas sociales (jubilaciones, asignaciones familiares, entre otras). El ministro Fraga afirmaba que “una infancia desatendida y falta de apoyo suficiente en lo material y en lo espiritual es la semilla segura de futuras dificultades para la vida de esa Nación” y, como demostraba la política de asignaciones familiares, el “soporte material” intentó ocupar un rol trascendente en esta dirección. Como decíamos, en un orden ideológico más amplio existía una fuerte crítica a un trasfondo de época que el ministro de Bienestar Social, Jorge Fraga, parafraseando al Papa Juan Pablo II describía como “una lucha por tener más en lugar de un esfuerzo por ser más”. El apego al consumo capitalista y la manifestación

---

<sup>711</sup> Boletín MBS N°117-118, 25/12/78-1/01/79.

teórica y política del materialismo histórico también eran percibidos críticamente por estos sectores y respecto a este tema el ministro puntualizaba: “tanto el materialismo marxista como el capitalismo mercantilista, han llegado por caminos distintos (unos por masificaciones despersonalizantes y los otros por el egoísmo individualista) a mostrarnos un horizonte despoblado de ideales”<sup>712</sup>, en un discurso similar al que hemos reseñado anteriormente de almirante Massera. El Monseñor Zazpe que, como hemos indicado en el Capítulo anterior, pertenecía a los sectores reformistas de la Iglesia y era de los sectores críticos frente a la dictadura, compartía ese discurso predominante sobre el problema de la familia y el niño:

...las sociedades que giran en torno a la producción o al consumo, como criterios determinantes de acción afectan la vida del niño (...) el cambio social acelerado, el urbanismo, la industrialización y la planificación económica afectan el desarrollo infantil: donde hombres y mujeres deben salir a trabajar, los niños se convierten en una carga<sup>713</sup>

Estos dos vectores -la dimensión ideológica/cultural/espiritual y el problema de lo material en sentido económico, de consumo, pero también físico- aparecen constantemente en el abordaje del problema de la niñez por parte del MBS, de la Iglesia y el laicado. En el marco del “Plan de Promoción Familiar” que trabajamos en el Capítulo V, durante 1978 habían comenzado a realizarse regionales en distintos lugares del país como iniciativa de la SMYF para capacitar, según sus orientaciones, al personal de la materia de las distintas provincias. A lo largo del año 1979, se realizaron varias jornadas que, por lo general, giraban en torno a dos temáticas amplias: “el niño y sus necesidades” y “paternidad responsable”. Estos eventos se llevaban a cabo en diversas instituciones privadas y oficiales, como el Colegio de Escribanos, la Universidad de Belgrano y el Centro Cultural del Teatro San Martín. En ellas participaban representantes de distintas organizaciones oficiales, privadas, religiosas y laicas católicas con ponencias sobre las temáticas señaladas, y los discursos de apertura y cierre estaban a cargo de las autoridades del MBS. En el primer seminario sobre el “Niño y sus necesidades” realizado en el archivo

---

<sup>712</sup> *La Nación*, 5/11/1979.

<sup>713</sup> *La Nación*, 5/11/1979.

del Colegio de Escribanos, en Buenos Aires, participaron 130 personas y se presentaron 35 ponencias. Se trataron temas como: “las familias como ámbito natural del niño”, “el niño y la salud”, “el niño y la escuela”, “el niño y la recreación”, “el niño y los ámbitos socio-laborales y ético-religiosos” y “el niño carenciado”. Como decíamos, el aspecto “espiritual”, es decir, la difusión de la ideología del régimen en lo concerniente a la familia era fundamental en estas iniciativas:

una real política familiar no sólo la apoyará [a la familia] **en sus necesidades materiales, sino también en las espirituales**, evitando las agresiones a sus valores fundamentales. En consecuencia promocionamos no sólo programas asistenciales y **campañas de educación familiar que esclarezcan los roles de sus integrantes**, los objetivos que puedan alcanzar a través del amor, del respeto, del diálogo y de la colaboración solidaria. Toda acción que contribuya a que la familia siga teniendo vivencia y vigencia en nuestro futuro debe merecer particular atención del Estado.<sup>714</sup>

El “esclarecimiento” de los roles al interior de la familia era un aspecto fundamental de estas políticas, ya que los padres no sólo eran considerados, como decíamos, los responsables por el comportamiento de los niños, sino también frente a la integridad de la “célula básica de la comunidad”, la consecuente salud del “cuerpo social” y, por supuesto, el “futuro de la patria”. En este sentido, en 1979, luego de los seminarios regionales realizados en adhesión del “Año del niño y la familia” en torno de los temas “el ejercicio responsable de la paternidad” y “el niño y sus necesidades”, en las conclusiones de la subsecretaría del Menor y la Familia, realizadas a partir de las propuestas redactadas por representantes de todas las provincias y de la Capital Federal, se afirmaba

Sobre el niño y sus necesidades se propone difundir la importancia del desempeños de las funciones paterna y materna para el equilibrio del hogar y el desempeño normal del niño, considerar y analizar los factores que intervienen en los problemas de dinámica familiar e instrumentar sistemas de orientación y tratamiento adecuados a nuestra problemática; apreciar la importancia de la función de los abuelos como transmisores de experiencias, tradiciones y valores de la comunidad, como también en relación

---

<sup>714</sup> Ídem, Subrayado nuestro

con la historia y los proyectos de los ciclos de la vida familiar<sup>715</sup>

Junto con esto, se insistía en tomar conciencia de los “cambios de conducta necesarios y adecuados” que “tiendan a trascender en las relaciones humanas próximas”. En este sentido, se proponía “fomentar el diálogo a los efectos de que los valores transmitidos por la familia no fueran desvirtuados por posibles influencias negativas del medio social”<sup>716</sup>.

Las iniciativas para reforzar los roles paternos y el control sobre los niños eran diversas: propagandas mediáticas, jornadas de discusión, cursos de capacitación, talleres, exposiciones feriales e, incluso, como veremos a continuación, se conformó un enigmático “Cuerpo de Vigilancia Juvenil” del que tenemos algunos pocos indicios, pero que es ilustrativo de las diversas caras de la política del MBS.

### **c. El Cuerpo de Vigilancia Juvenil como antídoto al “riesgo físico y moral”**

La “situación de riesgo físico y moral” que mencionamos al principio, constituyó una categoría para definir la suerte de los menores de edad y sus familias en diferentes momentos de la historia argentina<sup>717</sup>. Si bien no constituyó una invención de la última dictadura, en esos años creemos que se redefinió en función de la lucha contra el “enemigo subversivo”, que fue uno de los principales ejes de intervención de diferentes agencias estatales. En un contexto en que predominaba la visión conservadora que describimos en el capítulo anterior sobre la sociedad como un “cuerpo” integrado por “células” (familias) que podían ser contaminadas por un “virus” (la “subversión”) si no lograban una correcta auto-protección<sup>718</sup>, la Secretaría del Menor y la Familia ocupó un lugar central en esa “campaña”.

La búsqueda del reforzamiento de la vigilancia familiar sobre los niños y jóvenes

---

<sup>715</sup> *La Nación*, 15/12/1979.

<sup>716</sup> Ídem.

<sup>717</sup> Villalta, Carla, “La apropiación de menores: entre hechos excepcionales y normalidades admitidas”, en Alicia Lo Giúdice (comp.), *Psicoanálisis. Restitución, apropiación, filiación*. Buenos Aires, Abuelas de Plaza de Mayo, 2005, pp. 175-199.

<sup>718</sup> Filc, Judith, *Entre el parentesco y la política. Familia y dictadura, 1976-1983*, Buenos Aires, Biblos, 1997.

que impartió la dictadura a partir de la sospecha y el miedo, quedó plasmado en la memoria de amplios sectores de la sociedad argentina a través de la pregunta “¿Sabe usted dónde está su hijo en este momento?”. Al analizar los mensajes que esta Secretaría destinaba a la familia, es posible observar que se reforzaba la responsabilidad de los padres frente al comportamiento de los menores, pero también en el cuidado de su “integridad física”. Por “descuido” o “negligencia” de los padres, los niños y los jóvenes podían tanto “tejer relaciones peligrosas” por fuera de la familia, como sufrir accidentes domésticos que podían lastimarlos o llevarlos a la muerte. En sus mensajes el MBS resaltaba constantemente los riesgos físicos e ideológicos de las actitudes consideradas negligentes o irresponsables. En general, como decíamos antes, en el discurso de los actores estudiados lo ideológico, lo sanitario y lo biológico formaban parte de una unidad inescindible y, desde el MBS, se creó un espacio de intervención práctico y discursivo tendiente a “proteger”, “recuperar”, “regenerar” y “reinsertar” socialmente a aquellos niños y jóvenes “víctimas” de la “subversión”. En este marco, el límite entre los distintos sentidos de la intervención estatal se tornaba difuso.

Por un lado, entonces, en el Boletín del Ministerio encontramos carteles cortos de advertencia sobre este conjunto de “peligros” resaltados en letra mayúscula destinados a evitar los peligros **físicos** que podían sufrir los niños en el hogar:

Sorprenderá a muchas personas el peligro en potencia de las bolsas de nylon cuando hay niños. Si estos juegan con ese peligroso elemento, generalmente tienden a colocar su cabeza dentro de la bolsa. Al respirar la bolsa se aplica contra la piel y el niño se asfixia porque no puede sacarla a tiempo. Recuerde: para los menores, la bolsa de nylon es un elemento inocente pero peligroso<sup>719</sup>.

Los accidentes en el hogar son frecuentes si no se toman precauciones para evitarlos (...). El peligro eléctrico es permanente. Evite por todos los medios que el niño juegue o toque aparatos eléctricos, sobre todo si juega con horquillas, destornilladores, pinzas o cualquier elemento de metal. El niño tiende a introducirlos en los enchufes, si, como ha ocurrido, no prefiere hacerlo en aparatos de radio o televisión. Las escaleras son un peligro permanente tanto para grandes como para pequeños. Es aconsejable no encerarlas, porque provocan el deslizamiento y la caída.<sup>720</sup>

---

<sup>719</sup> Boletín MBS N° 12, 18/10/1976.

<sup>720</sup> Boletín MBS N° 10, 4/10/1976.

La higiene es uno de los mejores defensores de su niño. Tenga todo limpio en la casa. Persiga firmemente las moscas y los insectos, porque contaminan todo lo que rozan<sup>721</sup>

Intercalados con este tipo de advertencias y “consejos” a los padres, y sin solución de continuidad, aparecen los mensajes vinculados con el “riesgo moral” al que exponían a los hijos y a la sociedad, si frente a “anomalías” familiares los menores se alejaban de su hogar. En este sentido, además del control estricto de los menores, el reforzamiento de los roles tradicionales era considerado importante para evitar la desintegración de la familia y del tejido social y, en consecuencia, la penetración del “enemigo”. En las diversas Jornadas impulsadas por el MBS, en el marco del “Plan de promoción familiar”, cuando se discutía el eje “El niño y sus necesidades”, se hacía énfasis en el tema de los roles:

se propone difundir la importancia del desempeños de las funciones paterna y materna para el equilibrio del hogar y el desempeño normal del niño, considerar y analizar los factores que intervienen en los problemas de dinámica familiar e instrumentar sistemas de orientación y tratamiento adecuados a nuestra problemática<sup>722</sup>

En relación con esta estrategia estatal, el ministro de Bienestar Social, Jorge Fraga, afirmaba “el niño es la consecuencia de la familia (...) los males de un niño son, en un 90 por ciento, consecuencia de una mala familia”<sup>723</sup>. Desde el Boletín del MBS, en un tono aleccionador y “pedagógico”, también se dirigían mensajes constantes a los padres acerca de las actitudes que debían cambiar o evitar a la hora de educar a los hijos menores:

Algo para recordar: los adultos suelen tener conductas y actitudes lesivas para la formación de los menores. Usted padre o madre, tiene hijos. ¿Ha pensado alguna vez en que los adultos pueden tener conductas o actitudes que interfieren o desvían la formación de los menores? Esto es lo que recuerda la Secretaría de Estado del Menor y la Familia. Y lo recuerda a los padres, a las madres, para que dediquen mayor atención a la vigilancia y protección de sus hijos, muchas veces en situación de abandono por las circunstancias o por la buena fe o ignorancia de los mayores. ¿Ha pensado alguna vez en qué pasa en la mente, en los sentimientos del hijo de 8, 10, de 12 años cuando llega del colegio y no hay nadie en la casa? ¿Cuándo se pasa las horas con otros muchachos y toma iniciativas a veces riesgosas y

---

<sup>721</sup> Boletín MBS N° 39, 23/05/1977.

<sup>722</sup> *La Nación*, 15/12/1979.

<sup>723</sup> Citado en Filc, Op. Cit, p. 37.

nadie sabe por dónde anda?<sup>724</sup>

El menor en dificultades generalmente es emergente de conflictiva familiar. A veces los padres no reparan en que las discusiones y agresividad inciden dramáticamente en el niño. Es difícil hallar uno que no se sienta afectado por esos factores, generalmente comunes en muchos más hogares de los que podría creerse. Es que algunos padres, por ignorarlo, o por el estado nervioso frente a las dificultades del momento, o porque no congenian, no se detienen a pensar en ello. Pero cuando la conducta, las amenazas, las agresiones, o la separación de los padres se producen, entonces queda en el niño una cicatriz que sólo esos padres pueden borrar, a veces sólo atenuar, con afabilidad, acercamiento entre ellos y sentido de la convivencia <sup>725</sup>

Según el discurso de esta Secretaría, si a los niños en el marco del seno familiar no se los escuchaba, se los ignoraba, no se los contenía, se los dejaba solos o se los lastimaba, existía el riesgo de que tejieran vínculos “peligrosos” por fuera de la familia nuclear.

El resultado de esos conflictos familiares, pues, los sufre el niño, que a medida que pasa el tiempo va adoptando actitudes y conductas que se vuelven contra él y aún contra la sociedad. De ahí al abandono del hogar hay un solo paso, a través de cualquier circunstancia. Y el abandono del hogar significa perspectiva de grave deterioro para el niño y de **inmediatas posibilidades para el delito y la enfermedad**<sup>726</sup>.

Los padres deben conocer las amistades de los hijos. Se evitarán muchas sorpresas, a veces trágicas. Sobre todo hoy, en que por influencias que no son argentinas, el odio y la crueldad han llegado a lugares insospechados<sup>727</sup>.

¿Sabe que hace su hijo? ¿Sabe donde esta? Insistimos que estas dos preguntas deben tener permanencia en todos los hogares. Evitarán posibles disgustos o posibles grandes dramas. Corresponde tenerlo en cuenta para que los padres sepan dónde están sus hijos y cuáles son sus compañías<sup>728</sup>.

Por si la propaganda oficial no alcanzaba para que la familia pudiera evitar que los menores anduvieran solos en la vía pública, el Cuerpo de Vigilancia Juvenil (CJV),

---

<sup>724</sup> Boletín MBS N° 07, 13/09/1976.

<sup>725</sup> Boletín MBS N° 25, 14/02/1977.

<sup>726</sup> Boletín MBS N° 25, 14/02/1977. Subrayado nuestro.

<sup>727</sup> Boletín MBS N° 8, 20/09/1976.

<sup>728</sup> Boletín MBS N° 24, 07/02/1977.



dependiente de la Secretaría del Menor y la Familia, se encargaba de patrullar las calles. Si los padres no sabían qué hacían o dónde estaban sus hijos, este Cuerpo “colaboraba” “en el mismo sentido de protección a los menores. En lugares de gran afluencia de público ejerce vigilancia diariamente para evitar el riesgo físico o moral de niños y jóvenes”<sup>729</sup>. Como vemos, el propósito del CJV de la última dictadura también era, según su discurso, “evitar el riesgo físico y moral” de los menores.<sup>730</sup>

El cuerpo de vigilancia juvenil de esta Secretaria de Estado, actúa permanentemente. Realiza sus tareas recorriendo lugares de acceso público, estaciones ferroviarias y de subterráneo, calles y plazas, a fin de detectar a menores abandonados, generalmente por alejarse de su hogar, por mal trato, por falta de afecto. En la última semana internó a 25 menores que se hallaban en esa situación, en distintos establecimientos dependientes de esta Secretaria de Estado. Medite sobre lo que antecede, y prevéngase. Su hijo, alejado de usted, puede estar en peligro<sup>731</sup>.

De esta manera, como podemos leer en la cita, este grupo, semana tras semana, patrullaba las calles en busca de menores de edad y los devolvía a sus familias, los llevaba a hospitales o a institutos de menores. Desde el Boletín semanal del MBS el CJV, además de dirigir preguntas a los padres “¿Tiene conocimiento de los lugares que frecuenta su hijo? ¿Sabe si su moral e integridad física están resguardadas?”, publicaba con orgullo el número de menores “rescatados” de la vía pública y derivados a distintos destinos, veamos algunos de los tantos ejemplos que es posible encontrar:

Últimamente tomó a su cargo y envió a distintos institutos a 24 menores hallados en la vía pública, en estado de abandono. Otros 3 fueron entregados a sus padres<sup>732</sup>

---

<sup>729</sup> Boletín MBS N° 24, 07/02/1977. El ex secretario del Menor y la familia, Dr. Florencio Varela, en el año 2004 volvió a proponer la conformación de “Cuerpos de Vigilancia Juvenil en cada municipio”. Ver <http://www.lanacion.com.ar/650945-denunciaron-a-12-jueces-de-menores>

<sup>730</sup> Aunque durante estos años las iniciativas de esta Secretaría estaban alineadas con las políticas más generales del régimen represivo; en otros momentos de la historia argentina existieron propuestas similares. Por ejemplo, en 1959, luego de la creación en 1957 del primer Consejo Nacional de Protección de Menores, se conformó un Cuerpo de Inspectores “para controlar el ‘ambiente’ donde los menores interactuaban y para poner en práctica edictos y otras regulaciones que prohibían su presencia en ciertos espectáculos”. Manzano, Valeria, Op. Cit., p. 34. Como explica la autora, en una ocasión, este cuerpo llevó a un grupo de 73 menores que se encontraban en una fiesta a una comisaría por considerar que se encontraban en una situación “inapropiada para la moral juvenil”. Ídem, p. 34.

<sup>731</sup> Boletín MBS N° 07, 23/09/1976.

<sup>732</sup> Boletín MBS N° 24, 07/02/1977.

Fueron internados 7 menores en el instituto “San Martín”, 2 en el instituto “Manuel Roca”, 16 en el centro de prevención y orientación integral y 9 reintegrados a sus domicilios por haber sido encontrado lejos de los mismos. Se efectuó el operativo en los subterráneos de Buenos Aires, **detectando a tres menores en estado de abandono y con riesgo físico y moral**. Fueron entregados a sus padres <sup>733</sup>

También se realizó un operativo nocturno en la zona comprendida entre la terminal del ferrocarril “Gral. Roca”, Plaza Constitución y adyacencias, detectándose 5 menores en la sala de juegos mecánicos, sin ningún control familiar. Fueron acompañados a sus hogares <sup>734</sup>.

Si bien no hemos podido conseguir muchos más datos sobre el CJV, sabemos que tenía a cargo algunas otras tareas, por ejemplo, el “seguimiento de los jóvenes que obtuvieron empleo”. Al parecer, fiscalizaba el desempeño de algunos jóvenes que se insertaban en el mundo laboral ayudaban a otros a “realizar tramitaciones de subsidios, u obtener registro de conductor y otras gestiones similares”<sup>735</sup>.

Los discursos y prácticas sobre la relación entre padres e hijos son importantes también para comprender la red de procedimientos y sentidos en los que se basaría la apropiación de niños en este período. En otros momentos del siglo XX, los discursos sobre la adopción fueron construyendo un esquema dicotómico que implicaba la valoración positiva de los adoptantes, que actuaban por impulsos “generosos” y “humanitarios” ya que otorgaban a los menores la “estabilidad familiar” que necesitaban; y la desvalorización y culpabilidad de los padres biológicos que habrían “abandonado” a sus hijos por actuar de manera “negligente”<sup>736</sup>. Si bien este imaginario se consolidó antes de la última dictadura, en esos años, como explica Ana María Dubaniewicz<sup>737</sup> la idea del “menor abandonado” es desplazada por la idea de “población de riesgo”, haciendo referencia tanto a los niños que vivían en las villas como a los hijos de los opositores políticos.

Este imaginario y una normativa que agilizaba el trámite de adopción al otorgar

---

<sup>733</sup> Boletín MBS N° 27, 28/02/1977. Subrayado nuestro.

<sup>734</sup> Boletín MBS N° 28, 07/03/1977.

<sup>735</sup> Boletín MBS N° 22, 27/12/1976.

<sup>736</sup> Villalta, Carla, “De secuestros y adopciones: el circuito institucional de la apropiación criminal de niños en Argentina (1976-1983)”, en *Historia Crítica*, 38, 2009, pp. 146-171.

<sup>737</sup> Dubaniewicz, Ana María, “Abandono de menores. Historia y problemática de las instituciones de protección”, 1997, disponible en:

<http://www.centromandela.com.ar/documentos/Abandono%20de%20menores.pdf>

amplias facultades a los magistrados a cargo y al eliminar todos los derechos de los padres y familiares biológicos en el juicio de adopción, otorgaron, como explica Carla Villalta<sup>738</sup> un barniz de “legalidad” a la apropiación de bebés en este período. Cabe destacar que, algunos de estos niños, hijos de víctimas del terror estatal, antes de ser dados en “adopción”, fueron ingresados a los institutos de menores que dependían de la SMYF en calidad de “menores abandonados” y, salvo casos excepcionales, no fueron devueltos a sus familiares biológicos. En este sentido, como vemos, el accionar del MBS, a través de esta Secretaría, también confluyó con la práctica estatal de apropiación de niños. Sin embargo, creemos que en las políticas de control que pretendía llevar adelante esta agencia estatal se pusieron en juego no sólo dispositivos confluyentes con el aparato represivo, sino también estrategias tendientes a resguardar y “regenerar” el tipo de “familia deseable” para el régimen.

El conjunto de discursos y representaciones que hemos analizado hasta ahora, en el año 1979, confluyeron con la política internacional de UNICEF y la Iglesia católica y se materializaron en las acciones de cara a la celebración del “Año internacional del niño y la familia”. Como veremos, los distintos aspectos estudiados del discurso sobre la infancia sustentado por los principales agentes involucrados fue el sustrato a partir del cual se realizaron las particulares apropiaciones de los objetivos del evento.

#### **d. Influencias internacionales en las políticas hacia los niños**

Si nos detenemos en el plano internacional, al igual que en otros momentos del siglo XX argentino, incluso en consonancia con lo ocurrido durante el gobierno de Onganía, algunas iniciativas y representaciones ligadas a los niños y los jóvenes durante la última dictadura abrevaron en dos universos con características diferentes: el de los organismos internacionales y el “mundo católico”<sup>739</sup>.

En los años sesenta y setenta, entonces, confluyeron dos conjuntos diferentes de

---

<sup>738</sup> Villalta, 2005 y 2009, op. Cit.

<sup>739</sup> Sobre el impacto de las recomendaciones de los organismos internacionales y las encíclicas católicas durante la dictadura presidida por Juan Carlos Onganía (1966-1970) Ver el Capítulo I de esta tesis y también Gomes, Gabriela, “Los orígenes doctrinarios de la propuesta comunitarista del gobierno de Juan Carlos Onganía”, Op. Cit.; Galván, Valeria y Osuna, Florencia “Ecos modernizadores en los ámbitos de la política y la cultura argentinas de fines de la década del sesenta (1966-1970)”, en Actas de las IV Jornadas de Historia Política, 8,9 y 10 de julio de 2013, Universidad de la República, Montevideo.

actores, propuestas e ideas que coincidían en su preocupación por los niños y los jóvenes, pero se materializaban en distintas explicaciones, objetivos y metodologías. Por un lado, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) encuadraba sus diagnósticos e inquietudes por los niños de los países subdesarrollados, justamente, en el problema del desarrollo económico y social, tópico muy transitado durante la segunda mitad del siglo XX<sup>740</sup>. Este organismo afirmaba que “los problemas de la niñez en América Latina están ligados a la pobreza y a la desigualdad en la distribución de los frutos del desarrollo”. En este sentido, para resolver los problemas de la infancia se consideraba necesario “cambiar las condiciones socioeconómicas que generan la pobreza”<sup>741</sup>. Para que los Estados revisaran sus políticas de bienestar infantil, en el año 1976, por medio de la resolución N° 31/169, la Organización de las Naciones Unidas decidió que el año 1979, en ocasión de celebrarse el vigésimo aniversario de la Declaración de los Derechos del Niño, sería declarado “Año internacional del Niño” y se invitaba a los gobiernos de los diferentes países a unirse y desarrollar políticas que beneficiaran a este sector de la población. Se actuaba con la convicción de que las políticas sociales, económicas y culturales a favor de los niños también contribuirían al desarrollo económico nacional. Los objetivos prioritarios de las distintas resoluciones vinculadas con esta iniciativa, eran dos:

- Suministrar un marco para promover el bienestar de los niños y acrecentar la conciencia de las autoridades y el público acerca de las necesidades especiales de éstos
- promover el reconocimiento de que los programas en beneficio de los niños deben ser parte integrante de los planes de desarrollo económico y social con miras a la realización, a largo y a corto plazo, de actividades sostenidas en beneficio de los niños en los planos nacional e internacional”<sup>742</sup>

Las autoridades nacionales le otorgaron importancia a la decisión de este organismo internacional y por medio del Decreto N° 549/79<sup>743</sup> del Poder Ejecutivo Nacional decidieron que el año 1979 en el ámbito nacional sería el “Año internacional del niño y la

---

<sup>740</sup>Altamirano, Carlos, “Desarrollo y desarrollistas”, en *Prismas Anuario de Historia Intelectual No 2*. Universidad Nacional de Quilmes, 1998; Aguirre, Orlando “La Alianza para el Progreso y la promoción del desarrollo en América Latina”, *Revista Afuera*, Año V, N° 9, noviembre de 2010, [en línea] [http://www.revistaafuera.com/autores\\_detalle.php?id=94](http://www.revistaafuera.com/autores_detalle.php?id=94).

<sup>741</sup>*La Razón*, 25/2/1979

<sup>742</sup> Ver Resolución de la ONU N° 31/169 del año 1976 y Boletín MBS N° 19, 26/2/1979.

<sup>743</sup> Decreto 549/79, publicado el 13/03/1979, *Boletín Oficial*.

familia”. El ministro de Bienestar Social, Jorge Fraga, explicaba que “las Naciones Unidas han proclamado este año como el ‘año del niño’ y nosotros hemos considerado -teniendo en cuenta que tal declaración deja librada a cada país la forma de la celebración- adicionarle en el nuestro lo concerniente a la familia”. En las argumentaciones del ministro acerca del porqué de la importancia de la “familia” encontramos la clave explicativa de la manera en que la Iglesia católica también participó a la hora de definir la forma que adquirieron las celebraciones. La adhesión a esta iniciativa de UNICEF, según Fraga, se fundamentaba en el propósito del “Proceso de Reorganización Nacional” de señalar “como prioridad máxima la custodia y preservación para las generaciones futuras de los auténticos valores cristianos y morales de la familia argentina”

Porque hemos vivido una etapa en que se pretendió interferir los auténticos valores de la familia, distorsionando su finalidad y autenticidad. En segundo lugar, porque no se puede concebir al niño separado de ella. Nuestros auténticos valores, que son patrimonio de nuestra nacionalidad y de nuestra forma de ser, deberán ser y serán preservados a toda costa. Ello es un compromiso irrenunciable de las Fuerzas Armadas y de quienes coparticipen hoy en la tarea de gobernar. Teniendo en cuenta esos objetivos, mirando al futuro, preservando el presente y rescatando los valores del pasado, es que brindaremos nuestro esfuerzo para que esa niñez pueda desarrollarse en paz y felicidad. Para ello el ministerio a mi cargo, a través de la Secretaria de Acción Social y con el apoyo de otros sectores del gobierno y del ámbito privado, llevará a cabo un programa de integración del niño y la familia, cuyos detalles daremos a conocer al país.<sup>744</sup>

En otro documento oficial, se insistía con que “nuestro país se enorgullece de contar con una familia fuertemente arraigada a nuestras más queridas tradiciones”. En relación con eso, se afirmó que es imposible separar al niño de la familia “por lo que resulta indispensable para proteger a éste, realizar constantes acciones para la defensa y la promoción de la familia, tal como exhortara a hacerlo, hace muy pocos días y desde Puebla, su santidad Juan Pablo II”<sup>745</sup>. Esta cita nos resulta relevante ya que remite a otra dimensión transnacional, en este caso la Doctrina Social de la Iglesia Católica. Fraga estaba haciendo mención a la Tercera Conferencia General del Episcopado Latinoamericano que se realizó

---

<sup>744</sup> Boletín MBS N° 117-118, 25/12/1978-1/01/1979.

<sup>745</sup> Boletín MBS N° 121-122, 19-26 de febrero.

en enero de 1979 en Puebla, México, con la presencia del Papa Juan Pablo II, quien pretendía recomponer la unidad y jerarquía de la Iglesia universal<sup>746</sup>. En el marco de la conferencia del CELAM, el Papa pronunció una homilía en la que habló, entre otras cuestiones, de la importancia de la familia, de la que se hicieron eco los funcionarios y los diarios de tirada nacional locales. En relación con esto, se pronunció contra “los intentos indiscriminados de reducir el aumento de población en América Latina” y “las formas artificiales de control de la natalidad”. Señaló que muchos de los niños que nacían en América Latina enfrentaban una vida de pobreza, padecimientos y enfermedades, “la Iglesia pide a los gobiernos que adopten políticas (...) a fin de defender a las familias contra esos males”, ya que “no se trata de reducir el índice demográfico a cualquier precio, sino de crear condiciones favorables a la existencia de familia sanas y equilibradas”. También se refirió al divorcio: “La Iglesia es consciente, en efecto, de que en estos tiempos la familia afronta en América Latina serios problemas. Últimamente algunos países han introducido el divorcio en su legislación, lo cual conlleva una nueva amenaza a la integridad familiar”. Asimismo, concibió a los niños como el “porvenir de esas naciones y esperanzas para el futuro”, se lamentaba que un número alarmante nazca “en hogares sin ninguna estabilidad o, como se les suele llamar, en ‘familias incompletas’”. Finalmente, las cuestiones socioeconómicas, ligadas al desarrollo, también ocupaban su peso en el diagnóstico del Sumo Pontífice y confluían con las propuestas de UNICEF en algunos aspectos:

Además, en ciertos lugares del “continente de la esperanza”, esta misma esperanza corre el riesgo de desvanecerse, pues ella crece en el seno de las familias, muchas de las cuales no pueden vivir normalmente porque repercuten particularmente en ellas los resultados más negativos del desarrollo: índices verdaderamente deprimentes de insalubridad, pobreza y aún miseria, ignorancia y analfabetismo, condiciones inhumanas de vivienda, subalimentación crónica y tantas otras realidades no menos tristes. En defensa de la familia, contra estos males, la Iglesia se compromete a dar su ayuda e invita a los gobiernos para que pongan como punto clave de su acción una política sociofamiliar inteligente, audaz, perseverante, reconociendo que ahí se encuentra,

---

<sup>746</sup> Di Stefano, Roberto y Zanatta, Loris, *Historia de la Iglesia Argentina*, Op. Cit., p. 551

sin duda, el porvenir –la esperanza–del continente<sup>747</sup>.

Teniendo en cuenta este contexto general e internacional, a continuación, analizaremos los actores, los imaginarios y las actividades que se llevaron a cabo en Argentina, en el marco de los festejos por el “Año Internacional del Niño y la Familia”, atendiendo a las particularidades del país en esos años: una dictadura fuertemente represiva, basada en el *terrorismo de Estado*, en la que el “mundo católico” y militar hegemonizaban los discursos y las prácticas relacionada con los menores y sus familias.

#### **e. La “semana del niño”: actores y actividades en el espacio público**

El análisis de los eventos llevados a cabo en el contexto de la “semana del niño” durante “el Año Internacional del Niño y la Familia” nos muestra distintas cuestiones. En primer lugar, la confluencia de actores y prácticas diversas, algunos de los cuales se englobaban en el mismo universo ideológico de la dictadura y otros que no respondían estrictamente al mismo. Un conjunto de actividades que se caracterizó por tener un tinte elitista, católico y autoritario, convivió con otras propuestas de carácter lúdico y creativo. Entre los organizadores e impulsores de estos eventos, sin embargo, encontramos, mayormente, a miembros de la elite tradicional, militares y religiosos. Como veremos luego, entre las actividades más ligadas al imaginario conservador/militar prevalecían aquellas ligadas a los deportes de elite, desfiles militares, exposiciones y demostraciones de animales adiestrados, visitas a instalaciones militares y misas católicas.

La composición de la “comisión asesora” para el “Año del niño y la familia”<sup>748</sup>, nos permite observar que sus miembros pertenecían a la elite tradicional argentina, tenían un desempeño experto en profesiones liberales (abogados o médicos), practicaban de manera cuasi profesional algunos deportes con sesgo clasista como, por ejemplo, el rugby, el golf, el tenis y el polo, y, además, eran todos hombres. El secretario del Menor y la Familia, el abogado Varela, quien pertenecía a ese tradicional sector socioeconómico, también era árbitro de rugby. En una entrevista afirmó, en relación a las familias que vivían en departamentos reducidos en la ciudad, que “es también importante saber usar el ocio en una

---

<sup>747</sup> *La Nación*, 29/01/1979.

<sup>748</sup> Boletín MBS N° 125-126-127, 19-26 /03/79-2/04/79.

sociedad que no tiene la menor idea de cómo utilizarlo. El deporte es una buena solución para el tiempo libre de los chicos, porque la actividad en un hábitat estrecho convierte al ocio en una bomba de tiempo”<sup>749</sup>. Es importante tener en cuenta que el sentido de la educación física y el deporte de fines del siglo XIX ligado al disciplinamiento militar de los cuerpos y la división de género –que, quizás, en parte aún hoy no ha sido del todo reformulado- fue reforzado durante la última dictadura<sup>750</sup>. En este marco, es posible entender la relevancia otorgada a la actividad física en la utilización del tiempo libre, más ligada al disciplinamiento social que a la recreación. Sin embargo, creemos que lo más llamativo de la composición del grupo de “asesores” es su carácter de clase, del que derivaron otros rasgos de la elite argentina, como la práctica de esos deportes. Al igual que Varela, el médico Ezequiel Holmberg, había pertenecido al MBS durante el “Onganiato”, como secretario de Salud, y era jugador y árbitro de rugby. También encontramos al abogado y juez de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Horacio Billoch Caride<sup>751</sup>, que practicaba profesionalmente el tenis, la natación y el waterpolo, y en los años estudiados se desempeñó como director de Asociación Argentina de Tenis. Asimismo, integraba la comisión el abogado (UNLP) radical Julio Ernesto Cassanello, quien, desde 1975, fue consejero del Comité Olímpico Argentino, dirigió el Quilmes Atlético Club, fue secretario general de la AFA y muy cercano al círculo de Julio Grondona. También fue el presidente de Confederación Argentina de Taekwondo y en los últimos años de la dictadura llegó a ser intendente de Quilmes de la mano del General Ibérico Saint Jean<sup>752</sup>. El abogado (UBA/Harvard) radical Enrique Olivera, ex jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, era socio del Jockey Club y en años posteriores accedió a la presidencia de la institución<sup>753</sup>. El abogado Santiago Uriel O’Farrell, perteneciente a una de las familias argentinas ligada a

---

<sup>749</sup> *La Nación*, 17/05/1979.

<sup>750</sup> Ver reflexiones del pedagogo Pablo Scharagrodsky <http://edant.clarin.com/suplementos/zona/2010/01/10/z-02116954.htm>.

<sup>751</sup> Además de tenista, fue campeón argentino de natación y representante de waterpolo del Club Universitario de Buenos Aires. Fue juez de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo -de la que también fue titular- y miembro del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados de la Nación. Fue titular, en dos oportunidades, de la Asociación Argentina de Tenis (1967-73 y entre 1979-80), además de haber sido árbitro de la Copa Davis y de haber ejercido la vicepresidencia de CUBA, entidad en la que, además, integró el Tribunal de Honor. Su figura es recordada en estos términos: “Aquel hombre que de lunes a viernes cumplía con sus obligaciones laborales en la oficina abarrotada de legajos en pleno centro de la ciudad y a pocos metros del Obelisco, fue el factótum de una época de esplendor de esos gajos de polvo de ladrillo que se abren como un surco entre la calle Olleros y las vías del Ferrocarril Mitre”. Ver nota periodística sobre su persona: *La Nación*, 01/10/2004

<sup>752</sup> *Página 12*, 24/04/2005

<sup>753</sup> *Página 12*, 5/5/2014; *La Nación*, 4/5/2014



los sectores agroexportadores del siglo XIX y a la “generación del 80”, también formó parte de los sectores más tradicionalistas del mundo católico del siglo XX, integrando los Cursos de Cultura Católica, integraba el Colegio de Abogados de Buenos Aires, era católico, fue jugador de Rugby y también vicepresidente de la Asociación Argentina de Polo<sup>754</sup>. El Subsecretario de Deportes del MBS, Profesor Alberto Dallo, también integraba la lista de la Comisión. Aunque tenía un perfil un poco distinto. Nacido en La Pampa, había estudiado educación física en el Instituto Nacional de Educación Física “General M. Belgrano”, al realizar estudios de gimnasia en diferentes países, se convirtió en una figura muy importante en el entrenamiento deportivo dentro de la Escuela Naval Militar, sobre todo, en el área de natación<sup>755</sup>. La “comisión asesora” estaba presidida por el Secretario de Acción Social, Izzo Puebla, y también la integraba, como única mujer, la subsecretaria del Menor y la familia, Graciela Borzone. Como se observa, la composición de esta comisión acentuaba los rasgos elitistas, católicos, tradicionalistas -y podríamos agregar patriarcales- de las políticas hacia la familia.

Otro de los actores centrales en estos años que colaboraba con el MBS -a partir de una labor orientada a la niñez- fue Oscar Schiariti, miembro fundador, junto con Francisco Rizzutto, de la Liga Pro Comportamiento Humano definida como “una institución sin fines de lucro cuyos ideales eran difundir hermandad y respeto en la sociedad”<sup>756</sup>. Este grupo existía desde la década del cincuenta y una de sus misiones fue construir “decálogos” moralizantes que apuntaban a difundir valores éticos que debían ser respetados en el ámbito laboral, educativo, en la función pública, frente a los niños, etc. Para esto, establecieron que el 31 de marzo se celebraría “el Día del Comportamiento Humano” y esta iniciativa era cumplida estrictamente en el seno del MBS en esa fecha<sup>757</sup>. Como explica Laura

---

<sup>754</sup> *La Nación*, 04/11/1999.

<sup>755</sup> Boletín del Centro Naval, N° 833, MAY / AGO, 2012. Ver el homenaje que la “Fundación Nuestro mar” realizó a su personalidad en: <http://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN833/833-PUGLISI.pdf>.

<sup>756</sup> Ver Rodríguez, Laura, “La Historia que debía enseñarse durante la última dictadura militar en Argentina (1976- 1983)”, en *Antíteses*, vol. 2, n. 3, jan.-jun., 2009.

<sup>757</sup> Laura Rodríguez muestra que, a partir de 1978, la Subsecretaría de Educación de la provincia de Buenos Aires adhirió a la conmemoración del Día del Comportamiento Humano (31 de marzo). En las escuelas debía recordarse ese día. Para esto, se distribuyeron textos sobre a la familia que habían sido preparados por la Secretaría de Información Pública (derechos y obligaciones y la familia) y por la Liga de la Fundación Rizzuto (día del comportamiento humano). En este sentido, siguiendo a Rodríguez, la circular de la Subsecretaría afirmaba que “ese día se exaltaban los ‘valores éticos, morales y espirituales’ que conformaban ‘nuestro estilo de vida’ y disponía que en todas las escuelas de la provincia se diera lectura al mensaje del señor Ministro de Educación. El mandatario advertía que se vivían tiempos en los que la violencia, la

Rodríguez, desde 1960 el presidente de la Liga era el hijo de Rizzuto, Francisco “Pancho” Rizzuto, que en 1965 era además el vicepresidente de la Federación Argentina de Entidades Democráticas Anticomunistas (FAEDA), una agrupación nacionalista de derecha. Aunque la Liga también fue integrada en las iniciativas relacionadas con la familia del Ministerio, fue Oscar Schiariti quien adquirió un gran protagonismo, sobre todo en 1979, en ocasión de celebrar “el año del niño y la familia”. Schiariti tenía los títulos de Maestro, Profesor de Educación Física, Profesor de Letras, fue Procurador Universitario Nacional (U.N.B.A.) y Profesor de Cursos de la OEA (Recreación y comunicación). Ejerció como docente en el nivel primario y secundario, y realizó labores en distintas entidades no gubernamentales de índole social y cultural, de tendencia filantrópica y caritativa. Se incorporó a la Liga Pro Comportamiento Humano fundada en Buenos Aires el 19 de abril de 1960, bajo el lema “Por la vigencia de los valores éticos y espirituales”. Dentro de su estructura ocuparía, entre otros, los cargos de Secretario General y Coordinador de Acción Educativa. Fue coautor con Rizzuto del *Manual Pro-comportamiento humano*. Presidió la Comisión Permanente “Día del niño” creada en 1959 que organizaba espectáculos para esa fecha y regalaba juguetes a niños hospitalizados, y, junto con esto, promovió la creación de la “semana del niño”<sup>758</sup>. Dentro de la misma, organizó tareas de acción deportiva y de colaboración social con hospitales y centros asistenciales a la minoridad. También invitaba a los Institutos de la Minoridad y la Familia de la Capital Federal para que sus niños actúen en diversos deportes y en actividades creativas en el Parque Rivadavia, en el Zoológico de Buenos Aires, Itaipark, Campo Hípico de Polo, entre otros, y entregaba premios y diplomas a todos los participantes. En el año 1962, Schiariti fundó de la Comisión Ejecutiva Permanente “El Niño y la Televisión” y presidió 32 congresos argentinos y 4 internacionales sobre la especialidad.

---

destrucción de personas y bienes y la desintegración de la familia eran problemas que afectaban a toda la sociedad y que ellos – los militares- venían a solucionar”. También se recordaba el fallecimiento del fundador de la liga, Francisco A. Rizzuto. Ver Rodríguez, Laura, “La Historia que debía enseñarse durante la última dictadura militar en Argentina (1976- 1983)”, Op. Cit.

<sup>758</sup> También consiguió que se festejara todos los años el “Día del niño” y el “Día de los reyes magos”, llevando a hospitales, centros de atención a la niñez e institutos de la minoridad, y entregando en mano un regalo a cada niño internado. Además, en dichos lugares, en las Fiestas Patrias del 25 de Mayo y 9 de Julio, organizaba certámenes, concursos de collages, etc. y entregaba diplomas a los participantes, como así también escarapelas, banderitas, útiles escolares y golosinas. Por último, incorporó a la comisión el “Día del ahijado”, cuyo su festejo se realiza el segundo domingo de mayo. En todas las imponía el logotipo de la Comisión Ejecutiva “Día del Niño” y su lema “el niño lo merece todo”.

Resulta evidente, que al menos desde los años sesenta, ya se venían realizando varias de las actividades hacia los niños impulsadas por la Liga que reseñamos. Sin embargo, durante la dictadura, en el marco de la “subsidiariedad del Estado” y de la hegemonía de los sectores católicos y los grupos más conservadores de la sociedad, van a adquirir una mayor institucionalización y gran visibilidad. En este sentido, a lo largo de la dictadura, pero fundamentalmente en el año 1979, lo encontramos a Schiariti proponiendo y participando activamente en las iniciativas del MBS ligadas con los niños<sup>759</sup>.

Cabe señalar que las diversas actividades propuestas por los diferentes sectores convivían, por lo general, en los mismos espacios. Como señalábamos anteriormente, existía un universo práctico e ideológico pensado y ofrecido a los niños por los sectores militares y católicos que ha sido escasamente abordado. Sin embargo, la tónica de los eventos coincide con el universo destinado a la infancia que analizan Daniel Lvovich y Laura Rodríguez en su estudio de la creación de la Gendarmería Infantil (GI) en este período<sup>760</sup>. Los autores han señalado que la GI fue “un intento de incidir en la socialización de los niños y jóvenes por parte de un sector del régimen militar”. El objetivo era mantener a niños y jóvenes “alejados de la subversión”, estableciendo lazos entre este sector de la población y las fuerzas de seguridad, socializándolos en valores, principios y ceremonias propios de esas fuerzas. Según la declaración de un comandante mayor, la Gendarmería Infantil no se pensó para “reemplazar a la familia, ni a la Iglesia ni a la escuela, sino que todo lo contrario”. Su interés radicaba en “completar, coadyuvar y colaborar con las tres instituciones bases de nuestra sociedad”<sup>761</sup>. Es interesante resaltar la coincidencia del discurso militar con el expresado por el secretario Florencio Varela, que hemos señalado anteriormente. El comandante explicaba que el sentido de la Gendarmería infantil era “ocupar sus tiempos libres en algo útil y acrecentar el espíritu patriótico de ellos, quienes constituyen el futuro del país” y, en este sentido, “aniquilará el ocio, que es el principal factor de las inclinaciones malsanas”. Discurso que, a su vez, coincidía con el de algunos padres de familia entusiasmados con la iniciativa: “Nuestros hijos recibirán de Gendarmería Nacional un complemento valioso para la familia y la formación de los futuros

---

<sup>759</sup> Ver Anich, Mateo Pedro, “Profesor Oscar Schiariti. Su obra en favor del niño y del adolescente”, mimeo.

<sup>760</sup> Lvovich, Daniel y Rodríguez, Laura, “La Gendarmería Infantil durante la última dictadura”, en *Quinto sol*, vol.15, no.1, Santa Rosa ene./jun. 2011.

<sup>761</sup> Ídem.

ciudadanos”<sup>762</sup>.

En este sentido, varias actividades desarrolladas durante el año del niño y la familia respondían a estos propósitos de las FFAA y de la Iglesia que, como se demostró en los capítulos anteriores, actuaban en conjunto. En ese marco, el General Reynaldo Bignone, haciendo referencia a la campaña sobre “niñez y ejército”<sup>763</sup> afirmó “la victoria sobre la subversión debe consolidarse día a día en el alma del niño”<sup>764</sup>. Entre las actividades realizadas en sintonía con este ideario, la Marina organizó una visita de los niños al rompehielos Almirante Irizar y el comando del buque entregó -al ganador de una regata de vela- un cuadro con la nave “como premio al espíritu marino de los niños”. Por su parte, el Círculo de Suboficiales de la Fuerza Aérea organizó en su sede central un evento con “espectáculos al aire libre”, por ejemplo, el aterrizaje de un helicóptero de la Fuerza con payasos y magos que distribuían golosinas y juguetes<sup>765</sup>. Incluso el Comité Ejecutivo permanente “el niño y la TV”, presidido por Schiariti, clausuró la celebración con un acto realizado en el Campo Hípico Militar que comenzó con “un carrusel de bandas militares” y finalizó con “la Retreta del Desierto”<sup>766</sup>. A su vez, coros de niños entonaron villancicos navideños en siete idiomas y se efectuó una suelta simbólica de palomas y globos de colores. Finalmente, “un equipo de perros ovejeros alemanes adiestrados efectuaron [SIC] demostraciones”<sup>767</sup>.

La Iglesia Católica, por su parte, también organizó numerosas misas para celebrar el acontecimiento<sup>768</sup>. La provincia de Tucumán asumió con creces esta conmemoración y es un buen ejemplo para ver como estas prácticas y representaciones se pusieron en juego, según las directivas emanadas del orden nacional. En esa provincia se creó la Comisión Tucumana Año Internacional del Niño y la Familia (COTAIN) y, al igual que a nivel nacional, se desarrollaron dos actividades centrales: ferias con exposiciones y jornadas de

---

<sup>762</sup> Ver estos discursos en Lvovich y Rodríguez, *Idem*.

<sup>763</sup> Laura Rodríguez muestra que en 1980 la Subsecretaría de Educación adhirió a la Campaña Nacional de Comunicación Social “El niño, la Escuela y el Ejército” para las escuelas primarias. La iniciativa disponía un conjunto de tareas que tenían el propósito de informar a los alumnos sobre la historia del Ejército argentino, sus orígenes y trayectoria, y “desarrollar actitudes que permitieran valorarlo como institución fundamental de la Nación”. Rodríguez, Laura, “La Historia que debía enseñarse durante la última dictadura militar en Argentina (1976- 1983)”, *Op. Cit.*

<sup>764</sup> *La Nación*, 6/7/1979.

<sup>765</sup> *La Nación*, 5/8/1979.

<sup>766</sup> Creada por el Ejército en el marco de la denominada “Campaña al Desierto”.

<sup>767</sup> *La Nación*, 29/12/1979.

<sup>768</sup> *La Nación*, 5/8/1979.

discusión. En julio de 1979, se llevó a cabo la I Feria Nacional del niño<sup>769</sup> (en los campos de la Sociedad Rural local, con auspicio de la Federación Económica Provincial, la Cámara del Vestido y la Asociación de Dirigentes de Ventas) y, en agosto, las Jornadas de la Niñez, organizadas por el COTAIN y patrocinadas por el arzobispado de Tucumán<sup>770</sup>. La feria implicó la existencia de stands con “juguetes, alimentos, material fotográfico, cinematográfico y de lectura; objetos musicales y otros de tipo pedagógico, vestimentas, material sanitario y utilaje para decoración y amoblamiento” y supuso la organización de Jornadas de discusión sobre el problema de los niños y sus familias para analizar “de qué manera el medio socioeconómico, el clima cultural, la situación sanitaria y las normas legales en vigencia favorecen o dificultan el mejor desarrollo del niño y su familia”. Aunque también hubo desfiles de bandas militares, exposiciones de animales y la presentación de coros infantiles. El vicepresidente de la comisión organizadora era un eclesiástico, el presbítero José Carrone que señaló que “mientras no organicemos bien la familia tendremos problemas con los jóvenes”, anticipó el apoyo del Arzobispado de Tucumán tanto a la Feria como a las jornadas y sostuvo que “en el seno de la familia está, frecuentemente, el germen que llevará al niño, más tarde, a la delincuencia o a la droga, o que permitirá que se convierta a su turno en un ciudadano útil y adaptado a la sociedad”<sup>771</sup>.

Sin embargo, como dijimos, también se proponía a los niños actividades recreativas basadas en el juego, el baile, la música, las artes plásticas y los concursos de manchas. Entre éstas, algunas eran más espontáneas y estaban basadas en la improvisación y otras, sin embargo, como los shows de payasos y algunos musicales, eran protagonizadas por personajes ligados a la religión católica. No sabemos si estas actividades se realizaban en otros contextos históricos, ya que no tenemos registros, aunque es probable. Llamamos la atención aquí sobre las mismas por dos razones. Por un lado, como hemos dicho, implicaron una amplia utilización del espacio público en un contexto signado por el terror estatal. Por otro lado, las estrategias de juego y diversión, en parte, se corrían del paradigma militar y eclesiástico, público y hegemónico, que hemos analizado ampliamente.

En este sentido, el diario *La Nación* informaba, “se inició la semana del Niño (con

---

<sup>769</sup> *La Nación*, 7/4/1979.

<sup>770</sup> *La Nación*, 5/8/1979. En la jornada de apertura dio una conferencia el presidente del Episcopado argentino, cardenal Francisco Primatesta.

<sup>771</sup> Ídem.

encuentros de creatividad infantil en dibujo, pintura, modelado, collage y mensajes de amistad para los niños del interior) que finalizará el sábado con un acto en el que hablará la subsecretaria del Menor y la Familia, Graciela Borzone”<sup>772</sup>. Estas actividades se llevaban a cabo en el parque Rivadavia y estaban organizadas por la mencionada Comisión Día del Niño presidida por Schiariti. En esa ocasión, participaron alrededor de 1000 niños de 6 a 12 años, 80 de los cuales pertenecían a los institutos de menores dependientes de la Secretaría del Menor y la Familia<sup>773</sup>. El “Día del niño” era también llamado “Día de la creatividad” y, por ello, se entregaba gratuitamente a los participantes cartones, temperas, arcilla y otros materiales donados por distintas empresas. En ese marco, sin embargo, las animaciones estuvieron a cargo de grupos católicos como, por ejemplo, los payasos de Salta del grupo “León Bravo”, llamados así en homenaje a un sacerdote salesiano de la provincia. A su vez, musicalizaba el espectáculo el grupo folklórico “Los juglares Sureños”, de la ciudad bonaerense de Necochea, y el grupo cristiano de folklore, “Conjunto Amistad”, de Lanús. Todos los días, durante una semana, se programaron actividades y el anteúltimo día se realizó un acto en la Plaza del Congreso, en donde actuó la banda filarmónica de la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y de allí partió, luego, a modo de procesión, la “Ruta de la solidaridad” organizada por Schiariti hacia distintos hospitales y centros de rehabilitación, con juguetes, libros, golosinas y canciones para obsequiar a los niños internados<sup>774</sup>.

La “semana del niño” cerró un domingo con la “fiesta mayor del niño” en el Italpark, con acceso gratuito al evento y a los juegos del parque. Ese día “niños de diversas colectividades extranjeras que habitan nuestro país llevarán atuendos típicos y presentaran sus bailes regionales”. Al final del evento, se realizó una ronda de amistad de todos los niños. Entre los animadores de la fiesta estaban la banda de música de la Gendarmería nacional, los payasos “León Bravo”, María Elena Schiariti y el conjunto “Jugando con el cuerpo” de Perla Laske<sup>775</sup>, el teatro Eckos, el mago Nordaac, los “Seglares sureños” de

---

<sup>772</sup> *La Nación*, 30/07/1979.

<sup>773</sup> Ídem. Domingo Faustino Sarmiento (primaria), San Martín (ingreso), Borzas de Otamendi (ingreso) y Crecencia Boado de Garrigós (6 a 12 años).

<sup>774</sup> *La Nación*, 4/7/1979.

<sup>775</sup> María Elena Schiariti, hija de Oscar Schiariti, pertenecía a grupos de teatro para niños, como el de Perla Laske, que tenían una propuesta que en la época era alternativa. En palabras de Laske: “para mí el teatro infantil tiene que ser teatro-juego. El niño tiene que ser protagonista de lo que se está dando y tener una coparticipación en el hecho actoral”. Ver entrada “Perla Laske”, en Zayas de Lima, Perla, *Diccionario de*

Necochea, el coro de Nuestra Señora de Fátima, los conjuntos de danza y música de colectividades extranjeras, y una exhibición de fútbol infantil por parte de los niños de los Institutos de la SMYF y del club Vélez Sarfield<sup>776</sup>.

Luego se sumaron diversas entidades de la sociedad civil a los festejos organizados, proponiendo actividades muy diversas. Por ejemplo, la Asociación Cerealistas de Buenos Aires organizó un festival infantil en la Bolsa de Cereales de Buenos Aires con entrada gratuita en donde se presentaron Rafael Carret y Pipo Pescador; las “entidades de bien público” de Belgrano y Núñez realizaron un concurso de manchas para niños de 4 a 12 años, sirvieron un “asado de la solidaridad”, organizaron un juego llamado “búsqueda del tesoro” y proyectaron películas; la asociación vecinal de fomento el “Talar norte” del barrio de Agronomía proyectó películas infantiles, presentó números artísticos y repartió entre los niños asistentes juguetes y golosinas donadas por firmas de la zona. Las entidades del barrio de La Paternal realizaron distintas actividades: el club Añasco, organizó un paseo en caballos ponis; el club Sholem Aleijem, un concurso de manchas; el club Raulíes, visitas guiadas a lugares históricos de la Ciudad de Buenos Aires. El Banco Credicoop, sucursal Villa Pueyrredón, proyectó cine infantil, la Asociación Atlética Argentino Junior brindó entretenimientos atléticos y la actuación de la banda del Regimiento de Infantería N° 1 Patricios<sup>777</sup>.

Como vemos, por un lado, encontramos a la Iglesia, las FFAA, miembros civiles de la elite tradicional proponiendo actividades que respondían a una difusa estrategia de socialización de la infancia con rasgos autoritarios de disciplinamiento. Por otro lado, junto a estas propuestas aparecen otras que, apuntando a celebrar el “Día de la creatividad”, aunque sin tener un contenido demasiado alternativo, proponían un enfoque didáctico y lúdico que se diferenciaba de las primeras. No hay una estrategia unívoca que responda solamente al imaginario hegemónico pronunciado desde las altas esferas del poder. Además, todo esto ocurre en el espacio público, en plazas, parques de diversiones, en la calle, en dependencias públicas. Este despliegue nos brinda un panorama festivo de apropiación del espacio público, protagonizado por actores diversos pero impulsado desde el Estado. Esto nos permite no sólo dialogar con el conjunto de trabajos que han

---

*autores teatrales argentinos, 1950-1990, Buenos Aires, Galerna, 1991.*

<sup>776</sup> *La Nación*, 4/7/1979; 5/8/1979, *La Nación*; 6/8/1979.

<sup>777</sup> *La Nación*, 4/7/1979; *La Nación*, 5/8/1979

demostrado la existencia de diversas actividades en la esfera pública durante el *terrorismo de Estado*<sup>778</sup>, sino también preguntarnos por las estrategias de legitimación y construcción del poder en ese contexto. Cabe señalar que el Estado no actuó en todas las áreas de manera monolítica, infalible y hermética, sino que, –insistimos– los límites entre Estado y sociedad eran porosos, difíciles de delimitar y la distancia entre lo público y lo privado, en el caso del MBS, se tornaba difícil de discernir.

## Conclusión

En este capítulo, por un lado, hemos analizado las representaciones sobre la niñez y la juventud del MBS en el marco de la “lucha antisubversiva”. Intentamos reconstruir el diagnóstico de la “brecha generacional”, sostenido por amplios actores sociales y estatales, civiles y militares, asociado a la distancia cultural y familiar que se había ido provocando desde los años sesenta entre los más jóvenes y los viejos de la familia. Evidentemente, para amplios actores estatales inmersos en redes vinculadas al “mundo católico”, los cambios culturales y en las relaciones familiares que se habían producido una década antes eran amenazantes en un sentido amplio: por los cuestionamientos a la moral tradicional, el alejamiento de los jóvenes de las pautas de vida tradicionales y su contribución al “caldo de cultivo” que permitió el ingreso del “enemigo subversivo” a la familia y, por ende, al entramado social. En este marco, hemos visto diferentes discursos e iniciativas relacionadas con ese diagnóstico amplio. La lectura y la intervención del MBS sobre los niños y los jóvenes, en general, apuntó a las dimensiones moral/espiritual y a la física/biológica.

Esta estrategia de intervención cobraba sentido por diferentes razones, algunas de las cuales anclaban en una tradición extendida en el siglo XX, como la evaluación del riesgo físico y moral de los niños quienes representaban el futuro de la patria. En relación con esto, los padres y el Estado debían reforzar los controles sobre los menores en estos dos registros para evitar los cuantiosos “peligros” que acechaban afuera del recinto familiar. De

---

<sup>778</sup> Distintos trabajos han intentado desmitificar las imágenes más asociadas con la cultura del miedo en el contexto del *terrorismo de Estado* a partir del análisis de las actitudes de grupos sociales diversos y la activa apropiación del espacio público. Entre estos trabajos nos interesa mencionar el de Miranda Lida sobre las movilizaciones católicas: “Las masas católicas en los años de la dictadura, 1976-1982”, *Entrepasados. Revista de Historia*, n. 34, fines de 2008, pp. 55-73 y el de Emmanuel Kahan, *Recuerdos que mienten un poco. Vida y memoria sobre la experiencia judía durante la última dictadura militar*, Buenos Aires, Prometeo, 2014.



esta manera, era de vital importancia controlar la salud y los potenciales accidentes domésticos que pudieran sufrir los niños. El Estado, a su vez, colaboraba en esta misión a partir del control de los niños que anduvieran solos en la vía pública. De todos modos, al analizar las actividades destinadas a la celebración del “Año internacional del niño y la familia” vimos que, además de la propuesta militar y católica destinada a la educación de los niños, también había otros actores proponiendo estrategias lúdicas y festivas, que, al menos durante ese año, los menores y quienes los convocaban, tuvieron una importante presencia en el espacio público, que se contraponía un poco con el paisaje oscurantista diseñado por las autoridades. En el caso de los jóvenes/ adolescentes, en las representaciones estaban fuertemente asociados con diferentes elementos que atribuían el mundo de la “subversión”, sobre todo, la experimentación con drogas o diferentes prácticas en el plano de la sexualidad (iniciación temprana de las mujeres, el sexo prematrimonial, la homosexualidad). Según los funcionarios estudiados, habían sido planificadas adrede por el “enemigo” para “destruir” las estructuras morales tradicionales y la familia, permitiendo la posterior “cooptación” de los jóvenes. Por eso, cuando todavía podían ser “recuperados” para la sociedad, el MBS intervenía con sus programas de rehabilitación para toxicómanos y desarrollando campañas contra las enfermedades de transmisión sexual.

Por último, la revalorización del viejo/jubilado/abuelo de la familia y la apuesta por el reencuentro de los más jóvenes con su figura, también apuntó a restablecer los valores perdidos. Se consideraba necesario recuperar el vínculo con el abuelo, porque era el nexo con un pasado que se ninguneaba y, de esa manera, se extraviaba. Sin embargo, la *Guerra del Cerdo* no había sido emprendida solamente por una juventud irreverente, sino que el propio Estado había descuidado a los mayores. Por estos motivos, Santiago de Estrada, como veremos en el próximo capítulo, desde la Secretaría de Seguridad Social emprendió una enérgica defensa de la figura de jubilado

## **Capítulo VII**

### **Discursos, políticas y actores en torno al problema de los jubilados durante la dictadura**

#### **Introducción**

En este capítulo daremos cuenta de las principales políticas y discusiones que se gestaron en torno a los jubilados y el sistema de previsión social durante la última dictadura militar argentina. Los años 1976 y 1980 son centrales para entender el entramado que se pretende reconstruir signados, el primero, por el cambio de régimen político y de agenda en el MBS, y el segundo, por una transformación fundamental hacia el interior del sistema previsional: la eliminación de los aportes patronales para su financiación.

Si bien los principales actores involucrados en el diseño de las políticas relacionadas con la seguridad social se encontraban en el MBS y, fundamentalmente, en la Secretaría de Seguridad Social presidida por Santiago de Estrada, es indudable la importancia del papel jugado por algunos funcionarios de otras carteras, principalmente, por aquellos nucleados en torno al Ministerio de Economía.

Como ya hemos señalado, de acuerdo al reparto tripartito del poder que contemplaba el novedoso modelo institucional adoptado por las Fuerzas Armadas, las carteras del gabinete (con la excepción de Educación y Economía que quedaron en manos de civiles), se repartieron de acuerdo a un criterio de dos para cada fuerza, quedando Bienestar Social y Relaciones Exteriores en manos de la Armada que estuvo comandada por Massera (1973-1978), Lambruschini (1978-1981) y Anaya (1981-1982). Las posiciones críticas de Massera frente a la tecnocracia liberal del equipo económico y la falta de fuerza de Lambruschini frente al mismo, como veremos, van a impactar en el destino de algunas políticas sociales.

En el año 1976, asumirá el Contralmirante Julio Bardi como ministro de Bienestar Social y Santiago de Estrada como secretario de Seguridad Social, éste último una figura central para comprender las principales políticas adoptadas en el área de previsión social a lo largo de toda la dictadura. Luego, a fines de 1978, Jorge Fraga sucederá a Bardi en dicho ministerio a raíz de la renuncia de este último por disidencias con el proyecto económico de José Alfredo Martínez de Hoz. En 1981 asumió el almirante Carlos Alberto Lacoste (1981-1982) y, al final del período, un civil, el empresario Adolfo Navajas Artaza (1982-1983).

En este trabajo, en primer lugar, recuperaremos algunas representaciones sobre el lugar del anciano/abuelo/jubilado en el entramado social y familiar, en sintonía con la estrategia de intervención ministerial basada en el diagnóstico de “crisis de la familia” que venimos viendo. En este sentido, la importancia otorgada por los católicos a los más viejos de la familia nuclear y “nacional”, es un factor que nos permite explicar las enérgicas acciones realizadas a favor del sistema jubilatorio.

En segundo lugar, analizaremos los diagnósticos iniciales elaborados desde el MBS vinculados con la forma en que había sido administrado el sistema previsional durante el último gobierno peronista (1973-1976). Como veremos, estos diagnósticos tuvieron una relación estrecha con las políticas desarrolladas en el área de previsión social en los primeros años de la dictadura. En este sentido, se pretendió administrar el sistema de una manera “moderna”, “racional” y “eficiente”. Sin embargo, la actuación de los funcionarios de Bienestar Social no sólo se fundamentó en las coincidencias con los objetivos generales del nuevo régimen. El ministro Julio Bardi y el secretario Santiago de Estrada defendían, como basamento del diseño de algunas políticas y posiciones, cierto ideario vinculado con la Doctrina Social de la Iglesia que, a su vez, entraba en correspondencia con los *Principios* de la Seguridad Social, según un modelo orientativo aprobado en el VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Panamá en el año 1976. Estas ideas ligadas con el corporativismo católico que también había tenido una fuerte presencia en los elencos gobernantes de la llamada “Revolución Argentina” (1966-1973), resultan fundamentales, como veremos, para comprender la oposición de los funcionarios de la cartera de Bienestar Social a algunos proyectos desarrollados en el Ministerio de Economía. En relación con esto, en tercer lugar, analizaremos la controvertida supresión de los aportes

patronales para la financiación del sistema previsional, impulsada por el Ministerio de Economía, que se concretó en el año 1980.

Para la comprensión de todas estas políticas, a su vez, resultará de suma importancia tener en cuenta las coincidencias y las divergencias de la cartera de Bienestar Social respecto de los objetivos políticos y económicos más generales de la dictadura.

### **1. Imaginarios sobre los abuelos y los jubilados durante la última dictadura**

En 1978, Varela presidió un simposio sobre la ancianidad en Entre Ríos, en el que afirmó que “La familia argentina debe asumir una misión trascendente en la integración y resguardo de nuestra nacionalidad” y, en referencia a los ancianos, consideraba que “era necesario **retomar la fuente misma de los valores** y lograr ajustar el acontecer social y humano para dar sentido a la conducta histórica del hombre”<sup>779</sup>. Diversas transformaciones en la sociedad argentina, habían reformulado el rol de los viejos en la sociedad y de los abuelos en la familia. Algunos profesionales, sicólogos, especialistas en geriatría y sociólogos, consultados por *Clarín*, en una nota titulada “Envejecer, un drama social”, explicaban el problema desde su punto de vista experto y coincidían, en parte, con estos pronósticos más generales del MBS: “...el anciano ya no es la antigua lámpara que iluminaba la mesa hogareña. Esa figura sabia y patriarcal se ha desintegrado frente a otros polos de atracción que invaden los hogares; radio, televisión, modos de vida y apetencias que no apuntalan las raíces de la familia”<sup>780</sup>, explicaba Diego Merlo, especialista en geriatría. Una socióloga, Sofía Wachler, también afirmaba: “El desarrollo tecnológico e industrial, sumado a la concentración urbana, dio por resultado en los últimos 20 años una nueva concepción de la familia argentina, que pasó de ser extendida –es decir, una casa donde vivían tres generaciones-a la familia tipo, nuclear: padre, madre, hijo, por la restricción del espacio habitacional”. Estos cambios “modificaron pautas y valores” y “La imagen del abuelo quedo relegada, sobre todo en las áreas urbanas”<sup>781</sup>.

---

<sup>779</sup> *La Nación*, 14/5/1978. Subrayado nuestro.

<sup>780</sup> *Clarín*, 6/4/1981

<sup>781</sup> Ídem

Además de las transformaciones materiales que llevaron a que supuestamente los abuelos perdieran centralidad en la familia y, a partir de esto, según los católicos dentro y fuera del MBS, se perdieran valores fundamentales ligados con el ser nacional, había ocurrido otro gran cambio. En este sentido, existía un amplio consenso en torno al problema que generaba la prolongación de la vida y la expansión de la tercera edad en el entramado social. Wachler, la socióloga consultada por *Clarín*, afirmaba que más del 7% de la población argentina supera los 65 años, “Esta tendencia se agudiza dada la baja tasa de natalidad y los adelantos científicos-tecnológicos que aumentan las expectativas de vida. Allí reside la paradoja: no se prolonga la vida sino la vejez”<sup>782</sup>.

La prolongación de la vida que se extendía en promedio más allá de los 70 años generaba también problemas económicos para los sistemas de seguridad social y preguntas acerca de qué podían hacer los jubilados en su amplia sobrevida después del retiro.

*Clarín*, además del lugar otorgado en su sección “Opinión” a los problemas de la familia, los jóvenes y los ancianos, frecuentemente también editorializaba estas cuestiones. En este sentido, el diario afirmaba que “los ancianos de antaño suelen ser hoy hombres y mujeres en la plenitud vital” ya que, debido a los avances en la ciencia y en la medicina, se han prolongado los promedios de vida. Por esto, “la realidad de los países de mayor desarrollo impone en la actualidad un criterio de vejez de muy diferente medida cronológica con respecto a la vigente apenas uno o dos siglos atrás”<sup>783</sup>. Esto ha añadido a la sociedad “un porcentaje de población anciana propiamente dicha notablemente elevado”. Por este motivo, consideraba necesario modificar “las erróneas costumbres difundidas en muchos ámbitos del trabajo o de los núcleos familiares según los cuales la vida humana se divide en dos etapas diferenciadas de un modo total a partir de un instante arbitrariamente determinado”<sup>784</sup>. En la primera etapa, hombres y mujeres debían “rendir a pleno, en jornadas quizás agotadoras o afrontando responsabilidades de extrema gravedad” y, luego, entran de un día para el otro en la segunda etapa consagrada “al ocio absoluto, libre de toda exigencia de trabajo y de cualquier responsabilidad social”. Por esto opinaba que “la compatibilidad entre la jubilación propiamente dicha y actividades laborales de moderadas exigencias horarias no debiera ser considerada como una falta sino como una inteligente

---

<sup>782</sup> *Ibíd*em

<sup>783</sup> *Clarín*, 21/10/1976

<sup>784</sup> *Ídem*

adaptación a las circunstancias sociales y vitales de la comunidad y de sus miembros componentes”<sup>785</sup>.

Con algunos de estos diagnósticos y certezas veremos que operaba desde la Secretaría de Seguridad Social, el católico Santiago de Estrada, durante la última dictadura. De Estrada, en las entrevistas y artículos, más que sobre el “viejo” se explayaba sobre el problema de su cartera: el jubilado. En este sentido, utilizaba explícitamente diferentes conceptos de la Doctrina Social de la Iglesia para pensar el lugar que el sector pasivo debía ocupar en la sociedad.

En la misma entrevista que le realizaron para la sección “Opinión” de *Clarín*, intitulada “Ser anciano no impide ser feliz” – con un tono notablemente menos alarmista que la nota que vimos con la opinión de especialistas- el secretario afirmaba que “el papa Juan Pablo II dijo a los que trabajan por el bienestar de los ancianos, que era necesario trabajar con los ancianos, no para los ancianos”. Resaltando, de esta manera, que la tarea era “esencialmente humana, cristiana, impregnada de comprensión por esa etapa de la vida de los hombres” <sup>786</sup>. Explicaba que la DSI, “es una respuesta a las ideologías de la deshumanización, y uno de los aspectos fundamentales de ella es precisamente la vigencia y jerarquización de los sistemas de seguridad social”. El objetivo de la Iglesia, por medio del sistema de seguridad social, era “lograr un cierto reparto de la renta más equitativo, mayor protección para los más desprotegidos”. Por ese motivo, “apuntamos al sector de la vejez porque consideramos que es el menos amparado, con menores defensas”<sup>787</sup>. Además, teniendo en cuenta los índices de promedio de vida, la importancia del jubilado, según de Estrada, era económica pero también social.

En relación con todo lo dicho, en un escrito posterior llamado “La Encíclica y los jubilados” reflexionaba sobre el lugar que debía ocupar el jubilado en la sociedad. La definición cristiana basada en el “derecho natural” consideraba el trabajo como “toda actividad realizada” e incluía “las tareas no remuneradas” (la labor del ama de casa, la tarea del pensador y las actividades de todo tipo realizadas por los jubilados). De Estrada consideraba que los jubilados tenían derecho natural a trabajar aunque sea en forma no

---

<sup>785</sup> *Ibíd*

<sup>786</sup> *Clarín*, 9/5/1981

<sup>787</sup> *Ídem*

remunerada y era un deber social crear las condiciones para que fuera posible. Coincidiendo con el Editorial de *Clarín*, sostenía que “cuando una persona se jubila (...) no por eso pierde automáticamente su capacidad laboral”. También daba cuenta de la prolongación de la vida y del aumento del bienestar de los viejos, debida a los progresos científicos dirigidos a la prolongación de la vida que implicaban que en el mundo occidental el promedio de vida superara los 70 años. Estos cambios, sumados a la obligación de jubilarse a determinada edad, hacía que

Un número cada vez mayor de personas quede en virtual situación de desocupadas, muchas veces contra su voluntad y con el agravante de la falta de posibilidades para convertirse en el centro de la familia, quedándose en su casa, como ocurría hasta hace pocas décadas. Porque también debe computarse el fenómeno de la crisis de la familia (con un número de integrantes generalmente bajo, las mujeres trabajando y la vivienda insuficiente) que conspira contra el rol tradicional del anciano<sup>788</sup>

Como vemos, existía una importante confluencia de diagnósticos sobre el tema del anciano/abuelo/jubilado en los años setenta que, claramente, al igual que el problema principal que lo englobaba -“la crisis de la familia”-entró en la agenda problemática del MBS a través de la Secretaría de Seguridad Social e implicó que, en un marco regresivo social y económicamente para los trabajadores, de Estrada intentara sostener sus enérgicas acciones a favor de los jubilados y el sistema previsional contra las intenciones de los “tecnócratas” del equipo económico. A continuación profundizaremos en las principales acciones encaradas y en las características de los dos proyectos enfrentados que existieron durante la última dictadura para gestionar el sistema jubilatorio.

## **2. Cambio de régimen y nueva agenda en torno a la previsión social.**

Una de las características principales del gobierno militar que se instauró en marzo del año 1976, fue la combinación de la unanimidad y el faccionalismo. En este sentido, existió una tensión entre algunos objetivos institucionales de la dictadura y las aspiraciones

---

<sup>788</sup> de Estrada, Santiago, “La Encíclica y los jubilados”, en *Valores en la sociedad industrial*, Año 2, N° 3 (1984).

particulares de las distintas facciones militares<sup>789</sup>. En principio nos interesa destacar la unanimidad de diagnósticos y objetivos que permitieron llevar adelante el golpe ya que allí se encuentra, en parte, el meollo de problemas que constituyeron, durante los primeros años de la dictadura, la agenda del MBS en lo que al Sistema Nacional de Previsión Social se refiere. Como afirma Paula Canelo, todos los golpistas compartían un diagnóstico acerca de la naturaleza de la crisis argentina y de los instrumentos necesarios para restablecer el “orden”, siendo la condición de posibilidad de esta coincidencia su visceral antipopulismo<sup>790</sup>. De esta manera, sostenían que junto al “enemigo subversivo” existía otro cuyas características se asociaban con la “corrupción”, la “demagogia” y el “oportunismo”. También creían que este otro “enemigo” había cohabitado con la “subversión” durante el último gobierno peronista, “siendo el principal beneficiario del entramado estatal ‘ineficiente’ que debía ser reestructurado”<sup>791</sup>. Aunque no sólo habrían coexistido, sino que la “demagogia” y el sistema económico “populista” eran considerados la causa de la permeabilidad de la sociedad ante la “subversión”<sup>792</sup>. Tal como lo afirmaba el presidente de facto, Jorge Rafael Videla, “esa demagogia, además, por ser complaciente, dio origen a la corrupción, concebida ésta en la más amplia acepción de la palabra, que llegó a generalizarse en todos los estamentos del estado.”<sup>793</sup> Un objetivo principal del golpe fue, en este sentido, desactivar las estructuras estatales “populistas” y las prácticas políticas “corruptas”. Se buscaba restablecer un “orden perdido” en todos los terrenos “trastocado por décadas de decadencia, subversión y demagogia”<sup>794</sup>. Este orden consistía en una articulación entre el Estado y la sociedad que diera estabilidad a las relaciones de autoridad tanto en la economía como en la política, la educación y la religión. La solución vendría de la mano de los instrumentos de un estado “ordenado”, modificando el comportamiento de la sociedad, y transformando al sistema político y a la economía víctimas hasta entonces de los excesos del intervencionismo y asistencialismo estatal<sup>795</sup>.

---

<sup>789</sup> Marcos Novaro y Vicente Palermo, *La dictadura militar 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*, Op. Cit., p. 47

<sup>790</sup> Paula Canelo, “La política contra la economía. Los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional” en Pucciarelli, Alfredo (comp.), Op. Cit., p. 224

<sup>791</sup> Ídem, p. 225

<sup>792</sup> Marcos Novaro y Vicente Palermo, Op. Cit., p. 35

<sup>793</sup> *Clarín*, 25 de mayo de 1976.

<sup>794</sup> Marcos Novaro y Vicente Palermo, Op. Cit., p. 34

<sup>795</sup> Ídem, p. 35



Una de las preguntas que intentaremos responder en este capítulo es en qué medida estos diagnósticos atravesaron los discursos y las políticas del MBS y cómo se materializó esto en las iniciativas destinadas al área previsional. Bardi, en relación a los años previos, sostenía que una tarea fundamental de la cartera era “terminar con la falsa imagen creada en torno al Ministerio de Bienestar Social como si se tratara de una fuente de dádivas y limosnas”<sup>796</sup>. Esta “falsa imagen” se explicaba a partir de la falta de correspondencia entre los “verdaderos” objetivos del ministerio y los intereses a los que de hecho había respondido: “en el pasado fue utilizado como eje fundamental de acciones políticas no siempre conectadas con los propósitos básicos de la cartera”<sup>797</sup>. Por su parte, Fraga, al comenzar su gestión frente a dicho ministerio, prometía continuar “con la seriedad y la falta de demagogia con que el proceso encara estos objetivos”<sup>798</sup>. En este sentido, es importante señalar el discurso del Ministro de Economía de Tucumán, Coronel Julio Balloffet, quien en el marco de una reunión en el noroeste argentino de ministros del área de Bienestar Social, dirigiéndose a Bardi, manifestó que “el área de Bienestar Social es vital para la erradicación de la subversión en nuestra patria”, por lo que deseaba que “las conclusiones a que arriben aporten objetivos precisos a la tarea que desarrollan las fuerzas armadas con aquel fin”<sup>799</sup>.

Estos diagnósticos generales, como veremos, imprimieron su peso en el diseño de los objetivos y de las políticas concernientes a la previsión social. En relación con esto, al analizar las principales líneas de acción de la cartera en el período estudiado, en una primera etapa, podemos encontrar la resolución de algunas cuestiones asociadas con el financiamiento y la administración del sistema previsional.

Con respecto al financiamiento, el objetivo principal era aumentar por distintas vías la cantidad de aportantes y disminuir el número de beneficiarios. Este fue uno de los problemas centrales al que se enfrentaron los funcionarios de Bienestar Social. En este punto, el diagnóstico respecto de los años peronistas recobraba toda su importancia ya que consideraban que uno de los principales problemas había sido el otorgamiento de las jubilaciones tempranas, respecto de lo cual el ministro Fraga afirmaba: “la demagogia y

---

<sup>796</sup> *Clarín*, 09/06/1976.

<sup>797</sup> Ídem

<sup>798</sup> *Clarín*, 12/08/1979.

<sup>799</sup> *Clarín*, 18/12/1976.

sistemas previsionales de excepción provocaron jubilaciones tempranas, cuya consecuencia es una cifra de tres millones de jubilados en el país, número excesivo en relación con la población activa”<sup>800</sup>. Por esto, el secretario de Estrada consideraba que las Cajas no resistían “la legislación social que se aprobara en el anterior gobierno”<sup>801</sup>. La resolución de estos problemas se encaró, por una parte, modificando la legislación heredada: evitando las jubilaciones tempranas y estimulando a la población trabajadora a que continuara el mayor tiempo posible en actividad. Por otra parte, se apuntó a aumentar la recaudación aplicando sanciones a la evasión. La contrapartida de la recaudación fue el intento de dar una solución a otro de los principales problemas: la falta de adecuación de los haberes jubilatorios en relación con los salarios de los activos.

Asimismo, se promovieron algunas políticas cuyo fin era la búsqueda de una administración “racional” y “eficiente” del sistema. En este sentido, la preocupación principal del secretario de Seguridad Social era la cantidad de expedientes no resueltos, frente a lo cual afirmaba: “no es posible que la gente esté esperando años lo que le corresponde por derecho”<sup>802</sup>. Por esto, se comenzó a aumentar la dotación en personal para la resolución de este problema y también se diseñaron algunas políticas que tenían por finalidad agilizar la resolución de los aspectos administrativos del sistema de seguridad social. En este sentido, intentó implementarse un nuevo sistema de pago y se comenzó a confeccionar un “banco de datos” con la ayuda de nuevas tecnologías como la informática que, suponían, posibilitaría, en el mediano plazo, el otorgamiento de la jubilación automática.

Si bien, por un lado, el MBS y la Secretaría de Seguridad Social dependiente del mismo parecieron suscribir a los objetivos más generales de la dictadura; por otro lado, como dijimos anteriormente, mostraron una faceta distinta. Por ejemplo, se buscó incorporar a las diferentes organizaciones de jubilados como interlocutoras de la agencia estatal, no se pretendió suprimir totalmente la actividad sindical y se diseñaron alternativas a las políticas destinadas a la seguridad social desarrolladas por José Alfredo Martínez de Hoz. En este plano, como adelantamos, jugaron un papel importante algunos de los Principios del Nuevo Modelo de Seguridad Social, claramente inspirados en la DSI, de

---

<sup>800</sup> *Clarín*, 12/08/1979.

<sup>801</sup> *Ídem*

<sup>802</sup> *Clarín*, 26/06/1976.

manera tácita y también en la retórica de los funcionarios del MBS. Como ya hemos señalado, es importante tener en cuenta que, en diferentes agencias estatales de la dictadura los elencos ministeriales estaban conformados por los mismos funcionarios de extracción católica que es posible encontrar en los gobiernos de la dictadura anterior (1966-1973). Por ejemplo, en los Ministerios de Educación<sup>803</sup> y Planeamiento<sup>804</sup>, los funcionarios pretendían desarrollar las principales políticas a partir de un ideario con rasgos similares al que detectamos en Bienestar Social.

Algunos autores han rescatado este elemento ideológico presente en el secretario de Estrada y en los funcionarios de la Secretaría de Seguridad en general. En este sentido, Rosalía Cortés señala “sus ideas estaban más ligadas a una concepción corporativa de las relaciones entre sindicatos y aparato estatal (...) Este grupo aceptaba la validez de la existencia y funcionamiento de los sindicatos”<sup>805</sup>. Asimismo, Susana Belmartino también ha resaltado que de Estrada estaba a la cabeza de un grupo al interior del Ministerio de Bienestar Social que defendía

... las instituciones intermedias, recuperando los principios propuestos como fundamentos del orden social por el pensamiento social-cristiano: persona, familia, bien común, propiedad privada como derecho natural, subsidiariedad del estado, conveniencia de reforzar las instituciones intermedias. Su concepción del orden conducía al mantenimiento de contribuciones obligatorias en un sistema público organizado sobre bases solidarias<sup>806</sup>.

Adentrándonos en el análisis de este ideario defendido por los funcionarios del Ministerio de Bienestar Social, vemos que los Principios que adquirieron más centralidad fueron los de Unidad de Acción, Participación y Solidaridad. La Unidad de acción implicaba que debían participar de los sistemas de seguridad y previsión social

... la totalidad de los organismos del Estado y las estructuras intermedias (centros de estudios, sindicatos, cámaras empresariales,

---

<sup>803</sup> Rodríguez, Laura Graciela, *Católicos, nacionalistas y políticas educativas en la última dictadura (1976-1983)*, Op. Cit.

<sup>804</sup> Para el caso del Ministerio de Planeamiento ver Paula Canelo, *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*, Op. Cit. y “Las dos ‘almas’ del Proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar argentina (1976-1981)”, Op. Cit.

<sup>805</sup> Rosalía Cortés, “La seguridad social en la Argentina; las obras sociales”, Op. Cit.

<sup>806</sup> Susana Belmartino, “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”, Op. Cit.

centros vecinales) de manera tal que una vez puestos en funcionamiento se obtenga una mayor eficacia en el resultado de la gestión, ello redundará indiscutiblemente en economía de gastos, reduciendo costos; por otro lado reportará un servicio más completo, perfecto, ágil e inmediato<sup>807</sup>.

El Principio que se recordaba constantemente era el de Solidaridad que implicaba que las personas efectúen los aportes y contribuciones de manera desinteresada para solventar las contingencias sociales, independientemente de que compartieran o no los beneficios<sup>808</sup>. El ministro Bardi, en relación con esto, afirmaba “este principio básico permite exigir la contribución de todos, especialmente de quienes perciben más ingresos, sin que necesariamente dicho aporte quede supeditado a la posibilidad de obtener un beneficio o prestación proporcional”<sup>809</sup>. Y contraponía esta concepción con

el principio liberal, individualista, egoísta, de que cada cual debe soportar las consecuencias de sus propias contingencias, destruiría el derecho a la vida o condenaría a la miseria a la mayor parte de la población del mundo, especialmente a los trabajadores en relación de dependencia y a quienes perciban escasos ingresos o ninguno<sup>810</sup>.

Como veremos, este sería el Principio más invocado por los funcionarios de Bienestar Social frente a la propuesta del Ministerio de Economía de eliminar los aportes de los trabajadores y empleadores destinados a la financiación del sistema.

El Principio de Participación, por su parte, implicaba promover la “acción solidaria” de la comunidad en la creación, gestión y distribución del patrimonio social de la seguridad social. Todos los miembros de la sociedad debían ser protagonistas activos en la creación (financiación) y en la gestión (administración) de ese patrimonio comunitario. La idea de “responsabilidad gestora”, es decir, la cooperación en la administración del sistema de seguridad social por parte de quienes participaban en su financiación (trabajadores, jubilados, empresarios) era considerada fundamental. Esto nos permite explicar, en parte, el

---

<sup>807</sup> Raúl Altamira Gigena, “El derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social (con una mentalidad de cambio)”, Op. Cit.

<sup>808</sup> Raúl Altamira Gigena, Op. Cit., p. 81

<sup>809</sup> *Clarín*, 14/10/1978.

<sup>810</sup> Ídem

lugar privilegiado que la Secretaría de Seguridad Social le otorgaría a las organizaciones de jubilados como sus principales interlocutoras.

Estos principios tendían a defender y a generar un patrón de relación entre las agencias del Estado y la sociedad civil directa, sin mediaciones, entre los distintos sectores sociales involucrados con el sistema de seguridad social y el MBS y la Secretaría de Seguridad Social. Por ejemplo, a lo largo del año 1976, cuando el Ministerio y la Secretaría comenzaron a desarrollar las políticas tendientes a solucionar los problemas -a su criterio- urgentes del área, los representantes de las organizaciones de jubilados y de los sindicatos aparecieron en escena proponiendo su colaboración en el diseño de estas políticas<sup>811</sup>.

#### **a. El financiamiento del Sistema.**

Durante los primeros meses del gobierno militar, uno de los problemas prioritarios planteados desde el Ministerio de Bienestar Social fue cómo financiar un sistema -el previsional- que, de acuerdo a sus diagnósticos, estaba en crisis. Según sus lecturas, entre las causas fundamentales de la crisis se hallaba la legislación creada durante el último gobierno peronista. Por ejemplo, los funcionarios consideraban que una de las fuentes del problema era la ley 21.118, ya que, según sostenían, había permitido a los trabajadores jubilarse a edades tempranas. Bardi afirmaba “Esa legislación se hizo pensando en los activos y no en los pasivos. Y esto no hace más que arruinar a los jubilados ya que no pueden cobrar como corresponde”<sup>812</sup>. El ministro opinaba que la ley derogada creaba diferencias entre los jubilados debido a que “en lugar de contemplar su situación y tratar de mejorar sus haberes, apuntó a futuros beneficiarios a quienes colocó en evidente ventaja con relación a los primeros”<sup>813</sup>. En este sentido, al incorporar masivamente al sistema a beneficiarios “en plena edad productiva” se perjudicaban los jubilados que “realmente” debían serlo: los trabajadores que habían experimentado la pérdida o disminución de su capacidad laboral<sup>814</sup>. De acuerdo a las estimaciones del Ministerio, si se mantenía vigente

---

<sup>811</sup> En el año 1976, distintas organizaciones como por ejemplo la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), el Centro de Jubilados y Pensionados de esta entidad, y la Asociación Argentina de Jubilados y Pensionados, manifestaron su adhesión a la gestión de Julio Bardi y de Santiago de Estrada y ofrecieron su colaboración en la resolución de los problemas del sistema de previsión social. Ver *Crónica*, 06/08/1976; 27/08/1976.

<sup>812</sup> *Clarín*, 26/06/1976.

<sup>813</sup> *Clarín*, 09/06/1976.

<sup>814</sup> Ley 21.327, 04/06/1976.

dicha ley, ni siquiera se alcanzaría la relación 2 a 1 entre activos y pasivos, lo que redundaría en el quiebre del sistema<sup>815</sup>. Por esto se consideraba necesario revertir “la distorsión y el desorden que la sanción de la ley 21.118 ha venido a introducir en el régimen nacional de previsión” para restablecer “el equilibrio en las relaciones individuales”<sup>816</sup>. Se evitarían entonces las jubilaciones tempranas “que tanto mal han hecho al sistema previsional”<sup>817</sup>.

Ciertamente, la financiación era un problema central para un Ministerio y una Secretaría que prometían administrar el sistema de una manera “ordenada” y “eficiente”. Por esto comenzaron a estimular la realización de los aportes correspondientes a través de multas a la evasión. En los discursos, la intensificación de la acción fiscalizadora aparecía como la condición necesaria para poder dar los aumentos a los jubilados. Se afirmaba que “la citada fiscalización (...) abarcará el territorio de la república con la energía que la tranquilidad del sector pasivo requiere”<sup>818</sup>. Las distintas iniciativas en este plano llevaron a que, efectivamente, la recaudación aumentara, incrementándose en el primer semestre de 1977 en un 35,6% respecto del primer semestre del año 1976. Con el fin de disciplinar a los empleadores y contribuir a la financiación del sistema, a fines del año 1977, se realizaron aproximadamente setecientas ejecuciones fiscales a quienes poseían deudas previsionales<sup>819</sup>. Asimismo, en el año 1979, se realizó una moratoria para que los trabajadores en relación de dependencia endeudados con el sistema previsional pudiesen regularizar su situación<sup>820</sup>. En el mismo año, y en consonancia con los Principios nombrados anteriormente, se comenzó a incentivar a los jubilados y pensionados que tuviesen conocimientos administrativos y contables para que se inscribieran en el “Operativo de Refuerzo de Verificación Previsional” en empresas tanto de la Capital Federal como del Gran Buenos Aires. Los interesados harían un trabajo Ad Honorem como inspectores con la finalidad de “reforzar el control a cargo de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional”<sup>821</sup>. De esta manera, se buscaba que los propios beneficiarios se

---

<sup>815</sup> *Clarín*, 09/06/1976.

<sup>816</sup> Ley 21.327, 04/06/1976.

<sup>817</sup> *Crónica*, 03/08/1976.

<sup>818</sup> *Clarín*, 08/04/1976.

<sup>819</sup> *Clarín*, 03/12/1977; 16/12/1977.

<sup>820</sup> *Clarín*, 05/04/1977.

<sup>821</sup> *Clarín*, 02/07/1979.

involucraran en la tarea de controlar que se cumplieran las obligaciones previsionales, ayudando así a lograr la correcta financiación el sistema<sup>822</sup>.

Después de un año de rumores y expectativas respecto de la reforma de la principal ley del régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia, en el mes de noviembre de 1976, a partir de la ley 21.451, se llevó a cabo la reforma de la ley 18037 de 1968. Los cambios que inauguraba esta reforma estaban estrechamente asociados con la necesidad de aumentar los recursos económicos disponibles, disminuyendo la cantidad de beneficiarios y aumentando el número de aportantes, de acuerdo al discurso y las políticas que venían adoptándose desde el cambio de régimen. Este nuevo proyecto de reforma de la ley 18.037 buscaba incentivar al trabajador a que continuara en actividad a pesar de haber alcanzado la edad necesaria para retirarse. Esto puede verse al analizar la nueva propuesta de determinación del haber jubilatorio: “El haber mensual (...) será equivalente a un porcentaje que alcanzará desde un setenta (70) a un ochenta y dos por ciento (82%) del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas”<sup>823</sup>. Es posible observar que el trabajador que permaneciera más tiempo en actividad sería beneficiado con un haber jubilatorio mayor relacionado con un porcentaje que iba del 70 al 82%<sup>824</sup>. Por otra parte, la ley reducía la edad mínima a partir de la cual se realizarían los aportes jubilatorios de 18 a 16 años, con el objetivo de reglamentar una situación laboral realmente existente y acrecentar el volumen de aportes para el sistema previsional. A su vez, ya no se computarían ni reconocerían los servicios y remuneraciones respecto de los cuales el empleador no hubiera efectuado la correspondiente retención en concepto de aportes. En este sentido, se instaba al trabajador a denunciar esta situación pretendiendo que se convirtiera en “un custodio del cumplimiento de la obligación del empleador de retenerle los pertinentes aportes”, ya que tanto los empleadores como los

---

<sup>822</sup> En relación con esta iniciativa vale mencionar el trabajo citado de Santiago de Estrada en el que desarrollaba una “concepción amplia de trabajo”, que incluía a las actividades realizadas por los jubilados, respaldada, a su vez, en algunos conceptos de la Doctrina Social Cristiana: “y por supuesto, los múltiples trabajos no remunerados que realiza un jubilado en la medida que conserva su capacidad (...) con ese concepto la sociedad debe hacer posible el derecho del jubilado (derecho natural) a trabajar aunque sea en forma no remunerada”. Ver de Estrada, Santiago, “La Encíclica y los jubilados”, Op. Cit.

<sup>823</sup> Ley 21.451, 03/11/1976. El porcentaje se determinaba a partir de la cantidad de años de trabajo excedidos por el afiliado en relación con la requerida legalmente para poder jubilarse.

<sup>824</sup> En el año 1977, por medio de la ley 21659, se estableció que el empleador no podría obligar al trabajador a jubilarse hasta que este no alcanzase el porcentaje máximo del 82%.

trabajadores debían ser “partícipes del correcto financiamiento del sistema”<sup>825</sup>. La contrapartida de la recaudación que se propiciaba por medio de los discursos, las leyes y las distintas políticas fueron los constantes aumentos jubilatorios que, según la reforma de esta ley, se estableció que se darían cuando existieran aumentos salariales. Con respecto a esto, algunos autores demuestran que, desde la segunda mitad del año 1976, se fueron recuperando los haberes mínimos respecto de su reducción inicial. Esta tendencia se mantuvo hasta la siguiente década, al menos, hasta 1981 cuando estalle la crisis económica. Asimismo, existió un incremento importante en el número de beneficiarios del sistema (un 55% entre 1975 y 1983) y se logró elevar el haber jubilatorio medio hasta un porcentaje más cercano al salario medio para trabajadores en relación de dependencia<sup>826</sup> que, como veíamos al principio, era uno de los propósitos de la Secretaría de Seguridad Social.

#### **b. La modernización del Sistema**

De acuerdo a los funcionarios del MBS, en el pasado cercano, el sistema previsional había estado corrompido en sus “fines esenciales” por distintos intereses políticos. Por lo cual, en consonancia con lo ocurrido durante el “Onganiato”, había llegado la hora de depurarlo de los vicios de esa politización y administrarlo de una manera moderna, eficiente y racional. El objetivo era modernizar el sistema, incorporando ciertas técnicas y tecnologías existentes en los países europeos para simplificar todos los procedimientos administrativos. La voluntad de modernizar la administración de la seguridad social de la mano de las nuevas tecnologías estuvo anclada en dos objetivos principales de la cartera. El primero de ellos asociado con uno de los Principios de la Seguridad Social, relacionado con la “Inmediatez” de la prestación. De acuerdo al mismo, era necesario que se comenzaran a utilizar métodos simplificados y ágiles que aseguraran rápidos y eficaces procedimientos de recaudación de aportes y de otorgamiento de prestaciones, empleando la informática<sup>827</sup>. Asimismo, en las conclusiones y recomendaciones finales del Primer Seminario Conjunto de Seguridad Social: Universidad Nacional de Córdoba-Asociación Internacional de la

---

<sup>825</sup> Ley 21.451, 03/11/1976.

<sup>826</sup> Ver Jorge Feldman; Laura Golbert y Ernesto Isuani, Op. Cit..

<sup>827</sup> “Nuevo modelo de sistema de seguridad social participada”, aprobado en el VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, Panamá, del 17 al 24 de noviembre de 1976 y actualizado en 1979.



Seguridad Social (realizado del 22 al 29 de septiembre de 1979) se consideraba que los problemas administrativos de la seguridad social implicaban un alto grado de ineficacia e ineficiencia que se había traducido en una “crisis de confianza en la bondad de los sistemas de seguridad social en América Latina evidenciada en un alto grado de evasión, abusos y fraudes que han llegado a constituir una actitud abierta de rechazo y hostilidad en algunos países”<sup>828</sup>, lo que implicaba la necesidad de introducir nuevas tecnologías.

El objetivo de esta modernización es posible explicarlo también a partir de la intención de los funcionarios de la última dictadura de contraponer un presente caracterizado por la búsqueda de la operatividad y la eficiencia con un pasado que, como adelantamos, era asociado con el uso “político” y errático de un ministerio signado por la inoperancia y la lentitud. Por esto, podemos afirmar que la informatización de la administración del sistema tenía un fuerte peso político aunque, al mismo tiempo, pretendiese “despolitizar” al sistema de previsión en el sentido anteriormente expuesto.

En materia de modernización existieron, entonces, tres políticas principales: la transformación de los mecanismos de pago a los jubilados (expresada en la creación de la Orden de Pago Previsional), la creación de un Banco de datos que posibilitaría el otorgamiento de la jubilación automática, y el establecimiento de un método unificado de recaudación de aportes y contribuciones sociales mediante una boleta de depósito única (la Contribución Única de Seguridad Social).

La transformación del mecanismo de pago consistía en otorgar una Orden de Pago Previsional (OPP) al beneficiario en el banco más cercano a su domicilio. Luego de ser emitida, los beneficiarios podrían cobrarla en cualquier banco del país pudiendo elegir la casa pagadora más cercana a su domicilio, aquella en la que hubiese menos afluencia de público o que les proveyese una mejor atención. En palabras de Estrada, esto evitaría las “clásicas colas” que “tan deprimente espectáculo y tantas molestias ocasionan a los pasivos”<sup>829</sup>. En septiembre del año 1977, se implementó la “primera etapa” de esta modernización que consistía en la emisión del recibo de pago “a cobrar como hasta el presente en el Banco asignado al jubilado o pensionado”. En la “segunda etapa” se procedería a emitir más de una OPP (varios cheques correspondientes a un período

---

<sup>828</sup> “Primer Seminario Conjunto de Seguridad Social: Universidad Nacional de Córdoba-Asociación Internacional de la Seguridad Social” en Revista Estudios de la Seguridad Social, n°32, 1980. Pág. 88

<sup>829</sup> *Clarín*, 11/05/1977.

temporal en el que estimaban que no aumentarían los haberes) a cada beneficiario y se enviarían al banco en el que regularmente los beneficiarios cobraban su jubilación. Cuando terminara dicho período (que podía extenderse de uno a cuatro meses) el jubilado iría nuevamente al banco para retirar la chequera del nuevo período. Uno de los objetivos últimos de la reforma era poder llegar a enviar el cheque de los beneficiarios a su propio domicilio, cosa que no estaba prevista para la “Primera etapa”. Estos cambios fueron criticados por las organizaciones de jubilados, sobre todo por la Mesa Coordinadora de Jubilados y Pensionados, ya que sostenían que “se daría a cada jubilado y pensionado chequeras con el pago de 12 meses, sin variación del haber durante ese largo plazo”<sup>830</sup>; de Estrada les respondió diciendo que “sí se está estudiando pagar con cheques, pero ello es para evitar las ‘colas’ en los bancos y no para congelar haberes”<sup>831</sup>.

Otro de los cambios perseguidos era la creación de un banco de datos que consistía en la confección de un registro de afiliados que contendría los datos relativos a su vida laboral, posibilitándole obtener la jubilación en forma prácticamente automática. Se esperaba que “el trabajador que ha cumplido su ciclo de servicios obtenga casi inmediatamente su jubilación sin largas esperas ni la recurrencia a la industria del gestor”<sup>832</sup>. En relación con esto, a fines del año 1976, a través de la Resolución de la Secretaría de Seguridad Social N° 514, se creó el Banco de Datos de la Seguridad Social. El proyecto implicó el procesamiento de la información existente en las declaraciones juradas que los empleadores entregaban anualmente con la información relativa a los trabajadores. Uno de los objetivos centrales de este Banco de Datos era “la transformación de la operatoria de un trámite jubilatorio, elevando el sistema hacia la automatización en un plazo de poco más de dos años”<sup>833</sup>, procurando lograr la concesión automática de las prestaciones jubilatorias. Si bien no se logró la jubilación automática, estos esfuerzos llevaron a que efectivamente el trámite se agilizará.

La Contribución Única de la Seguridad Social (CUSS), por su parte, se implementó a través de la sanción de la ley 22.187, el 6 de marzo de 1980. El objetivo de la CUSS era que el empleador en lugar de ingresar boletas por separado de los aportes y contribuciones

---

<sup>830</sup> *Crónica*, 31/07/1977.

<sup>831</sup> *Crónica*, 03/08/1976.

<sup>832</sup> *Ídem*

<sup>833</sup> *Clarín*, 09/12/1977.

correspondientes a la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, realizara un único depósito equivalente a la suma de dichos importes. Con esto se simplificaría el trámite, reduciendo la evasión y aliviando la “pesada carga administrativa” que recaía sobre los empleadores<sup>834</sup>. La CUSS se implementó durante un corto tiempo ya que, como veremos en el próximo apartado, en octubre del año 1980 se eliminaron los aportes patronales para la financiación de la previsión social.

### **3. La eliminación de los aportes previsionales: Debates en torno a un cambio fundamental en el sistema.**

En torno a uno de los objetivos principales de la dictadura militar constituido por la llamada “lucha antsubversiva” existió una fuerte cohesión entre las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el otro objetivo fundamental, relacionado con la política de “normalización” económica” de Martínez de Hoz, generó múltiples conflictos en el interior de los cuadros del gobierno<sup>835</sup>. El conflicto se manifestó en dos niveles: entre los objetivos de Martínez de Hoz y los distintos sectores de las Fuerzas Armadas, y al interior del equipo económico. En este último existía un grupo que es caracterizado por Paula Canelo como parte de la “derecha liberal tradicional” y otro perteneciente a la “derecha liberal tecnocrática”. A grandes rasgos, los primeros se respaldaban en el enfoque cuantitativo de la moneda: consideraban que el problema de la inflación y del nivel de precios estaba determinado por la cantidad de moneda. Para este grupo la solución se basaba en la recesión y en el ajuste del gasto público. Los llamados “tecnócratas”, por su parte, defendían el “enfoque monetario de la balanza de pagos” y proponían fijar algunos precios claves (la cotización del dólar, las tarifas de los servicios públicos y los salarios) antes que controlar la demanda. Postulaban la necesidad de la apertura comercial y financiera a la competencia para desacelerar los precios internos e igualarlos con los internacionales. Por otra parte, eran críticos implacables del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, y proponían la completa liberalización de la economía de la interferencia estatal<sup>836</sup>.

---

<sup>834</sup> Ley 22.187, 06/03/1980.

<sup>835</sup> Paula Canelo, *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*, Op. Cit.

<sup>836</sup> Ídem, pp.61-62

Si bien los conflictos que suscitó la política económica del ministro Martínez de Hoz existieron desde los comienzos de la dictadura militar, interesa destacar las tensiones que produjo el avance de los “tecnócratas” en el área de economía durante la segunda presidencia de Videla, a partir del año 1978, cuando el ministro de Economía empezó a adquirir un poder mayor. A mediados del año 1978, Martínez de Hoz profundizó la apertura comercial y optó por el “enfoque monetario de la balanza de pagos” dando lugar, a fines de ese año, a una nueva etapa basada en la apertura irrestricta del mercado de capitales y la puesta en marcha de la tablita cambiaria. Estas políticas materializaron el avance de las posiciones de los “liberales tecnócratas” por sobre las de los “liberales tradicionales”. A pesar de la inflación, de la recesión económica y de las críticas que recaían sobre Martínez de Hoz, para Videla la política económica en esa etapa revestía una importancia fundamental. Por esto, el presidente de facto, a través de la reforma del gabinete, le dio al titular de Economía un “plus” de margen que le permitió facilitar la puesta en marcha de sus objetivos<sup>837</sup>. Esto permite explicar que en noviembre del año 1978, a raíz de sus diferencias con la gestión de Martínez de Hoz, Julio Bardi, el Ministro de Bienestar Social, renunciara a su cargo al igual que otros ministros: Oscar Montes (de Relaciones Exteriores y Culto), Carlos Laidlaw (Planeamiento), Julio Gómez (Justicia) y José María Klix (Defensa), que fueron reemplazados por oficiales retirados y civiles<sup>838</sup>. Jorge Fraga fue el nuevo ministro de Bienestar Social.

En este escenario es posible comprender los intentos de Economía tendientes a reformar un aspecto fundamental del sistema previsional: el de los aportes que aseguraban su financiación. El primer proyecto surgió en el año 1978 y proponía la supresión de los aportes de los trabajadores; la segunda propuesta fue dada a conocer en el año 1979 y pretendía eliminar los aportes y contribuciones de los empleadores.

Es importante tener en cuenta que las políticas destinadas al financiamiento de la seguridad social que este ministerio desarrolló no estaban escindidas de los proyectos y de las ideas de corte neoliberal que comenzaban a circular en otros ámbitos. Por ejemplo, el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA) desarrolló y publicó propuestas de modelos alternativos para la administración de la seguridad social. El ideario

---

<sup>837</sup> *Ibíd.*, p. 107

<sup>838</sup> Paula Canelo, “La política contra la economía-Los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional”, *Op. Cit.*, p.248

que encontramos entre los funcionarios del Ministerio de Economía y en los miembros del CEMA, nos permite advertir la existencia de un proyecto para la previsión social diferente al defendido por el MBS. El modelo económico y social de los liberales “tecnócratas” suponía que el estado abandonara su intervención en esferas como la salud, la educación y la seguridad social. Estos servicios debían ser ofrecidos por el sector privado y el estado debía limitarse a la regulación de áreas como la legislativa, judicial, defensa, orden público y relaciones exteriores. En este marco, se consideraba que los aportes y contribuciones realizados por el empresariado para la financiación de la seguridad social eran “impuestos al trabajo”, en tanto incidían en los costos laborales de manera negativa. A su vez, sostenían que perjudicaban al trabajador, al disminuir su “salario de bolsillo”. La seguridad social no debía ser, según los “tecnócratas”, una carga ni para el estado ni para el empresariado. Este grupo político e intelectual consideraba la posibilidad de suspender estas contribuciones para que los trabajadores pudieran disponer “libremente” e individualmente cuál sería la forma más conveniente para resolver el tema de su salud y su jubilación. Para el caso específico del sistema de previsión social, Roque Fernández, miembro del CEMA, publicaría, desde esa institución, en 1979, dos artículos: “Hacia una reforma del sistema argentino de previsión social”<sup>839</sup> y “Previsión social y crecimiento económico”<sup>840</sup>. En estos artículos, el autor criticaba el principio de “Solidaridad” defendido por los funcionarios de Bienestar Social<sup>841</sup> y proponía y defendía un “sistema de capitalización y seguro” para la previsión social. En este sentido, sostenía que no existía ninguna base sólida para justificar que “la provisión de rentas vitalicias (o sea jubilaciones y pensiones) esté a cargo de un monopolio estatal, en lugar de estar a cargo de empresas privadas de seguro actuando en un mercado competitivo”<sup>842</sup>, y se oponía a la existencia de aportes obligatorios.

---

<sup>839</sup> Roque Fernández, “Hacia una reforma del sistema argentino de previsión social”, Documento de Trabajo-CEMA N°1, 1979.

<sup>840</sup> Roque Fernández, “Previsión social y crecimiento económico”, Documento de Trabajo-CEMA N°6, 1979.

<sup>841</sup> De hecho, Roque Fernández citaba y criticaba en su artículo un discurso del ministro de Bienestar Social, Julio Bardi, publicado en *Clarín* el 14/10/1978, donde éste funcionario, defendiendo el principio de “Solidaridad”, rechazaba “ese otro principio” “liberal, individualista, egoísta de que cada cual debe soportar las consecuencias de sus propias contingencias [ya que] destruiría el derecho a la vida o condenaría a la miseria a la mayor parte de la población del mundo, especialmente a los trabajadores en relación de dependencia y a quienes perciban escasos ingresos o ninguno”.

<sup>842</sup> Roque Fernández, “Hacia una reforma del sistema argentino de previsión social”, Op. Cit., p. 34

Estas ideas que los “tecnócratas” defendían a la hora de pensar la seguridad social y, particularmente, la previsión social, veremos que repercutieron de manera concreta, aunque parcial, en las modalidades de financiamiento del sistema.

En diciembre del año 1978, Martínez de Hoz, al referirse al presupuesto del año en curso, propuso un proyecto por el cual se instaba a los ministerios de Economía, Trabajo y Bienestar Social a evaluar la posibilidad de eliminar todos los aportes sociales que realizaban los trabajadores para aumentar, por “vía indirecta”, el poder adquisitivo de los asalariados. Al parecer, esta cuestión surgió a raíz de una indicación de Videla derivada al Ministerio de Economía. Para realizar la evaluación del proyecto, se creó una Comisión Interministerial con representantes de las mencionadas carteras. Fraga, el ministro de Bienestar Social, se opuso a la eliminación de los aportes debido a que “se produciría un desfasaje económico en el área bajo su control, la que por contrario imperio, necesita de mayores recursos para llevar adelante sus programas”<sup>843</sup>. El ministro de Trabajo, Llamil Reston, coincidiendo con Fraga, habría manifestado su preocupación “por un posible mal funcionamiento de las obras sociales en caso de que se decidiera disminuir los aportes del sector asalariado”<sup>844</sup>. El 22 de marzo, el diario *Clarín* difundió un comunicado proveniente del MBS en el que el ministro señalaba que su posición con respecto a los aportes era la de “... no oponerse a su reducción en la medida que quede absolutamente garantizado el mantenimiento de las actuales prestaciones sin perjuicio que las mismas puedan ser mejoradas”<sup>845</sup>. Fraga, a mediados de abril, luego de realizar un supuesto estudio de la situación, volvió a emitir declaraciones al respecto afirmando que era “muy difícil” reducir los aportes previsionales sin perjudicar a las prestaciones, y que la condición para que fuese aceptada la reducción era que dichas prestaciones no fuesen afectadas. Por lo cual, a fines de abril, nuevamente Fraga y Reston se opusieron al proyecto defendido por el Ministerio de Economía. En este marco, Videla “impartiría instrucciones” a la Comisión Interministerial para que profundizara su evaluación sobre la factibilidad del proyecto en cuestión. Ante esta situación, Fraga volvió a insistir en que no se oponía a la disminución de las cargas, pero sí a la reducción de las prestaciones<sup>846</sup>. Lo que se puede observar en el

---

<sup>843</sup> *Clarín*, 21/03/1979.

<sup>844</sup> Ídem

<sup>845</sup> *Clarín*, 22/03/1979.

<sup>846</sup> *Clarín*, 18/04/1979.

marco del conflicto entre estos dos proyectos relacionados con la financiación del sistema previsional es que el nuevo ministro, Jorge Fraga, sólo realizaba críticas indirectas a los proyectos de Economía. De hecho, como dijimos, Fraga reiteraba que no se oponía a la reducción o supresión de los aportes en sí mismas (a las cuales sí se oponían Bardi y de Estrada, en tanto la iniciativa violaba el principio de “Solidaridad”, “la esencia de la seguridad social”) sino a que no existiesen fondos para solventar las prestaciones. Posiblemente, la moderación del ministro esté relacionada con que el principal y poderoso crítico de las políticas de Martínez de Hoz y su equipo, Massera, ya no se encontraba a cargo de la Armada, como durante la gestión Bardi, sino su reemplazante en la comandancia, Lambruschini. Como explica Canelo, el nuevo comandante, “deberá comenzar a tomar partido ante los embates que su anterior conductor le dispensaba al régimen, pasando de una ambigua postura inicial a una clara opción por el autoatamiento institucional”<sup>847</sup>. Es decir, el ministro Fraga no tenía el mismo respaldo que Bardi para enfrentarse al superministro de Economía.

De todos modos, como veremos más adelante, las iniciativas de Economía despertaron la oposición y las críticas de diversos actores estatales y civiles.

Este primer proyecto no se llevó a la práctica. De acuerdo con una monografía publicada en una revista de seguridad social, el proyecto naufragó debido a que se realizó un informe sobre costos laborales con cifras comparativas provistas por la Organización Internacional del Trabajo que neutralizó el intento<sup>848</sup>. Es decir, este informe habría demostrado que los aportes de los trabajadores argentinos destinados al sistema previsional no era una cifra desproporcionadamente mayor a la aportada por los trabajadores de otros países, lo cual echaba por tierra uno de los principales argumentos del Ministerio de Economía para justificar su supresión. Quizás las críticas y desacuerdos que el proyecto provocó también funcionaron como un freno a la iniciativa.

En cambio, el proyecto de la cartera de Economía que, a fines del año 1979, propuso suprimir los aportes patronales del 15 por ciento destinados a la previsión social y al Fondo Nacional de la Vivienda tuvo una suerte distinta. De acuerdo al proyecto en cuestión, el sistema previsional se financiaría a partir de los impuestos coparticipables, en

---

<sup>847</sup> Paula Canelo, *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*, Op. Cit , p. 87

<sup>848</sup> “La planificación social en la Argentina”, en *Revista Estudios de la Seguridad Social*, N° 44, 1982, p. 55

particular con el IVA que se generalizaría en el año 1981. Se establecería un régimen de redescuento automático del Banco Central al Banco Nación para que el 15 de cada mes acreditase, a la orden del sistema previsional, los recursos necesarios, de acuerdo a una cifra calculada por Bienestar Social, según el monto de la recaudación en concepto de los aportes de los trabajadores<sup>849</sup>. De acuerdo a la Secretaría de Hacienda, los fondos que el Tesoro debía comenzar a girar a Bienestar Social representaban el 3,75 por ciento del PBI.

En materia previsional, este proyecto fue el más polémico y fuertemente criticado de todo el período estudiado. Para discutirlo se creó una Comisión Interministerial en la que, en un principio, participaron representantes de los Ministerios de Bienestar Social, Economía, Trabajo y Planeamiento, y el Secretario General de la Presidencia de la Nación. Más tarde se incorporó también el Ministerio de Cultura y Educación. Las adhesiones y oposiciones gravitaron en torno a dos proyectos: uno de Economía (antes mencionado) y otro de Bienestar Social. Desde este último ministerio, no se pretendía criticar el origen de los fondos en sí mismo, es decir, a que provinieran de los impuestos coparticipados; para Fraga este asunto era “responsabilidad de Economía”. Señalaba que no existían “desinteligencias” con el ministro de Economía y se encargaba de reiterar una y otra vez que las diferencias en los “puntos de vista” no expresaban la existencia de enfrentamientos en el seno del gobierno.

Ahora bien, el proyecto alternativo de Bienestar Social, en lo fundamental, preveía la continuidad de los aportes patronales jubilatorios al sistema de previsión social (a la Dirección Nacional de Recaudación Previsional), pero deducibles del pago del IVA y otros gravámenes nacionales. Las sumas aportadas se descontarían automáticamente de su aporte al IVA asegurándoles a los empresarios -cuando correspondiera- los reintegros por pagos mayores en un plazo no mayor a 30 días<sup>850</sup>. A pesar de que el ministro de Economía consideraba que este proyecto era inviable, Fraga aseguraba su viabilidad y afirmaba que, al tiempo que preservaba la integridad del sistema previsional, cumplía con el objetivo perseguido por el gobierno, ya que el aporte sería descontado del pago de impuestos, abaratando, de esta manera, los costos operativos de las empresas y asegurando la provisión de fondos a las Cajas de jubilaciones y pensiones<sup>851</sup>. El proyecto de Bienestar Social

---

<sup>849</sup> *Clarín*, 09/08/1980.

<sup>850</sup> *Clarín*, 09/08/1980.

<sup>851</sup> *Ídem*.



también se oponía a que los recursos provenientes del IVA ingresaran a la Tesorería General. Por un lado, sostenía que esto restaba agilidad al mecanismo ya que no posibilitaba una fluida, automática y autónoma corriente de fondos a las cajas de jubilados. Por otro lado, temía que los recursos en manos del Tesoro se vean perjudicados a causa de los “vaivenes” políticos que acontecían en Argentina. En este sentido, buscaba elaborar una norma jurídica que asegurara que “la habitual voracidad de la Tesorería General no podrá bajo ningún caso y bajo ninguna excusa echar mano a esos recursos”<sup>852</sup>. Otra exigencia de Bienestar Social y de Cultura y Educación era que se precisara la forma y el porcentaje del reemplazo de los aportes suprimidos. Dentro de la Comisión interministerial en la que se discutían los proyectos, los representantes del Ministerio de Planeamiento y de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, se opusieron al proyecto de Economía, aunque, al parecer, más que demostrar su adhesión al proyecto de Bienestar Social, discutieron el problema de fondo, es decir, la eliminación de los aportes patronales<sup>853</sup>. Martínez de Hoz, por su parte, respondiendo a las inquietudes de Bienestar Social, no estuvo de acuerdo con que la provisión de los fondos necesarios para suplir los aportes jubilatorios eliminados se realice en forma automática y sin la intervención de la Tesorería Nacional<sup>854</sup>.

En este marco, las objeciones realizadas al proyecto de Martínez de Hoz desencadenaron una escalada de críticas contra este ministro por parte de una serie de actores entre los cuales existieron políticos, sindicalistas, organizaciones de jubilados, militares e incluso organizaciones del empresariado nacional<sup>855</sup>.

Durante las negociaciones relacionadas con este proyecto, de Estrada convocó a las distintas organizaciones de jubilados a participar de un programa creado por medio de la Resolución 461 de la Secretaría de Seguridad Social de “Asesoramiento de las entidades representativas de los jubilados y pensionados como directamente interesados en la reforma de las contribuciones a cargo de los empleadores”<sup>856</sup>. En las consideraciones de la Resolución se sostenía que era importante la participación de los jubilados ya que la medida, en el caso de aplicarse, implicaría la modificación sustancial de la estructura

---

<sup>852</sup> *Clarín*, 21/08/1980.

<sup>853</sup> Ídem.

<sup>854</sup> *Clarín*, 24/08/1980.

<sup>855</sup> Fundamentalmente, demostró su oposición al proyecto la Asociación Empresaria de Rosario. Ver *Clarín*, 15/07/1980.

<sup>856</sup> Resolución S.E.S.S, 11/07/1980.

financiera del régimen nacional de jubilaciones y pensiones. Tal como se evidencia en una nota del diario *La Nación*, a raíz de los anuncios de Economía, las organizaciones de jubilados continuaron ocupando ese lugar de interlocutores privilegiados de Seguridad Social: “Admitió de Estrada que a su secretaria habían llegado inquietudes de las entidades de jubilados y pensionados, acerca de las implicancias de las medidas anunciadas”. También señaló que la Secretaría a su cargo había invitado a las principales entidades de jubilados para constituir una comisión para participar de los estudios que se realizaban: “seguiremos en el diálogo permanente con esas entidades para que sepan perfectamente qué es lo que se está haciendo y qué es lo que se va a hacer”<sup>857</sup>. Las organizaciones de jubilados, en este contexto, intentaron hacer valer ese lugar de importancia que habían pretendido otorgarles. Las exigencias y críticas que realizaban frente a la decisión de Economía permiten visualizar que estos grupos intentaban hacer valer esos derechos que, insistentemente, Seguridad Social había recalado que poseían. En este sentido, aparecen sus voces exigiendo al ministro de Economía o al presidente Videla que revean la medida. La Mesa Coordinadora de Jubilados y Pensionados de la República Argentina ligaba el problema específico del sistema previsional con las consecuencias más generales de la política económica propuesta: “la disminución de la recaudación previsional se acentúa con la libre importación de los productos que se fabrican en el país”, y emitió el mensaje: “en nombre de todos los jubilados y pensionados de la argentina, pedimos a Vuestra Excelencia que no autorice ninguna disminución de aportes y contribuciones a nuestro régimen previsional”<sup>858</sup>. Luego, solicitó una audiencia al Ministro de Economía Martínez de Hoz “para que reconsidere su aptitud de suprimir la contribución patronal, basamento de la ley de recaudación previsional” que “garantiza la continuidad de las jubilaciones y pensiones, garantía que desaparece si dependemos de hipotéticos sobrantes del impuesto IVA”<sup>859</sup>. La Asociación de Jubilados y Pensionados del Comercio y Actividades Civiles también criticaba duramente, en una declaración, el proyecto ya que “para tomarse esa medida no fueron a los jubilados y que parecería que se quiere destruir ‘todo el andamiaje de protección previsional en función de medidas de emergencia y coyunturales’”<sup>860</sup>. Aquí se

---

<sup>857</sup> *La Nación*, 12/07/1980

<sup>858</sup> *La Nación*, 12/07/1980.

<sup>859</sup> *Clarín*, 23/07/1980

<sup>860</sup> *La Nación*, 02/08/1980

advierte, además, el lugar que venían ocupando: en tanto actores centrales del sistema previsional, debían ser consultados. El conflicto evidencia algo más que el lugar que las organizaciones de jubilados habían empezado a ocupar en relación a Seguridad Social: La adhesión efectiva que las estrategias de Bienestar Social lograron. Como decíamos, uno de los basamentos de las políticas del Secretario de Estrada y de algunos funcionarios del ministerio de Bienestar Social era lograr una participación de los actores interesados que, a su vez, respondiera a los preceptos de un orden basado en la despolitización de la sociedad. El lugar que la agencia otorgó a los grupos corporativos y a la “eficiente” administración del sistema de seguridad social garantizó, a su vez, una cuota alta de consenso. En este sentido, la oposición de las organizaciones de jubilados ya no era a la dictadura en general, sino al ministro de Economía que, además de demostrar una alta “insensibilidad” frente a la clase pasiva, pasaba por alto las decisiones del MBS. En este sentido, la Asociación de Jubilados y Pensionados de Mar del Plata envió un telegrama a Videla en el que reclamaba “apelando a su sensibilidad social” que “no promulgue la Ley” y sostuvo que la iniciativa de eliminar los aportes patronales “fue adoptada por el Ministerio de Economía con un absoluta falta de consideración hacia la decisión del Ministerio de Bienestar Social”<sup>861</sup>. Asimismo, el Consejo Intercentros de Lanús se opuso a que las decisiones sobre el régimen previsional dependieran del Ministerio de Economía “pues de esa manera se pasa por encima del Ministerio de Bienestar Social y la Secretaría de Seguridad Social”<sup>862</sup>. La Unión de Jubilados del Transporte de Pasajeros, por su parte, se dirigió al ministro de Bienestar Social de ese entonces, contralmirante Jorge Fraga, solicitándole que adopte una “firme actitud como ha ocurrido en anteriores oportunidades”<sup>863</sup>. Como vemos, las oposiciones y las adhesiones se polarizaron entre las carteras de Economía y Bienestar Social. La decisión de Martínez de Hoz era vista como una aberración que violaba principios enraizados en la sensibilidad nacional. El diario *Crónica* recuperaba una declaración de la Asociación de Jubilados y Pensionados del Comercio y Actividades civiles que expresaba que la decisión de suprimir estos aportes sociales “evidencia el espíritu de insensibilidad que inspira la política del doctor Martínez de Hoz” y agregaba que

---

<sup>861</sup> *Clarín*, 23/07/1980

<sup>862</sup> *Crónica*, 26/07/1980

<sup>863</sup> *Crónica*, 19/07/1980

en representación de los 32.000 jubilados del gremio resolvió dirigirse a la opinión pública nacional e internacional denunciando esta actitud antipopular que conspira no sólo contra los legítimos derechos de los ciudadanos sino contra la integridad misma de la Nación y haciendo saber su decisión de mantener la permanente e inalterable defensa de los legítimos derechos de los trabajadores argentinos a gozar de un sistema de seguridad social que garantice el bienestar de la familia<sup>864</sup>

Con el mismo tinte defensivo, la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones de Jubilados y Pensionados de la Argentina realizaba un “llamado patriótico” a Videla y a la junta militar, para que no permitieran la supresión del aporte patronal del 15% destinado al pago de haberes del sector<sup>865</sup>. Asimismo, la Asociación de Jubilados y Pensionados de Mar del Plata envió un telegrama a Videla en donde reclamaba “apelando a su sensibilidad social que no promulgue la ley”<sup>866</sup>.

Sin embargo, a pesar de la oposición social y a que el proyecto de Bienestar Social fue el que ganó más adhesiones dentro de la comisión de discusión, del desacuerdo nació la irremediable intervención de Videla que se pronunció a favor del proyecto de Martínez de Hoz<sup>867</sup>. La supresión de los aportes patronales, a partir del 1/10/1980, fue aprobada por medio de ley 22.293. A pesar de este triunfo de los “tecnócratas”, los reaseguros que exigían quienes se oponían a la iniciativa de Economía se incorporaron en la redacción final. En este sentido, frente a un posible faltante de los recursos provenientes de los impuestos coparticipables, se previó el financiamiento del sistema previsional a través del Banco Central a partir del recurso de la emisión. Y, efectivamente, esto fue lo que en la práctica aconteció. Las autoras Cortés y Marshall, cuando analizan las consecuencias de la supresión de los aportes patronales, concluyen que lo que ocurrió fue que la financiación del Sistema previsional fue cubierta por los asalariados y jubilados a través del consumo<sup>868</sup>. Podríamos afirmar que esta conclusión es cierta sólo en parte ya que el dinero proveniente del IVA no llegó a resolver el problema de los recursos disponibles para el sistema. El diario *Clarín* introducía, en el año 1981, la problemática a través del titular

---

<sup>864</sup> *Crónica*, 26/07/1980

<sup>865</sup> *La Nación*, 04/08/1980

<sup>866</sup> *La Nación*, 04/08/1980

<sup>867</sup> *Clarín*, 19/08/1980.

<sup>868</sup> Cortés, Rosalía, “La seguridad social en la Argentina; el sistema de previsión social”, Op. Cit.; Marshall, Adriana, *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, Op. Cit.

“Una cuenta que no cierra” y, si bien la reimplantación del aporte patronal se discutió en el marco de un proyecto de reducción del gasto público, las posibilidades efectivas de llevarlo a cabo eran ínfimas. Estos límites quedan expresados en un telegrama que la Unión Industrial Argentina dirigió al presidente Viola y a los Ministros de Economía, Hacienda y Finanzas, y de Industria y Minería retomando los argumentos propios de la “derecha liberal tecnocrática”, en el que afirmaba que la reimplantación del aporte patronal atentaría contra las empresas manufactureras, aumentado sus costos productivos y descolocándolas aún más en su posición relativa en la competencia internacional<sup>869</sup>. En ese contexto era difícil dar marcha atrás y, de hecho, a pesar de la situación crítica del sistema, los aportes patronales se restituyeron cuatro años después, en 1984.

## **Conclusión**

Uno de los objetivos de este trabajo fue, teniendo en cuenta las percepciones sociales y estatales sobre los abuelos y jubilados, intentar comprender las políticas vinculadas con la previsión social a la luz de las particularidades del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional. Como se pudo observar, la comprensión de los objetivos y características más generales del régimen político que inauguró el golpe de marzo de 1976 fue fundamental para entender el entramado de diagnósticos, políticas y discusiones que se desarrollaron principalmente desde los Ministerios de Bienestar Social y Economía.

Es decir, por un lado, tener en cuenta uno de los fines fundamentales de la dictadura vinculado a la “lucha antisubversiva” y al desmonte de las estructuras socioeconómicas basadas en el modelo industrialista, nos permitió comprender su impacto en los diagnósticos de los funcionarios de la cartera de Bienestar Social y en las políticas que llevaron adelante. Por otro lado, para nuestro enfoque fue necesario considerar el costado faccioso del gobierno militar y la importancia de las diferentes tradiciones político-ideológicas y los intereses de los distintos actores involucrados en estas políticas. Como explican los autores Novaro y Palermo “A lo que se hallaron subordinadas en realidad las propuestas del equipo económico desde un principio fue al

---

<sup>869</sup> *Clarín*, 10/05/1981.

heterogéneo conjunto de ideas y orientaciones reaccionarias, nacionalistas, católicas, liberales, etcétera, que portaban los militares al encarar tanto su cruzada contra la subversión como la refundación de la sociedad”<sup>870</sup>.

Como vimos, los posicionamientos y tensiones entre los diferentes actores implicaron importantes avances y retrocesos para la administración del sistema previsional. El fortalecimiento evidente de dicho sistema durante los primeros años de la dictadura fue producto de las políticas encaradas desde el MBS por la gestión Bardi-de Estrada. Si bien, por un lado, fue fundamental para esto la pretendida “despolitización” que se llevaría a cabo a partir de la adopción de mecanismos *modernos y eficientes* de administración; por otro lado, el ideario anteriormente mencionado, afín con la Doctrina Social de la Iglesia, nos permite comprender todo un conjunto de políticas que, al tiempo que buscaba incorporar a los beneficiarios en la toma de decisiones, también pretendía preservar al sistema previsional de los embates a los que pretendían someterlo los principales funcionarios del Ministerio de Economía. La situación de relativo crecimiento y fortalecimiento del área previsional comenzó su declive con la supresión de los aportes patronales, cuando la balanza se inclinó a favor de uno de los proyectos de la denominada “derecha liberal tecnocrática”.

En suma, con este trabajo pretendimos realizar un aporte en distintas direcciones: por un lado, dar cuenta de las principales políticas ligadas a la previsión social durante la última dictadura militar; por otro, avanzar en la comprensión, a partir de un estudio de caso, del marco de disímiles posiciones y conflictos en el cual se tomaban las principales decisiones; y, finalmente, observar la doble dinámica de oposición al proyecto económico y de adhesión a la gestión del secretario de Estrada.

---

<sup>870</sup> Marcos Novaro y Vicente Palermo, Op. Cit., p. 59

## Conclusiones generales

El objetivo general de esta tesis fue analizar la intervención social del Estado, a través de la red de actores, proyectos y políticas articulada en torno al MBS, en un contexto de la historia argentina reciente signado por la violencia política. Como hemos visto, entre los funcionarios políticos más influyentes del elenco ministerial de los diferentes gobiernos, predominaron civiles y militares que defendían un ideario católico, conservador y/o nacionalista; y durante el tercer peronismo, ascendieron grupos de la derecha de ese movimiento.

En primer lugar, entonces, debido a las particularidades de la represión estatal en este período, creemos que es importante pensar el accionar del MBS en espejo con las prácticas represivas que signaron los diferentes gobiernos estudiados. De esta manera, entre 1966 y 1983 existieron diferentes conjuntos de políticas y, aunque no todas fueron de naturaleza represiva, condensaron en su formulación los diagnósticos más generales de los distintos gobiernos sobre la crisis política, social y cultural en la que presuntamente se hallaba el país y sobre las formas que debía adquirir su resolución. En este sentido, incluso las políticas sociales y los beneficios otorgados a diferentes sectores de la población, se inscribían de alguna forma en esa tendencia: para erradicarla, para evitarla o para compensar sus males.

Así, advertimos diferentes conjuntos de iniciativas que respondían a esto.

Entre 1966-1970, frente a la “partidocracia”, el conflicto social, el desorden, la desunión, el “materialismo”, la preeminencia de la relación capital-trabajo, la “masificación” propia del capitalismo, el excesivo centralismo administrativo del Estado Nación y la “anulación” de la “persona humana”; la receta del MBS incluía el “comunitarismo”, la participación técnica de las asociaciones civiles, la “moralización” y la tecnificación de la seguridad social, la recuperación de la “persona humana” y la revitalización del municipio.

En este sentido, ante los intentos de terminar con el “desorden” inherente al sistema de partidos, la crisis institucional a la que llevaban los mecanismos de representación de la democracia liberal y el excesivo peso del Estado nacional; durante el “Onganiato” los funcionarios católicos del MBS cumplieron un papel importante en el desarrollo de formas alternativas de “participación comunitaria”. Para entender el proyecto de la SEPAC, por un lado, tuvimos en cuenta la mirada corporativista y tradicionalista de los “integristas” (Petracca y Gorostiaga), y la adopción de los Principios de la Doctrina Social de la Iglesia y de las encíclicas de los años sesenta por parte de los “ateneístas” (Alvarez, Puigbó, Medrano, de Estrada). A pesar de las diferencias entre estos dos sectores, ambos coincidían en la necesidad de llevar adelante una descentralización en la ejecución de diversas políticas en los niveles subnacionales (principalmente al municipio), a partir de la invocación conjunta del Principio de “Subsidiariedad del Estado”. Al mismo tiempo, junto con la descentralización, era necesario promover la participación local de las asociaciones civiles en la gestión de diferentes iniciativas a través de los Consejos de la Comunidad. También observamos que, en este aspecto, católicos y organismos internacionales confluyeron. Sobre todo, los miembros del Ateneo de la República y sus redes, con una mayor flexibilidad y *expertise* en ciencias sociales, combinaron dos elementos claves de la época: la defensa de los principios socialcristianos y la fascinación por la “técnica” en sentido amplio, pero, en este caso aplicada a la promoción de la participación comunitaria.

De esta manera, la “comunidad” -sobre todo el municipio- y las “instituciones intermedias” -las diversas asociaciones civiles-, estuvieron en el centro del proyecto descentralizador de la SEPAC. Aunque, como mostramos, la “Subsidiariedad del Estado” también atravesó otras áreas del MBS.

En el período 1970-1973, la estrategia fue de negociación y apertura, tendió a fortalecerse el rol “benefactor” del ministerio, pero al analizar su estructura burocrática también observamos que comenzaron a instalarse algunas pautas de intervención política y discursivas que, en los años siguientes, serían funcionales a la estrategia represiva. Nos referimos a la jerarquización de la Secretaría del Menor y la Familia y a la creación del CONATON y el CENARESO contra la difusión de las drogas y para el tratamiento del toxicómano.



Durante el tercer peronismo, con López Rega frente al MBS se realizaron diferentes intervenciones en varias áreas. Sin embargo, comenzó a recrudecer la represión estatal y paraestatal contra la oposición y los sectores de la izquierda. El MBS en estos años, directamente, hizo un aporte material y logístico a las tareas represivas legales e ilegales. Aunque, como hemos indicado, también existían intervenciones de otra naturaleza, que pretendían ampliar los consensos sociales. Aún así, en la propia construcción discursiva del beneficiario o argentino ideal también advertimos la estigmatización realizada contra los rasgos del enemigo imaginado: los jóvenes del sector social de las clases medias y altas que, a su vez, adscribían a la izquierda política; y los trabajadores del sindicalismo combativo.

En este sentido, López Rega, con la intención explícita de emular la obra de Eva Duarte y con el propósito menos claro de deslegitimar a la juventud politizada y al trabajador combativo, el MBS y la Revista *Las Bases*, recuperaban -muchas veces con nombre y apellido- historias de vida de pobladores de villas o de barrios suburbanos que eran trabajadores muy pobres e informales, amas de casa viudas, niños y ancianos, algunos de ellos con discapacidades. Además de mostrar la manera en que estos beneficiarios del “Ministerio del Pueblo” habían obtenido viviendas, marcapasos, tratamientos médicos o ayudas diversas, también destacaban el presunto carácter apolítico, bondadoso e inofensivo de estas personas. Esto nos permite explicar la centralidad que en estos años adquirió la asistencia brindada por la DINES, la “Cruzada de la Solidaridad Justicialista” y los planes de erradicación de villas y relocalización de la Secretaría de Vivienda.

A partir de 1974, al mismo tiempo, comenzó a construirse una estrategia de intervención que se volvería hegemónica en el MBS de los años de la última dictadura. En este sentido, el propio Perón y diferentes funcionarios y medios de prensa del MBS, recrearon algunas metáforas biologicistas sobre la sociedad para acentuar el carácter patológico de la “infiltración” del “subversivo” visto como un agente foráneo y extraño al “cuerpo social” argentino. A partir de este imaginario, si en algunos casos había que “extirpar” de cuajo la “enfermedad”, en otros, la intervención social/asistencial podía servir para “curar” o para “prevenir”. Así, se fueron borrando los límites discursivos y prácticos entre lo social y lo biológico.

El accionar de la DINES es un ejemplo de esta tendencia creciente, ya que en su programa de acción convivían diversos tipos de intervención de “emergencia”: la pobreza, la catástrofe natural, un accidente de auto, un atentado o el traslado de un enfermo a un hospital. En este caso, debido a la represión clandestina organizada desde el Ministerio, el problema de la DINES se complejiza ya que, en ese contexto, los actores, los recursos y los transportes de la dependencia podían emplearse para el amplio espectro de su accionar.

Asimismo, los funcionarios del MBS, en particular, y del gobierno, en general, por medio de las metáforas biologicistas empezaron a introducir fuertemente la referencia a la familia como la “célula básica de la comunidad” que había que proteger y expandir. A partir de 1974, se proyectaron políticas para aumentar las tasas de natalidad con el fin de prevenir el avance futuro del imperialismo sobre los abundantes recursos de un país despoblado. En cambio, en los años de la última dictadura, según el MBS, el cuidado espiritual y material de la familia (“célula”) era fundamental para evitar la propagación por la sociedad (“tejido”) de las ideas y prácticas del enemigo “subversivo” (virus/cuerpo externo/cáncer).

En este marco, en el “reparto de tareas”, el dispositivo represivo secuestraba, torturaba, asesinaba y desaparecía los cuerpos de las víctimas, y el MBS intervenía a través de la “prevención” y “recuperación” de las “células” infectadas. Si durante la gestión de López Rega resulta difícil clarificar la especificidad de cada tipo de intervención, en las iniciativas del MBS hacia la familia durante el *terrorismo de Estado* el problema se potencia. Aún así, hemos intentado reconstruir diferentes iniciativas. Por un lado, observamos las de carácter pedagógico y formativo ligadas a los diversos congresos, jornadas, cursos y capacitaciones sobre los roles dentro de la familia que los funcionarios dictaban junto a los sacerdotes y el amplio espectro del laicado católico. Por otro lado, en esta confluencia de diagnósticos entre Estado y “mundo católico”, el problema de la familia era ideológico/cultural/moral, pero también era material: la familia estaba en crisis porque los trabajadores no llegaban a cubrir las necesidades de su familia. En este contexto, desde la Secretaría de Seguridad Social, el católico Santiago de Estrada aumentó las asignaciones familiares mucho más que el precio del salario mínimo.

Asimismo, para los principales actores estatales y sociales el problema de la familia era mucho más amplio, hundía sus raíces en los cambios en las relaciones familiares de los años sesenta y también se expresaba en el diagnóstico de la “brecha generacional” que resonó con mucha fuerza, sobre todo, entre 1976-1980. La brecha entre los jóvenes y los viejos, síntoma de los cambios, repercutía negativamente en diferentes sentidos. Sobre todo, porque el abuelo, portador de tradición, también era un pilar importante de la moral y las formas de familia de un tiempo que había sido mejor, según las lecturas de los católicos conservadores. Por ese motivo, para quebrar esa supuesta estabilidad, el “subversivo” había planificado la distancia entre los jóvenes y sus mayores. Al separarse del viejo, el joven se alejaba de una moral que funcionaba como el “anticuerpo” necesario para resistir los engaños del seductor enemigo. El “virus subversivo” actuaba difundiendo drogas, prácticas sexuales consideradas deshonorosas y la “delincuencia” en un sentido amplio que incluía la lucha armada. En este marco, el CENARESO llevaría a cabo su función de recuperación de adictos.

El MBS insistía con que, además de vigilar a los jóvenes, los padres debían controlar el comportamiento de los niños y sus compañías, y también evitar tener conductas que lesionaran su sensibilidad o integridad física. El peligro era que se alejaran del hogar y anduvieran solos en la vía pública, ya que en esos años acechaban las “amenazas”. Por esto, el MBS creó el Cuerpo de Vigilancia Juvenil para recorrer las calles y estaciones en busca de menores solos y devolverlos a sus casas o a los institutos de menores.

En el período 1966-1983, otra área más indirectamente relacionada con las prácticas represivas pero que también evidenció la imbricación entre el diagnóstico de crisis y política social, fue el sistema previsional.

En relación con esto, encontramos un conjunto de iniciativas ligadas a la previsión social, sobre todo en los períodos 1966-1970 y 1976-1980, que buscó “despolitizar”, tecnificar e informatizar su resolución. En los dos períodos, el Subsecretario/Secretario católico Santiago de Estrada, jugó un rol importante en la puesta en marcha de los cambios. Los diagnósticos y presupuestos de los gobiernos y agentes estatales encargados de las políticas del área de las dos dictaduras atribuían el desorden administrativo heredado a la excesiva “politización” del sistema durante los diferentes gobiernos peronistas.

Onganía y los funcionarios del MBS de su gabinete atribuían el problema previsional a la preeminencia de la relación capital-trabajo, a la presencia sindical y a los “vicios” propios de la “partidocracia”. Durante la última dictadura, los ministros Bardi y Fraga, y el secretario de Estrada también consideraban que el “populismo”, el “asistencialismo” y la corrupción del MBS del tercer peronismo habían llevado a la sanción de la ley 21.118 que derivó en la inviabilidad del sistema para beneficiar a los trabajadores en actividad, en desmedro de los jubilados. En este contexto, política era antónimo de eficiencia, pero, sobre todo, se oponía a la moralidad que debía revestir a un sistema como el jubilatorio, según los principios socialcristianos. A su vez, eficiencia y modernización iban de la mano, y estos objetivos permearon fuertemente las iniciativas del área, modificadas a partir del plan de Merello, durante el “Onganiato”, y a partir de las estrategias de “automatización” del sistema durante la última dictadura. En ambos momentos históricos, aunque también durante la gestión de Manrique, la figura del jubilado adquirió mayor centralidad que la del trabajador en actividad. En este sentido, es destacable la diferencia respecto al peronismo clásico y al período 1973-1976, cuando los sindicatos adquirieron el control de las Cajas de Previsión. Como hemos visto, en una ocasión, López Rega se vio en la necesidad de aclararles a las organizaciones de jubilados que debían dirigirse a la CGT para realizar reclamos y llevar petitorios. De esta manera, la diferencia de enfoque con las dictaduras estudiadas es evidente, no sólo por la interpelación al jubilado, sino por los aspectos materiales, ya que incluso cuando la negociación salarial estaba congelada, los haberes jubilatorios aumentaban.

En las diferentes gestiones bajo regímenes militares se afirmaba que, por beneficiar a los trabajadores en actividad -con la jubilación a edades consideradas tempranas o por reducción de aportes-, se habían visto perjudicado los derechos del sector pasivo. El jubilado, a diferencia del trabajador en actividad, era visto como una figura desprotegida y abusada por los diferentes vicios de la política argentina (“populismo”, “materialismo”, “demagogia”, “asistencialismo”). Y, de hecho, en casi todos los gobiernos militares considerados, diferentes agentes como el ministro Manrique y el secretario de Estrada, consideraron una prioridad mejorar la situación económica del jubilado (aumento de haberes), ampliar sus derechos (creación del INSSJP y PAMI), resolver con celeridad los

tramites (“jubilación automática”) e impulsar su participación en la administración del sistema.

De esta manera, un segundo conjunto de iniciativas destinadas a este sector de la población, ligadas a la estricta búsqueda de adhesión. En ambas dictaduras, al tiempo que se desalentaba la presencia sindical en la administración de la seguridad social, el MBS promovió la “participación” de las organizaciones de jubilados. De hecho, estas organizaciones fueron las principales interlocutoras de los funcionarios. Sobre todo durante la última dictadura, cuando de Estrada adquirió mayor protagonismo, impulsó diferentes iniciativas para incluir a los jubilados en el control y fiscalización del sistema. Entonces, las mejoras en los haberes y los servicios, junto con la revalorización del jubilado para el MBS, permiten comprender que, frente a los intentos del equipo de Martínez de Hoz de promover un sistema de capitalización y seguro, los jubilados y distintas organizaciones del sector pasivo se opusieron al Ministerio de Economía respaldándose en el proyecto del MBS y de la Secretaría de Seguridad Social. Esto nos permite pensar que la búsqueda de consenso desde el MBS privilegió a estos actores como base para el fortalecimiento de las adhesiones al régimen.

En segundo lugar, a lo largo del período estudiado, también hemos detectado actores y prácticas que no estaban del todo articuladas con las dimensiones más represivas o autoritarias de los regímenes y gobiernos que tuvieron lugar en esos años. En este sentido, también vale hacer mención a la estrategia metodológica adoptada. A través de los capítulos, para entender la formulación de los problemas que ingresaron en la agenda ministerial, consideramos imprescindible dar cuenta de los discursos sociales más amplios sobre las diferentes problemáticas centrales de cada subperíodo. Este abordaje nos permitió encontrar amplias coincidencias entre funcionarios y actores sociales que no participaban necesariamente de las redes católicas, conservadoras y nacionalistas de las que provenían los principales agentes estatales. Así, dar cuenta de los encuentros y desencuentros entre Estado y Sociedad también fue fundamental para complejizar el derrotero de las políticas.

Por ejemplo, en los años del “Onganiato”, dos políticas centrales que analizamos -el “comunitarismo” y la modernización del sistema de seguridad social-, aunque fueron implementadas teniendo en cuenta el diagnóstico analizado de crisis y atraso político-

social, eran idearios que tenían un amplio alcance en diferentes ámbitos de la nación y del mundo. En los años sesenta, los militares, los católicos, los organismos internacionales, los intelectuales, los académicos expertos en ciencias sociales y amplios sectores de la cultura de izquierda del país adherían por igual a las utopías futuristas y modernizantes. Por este motivo, no es raro que Merello fuera interpelado, en simultáneo, por las redes católicas del “Onganiato” y por los artistas del Instituto Torcuato di Tella.

A su vez, particularmente durante los últimos años de la “Revolución Argentina”, el MBS cumplió importantes funciones sociales, también alejándose del paradigma represivo. Manrique, un ex marino ligado a las acciones golpistas contra el peronismo en 1955, en el contexto de apertura política, jerarquizó distintas dependencias, expandió la burocracia ministerial con actores civiles expertos en el área y/o provenientes de partidos políticos, e incorporó nuevas demandas sociales a la agenda del MBS. En su discurso proselitista adquirieron relevancia el interior del país y el “hombre común”, al que Manrique se acercaba en sus numerosos viajes con promesas y con recursos.

Durante el *terrorismo de Estado*, en el marco de la feroz “lucha antisubversiva” tras la cual se encolumnaron los diferentes actores y agencias estatales; dejando de lado la evidentes y amplias coincidencias sociales acerca del enemigo a combatir, también detectamos algunos discursos y espacios compartidos por actores de naturaleza diferente en las políticas prioritarias del área.

En este sentido, como hemos visto, las representaciones que ligaban la niñez con el futuro y que, por ello, la hacían un campo prioritario de “correcta” intervención, no sólo estaban monopolizadas por Videla, Varela y su coalición aliada de fuerzas, sino que, desde el diario *La Nación*, el portavoz mediático de esas representaciones era Florencio Escardó: un pediatra de vanguardia de los años sesenta y referente de las familias progresistas.

Asimismo, en el contexto represivo de esos años, tendiente a generar miedo, control del espacio público y parálisis del lazo social; observamos que durante los festejos por el “Año Internacional del Niño y la familia” organizados por el MBS, junto con las actividades propuestas por las FFAA y el catolicismo conservador, además de una

importante presencia de miles de niños en el espacio público, fueron incorporados actores y prácticas con una propuesta lúdica y recreativa.

Por último, hemos visto que el diagnóstico sobre la desvalorización del abuelo en el seno familiar y los problemas de envejecer en el país también eran abordados por un abanico amplio de sociólogos, médicos y sicólogos a través de la prensa, lo cual demuestra que de Estrada y Varela realizaban una particular apropiación de una problemática que, como las demás, excedía los muros ministeriales.

A partir de lo dicho y para cerrar, podemos realizar algunas últimas consideraciones sobre las diferentes formas en que el MBS funcionó como un espacio de articulación de consensos.

Por un lado, en el sentido expuesto, la agenda problemática de esta dependencia del Estado, en sí misma, al expresar diversas “cuestiones socialmente problematizadas” en los ámbitos nacional e internacional se transformó en un instrumento de consenso.

Por otro lado, durante las dictaduras creemos que la legitimación se buscó a partir de la inclusión de sectores puntuales del entramado social como las asociaciones civiles, los jubilados y el laicado católico en los sistemas de “participación” diseñados. En relación con esto, durante la última dictadura, a partir de la profundización del principio de “Subsidiariedad”, el laicado católico directamente fue incorporado en la toma de decisiones.

También es importante considerar que incluso más allá de los beneficios sociales y materiales reales que obtuviera la población, en un contexto de desmovilización y clausura de los espacios de negociación política, los funcionarios carismáticos que se mostraban dispuestos a conversar con diversos actores sociales adquirían visibilidad y adhesión. Por ejemplo, fueron los casos del secretario de la SEPAC Puigbó, del ministro Manrique y del secretario de seguridad social de Estrada.

Asimismo es innegable que los beneficios materiales concretos -a través de los vectores de la seguridad social, la vivienda y la asistencia social- también permitían

obtener el beneplácito de diferentes sectores. Las figuras de Manrique, López Rega y de Estrada son ilustrativas de esta tendencia.

En suma, esta tesis buscó hacer un aporte, a partir del análisis de la creación y del accionar de los principales funcionarios del MBS, a la comprensión de un aspecto prácticamente inexplorado de la política pública en los años más represivos del siglo XX argentino: las formas que adquirió la intervención social del Estado y las diversas formas de construcción de la adhesión social.



## Bibliografía y fuentes

### 1. Bibliografía

AAVV, *La "Revolución Argentina". Análisis y prospectiva*, Buenos Aires, Depalma, 1966

Águila, Gabriela, *Dictadura, represión y sociedad en Rosario, 1976/1983. Un estudio sobre la represión y los comportamientos y actitudes sociales en dictadura*, Buenos Aires, Prometeo, 2008

Aguirre, Orlando, "La Alianza para el Progreso y la promoción en América Latina", en *Revista Afuera*, Año V, n. 9, 2010, Disponible en: [http://www.revistaafuera.com/autores\\_detalle.php?id=94](http://www.revistaafuera.com/autores_detalle.php?id=94).

Alain Rouquié, "Poder militar y sociedad política en Argentina", Bs. As, Emecé, 1981

Alonso, Guillermo, *Política social y seguridad social en la Argentina de los '90*, Cuadernos de FLACSO, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2002

Álvarez Leguizamón, S., *Pobreza y desarrollo en América Latina*, Salta, UNAS, 2008.

Anibal Pablo, "El CONADE: organización y resultados (1961-1971)", Anuario IEHS 29&30 (2014-2015), 141-58 <http://www.unicen.edu.ar/iehs/files/08%20Anuario%20IEHS%2029&30.D1.Jauregui.pdf>

Anzorena, Oscar, *Tiempo de violencia y utopía (1966-1976)*, Buenos Aires, Contrapunto, 1988

Altamirano, Carlos, "Desarrollo y desarrollistas", en *Prismas Anuario de Historia Intelectual No 2*. Universidad Nacional de Quilmes, 1998

Altamirano, Carlos, *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Buenos Aires, Ariel Historia, 2001

Alonso Concheiro, "La Prospectiva en Iberoamerica", Ponencia presentada en el Encuentro Internacional 2007 de Prospectivistas Iberoamericanos, "Desafíos futuros de Iberoamérica", organizado por World Futures Studies Federation, Red E y E (Escenarios y Estrategia) en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche,

México, 5 a 7 de noviembre, 2007. Disponible en [http://www.centropaz.com.ar/publicaciones/la\\_prosp\\_iberoamerica.pdf](http://www.centropaz.com.ar/publicaciones/la_prosp_iberoamerica.pdf);

Arias, Ana, “La construcción de lo ‘comunitario’ en las políticas sociales dirigidas hacia la pobreza”, en Clemente, Adriana, coord.: *Necesidades sociales y programas alimentarios*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2010

Auza, Néstor, *Aciertos y fracasos sociales del catolicismo argentino*, Bs. As., Docencia, 1987.

Barletta, Ana María, “Una izquierda peronista universitaria. Entre la demanda académica y la demanda política, 1968-1973”, en *Prismas. Revista de Historia Intelectual*, Universidad Nacional de Quilmes, nro. 6, 2000;

Barletta, Ana María y Lenci, Laura, “Las revistas de la ‘Nueva Izquierda’. Politización de las Ciencias Sociales en la Argentina. La revista *Antropología 3er. Mundo*, 1968-1973”, en revista *Sociohistórica. Cuadernos del CISH*, Universidad Nacional de La Plata, nro. 8, 2000.

Blanco, Alejandro, *Razón y modernidad. Gino Germani y la sociología Argentina*, Avellaneda, Siglo XXI, 2006.

Baldwin, Peter, *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo. 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992

Basualdo, Victoria, “Complicidad patronal-militar en la última dictadura argentina. Los casos de Acindar, Astarsa, Dálmine Siderca, Ford, Ledesma y Mercedes Benz”, *Engranajes*, FETIA-CTA suplemento especial, Buenos Aires, marzo de 2006

Basualdo, Eduardo, *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010

Belmartino, Susana y Bloch, Carlos, "Políticas estatales y Seguridad Social en Argentina", en *Cuadernos Médicos Sociales*, N° 22, 1982

Belmartino, Susana, “Políticas de Salud en la Argentina: perspectiva histórica”, en *Cuadernos Médico Sociales*, N° 55, 1991

Belmartino, Susana, “Las obras sociales: continuidad o ruptura en la Argentina de los años 40”; en Mirta Lobato, (org.): *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de historia de la salud en Argentina*. Buenos Aires: Biblos, 1996

Belmartino, Susana, “Crisis y reformulación de las políticas sociales”; en Juan Suriano, (org.): *Nueva Historia Argentina: Dictadura y Democracia (1976- 2001)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2005

Belmartino, Susana, “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”, en Juan Suriano (director), *Nueva Historia Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005.

Beraza, Luis Fernando, *Nacionalistas. La trayectoria política de un grupo polémico (1927-1983)*, Buenos Aires, Cántaro, 2005.

Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc, *Una invitación a la sociología reflexiva*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores. Argentina, 2005

Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán, *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*, Los Polvorines: UNGS; Buenos Aires: Prometeo, 2010,

Calveiro, Pilar, *Poder y desaparición : los campos de concentración en Argentina*, Buenos Aires, Colihue, 2008

Calvo Vicente, Cándida, “El concepto de consenso y su aplicación al estudio del régimen franquista”, en *Spagna Contemporánea*, N° 7, 1995.

Campana, Melisa "La intervención de la comunidad: el programa sanitarista para el trabajo social en la Argentina desarrollista", *Tend. Ret* N° 16, Noviembre de 2011, pp. 127-143.

Canaletti, Ricardo, y Barbano, Rolando, *Todos mataron. Génesis de la Triple A: el pacto siniestro entre la Federal, el gobierno y la muerte*, Buenos Aires, Plantea, 2009

Canelo, Paula, “La política contra la economía-Los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional” en Pucciarelli, Alfredo (comp.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004

Canelo, Paula, “Las dos almas del proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar argentina”, *Revista Páginas*, Vol. 1, Núm. 1, 2008

Canelo, Paula, *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Bignone*. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008

Canelo, Paula, “Los efectos del poder tripartito: La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar argentina”, en *Prohistoria*, Vol 17, Ene/jun 2012, Rosario, disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-95042012000100006#5](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-95042012000100006#5)

Canelo, Paula, “Represión, consenso y “diálogo político”. El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar argentina”, en *Revista Política*, Vol. 52, N° 2, 2014, disponible en: [http://www.revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/viewFile/36157/pdf\\_2](http://www.revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/viewFile/36157/pdf_2)

Cañellas Mas, Antonio, La tecnocracia franquista: el sentido ideológico del desarrollo económico, en *Studia histórica. Historia contemporánea*, N° 24, 2006, págs. 257-288.

Cerdá y Richart , B. *El cooperativismo en los países de régimen totalitario*, Bosch, Temas Cooperativos, Volumen V, Barcelona, 1940

Ciapuscio, Héctor, *Lineamientos de un nuevo proyecto nacional*, Universidad Nacional de Tucumán, 1971.

Cortés, Rosalía, *La seguridad social en la Argentina; el sistema de previsión social*, serie Documentos e Informes de Investigación, 43, FLACSO, Buenos Aires, 1986.

Cortés, Rosalía *La seguridad social en la Argentina; las obras sociales*, serie Documentos e Informes de Investigación, 28, FLACSO, Buenos Aires, 1985.

Cosse, Isabella, *Pareja, sexualidad y familia en Buenos Aires (1950-1975)*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

Cosse, Isabella; Felitti, Karina y Manzano, Valeria, (editoras), *Los '60 de otra manera. Vida cotidiana, género y sexualidades en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010.

Cosse, Isabella, “Una cultura divorcista en un país sin divorcio: la Argentina de 1956 a 1975”, en Cosse, Isabella; Felitti, Karina y Manzano, Valeria, (editoras), *Los '60 de otra manera. Vida cotidiana, género y sexualidades en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010.

Cucchetti, Humberto, “Redes sociales y retórica revolucionaria: una aproximación a la revista Las Bases (1971- 1975)”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Debates, Puesto en línea el 13 octubre 2008, consultado el 26 enero 2016. URL : <http://nuevomundo.revues.org/43252> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.43252

de Estrada, Santiago, “La Encíclica y los jubilados”, en *Valores en la sociedad industrial*, Año 2, N° 3 (1984).

Delich, Francisco, *Metáforas de la sociedad argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1986.

*Diccionario de autores teatrales argentinos, 1950-1990*, Buenos Aires, Galerna, 1991

Di Stefano, Roberto y Zanatta, Loris, *Historia de la Iglesia argentina. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Sudamericana, 2009

Divinzenso, Ma. Alicia, “La transformación de las relaciones cívico-militares: la “Acción Cívica” del Ejército (1960-1983)” en Gabriela Águila, Santiago Garaño y Pablo Scatizza (coordinadores), en *Violencias de Estado. Formas y dinámicas represivas en la historia reciente argentina: nuevos abordajes a 40 años del golpe de Estado*, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP, 2016 (en prensa).

Dubaniewicz, Ana María, “Abandono de menores. Historia y problemática de las instituciones de protección”, 1997, disponible en: <http://www.centromandela.com.ar/documentos/Abandono%20de%20menores.pdf>

Eidelman, Ariel, *El desarrollo de los aparatos represivos del Estado argentino durante la Revolución Argentina, 1966-1973*. Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, 2010

Falappa, Fernando y Mossier, Verónica, “Las Asignaciones familiares en Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)”, 2014

Felitti, Karina, “Una política demográfica nacional: debates y repercusiones del simposio sobre política de población para la Argentina (1969)”, en Actas de las VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Tandil, 12 al 14 de octubre de 2004

Felitti, Karina, “La ‘explosión demográfica’ y la planificación familiar a debate. Instituciones, discusiones y propuestas del centro y la periferia”, en *Revista Escuela de Historia*, vol.7, no.2, Salta, jul./dic.2008

Grisendi, Ezequiel, “Del barrio a la región: Adolfo Critto y la investigación social aplicada en Córdoba (1963-1975)”, en actas de las VIII Jornadas de Sociología, diciembre de 2014, Universidad Nacional de La Plata.

Gusmán, Luis, *Villa*, Buenos Aires, Edhasa, 2009

Falappa, Fernando y Mossier, Verónica, “Las Asignaciones familiares en Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)”, en Claudia Danani y Susana Hintze, *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014.

Feldman, Jorge; Golbert, Laura y Isuani, Ernesto, *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1988.

Filc, Judith, *Entre el parentesco y la política*, Buenos Aires, Biblos, 1997.

Franco, Marina, *Un enemigo para la nación. Orden interno, violencia y subversión, 1973-1976*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2012

Franco, Marina, “Rompecabezas para armar: la seguridad interior como política de Estado en la historia argentina reciente (1958-1976)”, Revista *Contemporánea*, N° 2, 77-96, 2012

Galván, Valeria y Osuna, Florencia, *Política y cultura durante el “Onganiato. Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía*, Rosario, Prohistoria, 2014

Galván, Valeria, *El nacionalismo de derecha en la Argentina posperonista. El semanario Azul y Blanco (1959-1969)*, Rosario, Prohistoria, 2013

Galván, Valeria y Osuna, Florencia “Ecos modernizadores en los ámbitos de la política y la cultura argentinas de fines de la década del sesenta (1966-1970)”, en Actas de las IV Jornadas de Historia Política, 8,9 y 10 de julio de 2013, Universidad de la República, Montevideo.

Santiago Garaño, Las formas de represión política en el “teatro de operaciones” del Operativo Independencia (Tucumán, 1975-1977), en Gabriela Águila, Santiago Garaño y Pablo Scatizza (coordinadores), en *Violencias de Estado. Formas y dinámicas represivas en la historia reciente argentina: nuevos abordajes a 40 años del golpe de Estado*, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP, 2016 (en prensa).

Gasparini, Juan, *David Graiver, el Banquero de los Montoneros*, Buenos Aires, editorial Norma, 2007

Gauto, Blanca, “La política en el ex partido General Sarmiento: 1973, el regreso de la democracia”, en Actas de las VI Jornadas sobre historia reciente, Santa Fe, 2012

Ghio, José María, *La Iglesia Católica en la política argentina*. Buenos Aires, Prometeo, 2007

Golbert, Laura, *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*, CECE, Serie de Estudios, 1996

Golbert, Laura y Roca, Emilia, *De la Sociedad de Beneficiencia a los Derechos Sociales*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010

Gomes Gabriela, “El Onganiato y los sectores populares: funcionarios, ideas y políticas de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad (1966-1970)”, Anuario de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”; Córdoba, 2011; vol. 11

Gomes, Gabriela, “Los orígenes doctrinarios de propuesta comunitarista del Onganiato” en Galván, María Valeria y Osuna, María Florencia, *Política y cultura durante el "Onganiato". Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)*, Rosario, Prohistoria, 2014.

Gomes, Gabriela, “Principios y prácticas de desarrollo comunitario en el Onganiato”, en *VI Jornadas de trabajo sobre historia reciente*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2012.

González Bollo, Hernán, *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino, 1869-1947*, Buenos Aires, Unqui, 2014

González Jansen, Ignacio, *La Triple A*, Buenos Aires, Contrapunto, 1986

Giorgi, Guido, “Redes católicas y Estado en la "Revolución Argentina", en *Ciencias sociales y religión*, Porto Alegre, 2010, vol. 12, p. 53 – 78

Giorgi, Guido y Mallimacci, Fortunato, “Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970)”, en *Cultura y Religión*; Iquique; 2012.

Giorgi, Guido, “Refundar la sociedad. El comunitarismo como política de Estado en el Gobierno de Onganía” en Galván, María Valeria y Osuna, María Florencia, *Política y cultura durante el "Onganiato". Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)*, Rosario, Prohistoria, 2014

Giorgi, Guido, “Modos de accesos y circulación por el Gobierno Nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas de los cuadros de Gobierno de Desarrollo Social de la Nación Argentina, 1994-2011”, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2015.

Giunta, Andrea, *Vanguardia, internacionalismo y política. Arte argentino en los años sesenta*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008

Giorgi, Guido, “En los pliegues de la planificación del Onganiato: el comunitarismo como política estatal”, en *Anuario IEHS 29&30 (2014-2015)*, 159-175.

Gorostiaga, Roberto, *Cristianismo o Revolución. Para una restauración cristiana de la patria*, Buenos Aires, Iction, 1977,

Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1986

Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*. Barcelona, Crítica, 2001

Isuani, Ernesto y Tenti Fanfani, Emilio, *Estado democrático y política social*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1989

Kahan, Emmanuel, *Recuerdos que mienten un poco. Vida y memoria sobre la experiencia judía durante la última dictadura militar*, Buenos Aires, Prometeo, 2014

Larraquy, Marcelo, *López Rega, el peronismo y la Triple A*, Buenos Aires, Aguilar, 2011

Lanusse, Lucas, *Cristo revolucionario. La iglesia militante*, Buenos Aires, Vergara, 2007

Lenci, María Laura: “La radicalización de los católicos en la Argentina. Peronismo, cristianismo y revolución”, en revista *Sociohistórica. Cuadernos del CISH*, Universidad Nacional de La Plata, nro. 4, 1998

Levin, Luciano, “El Centro Nacional de Reeducción Social. Una historia de las modificaciones terapéuticas”, en *PSCIENCIA. Revista latinoamericana de ciencia psicológica*, vol 6, N° 1, 2014

Lida, Miranda, “Las masas católicas en los años de la dictadura, 1976-1982”, *Entrepasados. Revista de Historia*, n. 34, fines de 2008

Longoni, Ana y Mestman, Mariano, “*Tucumán arde*. Una experiencia de arte de vanguardia, comunicación y política en los años sesenta”, en revista *Causas y Azares*, nro. 1, primavera de 1994

López Gallegos, M<sup>a</sup> Silvia, “El control del mundo agrario durante la Dictadura Franquista: La implantación de las Hermandades Sindicales y Cooperativas en la provincia de Valladolid (1939-1951)”, disponible en [http://www.seha.info/pdfs/ii\\_asociacionismo/II-lopezgallegos.pdf](http://www.seha.info/pdfs/ii_asociacionismo/II-lopezgallegos.pdf)

Lvovich, Daniel, “Sistema político y actitudes sociales en la legitimación de la dictadura militar argentina (1976-1983)”, *Ayer*, N° 75, 2009, pp. 275-299



Lvovich, Daniel y Rodríguez, Laura, “La Gendarmería Infantil durante la última dictadura”, en Revista Quinto Sol, Vol. 15, No. 1, enero-junio de 2011

Lvovich, Daniel y Bohoslavsky, Ernesto, “Elitismo, violencia y degeneración física en los diagnósticos de las derechas argentina y chilena (1880 – 1945)”, *Nuevo Mundo Nuevos Mundos*, 2009. Disponible en URL : <http://nuevomundo.revues.org/57777> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.57777

Manrique, Francisco, *Qué es el Partido Federal*, Buenos Aires, Sudamericana, 1983

Manzano, Valeria, “Política, cultura y ‘el problema de las drogas’ en la Argentina, 1960-1980s”, en *Apuntes de Investigación del CECYP*, N° 24, 2014, pp. 51-78.

Martín, José Pablo, *El Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. Un debate argentino*, Buenos Aires, Guadalupe, 1991

Merele, Hernán, “La “depuración” ideológica del peronismo en el partido de General Sarmiento (1973 - 1974). Una aproximación a partir del caso de Antonio “Tito” Deleroni”, Tesis de Maestría en Historia Contemporánea, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015

Merello, Agustín *Programa Argentino de Seguridad Social*, Edición consulta, 1965.

Merello, Agustín, *Prospectiva. Teoría y práctica.*, Buenos Aires, Editorial Guadalupe, 1973

Molinero, Carme y Pere, Ysás, *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*, Barcelona, Crítica, 2008

Morello, Gustavo, “El Concilio Vaticano II y la radicalización de los católicos”, en Clara Lida, Horacio Crespo y Pablo Yankelevich (comps.): *Argentina, 1976. Estudios en torno al golpe de Estado*, México D.F., El Colegio de México, 2007;

Mabille, François (2004): “Un objet d’études: les associations confessionnelles à vocation politique”, en *Archives de Sciences Sociales des Religions*, N°126, abril-junio: 41-45.

Malacalza, Leonardo, “La Universidad Nacional de Luján: entre utopías, mitos y realidades”, Concurso Ensayos 35 aniversario de la creación. Disponible en: <file:///D:/usuario/Downloads/lujan%20univ%20historia%20de%20Malacalza.pdf>

Manzano, Valeria, “Ha llegado 'la nueva ola': música, consumo popular y juventud en la Argentina, 1956-1966”, en Cosse, Isabella; Felitti, Karina y Manzano, Valeria, (editoras), *Los '60 de otra manera. Vida cotidiana, género y sexualidades en la Argentina*. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010 pp. 19-60.

Marshall, Adriana *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, Buenos Aires, Editorial Legasa, 1988.

Marshall, Thomas, “Ciudadanía y clase social”, en Bottomore, Tom y Marshall, Thomas, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, 1998.

Mason, Tim, *Social Policy in the Third Reich*, An Arbor, Berg, 1993

Mignone, Emilio, *Iglesia y dictadura. El papel de la Iglesia a la luz de sus relaciones con el régimen militar*, Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional, 1986

Molinero, Carme, *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*, Madrid, Cátedra, 2005.

Novaro, Marcos y Palermo, Vicente, *La dictadura militar 1976-1983. Del golpe de estado a la restauración democrática*, Buenos Aires, Paidós, 2006

Obregón, M., *Entre la cruz y la espada*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2005.

Obregón, Martín, *Entre la cruz y la espada. La Iglesia católica durante los primeros años del “Proceso”*, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2005.

O’Donnell, Guillermo, “Democracia en la Argentina: Micro y Macro”, en Oscar Oszlak (Oomp.), *Proceso, Crisis y Transición democrática*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1982.

O’Donnell, Guillermo, *El Estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires, Prometeo, 2009.

Oteiza, Enrique y otros, *Cultura y política en los años ’60*, Buenos Aires, CBC-UBA, 1997

Offe, Claus, *Contradicciones del estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

Osuna, María Florencia, “Católicos y Tecnócratas. Diagnósticos, políticas y discusiones en torno a la previsión social durante la última dictadura”, en *Revista Páginas*, Vol. 4, N° 6, 2012, pp. 101-121.

Osuna, María Florencia, "Entre el pasado colonial y el futuro espacial: actores y políticas en torno a la seguridad social durante el 'Onganiato'", en Galván, Ma. Valeria y Osuna, Ma. Florencia, *Política y cultura durante el "Onganiato". Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)*, Rosario, Prohistoria, 2014;

Osuna, María Florencia, "Política social e ditaduras na Argentina. O Ministério do Bem-Estar Social entre a autodenominada "Revolução Argentina" (1966-1973) e a última ditadura (1976-1983)", en Patto Sa Motta, Rodrigo, *Ditaduras militares em enfoque comparado*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2015.

Osuna, María Florencia, "La "protección" de la familia entre la política social y el terror. Discursos y acciones del Ministerio de Bienestar Social durante la última dictadura (1976-1979)", en Levín, Florencia (comp.), *Temas y problemas de historia reciente*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014. (en prensa)

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina", en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, J., *Para investigar la administración pública. Modelos y experiencias latinoamericanos*, Alcala de Henares, Instituto Nacional de la Administración pública, 1984.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en REDES (revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes) N° 4, volumen 2, setiembre de 1995, Buenos Aires.

Paul Lewis: "La derecha y los gobiernos militares. 1955-1983". En David Rock et. al.: *La derecha argentina. Nacionalistas, neoliberales, militares y clericales*. Bs. As: Ediciones B Argentina, 2001,

Paino, Horacio, *Historia de la Triple A*, Montevideo, Platense, 1984.

Pittaluga, Roberto, "La memoria según Trelew", en *Cuadernos del CISH*, N° 19-20, La Plata, Editorial Prometeo, 2006.

Plotinsky, Daniel, "Historia del cooperativismo" en <http://www.centrocultural.coop/blogs/cooperativismo/2009/06/18/historia-del-cooperativismo-1/>

Plotinsky, Daniel, "Cooperativismo y dictadura" (1976-1979). De las cajas de crédito a los bancos cooperativos", en *Actas de las XII Jornadas Interescuelas de Historia*, Universidad Nacional del Comahue, 2009.

Pontoriero, Gustavo, *Sacerdotes para el Tercer Mundo*, Buenos Aires, CEAL, 1991.

Pozzi, Pablo, *Oposición obrera a la dictadura (1976-1982)*, Buenos Aires, Contrapunto, 1988.

Puigbó, Raúl, *La evolución del desarrollo de la comunidad*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana, 1975, pp. 51-52.

Pujol, Sergio, “Rebeldes y modernos. Una cultura de los jóvenes”, en *Nueva Historia Argentina. Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, Tomo IX, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2003

Quiroga, Hugo, *El tiempo del proceso. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares, 1976-1983*, Rosario, Fundación Ross, 1994

Ramírez, Ana Julia, “Tucumán 1965-1969: movimiento azucarero y radicalización política”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, en línea desde el 12/7/2008, consultado el 8/1/2016 URL : <http://nuevomundo.revues.org/38892> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.38892

Ranalletti, Mario y Pontoriero, Esteban, “La normativa en materia de defensa y seguridad y la criminalización de las disidencias (1955-1976)”, en actas de las *V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente*, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010

Ravell, Carola e Izaguirre, Maritza, *Nuevo enfoque en el desarrollo de la comunidad*, Buenos Aires, Editorial Humanitas, 1968.

Rodríguez, Laura Graciela, *Católicos, nacionalistas y políticas educativas durante la última dictadura (1976-1983)*. Rosario, Prohistoria, 2011

Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en la Argentina, 1943-1973*, Buenos Aires, Emecé Editores, 1982

Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en la Argentina. Tomo II, 1943/1973*, Buenos Aires, Emecé, 1998

Roque Fernández, “Hacia una reforma del sistema argentino de previsión social”, Documento de Trabajo- CEMA N°1, 1979

Roque Fernández, “Previsión social y crecimiento económico”, Documento de Trabajo-CEMA N°6, 1979

Sarlo, Beatriz, *La batalla de las ideas (1943-1973)*, Buenos Aires, Ariel, 2001

Scirica, Elena, “Ciudad Católica-Verbo: Discursos, redes y relaciones en pos de una apuesta [contra] revolucionaria”, en *IV Jornadas Nacionales Espacio, Memoria e Identidad*, Universidad Nacional de Rosario, 2006

Scirica, Elena, “Visión religiosa y acción política. El caso de Ciudad Católica – Verbo en la

Argentina de los años sesenta”, en *PROHAL Monográfico*, v. 2, n. 2. pp. 26-56, 2010

Schvarzer, Jorge, *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*, Buenos Aires, CISEA, 1983; y “La Práctica de la política económica de Martínez de Hoz”, en Osvaldo Barsky y Arnoldo Bocco (orgs.), *Respuesta a Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Imago Mundi, 1991

Selser, Gregorio, *El onganiano*, Tomo I y II, Hypamerica, 1973

Seoane, María, *El burgués maldito. La historia secreta de José Ber Gelbard*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1998

Schvarzer, Jorge, *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamerica, 1986.

Sigal, Silvia, *Intelectuales y poder en Argentina. La década del sesenta*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.

Sigal, Silvia y Santi, Isabel, “Del discurso en el régimen autoritario. Un estudio comparativo”, en *Crisis y transformaciones de los regímenes autoritarios*, Buenos Aires, Eudeba, 1985

Sontag, Susan, *La enfermedad y sus metáforas*, Buenos Aires, Debolsillo, 2012

Suasnábar, Claudio, *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976)*, Buenos Aires, FLACSO/Manantial, 2004.

Terán, Oscar, *Nuestros años '60*, Buenos Aires, Editorial Punto Sur, 1991

Torre, Juan Carlos, *Los sindicatos en el gobierno, 1973-1976*, Buenos Aires, CEAL, 1989

Varsavsky, *Proyectos Nacionales-Planteo y estudios de viabilidad*, Buenos Aires, Ediciones Periferia, 1971

Vázquez, Cristian, tesis de maestría en curso, Maestría en Historia Contemporánea, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Vázquez Lorda, Lilia Mariana, “Intervenciones e iniciativas católicas en el ámbito familiar: Las Ligas de Madres y Padres de Familia (Argentina, 1950-1970)”, Tesis de Maestría en Investigación Histórica, Universidad de San Andrés, 2012.

Villalta, Carla, “La apropiación de menores: entre hechos excepcionales y normalidades admitidas”, en Alicia Lo Giúdice (comp.), *Psicoanálisis. Restitución, apropiación, filiación*. Buenos Aires, Abuelas de Plaza de Mayo, 2005, pp. 175-199.

Villalta, Carla, “De secuestros y adopciones: el circuito institucional de la apropiación criminal de niños en Argentina (1976-1983)”, en *Historia Crítica*, 38, 2009, pp. 146-171.

Yanuzzi, M. A.: *Política y Dictadura*, Rosario, Fundación Ross, 1996

Yujnovsky, Oscar, *Las claves políticas del problema habitacional argentino*, Grupo Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984.

Zanatta, Loris. *Perón y el mito de la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1943 - 1946)*, Buenos Aires, Sudamericana, 1999

Zanatta, Loris, *Del Estado Liberal a la Nación Católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo. 1930 – 1943*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1996.

Ziccardi, Alicia, *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)*, Centro de estudios Urbanos y Regionales, ITDT, 1977

Ziccardi, Alicia, *El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)*, Dirección General de Proyectos Académicos, UNAM, 1983

## **2. Fuentes primarias**

### **a. Documentos ministeriales:**

Actas de la “Conferencia internacional de ministros encargados de los servicios de bienestar social”, Sede de las naciones unidas, Nueva York, 3-12 de septiembre de 1968

Ministerio de Bienestar Social, Provincia de Buenos Aires, “Programación de promoción y desarrollo de la comunidad sobre el área de los municipios” en *Criterios de normatización en materia de planeamiento del desarrollo de la comunidad*, 1968.

Ministerio de Bienestar Social, *Manual de Acción Comunitaria*, Buenos Aires, Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad, 1968

Ministerio de Bienestar Social, *La participación social en el proceso de desarrollo de la comunidad*, La Plata, 1968,

Ministerio de Bienestar Social, *El bienestar social como objetivo del desarrollo*, 1969.

Ministerio de Bienestar Social, Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad, Servicio nacional de Cooperativas, “Primera Conferencia Interamericana sobre cooperativismo”, Buenos Aires, 1969

Ministerio de Bienestar Social, Dirección Nacional de Emergencias Sociales, *Normas para Emergencias Sociales*, 1973.

Ministerio de Bienestar Social, “La justicia social en la Comunidad Organizada”, 1974.

Ministerio de Bienestar Social, “Reunión Nacional de Ministro de Bienestar Social para la aplicación del programa de colonización y centros de justicia social para el despegue de una Argentina potencia”, marzo de 1975.

Boletín semanal del MBS, período 1976-1979.

Ministerio de Bienestar Social, Secretaría de Salud Pública, “Acciones desarrolladas en el período 1976-1980”.

#### **b. Periódicos de tirada nacional (1966-1983)**

*La Nación, Clarín, Crónica, La Prensa, La Razón,*

#### **c. Revistas consultadas:**

*Las Bases* (1973-1975)

*Primera Plana*

Confirmado

-sobre seguridad social

*Revista Estudios de la Seguridad Social*

*Revista de Seguridad Social*

*Legislación del trabajo*

*Trabajo y Seguridad Social*

*Derecho del trabajo*

#### **d. Documentos eclesiásticos**

Boletín de la Agencia Informativa Católica Argentina

-Encíclicas:

Rerum Novarum (1891)

Quadragesimo Anno (1931)

Mater et Magistra (1961)

Pacem in Terris (1963)

-Cartas pastorales

“Declaración pastoral del episcopado argentino sobre la familia y la educación” (1973)

Carta pastoral colectiva del Episcopado sobre el matrimonio y la familia” (1973),

Plan Matrimonio y Familia” como prioridad nacional de la Iglesia para 1975 y 1976.

**e. Normativa:**

Se ha utilizado el Boletín Oficial para el período 1966-1983.

**f. Otras fuentes:**

Jack Feldbaum, “Suplemento 2000”, en *Los niños periodistas*, Buenos Aires, Phono Musical Argentina Diorama, 1979.

Pablo Scharagrodsky <http://edant.clarin.com/suplementos/zona/2010/01/10/z-02116954.htm>.

<http://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN833/833-PUGLISI.pdf>

Editorial del Boletín FUTUROS, VOL 3, NO. 7, JULIO 2011. Disponible en [http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva/dinamicas/boletinJBS/Futuros\\_V3\\_N7\\_jul\\_2011.pdf](http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva/dinamicas/boletinJBS/Futuros_V3_N7_jul_2011.pdf)

<http://www.futuribles.com>

<http://www.hudson.org/learn/index.cfm?fuseaction=history>

[http://www.canalti.com.pe/canalti/edicionimpresa/pdf/CTI\\_199.pdf](http://www.canalti.com.pe/canalti/edicionimpresa/pdf/CTI_199.pdf)

<http://www.lasveladas.com/2011/02/11/%C2%BFque-clase-de-fracasado-es-usted-averiguelo-en-la-academia-del-fracaso/>



