

“El Ministerio de Onganía”. Un análisis de la conformación del Ministerio de Bienestar Social (1966-1970)

[“The Ministry of Onganía”. An Analysis of the Formation
of the Ministry of Social Welfare (1966-1970)]

Florencia Osuna

(Universidad Nacional de General Sarmiento –
CONICET/Universidad Nacional de La Plata)

florenciaosuna@gmail.com

Resumen:

Este artículo busca dar cuenta de los objetivos, las discusiones, los actores y las políticas en torno a la creación del Ministerio de Bienestar Social durante el gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía (1966-1970). Bajo el amplio concepto de “bienestar social” fueron englobadas diferentes áreas de la política pública que comenzaron a orientar su intervención en función de los conceptos de “comunidad”, “desarrollo” y “subsidiariedad del Estado”. En este sentido, el trabajo analiza, por un lado, las características de los funcionarios católicos y desarrollistas que fueron reclutados. Por otro lado, estudia las principales políticas impulsadas en las diferentes áreas del ministerio: Seguridad Social, Vivienda, Salud Pública, y Promoción y Asistencia de la Comunidad. Así, el artículo muestra que el “comunitarismo” funcionó como un paradigma de intervención a la hora de proyectar e implementar las políticas de todas las áreas de la agencia estatal estudiada.

Palabras claves: Ministerio de Bienestar Social – Juan Carlos Onganía – Desarrollo de la comunidad – Católicos – Política Social

Abstract:

The purpose of this article is to account for the objectives, discussions, players, and policies related to the creation of the Ministry of Social Welfare during the dictatorial government of Juan Carlos Onganía (1966-1970). The broad concept of “social welfare” included different areas of public policy which began to guide the intervention based on the concepts of “community,” “development,” and “State subsidiarity”. In this regard, this paper analyzes, on the one hand, the characteristics of Catholic officers and the developers who were recruited. On the other hand, it studies the main policies promoted in the different areas of the ministry: Social Security, Housing, Public Health, and Community Assistance and Promotion. The article shows that “communitarianism” worked as a paradigm for intervention when the policies of all the areas of the government agency being studied were designed and implemented.

Keywords: Ministry of Social Welfare – Juan Carlos Onganía – Community Development – Catholics – Social Policy

Recibido: 21/01/2017

Evaluación: 06/03/2017

Aceptado: 03/05/2017

Anuario de la Escuela de Historia *Virtual* – Año 8 – N° 11 – 2017: pp. 69-91.

ISSN: 1853-7049

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuariohistoria>

“El Ministerio de Onganía”. Un análisis de 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

A partir de la dictadura “Revolución Libertadora” (1955-1958), diversos sectores sociales, estatales y militares comenzaron un proceso de construcción de un enemigo interno –asociado ampliamente con el “marxismo”– que consideraban necesario eliminar. En este marco, los diferentes gobiernos civiles y militares intentaron construir nuevos consensos y formas de relación social que buscaban la “desperonización” del Estado, la política y la sociedad (Rouquié, 1981; Cavarozzi, 1987; Melón Pirro, 2009). 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). Los militares argentinos cumplieron un papel central en el control del orden interno y los diferentes gobiernos construyeron un andamiaje normativo para reprimir a diferentes sectores, como los partidos políticos, los grupos de izquierda, el movimiento obrero, los estudiantes, el peronismo revolucionario y los grupos armados (Ranalletti y Pontoriero, 2010; Franco, 2012). Aún así, para contrarrestar el impacto del “comunismo”, la DSN también contemplaba la promoción del “desarrollo” en los países periféricos. El régimen de facto de la “Revolución Argentina”, liderado 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, percibió en el nuevo gobierno la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico industrial deseado (De Riz, 2007). 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 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 (Aguirre, 2010). En los años cincuenta y sesenta, a raíz de las recomendaciones de distintos organismos

internacionales, se fue constituyendo un nuevo paradigma a partir del cual imaginar, diseñar, proyectar e implementar políticas públicas, que estuvo conformado por diferentes ideas y estrategias de intervención cuyos términos fundamentales fueron “desarrollo”, “comunidad”, “participación”, “subsidiariedad”, “modernización” y “planificación”.

En estos marcos transnacionales y locales, es posible comprender que en la Argentina del “Onganiato” fuera creado un Ministerio de Bienestar Social (MBS) en 1966. La “participación” de la “comunidad” para el logro del “desarrollo” social y económico funcionó como un discurso y una estrategia que intentó reemplazar los tópicos “clásistas” y “materialistas” propios del peronismo con los que se identificaba, hasta ese momento, la realización de las políticas sociales. Es decir, a partir de entonces, se pretendió desvincular –al menos discursivamente– la relación estrecha entre el trabajo asalariado y los beneficios sociales. Y, en cambio, se buscó asociar el “bienestar social” a la “participación” de toda la “comunidad”.

En el primer apartado del artículo, 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”.

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 los sentidos del “corporativismo” y del “comunitarismo” tales como aparecían 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 integrismo católico,¹ 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 República² y su defensa del “comunita-

¹ Como veremos en el artículo, los integristas católicos, particularmente los miembros de la Ciudad Católica, se caracterizaban por oponerse 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: Scirica (2010).

² El Ateneo de la República había sido fundado en 1962 por Mario Amadeo, en el marco del conflicto interno de las FFAA entre “azules” y “colorados”, y se convirtió en una de las organizaciones más influyentes del nacionalismo católico argentino. Su objetivo era la formación de los futuros cuadros de un eventual gobierno nacionalista surgido de un golpe de Estado. La mayoría de sus miembros ya contaba con experiencias de gobierno (algunos en 1943 y otros en 1955 con Lonardi y/o con Arturo Frondizi), pero nunca habían sido electos para los cargos políticos que ocuparon. Casi todos pertenecían a grupos del laicado católico. Sus miembros no se oponían a los gobiernos militares. Además de otorgarle un rol importante al Estado, matizaban sus críticas al liberalismo, no rechazan la democracia como posible modo

rismo” 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 tercer 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 las 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”.

Finalmente, analizaremos puntualmente las particularidades de la Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad (SEPAC) del MBS, ya que fue una agencia emblemática del “Onganiato”. En sus actores, objetivos y proyectos se entrelazaban los programas internacionales de la Iglesia y de los organismos. En este apartado, también estudiaremos el papel que jugaron los funcionarios expertos en Ciencias Sociales a la hora de llevar a la práctica el desarrollo del particular diseño de organización social propuesto por el gobierno.

La creación del ministerio

El gobierno de Onganía (1966-1970) ha sido caracterizado en los trabajos clásicos sobre este período histórico 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 (O’Donnell, 2009; Rouquié, 1981).³ 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 despolitización. Si bien estos elementos formaron parte indiscutible del accionar del nuevo gobierno, conviene también tener en cuenta que, como en diferentes regímenes autoritarios del siglo XX (Calvo Vicente, 1995),⁴ existió asimismo la propuesta de construir nuevos consensos sociales y, en ese marco,

de organización político-social y se manejaban con un destacado pragmatismo político fruto de su extensa participación política: Ghio (2007, pp. 161-162); Giorgi (2014-5).

³ En trabajos posteriores también se recuperan las mismas hipótesis, ver: De Riz (2007); Cavarozzi (1997).

⁴ Por ejemplo, en los trabajos de Tim Mason (1993) y Carme Molinero (2005) 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.

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”.⁵ En su diagnóstico, los últimos años de la vida política argentina constituían un ejemplo de esa ruptura.⁶ Consideraba necesario que los gobernantes fueran “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”.⁷ 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”. Si bien es cierto que este gobierno intentaba “barrer con la complicada, ineficiente y eventualmente peligrosa intermediación de los circuitos partidarios, parlamentarios y corporativos” (Cavarozzi, 1997, p. 33), no se debe pasar por alto que también se preocupó por crear mecanismos alternativos de participación y consenso. Siguiendo a Gabriela Gomes (2011, p. 282), este gobierno buscó “reeducar, reso-ciabilizar y reorganizar al mundo poblacional excluido de orgánicas, o con bajos niveles organizativos” y sustituir a los partidos políticos por un sistema basado en la representación de los cuerpos intermedios.

En esta dirección, Onganía, afirmaba que los partidos políticos tendrían 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”.⁸ Aquí, como señalamos en la introducción, se puede observar la búsqueda de la “desperonización” del Estado y la sociedad, y los intentos de inaugurar una nueva sociabilidad política.

Es importante considerar que esta gesta pretendidamente “revolucionaria” tenía lugar en un contexto en el que la democracia liberal era considerada 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 (Terán, 1991). Como señala Guido Giorgi (2014/5, p. 160), 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”. Estas nuevas formas de representación y legitimación quedaban explicitadas en el marco del Sistema de Pla-

⁵ *La Nación*, 01/04/1967.

⁶ *La Nación*, 01/04/1967.

⁷ *La Nación*, 01/04/1967.

⁸ *La Nación*, 31/12/1966.

neamiento de Desarrollo y Seguridad del gobierno, al definir como objetivo “buscar el consenso y motivación de la comunidad a través de la participación”.⁹

Para la construcción de esas nuevas bases sociales y formas de “participación”, en septiembre de 1966 se creó el MBS.¹⁰ 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.¹¹ 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.*¹²

Este ambicioso propósito también coincidía con la amplitud de sus áreas de incumbencia: “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”.¹³

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 Seguridad Social y Vivienda. Dentro del flamante MBS, además, fue creada la inédita Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad (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.¹⁴ 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:

⁹ *La Nación*, 5/9/1966.

¹⁰ Ley 16956, *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 radicarán específicamente en la promoción y protección de los integrantes del cuerpo social sean individuos, familias o comunidades”, *La Nación*, 22/09/1966.

¹¹ *Boletín MBS*, “El bienestar social como objetivo del desarrollo”, 1969, p. 13.

¹² *Boletín MBS*, “El bienestar social como objetivo del desarrollo”, 1969. Resaltado nuestro.

¹³ Ley 16956, 23/9/1966, art. 32.

¹⁴ *La Nación*, 25/9/1966. Ver sus funciones en *La Nación*, 22/10/1966.

¿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”.¹⁵

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, llamaba la atención sobre el reemplazo del concepto de “justicia social” por “Bienestar social” que “puede representar la búsqueda de soluciones para problemas que afligen a toda comunidad moderna, pero sin la apelación a fórmulas teñidas por la demagogia”.¹⁶ Según este periódico, la expresión “Justicia Social” contenía “apelaciones subconscientes a la rivalidad de clases” y, en cambio, “bienestar social” “parece destinada a apelar al esfuerzo conjunto y solidario de todos los integrantes de la comunidad”.¹⁷

Este nuevo proyecto de intervención social del Estado, como puede deducirse de la cita anterior, suscitaba comparaciones con las políticas de redistribución de la riqueza del peronismo clásico. Como decíamos, la política social, desde fines de los años cincuenta, comenzó a entenderse a partir de un paradigma diferente. Además de la influencia de 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 del desarrollismo modernizador en diferentes sentidos que luego veremos. La intervención social del Estado, 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 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.¹⁸ El secretario de Promoción y Asistencia de la Comunidad, Raúl Puigbó, sintetizaba el principio de “subsidiariedad” de la siguiente manera:

¹⁵ *Confirmado*, 20/10/1966.

¹⁶ *La Nación*, 29/09/1966.

¹⁷ *La Nación*, 29/09/1966.

¹⁸ *Clarín*, 28/03/1967.

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.¹⁹

El “comunitarismo” y la “participación”, tal como se entendían en el marco del MBS del “Onganiato”, 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, 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”.²⁰ Además de la importancia que adquiere la política social en ese imaginario desarrollista, hay que tener en cuenta que los católicos estudiados 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 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”.²¹

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”.²² 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”.²³ La ley 17102 de 1967 creó 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 resul-

¹⁹ *Crónica*, 11/06/1967.

²⁰ *Clarín*, 14/07/1966.

²¹ *Clarín*, 03/10/1967.

²² *Clarín*, 08/08/1966.

²³ *Clarín*, 19/01/1967.

tará beneficiosa en cuanto a mejorar el rendimiento, reducir costos y aumentar prestaciones”.²⁴ 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.²⁵ Bajo esta ley operaron hospitales en las provincias de Buenos Aires, Chubut, Río Negro, Santa Fe y Córdoba, y en las ciudades de Ushuaia, Comodoro Rivadavia, General Acha, Eldorado, Oberá y Moldes (Belmartino, 2005, p. 137).

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”.²⁶ La acción del Estado solamente estaría dirigida “hacia aquellos sectores que no hayan sido cubiertos por dicha actividad privada”.²⁷ 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,²⁸ ya que los funcionarios afirmaban que “el Estado no tiene por qué ser constructor”.²⁹ Por otro lado, también se hacía visible otra tendencia del MBS: 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;³⁰ y, por otro lado, se concedían 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 (Yujnovsky, 1984).

Por lo expuesto, creemos que 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 interven-

²⁴ *Clarín*, 19/01/1967.

²⁵ *Clarín*, 19/01/1967.

²⁶ *La Nación*, 17/07/1967.

²⁷ *Clarín*, 08/08/1966.

²⁸ *Clarín*, 11/10/1967.

²⁹ *Clarín*, 29/09/1967.

³⁰ *La Nación*, 09/09/1966.

ción social, desde el Estado, la Iglesia y las diferentes organizaciones de la Sociedad Civil.

¿Comunitarismo moderno o corporativismo neomedieval?

En un editorial del diario *Clarín*,³¹ encontramos algunas reflexiones 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, ¿estaría haciendo 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 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”.³² 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 del capitalismo, que da lugar a una “sociedad societaria”, a la sociedad anónima, a la ciudadanía, y no a una “sociedad comunitaria”. En este juego de oposiciones, el comunitarismo medieval se percibía como “orgánico” y la sociedad capitalista como atomizada, “inhumana”, individualista.

El editor exponía, en esta línea, su inquietud: la promoción del comunitarismo (ligado imaginariamente con las sociedades precapitalistas) no debía impedir la modernización. De esta manera, sumándose a la fórmula difundida por los organismos internacionales –que analizaremos en el próximo apartado–, 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, consi-

³¹ *Clarín*, 20/11/1967.

³² *Clarín*, 20/11/1967.

deraba, “se debe quebrar con las viejas estructuras comunitarias”. Según Noble, era importante que la promoción de la comunidad se pusiera al servicio de la modernización y así superar, incluso, los límites del liberalismo individualista. 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 el enfoque comunitario no trabara la modernización era “menester despejar la cabeza de telarañas ‘neomedievales’ que ni siquiera tienen la gracia de la originalidad”.³³

Este editorial fue escrito en noviembre de 1967, pocos días después del discurso de asunción de Roberto Caballero,³⁴ el gobernador católico integrista de la provincia de Córdoba, miembro de la Ciudad Católica, y 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?”,³⁵ 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’”.³⁶ 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”.³⁷ Sobre estas “comunidades intermedias”, como prefería llamarlas Noble, desde *Clarín*, el editor destacaba la novedad de “la difusión que tiene en medios 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 y el “pluralismo medieval premoderno”.³⁸

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

³³ *Clarín*, 20/11/1967.

³⁴ Carlos Caballero era un católico integrista, que en 1965 había integrado el Movimiento Nacional Comunitario. Era militante de la Ciudad Católica y Onganía lo designó gobernador de Córdoba.

³⁵ *La Nación*, 7/4/1968.

³⁶ *La Nación*, 7/4/1968.

³⁷ *La Nación*, 27/4/1968.

³⁸ *La Nación*, 31/12/1966.

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”.³⁹ 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”,⁴⁰ esa “esencial democracia” que, como vimos anteriormente, también era diferenciada por Onganía de las “formas externas de la democracia mecánica”.⁴¹

Sin embargo, es necesario considerar que un 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 (Cañellas Mas, 2006; Molinero y Pere, 2008), 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” (Molinero y Pere, 2008, p. 37). Antonio Cañellas Mas (2006), 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.

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.

Guillermo 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. El proyecto “neorporativista” buscaría la “estructuración de la comunidad”, es decir, “su integración mediante organizaciones funcionalmente especializadas y jerárquicamente articuladas, que se relacionan desigual pero armónica-

³⁹ *La Nación*, 31/12/1966.

⁴⁰ *La Nación*, 31/7/1968.

⁴¹ *La Nación*, 20/10/1968.

mente para el logro de un interés común a cada organización y a cada uno de sus miembros” (O’ Donnell, 2009, p. 83). Aún así, esta cosmovisión que describe el autor creemos que 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 pugnaban 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 MBS, tuvieron una corta permanencia, como el secretario de la SEPAC, Roberto Gorostiaga,⁴² y el ministro de Bienestar Social, Roberto Petracca,⁴³ que eran militantes católicos, miembros de Ciudad Católica y de la Revista *Verbo* y seguidores de Jacques de Mahieu (Scirica, 2010), 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 a 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 el ministro del MBS, Julio Álvarez,⁴⁴ el secretario de SEPAC, Raúl Puigbó,⁴⁵ el subsecretario de la SEPAC, Antonio Critto,⁴⁶ el subsecretario de Seguridad

⁴² Gorostiaga era un ingeniero civil egresado de la UBA, miembro del directorio de la Empresa Argentina de Cemento Armado de Construcciones, y presidente de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas. 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. Dirigió la revista *Verbo* entre 1959 y 1966.

⁴³ Petracca era un empresario militante de la Ciudad Católica. 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, fue una de los auspiciantes de la revista católica *Roma*.

⁴⁴ Álvarez era abogado (UBA), Doctor en Ciencias Políticas (UCA), formaba parte del Instituto de Ciencia Política de la USAL, dirigido por Puigbó, y escribió un capítulo en el libro *La Revolución Argentina. Análisis y prospectiva*, en donde un grupo de cuadros intelectuales católicos se ponían a disposición del nuevo proceso encabezado por Onganía.

⁴⁵ Puigbó era doctor en Ciencias Políticas, decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la USAL (1958-1973) y docente en el Centro de Altos Estudios del Ejército. Fue un activo militante de la Alianza Libertadora Nacionalista en su juventud. Cuando culminó su gestión en la SEPAC, en 1968, fue diplomático y consultor internacional para la OEA y la Organización de la UNESCO en Desarrollo de Comunidades.

⁴⁶ Critto estaba ligado a un grupo de sociólogos católicos de la UCA, era abogado (Universidad Nacional de Tucumán), magister en Política Social (*Institute of Social Studies*, Holanda) y Doctor en Sociología

Social, Santiago de Estrada,⁴⁷ el ministro Conrado Bauer,⁴⁸ entre otros. 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.

La influencia del “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” (Altamirano, 2001, p. 55). 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 un camino de reformas alternativo al cubano y también, como señalaremos, las encíclicas de Juan XXIII, *Mater et Magistra* (1962) y *Pacem in Terris* (1963) (Altamirano, 2001, p. 55), 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 vinculada 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

(Universidad de Columbia, con una beca del programa de la fundación Eisenhower Exchange Fellowships).

⁴⁷ De Estrada es un abogado (UBA) católico miembro de una familia tradicional argentina que proveyó tres embajadores al Vaticano y participó activamente en la generación de 1880. Cuando asumió el cargo era docente de la USAL y del colegio católico Santa Isabel de San Isidro.

⁴⁸ Bauer era ingeniero civil, había sido subsecretario de Obras Públicas de la Municipalidad de La Plata (1958-1959) y de la Provincia de Buenos Aires (1962-1963), ministro de Obras y Servicios Públicos en la Provincia de Buenos Aires (1982-1983) y vicedecano de Ingeniería de la UNLP (1964).

“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 de este proceso, se consideraba que existía una vía gradual y reformista, y otra revolucionaria. Luego, en Argentina, a mediados de los sesenta, se confió en 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 Onganía (1964). Cuando asumió el poder en 1966, éste sería un tema muy presente en el discurso de su gobierno.

Años antes, respondiendo al clima político posterior a la Segunda Guerra Mundial, la ONU otorgó renovada importancia, dentro de este modelo de economía del desarrollo, a la idea de planificación como medio de reorganización económica mundial. En el caso de América Latina, en el marco de la mencionada Alianza para el Progreso y la firma de la Carta de Punta del Este (1961), fueron creadas las condiciones para la ayuda externa y se exigieron sistemas de planificación nacionales para recibir dicha ayuda (Aguirre, 2010).

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) promovieron el enfoque del “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 (Ravell e Izaguirre, 1968).

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 (Golbert, 1996; Golbert y Roca, 2010; Gomes, 2011; Ramacciotti, 2014). Este enfoque se construyó como la modalidad privilegiada de intervención social en los sectores más pobres, partiendo del diagnóstico que, en los países subdesarrollados y entre los sectores más carenciados, existían actitudes y hábitos que trababan el desarrollo. Entonces, se consideraba necesario interve-

nir en los grupos marginales para motivar su participación en el aprovechamiento de recursos, pero también en la toma de decisiones, y en remover viejas actitudes y aptitudes (Campana, 2011; Álvarez Leguizamón, 2008).

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 la población, al facilitar la formación de nuevas actitudes positivas y al desarrollar la capacidad innovadora del individuo (Ravalle Izaguirre, 1968, p. 31).

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” (Ravell e Izaguirre, 1968, p. 31).

En ese marco internacional, en Argentina se creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), durante el gobierno de Arturo Frondizi (Jáuregui, 2014/5). 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, junto al Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), una dependencia directa del jefe de gobierno (hasta ese momento lo era del Ministro de Economía). 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 (Gomes, 2014). 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 argentino”.⁴⁹ 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.⁵⁰

⁴⁹ *La Nación*, 5/9/1966.

⁵⁰ Boletín del MBS, “El bienestar social como objetivo del desarrollo”, 1969.

Es decir que un cabal programa desarrollista debía, en simultáneo, propender al mejoramiento económico, social y cultural. Los aspectos económicos del progreso no eran percibidos como “un fin en sí mismo”, sino que eran vistos como una “etapa intermedia para lograr el progreso social de toda la población”.⁵¹ 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 SEPAC 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.

La SEPAC: un ejemplo de la confluencia entre lo católico y lo técnico

La nueva ley nº 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.⁵² Esto se concretó formalmente en septiembre de 1966. En este marco, en el mes de octubre, asumió el primer Secretario de la SEPAC, el Ing. Gorostiaga.⁵³ 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.⁵⁴ El nuevo secretario, miembro del Ateneo de la República 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. El grupo de los ateneístas combinaba “ideas autoritarias con un fuerte énfasis tecnocrático unido a referencias de la Doctrina Social de la Iglesia” (Scirica, 2014, p. 51). A pesar de su perfil de expertos en ciencias sociales, al igual que otros actores católicos de la época, invocaban algunos principios de la DSI para formular sus políticas. Entre ellos, el concepto de “subsidiariedad”, que le imponía al Estado la obligación de abstenerse de actuar donde ya actúa un cuerpo social intermedio; el de “supletoriedad”, que suponía que el Estado tenía la obligación de ayudar a los cuerpos sociales inferiores para que pudieran cumplir con sus objetivos; el de “coordinación” que reservaba al Estado la función de coordinar los diversos niveles de realización de los servicios sociales; y el de “promoción y de fomento de las

⁵¹ Boletín del MBS, “El bienestar social como objetivo del desarrollo”, 1969.

⁵² *La Nación*, 25/9/1966; Ley 16956, Boletín Oficial, 27/9/1966.

⁵³ *La Nación*, 13/10/1966.

⁵⁴ *La Nación*, 21/12/1966.

asociaciones voluntarias”, que buscaba enriquecer la “sociabilidad organizada” y permitir una más plena realización de la “personalidad humana”.

A diferencia de la intransigencia de las ideas integristas frente a las posibilidades de intervención en el mundo moderno, estos principios de la DSI invocados por los ateneístas del MBS, funcionaban como un manual práctico y flexible para pensar políticas públicas. Este corpus creemos que también permitía cierto sincretismo entre la DSI y las ideas propias del enfoque del “desarrollo de la comunidad” impulsado por los organismos internacionales. 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.

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 participara 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.⁵⁵

El ministro Julio 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”.⁵⁶ Pero, como hemos señalado previamente, en las pretendidas nuevas formas de ejecución de la política social, se consideraba que para “alcanzar el auténtico desarrollo” un elemento central era la modernización o, en palabras del mismo Álvarez, la “tecnificación del cambio social”.⁵⁷ En este sentido, consideramos oportuno señalar la imposibilidad de pensar las estrategias de intervención de los funcionarios de Bienestar Social si atendemos solamente la dimensión católica del discurso de estos actores estatales descuidando su *expertise* en ciencias sociales y la conexión que tenían con los organismos internacionales. Por este motivo, su discurso también estaba fuertemente influenciado por los conceptos del ideario desarrollista, lo 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.

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, Bauer, fue elegido vicepresidente del CIES de la ONU, en 1968, frente a la realización de la “Conferencia internacional de ministros encargados

⁵⁵ *Clarín*, 12/5/1967.

⁵⁶ *La Nación*, 1/4/1967.

⁵⁷ *La Nación*, 19/3/1968.

de los servicios de bienestar social”, en Nueva York, en septiembre de ese año.⁵⁸ En este sentido, vemos que los perfiles más “técnicos” del gobierno estaban vinculados con esos organismos, a diferencia de los sectores del catolicismo integrista.⁵⁹ Creo que es importante destacar la politicidad de ese discurso técnico.

En general, los organismos en las décadas del cincuenta y sesenta recomendaban la “descentralización administrativa” (Naciones Unidas, 1969, p. 19). 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” (Naciones Unidas, 1969, p. 64), 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, el analfabetismo, la apatía de la población, y la carencia de recursos económicos y 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, sino que, por el contrario, la extrema descentralización era vista como sinónimo de “desarrollo”, de “progreso”, de país “moderno”. 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 los servicios en estas áreas exigían el contacto personal entre los grupos de población afectados y los organismos y trabajadores de esa agencia. 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. 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” (Naciones Unidas, 1969, p. 64). 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” (p. 67). 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, podían existir asociaciones (jubilados, inválidos, sordos, ciegos, etc.) que administraran los servicios que se prestan a sus miembros en el marco de programas gubernamentales o el apoyo del gobierno a

⁵⁸ *La Nación*, 13/9/1968.

⁵⁹ En este sentido, ver también: O’ Donnell (2009, p. 298).

la acción voluntaria mediante asistencia técnica y financiera, para asegurar el desarrollo eficaz de las actividades públicas y privadas en materia de bienestar social para prestar mejores servicios a la población (Naciones Unidas, 1969, pp. 66, 77).

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 del MBS argentino 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” (Naciones Unidas, 1969, p. 77). 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 conformarían sus “Consejos de la comunidad de sector”. Estos consejos estarían integrados por representantes de las “entidades de bien 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, elevaba los problemas y propuestas de solución al Consejo municipal y se discutían 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. Creo que es importante destacar que este tipo de participación comunitaria que se planteaba desde el Estado tenía una cuota de control social y limitación política.

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. Hay numerosos ejemplos de esta reorganización comunal en Argentina,⁶⁰ 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 (Golbert, 1996; Golbert y Roca, 2010).

Conclusión

En este artículo dimos cuenta de los principales elementos que dieron forma al paradigma de intervención del MBS durante el gobierno de Onganía, 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 habilitaron esta agencia.

En este sentido, 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 dio una confluencia entre los propósitos descentralizadores a los niveles subnacionales de los organismos desarrollistas y la visión de los católicos sobre lo social fuertemente influenciada por los principios de la DSI, sobre todo, por la “subsidiariedad del estado”.

“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.

De esta manera, podemos afirmar 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.

⁶⁰ Ver: Gomes (2011). Sobre implementación del proyecto comunitarista en Pergamino: Barbarito (2014).

Referencias bibliográficas:

- Aguirre, O. (2010). La Alianza para el Progreso y la promoción en América Latina. *Revista Afuera*, 9, s/p. Recuperado de: http://www.revistaafuera.com/autores_detalle.php?id=94.
- Altamirano, C. (2001). *Bajo el signo de las masas, 1943-1973*. Buenos Aires: Ariel.
- Álvarez Leguizamón, S. (2008). *Pobreza y desarrollo en América Latina*. Salta: UNAS.
- Barbarito, M. (2014). Del comunitarismo a los "Pergaminazos". El caso de Pergamino durante la primera presidencia de la "Revolución Argentina". En V. Galván y F. Osuna (Comps.), *Política y cultura durante el "Onganiato". Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)* (pp. 141-55). Rosario: Prohistoria.
- Belmartino, S. (2005). *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Calvo Vicente, C. (1995). El concepto de consenso y su aplicación al estudio del régimen franquista. *Spagna Contemporánea*, 7, 141-59.
- Campana, M. (2011). La intervención de la comunidad: el programa sanitarista para el trabajo social en la Argentina desarrollista. *Tendencias & Retos*, 16, 127-43.
- Cañellas Mas, A. (2006). La tecnocracia franquista: el sentido ideológico del desarrollo económico. *Studia histórica. Historia contemporánea*, 24, 257-88.
- Cavarozzi, M. (1987). *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Cavarozzi, M. (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del estado al mercado en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- De Riz, L. (2007). *La política en suspenso 1966/1976*. Buenos Aires: Paidós.
- Franco, M. (2012). Rompecabezas para armar: la seguridad interior como política de Estado en la historia argentina reciente (1958-1976). *Revista Contemporánea*, 2, 77-96.
- Ghio, J. M. (2007). *La iglesia católica en la política argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Giorgi, G. (2014/5). En los pliegues de la planificación del Onganiato: el comunitarismo como política estatal. *Anuario IEHS*, 29-30, 159-175.
- Golbert, L. (1996). *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*. Buenos Aires: CECE.
- Golbert, L., y Roca, E. (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Gomes, G. (2011). 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 del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos Segreti"*, 11, 279-302.
- Gomes, G. (2014). Los orígenes doctrinarios de propuesta comunitarista del Onganiato. En V. Galván y F. Osuna (Comps.), *Política y cultura durante el "Onganiato"*.

- Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)* (pp. 105-119). Rosario: Prohistoria.
- Jáuregui, A. (2014-5). El CONADE: organización y resultados (1961-1971). *Anuario IEHS*, 29-30, 141-158.
- Mason, T. (1993). *Social Policy in the Third Reich*. Ann Arbor: Berg.
- Melón Pirro, J. C. (2009). *El peronismo después de peronismo. Resistencia, sindicalismo y política luego del 55*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Molinero, C. (2005). *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*. Madrid: Cátedra.
- Molinero, C., y Pere, Y. (2008). *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*. Barcelona: Crítica.
- Naciones Unidas (1969). *Actas de la Conferencia Internacional de Ministros Encargados de los Servicios de Bienestar Social*. Nueva York.
- O’ Donnell, G. (2009). *El Estado Burocrático Autoritario 1966-1973. Triunfos derrotas y crisis*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ramacciotti, K. (2014). Políticas sanitarias, desarrollo y comunidad en la Argentina de los años sesenta. *Revista Ciencias de la Salud*, 1, 89-109.
- Ranalletti, M., y Pontoriero, E. (2010). La normativa en materia de defensa y seguridad y la criminalización de las disidencias (1955-1976). *Actas de las V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ravell, C., e Izaguirre, M. (1968). *Nuevo enfoque en el desarrollo de la comunidad*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.
- Rouquié, A. (1981). *Poder militar y sociedad política en la Argentina. Tomo II 1943/1973*. Buenos Aires: Emecé.
- Scirica, E. (2010). Visión religiosa y acción política. El caso de Ciudad Católica – Verbo en la Argentina de los años sesenta. *PROHAL Monográfico*, 2, 26-56.
- Scirica, E. (2014). Núcleos católicos anticomunistas durante la presidencia de Juan Carlos Onganía. Encuentros y desencuentros. En V. Galván y F. Osuna (Comps.), *Política y cultura durante el “Onganiato”*. *Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)* (pp. 47-65). Rosario: Prohistoria.
- Terán, O. (1991). *Nuestros años ‘60*. Buenos Aires: Editorial Punto Sur.
- Yujnovsky, O. (1984). *Las claves políticas del problema habitacional argentino*. Buenos Aires: Grupo Editor de América Latina.

Para citar este artículo:

Osuna, F. (2017). “El Ministerio de Onganía”. Un análisis de la conformación del Ministerio de Bienestar Social (1966-1970). *Anuario de la Escuela de Historia Virtual*, 11, 71-91.