

Políticas sociales y dictaduras en Argentina. Un análisis del Ministerio de Bienestar Social en la historia reciente

Resumen

Este artículo se propone dar cuenta de los principales proyectos y del ideario de los actores relacionados con el Ministerio de Bienestar Social (MBS) argentino en el marco de dos dictaduras: la "Revolución Argentina" (1966-1973) y la última dictadura militar argentina (1976-1983). Para esto, por un lado, expone los principales objetivos del MBS, prestando atención a las características de los actores involucrados con el desarrollo de la política social. Teniendo en cuenta que una gran parte de los funcionarios del ministerio estudiado eran militantes católicos, intenta explicar la relación entre las políticas que impulsaron y las ideas que defendían. Por otro lado, analiza las continuidades y las rupturas entre las principales políticas sociales de las dos dictaduras.

Palabras clave

Políticas sociales. Dictaduras. Ministerio de Bienestar Social. Liberales. Católicos

Social Policies and Dictatorships in Argentina. An Analysis of the Ministry of Social Welfare in Recent History

Abstract

This article aims to account for the major projects and ideas of the actors related to the Argentina's Ministry of Social Welfare (MBS) under two dictatorships: the "Argentine Revolution" (1966-1973) and Argentina's last military dictatorship (1976-1983). For this purpose, on the one hand, it exposes the MBS's main goals, paying attention to the characteristics of the actors involved in the development of social policy. Taking into account that a large part of the ministry public workers studied were Catholic militants, and it tries to explain the relationship between the policies they promoted and the ideas they defended. On the other hand, it analyzes the continuities and the ruptures on the main social policies between these two dictatorships.

Keywords

Social Policies. Dictatorships. Ministry of Social Welfare. Liberals. Catholics.

Author/Autor

María Florencia Osuna

Becaria posdoctoral del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Profesora de teoría política en la Universidad Nacional de La Plata
florenciaosuna@gmail.com



RECIBIDO: 27.01.17 | REVISADO: 19.11.17 | ACEPTADO: 26.11.17 | PUBLICADO: 02.12.17

Políticas sociales y dictaduras en Argentina. Un análisis del Ministerio de Bienestar Social en la historia reciente

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar una problemática que ha sido escasamente estudiada por la historiografía: las políticas sociales impulsadas desde el Ministerio de Bienestar Social argentino durante el gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía (1966-1970)¹ y en el marco de la última dictadura (1976-1983). Es posible observar que, al igual que en otros regímenes autoritarios que tuvieron lugar en el siglo XX², la política social ocupó un lugar relevante en la agenda política de las dictaduras argentinas estudiadas.

En general, salvo pocas excepciones, los trabajos que analizan la política social argentina tienden a reparar, principalmente, en sus aspectos cuantitativos, sin atender otras variables. Nuestra investigación, en cambio, parte de otra pregunta: ¿De qué manera los objetivos institucionales y las principales características de cada una de estas dictaduras nos permiten comprender y explicar algunos aspectos de la intervención social del estado? Es decir, se tendrá cuenta la interrelación entre distintas dimensiones: el proyecto político, económico, social y cultural de cada dictadura; el lugar que ocupó el Ministerio de Bienestar Social en la configuración estatal de cada contexto y las características de las principales políticas desarrolladas.

Lo que intentaremos demostrar es que durante el gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía (1966-1970), el Ministerio de Bienestar Social cumplió un papel importante en términos programáticos, político-ideológicos, en tanto se consideraba central en el marco institucional para lograr los objetivos “desarrollistas” y “comunitaristas” del régimen. En cambio, durante la última dictadura (1976-1983), frente a las políticas del Ministerio

de Economía liderado por el “liberal tecnócrata”, José Martínez de Hoz, que tendieron a la privatización de los servicios sociales; para el Ministerio de Bienestar Social fue dificultoso sostener las políticas que impulsaba.

En los meses posteriores al golpe de estado, en septiembre de 1966, la creación del Ministerio de Bienestar Social y la política social desarrollada desde esta agencia estatal respondieron a las características de un clima de época estructurado por determinados idearios, principalmente, por el “desarrollismo”, el “comunitarismo” y la Doctrina Social de la Iglesia. A pesar de los rasgos autoritarios del gobierno, en el marco del programa político e ideológico del régimen, como veremos, ocupó un lugar muy importante el objetivo del desarrollo económico, social y cultural del país que, en gran medida, se pensaba llevar a cabo desde el ministerio analizado.

Durante la última dictadura argentina (1976-1983), a pesar de que es posible observar que seguían existiendo en el Ministerio de Bienestar Social actores estatales, instituciones y también algunos proyectos similares a los de la dictadura anterior (1966-1973); el desarrollo y la ejecución de las principales políticas sociales fueron diferentes porque en este régimen van adquirir mucha importancia otros objetivos: por un lado, la llamada “lucha antisubversiva” que impactó en la agenda política de Bienestar Social de maneras particulares que luego desarrollaremos. Por otro lado, el otro objetivo importante de la última dictadura, que, como dijimos, se intentó llevar a cabo principalmente desde el Ministerio de Economía, fue el establecimiento de un nuevo modelo económico de corte neoliberal, basado principalmente en la valorización financiera, la apertura de la economía y las privatizaciones de empresas y servicios. En

Social Policies and Dictatorships in Argentina. An Analysis of the Ministry of Social Welfare in Recent History

este contexto, por un lado, si bien Bienestar Social se alineó, al igual que el resto de las agencias estatales, tras el objetivo de la “lucha antisubversiva”; por otro lado, algunas de sus posturas y políticas entraron en conflicto con el ideario “tecnocrático” defendido desde el Ministerio de Economía. Por lo cual, al analizar este período, es necesario tener en cuenta el marco estatal conflictivo y faccioso en medio del cual se intentaban llevar a cabo las principales políticas.

1. La política social durante el gobierno de Juan Carlos Onganía

1.1. - La creación del Ministerio de Bienestar Social

A los pocos meses del golpe de estado de junio de 1966, en septiembre de ese año, por medio de la ley 16.956, se creó el Ministerio de Bienestar Social (La Nación, 05/09/1966; 22/09/1966; 25/09/1966; 14/10/1966). Los golpistas sostenían que estaban realizando una “revolución” y que este Ministerio era una pieza central y clave en la “nueva organización estatal revolucionaria” para llevar adelante el supuesto cambio de estructuras sociales, económicas y culturales (Boletín MBS, 1969: 13). 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”. En un documento oficial, denominado “El bienestar social como objetivo del desarrollo” se 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” (Boletín MBS, 1969: 13).

Es posible observar que varios funcionarios importantes del Ministerio analizado y del gobierno en su conjunto pertenecían a diferentes grupos católicos, principalmente, a la Ciudad Católica, a los Cursillos de la Cristiandad y al Ateneo de la República (Rouquié, 1998; Giorgi y Mallimaci, 2012). Algunos ministros y secretarios como Roberto Petracca y Roberto Gorostiaga, pertenecían a la Ciudad Católica. Luego, Raul Puigbó, Julio Álvarez, Samuel Medrano y Santiago de Estrada, estaban relacionados con el grupo nacionalista y católico llamado Ateneo de la República.

Estos funcionarios defendían un discurso similar al del integrismo católico y estaban en contra de los diversos aspectos del *liberalismo*, sobre todo en el plano político y social. Por ejemplo, se oponían a la democracia y a la existencia de partidos políticos y proponían, en cambio, otro tipo de participación de la comunidad que se basaba 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

notas

¹ Si bien en este trabajo nos concentraremos en el gobierno del teniente general Juan Carlos Onganía (1966-1970); durante la dictadura autodenominada “Revolución Argentina” (1966-1973), también gobernaron el general Roberto Levingston (1970-1971) y el teniente general Alejandro Lanusse (1971-1973).

² Siguiendo a Cándida Calvo Vicente (2005), las dictaduras del siglo XX en Occidente tuvieron la necesidad de crear políticas específicas para mantener sus apoyos originales e incluso ampliarlos, constituyendo la política social una estrategia fundamental en este sentido. 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.

Políticas sociales y dictaduras en Argentina. Un análisis del Ministerio de Bienestar Social en la historia reciente

municipal de la vida social y política (Scirica, 2010; Gomes, 2016).

Es posible observar que la política social va a adquirir un sentido relacionado con estas ideas. Dentro del Ministerio de Bienestar Social, 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 ir creando 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.

Este ideario católico-comunitarista que describimos se entrelazó con algunas ideas que circulaban más ampliamente en el plano internacional, vinculadas con 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, estos dos últimos dependientes de la ONU (Aguirre, 2010). El desarrollo comunitario promovido por estos organismos 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 (Golbert, 1996; Golbert y Roca, 2010; Gomes, 2016). En relación con esto, el secretario de Promoción y Asistencia de la Comunidad afirmaba “No basta con que la acción del estado se realice para el pueblo. En la época en que vivimos es preciso que tal acción

sea realizada con la participación del pueblo” (*La Nación*, 28/03/1967). Estas ideas ligadas con la importancia de la participación de la comunidad en el desarrollo nacional, a su vez, eran vinculadas, por parte de los actores estatales, a los principios de la Doctrina Social de la Iglesia tal como aparecen en distintas encíclicas papales desde fines del siglo XIX³, 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 nacional 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” deben participar activa y solidariamente en la resolución de sus propios problemas, sin esperar la intervención del estado. Es decir, se intentaba otorgar mayor importancia al nivel municipal, se promovía la participación de las llamadas “organizaciones intermedias” en la gestión y resolución de los problemas de la comunidad, y se trataba de restarle importancia y presencia al estado nacional. Como dijimos, todas estas ideas ya estaban presentes en distintas encíclicas papales y adquirieron un impulso concreto con la encíclica “*Populorum Progressio*” promulgada por Pablo VI en 1967. De hecho, Onganía, ese año afirmó “Coincide la Revolución con la nueva encíclica” y en un discurso insistió en la importancia del papel “subsidiario” del estado: “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 consecuen-

Social Policies and Dictatorships in Argentina. An Analysis of the Ministry of Social Welfare in Recent History

cia, de carácter fundamentalmente subsidiario” (*La Nación*, 01/04/1967).

1.2. - *Proyectos y políticas*

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 de Onganía creó el Ministerio de Bienestar Social y emprendió la realización de un conjunto de políticas que estaban en sintonía con las características generales del programa político de esa dictadura. Uno de los rasgos distintivos del discurso de los funcionarios, como hemos indicado, 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 (*Clarín*, 28/03/1967). 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 (*Crónica*, 11/06/1967).

Nos interesa destacar algunos proyectos e iniciativas del Ministerio destinados a las áreas de

Seguridad Social, Salud Pública y Vivienda. Al analizar los discursos y políticas, podemos observar que se vislumbra esa voluntad “revolucionaria” de promover cambios sociales a partir del ideario desarrollista y comunitarista-católico que circulaba en esos años.

En el plano de la Seguridad Social, desde el principio, el gobierno se propuso “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” (*Clarín*, 14/07/1966). La creación de un “nuevo sistema de seguridad social” técnico, moderno e integral era considerado uno de los principales objetivos de la “Revolución Argentina” (*Clarín*, 08/08/1966, 07/04/1967, 03/10/1967; *La Nación*, 10/04/1967). 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 jubilaciones) se financiaba a través de los aportes de los trabajadores y de los empresarios, poniendo en juego los principios de “Solidaridad”, “Participación” y “Subsidiariedad del Estado”. En este sentido, por ejemplo, José María Goñi Moreno, un asesor experto en materia de seguridad social, afirmaba “sería de desear que un nuevo sistema confiara los servicios directamente a los sectores interesados, sin otra inter-

notas

³ Nos referimos, principalmente, a las siguientes encíclicas: *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931), *Mater et Magistra* (1961) y *Pacem in Terris* (1963).

Políticas sociales y dictaduras en Argentina. Un análisis del Ministerio de Bienestar Social en la historia reciente

vención estatal que una prudente supervigilancia” (*Clarín*, 03/10/1967).

En este marco, y teniendo en cuenta la grave crisis del sistema jubilatorio heredado (Feldman, Golbert e Isuani, 1988) que, según el Secretario de Seguridad Social, padecía “defectos estructurales, administrativos y financieros” (*La Nación*, 18/05/1968), se impulsaron importantes medidas tendientes, primero, a equilibrarlo y, luego, a transformarlo. Por un lado, se introdujeron cambios en la recaudación y fiscalización de los aportes que debían realizar los empleadores (*La Nación*, 08/10/1966). Con este fin, se llevó a cabo una importante moratoria previsional, a partir de la Ley 17.122, para que los empresarios pudieran regularizar las grandes deudas que tenían con el sistema y así poder contar con los recursos necesarios para pagar las jubilaciones en tiempo y forma (*Clarín*, 04/11/1966; 21/01/67; 21/05/1967). De esta manera, en el año 1967, la recaudación aumentó un 70% en relación al año anterior. En 1967, también se realizó una de las reformas administrativas más importantes de la historia del sistema previsional argentino, que fue la unificación y centralización, por medio de la ley 17.557, de las trece Cajas Previsionales existentes hasta ese momento en solamente tres: Estado y Servicios Públicos; Industria, Comercio y Actividades Civiles; y Trabajadores autónomos (*Clarín*, 23/12/1967). Esto permitió modernizar y agilizar la administración del sistema previsional ya que, hasta ese momento, debido a la existencia de numerosas Cajas, los trámites demoraban, los expedientes se acumulaban y era muy dificultoso lograr tener un control cabal del sistema.

En el plano del subsistema de obras sociales, también ocurrieron importantes cambios durante el gobierno dictatorial de Onganía. A partir de

la ley 18.610 del año 1970, se generalizó la cobertura de atención médica para la totalidad de la población ocupada en relación de dependencia por medio del sistema de obras sociales. Los beneficiarios estaban agrupados por rama de actividad en instituciones organizadas con el control del respectivo sindicato que se encargaba de la percepción y administración de los recursos de las obras sociales sindicales. De esta manera, como explica Susana Belmartino (2005), se extendió un modelo de recaudación y asignación de los recursos destinados a satisfacer las necesidades de atención médica de sus miembros que estaba fundado en la “solidaridad grupal”. Como las prestaciones de salud se canalizaron principalmente a través del sistema de obras sociales sindicales, en desmedro de la salud pública universal y gratuita; la autora citada afirma que esta ley cristalizó la fragmentación originaria del sistema.

En el área de Salud Pública el objetivo era “implantar un sistema hospitalario técnicamente modernizado y adecuadamente financiado, con efectiva participación de la comunidad” (*Clarín*, 08/08/1966). 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” (*Clarín*, 19/01/1967). 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” (*Clarín*, 19/01/1967). Al mismo tiempo, se expandieron las

Social Policies and Dictatorships in Argentina. An Analysis of the Ministry of Social Welfare in Recent History

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 constituían se llamaban 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. Es posible observar que, con esta política, se intentó fomentar la descentralización ejecutiva y financiera, y la participación comunitaria (*Clarín*, 19/01/1967).

La política de vivienda también se encaró de manera enérgica y 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” (*La Nación*, 17/07/1967). La acción del estado solamente estaría dirigida “hacia aquellos sectores que no hayan sido cubiertos por dicha actividad privada” (*Clarín*, 08/08/1966). 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 (*Clarín*, 11/10/1967), ya que los funcionarios afirmaban que “el estado no tiene por qué ser constructor” (*Clarín*, 29/09/1967). 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 (*La Nación*, 09/09/1966); 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 (Yujnovsky, 1984).

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, con determinados rasgos, basado en ciertos principios, que reaparecería en el período 1976-1983, aunque condicionado por las características de un entramado estatal distinto.

2. El Ministerio de Bienestar Social durante la última dictadura: entre la unanimidad y el faccionalismo

2.1.- El consenso en torno a la “lucha antisubversiva”

En el período 1976-1983, los discursos y las políticas del Ministerio de Bienestar Social estuvieron influenciados, como señalamos anteriormente, por uno de los objetivos principales del gobierno dictatorial: la denominada “lucha antisubversiva”. Esto supuso, por un lado, una oposición al accionar de este Ministerio en el período previo (1973-1976), es decir, durante el último gobierno peronista. El peronismo era asociado, por parte de los funcionarios de la última dictadura, con el “populismo”

Políticas sociales y dictaduras en Argentina. Un análisis del Ministerio de Bienestar Social en la historia reciente

en un sentido peyorativo, con la “demagogia”, con el “asistencialismo” y con la “corrupción” (Palermo y Novaro, 2003:34-35; Canelo, 2004: 224-225); Canelo, 2004: 224-225); y el Ministerio de Bienestar Social, según la visión de los golpistas, había cumplido un papel fundamental en ese entramado “corrupto”. De hecho, el primer ministro de la cartera durante la última dictadura, el contraalmirante Julio Bardi, afirmaba que había que restablecer “los verdaderos objetivos del Ministerio” ya que, durante el último gobierno peronista, había sido transformado en una “fuente de dádivas y limosnas” (*Clarín*, 09/06/1976). Según este diagnóstico, el “asistencialismo” y la “corrupción” habían permitido la expansión del “enemigo subversivo” y, en función de esta lectura, se proyectaron e implementaron distintas políticas.

Por otro lado, la acción y propaganda del Ministerio en contra del llamado “enemigo subversivo” implicó distintas iniciativas vinculadas con la protección y el reforzamiento de la familia nuclear concebida como la “célula básica de la comunidad”. Los funcionarios sostenían que si la familia estaba en crisis era más fácil que las ideas “subversivas” se infiltraran y propagaran por el tejido social. Para conservar la integridad de la familia entendida como una unidad moral indisoluble, había que evitar el ingreso de las ideas “disolventes”, “subversivas” y “foráneas”, controlando a los niños y jóvenes, ya que eran considerados los más débiles de la familia y por donde podía penetrar el “virus marxista”.

Según los funcionarios, el “enemigo subversivo” se proponía destruir a la familia alejando a los jóvenes de sus padres y abuelos, incitándolos a que abandonaran su hogar tempranamente (Boletín MBS n.10, 4/10/1976; Boletín MBS n.9, 27/09/1976). De esta manera, los jóvenes despro-

tegidos, fuera de su familia, eran seducidos por la “subversión” que los llevaba a incurrir en la promiscuidad sexual, en la homosexualidad, en la locura, en la drogadicción y en el delito (Boletín MBS n.11, 11/10/1976; Boletín MBS n.22, 27/12/1976). A partir de este diagnóstico, las secretarías del Ministerio iniciaron distintas acciones.

Como decíamos, un hecho que preocupaba a los funcionarios era el supuesto alejamiento de los más jóvenes de la familia de sus abuelos. Por ejemplo, en un Boletín del Ministerio se afirmaba:

Las diferencias generacionales que prédicas 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 amor y con sentido de protección a quien lo necesita (Boletín MBS n.9, 27/09/1976).

Los ancianos van a adquirir una gran valoración y presencia en la política pública. El Ministerio va a promover encuentros entre niños y jóvenes, y ancianos. Por ejemplo, las Secretarías del Menor y la Familia y de Promoción y Asistencia Social organizaban visitas de grupos de niños y jóvenes que pertenecían a distintos grupos e instituciones (educativas, grupos de boys scouts, clubes, comedores, coros de niños, etc.) a distintos geriátricos del país para que compartieran diferentes tipos de actividades con los ancianos (Boletín MBS n.9, 27/09/1976; Boletín MBS n.17, 22/11/1976). Por un lado, se propiciaban y fomentaban estas relaciones intergeneracionales que, supuestamente, los grupos “subversivos” buscaban quebrar; y, por otro lado, el Ministerio realizaba una campaña en contra de las relaciones entre los propios jóvenes por considerarlas

Social Policies and Dictatorships in Argentina. An Analysis of the Ministry of Social Welfare in Recent History

“peligrosas”, en los diferentes sentidos que señalábamos anteriormente. Por este motivo, desde la Secretaría de Salud Pública, se realizaba una fuerte propaganda en contra de la promiscuidad sexual y de lo que llamaban el “sexo animal”, que, según el secretario de Salud, Manuel Irán Campo, había sido instalado por ese difuso “enemigo subversivo” junto con enfermedades de transmisión sexual (Boletín MBS n.12, 18/10/1976). Pero este “enemigo” también actuaba llevando a los jóvenes a volverse adictos a las drogas⁴, por lo cual, también se organizaban numerosas campañas de rehabilitación (Boletín MBS n.11, 11/10/1976; Boletín MBS n.43, 20/06/1977).

A partir de los mismos diagnósticos, desde la Secretaría del Menor y la Familia existió una gran actividad de propaganda tendiente a generar en los padres miedo sobre la suerte de sus hijos y con el fin de reforzar el control sobre ellos. También, por medio del Cuerpo de Vigilancia Juvenil, esta Secretaría se encargó de patrullar las calles en busca de niños y jóvenes que anduvieran solos en la vía pública y realizaba dos acciones: los devolvía a sus familias o los llevaba a hogares de menores (Boletín MBS n.9, 27/09/1976; Boletín MBS n.15, 08/11/1976; Boletín MBS n.17, 22/11/1976). En relación con esto, posteriormente, se descubrieron algunos casos en que los niños llevados a orfanatos por parte del Cuerpo de Vigilancia Juvenil, eran hijos de víctimas de la represión estatal.⁵

2.2.- El faccionalismo interno desde la política social

Como explica Paula Canelo, en torno a la llamada “lucha antisubversiva” existió una importante cohesión entre las fuerzas armadas (Canelo, 2008). Sin embargo, el otro objetivo importante de la dictadura, relacionado con la política de “normalización económica” de Martínez de Hoz, generó

múltiples conflictos en el interior de los cuadros del gobierno.

El ministro de Economía defendía un proyecto vinculado con el liberalismo “tecnocrático” que, en lo concerniente a la política social, proponía privatizar algunos servicios y eliminar la participación de los empresarios en la financiación de algunas áreas por considerar que eran “impuestos” que distorsionaban el libre juego del mercado. Por este motivo, en algunos aspectos, los objetivos de Bienestar Social se contraponían a las iniciativas de Economía.

Las políticas de Bienestar Social se basaban en algunos principios similares a los que sustentaron las políticas en la dictadura previa (1966-1973), que ya hemos desarrollado anteriormente. Durante la última dictadura, tuvo bastante trascendencia el principio de “Solidaridad” que, como hemos señalado, implicaba la participación activa de los diferentes sectores involucrados con la política social (empresarios, trabajadores, jubilados, sindicatos) en la financiación y también en la administración del sistema. De esta manera, se obtenían los recursos para las áreas de Seguridad Social (obras sociales y jubilaciones) y Vivienda. Sin embargo, a

notas

⁴ En distintos discursos es posible observar la relación que establecían los funcionarios entre “drogas”, “delito” y “subversión”. Por ejemplo, Florencio Varela, el Secretario del Menor y la Familia, afirmaba “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” (Boletín MBS n.43, 20/06/1977).

⁵ Ver <http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD10/contenidos/teorico/mod1/art5/index.html>

Políticas sociales y dictaduras en Argentina. Un análisis del Ministerio de Bienestar Social en la historia reciente

partir del año 1979, el Ministerio de Economía y algunas instituciones como el Centro de Estudios Macroeconómicos Argentino de tendencia tecnocrática y neoliberal, van a comenzar a oponerse al principio de “Solidaridad”, o sea, a la manera en que se financiaban importantes áreas de la política social (Osuna, 2012).

Una de las metas del Ministerio de Economía, desde 1979, fue transformar el sistema previsional de reparto, basado en las contribuciones solidarias de trabajadores y empresarios, en un sistema de capitalización y seguro administrado por el sector privado. Hasta ese año, las políticas de previsión social habían sido desarrolladas principalmente por el Ministerio de Bienestar Social y podemos observar que rigió una política similar a la de la dictadura anterior: fuerte ordenamiento administrativo, racionalización acompañada de crecimiento de los recursos económicos y un significativo aumento de haberes en un contexto de redistribución negativa del ingreso. Es decir que la dictadura había logrado estabilizar con bastante éxito un sistema que se encontraba en crisis.⁶ Como dijimos anteriormente, las jubilaciones y pensiones eran administradas a través de un sistema público de reparto, basado en la solidaridad intergeneracional, que se sustentaba a partir de los aportes de los empresarios, los trabajadores en actividad y el estado. A partir del año 1979, comenzó a circular un nuevo proyecto en la esfera del Ministerio de Economía para administrar las jubilaciones y pensiones, basado en un sistema de capitalización y seguro. Este proyecto no se logró implementar, sin embargo, en 1980, después de fuertes discusiones, el Ministerio de Economía, oponiéndose al principio de “Solidaridad” que sustentaba el sistema, logro eliminar el aporte de los empresarios para la financiación del sistema jubilatorio, por considerar que era un impuesto que aumentaba

los costos laborales, creando desequilibrios en la economía. A partir de entonces, se profundizó irremediabilmente la crisis financiera del sistema (Osuna, 2012).

Con respecto a las obras sociales, el objetivo de Economía era excluir a los sindicatos de su control y fomentar la colocación de la cobertura de atención médica bajo gestión privada, beneficiando a las empresas de medicina prepaga (Belmartino, 2005). Desde el Ministerio de Bienestar Social, fundamentalmente desde la Secretaría de Seguridad Social presidida por Santiago de Estrada, como explica Susana Belmartino, 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. Este grupo aceptaba la existencia de los sindicatos y proponía su subordinación a un ente estatal centralizado. A pesar del avance del ministro de Economía en la definición de estas políticas, ninguno de estos subsistemas de jubilaciones y de obras sociales pudo ser privatizado durante los años de la dictadura, debido a la importante oposición que estas medidas encontraron en Bienestar Social y en otros ministerios de tendencia nacionalista y corporativista.

Con la política de vivienda ocurrió algo similar a lo acontecido en el área previsional. En los primeros años de la última dictadura, la construcción de viviendas populares se vio favorecida por una medida de la dictadura del año 1977, la ley 21.581, 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% (Boletín MBS n.41, 06/06/1977). En el periodo se finalizó la construcción de 161.000 viviendas, se

Social Policies and Dictatorships in Argentina. An Analysis of the Ministry of Social Welfare in Recent History

las vendió a plazos de pago de hasta 40 años y el precio fijado era realmente un subsidio ya que no reflejaba el costo real de la vivienda (Yujnovsky, 1984). 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.

En el caso de la salud pública, 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 Ministerio de Bienestar Social de la Nación con 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 (Boletín MBS n. 109-110, 30/10/1978-06/11/1978; n. 115-116, 11/12/1978-18/12/1978). Para esto 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.

3. Conclusión

En este artículo nos propusimos abordar una dimensión poco estudiada de las últimas dos dictaduras que tuvieron lugar en Argentina: el

contenido y los objetivos de la política social en estos contextos autoritarios. Como hemos podido observar, este conjunto de políticas, más relacionadas con la búsqueda de consenso que con las prácticas represivas, ocupó un lugar importante en la agenda de los gobiernos estudiados.

En nuestro análisis, los proyectos e iniciativas impulsados desde el Ministerio de Bienestar Social, nos permitieron observar distintas cuestiones. Por un lado, la relación que existió entre estas políticas y los idearios de los actores estatales. En este sentido, teniendo en cuenta la presencia de funcionarios católicos y nacionalistas en la cartera, podemos entender que los discursos y los fundamentos de los proyectos se basaron en los principios de la Doctrina Social de la Iglesia. Al mismo tiempo, es posible observar que otros idearios existentes en los años sesenta, como por ejemplo el “desarrollismo”, se entretujieron con las utopías “comunitaristas” de los católicos integristas. Por otro lado, y en relación con este señalamiento, prestar atención a las ideas, valores, intereses y expectativas de los funcionarios nos permitió acercarnos al faccionalismo y a los conflictos que provocaron las diferencias políticas e ideológicas entre los funcionarios de las diferentes agencias estatales. Sobre todo en la última dictadura, cuando el Ministerio de Bienestar Social ya no cumplió el papel que tuvo en la supuesta “revolución” desarrollista de Onganía; algunas de sus propuestas e ini-

notas

⁶ 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 fuerte incremento del número de beneficiarios y una mejora porcentual del haber jubilatorio medio respecto al salario medio para trabajadores en relación de dependencia (Feldman, Golbert e Isuani, 1988)

Políticas sociales y dictaduras en Argentina. Un análisis del Ministerio de Bienestar Social en la historia reciente

ciativas comenzaron a contraponerse a uno de los principales objetivos del régimen: la apertura de la economía y la privatización de empresas y servicios hasta ese entonces públicos y estatales.

A partir del estudio de las políticas sociales, entonces, pudimos acercarnos a las particulares lógicas políticas y estatales de estos regímenes; pero también comenzamos a indagar en otras dimensiones de esos procesos históricos, en general abordados desde sus aristas represivas y autoritarias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, O. (2010). La Alianza para el Progreso y la promoción en América Latina, en *Revista Afuera*, V (9).
- Belmartino, S. (2005). La salud pública bajo la regulación del poder corporativo. En *Juan Suriano (comp.) Nueva Historia Argentina: Dictadura y Democracia (1976- 2001)* (pp. 281-330). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Calvo Vicente, C. (2005). El concepto de consenso y su aplicación al estudio del régimen franquista. *Revista Spagna Contemporánea*, 7, 141-158.
- Canelo, P. (2004). La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el PRN (1976-1981). En *Alfredo Pucciarelli (org.) Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura* (pp. 219-312). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Canelo, P. (2008). *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feldman, J.; Golbert, L. e Isuani, E. (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Giorgi, G. y Mallimacci, F. (2012). Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970). *Revista Cultura y Religión*, VI (1), 113-144.
- Golbert, L. (1996). *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*. Buenos Aires: CECE, Serie de Estudios.
- Golbert, L. y Roca, E. (2010). *De la Sociedad de Beneficiencia a los Derechos Sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Gomes, G. (2016). *La política social de los regímenes dictatoriales en Argentina y Chile: (1960-1970)*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación; Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mason, T. (1993). *Social Policy in the Third Reich*. An Arbor: Berg.
- Molinero, C. (2005). *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*. Madrid: Cátedra.
- Osuna, Ma F. (2012). “Católicos” Y “Tecnócratas”. Diagnósticos, Políticas y discusiones en torno a la previsión social durante la última dictadura. *Páginas*, IV (6), 101-121.
- Palermo, V. y Novaro, M. (2003). *La dictadura militar, 1976-1983: del golpe de estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.
- Rouquié, A. (1998). *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*, II (2), 26-56.
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.