



El Ministerio de Bienestar Social entre el onganiano y la última dictadura (1966-1983). Análisis de la estrategia de intervención social del Estado en la historia argentina reciente

The Ministry of Social Welfare Between Onganía's Term and the Last Dictatorship (1966-1983). Analysis of the State social intervention strategy in the recent Argentine history

Florencia Osuna*

Palabras clave

Política social
Dictaduras argentinas
Ministerio de Bienestar Social
Tercer peronismo
Católicos

Resumen

Este artículo reconstruye las estrategias de intervención del Ministerio de Bienestar Social/Acción Social, desde su creación en 1966, durante el régimen de facto presidido por Juan Carlos Onganía, hasta el final de la última dictadura argentina, en 1983. En relación con esto, por un lado, analiza las trayectorias, los discursos y los idearios de los funcionarios involucrados con las políticas del área. Por otro lado, da cuenta de los principales proyectos ministeriales de los diferentes gobiernos del período y las características de las políticas impulsadas e implementadas. El enfoque diacrónico que adopta el trabajo busca evidenciar los cambios y las continuidades en los actores, los discursos y las prácticas de esta agencia estatal en esos complejos años de la historia argentina reciente. De esta manera, intenta demostrar que este ministerio fue un espacio utilizado por diversos actores para proyectar distintas utopías sobre el orden social deseable.

* Instituto del Desarrollo Humano (IDH), Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)-CONICET. Contacto: florenciaosuna@gmail.com

Keywords

Social Policies

Argentine

Dictatorships

Ministry of Social
Welfare

Third Peronist
Period

Catholics

Abstract

This article rebuilds the intervention strategies by the Ministry of Social Welfare/Social Action since its creation in 1966 during the de facto regime presided over by Carlos Onganía until the final part of the last dictatorship in Argentina in 1983. On one hand, the paths, the speeches and the vision of the officers involved in the policies of that area are analyzed. On the other, the main ministerial projects from the different governments of that period and the characteristics of the promoted and implemented policies are depicted. A diachronic approach is used in this work to prove the changes and continuity in the main characters and the speeches and practices by this state agency during the complicated years of the recent Argentine history. This way, it will try to prove that this Ministry was used by several characters to project diverse utopias about the desirable social order.

El objetivo de este artículo es dar cuenta de los principales actores, proyectos e iniciativas del Ministerio de Bienestar Social (MBS) en el período 1966-1983. En este sentido, analiza los cambios y las continuidades en las estrategias de intervención de la agencia en diferentes regímenes y gobiernos que tuvieron lugar en esos años.

En general, los escasos trabajos existentes sobre la política social argentina en las últimas décadas del siglo XX presentan una característica distintiva: estudian conjuntos aislados de políticas sociales (sistema previsional, obras sociales, vivienda, salud pública) en el largo plazo.¹ De esta manera, aunque tienen la virtud de reconstruir diacrónicamente las principales transformaciones hacia el interior de cada subsistema y, de esta manera, dar cuenta de las características generales de cada área; no se proponen reconstruir exhaustivamente los marcos políticos, sociales, estatales, institucionales, ideológicos, nacionales e internacionales que en cada gobierno o régimen político le otorgaban sentidos específicos a esas iniciativas. Aún así, los trabajos de Susana Belmartino sobre el sistema de obras sociales recuperan un abanico denso de dimensiones en la reconstrucción de su objeto de estudio (normativa, actores corporativos y estatales, idearios, relación estado-sociedad), aunque también en pos de estudiar un grupo aislado de políticas, como es el sistema de obras sociales a lo largo del siglo XX.² En los

¹ Yujnovsky, 1984; Feldman; Golbert; Isuani, 1988; Marshall, 1988; Belmartino, 2005a; Fallappa; Andrenacci, 2009; Golbert; Roca, 2010; Cortés; Kessler, 2013.

² Belmartino, 1982; 1991; 1996; 2005b; 2005c

últimos años, se publicaron nuevas investigaciones que llaman la atención sobre otras dimensiones de la intervención social del Estado desde los años sesenta: las circunstancias históricas e ideológicas de la creación institucional del MBS de la Nación durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía, la conformación de la secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad (SEPAC) y la red de actores católicos ligados a esta agencia estatal.³

Con el propósito de contribuir a este campo de estudios, este artículo busca recuperar las trayectorias, los discursos y los idearios de los principales funcionarios involucrados con las políticas del área, los proyectos ministeriales más resonantes de los diferentes gobiernos del período, las características de las políticas impulsadas e implementadas, y la red de relaciones existente entre los actores sociales y estatales.

Los diferentes apartados abordarán cada uno de los subperíodos en los que, junto con cambios relevantes de gobierno, creemos que fue modificándose la estrategia del MBS: 1966-1970, 1970-1973, 1973-1976 y 1976-1983.

La hipótesis que intentaremos demostrar sostiene que el MBS fue un espacio utilizado por diferentes actores vinculados a redes católicas y nacionalistas para proyectar distintas utopías sobre el orden social deseable. La amplitud, novedad e indefinición de la expresión "bienestar social" crearon un marco propicio para convertir esta agencia estatal en una usina de proyectos diferentes, y en consecuencia, discontinuos y cambiantes.

La creación del Ministerio de Bienestar Social durante el onganato

La dictadura presidida por Onganía llegó al poder en junio de 1966, en un contexto de crisis de la democracia liberal y del sistema de partidos. El sistema político era percibido como incapaz de garantizar el orden y la "unidad nacional", y conducente a la crisis y el conflicto. Al mismo tiempo, la democracia –encarnada, a su vez, en Arturo Illia– estaba asociada con la lentitud, la ineficiencia, la debilidad y la falta de autoridad. Las Fuerzas Armadas (FFAA), por su capacidad organizativa y de mando, eran vistas como la única institución capaz de modernizar el país. De esta manera, este gobierno militar no pretendía tomar el poder solo para programar una salida electoral, sino que tenía objetivos refundacionales y "revolucionarios". Para la realización de la "Revolución Argentina", a los pocos meses del golpe de Estado, por medio de la ley 16.956, se creó el MBS. La nueva cartera se conformó sobre la base del ministerio de Acción Social y Salud Pública del cual heredó la estructura burocrática –las áreas de Salud y Asistencia Social– y le fueron transferidas Seguridad Social (desde el ministerio

³ Gomes, 2016; Giorgi, 2010; 2014-2015; Giorgi; Mallimacci, 2012; Ramacciotti, 2014; Osuna, 2017.

de Trabajo y Seguridad Social) y Vivienda (antes en la órbita del ministerio de Obras y Servicios Públicos). A estas tres secretarías preexistentes, se les agregó la mencionada SEPAC.

En el programa de la dictadura desarrollista y técnica no había lugar para los partidos políticos –que, de hecho, fueron prohibidos– y las FFAA tampoco podían ejercer la función pública. Por esto, las distintas agencias estatales estuvieron en manos de civiles representantes de tres sectores diferentes: los nacionalistas, los católicos (“paternalistas”) y los liberales.⁴ Onganía era un ferviente católico –representante del sector “paternalista”– y el flamante MBS fue integrado por miembros de esa red. Asimismo, los actores civiles y militares, sociales y estatales que impulsaron la creación del ministerio también defendían un ideario nacionalista, corporativista y católico.⁵ Una gran parte de los funcionarios provenía de diversas tendencias de la derecha católica y nacionalista, principalmente del Ateneo de la República, la Ciudad Católica, el Opus Dei y los Cursillos de la Cristiandad. En los primeros meses del gobierno, entre julio y diciembre de 1966, encontramos una fuerte presencia de militantes de la Ciudad Católica. Tanto el ministro de Bienestar Social, el empresario Roberto Petracca, como el secretario de la SEPAC, Mateo Roberto Gorostiaga, pertenecían a este grupo del laicado.⁶ Incluso, este último dirigió la revista *Verbo* entre 1959 y 1966.⁷ A estos funcionarios los unía el común rechazo al liberalismo político, económico y social. La propuesta de este grupo de integristas católicos se basaba en otro tipo de participación de la comunidad consistente en un retorno al pasado hispánico en donde primaban la descentralización política, la participación de los vecinos en los cabildos, la relación armónica y funcional entre lo que llamaban los organismos intermedios de la comunidad, todo lo cual implicaba una organización profesional, corporativa y municipal de la vida social y política.⁸

A partir de 1967, los cuadros católicos integristas se alejaron de la gestión y dieron paso a otros actores cercanos a la red del Ateneo de la República.⁹ Estos funcionarios eran católicos, pero también “tecnócratas”, expertos en diferentes áreas de las ciencias sociales y buscaban la modernización del Estado y la sociedad en consonancia con las ideas desarrollistas de los años cincuenta y sesenta.

El ministro designado luego de la muerte de Petracca fue el Dr. en Ciencias Políticas, por la Universidad Católica Argentina (UCA), Julio E. Álvarez. Luego de la renuncia de Gorostiaga, en diciembre de 1966, su sucesor en la SEPAC fue Raúl Puigbó. También era doctor en Ciencias Políticas, fue director del Instituto de

⁴ O'Donnell, 2009.

⁵ Giorgi, 2010; 2012; 2014.

⁶ Selser, 1973: 226.

⁷ *La Nación* (Buenos Aires, 13 de octubre de 1966); Giorgi, 2010.

⁸ Scirica, 2006; 2010; Gomes, 2012.

⁹ Giorgi, 2015.

Ciencias Políticas de la Universidad del Salvador y docente en el Centro de Altos Estudios del Ejército. Junto con Puigbó asumió, como subsecretario de la SEPAC, Adolfo Antonio Critto. El flamante funcionario, ligado a un grupo de sociólogos católicos de la UCA, era abogado (Universidad Nac. de Tucumán), magíster en Política Social (Institute of Social Studies, Holanda) y Dr. en Sociología (Universidad de Columbia). Antes de acceder a la SEPAC, realizó diversas investigaciones vinculadas estrechamente con las funciones que luego cumpliría en la subsecretaría.¹⁰

El reclutamiento y aporte al MBS de estos funcionarios no respondían solo a su militancia católica, sino también a su formación en ciencias sociales (ciencias políticas y sociología).¹¹ Esto les permitió afrontar de una manera "científica" y pragmática la gestión y formular de manera operativa el proyecto "comunitarista" del MBS del Onganiato. En este sentido, no solo buscaban reproducir un orden ideal cristiano, sino también la modernización del país sobre nuevas bases.

Para comprender el rol de estos funcionarios, es importante considerar que la dictadura encabezada por Onganía tenía un programa político e ideológico conformado por diversos elementos que claramente se manifestaron en la agenda de MBS: la Doctrina Social de la Iglesia, el "comunitarismo" y el "desarrollismo". Estas ideas estaban vinculadas con el proyecto del "desarrollo de la comunidad" promovido por la Alianza para el Progreso.¹² El desarrollo comunitario promovido por estos organismos, siguiendo a Laura Golbert, suponía la participación no solo de los funcionarios estatales, sino también, fundamentalmente, de los sectores sociales más pobres, para lograr superar los efectos negativos del desarrollo en los países periféricos.¹³ Asimismo, estas ideas ligadas a la importancia de la participación de la comunidad en el desarrollo nacional eran vinculadas, por los funcionarios mencionados, a los principios de la Doctrina Social de la Iglesia, tal como aparecen en distintas encíclicas papales desde fines del siglo XIX,¹⁴ principalmente los principios de "Subsidiariedad del estado", "Supletoriedad",

¹⁰ Grisendi, 2014.

¹¹ En el "Prólogo" que escribe al libro *"La Revolución Argentina", análisis y prospectiva* (1966), se presenta él mismo y al conjunto de autores (entre los que se encuentran el segundo ministro de BS Julio Álvarez y Mariano Grondona) como "un grupo de especialistas en ciencias políticas, vinculados al Instituto de Ciencia Política de la Universidad del Salvador" y afirma la necesidad de discutir las bases doctrinales que inspirarán "la nueva arquitectura política e institucional de una argentina modernizada. Recién cuando exista acuerdo sobre el sistema de ideas que fundamentará la nueva organización institucional se estará en condiciones de escoger los mecanismos de participación, de control y de ejecución que harán funcional el nuevo estado".

¹² Aguirre, 2010.

¹³ Golbert, 1996; Golbert; Roca, 2010; Gomes, 2012.

¹⁴ Nos referimos, principalmente, a las siguientes encíclicas: *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931), *Mater et Magistra* (1961) y *Pacem in Terris* (1963).

“Participación” y “Solidaridad”.¹⁵ La “Subsidiariedad del estado” implicaba 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) podían solucionar por sí mismos. El Estado solo debía intervenir cuando la empresa privada o los “grupos menores” no podían satisfacer una necesidad de la población. 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 restar importancia y presencia al Estado nacional. En ese marco, dentro del MBS, la dependencia más “revolucionaria” fue la mencionada SEPAC, que intentaba construir las nuevas formas de participación comunitaria a partir de la creación de Consejos de la Comunidad. De esta manera, se ensayarían nuevas formas de vinculación con la comunidad, a partir del asesoramiento “técnico” de consejos esparcidos por todo el territorio nacional y conformados por los representantes de las comunidades municipales y provinciales. Además del “comunitarismo” católico y modernizante de la SEPAC, otras manifestaciones del paradigma eficientista y tecnocrático se materializaron en las “las utopías futuristas” –basadas en la metodología prospectiva– que impactaron en el diseño del sistema de seguridad social del onganíato.

En el marco de la planificación desarrollista comenzó a otorgarse importancia a los expertos y a los técnicos que reemplazarían a los “burócratas” en la gestión estatal. Este imaginario va a conjugarse con el discurso de la corriente de pensamiento prospectiva, que reivindicaba la importancia de las nuevas tecnologías y la informática para proyectar políticas públicas pensando desde escenarios futuros. La prospectiva era definida por un asesor de Onganía en materia de política social, llamado Agustín Merello, como “una sistemática mental que, en su tramo más importante, viene desde el futuro hacia el presente”.¹⁶ Consistía en imaginar con la mayor exactitud posible el futuro deseable y, luego, desde ese futuro imaginado, “reflexionar sobre el presente con el fin de insertarse mejor en la situación real, para actuar más eficazmente y orientar nuestro desenvolvimiento hacia ese futuro objetivado como deseable”.¹⁷ A partir del método prospectivo, Merello dirigió el equipo que realizó el Programa Argentino de Seguridad Social (PASS), un documento que reviste una gran importancia para entender el lugar teórico, conceptual, metodológico y también político desde el cual se estaba planteando en la década de 1960 el problema de la política social argentina. El secretario de Seguridad Social, Alfredo Cousido, afirmaba que la seguridad social “es un derecho fundamental del hombre” y que era necesario encarar proyectos tendientes a la “racionalización y moralización” de los servicios para

¹⁵ Osuna, 2012; 2014; 2015.

¹⁶ Merello, 1973:81.

¹⁷ Merello, 1973:81.

mejorar el sistema burocrático.¹⁸ Las aspiraciones del gobierno relacionadas con la política social y, especialmente, con la seguridad social que aparecen en los discursos gubernamentales y en los diferentes documentos oficiales, son muy similares a las propuestas formuladas por los técnicos y expertos en la materia. Efectivamente, a mediados de 1967, en el ámbito del MBS, se creó el Consejo Técnico de la Seguridad Social (COTESSES) para que orientara la reestructuración del sistema previsional.¹⁹ El ministro Álvarez afirmaba "COTESSES sumará a los estudios propios los aportes valiosísimos del PASS".²⁰ En estos años, las consultas a los técnicos y a los especialistas por parte del gobierno sobre los cambios a introducir en esta área fueron muy frecuentes.²¹ En el área jubilatoria intentó controlarse la evasión, uniformar las prestaciones y las condiciones para su obtención. En este proceso de "estatalización" y centralización del sistema de previsión social, las trece cajas existentes hasta ese entonces fueron agrupadas en solo tres: Estado y servicios públicos; Industria, comercio y actividades civiles; y Trabajadores autónomos. Junto con esto, el sistema previsional comenzó a ser regulado solo por dos leyes: la N° 18037, destinada a los trabajadores en relación de dependencia, y la N° 18038, que regía a los trabajadores autónomos.

La gestión de Manrique frente al MBS (1970-1972)

El exmarino y periodista, Francisco Manrique, fue el ministro de Bienestar Social durante las presidencias del militar nacionalista Roberto Levingston (1970-1971) y del general Alejandro Lanusse (1971-1973). Ese contexto, signado por la crisis política posterior al "Cordobazo", estuvo caracterizado por el incremento de la conflictividad social y de las acciones de la izquierda armada, y por la profundización de la normativa represiva. Fue creado un tribunal especial o Cámara Federal en lo Penal de la Nación (1971) para juzgar a quienes cometiesen delitos calificados de subversivos. En este marco, uno de los episodios más resonantes de la presidencia de Lanusse fue la "Masacre de Trelew" que marcaría un hito en la cadena de acontecimientos ligada a las nuevas estrategias estatales represivas contra la militancia política.²² Sin embargo, las gestiones de Levingston y Lanusse también buscaron desarrollar una estrategia sensible frente a los sindicatos, los trabajadores y los sectores populares con el fin de amortiguar el conflicto social frente a la transición democrática que vehicularía el Gran Acuerdo Nacional. En este sentido, Manrique, en su enérgica gestión –una de las más destacables en el período analizado por este artículo–, respondió a la necesidad de estos gobiernos de buscar consensos a partir de la utilización de los recursos

¹⁸ *Clarín* (Buenos Aires, 1 de febrero de 1967).

¹⁹ *La Razón* (Buenos Aires, 28 de julio de 1967).

²⁰ *Clarín* (Buenos Aires, 6 de octubre de 1967).

²¹ *Clarín* (Buenos Aires, 3 de febrero de 1967; 5 de abril de 1967); *La Nación* (5 de abril de 1967).

²² Pittaluga, 2006.

ministeriales para morigerar la puja distributiva. En 1972, frente al frustrado intento de Lanusse de ser candidato a presidente, Manrique aprovechó el gran protagonismo político y social que le dio su paso por el MBS, y se convirtió en el candidato de la Alianza Popular Federalista (luego, Partido Federal).

Si en el período 1966-1970 el MBS fue un pilar central del proyecto del presidente de facto, Onganía; entre 1970 y 1972, el MBS estuvo signado por la impronta personalista del ministro Manrique y su intención de proyectarse políticamente. A partir de un estilo de liderazgo activo, fuerte, carismático y personalista, intentó desarrollar, al menos, tres estrategias: el acrecentamiento de la burocracia del MBS con el fin de cooptar a nuevos y distintos sectores sociales; el acercamiento del Estado al "hombre común"; y la estatalización de la política social, o sea, el pasaje desde las organizaciones corporativas (sindicales/profesionales) a la esfera estatal. El ministro estuvo presente en el diseño e impulso de todas las políticas del ministerio. Incluso, tomó él mismo, por breves períodos y en diferentes momentos, los cargos de secretario de Seguridad Social, de Salud Pública y de Vivienda, cuando consideró que era necesario reordenar las políticas de cada área específica. En un marco en que el MBS recobraba fuerza y presencia en la intervención social, Manrique planteaba la necesidad de que el Estado se acercara al "hombre común". Esta utopía del acercamiento Estado-sociedad sin mediaciones implicó que el funcionario recorriera las diferentes provincias, ciudades y localidades de la Argentina para acercarse a los vecinos y otorgar beneficios de manera personal y directa.

El exmarino había egresado, en 1937, de la Escuela Naval militar como guardiamarina del cuerpo general y realizado toda la carrera naval hasta alcanzar el grado de capitán de navío. Desde esa posición participó del intento de golpe de Estado contra el gobierno de Juan D. Perón en junio de 1955, la llamada "Revolución Libertadora", al comando de la fragata Hércules. Tras este episodio, permaneció en la cárcel hasta septiembre de 1955, cuando fue liberado por tropas de infantería de Marina. Cuando Aramburu asumió la presidencia de facto lo convocó para que fuera jefe de la Casa Militar y, desde allí, según las palabras del propio Manrique, comenzó a realizar tareas de acción social hasta la asunción de Arturo Frondizi. Entre 1958 y 1970 dirigió las publicaciones *Correo de la tarde*, *Leer para creer* y *Correo de la semana*, considerada por él una "publicación de carácter social", desde donde comenzó a defender los derechos de los jubilados.²³ En 1970 dejó momentáneamente su labor periodística para asumir el cargo de ministro de Bienestar Social. Frente a dicho ministerio estuvo en la breve presidencia de Levingston, entre junio y febrero de 1971, cuando el pre-

²³ También trabajó en televisión en los programas "Sumario a nuestro tiempo" (1963-1969) y en "Comentario político" que, según Manrique, había sido cerrado por el ministro del Interior del "Onganiato", Borda, debido a que al funcionario no le simpatizaban las críticas de Manrique al gobierno. Ver Manrique, 1983.

sidente de facto le pidió la renuncia. Al poco tiempo, tras asumir Lanusse la presidencia de la Nación, en abril de 1971, lo restableció en el cargo y permaneció hasta agosto de 1972, cuando renunció para iniciar su campaña como candidato a presidente frente a las elecciones de 1973.

Durante los dos años de gestión de Manrique ocurrieron cambios significativos en el MBS a causa de la jerarquización de algunas dependencias y la creación de otras nuevas. Esta expansión de la burocracia puede explicarse por la importancia otorgada al rol de la cartera en los últimos gobiernos de la "Revolución Argentina" para buscar los consensos necesarios de cara a la transición democrática. A la estructura heredada del onganato de cuatro secretarías de Estado (Vivienda, Salud, Seguridad Social y Asistencia y Promoción de la Comunidad), se agregaron dos que habían existido hasta entonces como direcciones dentro de la amplia e indefinida SEPAC: del Menor y la Familia, y de Deportes. Manrique designó como subsecretaria del Menor y la Familia a la profesora ligada a la Unión Cívica Radical Ruth Fernández de Monjardín de Masci, convirtiéndose en la segunda mujer designada para un cargo de esa envergadura en el orden nacional.²⁴ En la subsecretaría de Deportes, Manrique nombró a Ernesto Cilley Hernández.²⁵

La SEPAC estaba ocupada por Oreste Carlos Ales, cercano a los círculos castrenses, nacionalistas y católicos vinculados con esa secretaría desde el onganato.²⁶

Otras dos innovaciones institucionales de Manrique fueron el Consejo Nacional de Toxicomanía y Narcóticos, y el Centro Nacional de Recuperación Social.²⁷

En esos años también se estatalizó otra cuestión fundamental como el problema de las mutuales y las cooperativas, que antes permanecían en el ostracismo de algún departamento de la ambiciosa SEPAC. Se creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, con un presidente y tres vocales, como ente descentralizado del MBS para jerarquizar las cooperativas con apoyo estatal, aplicando un régimen legal de estas sociedades para promover cooperativas que abarataran costos de producción, transporte, comercio, consumo y financiamiento; pero también para dar apoyo financiero y técnico a sectores menos desarrollados del

²⁴ *La Nación* (Buenos Aires, 11 de agosto de 1971).

²⁵ El primer subsecretario de Deportes fue un jugador profesional de rugby con varios premios y títulos. Su abuela, Malvina, esposa de Greenleaf Cilley, fue la primera argentina nacida en las Islas Malvinas, lo que lo impulsó a realizar acciones por la recuperación de las Islas. En 1982, cuando estalló la guerra, personalmente le escribió una carta al entonces Vicepresidente de los Estados Unidos, para interceder por la justicia.

²⁶ Ales había sido asesor del Instituto Nacional de Acción Social creado por la dictadura de 1955 y presidido por el vicealmirante Walter A. von Rentzell.

²⁷ Ley N° 20332, *Boletín Oficial* (30 de abril de 1973).

cooperativismo.²⁸ Luego, con los mismos fines de promoción, asistencia y financiación se constituyó el Instituto Nacional de Acción Mutua, por medio de la ley 19.331.²⁹

Asimismo, debido a la falta de disponibilidad de fondos en el Banco Hipotecario Nacional (BHN) para la construcción de viviendas, en 1972 fue instituido el Fondo Nacional de la Vivienda mediante nuevas fuentes de recursos.³⁰

Otra innovación institucional central fue el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) –popularmente conocido con el nombre de su obra social, PAMI–, que constituyó un avance relevante en la atención social y médica para la clase pasiva. Su objetivo principal sería “la prestación, por sí o por intermedio de terceros, a los jubilados y pensionados de régimen nacional de previsión y su grupo familiar primario, de servicios médicos asistenciales destinados al fomento, protección y recuperación de la salud”.³¹ Esta iniciativa fue una muestra más de las intenciones de mejorar la situación de los jubilados por parte de Manrique, un sector social que las dictaduras estudiadas interpelarían constantemente.

El INSSJP, además de financiarse con los aportes de jubilados, pensionados, trabajadores y empleadores, también recibiría la ayuda del dinero proveniente del exitoso juego Pronósticos Deportivos, el PRODE, que fue creado por Manrique con el asesoramiento del subsecretario de Bienestar Social, el banquero David Graiver. Inspirado en el juego español “La polla del fútbol”, lo recaudado se destinaría, en gran medida, a diversas políticas sociales por medio del sistema de coparticipación federal. Manrique lo había considerado “una forma de canalizar por el Estado la afición al juego de gran parte de la población para invertir en la solución de problemas de tipo social en lugar de que vaya a parar a manos de capitalistas clandestinos”.³²

En el equipo de secretarios y subsecretarios de Estado de Manrique encontramos actores variopintos, a diferencia del MBS del onganato, debido a que el sesgo católico, corporativista y modernizante ya no era determinante como criterio de reclutamiento en un ministerio que cumpliría otras funciones en la trama estatal.

²⁸ *La Nación* (Buenos Aires, 8 de setiembre de 1971); Ley 19219, *Boletín Oficial* (9 de setiembre de 1971).

²⁹ Ley 19.331, *Boletín Oficial* (9 de noviembre de 1971).

³⁰ Ley 19.829 (30 de noviembre de 1972), reglamentada por decreto 7680. Se utilizarían los siguientes fondos: un gravamen del 1,5% sobre la venta de ganado vacuno a faenar, el 2,5% sobre remuneraciones de sueldos y salarios a cargo del empleador, y fondos que provinieran de recuperación de préstamos.

³¹ *La Nación* (Buenos Aires, 14 de mayo de 1971); Ley 19032, *Boletín Oficial* (28 de mayo de 1971).

³² *La Nación* (Buenos Aires, 4 de agosto de 1971).

En este sentido, consideramos que el objetivo de la agencia fue reclutar funcionarios de diversas extracciones políticas, ideológicas y sociales para la construcción de consensos más amplios.

En algunas áreas, como Seguridad Social, se privilegió la elección de expertos muy formados en su campo. En la primera gestión, entre julio y febrero de 1970, la secretaría de Seguridad Social fue ocupada durante tres meses por el secretario Fernando Tomassi, quien venía de la gestión anterior, pero al poco tiempo fue desplazado por el propio Manrique, quien se hizo cargo en persona interinamente de la política de seguridad social, hasta que fue nombrado el Dr. en Jurisprudencia y miembro de la Organización Internacional del Trabajo, Juan José Etala.³³

De este mapa de reclutamiento diverso también formaba parte el primer secretario de Salud Pública, el médico (UBA) Horacio Rodríguez Castells, quien había sido ministro de Salud Pública de la Nación de José María Guido (1962) y sería luego el ministro del Gral. Reynaldo Bignone (1981-1983).

El "Ministerio del pueblo"

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

En este contexto, el MBS comenzó a adquirir un papel más complejo, ligado materialmente a la represión clandestina contra la izquierda y la oposición. Es decir, si en 1966 el objetivo del "desarrollo" económico y social estaba estructural y difusamente ligado a la estrategia de la Doctrina de Seguridad Nacional de prevención contra el "marxismo"; a partir de 1974, el MBS dirigido por López Rega reformuló ese papel y, además de colaborar con la represión legal, también comenzó una ofensiva armada clandestina contra los blancos de la Triple A. Sin embargo, no descuidó la "redistribución de la riqueza" por medio de las diferentes secretarías del ministerio. Ese doble carácter de la política del "garrote y la

³³ *La Nación* (2 de enero de 1970).

zanahoria" otorgó cierta peculiaridad a la agencia estatal en estos años. La intervención en esas dos direcciones se materializó en las iniciativas de la cartera, pero también en el tipo de agentes reclutados. Como veremos, junto con la red de actores ligados a las actividades represivas, había expertos altamente formados en sus áreas de intervención.

En los discursos de López Rega es posible encontrar una asociación entre la pobreza material y la violencia potencial de las masas, que justificaba la atención urgente de los sectores sociales más necesitados. En este marco, además de la centralidad indudable del ministro, una dependencia del MBS que resaltaría por su enérgico accionar fue la dirección nacional de Emergencias Sociales (DINES). El propósito de la DINES era actuar "silenciosamente, con la rapidez de las neuronas, solucionando los diversos problemas que originan los fenómenos meteorológicos, siniestros y catástrofes en general". En este sentido, "su misión es la de restablecer, en el mínimo tiempo posible, la normalidad en una situación de emergencia, ya sea de carácter individual, colectiva o nacional".³⁴

El concepto de "emergencia" que manejaba la dirección era central, ya que cubría un amplio espectro que iba desde las catástrofes naturales hasta los atentados, pasando por el envío de una silla de ruedas o una chapa para una villa miseria. Según la DINES, el país estaba en "estado de emergencia" y, por ello, el MBS montó una compleja red de comunicación por radio y transporte por tierra, agua y aire para llegar a todos los puntos del territorio de manera rápida. En este marco, en las características del "beneficiario ideal" del ministerio se observa que fue instalado el concepto del "humilde", es decir, de aquellos sectores empobrecidos, vulnerables y marginados del entramado social. No era el trabajador asalariado quien vertebraba la propaganda oficial del "Ministerio del Pueblo", sino el excluido que era representado como un ser en un estado "apolítico" y "asocial", una suerte de "buen salvaje" escasamente peligroso.

El director de la DINES era un militar retirado, Leandro Salato, con militancia en el peronismo en el partido bonaerense de General Sarmiento. Antes de llegar a la DINES, se dedicaba a reparar heladeras domésticas en un local en el que también funcionaba el Centro Justicialista de General Sarmiento sección primera, del cual era presidente desde 1960. Salato estaba ligado al Comando de Organización y, en general, a las actividades represivas llevadas a cabo desde el MBS.³⁵ En conjunción con esta dirección, la Asistencia Social Integral del MBS se encargaba de distribuir, entre otras cosas, víveres, ropas, calzados, sillones y prótesis de todo tipo, ayudas de emergencia, créditos asistenciales y pasajes.

La secretaría de Coordinación y Promoción Social descrita por el ministro como "una verdadera columna vertebral del Ministerio, puesto que sustenta erguida-

³⁴ López Rega, 1974.

³⁵ Gauto, 2012; Merele, 2017.

mente a todo el conjunto orgánico del mismo” se encargaba de la conducción administrativa y de la “promoción comunitaria”. Estuvo presidida por Duilio Brunello, quien había tenido una amplia actuación en el campo político, en el movimiento justicialista. Fue interventor de la provincia de Catamarca en 1952 y de Córdoba en 1974.^{36, 37}

Asimismo, la secretaría del Menor y la Familia, en el discurso biologicista de López Rega, se presentaba como la unificación del “pasado y el presente, desembocando en la continuidad genética de la raza y procurando su armónico desenvolvimiento en una niñez protegida en todos sus aspectos, incrementando para ello la unidad familiar, célula básica del organismo social”.³⁸ Esta área estaba presidida por el médico César de la Vega, vinculado con el italiano Licio Gelli de la Logia fascista Propaganda Due, y había realizado una extensa carrera masónica que lo llevó a ocupar, entre 1972 y 1975, el cargo máximo (Gran Maestro) de la Gran Logia de la Argentina de Libres y Aceptados Masones. Ya con Perón en el poder y, luego, con María Estela Martínez fue embajador argentino en UNESCO, en Francia y en Dinamarca.

En el marco de las percepciones que ubicaban al país en un estado de “emergencia”, la familia, considerada la “célula básica de la comunidad” también se encontraba en peligro. Criticaban los planes norteamericanos como la Alianza para el Progreso, que, desde los años sesenta, proponían controlar las tasas de natalidad en los países con escaso desarrollo socioeconómico. Frente a esto, el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977) planteó la necesidad de aumentar la población por medio del incremento de la tasa de fecundidad, la disminución de la mortalidad y el fomento a la inmigración. El Decreto 659/74, firmado por Perón y López Rega el 28/2/1974, dispuso el control de la comercialización y venta de productos anticonceptivos y la prohibición de desarrollar actividades relacionadas con el control de la natalidad.³⁹ En este marco, también se cuadruplicó el presupuesto asignado a la secretaría del Menor y la Familia para desarrollar diferentes iniciativas de reforzamiento del núcleo familiar, “pilar de la sociedad moderna”.⁴⁰ Asimismo, se creó un plan de “salud materno infantil” impulsado por “la Cruzada de Solidaridad Justicialista” y se le dio impulso, desde la secretaria de Estado de Coordinación y Promoción Social, a los Centros de Acción Familiar (CAF), que aún hoy existen. El objetivo era “colaborar con la familia en la atención y formación integral del niño en sus aspectos

³⁶ *Clarín* (Buenos Aires, 29 de mayo de 1973).

³⁷ *Las Bases*, Nº 86 (19 de marzo de 1974).

³⁸ López Rega, 1974.

³⁹ *Boletín Oficial* (8 de marzo de 1974); *La Nación* (Buenos Aires, 16 de abril de 1974).

⁴⁰ *Las Bases*, Nº 117 (29 de octubre de 1974).

físicos, intelectuales y morales desde que nace hasta su total desarrollo psico-social en estrecha relación con el desarrollo y fortalecimiento de esa familia".⁴¹

La secretaría de Estado de Deportes y Turismo era, según el ministro, "una expresión de movilidad para ese cuerpo nacional, manifestada en la exteriorización de todas las facultades mentales y físicas de las generación argentinas que tendrán a su cargo conducir el porvenir de la Patria".⁴² La secretaría estuvo a cargo del teniente coronel (RE) Jorge Manuel Osinde, fuertemente involucrado con las acciones represivas desde la "Masacre de Ezeiza". En el pasado, había prestado servicios en la Sección Contraespionaje como oficial de Informaciones y, en 1947, fue designado para organizar la dirección de Coordinación de la Policía Federal. En 1961, Perón lo designó su delegado militar y, en algunas ocasiones, estuvo a cargo de su seguridad.⁴³ Osinde fue reemplazado más tarde por Pedro Eladio Vázquez, el médico personal de la vicepresidenta Martínez.

Junto con estos personajes, como asesores y secretarios privados, encontramos a algunos actores que también estarían ligados con las actividades represivas como Carlos Villone, Jorge Conti y Julio Yessi.

Yessi ocupó la dirección del Instituto Nacional de Acción Cooperativa. Luego, sería el dirigente de la Juventud Peronista de la República Argentina, partido impulsado por López Rega para contrarrestar la influencia de la izquierda peronista. Posteriormente, sería procesado por enriquecimiento ilícito y tráfico de armas.⁴⁴ El periodista Conti, yerno de Lopez Rega, fue designado para realizar la propaganda oficial del MBS, desde los documentos ministeriales y la revista *Las Bases*, órgano oficial del movimiento peronista utilizado para su promoción personal.⁴⁵ Según algunos testimonios, también era el enlace entre los grupos de la Triple A y López Rega, y a través de él se vehiculizaban los fondos para la compra de infraestructura operativa.⁴⁶ Fue condenado y apresado por el asesinato del sacerdote Carlos Mugica junto con Villone, exsecretario privado de Lopez Rega.⁴⁷

⁴¹ Ministerio de Bienestar Social, "Reunión Nacional de Ministro de Bienestar Social para la aplicación del programa de colonización y centros de justicia social para el despegue de una Argentina potencia", marzo de 1975.

⁴² Ministerio de Bienestar Social, "Reunión Nacional de Ministro de Bienestar Social para la aplicación del programa de colonización y centros de justicia social para el despegue de una Argentina potencia", marzo de 1975.

⁴³ *Clarín* (Buenos Aires, 29 de mayo de 1973).

⁴⁴ *Página 12* (Buenos Aires, 7 de enero de 2007).

⁴⁵ Larraquy, 2010: 270.

⁴⁶ *Página 12* (Buenos Aires, 7 de enero de 2007).

⁴⁷ *Página 12* (Buenos Aires, 24 de junio de 2014).

El resto de los secretarios de Estado tenía un perfil diferente y no estaba vinculado, al menos materialmente, con los crímenes de Triple A. De hecho, eran importantes expertos en el área que cada uno ocupaba.

En este sentido, la secretaría de Vivienda y Urbanismo, que López Rega, apelando a su imaginario organicista, describía como “la faz exterior del cuerpo humano”, estaba presidida por Juan Carlos Basile. El secretario era ingeniero civil (UBA) y había realizado cursos de especialización en Nueva York (Universidad de Columbia). Era miembro de la American Society of Civil Engineers y de la NY Academy of Sciences. Desde 1955 vivió en EEUU en donde participó en importantes obras como la edificación para el Aeropuerto Internacional John F. Kennedy, la planificación y ejecución de caminos y puentes para la Feria Mundial (1964-1965), la construcción del puente Verrazano Bridge que une Brooklyn con Staten Island y las Torres Gemelas.⁴⁸

La secretaría de Salud Pública, representada por el ministro como el “conjunto celular que conforma el desarrollo de todo cuerpo vivo” que expresaba la “la imperiosa necesidad de mantener el perfecto funcionamiento del organismo individual y colectivo nacional”,⁴⁹ estaba dirigida por otro experto en su área, el médico cardiólogo y doctor en Medicina y Cirugía (Universidad Nacional de Córdoba), Domingo Liotta, quien había sido director del equipo que desarrolló e implantó en Houston –ciudad donde prosiguió sus estudios (Universidad Baylor)– la primera bomba intracorpórea de asistencia circulatoria en un ser humano (1963), la primera bomba paracorpórea (1965) y el primer reemplazo de corazón por una prótesis (1969). Es autor de numerosos trabajos sobre su especialidad médica y se desempeñaba como jefe de Cirugía Cardiovascular del Hospital Italiano.⁵⁰

En Seguridad Social asumió Celestino Rodrigo. Era Ingeniero industrial y diploma de honor de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Entre 1941 y 1944 ocupó diversos cargos en empresas metalúrgicas y químicas, desempeñó funciones en el Banco Nacional de Desarrollo, ejerció la docencia en escuelas técnicas y en las Facultades de Ingeniería y Ciencias Exactas. Más que por su gestión en Seguridad Social, es recordado por implementar en 1975 un plan económico liberal que generó una gran crisis económica y social conocida como “el Rodrigazo” en alusión a su autoría en el impulso.

⁴⁸ *Clarín* (Buenos Aires, 29 de mayo de 1973).

⁴⁹ López Rega, 1974.

⁵⁰ *Clarín* (Buenos Aires, 29 de mayo de 1973). Luego de su gestión en la Secretaría de Salud, continuó teniendo una carrera exitosa. Entre muchos otros cargos, fue Secretario de Ciencia y Tecnología (1993-96) y Presidente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (1993-96).

A pesar de la marcada heterogeneidad de la cartera, en estos años, desde el MBS pero también desde otras esferas del gobierno, fueron recreadas algunas metáforas biologicistas sobre la sociedad para acentuar el carácter patológico de la "infiltración" del "subversivo" visto como un agente foráneo y extraño al "cuerpo social" argentino. Estas representaciones conformaron una pauta doble de intervención: si en algunos casos había que "extirpar" de cuajo la "enfermedad", en otros la intervención social/asistencial podía servir para "curar" o para "prevenir". Así, se fueron borrando los límites discursivos y prácticos entre lo social y lo biológico. La acción de la DINES también nos permite observar eso: la dificultad para diferenciar los tipos de "emergencia", la pobreza y la catástrofe convivían en el programa de la DINES con una naturalizada superposición. Esta tendencia se profundizaría radicalmente en los años de la última dictadura argentina.

"El Ministerio de la familia"

En los años de la última dictadura (1976-1983) el MBS dejó de ser el "Ministerio del Pueblo" para convertirse, según la retórica oficial, en el "Ministerio de la Familia", encontrando una nueva resignificación en el marco de una agenda diferente. El período 1976-1983 coincide con los años del *terrorismo de Estado*, basado en un dispositivo represivo clandestino materializado en cientos de Centros Clandestinos de Detención (CCD), que articulaba secuestros, tortura, asesinato y desaparición del cuerpo de la víctima. A pesar de su carácter secreto e ilegal, la instalación de los CCD en la trama urbana de las grandes ciudades, como indica Pilar Calveiro, lo convertían en un "secreto a voces" capaz de infundir parálisis y terror en el conjunto de la sociedad.⁵¹ En el marco de la "lucha antisubversiva", el objeto de intervención prioritario del MBS era la familia nuclear y su protección en términos ideológicos y materiales. Esto respondía al diagnóstico de "crisis de la familia" y al impacto destructivo potencial de la "subversión" en su seno. Cabe mencionar que los principales funcionarios eran católicos conservadores y en sus iniciativas articularon al MBS con una amplia red católica que incluía a la Iglesia y al laicado.

Entre 1976-1983, en el marco de la "balcanización" del gabinete que implicó la fragmentación y reparto del poder entre las tres Fuerzas Armadas,⁵² el MBS quedó en manos de la Armada, comandada por los almirantes Emilio Eduardo Massera (hasta 1978), Armando Lambruschini (1978-1981) y Jorge Anaya (1981-1982). A esta Fuerza pertenecían los primeros tres titulares del MBS:

⁵¹ Calveiro, 2008.

⁵² Canelo, 2008a; 2008b.

contraalmirantes Julio Bardi (1976-78),⁵³ Jorge Fraga (1978-81)⁵⁴ y Carlos Alberto Lacoste (1981-1982).⁵⁵ Durante el último año, cuando la Armada perdió la cartera, asumió el empresario Adolfo Navajas Artaza (1982-1983).⁵⁶

Durante la presidencia de facto de Jorge Rafael Videla, hubo dos secretarios de Estado que adquirieron gran relevancia en materia social: los abogados católicos Santiago de Estrada en Seguridad Social –que permaneció a lo largo del período 1976-1983– y Florencio Varela en la Secretaría del Menor y la Familia (1976-1979).⁵⁷ Ambos funcionarios habían tenido una trayectoria previa en la “Revolución Argentina” en las mismas áreas. La importancia que adquirieron estos actores en esos años estuvo asociada a la necesidad de “proteger” a la familia en el marco de la “lucha antisubversiva” y el progresivo aumento de la gravitación del mundo católico en el MBS.

La estrategia ministerial en este período, por un lado, tuvo como fundamento el restablecimiento de la familia nuclear que, según los diagnósticos de los golpistas y sus aliados, había sido infiltrada y destruida por el “enemigo subversivo”.

⁵³ Bardi asumió como ministro luego de una larga carrera en la Armada. No poseía conocimiento previo en ninguna de las áreas del MBS, pero, después de su gestión se convirtió en un experto en políticas sociales. Giorgi, 2015b.

⁵⁴ Fraga tampoco tenía en su trayectoria ninguna experiencia en el área de política social. En 1965, había realizado el Curso Superior de la Esc. De Guerra Naval. Integró la Comisión Naval Argentina en Estados Unidos y la Junta Interamericana de Defensa. Ha sido Jefe de la Base Naval de Puerto Belgrano y Comandante de Instrucción Naval.

⁵⁵ Durante la presidencia de Viola, en 1981, se dictó la nueva Ley de Ministerios (22.450) que dividió el MBS en dos, dando jerarquía ministerial a la Secretaría de Salud Pública. De esta manera, fueron conformados los Ministerios de Salud Pública y Medio Ambiente, y de Acción Social. Este último heredó el resto de las Secretarías y, al frente del mismo, asumió Lacoste. El nuevo ministro estaba involucrado con el aparato represivo, no poseía experiencia en política social, pero había adquirido un importante capital político como presidente del Ente Autárquico Mundial '78. Giorgi, 2015.

⁵⁶ Al final de la dictadura la Armada perdió el Ministerio y el reemplazante de Lacoste fue el empresario Adolfo Navajas Artaza, heredero de una de las empresas yerbateras más grandes, el Establecimiento *Las Marías*, dueña de la empresa *Taragüí*. Debido a casos de represión y desaparición de tareferos empleados de Las Marías, la familia Navajas Artaza y la empresa están sospechados, aunque no procesados por delitos de lesa humanidad y de colaboración con el terrorismo de Estado. *Página 12* (Buenos Aires, 3 de diciembre de 2007).

⁵⁷ El resto de las Secretarías estuvieron a cargo de Máximo Vásquez Llona en Vivienda y Urbanismo (un arquitecto con experiencia en la gestión pública en gobiernos militares); Manuel Irán Campo en Salud Pública (1976-1981), médico pediatra (UNLP) y marino; Contralmirante Ramón Gatus en Promoción y Asistencia Social. Irán Campo tuvo un rol más relevante en el entramado ministerial que los otros secretarios. La Armada lo convocó para crear la escuela de posgrado del cuerpo de sanidad, y desde ese momento colaboró en la formación de personal subalterno y superior de la Escuela de Sanidad, donde creó las residencias médicas.

Para preservar la familia de la "infiltración" del "enemigo" político, social y cultural omnipresente y de difusos límites, era imprescindible reforzarla en sentido "espiritual y material". Una de las estrategias pedagógicas estuvo encuadrada en el Plan de Promoción Familiar, que consistía en una campaña de propaganda por los medios de comunicación y en el dictado de cursos de formación sobre los roles en la familia. La jerarquía eclesiástica y el laicado católico cumplieron un rol fundamental en la realización de estas iniciativas del MBS.

En una conferencia de prensa del año 1976, el ministro de la cartera, Bardi, señaló que el propósito del MBS era el "fortalecimiento global de la familia a través de las áreas que componen este organismo", es decir, que la "la célula básica de la sociedad tenga bases sólidas en lo que respecta a vivienda, seguridad social, recreación y salud".⁵⁸ La familia "que es el eje alrededor del cual gira toda la problemática del bienestar" y no los individuos considerados aisladamente, sería la destinataria de la política de todas las secretarías del Ministerio. Frente a la crisis económica producto de la desindustrialización, la inflación y el congelamiento salarial, las asignaciones familiares –que llegaron a aumentar más que los salarios– fueron consideradas de vital importancia para mantener la estructura familiar en un contexto de repliegue del Estado y de creciente desempleo. Los aumentos en las asignaciones familiares fueron constantes, sobrepasando, como en pocos momentos históricos, los porcentajes de aumentos del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM).⁵⁹ En el período mayor que estudiamos solo en tres momentos las asignaciones familiares superaron el SMVyM. La primera vez fue durante el ongiato, en 1969, cuando fue superado en un 10%. Luego, en 1974, al ser incorporadas las asignaciones por escolaridad, llegaron al 103% del SMVyM. Sin embargo, en 1975, experimentaron un gran derrumbe por la crisis económica del "Rodrigazo". Aún así, en 1977 y 1979 los aumentos llegaron al 135% y al 136%, respectivamente, del SMVyM, alcanzando los valores máximos de toda la serie.⁶⁰

Por otro lado, en los años de la última dictadura, el MBS funcionó como un contrapeso frente a los avances que pretendía realizar el ministerio de Economía sobre la política social. El secretario de Seguridad Social, de Estrada, defendió el sistema previsional solidario y de reparto frente a los avances de los "tecnócratas". Una de las metas del ministerio de Economía liderado por José Martínez de Hoz, 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 MBS y podemos observar que rigió una política similar a la de la dictadura anterior: fuerte ordenamiento administrativo, racionalización acompañada de crecimiento

⁵⁸ Boletín MBS, Nº 12 (18 de octubre de 1976).

⁵⁹ Falappa; Mossier, 2014.

⁶⁰ Falappa; Mossier, 2014: 230-231.

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.⁶¹ 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 equipo económico, oponiéndose al principio de "Solidaridad" que sustentaba el sistema, logró 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 irremediablemente la crisis financiera del sistema.⁶²

En el mismo sentido, 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.⁶³ Dentro del MBS, desde la secretaría presidida por de Estrada, como explica 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. Incluso se aceptaba la existencia de los sindicatos y se 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.

Conclusión

En este artículo nos propusimos abordar una dimensión poco estudiada: el contenido y los objetivos de la intervención social del Estado argentino en contextos

⁶¹ 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. Ver Feldman; Golbert; Isuani, 1988.

⁶² Osuna, 2012.

⁶³ Belmartino, 2005.

autoritarios. Como hemos podido observar, este conjunto de políticas, más relacionado con la búsqueda de consenso que con las prácticas represivas, ocupó un lugar importante en la agenda de los gobiernos del período 1966-1983.

Nuestro análisis de los actores, los proyectos y las iniciativas impulsadas desde el MBS nos permitió reparar en distintas cuestiones. Por un lado, en la relación entre el rol del ministerio en cada gobierno estudiado y las características de los actores estatales reclutados. En este sentido, consideramos que existió una correlación entre los objetivos institucionales más generales y el lugar particular que la agencia ocupó en el entramado estatal.

Durante el gobierno de Onganía, la primera presidencia de la “Revolución Argentina”, el objetivo institucional del sector gobernante –definido “paternalista” por O`Donnell– fue el desarrollo social, cultural y económico. En ese contexto fue creado en MBS para lograr esos propósitos. Desde los organismos internacionales y la iglesia católica se promovió el “desarrollo de la comunidad”. Estas diferentes redes de actores coincidían en que el único modo de lograrlo era estimulando la participación de los pobladores, de los niveles subnacionales y de las asociaciones civiles de los ámbitos locales. Existía la certeza ampliamente compartida de que el Estado nacional, aunque debía dirigir y promover, no tenía que suplantar a los individuos y municipios en la tarea de mejorar su situación económica, social y cultural. En este marco, fueron reclutados agentes estatales con un sesgo claramente católico. Observamos que los católicos integristas y corporativistas de la Ciudad Católica luego fueron reemplazados por católicos desarrollistas, relacionados con el Ateneo de la República y que consideraban necesario seguir los preceptos de la Doctrina Social de la Iglesia pero sin descuidar los objetivos de modernización del Estado y la sociedad. Las políticas de seguridad social planificadas a partir del método prospectivo son también un ejemplo de la relevancia que adquirió la resolución técnica de la política social.

En los últimos dos gobiernos de esa dictadura, durante las presidencias de Levingston y Lanusse, el ministerio de Bienestar Social cumplió un rol diferente vinculado con la necesidad de construir consensos sociales y políticos en el contexto de crisis posterior al “cordobazo” y de cara a la transición democrática. Ya no se insistía en el propósito desarrollista ni en la descentralización, sino, por el contrario, se intentó estatalizar la política social, fortalecer el poder ejecutivo nacional y acrecentar la burocracia del área. En ese marco, la mayor apertura política se manifestó en la heterogeneidad de los funcionarios reclutados que eran de diferentes extracciones político-ideológicas.

En los años del tercer peronismo, signados por el aumento de la violencia política, el MBS cumplió un rol doble ligado a las estrategias represivas y a la intervención social. En ese sentido, el ministerio no solo albergó armas y grupos paramilitares, tal como sugiere una imagen más tradicional sobre la cartera en esos años, sino que también intervino con políticas asistenciales y vinculadas a la protección de la familia nuclear frente a la peligrosidad del enemigo “disol-

vente”, “foráneo” y “subversivo”. En este contexto, hemos observado que los actores reclutados respondieron a ese propósito dual represivo y social, y junto con actores ligados a grupos nacionalistas y peronistas de derecha había otros que eran expertos altamente formados en sus áreas de incumbencia (médicos, arquitectos).

En los años de la última dictadura, cuando el discurso estatal biologicista de protección de la familia como “célula básica de la comunidad” se profundizó y, junto con ello, las acciones represivas clandestinas del Estado; el MBS pretendió ser “el ministerio de la familia”. Se le otorgó una fuerte importancia a la unidad familiar, al acercamiento entre jóvenes y viejos, al mejoramiento material por medio del aumento de las asignaciones familiares y a las campañas sobre el “correcto” cumplimiento de los roles dentro de la familia. Asimismo, los abuelos/jubilados van a ser interpelados y valorados sobremanera por parte de los funcionarios católicos conservadores de la cartera. En este sentido, los actores reclutados en esos años van a tener ese perfil: civiles católicos, pertenecientes a familias de la elite tradicional argentina, y militares de perfil nacionalista y corporativista.

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 ideológicas entre los funcionarios de distintas agencias estatales. Sobre todo en la última dictadura, cuando el MBS ya no cumplió el papel que tuvo en la pretendida “revolución” desarrollista de Onganía; algunas de sus propuestas e iniciativas comenzaron a contraponerse a uno de los principales objetivos del régimen: la apertura de la economía y la privatización de empresas y servicios que eran 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.

Fecha de recepción: 9 de agosto de 2017

Fecha de aprobación: 15 de septiembre de 2017

Bibliografía

- Aguirre, Orlando (2010), "La Alianza para el Progreso y la promoción en América Latina", en *Revista Afuera*, Vol. 5, Nº 9, s/p.
- Belmartino, Susana; Bloch, Carlos (1982), "Políticas estatales y Seguridad Social en Argentina", en *Cuadernos Médicos Sociales*, Nº 22, Rosario, pp. 1-16.
- Belmartino, Susana (1991), "Políticas de Salud en la Argentina: perspectiva histórica", en *Cuadernos Médico Sociales*, Nº 55, Rosario, pp. 13-33.
- Belmartino, Susana (1996), "Las obras sociales: continuidad o ruptura en la Argentina de los años 40", en Lobato, Mirta (org.), *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de historia de la salud en Argentina*, Buenos Aires, Biblos, pp. 211-246.
- Belmartino, Susana (2005a), "Crisis y reformulación de las políticas sociales", en Suriano, Juan (org.), *Nueva Historia Argentina: Dictadura y Democracia (1976- 2001)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, pp. 225-280.
- Belmartino, Susana (2005b), "La salud pública bajo la regulación del poder corporativo", en Suriano, Juan (dir.), *Nueva Historia Argentina: Dictadura y Democracia (1976- 2001)*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 281-230.
- Belmartino, Susana (2005c), *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Beraza, Luis Fernando (2005), *Nacionalistas. La trayectoria política de un grupo polémico (1927-1983)*, Buenos Aires, Cántaro.
- Calveiro, Pilar (2008), *Poder y desaparición: los campos de concentración en Argentina*, Buenos Aires, Colihue.
- Canelo, Paula (2008a), "Las dos almas del proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar argentina", en *Revista Páginas*, Vol. 1, Nº1, pp. 69-85.
- Canelo, Paula (2008b), *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Bignone*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Cortés, Rosalía; Kessler, Gabriel (2013), "Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)", en *Cuestiones de Sociología*, Nº 9, pp. 33-55.

- Falappa, Fernando; Andrenacci, Luciano (2009), *La política social de la Argentina democrática: 1983-2008*, Los Polvorines, Univ. Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires, Biblioteca Nacional.
- Falappa, Fernando; Mossier, Verónica (2014), "Las Asignaciones familiares en Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)", en Danani, Claudia; Hintze, Susana (comps.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 173-241.
- Feldman, Jorge; Golbert, Laura; Isuani, Ernesto (1988), *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Kraft, Guillermo (ed.) (1982), *Quien es quien en la Argentina. Biografías contemporáneas*, Buenos Aires, Editorial Kraft.
- Gauto, Blanca (2012), "La política en el ex partido General Sarmiento: 1973, el regreso de la democracia" (Ponencia, VI Jornadas sobre historia reciente, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe).
- Giorgi, Guido (2010), "Redes católicas y Estado en la 'Revolución Argentina'", en *Ciencias sociales y religión*, Vol. 12, Porto Alegre, pp. 53-78.
- Giorgi, Guido (2014), "Refundar la sociedad. El comunitarismo como política de Estado en el Gobierno de Onganía", en Galván, María Valeria; Osuna, María Florencia (comps.), *Política y cultura durante el "Onganiato". Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)*, Rosario, Prohistoria, pp. 121-139.
- Giorgi, Guido (2014-2015), "En los pliegues de la planificación del Onganiato: el comunitarismo como política estatal", en *Anuario IEHS*, N° 29 y 30, pp. 159-175.
- Giorgi, Guido (2015), "Modos de accesos y circulación por el Gobierno Nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas de los cuadros de Gobierno de Desarrollo Social de la Nación Argentina, 1994-2011" (Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).
- Giorgi, Guido; Mallimacci, Fortunato (2012), "Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970)", en *Cultura y Religión*, Vol. 1, N° 6, Iquique, pp. 113-144.
- Golbert, Laura (1996), *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*, CECE, Serie de Estudios.

- Golbert, Laura; Roca, Emilia (2010), *De la Sociedad de Beneficiencia a los Derechos Sociales*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Gomes, Gabriela (2012), "Principios y prácticas de desarrollo comunitario en el Onganiato", (VI Jornadas de trabajo sobre historia reciente, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe).
- Gomes, Gabriela (2016), *La política social de los regímenes dictatoriales en Argentina y Chile : (1960-1970)*, La Plata - Universidad Nacional de La Plata; Buenos Aires– Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Grisendi, Ezequiel (2014), "Del barrio a la región: Adolfo Critto y la investigación social aplicada en Córdoba (1963-1975)" (ponencia, VIII Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de La Plata).
- Larraquy, Marcelo (2010), *López Rega, el peronismo y la Triple A*, Buenos Aires, Aguilar.
- López Rega, José (1974), *La justicia social en la Comunidad Organizada*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación.
- Marshall, Adriana (1988), *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, Buenos Aires, Editorial Legasa.
- Manrique, Francisco (1983), *Qué es el Partido Federal*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Merele, Hernán (2015), "La 'depuración' ideológica del peronismo en el partido de General Sarmiento (1973-1974). Una aproximación a partir del caso de Antonio "Tito" Deleroni" (Tesis de Maestría en Historia Contemporánea, Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Merello, Agustín (1973), *Prospectiva. Teoría y práctica*, Buenos Aires, Editorial Guadalupe.
- O'Donnell, Guillermo (2009), *El Estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires, Prometeo.
- Osuna, María Florencia (2012) "Católicos y Tecnócratas. Diagnósticos, políticas y discusiones en torno a la previsión social durante la última dictadura", en *Revista Páginas*, Vol. 4, Nº 6, Rosario, pp. 101-121.
- Osuna, María Florencia (2014), "Entre el pasado colonial y el futuro espacial: actores y políticas en torno a la seguridad social durante el 'Onganiato'", en

Galván, María Valeria; Osuna, María Florencia (comps.), *Política y cultura durante el «Onganiato». Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)*, Rosario, Prohistoria, pp. 177-193.

Osuna, María Florencia (2015), "Política social e ditaduras na Argentina. O Ministério do Bem-Estar Social entre a autodenominada "Revolução Argentina" (1966-1973) e a última ditadura (1976-1983)", en Patto Sá Motta, Rodrigo (comp.), *Ditaduras militares em enfoque comparado*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, pp. 101-120

Osuna, María Florencia (2017), *La intervención social del estado. El Ministerio de Bienestar Social entre dos dictaduras (Argentina, 1966-1983)*, Rosario, Prohistoria.

Pittaluga, Roberto (2006), "La memoria según Trelew", en *Cuadernos del CISH*, N° 19-20, La Plata, pp. 81-111.

Ramacciotti, Karina, (2014), "Políticas sanitarias, desarrollo y comunidad en la Argentina de los años sesenta", en *Revista Ciencias de la Salud*, Vol. 12, N° 1, Bogotá, pp. 89-109.

Rouquié, Alain (1998), *Poder militar y sociedad política en la Argentina. Tomo II, 1943/1973*, Buenos Aires, Emecé.

Selser, Gregorio (1973), *El onganiato*, Tomo I y II, Buenos Aires, Hyspamerica.

Scirica, Elena (2006), "Ciudad Católica-Verbo: Discursos, redes y relaciones en pos de una apuesta [contra] revolucionaria" (Actas de las IV Jornadas Nacionales Espacio, Memoria e Identidad, Universidad Nacional de Rosario).

Scirica, Elena (2010), "Visión religiosa y acción política. El caso de Ciudad Católica-Verbo en la Argentina de los años sesenta", en *PROHAL Monográfico*, Vol. 2, N° 2. pp. 26-56.

Yujnovsky, Oscar (1984), *Las claves políticas del problema habitacional argentino*, Buenos Aires, Grupo Editor de América Latina.